



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

EDUARDO SOUZA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA PARAÍBA:
AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA
O CONTROLE DA VIOLÊNCIA**

CAMPINA GRANDE - PB

2020

EDUARDO SOUZA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA PARAÍBA:
AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA
O CONTROLE DA VIOLÊNCIA**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política
da UACS do Centro de Humanidades da
UFCG como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.**

Orientador: Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior.

CAMPINA GRANDE - PB

2020

S586p Silva, Eduardo Souza.

Políticas públicas de segurança na Paraíba: avaliação das ações governamentais para o controle da violência. / Eduardo Sousa Silva. - Campina Grande - PB: [s.n], 2020.

119 f.

Orientador: Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior.

Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Centro de Humanidades; Universidade Federal de Campina Grande.

1. Segurança pública - Paraíba. 2. Políticas públicas de segurança. 3. Controle da violência - Paraíba. 4. Avaliação de governo - segurança pública. 5. Violência homicida - Paraíba. 6. Programa Paraíba Unida pela Paz. I. Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da. II. Título.

CDU:316.334.56(043)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

EDUARDO SOUZA SILVA

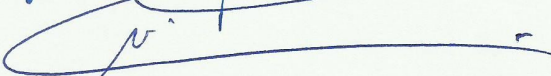
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA PARAÍBA:
avaliação das ações governamentais para o controle da violência

Apresentado em 04 de Março de 2020

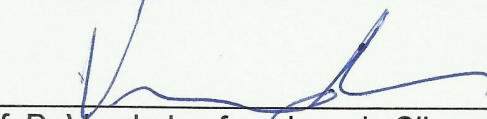
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Orientador



Prof. Dr. Clóvis Alberto de Vieira de Melo
Membro titular interno



Prof. Dr. Vanderlan Francisco da Silva
Membro titular externo

Prof^a. Dr^a. Kelly Cristina Soares
Membro titular interno suplente

Prof. Dr. Juliano Mendonça Domingues da Silva
Membro titular externo suplente

Campina Grande/PB
Março/2020

Aos meus pais que me deram a vida, a educação e a oportunidade de estar concluindo mais uma etapa desta história.

Ao meu sobrinho Kaleb que está iniciando sua vida, Deus o proteja e guarde sobre suas bênçãos sempre;

E a todos que gloriosamente enfrentam os desafios da segurança pública no Brasil, também agregando aos que lamentavelmente foram perdidos para a criminalidade, que possam estar em um lugar melhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por todas as condições que Ele me permitiu. Aos meus pais, Edivaldo Geraldo da Silva e Zilda Souza Silva, que me deram forças para superar cada obstáculo da vida e acreditaram todos os dias em mim. A minha irmã, Daniele, e meu cunhado, Rafson, por serem espelhos de pessoas altamente esforçadas e a todos os familiares que se esforçaram a meu favor na conclusão desta etapa da minha vida.

Agradeço ao profissional que tenho como referência na área de segurança pública, desde quando o conheci: professor José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, que esteve ao meu lado nas orientações desde a graduação, com o Núcleo de Estudos da Violência da UFCG e com os programas de iniciação científica que desempenhamos juntos no decorrer da minha formação, permanecendo até hoje no mestrado.

Aos docentes e técnicos que fazem parte do nosso programa, que se dedicam incansavelmente na nossa formação, sempre mantendo o compromisso com a qualidade do conteúdo e ensino. Em especial aos professores: Clóvis de Melo, Darcon Sousa, Gabriela Tarouco, Kelly Cristina, Gozalo Adrián, e Leon Victor, que ministraram disciplinas no meu período de formação.

Aos amigos e colegas que fiz no programa, criando parcerias, compartilhando conhecimentos e conquistas, em especial: Ramirez São Pedro, Talita Uchôa, Kyev Maia, Ramon Lira, Pedro Nascimento, Pedro Henrique, Celso Fernandes e Samuel Miranda. Também, aos amigos queridos que foram fundamentais em vários momentos, tanto na descontração do lazer, como nos momentos mais complicados para conclusão desta etapa, em destaque aos amigos: Wagner Victor, Josenê Alves, Pedro Henrique, Rich Rangel, Marcus Vinícius, Netinho Dantas, João Paulo, Samuel Miranda, Vinicius Dantas Veras, Laura Fernandes, Joice Costa, Larice Vasconcelos, Thais Brito, Renata Chaves, Augusto Júnior, José Ronivaldo, Milenna Jordana e Anessa Fernanda.

Por fim, agradeço a CAPES por financiar a minha bolsa durante todo o mestrado e a todos que, de certa forma, contribuíram à conclusão desta etapa, muito obrigado!

RESUMO

A segurança pública, cotidianamente, é um dos assuntos que mais chama atenção no Brasil. A crescente onda de insegurança que assola o país exige do Estado uma determinada postura no combate ao crime, o que acontece mediante políticas públicas, fato que tem chamado a atenção dos pesquisadores. O objetivo deste estudo é aferir o desfecho da política de segurança pública vigente no estado da Paraíba a partir de 2011, na série histórica de 2008 a 2019, analisando a dinâmica da violência homicida. A pesquisa se divide em pelo menos quatro partes gerais: a primeira, introduz e contextualiza o interlocutor sobre a problemática da violência e dá as diretrizes metodológicas; a segunda, avigora o papel do Estado em relação as demandas sociais, na construção de políticas públicas, seu funcionamento, fases e subsistemas; a terceira, por sua vez, faz apontamos sobre as orientações/normas procedimentais do Programa Paraíba Unida pela Paz, atendo-se as legislações, proposições, operações e objetivos das ações e o papel das políticas de segurança pública no controle da criminalidade; e, a quarta, enfatiza, por meio de dados empíricos, a performance exercida pelo programa, no sentido de impactar positivamente no cenário da violência. Para isso, foi utilizado o método quantitativo com análise teórica e empírica com tratamento científico de natureza exploratória e explicativa, utilizando-se tanto da estatística descritiva, quanto da inferencial, com dados secundários disponíveis em plataformas digitais oficiais. Os principais achados do estudo, sinalizam para uma redução gradual dos registros de homicídios no estado, em um modelo de antes e depois/durante à política pública; um perfil desenhado da criminalidade; o baixo impacto exercido pelo aumento de gastos públicos em segurança e apreensão de armas de fogo na incidência do crime violento; e a interessante relação entre a apreensão de homicidas e a redução da violência no Estado.

Palavras-chave: Violência. Segurança pública. Política pública.

ABSTRACT

Public security, on a daily basis, is one of the subjects that draws the most attention in Brazil. The growing wave of insecurity that plagues the country requires the State to take a determined stance in fighting crime, which happens through public policies, a fact that has attracted the attention of researchers. The objective of this study is to assess the outcome of the public security policy in force in the state of Paraíba from 2011, in the historical series from 2008 to 2019, analyzing the dynamics of homicidal violence. The research is divided into at least 4 general parts: the first introduces and contextualizes the interlocutor on the issue of violence and gives the methodological guidelines; the second invigorates the role of the State in relation to social demands, in the construction of public policies, their functioning, phases and subsystems; the third, points out the procedural guidelines / norms of Program Paraíba Unida por Paz, taking into account the laws, proposals, operations and objectives of the actions and the role of policies on public security in controlling crime; and the fourth emphasizes, through empirical data, the performance exerted by the program, in the sense of positively impacting the violent scenario. For this, the quantitative method with theoretical and empirical analysis with scientific treatment of an exploratory and explanatory nature was used, using both descriptive and inferential statistics, with secondary data available on official digital platforms. The main findings of the study indicate a gradual reduction in homicide records in the state, in a model of before and after / during public policy; a drawn profile of crime; the low impact of increased public spending on security and seizure of firearms in the incidence of violent crime; and the interesting relationship between the apprehension of homicides and the reduction of violence in the State.

Keywords: Violence. Public security. Public policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nas regiões brasileiras de 2008 a 2018.....	29
Gráfico 2 - Número absolutos de homicídios nos Estados do Nordeste brasileiro de 2008 a 2018.....	32
Gráfico 3 - Taxas de homicídios por 100 mil habitantes nos principais municípios da Paraíba e na totalidade do Estado de 2008 a 2017. A linha marrom, expressa o cálculo levando em consideração apenas a estimativa populacional para as 7 cidades destacadas.....	80
Gráfico 4 - Elementos que caracterizam o perfil da vítima de homicídios na Paraíba 2008 a 2017 – cor/raça, escolaridade, estado civil, local da ocorrência, sexo, faixa etária.....	85
Gráfico 5 - Gastos nominais em segurança pública nos Estados do Nordeste de 2008 a 2018.....	90
Gráfico 6 - Participação das despesas com Segurança Pública em relação aos gastos totais na Paraíba, na série histórica de 2009 a 2018.....	92
Gráfico 7 - Evolução da população prisional, número de vagas e déficit de vagas do sistema penitenciário da Paraíba de 2007 a 2017.....	97
Gráfico 8 - Perfil dos presos custodiados no sistema penitenciário da Paraíba em 2017. Faixa etária, cor da pele/raça/etnia, estado civil, grau de instrução/nível de escolaridade.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número de homicídios absolutos nos principais municípios da Paraíba, e na totalidade do Estado, de 2008 a 2017. A penúltima linha refere-se ao percentual exercido pelos municípios na totalidade dos registros do Estado para cada ano.....	79
Tabela 2 -	Correlação bivariada simples entre gastos reais em segurança pública, por Subfunções e totalidade, e taxas de homicídios de 2008 a 2018 no Estado da Paraíba.....	95
Tabela 3 -	Quantidade de presos incidentes por crimes de homicídio na Paraíba de 2007 a 2017.....	99
Tabela 4 -	Números absolutos de homicídios por arma de fogo e números absolutos de apreensão de armas de fogo, na série histórica de 2010 a 2019 na Paraíba.....	102
Tabela 5 -	Números absolutos e taxas de CVLI na Paraíba por REISP, na série histórica de 2011 a 2019.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Taxa de homicídios por 100mil habitantes nas unidades federativas do Brasil, 2008 a 2018. A última coluna do quadro, refere-se à média ponderada nos anos analisados e apresenta um ranking da violência nos Estados brasileiros.....	30
Quadro 2 - Série histórica anual da taxa de CVLI na Paraíba por AISP, 2010 a 2019.	82
Quadro 3 - Crimes violentos não letais intencionais contra a pessoa (tentativa de homicídio e lesão corporal dolosa) em 2018 no Estado da Paraíba, região Nordeste e totalidade Brasileira, números absolutos e taxas por 100 mil habitantes.....	86
Quadro 4 - Gastos em segurança pública na Paraíba de 2008 a 2018 – gastos nominais e reais.....	92
Quadro 5 - Gastos reais em segurança pública na Paraíba por subfunção na série histórica de 2008 a 2018.....	94
Quadro 6 - Resumo output do modelo de regressão linear, desenvolvido entre a variável dependente, taxa de homicídios e a variável independente prisão de homicidas (homicídios simples e qualificado) na Paraíba na série de 2007 a 2017.....	100
Quadro 7 - Número de armas de fogo apreendidas pelas secretarias estaduais de segurança pública e defesa social; número de armas apreendidas e registradas nos sistemas federais de controle de armas SINARM e SIGMA; e a proporção percentual de armas apreendidas e cadastradas no SINARM e no SIGMA em relação ao total de registros de armas apreendidas, na Paraíba, Nordeste e Brasil, nos anos de 2017 e 2018.....	101
Quadro 8 - Resumo output do modelo de regressão linear, desenvolvido entre a variável dependente, homicídios absolutos por arma de fogo e a variável independente apreensão de armas de fogo – SESDS, na Paraíba na série temporal de 2010 a 2019.....	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE - Assessoria de Ações Estratégicas;

AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública;

BPM - Batalhões Independentes de Polícia Militar;

CGIAE – Coordenação Geral de Informações e Análises Epidemiológicas;

CIISDS - Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança e Defesa Social;

CIOP - Centro Integrado de Operações;

CIPM - Companhias Independentes de Polícia Militar;

COPIS – Coordenação de População e Indicadores Sociais;

CPRPM - Comandos de Policiamento Regional de Polícia Militar;

CVLI – Crimes violentos letais intencionais;

CVP – Crime Violento Contra o Patrimônio;

DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde;

DCCP – Delegacia de Crimes Contra a Pessoa;

DDPC - Delegacias Distritais de Polícia Civil;

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional;

DISP – Distrito integrado de Segurança e Defesa Social;

DPE - Diretoria de Pesquisas;

DRIPC - Departamento Regionais do Instituto de Polícia Científica;

DSPC - Delegacias Seccionais de polícia Civil;

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente;

EPI – Equipamentos de Proteção Individual;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

INFOPEN – Sistema Integrado de Informações Penitenciárias;

IPC – Instituto de polícia científica;

MS – Ministério da Saúde;

NACE - Núcleo de Análise Criminal e Estatística;

NPC - Núcleos de Polícia Científica;

PIB – Produto Interno Bruto;

PPUP– Programa Paraíba Unida pela Paz;

PROERD - Programa de Erradicação das Drogas e da Violência;

REISP – Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social;

SEINSDS - Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba;

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública;

SESDS - Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social;

SICAMIL - Subsistema de Inteligência da Casa Militar;

SICOB - Subsistemas de Inteligência do Corpo de Bombeiros;

SIGMA – Sistema de Gerenciamento Militar de Armas;

SIM – Sistema de Informações sobre mortalidade;

SINARM – Sistema Nacional de Armas;

SIPOC - Subsistema de Inteligência da Política Civil do Estado da Paraíba;

SIPOM - Subsistema de Inteligência da Política Militar;

SISPRI - Subsistemas de Inteligência do Sistema Prisional;

SRPC - Superintendências Regionais de polícia Militar Civil;

STN – Secretaria do Tesouro Nacional;

SVS – Secretaria de Vigilância em Saúde;

TISP – Territórios Integrados de Segurança Pública e Defesa Social;

UPS – Unidades de Polícia Solidária.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 MATERIAIS E MÉTODOS	20
3 ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NO BRASIL.....	25
3.1 O SURTO DA INSEGURANÇA NO NORDESTE	31
4 O ESTADO DA ARTE DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ORIGEM, CONCEITO E SEU CICLO	34
4.1 CICLOS E ETAPAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
4.2 ESTÁGIO PRÉ-DECISÓRIO - AGENDA.....	40
4.2.1 Problemas de agenda	43
4.2.2 A teoria da janela de oportunidades	44
4.2.3 Atores visíveis e invisíveis	45
4.3 O PREÂMBULO ENTRE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
4.3.1 Avaliação de impacto de política pública	51
5 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA	53
5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA PARAÍBA UNIDA PELA PAZ (PPUP) ...	56
5.2 NORMAS ESTRUTURANTES, DECRETOS E REGULAMENTOS VINCULADOS ao PUPP.....	57
5.2.1 Lei N° 9.708, de 25 de Maio de 2012.	58
5.2.2 Lei complementar N° 111, de 14 de Dezembro de 2012.....	59
5.2.3 Lei N° 10.327, de 11 de Junho de 2014.	60
5.2.4 Portaria n° 058/2014/SEDS - João Pessoa – 28, de junho de 2014.	62
5.2.5 Lei N° 10.338, de 02 de Julho de 2014 - decreto N° 35.224 - João Pessoa, 30 de Julho de 2014.....	65
5.2.6 Lei N° 11.049 – João pessoa, 22 de Dezembro de 2017.	66
5.2.6.1 I. <i>Prevenção e repressão qualificadas da violência:</i>	67
5.2.6.2 II. <i>Aperfeiçoamento institucional:</i>	68
5.2.6.3 III. <i>Informação e gestão do conhecimento:</i>	69
5.2.6.4 IV. <i>Formação e capacitação:</i>	69
5.2.6.5 V. <i>Prevenção social do crime e da violência:</i>	69
5.2.6.6 VI. <i>Integração e articulação institucional:</i>	70

5.2.6.7 VII. Valorização profissional:	71
5.3 PROCEDIMENTOS E OPERAÇÕES - FUNCIONAMENTO DO PPUP	71
5.3.1 Operação autoria CVLI	72
5.3.2 Operação malhas da lei	73
5.3.3 Operação risco zero	73
5.3.4 Operação laudo prioritário	73
5.3.5 Operação cidade segura/nômade	74
5.3.6 Operação contra ameaça	74
5.3.7 Operação saturação	74
5.3.8 Operação quadrantes de polícia solidária	75
5.3.9 Operação resgate pela vida	75
5.3.10 Operação visibilidade	75
6 RADIOGRAFIA DOS HOMICÍDIOS NA PARAÍBA E SUAS CONEXÕES COM O PARAÍBA UNIDA PELA PAZ	79
6.1 FACE DA CRIMINALIDADE VIOLENTA.	84
6.2 O CRIME NA PERSPECTIVA ECONÔMICA.	87
6.3 ESTRUTURA DO SISTEMA PRISIONAL PARAIBANO	96
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE A - REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES ENCAMINHADO A SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DA PARAÍBA.	117

1 INTRODUÇÃO

Não é novidade os problemas que o Brasil enfrenta no âmbito da segurança pública. A criminalidade e os crescentes índices de violência demonstram, fielmente, os problemas encarados pelos governos em todos os âmbitos: Federal, Estadual e Municipal. A sensação de insegurança no país é o ápice para alterações das ações cotidianas; o medo e a desconfiança nas instituições moldam o comportamento dos indivíduos e modifica a forma de vivência.

O Brasil lidera há alguns anos o primeiro lugar no ranking de vítimas de homicídios em números absolutos. Não somente, também é tido como um dos países com maiores taxas proporcionais por grupos de 100 mil habitantes. De acordo com os dados do DATASUS/SIM/IBGE¹, a taxa de homicídios, no país, gira, atualmente, em torno de 30 casos por 100 mil habitantes, três vezes mais que o “aceitável” pela Organização das Nações Unidas (ONU) – do ponto de vista dessa organização, o que acontece com o Brasil é alarmante, desde quando suas taxas não se mantinham até 10 homicídios por grupo de 100 mil habitantes. Além disso, sua posição entre os países mais violentos do mundo tem provocado perdas incalculáveis, seja no turismo, seja na economia, pela forma de vivência ou condições humanas de sobrevivência.

Por atingir diretamente a coletividade, o problema da violência se torna merecedor de uma atuação estatal voltada para tentar dirimir seus efeitos e passar para a sociedade uma sensação de segurança. Dessa forma, o tema da segurança pública ganha a cada dia novos contornos, em busca de soluções para o violento quadro que se gerencia. Como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, a segurança pública tem o propósito de manter a ordem pública e a preservação do patrimônio alheio, sobretudo, a garantia do direito à vida. Sendo assim, o Estado, enquanto estrutura burocrática, na função especificamente de organizar e prover a ordem social, busca meios de ponderar a violência que assola naturalmente a sociedade.

Todavia, se é apresentado um Brasil com crise de segurança pública e questões a serem resolvidas, introduz que seus Estados, em grande maioria, enfrentam um problema em comum: a violência. À nível de regiões brasileiras, o

¹ Departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. / Sistema de Informação sobre Mortalidade. / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Nordeste passou a ter um quadro de violência mais frequente, com o passar dos anos: homicídios, assaltos, roubos, furtos, latrocínios e estupros cresceram de forma exponencial na região que, a partir de meados da década passada, incidiu como a mais violenta do país.

Segundo os dados do Ministério da Saúde, o Nordeste sozinho, é responsável, por pouco mais de 37% dos homicídios no Brasil. Em 2017, os registros de homicídios ultrapassaram os 22 mil óbitos intencionais; os pesquisadores, por sua vez, passaram a focar os seus interesses na região para procurar entender a sua dinâmica e causas. As pesquisas, no entanto, tiveram início com mais frequência a partir de 2010, quando o quadro de epidemia de assassinatos chegou a patamares nunca vistos antes na história.

A partir do levantamento precedente de estudos regionais, foi possível observar que alguns problemas estruturais/sociais relacionados à condição de vida das pessoas vêm melhorando consideravelmente com o passar dos anos, bem como afirma Soares (2008), nos últimos 50 anos, o analfabetismo despencou no Brasil, assim como a mortalidade infantil e a pobreza absoluta. Os pobres tornaram-se menos pobres, os ricos e a classe média também têm mais do que antes, mas as taxas de homicídio não decaíram – ao contrário, cresceram durante quase um quarto de século.

No estado da Paraíba o cenário não muda, os índices que medem a situação social e econômica apresentaram melhorias, mas não impactaram diretamente na redução da violência homicida (SILVA E NÓBREGA JR, 2019). Desde o século passado, o estado da Paraíba apresentava uma tendência de crescimento constante nos números de homicídios; a dinâmica só foi ser reparada à redução, a partir de 2012. Essa realidade já sinalizava a necessidade de medidas para retificação. Foi então que, a partir do ano de 2011, um programa de ações intervencionistas de reforço a segurança pública foi criado, tornando-se, posteriormente, política pública de Estado, intitulado “Programa Paraíba Unida pela Paz – PPUP”.

O programa tem como propósito criar mecanismos de combate à criminalidade com a finalidade de reduzir os índices de violência do Estado, de modo que possa construir um modelo de gestão focado em resultados com vistas ao aprimoramento da segurança pública. O foco está nas principais cidades do Estado, sendo: João Pessoa, Campina Grande, Bayeux, Santa Rita, Cabedelo e Patos. Estas que, segundo o DATASUS/SIM/IBGE, possuem as maiores populações e, também, os maiores registros de crimes contra a pessoa.

Dessa forma, esse trabalho buscou realizar um diagnóstico do crime violento levando em consideração os homicídios como *proxy* para avaliar a violência na Paraíba. A hipótese geral do estudo é que a redução dos índices de violência, a partir do ano de 2012, no Estado da Paraíba, foi propulsada, majoritariamente, pelo surgimento do PPUP. A tarefa, portanto, foi averiguar diante das ações e diretrizes compostas no programa, quais os impactos foram gerados, levando em consideração os objetivos e tempos de atuação das medidas, por meio de variáveis institucionais.

Nesse sentido, Nóbrega Jr. (2018) abaliza a importância de produzir diagnósticos precisos sobre dados dispostos de políticas públicas de segurança, sobretudo, de como é exercida sua produção nos estados nordestinos. Destaca, também, que o déficit no uso inteligente das políticas públicas, reforça o cenário deplorável da região, com elevações consistentes de mortes violentas intencionais.

O estudo também incorporou a discussão sobre criminalidade e segurança pública a nível de Brasil, região Nordeste e, mais especificamente, a Paraíba, considerando a dinâmica da violência homicida de 2008 a 2019, tentando interpretar sobre as ações e diretrizes do PPUP, o comportamento dos atores e das variáveis que compõem o quadro da segurança pública no Estado; assim, o desenho e o desempenho institucional da política, na série temporal, com cruzamento de variáveis institucionais, testes estatísticos etc. Somado a isso, resvalou sobre o campo das políticas públicas em suas fases e subsistemas, com ressalvas específicas à área da segurança, apresentando estudos de casos brasileiros, a níveis gerais, destacando as principais pautas e assinalando o rumo das políticas públicas no quadro de instituições coercitivas, como principais mecanismos de combate à criminalidade.

Logo, a relevância desse trabalho é culminada a diversos fatores: primeiramente, auxilia na compreensão do que é uma política pública e qual sua importância para a resolução dos problemas públicos, não somente se atentando apenas a importância, mas destacando também a complexidade nos estágios e etapas de funcionamento; em segundo lugar, explica o desenho da política pública, a participação de atores essenciais e os estímulos que resultaram na criação do projeto; e terceiro, essencialmente, dispõe sobre a dinâmica violenta que engloba a criminalidade no Brasil, no Nordeste e especificamente na Paraíba, destacando a problemática emergente, apresentando procedimentos gerais à composição de políticas públicas e seu desfecho geral na série estudada, o que por sua vez, promove subsídios teóricos e empíricos sobre o discernimento da temática.

A propósito desta atividade, o estudo é estruturado seguindo uma lógica sistemática para a compreensão dos objetivos expostos. A ideia foi separar em unidades de forma que introduza, inicialmente, o interlocutor à problemática da violência no Brasil, sobretudo no Nordeste e na Paraíba. Segue-se com uma discussão sobre a importância das políticas públicas dentro do panorama político e social, fazendo apontamentos gerais a respeito da temática, incluindo as classificações e o funcionamento das políticas públicas enquanto ações do governo em respaldo as demandas sociais; o valor de fazer análises e avaliações de políticas públicas, tanto para a manutenção de ações, quanto para analisar as resoluções do ponto de vista administrativo.

Subsequentemente, é apresentado um intercâmbio entre o papel do Estado na construção de políticas públicas de segurança no combate à criminalidade e como surgiu o Programa Paraíba Unida pela Paz, com a configuração de suas normas estruturantes, decretos e regulamentos vinculados, seguido de seus procedimentos e operações. E, por último, é trabalhada a questão chave para análise do desfecho da política pública no estado, com dados empíricos que encorpam a discussão sobre insegurança e violência, no que se refere aos homicídios e registros de CVLI por AISP e REISP da Paraíba, averiguando o impacto das variáveis institucionais, como: gastos em segurança pública, apreensão de armas de fogo e apreensão de homicidas, por exemplo, na criminalidade violenta.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Na contemporaneidade, um dos principais problemas nos estudos científicos de violência e criminalidade é, sem dúvidas, os dados. Embora haja plataformas, como será apresentado a seguir, os problemas com registros frustrados, ignorados ou não contabilizados são recorrentes. A dificuldade burocrática na solicitação direta de informações às Secretarias de Segurança Pública e Núcleos de Estatísticas Criminais, fadiga, ainda mais, a execução de trabalhos na área, limitando as análises e, consequentemente, gerando impactos nocivos do ponto de vista pragmático da política.

Para além, o Brasil sofre com a ausência de um sistema de segurança pública a nível central de governo, ao qual deveriam potencializar seu papel nacional, enquanto coordenadores de sistema (com a formação de bancos de dados, apoios logísticos e etc.), atuando diretamente em casos externos, tanto aos Estados, como em fronteiras com outros países, já que tais agravantes, impactam indiretamente o território nacional (PEREIRA FILHO, TANNURI-PIANTO E SOUSA, 2010).

A ausência de uniformidade e transparência direta nas secretarias estaduais de segurança pública, dificulta uma padronização das informações, e condiciona os pesquisadores da área a recorrer, na maioria dos casos, às plataformas virtuais do Ministério da Saúde, a exemplo do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), que embora demandem tempo para atualizar as informações, são padronizados tanto no sentido estrutural do sistema, como nas definições metodológicas das variáveis.

Assim, as informações trabalhadas nesse estudo, são compreendidas como registros oficializados. Na maioria dos casos, tendem a apresentar a realidade concreta a partir de um panorama majoritário. No entanto, ressalta-se para ocorrências informais que, infelizmente, não é possível mensurar. Ademais, estes mecanismos tendem a evoluir com aperfeiçoamentos subsequentes e corroborar para transitoriedade de informações entre os sistemas.

No que diz respeito ao carácter metodológico, o estudo é de cunho explicativo e exploratório, com a utilização de pesquisas bibliográficas em compromisso a fundamentação da abordagem central e, preponderantemente, quantitativo, com a utilização de estatística descritiva e inferencial. Estes métodos viabilizam estratégias a execução da análise das informações apanhadas.

O estudo utiliza-se de bancos de dados secundários, disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – população residente/estimativas populacionais; Sistema de Informação de Mortalidade e Sistema de Dados do Sistema Único de Saúde (SIM/DATASUS), órgão ligado ao Ministério da Saúde (MS); Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP/JC); Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – (DEPEN); Anuário Brasileiro de Segurança Pública (versões disponíveis para atualização dos dados); Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Índices de preços – fatores acumulados do Banco Central do Brasil (BCB). Secretaria de Estado e de Defesa Social da Paraíba (SESDES/PB); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE) – Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Anuário de Segurança Pública da Paraíba.

A variável *proxy* de violência utilizada é o homicídio, estando conceitualmente definida conforme a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados a Saúde – CID 10, na codificação X85-Y09 do Banco do SIM/DATASUS, onde tem-se registrado o óbito por causas externas, quadrante “agressões”². Para os dados de CVLI resgatados no anuário de segurança pública da Paraíba, as definições consideram: homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais dolosas seguidas de morte, e outros crimes intencionais que resultem em morte.

O período analisado é de 2008 a 2019, sendo dividido em seções diferentes e trabalhadas com maior enfoque no período 2011-2019, dado os registros iniciais da política pública de segurança predominante no estado, e o último ano com informações disponíveis. Assim, o método de análise corresponde a um “antes e depois/durante” à política pública, englobando a última década de registros contabilizados. Nesse sentido, Nóbrega Jr. (2019) ressalva que as análises de séries temporais são fundamentais para averiguar tendências, sazonalidades e previsões, transparecidas pelos dados ao longo do tempo, e que a definição bem delimitada de objetos de pesquisas são essenciais para enfatizar as preocupações cardinais do autor.

É transcendente destacar, que em diversos casos, séries temporais não foram mantidas por: 1º) ausência de informações, ou por, 2º) ajustes metodológicos. Tais

² Por agressões o banco de dados compreende: “homicídios, lesões infligidas por outra pessoa empregando qualquer meio, com a intenção de lesar (ferir) ou de matar”.

ações correspondem, em primeiro caso, pela ausência de dados e, em segundo caso, a fins de sintetizar as redundâncias conclusivas, dada a constância das informações nos anos subsequentes.

O tratamento dos dados se dá em grande parte com a utilização de taxas por grupos de 100 mil habitantes. Atualmente, esta taxa é utilizada como o principal parâmetro para medir, por exemplo, os níveis da violência tendo em vista os daltonismos causados pelos números absolutos de homicídios, e a discrepância populacional. O cálculo proposto sustenta os números absolutos, mas pondera a estimativa populacional e apresenta uma resultante mais adequada a realidade, constituindo a seguinte formula:

$$\text{NabsHom/Pop} \times 100000 = \text{TxHom}$$

Na qual “NabsHom” são os números absolutos de homicídios e “Pop” é a estimativa populacional, respectivamente do espaço. A taxa de homicídios é resultado da divisão dos números absolutos sobre sua população. O produto dessa divisão é multiplicado por 100 mil, o que resulta na taxa. As fontes das variáveis que será utilizada para calcular as taxas de homicídios são majoritariamente do SIM e IBGE.

Também foi realizado um cálculo econômico, sob os gastos em segurança pública, considerando a proposição destes para a totalidade do Estado. Os dados separam-se em duas margens de valores: nominais e reais. Os valores nominais, são os valores na integra utilizados naquele ano, desconsiderando alguns aspectos, como níveis de preço – efeitos da inflação. Os valores reais, a seu turno, são resultados de um cálculo de atualização monetária relacionado aos efeitos dos níveis inflacionários, disponíveis a partir do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor), índice que mede a variação de preços do mercado e representa, no Brasil, o índice de inflação que determina entre outras palavras, a “valorização da moeda”. Assim, o cálculo proposto, pretende mostrar uma resultante mais adequada a realidade, reduzindo as inconsistências destas variações no decorrer dos anos. O cálculo se dá na seguinte forma:

$$\text{VN} \times \text{IPCA}/100 + 1 = \text{VALOR CORRIGIDO}$$

A atualização é obtida pela multiplicação do valor a ser corrigido (VN), ou 1 se não for informado, pelo fator acumulado do índice de referência/correção (IPCA), dividido por 100 e somado com 1. Este cálculo é utilizado como padrão pelo Banco Central do Brasil, em resposta metodológica a realização do cálculo de atualização monetária. Para tal fato, é considerado o mês e o ano da data inicial, do valor e o mês

e o ano, correspondente a data final que se deseja ter o resultado. O período inicial adotado neste estudo foi referente ao primeiro mês do ano em questão, por exemplo, (para 2008, mês 01 de 2008, para 2009, mês 01 de 2009, e assim sucessivamente) e o período final, corresponde a data do último mês do último ano trabalhado, neste caso, mês 12 de 2018. Isto se deve, porque o IPCA é um fator acumulado de todos os meses para aquele ano, considerando-se a partir do primeiro mês, tem-se a garantia da inclusão integral do IPCA anual.

Dessa forma, vale ressaltar que o cálculo feito para considerar os gastos reais buscou ponderar as oscilações econômicas do Brasil, cruzando os valores dos respectivos anos, com a inflação empregada para cada ano representada em um quadro pela expressão de fator acumulado.

Esses dados serão trabalhados com auxílio de softwares como o Excel e o SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), no intuito da elaboração dos gráficos, planilhas e modelos estatísticos (descritivos e inferenciais).

Os modelos estatísticos executados neste estudo, estão fundamentados na literatura especializada vigente na área, e buscam conferir as correlações entre variáveis e possíveis conexões causais exercidas sobre o fenômeno da criminalidade violenta.

O primeiro modelo estatístico corresponde ao coeficiente de correlação de Pearson (ou bivariada simples), que mede o grau de correlação e direção da correlação, se é positiva ou negativa, entre duas variáveis X e Y. A análise correlacional indica a relação entre duas variáveis lineares e os valores sempre serão entre 1 e -1, sendo que quanto mais próximo de 1 (independente de positivo ou negativo), maior será o grau de correlação. O sinal indica a direção, se a correlação é positiva ou negativa, e o tamanho da variável indica a força desta correlação. Em análise a resultante, de 0,9 a 1 indica uma correlação muito forte; de 0,7 a 0,9 indica uma correlação forte; de 0,5 a 0,7 indica uma correlação moderada; de 0,3 a 0,5 indica uma correlação fraca e de 0 a 0,3, o grau de correlação é desprezível.

O segundo modelo estatístico é a Regressão Linear Simples (RLS), que serve para medir a relação ou nível de associação entre várias variáveis em conjunto, sendo mais robusto que o modelo de correlação bivariada. A análise de regressão é uma metodologia estatística que utiliza a relação entre duas ou mais variáveis de tal forma que uma variável pode ser predita a partir de outra ou outras. A definição dos

indicadores é sustentada pela argumentação teórica e empírica, apresentada pela literatura pertinente, como destacado.

Há de se destacar, que essa pesquisa é produto do empenho em estudos complementares na área, da participação no Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU), desde a graduação em Ciências Sociais, com a realização de iniciações científicas e publicações de artigos em periódicos e livros.

3 ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA HOMICIDA NO BRASIL

É consentido na literatura nacional sobre segurança pública, que o crime é um fenômeno multifacetado, tanto é que não há uma variável totalmente precisa para mensurar crime e a violência. Como se verá nesse trabalho, e em vários outros que utilizem a metodologia quantitativa, são utilizadas variáveis *proxies* para realizar a manipulação e as comparações dos dados. Porém, quem primeiro lançou as luzes nessa questão foi Gary Becker, no ano de 1968.

Utilizando o pressuposto da teoria da escolha racional, Becker acreditava que o crime não passaria de um cálculo racional empregado pelo delinquente antes de realizar o ato. Logo, o modelo do autor relaciona o número de crimes pelos custos da probabilidade de ser apanhado, processado e, conseqüentemente, condenando ao pagamento de determinada pena privativa de liberdade.

Assim, o indivíduo irá realizar os ganhos que advirão da atividade ilícita com os possíveis ganhos da atividade realizada no mercado legal, bem como se o risco da empreitada compensará o resultado final (BECKER, 1968). Se a renda do mercado legal for inferior ao custo benefício em realizar a empreitada criminosa, de acordo com o autor, o indivíduo optará por realizar o crime. Araújo (2002) sistematiza o modelo de Becker da seguinte forma:

$$NB_i = Li - Ci - Wi - (Pr * Pu)$$

Onde o “NB_i” será o benefício líquido do indivíduo “i”; “Li” será o valor monetário do ganho com o crime; “Ci” será referente ao custo de planejamento e execução do crime; “Wi” indicaria o custo de oportunidade; “Pr” se refere a probabilidade de captura e condenação, e “Pu” resultaria no valor monetário do castigo. De acordo com essas variáveis, renda, salário e educação seriam pontos que estimulariam o indivíduo buscar suas vantagens no mercado, tidos por fatores positivos (CAMPOS, 2008). Já os fatores negativos seriam as variáveis utilizadas para desestimular o cálculo pelo crime, fortalecendo os custos através da repressão policial, gastos públicos com justiça criminal, bem como maiores punições (CAMPOS, 2008).

Becker (1968) em resumo, conclui que: toda decisão pública sobre segurança deverá ser sobre gastos públicos, seja ela através de incentivos positivos ou negativos: polícia, inteligência, juizados especiais criminais, educação, assistência

social, oferecimento de denúncia por parte do Ministério Público, renda, apreensão e condenação do delinquente e dimensão da pena; todas essas variáveis contribuirão para dificultar o cálculo efetuado pelo indivíduo para a realização ou não da ação criminosa.

Para tanto, a violência constitui sérios problemas recorrentes ao campo político, tais que correspondem ao controle social e garantia de direitos civis a população. Por consequências indiretas, os custos da violência e da criminalidade ultrapassam os limites da esfera privada/individual, e impactam nos investimentos econômicos, como: os gastos em saúde pública, educação, assistência social, geração de renda, arrecadação de impostos etc. (SANTOS, GONTIJO E AMARAL, 2015)

No Brasil, a criminalidade e os crescentes índices de violência, demonstram, fielmente, os problemas encarados pelos governos em todos os âmbitos – Federal, Estadual e Municipal. O país lidera há alguns anos, o primeiro lugar no ranking de vítimas de homicídios em números absolutos e, não somente, também é tido como um dos países com maiores taxas proporcionais por grupos de 100 mil habitantes. Examinar as causalidades do fenômeno e apontar soluções é uma tarefa complexa e requer cuidados particulares e concomitantes à “epidemias sociais”, como a deploração dos indicadores socioeconômicos e restrição de assistências sociais.

Por assim dizer, o que compreende-se por segurança pública, no Brasil, perpassa por legados autoritários assumidos historicamente por governos brasileiros. Trata-se de uma trajetória institucional que aproxima a segurança como um dever e prerrogativa do Estado, neste passo, se afastando da noção de direito como cidadão (CARVALHO, 2008).

Sapori (2007) afirma que mesmo após a redemocratização do Brasil e de um bom número de avanço no tocante aos direitos sociais, a mesma ênfase não se aplicou no campo da ordem pública, visto que a democracia brasileira assistia à deterioração da capacidade que tem o poder público de controlar a criminalidade e a violência. De acordo com Nobrega Jr (2019), nos últimos dez anos, a segurança pública como serviço prestado pelo Estado passou a ter destaque no meio político em virtude do quadro de violência exacerbada que o país se encontrava, e que, anterior a esse momento, a segurança pública era de ônus exclusivo das polícias, não havendo diálogo entre essas duas instituições.

Nesta linha, Soares (2005) expõe como a área de segurança pública foi negligenciada por diversos fatores – ideológicos-partidários – que voltaram-se a

convicções de que os investimentos deveriam equipar as polícias, tolerando a brutalidade e a corrupção, para manter-se o foco nos crimes em periferias, o que por consequência, beneficiaria as elites. Em tal caso, Nóbrega Jr. (2019) também apontou para inconsistência de políticas públicas no setor, como problemas à estabilidade democrática de um país. Destacando que, tais políticas em segurança devem ser de Estado e não de governos, garantindo a efemeridade às volições eleitorais.

Entretanto, o que induz a criação destas políticas é a existência de um problema público (*public issue*). E, sem dúvidas, um dos assuntos que mais ganhou importância nas agendas políticas de atores públicos e da mídia foi a violência criminosa. Visto que se trata de um problema que afeta toda a população, independentemente de credo, cor, sexo, gênero ou idade, e que, culturalmente, os governos brasileiros somente voltam a atenção as questões relativas a criminalidade quando estas extrapolam o limite estrutural aceitável (BEATO FILHO, 1999).

O medo da violência e da criminalidade, de acordo com Diamond e Morlino (2005), são fatores que levam a apatia e desmobilização política, visto que se torna deveras arriscado ir às ruas, cabendo ao Estado e aos governos eleitos elaborarem políticas públicas de segurança pública para dirimir esse risco (NOBREGA JR, 2019).

Desde 1980, as taxas de homicídios passam por grande incremento, alcançando números inaceitáveis em muitos dos estados da federação. Os jovens do sexo masculino são os mais vitimados pela criminalidade homicida: “são indivíduos preponderantemente solteiros; com baixos níveis de escolaridade; de cor negra (pardos e pretos); entre 15 e 29 anos” (Silva e Nóbrega Jr, p.223, 2019). Além das perdas humanas, esse contexto gera um impacto negativo, tanto na sociedade como na economia. As explicações para esse significativo crescimento são múltiplas. Desde as que apontam a pobreza e a desigualdade social até as que levam em consideração o cálculo estratégico dos atores criminosos às práticas dos delitos. A ineficácia institucional também aparece como causa para o fortalecimento dos crimes violentos (Nóbrega Júnior, Zaverucha e Rocha, 2009).

Até onde se tem informações, o maior crescimento das taxas de homicídios no Brasil ocorreu no final do século XX (quando saiu de 22,2, em 1990, para 26,7 no ano 2000 – incremento de 20,2%; ao que tende, a taxa registrada em 2010, foi de 27,4, um crescimento de 2,6% nos mesmos 10 anos considerados anteriormente; 5 anos depois, em 2015, a taxa cresceu, aproximadamente 3,7%, alcançando os 28,4 homicídios por grupos de 100 mil habitantes. O fato nos mostra que, analisando uma

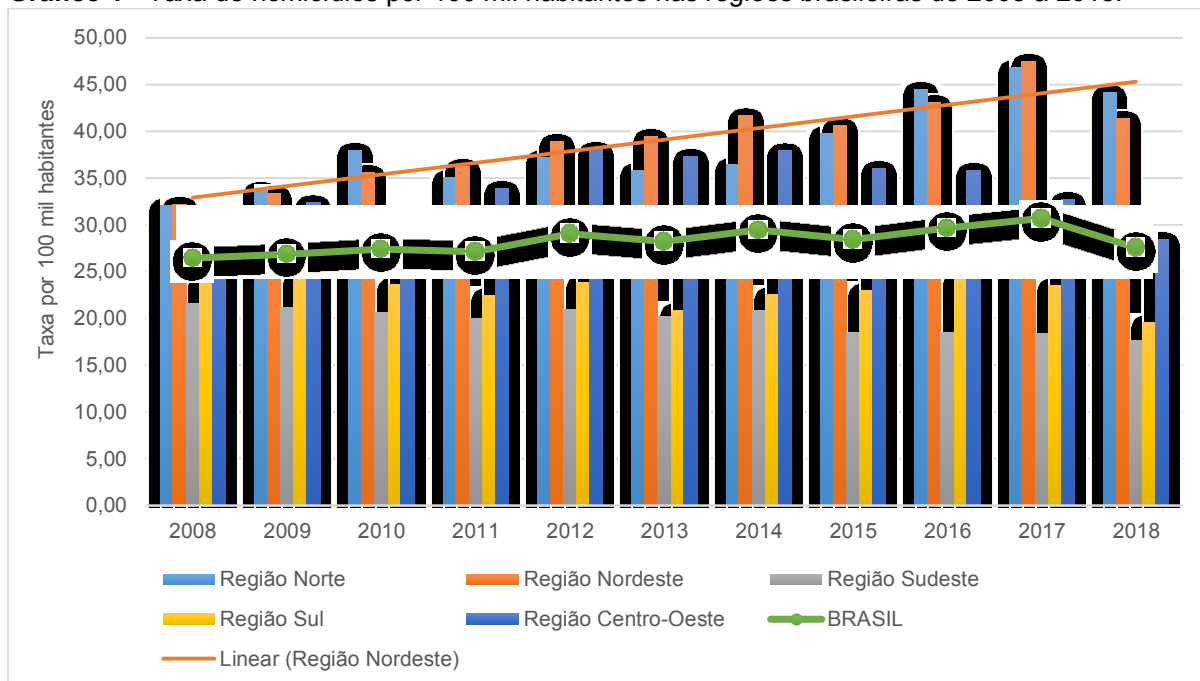
série histórica de 25 anos, o Brasil vem manifestando crescimentos lineares em seus registros, apesar das taxas não seguirem uma padronização, pois como observamos, dos anos de 1990-2000 o crescimento foi de 20,2%, de 2000-2010 foi de 2,6% e de 2010-2015 3,7% (JORGE, 2018).

Em contrapartida, Jorge (2018), destaca o deslocamento dos homicídios que antes estavam concentrados nos dois principais polos do Sudeste, passando a marcar presença no Nordeste, em anos subsequentes. Os dados mostram que, nestes mesmos períodos, o crescimento das taxas foi muito mais expressivo, saindo, no ano 1990, de 14,9 para 19,3, em 2000; de 19,3 para 35,6, em 2010; 35,6 para 40,6, em 2015.

Nóbrega Jr. (2012) ressalva o impacto do crescimento da violência no Brasil, com destaque para o Nordeste, tida como a região com maiores números e taxas de homicídios por cem mil habitantes. Considera que a violência vem mudando a face comportamental da sociedade, impondo um alto custo em termos socioculturais e políticos, além de atingir decisivamente a atividade econômica e impor um alto custo para as contas públicas, espalhando o medo na sociedade, impondo comportamentos altamente defensivos levando à desconfiança entre os cidadãos, vindo a fragilizar a nossa já débil cultura cívica.

A violência, por assim dizer, assume função mobilizastes na estrutura social. Diamond e Morlino (2015), caracterizam que a violência e a ausência de respeito às leis, são elementos de desmobilização política. Estes acontecimentos demandaram uma série de estudos para compreender as causalidades da criminalidade, bem como mecanismos sistêmicos ao seu combate.

Como apresentado no gráfico 1, as taxas de homicídios no Brasil estão longe de encaixar-se no padrão de aceitabilidade definido pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), de 10 homicídios por 100 mil habitantes, independente da região considerada. Levando em consideração os dados da série exposta no gráfico, é possível identificar uma constância das taxas de homicídios anuais a nível do Brasil, mantendo-se entre 25 a 30 homicídios por 100 mil habitantes, o que não se repete, por exemplo, no Norte e Nordeste, com crescimentos contínuos até 2018, registrando os maiores índices do país com uma média de aproximadamente 38 casos, na série em questão.

Gráfico 1 - Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nas regiões brasileiras de 2008 a 2018.

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social - SEDS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Estimativas de população; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É importante frisar que o fenômeno dos homicídios se comporta de diferentes formas no Brasil. O meio pelo qual a violência cresce no país assume diferentes configurações, e deve-se levar em consideração os contextos inseridos, para compreender o porquê deste mesmo período. Enquanto, por exemplo, o Nordeste dispara seus índices, o Sudeste reduz, sendo hoje a região com as menores taxas do país.

Estudos como o de Nóbrega Jr. (2017), apontaram algumas possibilidades causais para o descontrole da criminalidade no Nordeste, ressaltando o teor pouco investigativo de estudos que buscam compreender estas problemáticas. Os resultados alcançados, destacaram em uma série temporal (de 2000 a 2013) como as regiões Sudeste e Nordeste dinamizaram de formas distintas o (des)controle dos homicídios, havendo um processo de migração dos altos índices na região Sudeste para o Nordeste e dos baixos índices da região Nordeste para o Sudeste, como destacado no estudo anterior. O autor atribui esta migração a melhorias socioeconômicas do Nordeste, nos últimos anos, em paralelo as melhorias da gestão de inteligência da segurança no Sudeste, o que levou muitos potenciais criminosos a investirem no Nordeste, onde o aparato de segurança manteve-se estável, não obstante o aumento da demanda social por mais segurança.

Como é possível analisar no ranking exibido no quadro 1, as maiores taxas de homicídios estão concentradas nas unidades federativas do Norte e Nordeste do Brasil. São registros até 6x maiores que a média aceitável internacionalmente, e se dinamizam de formas distintas a cada estado.

Quadro 1 - Taxa de homicídios por 100mil habitantes nas unidades federativas do Brasil, 2008 a 2018. A última coluna do quadro refere-se à média ponderada nos anos analisados e apresenta um ranking da violência nos estados brasileiros.

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média 08-18
AL	60,33	59,35	66,87	71,39	64,63	65,07	62,77	52,32	54,18	53,65	45,77	59,67
PA	39,02	40,08	46,34	39,92	41,37	42,54	42,48	44,78	50,81	54,26	54,61	45,11
SE	27,76	32,33	32,69	34,98	41,64	43,95	49,42	58,05	64,61	57,25	49,51	44,75
ES	56,35	56,89	51,02	47,14	46,59	42,17	41,39	36,85	31,88	37,80	30,18	43,48
PE	50,88	44,96	39,45	39,10	37,24	33,92	36,19	41,17	47,18	57,16	43,91	42,83
CE	23,89	25,32	31,81	32,71	44,63	50,95	52,30	46,75	40,57	60,22	52,76	41,99
RN	22,98	25,50	25,57	32,95	34,79	42,86	47,00	44,86	53,29	62,73	55,36	40,72
GO	30,66	32,09	32,96	37,35	45,38	46,19	44,24	45,31	45,21	42,13	37,80	39,94
BA	33,01	36,78	41,05	38,76	41,89	36,92	39,12	38,06	44,56	44,79	42,84	39,80
AP	34,25	30,32	38,88	30,54	36,22	30,61	34,09	38,22	48,70	41,62	57,87	38,30
RR	25,19	27,76	26,82	20,64	30,46	43,85	31,79	40,15	39,48	47,45	66,60	36,38
PB	27,44	33,50	38,63	42,57	39,97	39,62	39,33	38,29	33,88	33,21	30,28	36,07
MT	31,65	33,21	32,00	32,19	34,03	36,27	42,05	36,72	35,67	32,77	28,41	34,09
AM	24,84	26,99	31,08	36,51	37,43	31,28	32,01	37,38	36,28	41,19	30,02	33,18
AC	19,56	22,14	22,52	21,97	27,41	30,14	29,36	27,01	44,45	62,20	47,86	32,24
RO	32,14	35,77	34,92	28,42	32,96	27,83	33,00	33,93	39,17	30,68	25,49	32,21
RJ	33,91	31,63	32,84	28,31	28,25	29,85	32,79	28,92	33,15	35,12	39,13	32,17
PR	32,48	34,44	34,24	31,59	32,66	26,46	26,68	25,63	26,61	23,52	21,22	28,69
DF	31,75	33,76	30,67	34,52	35,94	29,93	29,48	25,42	25,46	20,00	16,57	28,50
MA	20,19	21,94	23,06	23,94	26,44	31,84	35,86	35,31	34,63	31,14	25,25	28,14
TO	18,51	22,29	23,49	25,63	26,73	23,61	25,39	32,67	36,92	34,77	27,01	27,00
MS	29,75	30,63	26,37	27,04	27,22	24,27	26,68	23,65	24,34	23,29	17,58	25,53
RS	21,85	20,45	19,33	19,17	21,95	20,73	24,18	25,96	28,25	28,97	21,85	22,97
MG	19,55	18,67	18,58	21,59	22,96	22,89	22,75	21,68	21,98	20,26	15,37	20,57
PI	11,54	12,24	13,18	13,88	16,61	18,69	22,41	20,26	21,82	19,38	18,90	17,17
SC	13,13	13,32	13,14	12,71	12,71	11,68	12,83	13,67	13,95	14,85	13,26	13,20
SP	14,98	15,33	14,18	13,62	15,14	13,47	13,52	11,60	10,32	9,58	9,48	12,84

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social - SESDS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Estimativas de população; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O quadro 1, apresenta uma personalização por cores que tenta abalizar os períodos “quentes” (representados pela cor vermelha) e os períodos “frios”

(representados pela cor azul), contudo, apesar do único estado brasileiro que de fato apresenta um controle das taxas de homicídios do país seja São Paulo (seguido de Santa Catarina), com as menores médias no período analisado, outras unidades federativas do Brasil demonstram tendências de quedas ou estabilidade das taxas, como é o caso da Paraíba, Mato Grosso, Rondônia, Paraná, Distrito federal e Mato Grosso do Sul e São Paulo; outros à estabilidade, como Santa Catarina, Piauí e Minas Gerais.

O mesmo não acontece com outros estados brasileiros que, no início da série analisada (2008-2018), apresentavam “controle” sobre os índices (no sentido de manter a média da variável), mas que encaminham-se as maiores taxas já registradas no país, como: Pará, Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Amazonas, Roraima, Rio de Janeiro, Amapá e Acre.

O estado de Alagoas é um fenômeno a parte destas definições, historicamente, na série analisada. O estado lidera com os maiores registros, sendo o pico deles em 2011, quando chegou a taxa de 71 homicídios por 100 mil habitantes, alcançando a maior taxa da história do Brasil, seguido de reduções constantes, mas que, apesar disso, estão distantes de uma controle da violência homicida.

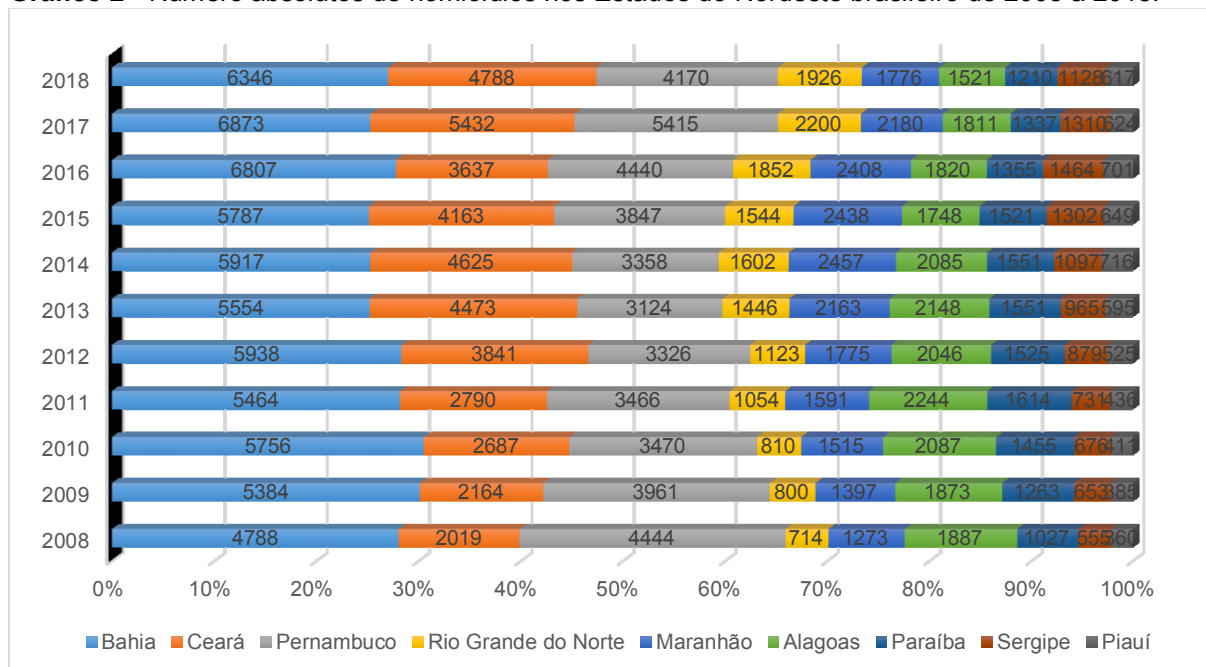
3.1 O SURTO DA INSEGURANÇA NO NORDESTE

Como já tratado alhures, a variável homicídio é uma das principais no tocante a mensuração de políticas públicas voltadas à segurança. De acordo com Nobrega Jr. (2019) os registros de homicídios no Brasil, entre anos de 2000 e 2010, foi de aproximadamente meio milhão de mortes por agressão ou homicídio no país, sendo que em 2010 o Brasil respondeu por 10% de todos os homicídios do mundo. Durante essa época, a grande parte desses números se encontravam na região Sudeste, parte mais desenvolvida do país, sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro. Acontece que, desde 2006, o surto da violência homicida cresceu demasiadamente na região Nordeste (NOBREGA JR, 2012).

Entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios na região Nordeste cresceu mais de 54%, chegando até a alcançar o posto de região mais violenta do Brasil em números absolutos (NOBREGA JR. 2019). Ainda de acordo Nobrega Jr. (2019) o Nordeste se encontra com números de guerra, vivenciando uma endemia de violência que

necessita, urgentemente, ser contida através de políticas públicas de segurança efetiva.

Gráfico 2 - Número absolutos de homicídios nos Estados do Nordeste brasileiro de 2008 a 2018.



Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social - SEDS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Estimativas de população; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É de fácil intuição pelo modelo de representação escolhido para ilustração, no gráfico 2, como três territórios do Nordeste concentram as maiores populações e, também, a maior parte dos homicídios, ano após ano. Em 2008, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, já ocupavam aproximadamente 65% dos homicídios totais na região Nordeste; nos anos subsequentes, estes números oscilaram, mas sempre mantendo uma margem próxima aos 60% com uma variação de 2 a 3 pontos percentuais, para mais ou para menos. Passados alguns anos a proporção da concentração dos homicídios nestes três estados tem variado pouco, mas em dinâmica diferente dos três maiores estados.

Como cada estado detém um conjunto administrativo diferente, é de se esperar que o comportamento da força estatal trabalhe de forma diversa. Logo, a dinâmica dos homicídios absolutos nestes estados, embora na somatória apresentem uma proporção similar com o passar dos anos, individualmente, cada um tende a se comportar de uma maneira.

Assim como a maioria expressiva dos estados Nordestinos, a Bahia, que detém os maiores números absolutos de homicídios, variou negativamente os números

absolutos de mortes por agressão, se analisados os números individualmente ao passar dos anos, percebe-se que, desconsiderando as proporções percentuais, o crescimento foi expressivo em praticamente todos os estados, mas, sobretudo, os três anteriormente destacados tiveram um incremento maior.

O estado da Paraíba, objeto focal de estudo nesse trabalho, exerceu sua dinâmica de forma crescente, desde o início do século, e só foi ter resultados contrários ao crescimento a partir de 2012, com uma queda sutil dos registros totais, que decorreria, posteriormente, a uma redução contínua e progressiva, sendo destaque no cenário nacional, por ser um dos poucos estados, sobretudo, nordestinos a reduzir consecutivamente os números de assassinatos.

Dessa forma, o problema social estabelecido no Brasil com relação a violência, surge principalmente pelo descaso dos governos com a segurança pública, área que envolve uma série de valores sociais que transbordam as limitações de ações específicas no combate a violência em si, mas relaciona-se com outras áreas temáticas, a exemplo da educação, fato que, pela ausência, pode possibilitar a criação de um sistema cultural ou condicionantes sociais propícias à criminalidade e, por consequência, a um crescimento da violência. Assim, a segurança pública assume uma tarefa multidimensional, tendo em vista que não são apenas ações centrais que denominarão o rumo da ordem social, mas atividades interligadas a estabilidade social como um todo.

A questão, portanto, é elencar sobre a importância de planejamentos setoriais de políticas públicas, no intuito de controlar a criminalidade. Dessa forma, o esclarecimento à desenvoltura destas ações, pressupõe uma compreensão mínima sobre o funcionamento político, a participação de agentes e o papel direto e indireto assumido pelos atores públicos para sancionar o problema da violência e assegurar os direitos dos cidadãos, abalizados constitucionalmente.

A indagação básica para esse argumento é, primeiramente, reconhecer que área da segurança pública é rodeada de achismos e impulsos com pouca fundamentação científica e que estas indagações, por vezes, conseguem atingir o corpo governamental e se transformarem em ações compartilhadas. O problema, por conseguinte, é que essas ações podem ser ilógicas e ocasionar efeitos infaustos, além de desviar as reais prioridades do projeto e, conseqüentemente, resultar no desperdício de recurso público. Para tanto, a próxima seção tem o objetivo de elencar sobre o funcionamento das políticas públicas e sua função na sociedade.

4 O ESTADO DA ARTE DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ORIGEM, CONCEITO E SEU CICLO

O filósofo grego Aristóteles já proclamava, na Grécia antiga, que o homem era um animal social, portanto, somente viveria plenamente em sociedade. Logo, percebe-se que a política não é nenhuma novidade para o ser humano, já que ela esteve presente desde os primeiros momentos do convívio social através da relação familiar entre as tribos, passando pela ascensão e a queda do Estado Absolutista e terminando no aparecimento da democracia liberal, Estado de Bem-Estar Social e o atual Estado Democrático de Direito. Na acepção weberiana, a sociedade civil legítima e financia o Estado, credenciando-o para a manutenção de questões primordiais ao convívio social, podendo, para tanto, utilizar-se da força física e coatora, sendo a única instituição legitimada para tanto (WEBER, 2010).

Com o advento do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, percebeu-se que haviam determinados problemas (*issues*) dentro da sociedade que a mesma não era capaz de resolver por si só, sendo necessário um “empurrãozinho” por parte do Estado (SILVA et al 2017). É nessa linha de raciocínio que surge o debate dos contratualistas (Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau), que embora não falassem diretamente sobre o surgimento do Estado, abordavam a importância de uma força maior de controle social como forma de organização. Entre eles, Rousseau foi o único que previa a origem do Estado como estrutura burocrática; Hobbes e Locke argumentaram muito mais pela ausência de uma força de controle social, o que gerava o Estado Natureza.

Dessa forma, o Estado pelo qual compreendemos, hoje, pressupõe definições polissêmicas, mas que, concisamente, remetem a um órgão administrador de recursos, por meio de distribuições e planejamentos estratégico de ações; uma busca incessante pelo controle social, no que diz respeito a garantias de direitos civis e liberdades individuais, sendo imprescindível a instauração de leis e regras para a preservação da ordem pública, sobretudo, sob efeitos de punição para ações contrárias.

O mecanismo utilizado por esse Estado para realização de ações é o que se compreende por políticas públicas, que embora comumente seja expressa por ações promovidas pelo Estado, também podem ser fomentadas por setores privados. Dito isto, uma das melhores formas de compreender a dinâmica do funcionamento político

é buscando entender como agem os atores públicos em relação as demandas, ou seja, o Estado em funcionamento, na formulação de políticas públicas, buscando um maior grau de rentabilidade social;

Atualmente, as políticas públicas atuam como uma subárea de várias disciplinas, inclusive na administração pública e na ciência política, onde ganham mais ênfase, e embora a área tenha evoluído promissoramente, sobretudo, no Brasil, com a expansão desses cursos, alguns autores argumentam que os estudos no campo são insuficientes à produção de uma área temática consolidada, efetiva e com contribuições direta de conhecimentos. Em outras palavras, a concentração dos trabalhos remetem a relato de fatos e agregam pouco desenvolvimento cientificamente empírico.

Melo (1999) destaca, que a composição do campo de análise de políticas públicas no Brasil ainda é incipiente, sendo extremamente fragmentada na estrutura temática e organizacional, com precariedade na institucionalização. Entretanto, explica que isso pode ser totalmente compreensível, pela ausência de investimentos em estudos dos processos de implementação e avaliação, já que estes podem tornar público o conhecimento sobre lacunas e falhas governamentais.

Contudo, as políticas públicas se tornaram um tema cotidianamente presente na vida dos indivíduos, se não diretamente com o termo, com os nomes atribuídos aos conjuntos de ações. A visão que atribui o Estado como solucionador dos problemas é a mesma que o responsabiliza pelo fracasso destes problemas. Os grupos de pressão, a mídia e meios de comunicação digital, são exemplos de comunidades que se articulam e cobram ações governamentais para enfrentar os problemas públicos.

Melo (1999), elucida ainda, que a temática que engloba a área de políticas públicas, no Brasil, abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições, onde podem ser desagregados em, pelo menos, três subconjuntos de trabalhos. O primeiro, toma como objetivo análises sobre regimes políticos, instituições políticas ou a constituição do Estado brasileiro; o segundo, engloba trabalhos sobre políticas setoriais que mediam análises do processo político e das problemáticas da própria área setorial; e o terceiro, por fim, consiste nas análises de avaliação das políticas. De fato, tais estudos buscam sintetizar as áreas e constituir teoricamente os universos que vão compor as margens iniciais e finais para cada trabalho, tendo em vista a

extensão do campo teórico e o contexto multidisciplinar assumido pela diversidade de análises.

A definição que encorpa o termo de política pública, assume diversas concepções que variam de acordo com os contextos das áreas e setores políticos referidos. Uma das justificativas para a falta de definição exclusiva se dá, por exemplo, pelo fato da maioria dos estudos voltados a políticas públicas, se concentrarem em análises de casos específicos. Assim, os estudiosos acabam referindo-se a conceituação cabível a temática; outra, é que a literatura especializada não se interessa diretamente na conceituação do termo, mas, por compreender a dinâmica exercida pela política pública em si, tais como gastos sociais, emancipação, cidadania etc. (SOUZA, 2003).

Jenkins (1978) conceitua política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. (Jenkins, 1978, apud, Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

Lowi (1964;1972), argumenta que os tipos de políticas públicas se adaptam de formas diferentes ao depender das circunstâncias sociais, podendo ganhar ou perder prioridade nas arenas políticas. Neste sentido, a função desempenhada pelos agentes políticos é fundamental para a implementação da política pública.

Em anuência, Guilhon (1995), sintetiza que políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações ou omissões, sob a responsabilidade do Estado, sendo estas as decisões ou não-decisões resultantes do jogo de interesses políticos. Tais ações, são limitadas pela disponibilidade de recursos econômicos, concebidos em uma realidade específica

Em continuidade, Saporì (2007) argumentou que uma política pública constitui ter razões que compreendam um problema, mas que apontem soluções, mostrando o que é e o que deve ser feito. Neste sentido, é esperado dos políticos medidas de ação (*policies*) e predisposição a execução (*policy-makers*). A particularidade racional e sistemática das políticas públicas é, portanto, uma expectativa social ou mesmo de estudiosos sobre perspectivas de funcionamentos normativos a um paradigma criado. Para o autor, esse padrão sistemático serve mais como um tipo ideal do que como um conjunto concretizado de intervenções governamentais nas sociedades contemporâneas.

Leonardo Secchi (2016) conceitua política pública como uma atuação não necessariamente somente do Estado, podendo os particulares participarem enquanto atores, visto que a política pública seria uma diretriz elaborada para enfrentar determinado problema público, sendo uma orientação à atividade ou passividade de alguém frente algum problema socialmente relevante.

O autor ainda indica dois elementos que são essenciais a qualquer política pública, que são: intencionalidade pública e resposta ao problema público. Complementando a conceituação, adverte Sousa (2006 p.25) que toda política pública tem repercussão na economia e na sociedade, motivo esse que qualquer teoria da política pública deveria se preocupar também em explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Portanto, a decisão de adotar determinada política ou não passa diretamente pelas mãos do governo, através da sua agenda (MOE, 2006) e da sociedade, além de levar em consideração todo o arcabouço institucional previamente existente. Em outras palavras, toda política pública obedece a um processo cíclico, como se verá mais adiante.

4.1 CICLOS E ETAPAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A construção processual das políticas públicas, seguem um desenho “cíclico” de funcionamento, tal como exemplificado no organograma abaixo. Essas etapas são conhecidas como *policy cycle*, e servem para auxiliar na compreensão estrutural da política. Em cada uma dessas etapas, os atores políticos envolvidos necessitarão avaliar e calcular os principais aspectos envolvidos no período de tempo entre o surgimento do problema público e quais suas possíveis soluções (STEINMO, 2008).

Figura 1 - Organograma das etapas de políticas públicas baseado no modelo Secchi (2016).



Difícilmente, essa estrutura segue uma ordem cronológica na dinâmica real, como salienta Secchi (2016), embora o ciclo aparente seguir uma ordem sequencial das fases, tais processos podem sofrer alterações de ordem, dada as circunstâncias do momento, não seguindo, necessariamente, o padrão desenhado no organograma, sujeitando-se a alterações. Alguns autores, inclusive, sustentam hipóteses que tais etapas são interdependentes e que por exemplo, as identificações dos problemas estão mais associadas ao fim do processo que ao início, ou que a solução destes problemas pode surgir antes dos próprios problemas.

Teoricamente, uma política pública nasce a partir da percepção de um problema público ou *policy issue* (FREY, 2000) uma situação que poderia ser melhor e que atinge um número considerável de pessoas (SECCHI, 2016). Detectado, passa-se para o segundo momento que é a definição da agenda ou *agenda setting*, onde se buscará apoio para que determinada *policy* receba suporte de algum ator político e assim consiga avançar dentro do processo de formulação. Seguindo, buscar-se-á, agora, avaliar as opções disponíveis e optar por uma delas para tentar solucionar o problema público. Sousa (2006) acredita que é nessa fase de formulação que os governos democráticos colocam em prática os propósitos que haviam (ou não) sido expostos durante o pleito eleitoral.

Na fase de implementação, o governo buscará gerenciar os recursos financeiros, humanos e temporais disponíveis para o cumprimento daquilo que foi estabelecido nas etapas anteriores. Para Lima e D'Ascenzi (2013) o sucesso da implementação de determinada política pública dependerá sobretudo da flexibilidade dos posicionamentos dos atores envolvidos, do estilo e forma adotados pela *policy* e primordialmente, a clareza em torno dos objetivos buscados. Avaliar, é o último passo de uma política pública; enxergar, sistemicamente, se aquilo que foi proposto, nas fases anteriores, conseguiu alcançar êxito ou não.

Busca-se analisar a economicidade e eficiência do que foi despendido na implementação, atentando para a mensuração dos erros e acertos alcançados. Cunha (2006) dispõe que, além do caráter analítico ou mensurável dos resultados a avaliação de qualquer política pública, deverá possuir aspectos também qualitativos, configurando-se um verdadeiro julgamento sobre o impacto das intervenções dos *policymakers*, avaliadores e beneficiários.

Souza e Secchi (2015) particularmente ainda acreditam existir outra fase dentro do ciclo de políticas públicas que é a fase da extinção. Realizado o processo de

avaliação se chegará a conclusão de que as ações implantadas tiveram algum tipo de retorno. Ainda segundo os autores, a extinção poderá ocorrer em três formas: quando o problema que originou a política foi sanado, logrando êxito naquilo que foi proposto; quando a política apresentada mostrou-se incapaz de encarar a realidade do *public issue*; ou quando o problema que motivou a formulação da *policy* não é mais visto pelos atores, ou até pela opinião pública, como uma prioridade, ou seja, quando determinado problema público deixa de fazer parte da agenda política dos governantes. A extinção de determinadas políticas públicas, principalmente as distributivas ou redistributivas (LOWI, 1972) geram diversos conflitos sociais, visto que visam justamente proporcionar uma determinada gama de benefícios à parte da população.

4.2 ESTÁGIO PRÉ-DECISÓRIO - AGENDA

Compreendida as orientações sobre o funcionamento geral de uma política pública, deve-se destacar, ao menos ligeiramente, a relevância impactante assumida pelas principais etapas, bem como seus objetivos à manutenção do bem estar social. Assim, é válido ressaltar que de todas as etapas, as que agrupam maior quantidade de estudos é a agenda e a avaliação.

A agenda *setting*, é a etapa que concentra mais conflitos entre os agentes, tanto nos aspectos de interesses econômicos, como aos inerentes a apresentação de demandas. Trata-se, portanto, do Estado moderno em seu exercício na esfera política, assumindo o dever de mediar e reduzir os conflitos, compreendendo sistematicamente as demandas dos cidadãos diante das especificidades, e garantir a satisfação das necessidades sociais básicas (FARIAS, 1997).

Autores como John Kingdon (1995) foram responsáveis por uma onda de estudos voltados a agenda que ganharam destaque na academia. Kingdon trouxe uma série de conceitos novos que possibilitou a abertura de estudos empíricos voltados ao fenômeno da ação governamental, sobretudo, referentes ao estágio pré-decisório da política pública (*agenda setting – multiple streams*), mais especificamente às etapas do processo de formação de agenda e formulação de alternativas.

O sistema de múltiplos fluxos definida por Kingdon, é fundamental para entender o funcionamento da agenda, destacando como surgem os problemas e de que maneira passam a ter atenção política; pontuando as variações tanto pelo

contexto da estrutura social, como pela cultura política de um país; esclarecendo as conexões entre o que é demanda e o que é ação pública; e que tipos de atores assumem papéis mais importantes neste processo.

Kingdon (1995) concebe agenda como uma lista de temas ou problemas que merecem séria atenção em um determinado momento. Neste processo, é filtrado o que realmente deve ocupar suas atenções, tanto pelos agentes governamentais como por pessoas fora do governo que estejam estreitamente associadas às autoridades.

Secchi (2006) define agenda como um conjunto de problemas ou de temas relevantes, que poderão tomar forma de programas de governo. Essas agendas podem assumir diversas abordagens, dentre elas agendas políticas, institucionais e de mídia; cada uma com características específicas.

Sustentado em estudos de Cobb e Elder (1983), Secchi destaca ainda, que a agenda política funciona como uma lista sistêmica de problemas ao qual sente-se a necessidade de intervenção pública; diferentemente da agenda formal/institucional, que já possui problemas decididos a serem combatidos. A agenda de mídia (*agenda setting*) está relacionada a problemas que ganham visibilidade nos meios de comunicação; esses, podem condicionar decisivamente a tornarem-se pauta da agenda política ou institucional, dado o grau de influência desses meios comunicativos.

Capella (2006), fundamentando no sistema de múltiplos fluxos de John Kingdon, apresenta fatores que podem evidenciar uma pauta na agenda, iniciando pelo Indicadores que medem custo de ação (tanto em contexto social como financeiro), seguido por eventos esporádicos como crises, desastres, mudanças de governo ou outros acontecimentos que acabam criando ênfase na mídia, podendo mudar o humor nacional. O autor destaca também que raramente esses eventos conseguem sozinhos elevar um assunto à agenda, contudo, reforçam quando há uma percepção preexistente do problema, somado a estes fatores, os feedbacks sobre as ações governamentais como mecanismo para pontuar elementos de destaque, determinam tanto no sentido de reforço quanto no sentido de exclusão de atenções na formulação de alternativas.

Dentro das opções dispostas, os atores envolvidos vão classificar em escala, quais merecem ser mais seriamente consideradas e quais, possivelmente, são inviáveis do ponto de vista de eficiência no cálculo de custo e benefício da ação. Atinente ao processo de influência dos agentes, Kingdon (1995) descreve:

“Cada um dos participantes dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo. Um participante ou um processo funciona como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada. Um presidente ou um líder de um comitê no congresso, por exemplo, decide enfatizar um tema. Ou um problema pode se tornar relevante devido a um desastre ou à mudança de um indicador conhecido. Um participante ou um processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração. Por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão contra um certo item o coloca no fim da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda. Outro exemplo: se uma administração enfatiza suas prioridades, ela limita a capacidade de as pessoas se dedicarem a outros temas. Preocupações com o custo orçamentário de um determinado item podem também tornar improvável que ele seja considerado seriamente.” (KINGDON, 1995, p. 226.)

Neste cenário, a capacidade de articulação dos atores se mostra decisiva. Algumas medidas podem ser consideradas prioridades na agenda mesmo que seu resultado seja impreciso do ponto de vista da eficácia. Isso se deve ao fato de motivações pessoais em maximizar seus benefícios se desposarem a frente da solução do problema, remetendo a teoria da escolha racional (DOWNS, 2013).

Como podemos observar em Olson (1999), o tamanho dos grupos formados por estes atores, pode impactar na capacidade articulatória dos indivíduos. O autor define os grupos grandes como custosos dentro da ação coletiva, em outras palavras, quanto maior for este grupo, mais difícil a articulação entre os membros, isso gera problemas tanto de controle atuante dos indivíduos, quanto na pauta pelas prioridades em comum. Por outro lado, Olson caracterizou os grupos pequenos como comunidades de baixo custo coletivo, ou seja, quanto menor o grupo, melhor a capacidade de articulação sistemática. Com isso, a probabilidade de alcançarem seus interesses é potencializada.

Assim, quando observamos os agrupamentos em comunidades com o intuito de influenciarem a agenda, notamos que a variação entre as forças grupais determina o pulso final, seguindo a lógica de Olson: quanto menor, mais organizado e efetivo serão.

Desse modo, é válido apresentar que a agenda passa por estágios funcionais: primeiramente é sistematizada e estruturada (agenda sistêmica); depois, passa a pontuar elementos que merecem atenção do Estado (agenda governamental), seguida pelo processo de tomada de decisões; após, considerações das prioridades dentro do campo (agenda de decisões). Em cima disso, a agenda de decisões finais

sofre influências dos três fluxos: o fluxo da definição dos problemas; o fluxo das políticas públicas como meio de apontar alternativas/soluções; e o fluxo da política que não se restringe apenas a participação direta de agentes governamentais.

Cobb e Elder (1983), apresentam condições para que um problema entre na agenda pública, tais como: a atenção dos diferentes atores, cidadãos, grupos de interesse, destaque da mídia etc., que vejam a necessidade da intervenção governamental; vê-se necessário, também, que o problema seja factível de solução real, ou seja, além da identificação do problema e da classificação à intervenção governamental, é necessário averiguar se cabe a competência do Estado a sua resolução.

As pautas das agendas sofrem oscilações na demanda dependendo de muitos fatores. A escala de relevância e de prioridades dessas ações podem mudar abruptamente de acordo com os cenários sociais. Como argumenta, Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo e de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas.

4.2.1 Problemas de agenda

Um conjunto de mecanismos são fundamentais para definirem os problemas de agenda. Alguns, como aponta a literatura, só servem para mostrar a magnitude da situação, como é o caso dos indicadores; outros são definidos a partir de eventos focais, como desastres, crises ou experiências pessoais, que podem chamar mais atenção, em certas situações do que outras. Esses tipos de evento, geram problemas de efeito surpresa, ou seja, cria-se uma demanda para soluções imediatas, abrindo possibilidades para surgimentos de ações por espasmos ou mal planejadas. Estes problemas também podem ser detectados a partir de reclamações aos atores políticos ou por meio de avaliações de programas já existentes.

Kingdon (1995), explica que alguns problemas são tidos como tão prementes que estabelecem agendas por si próprios. Haja vista a urgência de um problema, algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem (até pela lógica do afunilamento focal). É neste momento que os atores investidores de políticas públicas (*policy entrepreneurs* – alocadores de recursos) se mobilizam para convencer

as autoridades sobre suas concepções dos problemas, no intuito de induzirem a seus anseios. Dar-se abertura às janelas de oportunidades.

De acordo com as conjunturas sociais das questões políticas, algumas ações podem gerar o interesse de atores não-governamentais, que mesmo fora do quadro político podem ser fortemente influentes na desenvoltura do projeto. São os chamados empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), inseridos dentro da policy arena.

4.2.2 A teoria da janela de oportunidades

Kingdon (1995) define janela de oportunidades como uma dinâmica que pode compor tanto os problemas, como a política (*policy windows*). Assim, quando as janelas se abrem, dispõe espaço para ideias, como propostas e soluções. Em alguns momentos, a abertura dessas janelas são previsíveis, por exemplo, mudanças de governos e renovação na legislação; outros, por sua vez, são imprevisíveis, como em acidentes aéreos. Por conseguinte, essas janelas não ficam abertas por muito tempo, são momentos rápidos e escassos. Por esse motivo, cria-se um aglomerado de problemas e propostas que saturam o sistema. Por fim, algumas propostas são colocadas em prática com o incentivo dos investidores e outras ficam à deriva, uma vez que não há recursos suficientes para suas implementações.

Essas agendas podem ser estabelecidas em diferentes ocasiões. Podem surgir apenas com a definição de um assunto, como, também, tão-somente com a definição do problema, sem recomendações ou soluções. Além disso, as agendas podem brotar das soluções que antecedem a definição do problema.

John Kingdon, em específico, segue a concepção da *Garbage Can*, que como mencionado anteriormente, é um modelo analítico de políticas públicas, que parte das soluções aos problemas. Logo, para o autor, os participantes não buscam identificar inicialmente o problema e depois encontrar soluções, mas, sim, o inverso: as alternativas são promovidas em um período anterior às oportunidades se apresentarem na agenda.

Portanto, o que vai proceder para a probabilidade desses pontos se tornarem prioridade na agenda é a análise de relevância que o grupo de agentes dará a eles. Kingdon destaca que se houver a oportunidade de interligação desses elementos (assunto, problema e solução), a probabilidade de se tornar prioridade na agenda é

bem maior. A *agenda setting* é formada quando vários temas se tornam centro de atenções no meio social.

4.2.3 Atores visíveis e invisíveis

Quando Kingdon (1995) pensou a participação dos agentes que possuem capacidade de se envolverem no processo da política pública, tentou imaginar, inicialmente, como seria a estruturação entre aqueles que podem influenciar na construção da pauta e aqueles que podem fazê-la ser executada. Nesse contexto, definiu a participação de dois tipos de atores: os visíveis e invisíveis.

A fundamentação se deu a partir do envolvimento destes atores na dinâmica política, separando aqueles que recebem grande atenção social, potencializada pelas mídias, e os que não a recebem. Aos que ganham atenção da imprensa, chamou de atores visíveis, e exemplificou: presidente da república, assessores de alto escalão, membros de destaque no congresso, famosos da mídia, etc. Em contrapartida, os atores invisíveis são aqueles que recebem pouco ou nenhuma atenção da mídia, mas são peças-chave no processo, a exemplos: acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, consultores, funcionários do congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse.

Esses grupos possuem funcionalidades distintas, embora sejam igualmente importantes. O grupo de atores visíveis fica voltado a definição da agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis se concentram em planejamentos, avaliação ou formulações orçamentárias. Esse contexto origina o que se chama de *policy networks*, que seria uma rede de indivíduos articulados.

Os atores invisíveis são peças fundamentais na resolução dos problemas identificados. A partir deles podem surgir alternativas críveis e soluções fundamentadas em resultados concretos. Esses atores se articulam para agirem de forma coordenada sob um propósito, ou seja, trabalham em comunidades com objetivos em comum. As propostas surgem através de discursos, projetos de lei, audiências em congressos, circulação de artigos científicos, dentre outros, e, no fim, algumas questões são adotadas e outras descartadas. Estas comunidades grupais podem surgir em diferentes tamanhos e assumirem poderes de influência distintos.

Todavia, com o fortalecimento dos meios de comunicação e a ampliação de outras redes, sobretudo, pela universalização da internet e a disseminação de

grupos/canais/perfis abertos e gratuitos, uma categoria exclusiva foi originada: os “influenciadores digitais”³; indivíduos que, paulatinamente, ganham visibilidade nas redes sociais e possuem grande capacidade de indução sobre temas da atualidade.

Na segurança pública, por exemplo, o gestor de segurança do Estado é o ator principal no processo. Ele tem ciência de sua função e sabe que existe para nortear ações que possam trazer o maior controle possível do fenômeno nocivo da violência. Para isso, ele terá que definir dentro de um contingente de ações aquelas possíveis de se ter foco de atenção e consumação. Então, tem-se a construção inicial da agenda.

Agentes não-governamentais, como coronéis militares, podem enumerar ações para compor a agenda, como por exemplo, a ampliação do efetivo policial, melhoras estruturais, como novas viaturas, armamentos, reformas de quartéis, premiações e aumentos nos salários como meio de incentivos aos agentes. Em outras palavras, esses atores podem influenciar e direcionar os gastos das ações seguindo seus interesses corporativos.

Nesse sentido, alguns governos não trabalham com a ideia de manutenção das ações de combate à criminalidade no controle da violência; pelo contrário, deixam para enfatizar a área após acontecimentos desastrosos ou cenários emergentes. A segurança pública, assim como a saúde e a educação, entra na agenda corriqueiramente, enquanto não deveriam sequer ser problemas.

É comum observar reportagens na mídia que retratam a quantidade de homicídios do ano vigente com o ano anterior. Se estes números forem expressivamente maiores, haverá um enfoque maior da problemática; logo, os níveis de cobrança e pressão popular aumentam, e, por consequência, a requisição na agenda *setting* passa a ser maior, aumentando as prioridades por ordenação de preferências.

³ Embora o aprofundamento sobre este grupo não venha ao caso neste estudo, os influenciadores digitais deram uma nova roupagem a visão de atores influentes na contemporaneidade. Isto é, seguindo a concepção de Kingdon, há uma separação tanto na figura, como na função dos atores visíveis e invisíveis. Enquanto um contribui na “pauta”, outro contribui na “prática”, mas este fato não é analisado em conjunto levando em consideração o surgimento desses grupos e a possibilidade de um mesmo agente conseguir os dois feitos. Ao passo que essas pessoas se apresentam como indivíduos autônomos com iniciativas pessoais desligadas de órgãos governamentais ou afins, são tidos como cidadãos civil, com um diferencial, o contingente de seguidores. Estas pessoas são capazes de em pouquíssimo tempo atingir um número expressivos de sujeitos interessados em um determinado assunto, são influentes e possuem capacidade de induzir escolhas.

Para tanto, embora o homicídio seja considerado socialmente um dos piores crimes, ou o pior de todos os crimes, tendo em vista que é o atentado contra o maior direito natural – o direito à vida – não é o crime que gera maior sensação de insegurança social ou que consegue chamar mais a atenção dos grupos midiáticos que fortalecem o exercício governamental de manter-se na mente dos eleitores, enquanto resultado de trabalho. Esse fato condiciona uma série de outros problemas que acabam ganhando ênfase maior, sobretudo, nos crimes violentos. Nessa linha, Lima et al (2016), indicou que um dos maiores problemas da segurança pública é priorizar os conflitos de gênese patrimonial, deixar em segundo plano o combate aos crimes contra à vida.

4.3 O PREÂMBULO ENTRE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Passada a fase da implementação da política pública, uma das tarefas mais complexas do processo, refere-se a avaliação. O fato indica, a função de ponderar, responsabilizar e aferir os níveis de eficiência e eficácias das ações públicas, no sentido de exercer manutenção ou dissipá-las.

Primeiramente, é importante ressaltar que tratar sobre avaliação de políticas públicas, não quer dizer, necessariamente, uma análise da política; enquanto o primeiro está preocupado com os critérios que fundamentam a política, e a relação entre causa e efeito das variáveis, o segundo, a seu turno, está atento a relação entre os atores envolvidos e a engenharia institucional que origina a política. Dessa forma, o preâmbulo criado entre a diferenciação de análise e avaliação de políticas públicas se dá muito mais por instrumentos complementares dentro do campo de públicas, a necessariamente, um sinônimo direto dos termos/ações. Nessa perspectiva Ala-Harja e Helgason (2000), destacam:

“... a questão, aqui, trata-se sobre a importância de analisar os efeitos da política pública, e não focar essencialmente nos processos decisórios como é comum em estudos de implementação de políticas públicas, o ato de avaliar, pressupõe aferição de algo, “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos” (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p.8).

Portanto, analisar uma política pública possibilita compreender os resultados de sua dinâmica, dada a proposta de seus objetivos e metas; visualizar criticamente

os interesses e relações de poder implicados; possibilidades na implantação do desenho institucional da política e a explicitação de determinantes/dificuldades, que fizeram inviáveis, por exemplo, a reformulação de novas intervenções (SAMPAIO E ARAÚJO JR., 2006). Em complemento, Souza (2011) caracteriza a tarefa de analisar políticas públicas como:

“...um instrumento de gestão da esfera pública, que necessita de avaliação crítica e de participação política efetiva. Nesse sentido, a iniciativa de avaliação através do desenvolvimento de “boas práticas”, que ocorreu por conta da falta de instrumentos e indicadores para o estudo da gestão pública brasileira é a verdadeira forma de participação democrática da sociedade civil” (SOUZA, 2011, P. 13).

Dessa forma, o papel de uma avaliação é ponderar o alcance dos objetivos em seus termos de eficiência, efetividade e impacto da política no desenvolvimento social, devendo proporcionar informações críveis e úteis a incorporação de experiências em um processo de tomada de decisão, ou seja, um mecanismo de melhoria a esse processo, a fim de fundamentar decisões e melhorar a prestação de contas sobre as políticas públicas (ALA-HARJA E HELGASON, 2000).

Garcia (2001), conceitua que avaliar ações governamentais é o ato de julgar o valor de uma iniciativa organizacional a partir de um quadro referencial comparativo previamente definido, podendo ser, também, uma operação para constatar a presença ou valores nos resultados alcançados por ações aplicadas, no intuito de verificar a efetividade dos critérios pretendidos.

Em um dos seus estudos, Celina Souza (2003) identifica de forma mais generalizada três premissas de análises de políticas públicas. A primeira, diz respeito a análises de políticas públicas a partir das ações dos implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos voltados aos governos, ou seja, atores que se encontram na esfera central; o segundo, concentra-se em analisar a natureza dos problemas que conduziram à política pública; e, no terceiro, descrevem e analisam as redes de implementação de tais políticas.

Souza (2006) verifica que existem três principais mecanismos para chamar a atenção dos tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas:

“(a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy*

community, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. (Souza, 2006, pg. 32).”

Os modelos de análises em descrição que fundamentam o campo de políticas públicas não excluem o fato das diversas revisões teóricas e conceituais sobre a temática, mas funcionam como o complemento compreensível e vital que articula as diferentes etapas das políticas públicas, norteando as discussões e conduzindo os estudos a análise de casos específicos.

Esses modelos são variados e se diferem nos seus fundamentos, dentre eles, são exemplos: *policy analysis*; *policy studies*; *policy cycle*; *neoinstitutionalism*; *policy cycle*; *policy networks*; *policy arena*; *multiple streams* e *gabange can*. Talvez, não caiba, aqui, uma explicação detalhada do que abrange a cada um destes modelos, no sentido de definir, precisamente, seus conceitos. Todavia, é importante elucidar algumas de suas abordagens.

Os trabalhos que buscam aclarar a importância dos modelos analíticos de políticas públicas não definem uma “supremacia explicativa” de um para com outros. O que acontece, no máximo, é a formação de uma hierarquia criada a partir do maior uso de uns em relação a outros. Na prática, a escolha dos modelos pode, por exemplo, ser definida por adequação aos elementos trabalhados, mas, em muitos casos, os modelos podem se entrelaçar e se complementarem diante do universo investigado. A preocupação destes modelos é em explicar fenômenos do universo político, como, por exemplo, o surgimento de problemas, resolução de metas, tomada de decisões e consequência de ações.

No campo de estudos voltados a “*policy analysis*”, por exemplo, a literatura da Ciência Política diferencia três dimensões da política. Nessa agregação, tem-se considerado os termos em inglês de “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”. A dimensão institucional “*polity*”, refere-se as ordens do sistema jurídico, as regras e normas estruturadoras, a exemplo da Constituição Federal; a “*politics*” tem uma dimensão processual, que visa compreender o processo político e seus conflitos de poder, a exemplo de partidos políticos e movimentos sociais; e a *policy*, por seu turno, tem uma dimensão material, voltada aos conteúdos concretos das decisões políticas, ou seja, a configuração de programas, problemas técnicos etc. (FREY, 2000).

Essa separação teórica serve muito mais para fundamentar projetos de pesquisa que essencialmente diferenciar os aspectos da política, já que, na dinâmica política, essas dimensões são entrelaçadas e interdependentes.

Entretanto, como argumenta Windhoff-Héritier (1987), as “*policy analysis*”, ou seja, as análises de políticas públicas, não se limitam apenas a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados em áreas setoriais, nos seus respectivos princípios e leis, mas a compreensão da inter-relação das instituições políticas, do processo político e dos conteúdos da política.

As avaliações de políticas públicas são utilizadas de diferentes modos de acordo com os propósitos conjunturais. Faria (2005) retrata o uso geral de, ao menos, quatro modos: instrumental, conceitual, instrumento de persuasão e esclarecimento. O uso instrumental da avaliação não se restringe apenas a qualidade da avaliação em si, mas aos meios de divulgação dos resultados, a inteligibilidade e a factibilidade das recomendações propostas, ou seja, a busca por resolução dos problemas. O uso conceitual exerce uma função “educativa”, mas pode alterar por base das descobertas da avaliação, a maneira como os técnicos entendem a natureza e o modo de operação do programa. Já o uso como instrumento de persuasão, tende a ser utilizada para mobilizar apoios a posição que os tomadores de decisão já tem sobre mudanças necessárias na política ou no programa, sendo um uso “político” para alcançar fins determinado. Por fim, o modo de esclarecimento busca acumular conhecimentos oriundos de diversas avaliações de impacto sobre as redes de profissionais e formadores de opinião, além de contribuir na forma de ação das instituições.

O ato de avaliação reconhece as informações que são produzidas pelo órgão institucional, e busca convertê-las em subsídios para ações posteriores. Todavia, o ato de avaliar pode ser influenciado por outros fatores ou destinações. Nessa linha, Faria (2005) destaca que a utilização dos resultados de avaliações podem contribuir para resolução de conflitos de interesse entre distintas unidades do programa, mudança do pessoal encarregado, padrões operacionais da organização, mudança nas condições externas – tais como: cortes orçamentários e alterações no ambiente político – entre outros.

Portanto, a função de uma avaliação de políticas públicas, perpassa a noção estreita de verificação da funcionalidade, mas tende a contribuir na interpretação dessas políticas, ou seja, na continuidade ou interrupção das ações. Como destacado

em outros momentos, toda e qualquer política pública é resultado de um estudo de demandas sociais e de um empenho de investimento de recursos públicos/privados para sua realização. O propósito cardinal destas ações é a obtenção, primeiramente, da efetividade e, posteriormente, da eficiência, isto quer dizer, do sucesso a realização dos objetivos e a capacidade de fazer mais com menos no que fora proposto. O instrumento que tende mais a contribuir com a interpretação dessas bases, são os estudos de avaliação, exercendo capacidade de influenciar no desdobramento futuro dos investimentos e cogitar a ampliação contínua ou a descontinuidade.

4.3.1 Avaliação de impacto de política pública

Em contrapartida, outro tipo de avaliação que se destaca em meio às tipologias, é a avaliação de impacto. Não resta dúvidas que este tipo de avaliação é uma das tarefas mais difíceis, o fato compõe-se por uma série de ocorrências, como por exemplo, a necessidade de finalização da política para o exame de avaliação, e o requisito de uma série temporal relativamente “longa” proporcional ao tempo da política de anos antes, durante e depois para fins comparativos, sobretudo, de mensuração dos impactos do programa às circunstâncias sociais; além de outra dificuldade importante, que é a existência de variáveis externas que podem interferir no alcance dos objetivos cardinais da política.

Alguns aspectos da avaliação de impacto de política pública são destacados em estudos como Cohen e Franco (1994), tais como a utilização da técnica de modelos experimentais ou quase-experimentais, e contra factual, que nada mais são que a definição de um antes e depois, e o estabelecimento de grupos beneficiados e não beneficiados pelo programa. O método experimental da avaliação de políticas é tido como padrão de coerência pelo fato de eliminar o viés na mensuração do impacto verdadeiro na comparação dos grupos de tratamento com o grupo de controle; e os quase experimentais procuram minimizar este viés por meio do uso de técnica econométricas, como estatísticas descritivas e inferenciais.

Menezes Filho (2012) destaca que a estatística dentro das avaliações de impacto funcionam como instrumento para estimar os efeitos de um programa ou política sobre seus beneficiários, ou seja, a averiguação sobre a efetividade no que diz respeito ao alcance dos objetivos iniciais e a magnitude do efeito por meio da identificação dos indicadores mensuráveis para aferição da política investigada.

Assim, quando são tratadas um conjunto de variáveis neste estudo, que remetem a um perfil de vítimas de conhecimento geral, não somente no estado, mas em todo país, assumindo uma caracterização, considera-se que o grupo vulnerável a estes fatos concentra-se nesta linha. Logo, as políticas tendem a beneficiar estes grupos para buscar a redução das incidências.

5 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

Os estudos a nível da Ciência Política brasileira, carecem de trabalhos voltados à compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas públicas de segurança, incluindo estudos sobre investimentos públicos e a relação com a política (*politics*) a nível estadual. A maioria desses trabalhos estão preocupados com a destinação dos recursos, que apesar de relevantes, não auxiliam objetivamente na compreensão da eficiência e eficácia das ações governamentais (SATYRO 2006; BORGES 2010; FIGUEREDO 2010).

Silveira (2014) alertou para a importância de um planejamento adequado das políticas públicas de segurança, enfatizando a reação que cada artifício pode ocasionar em um determinado espaço. O fundamento dessa orientação é que o “achismo” pode causar efeitos desastrosos e levar ao desperdício de recursos públicos, desviando o foco das reais prioridades do projeto. Alerta ainda, que as políticas públicas de segurança devem ser concentradas na prevenção do crime em comunidades.

A proposta é trazer modificações na infraestrutura, cultura e no ambiente físico da comunidade com a promoção de atividades de lazer e ocupação para jovens, sobretudo, de 15 a 29 anos, que estão mais vulneráveis ao crime. Dessa forma, o que se espera é uma mobilização geral que resultaria numa vigilância de ações, aumentando, por consequência, a segurança coletiva. Nessa perspectiva, Nóbrega Jr. (2019) destaca alguns critérios importantes para a produção de políticas públicas específicas de segurança pública:

“...Definir uma política específica para a segurança pública requer estratégias que passem pelo filtro da agenda dos tomadores de decisão; pela identificação de alternativas de políticas vis-à-vis as existentes; a avaliação das opções identificadas e a partir daí a seleção de política pública mais premente; e a implementação da mesma. Por fim, tal política pública deve passar por constante avaliação e readequação se for o caso. (NÓBREGA JR. P. 45-46, 2019)

As políticas de segurança, são duras e utilizam-se de repressão no combate ao varejo de drogas. A insegurança e temor provocado por estas ações, não contemplam, essencialmente, a eficácia e o respeito aos direitos humanos, promovendo o endurecimento penal e o aumento de demanda por segurança privada. Em

decorrência disso, uma degradação do espaço público e o aumento de custos aos cofres. (Pinheiro 1999; Caldeira, 2001). Nessa linha, Souza (2011), inclina-se a formação das agendas no campo da segurança pública, pontuando:

“...pensar políticas públicas na área da segurança necessariamente significa colocar na agenda dos *policy makers* as relações complexas e difíceis que as instituições da justiça criminal mantêm com as populações vulneráveis. Não é apenas um problema de expertise técnica, mas, sobretudo, de *agenda setting* num contexto em que o sistema está ainda fechado às demandas dos seus “clientes” mais importantes.” (SOUZA, P. 19, 2011)

Nesta perspectiva, Porto (2009) faz referência a mídia como uma das principais influenciadoras na tomada de decisão das políticas públicas de segurança. A autora argumenta que as notícias referentes à área possuem grande capacidade de provocação aos *polycymaker*, e influenciam o agir. No entanto, critica a forma pela qual essas políticas ficam sujeitas a reportagens impactantes para se efetivarem.

Tais referimentos tutelam uma discussão sobre conjunturas coercitivas à ordem pública, examinando os modelos repressivos e ações específicas a garantia da segurança pública. Estudos como os de Adorno (1998) e Zaverucha (1999), reforçam os fardos históricos que respaldam as instituições de controle social, fazendo considerações a respeito de reformas nos mecanismos propulsores a manutenção da ordem pública. Em relevância destes instrumentos, Saporì e Soares (2014) asseguram que os órgãos repressivos do Estado têm capacidade de inibir a ação criminosa e diminuir, substancialmente, a criminalidade. É o que se denomina efeito de incapacitação de criminosos.

Tulder e Torre (1999) problematizam, ainda, a ineficiência do Estado no funcionamento das políticas, das instituições, do julgamento e do sistema prisional, como fatores que possuem extrema influência sobre a ação criminosa. A partir da baixa probabilidade punitiva e da maior rentabilidade nos ganhos, os criminosos são motivados ao delito.

Posto à discussão a administração pública no campo da segurança, uma das maiores dificuldades é compreender como os agentes públicos consideram a questão da criminalidade. Souza (2011) identifica uma problemática mediante a simplificação de ações no combate à violência, pois estas focalizam a discussão apenas à ampliação de prisões e aumento de efetivo policial. O autor complementa que a administração pública enxerga as políticas públicas, apenas à função ordinária e

problemas de gestão burocrática, discutindo pouco ou nada sobre padrões de destinação de recursos para atividades específicas, o que, por sua vez, resulta no aumento significativo de mortes violentas, sobretudo em áreas periféricas das cidades, onde a prioridade não é garantida.

Dessa forma, as políticas públicas, devem conciliar medidas objetivas e preventivas às constantes relações com a criminalidade, não se atendo, especificamente, a políticas específicas de segurança, mas combatendo de pequenos atos ilícitos a grandes, conjuntamente à educação, por meio da família e escolas, à saúde por meio de saneamentos e condições saudáveis, bem como, emprego e moradia para os cidadãos.

Nesta questão, Souza (2003) argumenta que a localização das políticas de segurança pública, seguem um perfil privilegiado, longe de beneficiar as classes baixas da sociedade (bairros periféricos), e que apesar da pobreza não assumir diretamente um perfil violento, sofre pela ausência dessas políticas em locais que ocorrem à violência homicida, e aclama por moradores de bairros centrais de classe média e alta que reclamam, sobretudo, de crimes contra o patrimônio e sequestros. O fato é decorrente do maior poder de pressão desses grupos e do maior impacto político que acaba sendo mais visibilizada; isto se assinala como miopia da discriminação, separando os criminosos (representados como moradores, negros e pardos de bairros pobres) das pessoas respeitadoras da lei (representados por pessoas brancas que moram em bairros nobres e condomínios fechados).

Sendo assim, como argumenta Paixão (1988), o campo da segurança pública não deve ser entendido, meramente, como resultado de ações das instituições públicas que se utilizam de mecanismo de controle ancorados no uso legítimo da força. Formulações e implementações de políticas voltadas ao controle da ordem e a prevenção de violências são significativamente complexas, tendo em vista que viabilizam a coletividade, garantindo direitos e liberdades civis dos indivíduos.

A discussão na área de segurança pública, como apresentada em diversos estudos, mostra a importância e a necessidade na ampliação de políticas públicas. Então, a complexidade de estudar a temática não pode ser considerada apenas ao quesito policial. A polícia é apenas uma das instituições coercitivas que fazem parte da segurança pública, mas não configura a segurança pública em geral. Os recursos destinados a polícia devem ser focalizados muito mais a atuação do trabalho policial, integralizando à comunidade, respeitando a lei e sendo intransigente com aqueles que

a violarem, a, necessariamente, reformas estruturais e demanda por efetivos, como acontecem na maioria dos casos. (DIAS NETO, 2005; BAYLEY, 1994:1998)

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA PARAÍBA UNIDA PELA PAZ (PPUP)

Após explanar sobre o funcionamento das políticas públicas e a importância exercida no âmbito da segurança, é momento de passar a tratar sobre o esboço institucional da política pública desenhada no Estado da Paraíba, no enfrentamento a criminalidade violenta. O período definido para análise desta unidade corresponde aos dois mandatos do ex-governador da Paraíba, Ricardo Vieira Coutinho (2011-2018).

A delimitação temporal se dá pelos seguintes motivos: o primeiro, é a mudança da administração do Estado, ou seja, a inserção do governador Ricardo Coutinho; o segundo, é que esta mudança foi fundamental para o surgimento de um novo programa de redução e prevenção dos homicídios, conhecido como Programa Paraíba Unida pela Paz (PPUP); e a terceira, e mais importante motivação, é que o tempo determinado refere-se a mais recente concretização dos elementos nos bancos de dados utilizados no Estudo; assim sendo, as informações relatadas são proeminentes de dados definitivos.

Há poucos documentos disponíveis sobre o Paraíba Unida Pela Paz. Os que são de conhecimento geral, estão acessíveis nos diários oficiais do Estado, redigidos pelo poder legislativo, onde o programa foi decretado e sancionado em lei. Os documentos trazem linhas objetivas e propositais, com procedimentos estruturantes e observações ordinais do funcionamento da política.

Para além disto, não há um documento único que traga fundamentos da política em forma de projeto/planejamento da política, sendo esta composta por trechos em incisos que fundamentam a lei, e, embora em recortes possa ser argumentado a criação de tal material, o mesmo não foi de possível acesso até a data de finalização deste trabalho⁴. Assim, as considerações desta secção, ponderam as informações disponíveis no material acessado e não serão abordados em integridade, tendo em vista que o propósito do estudo é enfatizar os trechos que dão suporte a compreensão

⁴ Uma parcela significativa dos pontos que fundamentam os eixos estruturantes do Programa Paraíba Unida pela Paz, não poderão ser avaliados ou verificados, por problemas de transparência no fornecimentos das informações. De nada vale colocar como um dos principais pilares da política a divulgação espontânea dos dados, se estes não são fornecidos facilmente, seja por encaminhamento protocolado ou abertamente no site.

geral da política, não aos incisos estruturais que norteiam a aplicação sistêmica de regras ou regimentos internos.

Os documentos que foram de possível acesso, no decorrer do estudo, foram fornecidos por agentes integrados ao governo estadual, e outros, livremente, no site do governo do Estado. Apesar de não ter um documento único, exclusivo de política pública transparente e sistematizado, considerará as ações que buscam controlar o crime violento, sobretudo o homicídio.

O Programa Paraíba Unida pela Paz se define como uma política de Estado, concebida pelo governo com a participação da sociedade civil objetivando articular, debater e construir um novo modelo de gestão focado em resultados com vistas ao aprimoramento da segurança pública de forma contínua e sustentável. A política se caracteriza como um modelo de ações que através de um esboço, elucida a problemática da violência no estado e define, em cima disso, um conjunto de ações contínuas no combate à criminalidade violenta.

A PPUP se constitui por fases de planejamento. A ideia consiste na padronização e implantação de ações preventivas e repressivas por meio dos órgãos operativos de Segurança Pública e Defesa Social para o período definido. O foco específico do trabalho policial seria nos municípios de maior risco, sendo: João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita, Campina Grande e Patos, concentrando-se no mapeamento dos CVLI e identificando os pontos estratégicos de atuação.

5.2 NORMAS ESTRUTURANTES, DECRETOS E REGULAMENTOS VINCULADOS AO PUPP.

A SESDS, destaca as dificuldades e a situação que o estado se deparou na troca dos governos e na construção das ações do programa, são eles:

- Inexistência de política de segurança pública;
- Estatísticas imprecisas, precárias e sem confiabilidade;
- Unidades policiais sem rede e tecnologia da informação;
- Inexistência de compatibilização das circunscrições policiais;
- Baixa capacidade de enfrentamento dos crimes contra a vida;
- Baixa capacidade de enfrentamento ao tráfico de drogas;
- Deficiência do sistema de comunicação;
- Inexistência de cultura de preservação e local de crime;
- Inquéritos policiais (CVLI) não instaurados e sem acompanhamento;

- Falta de política de integração das polícias;
- Deficiência na elaboração e execução de projetos;
- Defasagem dos efetivos PC e PM.

Em cima dessas informações, o programa buscou reverter os problemas e constituir uma plataforma de superação às dificuldades que surgiram no decorrer dos anos, predefinindo um modelo de atuação, que será visto mais especificamente adiante, que ficou subdividido em sete eixos: I- Prevenção e repressão qualificada da violência; II- Aperfeiçoamento institucional; III- Informação e gestão do conhecimento; IV- Formação e capacitação; V- Prevenção social do crime e da violência; VI- Integração e articulação institucional; VII- Valorização profissional.

Foi nessa conjuntura que se definiu as áreas que seriam responsáveis pelo desempenho das operações táticas, caracterizando-se como polos principais da informação sobre a segurança pública do estado. Portanto, uma compatibilização das áreas de segurança.

5.2.1 Lei N° 9.708, de 25 de Maio de 2012.

Institui o sistema de bônus aos integrantes das polícias Civil e Militar que, no exercício de suas funções, encontrem armas sem registro e/ou autorização legal, apreendam-nas e providencie para que seja efetuado o respectivo flagrante e dá outras providências. Autoria: poder executivo.

Sob ordenamento do governador do estado da Paraíba, a lei institui que o sistema de bonificação pecuniário seja atribuído aos policiais civis e militares que, no exercício de suas funções encontrem armas sem registro e/ou autorização legal, apreendam-nas e providencie para que seja efetuado o respectivo flagrante; a bonificação tem natureza jurídica de premiação meritória, não integrando, para qualquer efeito, a remuneração funcional do policial favorecido. O valor do bônus é determinado em decreto pelo chefe do poder executivo, de acordo com o potencial lesivo da arma e as circunstâncias da apreensão, sendo pago na primeira folha de pagamento seguinte à data do protocolo do requerimento do beneficiário, devidamente instruído na unidade operacional a que o policial estiver vinculado, na forma e condições disciplinadas em decreto pelo chefe do executivo.

Como requisito, as armas apreendidas deveriam ser entregues nas unidades de polícia judiciária de circunscrição da sua apuração, a fim de que seja instaurado o

competente inquérito policial; após, serão remetidas à autoridade judicial competente para as medidas de persecução criminal próprias. Em caso de aplicações indevidas das disposições desta lei, serão indiciados em processos disciplinares e penais, na forma de legislação própria.

5.2.2 Lei complementar N° 111, de 14 de Dezembro de 2012.

Dispõe sobre o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado da Paraíba, a teor do inciso 1º do art. 43 da Constituição Estadual, definindo os territórios integrados de segurança pública para o Estado da Paraíba, e dá outras providências. Autoria: poder executivo.

Estabelece no âmbito do Estado da Paraíba, os Territórios Integrados de Segurança Pública e Defesa Social (TISP's), objetivando a compatibilização e responsabilização territorial integrada operacional das Polícias militar e Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do estado da Paraíba.

O propósito desses territórios integrados seria uma gestão guiada por diretrizes e princípios focados em resultados, buscando a integração e articulação dos órgãos por meio do diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de suas ações e de todo o processo.

São considerados Territórios Integrados de Segurança Pública e Defesa Social: I- Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social (REISP): divisão estratégica de circunscrição com responsabilidades compartilhadas em nível de alto comando, com gerência sobre as Áreas Integradas de Segurança e Defesa Social; II- Áreas Integradas de Segurança e Defesa Social (AISP): divisão tática de circunscrição com responsabilidades compartilhadas em nível de comando intermediário, com gerência sobre os Distritos Integrados de Segurança e Defesa Social; III- Distrito de Segurança e Defesa Social (DISP): divisão operacional de menor circunscrição com responsabilidades compartilhadas, composto por bairros ou municípios. As delimitações territoriais das regiões, áreas e distritos, bem como as suas respectivas atribuições nos diferentes níveis, que seriam definidas por meio de decreto do chefe do executivo.

A nível estratégico, as REISP's, seriam dirigidas pelos Comandos Regionais Integrados de Segurança Pública e teriam como unidades gestoras os Comandos de Policiamento Regional de Polícia Militar (CPRPM's), as Superintendências Regionais

de polícia Militar Civil (SRPC's), os Comandos Regionais de Bombeiro Militar (BRBM's) e os Departamento Regionais do Instituto de Polícia Científica (DRIPC's). A nível tático, as AISP's seriam dirigidas pelos Comandos de Área Integrada de Segurança Pública, e terão como unidades gestoras os Batalhões e as Companhias Independentes de Polícia Militar (BPM's e CIPM's), os Batalhões e as Companhias Independentes de Bombeiro Militar (BBM's e CIBM's), as Delegacias Seccionais de polícia Civil (DSPC's) e os Núcleos de Polícia Científica (NPC's). E, a nível operacional, os Distritos Integrados de Segurança Pública e Defesa Social teriam como unidades gestoras as Companhias de Polícia e Bombeiro Militar (CPM's e CBM's) e as Delegacias Distritais de Polícia Civil (DDPC's).

A lei atenta-se, também, a delimitação dos distritos integrados por policiamento preventivo, podendo ser criada Unidades de Polícia Solidária (UPS), sob responsabilidade da Polícia Militar, e a criação de um Centro Integrado de Operações (CIOp), em cada REISP, vinculado aos Comandos Regionais Integrados de Segurança Pública, ficando responsável pela coordenação e articulação dos recursos operacionais de cada órgão de segurança e defesa social.

5.2.3 Lei N° 10.327, de 11 de Junho de 2014.

O prêmio Paraíba Unida pela Paz – PUPP, é instituído no Âmbito do Estado da Paraíba e dá outras providências. Autoria: poder executivo.

Um dos primeiros documentos que estabeleciam “metas” e proposições remetentes ao Programa Paraíba Unida Pela Paz, foi a lei n° 10.327, resultado de uma medida provisória promulgada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, Ricardo Marcelo⁵, n° 223, de 03 de abril de 2014; para os efeitos do disposto na emenda constitucional n° 32, de 2001, da Constituição Federal, e do art. 63, inciso 3°, da Constituição do Estado da Paraíba, além do art. 236, inciso 2°, da resolução n° 1.578/2012 (regimento interno) da Assembleia Legislativa.

A lei definia o prêmio Paraíba Unida pela Paz no âmbito da segurança pública do Estado da Paraíba, exibindo premiações destinadas aos policiais civil, militares e bombeiros do estado vinculados aos órgãos operativos da Secretaria de Segurança e

⁵ Presidente da mesa da Assembleia Legislativa.

da Defesa Social, pelos resultados alcançados em seus exercícios no processo de redução dos crimes violentos letais intencionais (CVLI's)⁶.

Inicialmente, o documento retifica observações voltadas às bonificações, resvalando o carácter de não substituição ou complementação a remuneração devida do servidor, não constituindo base de incidência de qualquer vantagem ou encargo, nem integrando base de cálculos de contribuição previdenciária, por exemplo. Os valores atribuídos, seriam definidos por decreto pelo chefe do executivo, correspondente a uma série de critérios para classificações, às atividades prestadas pelos agentes da polícia civil, militar e bombeiros militares.

Os critérios ponderam resultados a metas estabelecidas em ato normativo pelo secretário de segurança e defesa social, em números absolutos de CVLI por AISP, para aqueles que alcançaram as metas; para os que tenham alcançado redução semestral inferior à meta, mas que tenham atingido o resultado da redução acima de 80% da meta estabelecida; e, para aqueles que tenham alcançado redução semestral inferior à meta, mas entre 60 a 80% da meta estabelecida.

Também seriam beneficiados, os servidores que atuam nas superintendências regionais ou nos comandos regionais, não lotados em área integrada de segurança pública, mas que desenvolvem atividade-meio com atuação em todo o estado ou unidades especializadas dos órgãos operativos, tais como: logística, ensino, gestão de pessoas, inteligência, corregedoria, assessoria jurídica, finanças, planejamento, estatística e assessoramento estratégico.

Dentre os incisos, a preocupação cardinal da ação, concentrava esforços na redução semestral do número de CVLI's. Para fins de aferição do resultado semestral, os cálculos da taxa de CLVI por 100 mil habitantes seriam realizados com a razão da metade do quantitativo da população mais recente publicada pelo IBGE.

O documento também apresentava a criação de um Comitê Gestor da Segurança e da Defesa Social⁷, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das metas a serem cumpridas no termos da lei, sendo composto pelos seguintes gestores: Secretário de Estado da

⁶ Consideram-se CVLI, para fins desta lei: Homicídio doloso; latrocínio; lesão corporal dolosa seguida de morte; outros crimes intencionais que resultem em morte.

⁷ O comitê conta com a assistência direta do grupo de ações estratégicas da SEDS, que possuem a atribuição de coletar, tratar e produzir relatórios de monitoramento do CVLI, realizando a aferição das metas alcançadas.

Segurança e da Defesa Social (presidente); Secretário de Estado Executivo da Segurança e da Defesa Social; Comandante geral da Polícia Militar; Comandante geral do Corpo de Bombeiros Militar; e, Delegado Geral da Polícia Civil.

A ideia do comitê, reincidia na fiscalização anual e revalidações semestrais de metas gerais e específicas no âmbito da segurança pública. Para isto, as análises consideravam séries históricas de indicadores de criminalidade do estado, estudos de tendência, dinâmica criminal, fatores percentuais, etc., buscando, subsequentemente, atualizar tais fatores na ampliação da redução dos índices de violência, criando critérios técnicos para a identificação das oportunidades possíveis e compatíveis para os anos seguintes. Assim, a definição das metas se dariam proporcionalmente, aos indicadores historicamente analisados nas áreas, sendo estas passíveis de ajustes às metas, métodos e aplicações de acordo com a dinâmica criminal, social e a realidade operacional dos órgãos envolvidos.

5.2.4 Portaria nº 058/2014/SEDS - João Pessoa – 28, de junho de 2014.

Define as atribuições da Assessoria de Ações Estratégicas –AAE e do Núcleo de Análise Criminal e Estatística – NACE, e estabelece a Meta para concessão do Prêmio Paraíba Unida pela Paz – PPUP e dá outras providências.

O documento atesta as competências à Assessoria de Ações Estratégicas (AAE) e do Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), exclusivamente, à produção das estatísticas dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)⁸, de crimes patrimoniais, de apreensões de armas de fogo e entorpecentes, bem como outros indicadores estatísticos de interesse geral da Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social.

⁸Os tipos penais abarcados no indicador CVLI são: homicídio, art. 121, lesão corporal dolosa seguida de morte, art. 129, § 3º, roubo seguido de morte, art. 157, § 3º, rixa seguida de morte, art. 137, parágrafo único, extorsão seguida de morte, art. 158, § 3º, extorsão mediante sequestro seguida de morte, art. 159 § 3º, estupro seguido de morte, art. 213 § 2º, estupro de vulnerável seguido de morte, art. 217-A, § 4º, incêndio doloso seguido de morte, art. 250, § 1º, concomitante com o art. 258, explosão dolosa seguida de morte, art. 251, § 1º e § 2º, concomitante com o art. 258, uso doloso de gás tóxico ou asfixiante, art. 252, caput, concomitante com o art. 258, inundação dolosa, art. 254, concomitante com o art. 258, desabamento ou desmoronamento doloso, art. 256, caput, concomitante com o art. 258, perigo de desastre ferroviário na forma dolosa, art. 260, § 1º, concomitante com o art. 263, atentado doloso contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo, art. 261, § 1º, e § 2º, concomitante com o art. 263, atentado doloso contra a segurança de outro meio de transporte, art. 262, § 1º, concomitante com o art. 263, arremesso de projétil seguido de morte, art. 264, parágrafo único, epidemia dolosa seguida de morte, art. 267, § 1º, todos do Código Penal Brasileiro, e tortura seguida de Morte, art. 1º, § 3º, da Lei 9.455/97.

O AAE seria formado pelos assessores estratégicos de cada órgão que compõe a SEDS/PB, não havendo hierarquia entre eles e competentes de assessorar o titular da pasta na formulação e controle da política de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba e outros procedimentos referentes a estudos e pesquisas avançadas sobre prevenção e repressão da criminalidade.

Os órgãos, por meio de suas atribuições, promoveriam: estudos de análise criminal, ações e diretrizes operacionais visando subsidiar o planejamento tático, estratégico e administrativo, quanto a atuação dos seus órgãos operativos; desenvolver ações de integração relativas à manutenção da ordem entre os órgãos de segurança do Estado; produção de diretrizes operacionais para situações fáticas de prevenção e combate à criminalidade, visando sempre o aumento da eficiência nas execuções das diretrizes; coordenariam, participariam e acompanhariam operações integradas, comissões cuja a função seja promover a gestão institucional do âmbito; recomendariam políticas públicas que visassem a integração do planejamento estratégico e operacional das organizações integrantes do sistema estadual de segurança e defesa social; desenvolveriam metodologias de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional e incentivariam a participação ativa da sociedade civil em projetos de prevenção a criminalidade.

Também seria de sua competência, a tarefa de coletar dados estatísticos de interesse da segurança de Estado, podendo manter contato direto com as fontes alimentadoras, quais sejam: Unidades da Polícia ou Bombeiro Militar, Delegacias de Polícia Civil, Núcleos do Instituto de Polícia Científica ou Núcleos de Estatísticas dos referidos órgãos operativos, sempre com ciência da Assessoria de Ações Estratégicas; além disso, produzir relatórios periódicos para avaliação e monitoramento da criminalidade, principalmente sobre CVLI e crimes patrimoniais, com a organização e processamento de dados, gerenciando os bancos e bases cartográficas georeferenciados, para produção de mapas temáticos da criminalidade, distribuição geoadministrativa, a fins de análises espaciais e geoestatísticas dos dados; em consonância, divulgar, com competência exclusiva, estatísticas criminais monitoradas e validadas de sua responsabilidade para órgãos de imprensa com a devida aquiescência da assessoria de imprensa desta secretaria, dando ciência ao titular da pasta, bem como para diagnósticos e avaliações de gestão. Portanto, é competência da AAE e do NACE, o monitoramento da gestão por resultados do

Programa Paraíba Unida pela Paz e para a aferição do Prêmio Paraíba Unida pela Paz.

Para a concessão do Prêmio Paraíba Unida pela Paz, ficou estabelecido a meta de dez por cento (10%) de redução no número absoluto de CVLI em relação ao semestre equivalente ao anterior. Esta meta foi aplicada igualmente em todo o estado, e para os territórios de Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social-REISP e Área Integrada de Segurança e Defesa Social (AISP).

O NACE é incumbido de calcular e apresentar em relatórios, os valores absolutos máximos de CVLI que cada território poderá computar no semestre para que possa fazer jus aos prêmios por redução no número absoluto de CVLI, bem como calcular o número absoluto máximo de CVLI para que a taxa de CVLI do território no semestre esteja dentro dos patamares premiáveis.

O documento expõe que para a construção estrutural das informações fornecidas pelo NACE, é necessário que se faça competente as atribuições direcionadas a atuação policial em seus institutos de polícia científica, ficando a par destas o dever de encaminhar informações completas⁹ ao NACE. Assim, a polícia militar deverá registrar, exclusivamente, através do sistema intranet da PMPB, todos os eventos de homicídio doloso, tentado e consumando, latrocínio tentado e consumado, e encontro de cadáver com sinais de violência dos quais tiver conhecimento; a polícia civil, com base nos relatórios de CVLI produzidos pelo NACE, confirmar a caracterização da intencionalidade de todos os CVLI's contabilizados, devidamente subsidiada pelo andamento do inquérito policial, informando, também, da instauração de todos estes, bem como outras informações qualitativas a respeito dos casos; também, por meio do instituto de polícia científica, deveriam enviar, semanalmente, ao NACE, arquivo digital contendo a relação de CVLI com local de crime periciado, contendo as informações das vítimas; e, assim, como a polícia civil, a militar e o corpo de bombeiros, também deveriam capturar a coordenada geográfica do local da constatação do crime ou de sua comprovada execução e enviá-las ao NACE para fins de georreferenciamento do CVLI, com latitude e longitude em graus decimais.

⁹ Estas informações podem conter nome da vítima, idade, cor da pele, número de identificação do cadáver-NIC, data e horário do fato, instrumento que causou a morte, natureza do fato que gerou a requisição do delegado, delegado requisitante, delegacia a que pertence, número de ofício da requisição, local de origem do cadáver, município e bairro, se foi proveniente de unidade hospitalar ou não, etc.

5.2.5 Lei N° 10.338, de 02 de Julho de 2014 - decreto N° 35.224 - João Pessoa, 30 de Julho de 2014.

Criação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba - SEINSDS, e dá outras providências. Autoria: poder executivo.

Em termos gerais, o governo do estado da Paraíba considerou a necessidade de inteligência na produção de dados, visando a produção de conhecimentos relativos a criminalidade e violência, haja vista o cenário dinâmico da violência no estado, compreendendo a efetiva necessidade de ampliar, integrar e otimizar a tramitação do conhecimento e das ações dos diversos órgãos de inteligência, no âmbito da administração pública estadual e federal.

O documento atesta a criação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado da Paraíba (SEINSDS), sob chefia do Secretário de Estado da Segurança e da Defesa Social (SEDS), com execução do sistema, sob a Coordenação Integrada de Inteligência de Segurança e Defesa Social – CIISDS (Agência Central) a instância de coordenação, planejamento e execução do Sistema.

O CIISDS surge com a proposta de substituir a gerência executiva de inteligência, assumindo funções de assessoramento em processos decisórios nos níveis estratégicos operacionais, voltadas a persecução criminal atinente a polícia judiciária, sob duas perspectivas gerais: inteligência e contrainteligência, sendo objetivo da primeira, difundir e analisar os dados e conhecimentos sobre o processo decisório da segurança pública e preservação da ordem pública; e, da segunda, salvaguardar os conhecimentos produzidos e neutralizar as ações adversas.

O documento também registra os subsistemas de inteligência que integram o SEINSDS, com a finalidade de municiar informações ao CIISDS, disponibilizando material humano para ações de interesse em instâncias de coordenação, planejamentos e execuções. O decreto estabeleceu em capítulos, as normas estruturantes e atribuições do sistema, sendo divididos em: Conceitos e finalidade; Organização; Banco de Dados de Inteligência e Integrantes. Dentro deste composto, também foi estabelecido regras gerais aos integrantes, bem como gratificações e condutas válidas e vedadas; em complemento, a criação dos Subsistemas de Inteligência com os devidos regimentos pertinentes: Subsistema de Inteligência da

Política Civil do Estado da Paraíba (SIPOC); Subsistemas de Inteligência do Sistema Prisional (SISPRI); Subsistema de Inteligência da Política Militar (SIPOM); Subsistemas de Inteligência do Corpo de Bombeiros (SICOB); e, Subsistema de Inteligência da Casa Militar (SICAMIL).

5.2.6 Lei N° 11.049 – João pessoa, 22 de Dezembro de 2017.

A lei entrou em vigor, mais precisamente dia 21 de Dezembro de 2017 – Palácio do Governo do Estado da Paraíba, em João pessoa, 129° da Proclamação da república, sob assinatura do Governador vigente no ano, Ricardo Vieira Coutinho. Dispõe sobre o Programa Paraíba Unida Pela Paz (PPUP) e dá outras providências.

Em termos gerais, o regulamento aponta os órgãos responsáveis pela condução do programa, sendo este submisso ao poder executivo estadual, liderado pela Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social (SESDS). O PPUP se define em seus artigos como um conjunto de ações que busca de promover e garantir a segurança, ordem pública e paz social na Paraíba, por meio de ações integradas dos órgãos operativos da SESDS, articuladas com os poderes públicos e a sociedade civil, compartilhando responsabilidades e monitorando, continuamente, os indicadores de desempenho em um modelo de gestão para resultados, com foco no cumprimento de metas para redução dos crimes, aumento da segurança e preservação dos direitos fundamentais em uma cultura de paz.

Em ordem, o PPUP retifica que as atividades de rotina nos órgãos operativos da SESDS, sejam elas de caráter administrativo ou finalístico da instituição, devem ser realizadas utilizando a ferramenta de Gestão do PDCA¹⁰; também, deverão estabelecer prioridades em consonância com o mapeamento da criminalidade violenta; estimular a participação popular para o conhecimento e o debate das políticas públicas de segurança, por meio de fóruns, reuniões plenárias (com operadores da segurança, organizações, grupos de ensino e representantes dos demais órgãos), nos diversos territórios que compõem o estado.

Em meio aos incisos que fundamentam a lei n° 11.049, as principais observações concentram-se na preservação contínua dos objetivos, sopesando as ações mediante resultados, conjuntamente a equipe estratégica do SESDS; tais

¹⁰ A sigla remete um método de planejamento e execução cíclica de atividades, sendo estes: “*Plan, Do, Check, Action* (planejar, fazer, verificar e agir)”.

como: reuniões bimestrais com vistas ao monitoramento, discussões e diretrizes na promoção da política pública, ajustando e mediando a efetividade e eficácia das ações na contenção da criminalidade.

Dispondo sobre as providências do programa, objetivos, metas e planejamentos estratégicos da SESDS ao plano estadual, é válido destacar como cada conjunto do programa em suas diretrizes pretende se exercer sob cada eixo estruturante. O desenho da política compõe-se em sete eixos interligados e complementares, sendo estes: I- Prevenção e repressão qualificada da violência; II- Aperfeiçoamento institucional; III- Informação e gestão do conhecimento; IV- formação e capacitação; V- Prevenção social do crime e da violência; VI- Integração e articulação institucional; VII- Valorização profissional.

5.2.6.1 I. Prevenção e repressão qualificadas da violência:

O eixo pretendia direcionar o foco das políticas públicas de segurança para a valorização da vida e da dignidade humana, sobretudo dos grupos sociais mais vitimados (perfis gerais de vítimas de homicídios), que, tal como descrito, tem um perfil universalizado no território brasileiro.

As estratégias visavam a prevenção primária, com políticas de integração a órgãos sociais, educacionais, culturais e econômicos, com o intuito de melhorar a qualidade de vida destes grupos; fortalecer as investigações de homicídios dolosos consumados e tentados, por meio de mapeamentos, determinando metas e verificando resultados; Intensificar operações preventivas em áreas de maior incidência de crimes violentos, com incursões e abordagens a pessoas visando coibir os crimes violentos; aperfeiçoar o enfrentamento aos crimes patrimoniais com ênfase nos roubos e crimes contra instituições financeiras, ao narcotráfico e às organizações criminosas; direcionamento de ações policiais e abordagens para coibir a circulação ilegal de armas de fogo, estimulando apreensões de armas ilegais; estruturar a gestão do conhecimento a partir do Sistema Estadual de Inteligência, para maior eficiência e compartilhamento de informações entre as agências de inteligência dos órgãos operativos da SESDS; otimizar as atividades de atendimento pré-hospitalar pelos bombeiros no intuito de aprimorar a eficiência no socorro às vítimas de crimes violentos, e consequente preservação da vida; e, promover atuação integrada entre

os órgãos operativos da SESDS para a fiscalização e prevenção da violência em ambientes hostis, vulneráveis a manutenção da criminalidade.

5.2.6.2 II. Aperfeiçoamento institucional:

O eixo pretendia aperfeiçoar a estrutura organizacional da Secretaria de Segurança e Defesa Social, direcionando a atuação como órgão indutor de políticas públicas de segurança, funcionalmente vinculadas aos termos do art. 43 da Constituição Estadual, sendo: promover a integração dos órgãos operativos; elaborar diretrizes únicas e harmônicas; coordenar e integrar as ações operacionais; gerir e articular as relações operacionais administrativas entre os órgãos operativos por meio da assessoria de ações estratégicas; ampliar e aperfeiçoar o atendimento ao cidadão por meio dos Centros Integrados de Operações Policiais (CIOPs); convalidar e divulgar os dados da criminalidade; aperfeiçoar a atuação das Unidade de Polícia Solidária (UPS), como instrumento de aproximação da polícia militar com a sociedade, e participação popular na segurança pública, sob os princípios do policiamento comunitário; reestruturar e ampliar o atendimento das delegacias, que passariam a funcionar 24 horas; ampliar as estruturas do Instituto de Polícia Científica e especializar os serviços periciais com o objetivo de melhor atender ao cidadão; garantir a cadeia de custódia e produzir os elementos objetivos para a persecução criminal; ampliar os mecanismos de segurança pública voltados para a proteção da vida e da liberdade, tais como o SOS Cidadão, Mulher Protegida e SOS Mulher, aprimorando o atendimento especializado às vítimas do gênero feminino nos crimes de violência doméstica e familiar; aperfeiçoar as comunicações dos órgãos operativos da segurança pública e defesa social com a implementação do sistema de radiocomunicação digital em todo território paraibano; aprimorar o sistema de controle preventivo e repressivo disciplinar interno dos órgãos operativos, por meio da Corregedoria Geral da SESDS; fortalecer as ações de proteção aos grupos vulneráveis para o enfrentamento dos crimes homofóbicos, raciais, étnicos e de intolerância religiosa.

5.2.6.3 III. Informação e gestão do conhecimento:

O eixo pretendia produzir e compartilhar informações em relatórios de análise criminal e mapas georeferenciados da criminalidade para orientação das atividades de segurança e defesa social.

Haveria a responsabilidade em disponibilizar, sistematicamente, a divulgação dos dados como política de transparência pública na página eletrônica oficial do Governo do Estado; implementar o sistema de procedimentos policiais da polícia civil, avançando na informatização, padronização e integração dos procedimentos policiais e dos registros de identificação civil, bem como promover a integração com os sistemas informatizados dos demais órgãos operativos e outras organizações; construir diálogo permanente com o meio acadêmico ou outros órgãos para parcerias institucionais com a SESDS visando fomentar desenvolvimento de observatórios de segurança pública no estado, com fins a realizar pesquisas científicas, estudos das temáticas de segurança e sua relação com diversas áreas do conhecimento; aperfeiçoar a política e ferramentas de comunicação da SESDS, por meio de assessorias de imprensa, para melhor informar ao cidadão acerca dos serviços prestados.

5.2.6.4 IV. Formação e capacitação:

O eixo pretendia desenvolver políticas de readequação do efetivo de polícias e bombeiro com realizações de concursos públicos para órgãos operativos.

A finalidade do eixo, portanto, é suprir evasões naturais e atender aos objetivos da segurança pública e do Programa Paraíba Unida Pela Paz, qualificando de forma contínua os profissionais de órgãos operativos de segurança em suas áreas de atuação específicas.

5.2.6.5 V. Prevenção social do crime e da violência:

O eixo pretendia articular com instituições públicas ou privadas, planejamentos e execuções de políticas transversais e programas voltados para prevenção primária em localidades socialmente vulneráveis, especificamente voltadas para inclusão social de crianças e adolescentes, nas áreas de educação, esporte, lazer e saúde.

As proposições viriam desde a ampliação do Programa de Erradicação das Drogas e da Violência (PROERD), por parte da Polícia Militar nas escolas do Estado, a otimização dos programas bombeiro mirim e bombeiro na escola junto às instituições de ensino das redes públicas e privadas para inserção social pelo Corpo de Bombeiros Militar, além de implementar o programa Criança Cidadã, por parte da Polícia Civil, com intuito de desenvolver reflexões sobre cidadania, direitos e comportamento ético e cívico.

5.2.6.6 VI. Integração e articulação institucional:

O eixo buscou promover a participação do Tribunal de Justiça da Paraíba e da Procuradoria-Geral de Justiça no Comitê Gestor da SESDS, bem como a indicação de membros para realizar a comunicação institucional em cada Região ou Área Integrada de Segurança e Defesa Social, no sentido de aperfeiçoar o funcionamento do ciclo de justiça criminal.

Entre outras palavras, ampliar parcerias institucionais com outros órgãos para assistência jurídica, social e psicológica da população atendida e dos servidores dos órgãos operativos de segurança; estabelecer parcerias institucionais com prefeituras municipais para atuação integrada das polícias e corpo de bombeiros militar, com as guardas municipais, conselhos tutelares e órgãos municipais de fiscalização de trânsito e meio ambiente, além de outros que for necessário; intensificar ações de prevenção e fiscalização integradas com o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, com o objetivo de reduzir a violência no trânsito e preservar vidas; estabelecer parcerias com o governo Federal por meio de ações operacionais e de inteligência integradas com os órgãos operativos do Ministério da Justiça e Forças Armadas e demais órgãos federais, bem como pela captação de recursos financeiros através de convênios com a União; articular com as secretarias de segurança de outras unidades federativas, sobretudo com os estados limítrofes, operações integradas de enfrentamento à criminalidade e troca de informações.

5.2.6.7 VII. Valorização profissional:

O eixo aspirava melhorias na infraestrutura dos órgãos operativos e da sede administrativa da SESDS para prover seus servidores de condições adequadas de trabalho e de atendimento à população.

Para isto, aspirava o aparelhamento das forças policiais com instituições no tocante aos equipamentos policiais, periciais e bombeirísticos, radiocomunicação de voz e dados, viaturas e Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), para prover o exercício das atividades finalísticas de forma qualificada; desenvolver política de valorização dos servidores por meio de reajustes salariais periódicos, premiações por desempenho e cumprimento de metas, bonificações, além de uma sistemática de promoções e ascensão funcional de acordo com critérios objetivos da meritocracia; promover políticas de assistência à saúde física, psicológica e social aos servidores dos órgãos operativos que compõem a SESDS para amparo dos profissionais em razão do regular exercício de suas atividades.

5.3 PROCEDIMENTOS E OPERAÇÕES - FUNCIONAMENTO DO PPUP

As operações abordadas neste quadrante, tratam-se de um planejamento operacional de ações remetido ao período de 2012 a 2013¹¹, com o intuito de prevenir a violência e reduzir a criminalidade. Dentre as analisadas no material acessível, as de maior impacto no crime violento serão remetidas. Assim, apesar do documento conter outras operações importantes na mesma linha de atuação, não serão levadas em consideração nesse espaço, por questões metodológicas aos mecanismos de aferição da violência, nesse caso, os homicídios.

A proposta contava com reuniões semanais com gestores para diagnosticar a dinâmica da criminalidade, priorizando os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), nos focos de atuação, logradouros, bairros ou distritos. Disto, analisar os índices da semana anterior e outros comparativos, como horários das ocorrências, *modus operandi*, possíveis autorias e as demais circunstâncias conhecidas; traçar plano de

¹¹ Infelizmente, não foram obtidas informações a respeito do prosseguimento dessas operações ou desenvolvimento tático posteriores a este período. Como destacado anteriormente, o contato com os servidores do NACE/AAE foi feito diversas vezes e de diversas maneiras, mas não houve êxito no consentimento dessas informações.

ação integrada para a atuação conjunta; executar o plano de ação, acompanhar e monitorar; e, adequar e aplicar experiências exitosas, corrigindo possíveis deficiências e buscar subsídios e apoio com o sistema de inteligência.

Dessa forma, as operações acontecerão, primordialmente, com a catalogação de informações e subdivisões de seções por função, cada uma com a definição dos responsáveis, dos objetivos e das metas a serem alcançadas. Essa divisão é seguida de uma avaliação que se constitui em três fases representadas por figuras de expressão: uma bem-sucedida, uma apática/indiferente e outra malsucedida – cada uma concedente ao resultado alcançado.

A meta anual do Estado consistia na redução dos registros de CVLI em 10% (como ações bem sucedidas), inferior a 10% (como apáticas/indiferente), e sem redução, (como mal sucedidas).

A nível de AISP, cada uma teve suas metas proporcionais de acordo com a taxa de CVLI por 100mil habitantes, da forma que: AISP com taxa acima de 44 CVLI p/ 100mil hab. = meta 12%; AISP com taxa de 26 a 44 CVLI p/ 100mil hab. = meta 10%; AISP com taxa abaixo de 26 e acima de 10 CVLI p/ 100mil hab. = meta 8%.

5.3.1 Operação autoria CVLI

Consiste na instauração de 100% das ocorrências de CVLI consumados e conclusão dos Inquéritos com autoria definida, remetidos definitivamente à esfera judicial.

Meta Mensal 1:

- Bem-sucedida: 80% de CVLI consumados e concluídos pelas DCCPes, destes, 70% de ocorrências do ano corrente e 30% de anos anteriores. Demais unidades, 70% de CVLI geral.
- Apática/Indiferente: 50% a 79% para DCCPes e de 40% a 69% para as demais.
- Malsucedida: Abaixo dos percentuais acima.

Responsáveis: Gestores das AISP's na Polícia Civil e Del. DCCPes. Deverão ser enviadas ao NACE/AAE da SEDS e às DCCPes todos os registros de autoria para criação de banco de dados.

5.3.2 Operação malhas da lei

Consiste na designação de PCs e PMs com objetivo de cumprir mandados de prisão.

Tipos de mandados: Tipo 1 – São os mandados de CVLI; Tipo 2 – Narcotráficos e os demais mandados.

Meta Mensal:

- Bem-sucedida: Mínimo de 3 mandados tipo 1 e 4 mandados tipo 2.
- Apática/Indiferente: Até 2 mandados tipo 1;
- Malsucedida: Até 1 mandado.

Responsáveis: Gestores das AISP's na PM e PC.

5.3.3 Operação risco zero

Operação semanal de abordagens em bares, “infernhinhos”, boates e outros locais propícios a situação de vulnerabilidade social. Os gestores deverão interagir com os órgãos municipais e estaduais objetivando executar ações integradas.

Meta Semanal 1:

- Bem-sucedida: A partir de 20 estabelecimentos;
- Apática/Indiferente: 10-19 estabelecimentos;
- Malsucedida: 0-9 estabelecimentos.

Responsáveis: Gestores da AISP's.

5.3.4 Operação laudo prioritário

Priorização pelo IPC dos laudos inquéritos do CVLI de maneira a elaborá-los em até 10 dias de requisição.

Meta Mensal:

- Bem-sucedida: 100% dos laudos elaborados no prazo;
- Apática/Indiferente: 70%-99% dos laudos elaborados no prazo;
- Malsucedida: inferiores a 70%.

Responsáveis: Gestores do IPC.

5.3.5 Operação cidade segura/nômade

A operação consiste em pontos fixos de abordagem e policiamento do perímetro estratégico (pontos quentes).

Meta Semanal 1:

- Bem-sucedida: CVLI 00 no bairro/município da operação;
- Apática/Indiferente: CVLI no bairro;
- Malsucedida: Maior que um no bairro/município da operação.

Meta Semanal 2:

- Bem-sucedida: Apreensão de 4 ou mais armas de fogo por AISP;
- Apática/Indiferente: Apreensão de 1 a 3 armas de fogo por AISP;
- Malsucedida: Sem apreensão de arma de fogo.

OBS: Não serão computadas armas de fogo caseiras.

Responsáveis: Gestores das AISP's na Polícia Militar.

5.3.6 Operação contra ameaça

Registro de todas as ameaças contra a vida, com formalização de oitiva da vítima, imediata intimação, inquirição do autor e demais diligências cabíveis, independentemente da existência ou não de testemunhas. Deverão ser mensalmente enviadas às DCCPes todos os procedimentos referentes às ameaças.

Meta mensal:

- Bem-sucedida: 100% de oitivas dos autores;
- Apática/Indiferente: 50% a 99%;
- Malsucedida: Até 49%.

Responsáveis: Gestores das AISP's na polícia Civil.

5.3.7 Operação saturação

Operação de ocupação com duração mínima de 72h para polícia militar, principalmente nos horários de pico e de 24h para a polícia civil. O tempo se inicia logo após o registro de CVLI ou tentativa de homicídio nas localidades de maior criminalidade. A ação ocorrerá com o emprego de efetivo da unidade PM da área, e da Delegacia de Homicídios, podendo também contar com os policiamentos especializados.

Meta:

- Bem-sucedida: 0 CVLI no bairro ou município;
- Apática/Indiferente: redução do CVLI, em relação ao período do ano anterior;
- Malsucedida: Aumento do CVLI.

Responsáveis: Gestores das AISP's.

5.3.8 Operação quadrantes de polícia solidária

Operação de ocupação permanente, ampliando a ostensividade policial em regiões de elevados índices de criminalidade, de forma a atuar preventivamente com base na filosofia de polícia comunitária e na orientação do policiamento pela análise criminal, com o fim de reduzir os índices criminais.

Meta Mensal:

- Bem-sucedida: Redução de 20% do CVLI e 15% do CVP na região;
- Apática/Indiferente: Redução de 1% a 19% do CVLI, e de 1% a 14% do CVP;
- Malsucedida: Aumento ou Estagnação do CVLI e CVP.

Responsáveis: Gestores das AISP's.

5.3.9 Operação resgate pela vida

Ação de mapeamento de monitoramento das áreas de risco de CVLI e tentativas. Integração com os órgãos de segurança do estado para a diminuição do tempo de resposta de atendimento às vítimas, aumentando suas chances de sobrevivência.

Meta Semanal:

- Bem-sucedida: Acima de 10% de taxa de eficácia de atendimento;
- Apática/Indiferente: Entre 5% e 10% de taxa de eficácia de atendimento;
- Malsucedida: Abaixo de 5% de taxa de eficácia de atendimento.

Responsáveis: Gestores das AISP no Corpo de Bombeiros.

5.3.10 Operação visibilidade

Consiste na ampliação da ostensividade policial e da sensação de segurança através do posicionamento estratégico de viaturas e demais recursos operacionais

nos locais de grande fluxo de pessoas, como vias de alto tráfego, praças públicas ou demais locais de grande circulação e /ou aglomerados de pessoas, respeitando os horários mais oportunos.

Meta Semanal:

- Bem-sucedida: Operação realizada em mais de 10 lugares por dia por AISP;
- Apática/Indiferente: Operação realizada em menos de 10 e mais de 5 lugares por dia por AISP;
- Malsucedida: Operação realizada em menos de 5 lugares por dia por AISP.

Responsáveis: Gestores das AISP no Corpo de Bombeiros.

Estas ações são caracterizadas pela repressão e prevenção, ou seja, o desempenho institucional contra a atuação criminosa. Algumas são identificadas como ação repressiva intervencionista, a exemplo da “operação risco zero”, onde os agentes policiais devem trabalhar com base de abordagens em estabelecimentos de festas jovens. Outras, pela prevenção contínua do crime, como a “operação saturação”, que destina um contingente de policiais para ocupação em áreas de violência recente. Não obstante, as operações também se preocupam na previsibilidade das ações delituosas, como é o caso das “operações quadrantes de polícia solidária e resgate pela vida” que delimitam espaços geográficos estratégicos para a atuação/orientação dos agentes policiais, mapeando e monitorando áreas de risco.

Essas operações trabalham junto ao apoio da comunidade e outros órgãos de segurança pública, tanto na proposta de atender com maior eficiência os casos de denúncia, como os de crimes contra a vida. Para além disso, a preocupação do governo com o que chamamos de *outcomes*, ou seja, os resultados da ação, sinalizam interesse pelo destino da operação, neste caso: se bem sucedida (continuidade), se apática/indiferente (reformada) e mal sucedida (descontinuada).

No geral, abaliza a competência de manter o cumprimento das suas principais diretrizes, fixando todas as estratégias operacionais sob a responsabilidade de revisões periódicas de metas. Também destaca a importância da ostensividade policial nas áreas de “calor” violento no intuito de evitar confrontos próximos, preservando os ambientes com serviço inteligente, de modo a garantir a tranquilidade da população e evitar o surgimento de novos crimes.

Todavia, como abordado nesta seção, o PPUP não foi formado de uma vez, tal como um planejamento de política pública mapeado e estruturado em forma de

plano de Estado, foi constituído por uma série de medidas legais que nortearam as ações e estruturaram as instituições vinculadas ao Estado para o funcionamento da segurança pública.

Atentando-se as datas que positivam as leis, observamos que a primeira a constar nos registros refere-se a maio de 2012, aproximadamente um ano após a declaração do governo que introduzia ações à composição do PPUP. Neste ano, foi instituído o sistema de bonificação por apreensão de armas de fogo e a criação do sistema de territórios integrados de segurança pública na Paraíba; dois anos depois, o Programa Paraíba Unida pela Paz, se apresenta enquanto prêmio, definindo metas e regulamentos no objetivo de reduzir, principalmente, os registros de CVLI; somado a isto, a criação da AAE, NACE e do SEINSDS, com suas devidas atribuições e providências. Mas é somente seis anos após a declaração inicial do Paraíba Unida pela Paz, que o governador proclama em lei o Programa Paraíba Unida pela Paz, com um documento mais completo no que se refere a acepção de objetivos e proposições da política.

Contudo, as definições do PPUP são complementares a cada decreto e lei que fundamenta a ordem estatal. O programa expõe em territórios integrados de segurança pública, a fins organizacionais em aferição do desempenho estatal no controle da criminalidade violenta. No entanto, como veremos nos tópicos posteriores, apesar das definições estruturais argumentadas pelo Programa, na sistematização das regiões/áreas/distritos integrados de segurança pública, a concentração da violência não é explicitada igualmente por AISP, mas nos principais municípios do Estado, tais que possuem as maiores populações e, também, os maiores registros de violência, consequentemente demandando atenções exclusivas e prioritárias, tanto de ações como de investimentos¹².

Deste modo, não necessariamente os objetivos propostos para o controle da criminalidade em algumas AISP's refletirá uma realidade de controle da violência, sobretudo pela definição de critérios às bonificações exibidas pelo programa. De fato,

¹² Levando as regras de aferição, literalmente com base no cálculo universal de taxas de homicídios (por 100 mil habitantes), grande parte dos municípios do Estado estão acima da taxa aceitável pela organização das nações unidas de 10 registros por grupos de 100 mil habitantes. A questão é que em municípios de pequenas populações, poucos registros já são o suficiente para mascarar a informação final e apresentar um cenário de violência ou catástrofe regional, quando, na verdade, o problema encontra-se muito mais no modelo de aferição que, necessariamente, na situação real de violência no município.

as regiões que concentram os principais polos populacionais, também registram as maiores incidências de crime, de forma que controlar a violência nestes setores resulta muito mais no controle das taxas e no produto final de efetividade das ações policiais, o que por sua vez, não deve inviabilizar o trabalho nos outros polos, como será visto mais adiante.

Em compromisso a estrutura organizacional deste trabalho, como enfatizado em outros quadrantes, foi pensada uma linha de raciocínio que viabilizasse a compreensão integralizada sobre a problemática da violência no País, contextualizando a nível de Nordeste e Paraíba, especificamente; fomentando sobre o principal mecanismo de combate à criminalidade, unânime na literatura, que são as políticas públicas, de forma que pudesse ser destacado, inicialmente, as diligentes para o seu funcionamento, seguido de fatores que contribuem para a construção, e como a política setorial de segurança pública foi pensada na Paraíba, com suas diretrizes, normas estruturantes, operações, propósitos e metas estabelecidas.

Em virtude disto, o quadrante a seguir pretende abalizar por um conjunto de variáveis explicativas fundamentadas por estudos na área, possíveis conexões entre as ações desenvolvidas pelo PPUP e os resultados alcançados na série histórica de 2008 a 2019 (por secções distintas), quais variáveis surtem efeitos de obstrução da violência, no sentido de interferir na causa do fenômeno; e até que ponto, a política obteve êxito, considerando as metas estabelecidas no projeto. Para isso, serão abordadas, continuamente, variáveis institucionais referentes ao controle da criminalidade e ao desfecho setorial alcançado pelo PPUP, na totalidade do Estado, nas principais cidades, nas AISP's e REISP's.

6 RADIOGRAFIA DOS HOMICÍDIOS NA PARAÍBA E SUAS CONEXÕES COM O PARAÍBA UNIDA PELA PAZ

O estado da Paraíba seguiu os padrões de aumento de homicídios da totalidade da região Nordeste, entre 2000 e 2011, passando de pouco mais de 400 homicídios para 1614, respectivamente (NOBREGA JR. 2019). Desse total, 85% foram com utilização de armas de fogo, superando, inclusive, a média nacional do mesmo ano, que é de 70,4%, (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Não obstante, reduções sequenciais aconteceram a partir do ano seguinte, dado que, também, iniciava-se o Programa Paraíba Unida pela Paz. Embora as reduções ao início do programa sinalizassem muito mais a uma estabilidade dos índices que necessariamente uma redução expressiva, a partir de 2016 o Estado conseguiu uma redução de 20,4% em relação ao ano pico de 2011.

Tabela 1 - Número de homicídios absolutos nos principais municípios da Paraíba, e na totalidade do Estado, de 2008 a 2017. A penúltima linha refere-se ao percentual exercido pelos municípios na totalidade dos registros do Estado para cada ano.

UNIDADE DE ANÁLISE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
João Pessoa	347	428	495	556	489	479	456	467	355	311	4383
Campina Grande	126	152	187	178	175	206	174	169	149	170	1686
Santa Rita	69	69	99	130	149	141	109	100	102	100	1068
Bayeux	48	80	82	64	62	56	51	52	34	32	561
Patos	58	53	57	50	60	45	54	58	27	31	493
Cabedelo	19	44	73	79	52	38	24	23	27	15	394
Sapé	17	26	19	29	21	15	35	29	17	32	240
Total	684	852	1012	1086	1008	980	903	898	711	691	8825
Total (%)	66,6	67,5	69,5	67,3	66,1	63,2	58,2	59,0	52,5	51,7	62,2
Paraíba	1027	1263	1455	1614	1525	1551	1551	1521	1355	1337	14199

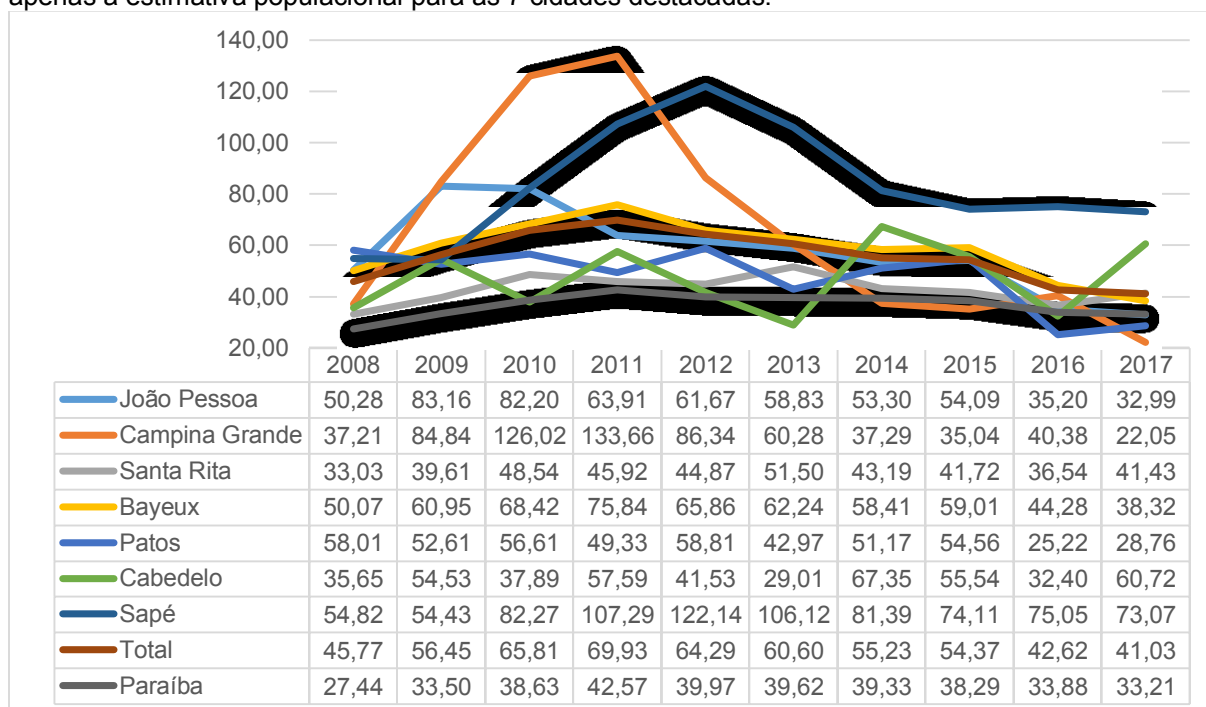
Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.¹³

¹³ Em 2011, houve uma mudança no conteúdo da Declaração de Óbito, com maior detalhamento das informações coletadas. Para este ano, foram utilizados simultaneamente os dois formulários. Para mais detalhes sobre as mudanças ocorridas e os seus efeitos, veja o documento "Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Consolidação da base de dados de 2011". No dia 13/06/2019, os arquivos do SIM referentes ao ano de notificação 2017 foram atualizados, com alteração das causas básicas de 2 registros e exclusão de 1 registro.

Além disso, como destacado na tabela 1, dos 223 municípios da Paraíba, 7 são responsáveis por 62% dos registros de homicídios na última década, sendo em ordem decrescente: João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita, Bayeux, Patos, Cabedelo e Sapé. Contudo, o propósito desta tabela vai além de exibir a concentração destes homicídios nas principais cidades, mas também de elucidar a dinâmica percentual exercida a cada ano.

De 2008 a 2012, pelo menos 66% dos números absolutos de homicídios do estado precederam destas sete cidades, uma concentração expressiva, levando em consideração a existência de outros 216 municípios. A questão é que, de 2013 em diante, esse cenário foi mudando, estabelecendo novas guias e distribuições da violência, o que antes era centrado nos grandes polos como João Pessoa, Campina Grande, Patos, Bayeux e Santa Rita, passara, também, a incluir Cabedelo e Sapé por relações a proporção populacional, como será visto no gráfico 3, incluindo outros municípios, tais que estas cidades, em 2017, passam a ser responsáveis por 51,7% dos registros, quase 16% a menos em relação a 2011.

Gráfico 3 - Taxas de homicídios por 100 mil habitantes nos principais municípios da Paraíba e na totalidade do Estado de 2008 a 2017. A linha marrom, expressa o cálculo levando em consideração apenas a estimativa populacional para as 7 cidades destacadas.



Fonte: Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; IBGE - Estimativas de população.

Quando é realizado o cálculo da taxa por 100 mil habitantes, que leva em consideração as variações populacionais, verifica-se como estas cidades ainda possuem altos índices, sendo poucas a apresentarem reduções expressivas, como acontece nos últimos anos para Patos, João Pessoa e Campina Grande; outras, como Santa Rita, Bayeux e Sapé, não apresentam tendências de controle da violência homicida e expõem médias bem maiores que a exercida na totalidade do estado.

As duas maiores cidades do Estado, João Pessoa e Campina Grande, tiveram um pico nos registros das taxas de homicídios a partir do ano de 2009, quando os números ultrapassaram os 80 casos por 100mil habitantes, alcançando, nos anos seguintes, para Campina Grande, o título de uma das cidades mais violentas do país, com taxas de 126 e 133 casos, para 2010 e 2011, respectivamente. As taxas passaram a cair, de 2012 em diante, para 86 casos, na cidade de Campina Grande, e para 62 casos, em João Pessoa, e só tendenciaram a “estabilidade” desses índices a partir de 2014 – para Campina Grande com 37 casos – e, em 2016, para João Pessoa – com 35 homicídios por 100 mil habitantes. Segundo os dados mais recentes, como será exposto mais adiante, os índices de violência no estado, de fato, indicam uma redução susseciva de assassinatos e demosntram um controle institucional nestas cidades, o que impacta diretamente no cinário total do estado.

Somado a isso, o gráfico 3 também apresenta uma linha marrom que resulta de uma taxa ponderada em relação ao total do Estado, retratando apenas os registros de homicídios e populações destas cidades, ou seja, a taxa ilustrada tenta auxiliar na compreensão da permanência ou deslocamento dos homicídios nestas regiões, fato que, como observa-se nos números absolutos, vem sendo reduzido, muito embora, exerça uma taxa ainda maior que a somatória do Estado. Assim sendo, o deslocamento dos homicídios para outros polos pode ser uma realidade no estado, fato corroborado pelo quadro 2.

Como destacado nos quadrantes referentes a estruturação organizacional dos territórios integrados de segurança pública, o quadro 2 estabelece, por vias, as regiões e áreas integradas de segurança pública. A criação desses setores fundamenta-se no dever de examinar o desenredo regional em compromisso às proposições do programa. Essa questão passa a ser chave interpretativa para a compreensão do desempenho surtido pelas ações do PPUP, além de possibilitar averigar a nível de eficiência e eficácia administrativa dos resultados anuais, diante das metas estabelecidas.

Quadro 2 - Série histórica anual da taxa de CVLI na Paraíba por AISP, 2010 a 2019.

AISP	SEDE	REISP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1ª AISP	Zona Norte - João Pessoa	1ª REISP	89,3	89,6	78,6	70,2	62,5	59,7	43,2	37,8	24	21,2
2ª AISP	Zona Sul - João Pessoa		51	69,8	57,7	60,4	59,8	57,1	42,6	35,2	34,9	24,3
3ª AISP	Cabedelo		117,4	140,4	98	61,9	31,1	33,5	40,4	25	19,5	10,3
4ª AISP	Bayeux		78,2	59,9	49,7	46,7	50,2	45,8	29	23,7	29	23,7
5ª AISP	Santa Rita		60,1	82,6	88,5	80,9	69,4	67,7	62,1	59,7	59,4	41,8
6ª AISP	Alhandra		66,4	59	51,8	62,2	69,6	78,8	63,8	71,1	86,1	46,7
7ª AISP	Mamanguape		18,7	31,9	29	25,1	28,1	36,7	27	19,3	22	22,5
8ª AISP	Guarabira	2ª REISP ¹⁴	20,5	27,4	26,3	24,4	26,3	20,9	20,8	19,8	25,7	16,9
21ª AISP	Solânea		14,4	18,7	17,9	21,9	27,5	15,5	25,3	21,7	28,1	15,4
9ª AISP	Itabaiana		17,6	23,9	16,9	17,9	22,7	30,9	25,3	26,6	24,6	25,2
10ª AISP	Zona Leste - Campina Grande		38,2	-	-	-	-	25,9	25,7	26	22,1	15,4
22ª AISP	Zona Oeste - Campina Grande		56,9	-	-	-	-	43,5	36,5	44,3	23	11,9
11ª AISP	Queimadas		28,2	25,6	19,1	20,6	29,3	22,3	34,5	33,6	25,9	21,6
12ª AISP	Esperança		21,1	16,5	15,5	23,2	30,6	31,3	37,3	22,7	22,8	22,2
13ª AISP	Picuí		13,1	15,8	12	16,3	18,8	13,4	14,2	20,3	33,7	12,4
14ª AISP	Monteiro		18,6	20,4	25,8	13,5	24,1	27,5	19,4	22,9	34,5	12,3
15ª AISP	Patos	3ª REISP	37,2	37,2	40,2	25,4	28	31,3	16,2	23,5	23,2	24,2
16ª AISP	Princesa Isabel		19,8	14,8	19,6	21,6	11,9	9,5	14,2	23,5	17,7	22,4
17ª AISP	Itaporanga		22,6	12,9	16,2	15,9	20,4	22,3	20,4	16,5	17,2	21
18ª AISP	Catolé do Rocha		37,5	40,4	30,2	44,6	38,3	35	43	42	28,9	47,2
19ª AISP	Sousa		19,4	20	18	22,1	13,8	23,7	21,8	18,6	28,6	24,2
20ª AISP	Cajazeiras		17,3	11,3	10,6	10,4	13,7	15,9	16,4	16,9	19,8	15,2

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESIDS); Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE); Anuário da segurança pública da Paraíba (2019).

O quadro 2, versa sobre as taxas de CVLI na Paraíba por AISP, na série histórica correspondente a última década, sendo 2010 a 2019. A proposta basal desse quadro, além de apresentar a divisão das AISP's, destacando suas respectivas sedes e divisões por REISP's, é verificar a níveis proporcionais em taxas de CVLI, como se desdenhou as resultantes na série temporal que deu início ao programa. Como

¹⁴ Embora o documento disponível no site do governo não informe precisamente a justificativa para a ausência de informações referentes aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, de Campina grande; acredita-se que o fato se deve a uma conturbação na transição da divisão das AISP's, em duas, no mesmo município, é tanto que a AISP da zona norte de Campina Grande não segue a ordem numérica conjuntural, tal como Solânea, que por questões de ajustes aos REISP's, são compactados na tabela.

destacado alhures, apresentar uma série temporal de 2010 a 2019, é fundamental para o esboço mínimo de um “antes e depois/durante” à política pública.

Portanto, tomando o esboço do quadro 2, podemos averiguar o desfecho anual nos registros de CVLI para as 22 AISP do estado. Os resultados, como esperado pelo desempenho focal do programa nas principais cidades do Estado, atuaram com mais ênfase na 1^a, 2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 10^a, 22^a e 15^a AISP, haja vista serem responsáveis pelas principais cidades do Estado.

Em consonância, todas as áreas integradas da 1^a REISP, apresentaram reduções sucessivas no índice de violência, e apesar de algumas ainda apresentarem registros muito altos, como é o caso da 5^a e 6^a AISP, estão se reduzindo, paulatinamente, de forma que acompanham o ritmo de redução das principais cidades do Estado. João Pessoa foi o município mais beneficiado com as reduções, junto com Cabedelo, que consta, em 2019, a menor taxa de CVLI do estado com 10,3 ocorrências por 100 mil habitantes.

A 2^a REISP, que embora tenha como polo principal a cidade de Campina Grande, não sofre com os mesmos problemas da 1^a REISP, onde a totalidades das AISP's possuíam índices alarmantes 6x a 10x maiores que a taxa recomendada/tolerada; nesta região, apesar da ausência dos dados no quadro 2 referentes a Campina Grande, os índices de violência eram propulsados pela cidade, que possuía uma das maiores taxas de homicídios entre 2011 e 2014, o que, por sua vez, requisitava atenção do aparato governamental. Em 2019, a cidade apresentou as melhores taxas da série com 15,4 ocorrências na zona leste e 11,9 ocorrências de CVLI na zona oeste.

Na 3^a REISP do estado, a 18^o AISP, com sede em Catolé do Rocha, é tida como uma das mais violentas em taxas de CVLI do Estado. Sozinha ela detém o dobro da média das taxas restantes na 3^a REISP, com um registro de 47,2 ocorrências em 2019, mas com uma média na série histórica de 39 casos. A 15^a, que inclui a principal cidade da região, a cidade de Patos, indica uma estagnação na redução desde 2016, onde alcançou seu menor registro, mas em seguida subiu aos 23 casos o que passou a ser média nos últimos anos.

A 13^a e a 20^a AISP, que tem como sede as cidades de Picuí e Cajazeiras, respectivamente, apresentam as menores taxas de CVLI na série analisada, sendo a média da taxa no período de 17 ocorrências para 13^a AISP, e 14 ocorrências para 20^a AISP, tais que correspondem a 2^a REISP e a 3^a REISP.

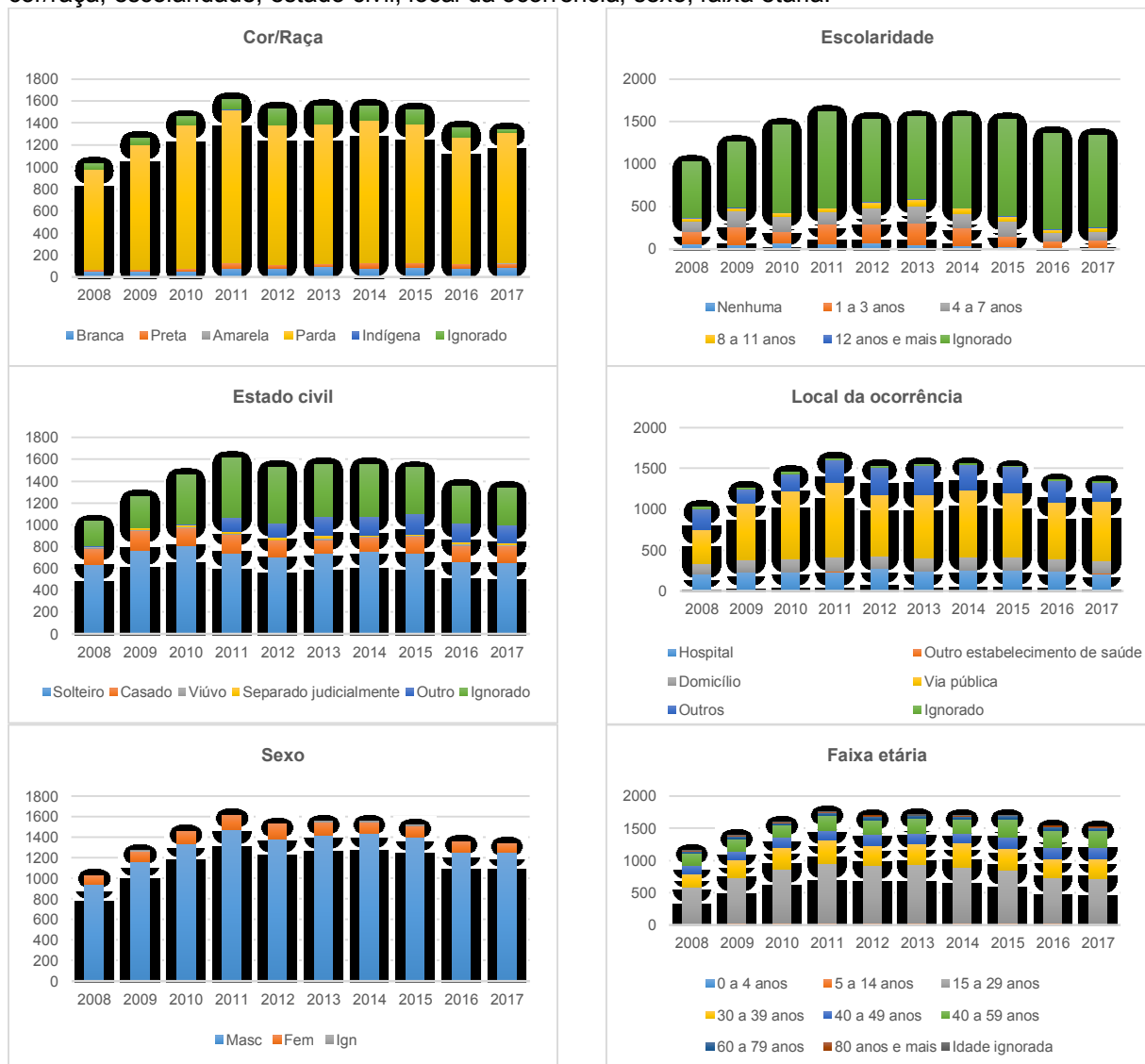
Assim, quando comparamos os registros de CVLI nessas áreas integradas de segurança pública, que incluem as cidades destacadas no gráfico 3, (mas não somente elas), com suas respectivas taxas de homicídios, pode-se observar que, em diversos casos, os resultados não colidem à coesão sistemática, ou seja, nem sempre o saldo das taxas de CVLI ou homicídios expressam o cenário total da AISP, e vice-versa. Em outras palavras, em alguns casos, os dados sinalizam um deslocamento da violência para cidades que não são polos sedes da AISP; e, em outros, a cidade sede da AISP é responsável majoritária pela resultante da violência.

No entanto, como veremos mais adiante, essas divisões por AISP não expressam uma constância das taxas na totalidade da região. Algumas áreas, tendem a variar inconstantemente os registros e não demonstrarem tendências de aumento ou redução nos números, são acontecimentos esporádicos que não seguem uma ala de atuação governamental, no sentido de surtir efeito na causa da violência, deixando a mercê das eventualidades sociais. Tais como acontecem na série da 6^a, 11^a, 12^a e 14^a AISP, onde a oscilação das taxas não seguem a tendência geral do Estado.

6.1 FACE DA CRIMINALIDADE VIOLENTA.

Dentro da análise dos dados em números absolutos de homicídios, o gráfico 4 apresenta uma resultante muito interessante para análise social de um perfil de indivíduo mais gradualmente vitimado na Paraíba. Os dados exibidos impetram um panorama constante; com os passar dos anos, o perfil não muda, tende apenas a aumentar as proporções com os anos de maior incidência. Como mostra a literatura, essa resultante é o espelho geral do país, e independente de onde seja feito a amostra dos dados o resultado será semelhante do ponto de vista estatístico.

Gráfico 4 - Elementos que caracterizam o perfil da vítima de homicídios na Paraíba 2008 a 2017 – cor/raça, escolaridade, estado civil, local da ocorrência, sexo, faixa etária.



Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Consulte o site da Secretaria Estadual de Saúde para mais informações.

Os dados dão maior precisão explicativa, em algumas variáveis e menor em outras. O fato se dá pela quantidade de elementos ignorados às plataformas oficiais do ministério da saúde e afins. Informações como nível de escolaridade e estado civil, enfrentam complexidades que podem ser entendidas pela dificuldade de identificação de entes queridos ou algo do tipo; enquanto outras informações são mais abstratas e envolvem subjetividades sociais, como cor da pele. Não obstante, o quadro de informações disponíveis não deixa de ser completo e conseguem fornecer informações importantes para compreender parcelas do fenômeno.

Como apresentado, o público vítima de homicídios na Paraíba tende a acompanhar o mesmo perfil da totalidade brasileira, como pode ser consultado nas

fontes descritas. Os dados conseguem apresentar uma margem de vulnerabilidade social constituída por esta resultante, sendo o perfil¹⁵ caracterizado por jovens entre 15 e 29 anos, majoritariamente do sexo masculino, de pele negra, com baixos níveis de escolaridade, sendo vítimas, na maioria das vezes, em vias públicas.

Assim, todo aquele que segue este perfil apresenta maior vulnerabilidade de ser alvejado pela criminalidade violenta, dado que a nível de complementação o quadro 3 apresenta o total de registros de tentativas de homicídio e lesão corporal dolosa, na Paraíba, no Nordeste e no Brasil, que provavelmente seguem esse perfil.

Quadro 3 - Crimes violentos não letais intencionais contra a pessoa (tentativa de homicídio e lesão corporal dolosa) em 2018 no Estado da Paraíba, região Nordeste e totalidade Brasileira, números absolutos e taxas por 100 mil habitantes.

2018	Tentativa de homicídio					Lesão corporal dolosa				
	Nº absolutos		Taxas		Variação (%)	Nº absolutos		Taxas		Variação (%)
	2017	2018	2017	2018		2017	2018	2017	2018	
Paraíba	262	734	6,51	18,37	182,2%	2709	2746	67,30	68,71	2,1%
Nordeste	11210	10842	19,58	19,10	-2,4%	99032	97465	172,97	171,71	-0,7%
Brasil	40507	37263	19,51	17,87	-8,4%	629279	606226	303,03	290,76	-4,0%

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O quadro 3, atesta os números absolutos e taxas por 100 mil habitantes para 2017 e 2018, sendo estes os dois últimos anos de informações disponíveis até a data de finalização deste trabalho. Os dados que anteriormente destacavam uma redução expressiva dos registros de homicídios na Paraíba, não se replicam quando tratamos sobre as tentativas de homicídios no último ano. Em relação a 2017, a variação percentual chega a ser até 182% nas taxas e 2,1% em lesão corporal dolosa, sendo a primeira com 734 casos e a segunda com 2746 casos. Enquanto isso, a nível de

¹⁵ Para ser mais justo com os dados apresentados no gráfico 5, vale abrir ressalvas específicas para cada variável considerada. Primeiramente, o que é tratado como jovens entre 15 e 29 anos, é a somatória de dois grupos separados pelo SIM, 15 a 19 e 20 a 29 anos, o que se deve a atenção para outro grupo, também fortemente vitimado de 30 a 39 anos; o que é considerado como negros, é a interpretação que a grande literatura traz sobre agregar pardos e pretos; nos registros de local de ocorrência, observamos que a maior partes dos registros são efetuados em via pública, seguidos de hospitais e aqui trataremos hospitais e outros estabelecimentos de saúde, com a ressalva que provavelmente foram pessoas alvejadas em sua maioria, em vias públicas e que foram encaminhadas para hospitais e outros estabelecimentos de saúde. Assim, o registro final do óbito nestes estabelecimentos, mas este fato só fortalece ainda mais o quadro geral de propensão a serem alvejados em vias públicas.

Nordeste e Brasil, os números e taxas de tentativas e lesões, foi reduzido, o que indica um panorama reversos nestes índices.

Analisar estes dados é importante para compreender a dinâmica da violência territorial. Na Paraíba, os índices de homicídios perpetrados indicam um controle institucional da segurança pública sobre a violência, mas os registros de tentativas de homicídios expressas no ano são inconiventes a esta interpretação, ou seja, para além da concretização do ato, a sensação de insegurança é um dos principais fatores a ser considerados socialmente, logo o estado de vulnerabilidade a criminalidade, não por ser interpretado, unicamente, pelas taxas de homicídios, mas também, por outras variáveis, tais como as citadas, ou, por exemplo, índices de roubos e sequestros. No entanto, esses resultados podem sinalizar, também, para o aprimoramento das instituições de saúde, no que se refere a inibição da consumação do ato criminoso.

6.2 O CRIME NA PERSPECTIVA ECONÔMICA.

Em terras brasileiras, a grande gama de estudos sobre a perspectiva racional da criminalidade sempre se orientou por relacionar o crime com as variáveis: renda, trabalho, desigualdade, escolarização, demografia dentre outras. Em síntese, os trabalhos estavam em dois grupos: os que avaliavam os efeitos dos gastos em segurança pública sobre o crime, e os que analisavam o impacto dos gastos sociais sobre a criminalidade (LOUREIRO e CARVALHO JR, 2007).

Analisando uma das principais ideias do modelo de Becker, Araújo e Fajnzylber (2001) afirmam que há dificuldade na análise desse tipo de dados, visto que há uma escassa base de dados sobre criminalidade no Brasil. Porém, observam que o comportamento criminal tem resposta as alterações no tocante a punição esperada, a qual reflete a tolerância de determinadas atividades criminais no meio social *i.e* a demanda por segurança. A pesquisa utilizou-se dos dados do SIM, do Ministério da Saúde no cálculo da taxa de homicídios por 100 mil habitantes; do PNAD do IBGE, entre os anos de 1981 e 1996; e das variáveis de prisões e condenações, também extraídos do IBGE. Ao final, os dados confirmam que há relação positiva entre a sensibilidade dos criminosos em potencial em relação a probabilidade do que os presos venham a ser condenados, bem como a existência de uma relação estreita entre pobreza, desigualdade e mobilidade social e homicídios, principalmente no tocante aos jovens (ARAÚJO E FAJNZYLBER, 2001).

Internacionalmente, Gould et al. (2002) também buscou medir a influência dos gastos públicos na criminalidade e, para tanto, se utilizaram de dados no tocante ao mercado de trabalho americano e ao crime, entre os anos de 1979 e 1997. Ficou-se estabelecido, apesar de ressalvas dos autores, uma relação positiva entre gasto em segurança e o crime, tanto no tocante aos delitos patrimoniais como nos crimes violentos contra a pessoa.

Pereira-Filho et al (2008) realizou uma sofisticada análise com a finalidade de medir o nível de eficiência dos serviços públicos em segurança nos estados brasileiros. O estudo tinha dentre os objetivos específicos analisar o custo-eficiência dos serviços de segurança pública de competência entre os entes os estados e o Distrito Federal. Preliminarmente, é demonstrado uma crescente onda no número de taxas de mortalidade violenta, entre 1996 e 2006, que, por si só, já demandaria uma resposta regional para o problema, bem como encontrou evidências de uma expressiva heterogeneidade de recursos entre os estados (PEREIRA-FILHO et al, 2008). Por fim, um resultado que chama a atenção é que gastos e investimentos realizados pelo governo não implicam em resultados melhores na eficiência do serviço, sendo esta mais ligada as práticas de gestão do que propriamente aos recursos disponíveis.

Em proposta de trabalho interessante, Loureiro e Carvalho Jr (2006, 2007) propõe-se averiguar o tamanho do impacto dos gastos públicos no tocante a criminalidade. Tomando por base o trabalho de Gould et al (2002), em que o mesmo analisou a relação do mercado de trabalho com o crime, chegando a uma relação positiva entre os gastos públicos em segurança e o crime, tanto contra a propriedade, como quanto à pessoa. Os resultados obtidos pelos autores sugerem que os gastos em segurança pública estão positivamente correlacionados com o a redução no número de crimes, com exceção aos homicídios e roubos.

Os gastos em segurança estariam concentrados, principalmente, no aumento do contingente policial, na intenção de diminuir a probabilidade da ação criminosa ou no auxílio à captura do delituoso; outra parte dos gastos estariam voltados a assistência social, com o propósito de reduzir os incentivos ao crime (melhor qualidade de vida), como: elevação da renda; abertura a capacitação profissional e adequação dos indivíduos ao mercado legal de trabalho. Por consequência disso, uma redistribuição de renda e redução na desigualdade econômica, visto que esse detém

um maior poder dissuasório sobre o crime do que propriamente os gastos efetivos com segurança pública. (LOUREIRO e CARVALHO JR, 2006, 2007).

Ainda sobre o trabalho de Loureiro e Carvalho Jr (2006, 2007), a variável pobreza apresentou sinal negativo, ou seja, esta não influencia numa maior existência de crimes. No tocante a renda, a pesquisa mostrou que há uma significância negativa com a criminalidade (patrimonial), logo, quanto maior for a renda auferida pelo mercado legal de trabalho, menores serão as taxas de crimes realizados, apresentando a renda um caráter dissuasório perante o crime. A variável educação também demonstrou-se ser dissuasória no fenômeno de roubos e homicídios, visto que a primeira eleva os valores morais do indivíduo, dificultando a aceitação para empreitadas criminosas que envolvam uma maior violência (LOUREIRO E CARVALHO JR. 2006, 2007).

Nessa lógica, os autores apontam que os investimentos voltados à segurança pública devem auxiliar no aparato repressivo e preventivo do Estado, em estrutura e ação. O efeito dos gastos públicos pode ter duas influências, uma em curto prazo e outra a longo. Em curto prazo, os investimentos exerceriam um papel de diminuir a desigualdade e a pobreza, reduzindo as pressões imediatas que estimulam o crime. E, em longo prazo, os gastos assistencialistas dariam condições e oportunidades aos indivíduos ascenderem socioeconomicamente, melhorando, dessa forma, o acesso à informação e à educação.

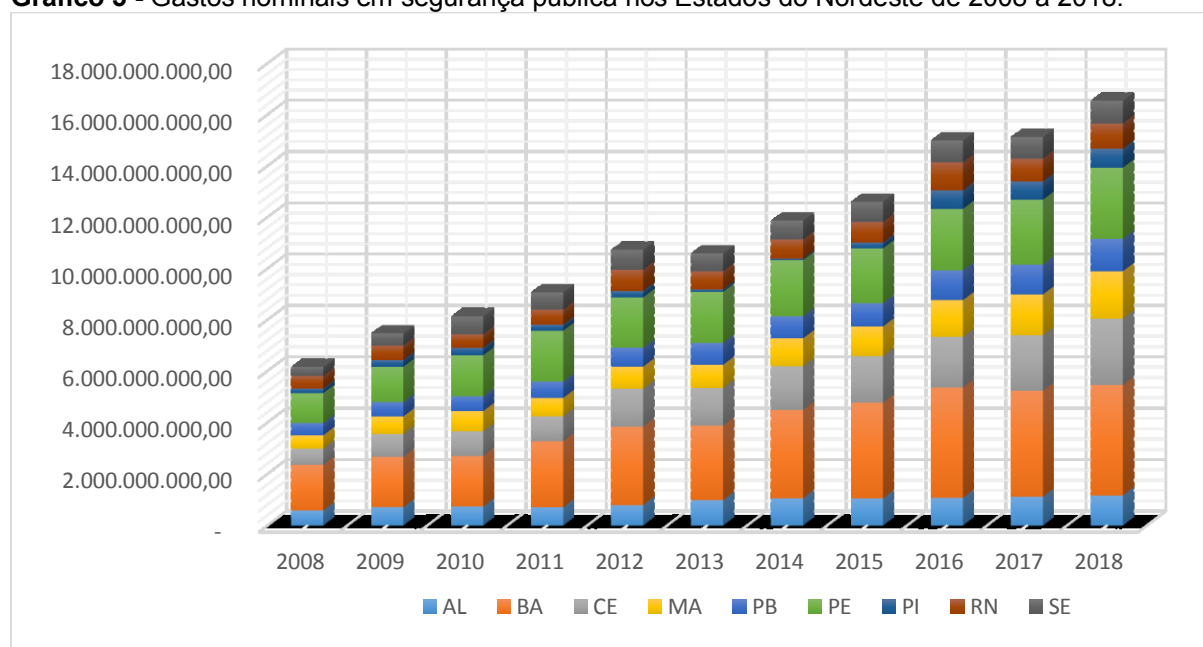
No mesmo ano, Cerqueira (2007) constatou que, em 2004, a criminalidade violenta gerou despesas ao Brasil que ultrapassavam os 92 bilhões de reais em valores absolutos, uma margem de R\$ 519 reais em valores *per capita*, e, aproximadamente, 5,09% do PIB para o ano. Desse total, pelo menos 31% dos recursos foram efetuados pelo setor público e, pelo menos, outros 65% decorrem de associações de aos custos tangíveis e intangíveis do setor privado. Tais números ressaltam a ineficiência dos gastos, tanto no âmbito privado onde empresas deixam de gerar investimentos provenientes a outras áreas, potenciais atividades econômicas, como turismo e entretenimento, assim como no setor público, que não consegue garantir o controle das variantes crescentes de violência, com recursos de segurança pública (preventiva ou repressiva) e de recursos assistencialistas à vítimas e famílias.

Já mais recentemente, Lima et al (2016) procuraram uma revisão no sistema estrutural da segurança pública no país. Um dos achados mais pertinentes é no

tocante aos gastos públicos realizados com segurança pública: O Brasil gasta 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) somente nesse segmento de política pública. Ressaltavam, ainda, que tal gasto equivale ao mesmo que é gasto em países onde a taxa de criminalidade são controladas, e concluem que a falta de investimento não seria a razão maior para a insegurança encontrada cotidianamente pelo país.

Sabendo disso, e em comprometimento às propostas objetivadas neste estudo, foi feito um levantamento de informações referidas aos gastos em segurança pública. A nível do Nordeste brasileiro, os estados que compõem a região demonstram nas escalas nominais de valores, um crescimento constante dos investimentos, sobretudo para 2018, como pode-se observar no gráfico 5:

Gráfico 5 - Gastos nominais em segurança pública nos Estados do Nordeste de 2008 a 2018.



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Proporcionalmente, a nível de população, o estado com a maior taxa de homicídio do país é o segundo que mais gasta em segurança pública no Nordeste. O estado de Alagoas só perde para Sergipe (com um gasto estimado em aproximadamente R\$ 391,95 por habitante) sendo, R\$ 351,71. O estado da Paraíba vem logo em seguida ocupando o terceiro lugar a nível proporcional, com investimentos que beiram os R\$ 317,00 por habitante.

Não obstante, a dinâmica relatada no gráfico dos gastos públicos sinaliza uma variação intransigente e inconstante de investimentos na área, havendo diferentes alterações ao crescimento dos gastos com o passar dos anos. Alagoas, como

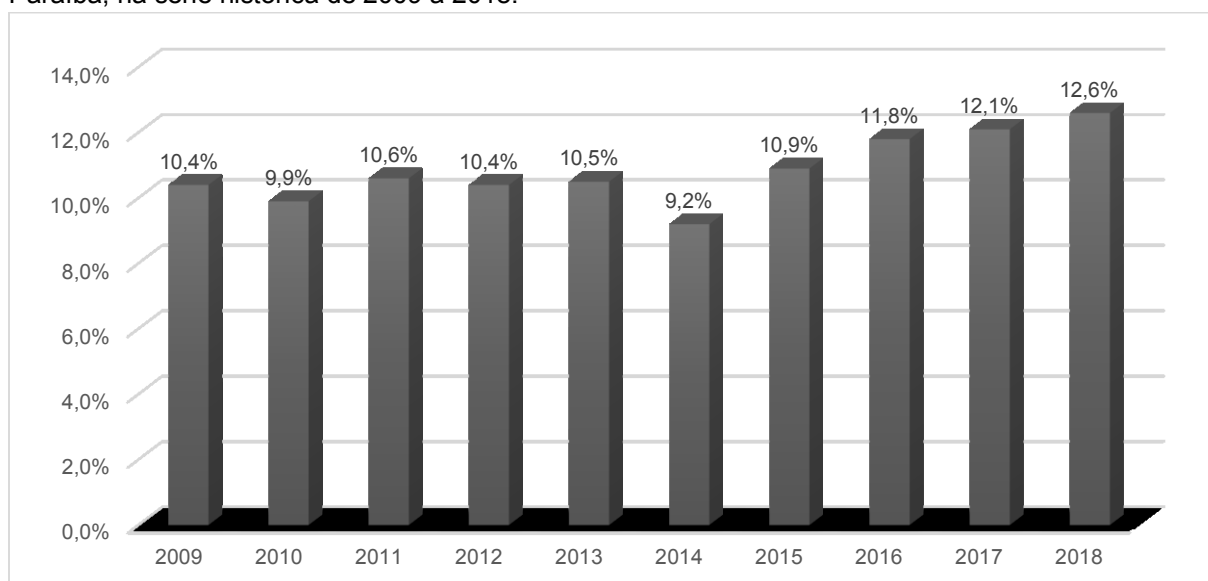
destacado anteriormente, é o estado mais violento do Brasil, mas também é o que mais investe em segurança pública no Nordeste. Apesar disso, levando em consideração os valores nominais expostos no gráfico, também foi o que menos variou crescentemente os investimentos no setor, junto ao Rio Grande do Norte, com uma variação de 99% em pouco mais de 10 anos.

Os Estados do Piauí, Ceará e Maranhão foram os que mais sinalizaram aumentos brutos dos investimentos com crescimentos percentuais na série analisada de 318%, 312%, e 255% respectivamente, ficando acima da média da região Nordeste de 169%. O Estado da Paraíba, ficou aproximado da média da região, com um crescimento até considerável de 163% nos gastos nominais.

Contudo, como como será visto adiante, a tarefa de analisar gastos públicos não é tão simples como aparenta ser, as oscilações da moeda e as intransigências econômicas inviabilizam a análise superficial dos valores e requerem, pelo menos um cálculo que pondere variações básicas e condicione a um equilíbrio de valores mais condizentes a realidade.

Para além disso, outro dado importante para uma compreensão mais aprofundada dos investimentos em segurança pública nos estados, pode ser a proporção percentual exercida pela área em relação a totalidade dos gastos na unidade. Na série histórica de 2009 a 2018, como nos mostra o gráfico 6, a Paraíba dinamizou os investimentos em segurança pública de forma inconstante. Os investimentos no âmbito não sinalizavam uma crescente absoluta, pelo menos até o ano de 2014, como se confirma no quadro posterior de gastos reais. Não obstante, as despesas com segurança pública até 2015 girava em torno dos 10%, e só passara a ter incrementos significativos a partir de 2016, tal que, coincidentemente, ou não, foi o ano que apresentou melhoras expressivas nos resultados, com relação a redução dos registros de homicídios.

Gráfico 6 - Participação das despesas com Segurança Pública em relação aos gastos totais na Paraíba, na série histórica de 2009 a 2018.



Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESDS); Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE); Anuário da segurança pública da Paraíba (2019).

Dado isso, surge a curiosidade em averiguar o funcionamento institucional da Paraíba, no que se refere a investimentos na área de segurança pública, com o propósito de combater a criminalidade violenta. Os dados apresentados no quadro 3, demonstram dentro da série, como se deu os investimentos em dois parâmetros: gastos nominais e os gastos reais¹⁶.

Quadro 4 - Gastos em segurança pública na Paraíba de 2008 a 2018 – gastos nominais e reais.

ANO	GASTOS NOMINAIS	FATOR ACUMULADO	GASTOS REAIS
2008	480.847.086,97	1,867	897.741.512,37
2009	562.554.659,07	1,763	991.783.864,94
2010	576.647.165,11	1,690	974.533.710,04
2011	637.969.009,87	1,595	1.017.560.571,74
2012	744.006.584,39	1,498	1.114.521.864,42
2013	853.361.352,57	1,415	1.207.506.314,89
2014	861.084.733,45	1,336	1.150.409.204,89
2015	991.473.635,00	1,256	1.245.290.890,00
2016	1.159.409.487,24	1,062	1.231.292.876,44
2017	1.209.742.860,21	1,068	1.292.005.375,70
2018	1.263.695.976,69	1,037	1.310.452.728,83

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Ademais, pode-se identificar, inicialmente, dois fatos: o primeiro diz respeito a diferenciação expressiva dos valores nominais para os valores reais. É muito mais

¹⁶ Pondera a inflação para o ano, dada a atualização monetária para dezembro de 2017, como explicado mais detalhadamente no quadrante metodológico.

coerente fazer uma análise considerando esses aspectos, do que acreditar meramente na superficialidade dos investimentos “brutos”; e, o segundo é que, feito isso, a variação do crescimento percentual que a nível de gastos nominais poderia parecer até 163% maior nos 10 anos, passa a ter, aproximadamente, 46% a mais, com variações para mais e para menos.

Segundo as informações mantidas nos documentos do PPUP, os investimentos financeiros do Estado em segurança pública estão concentrados em quatro principais elementos: 1º) Estrutura física; 2º) Equipamentos de combate direto; 3º) Viaturas; e, 4º) Capacitação profissional dos agentes. Em harmonia a essas prioridades, observa-se que a preocupação do Estado está em dar condições de trabalho satisfatórios e capacitar os agentes para as eventualidades da profissão. O processo acontece com a conscientização do trabalho exposto aos agentes dentro do PPUP e a compreensão do funcionamento integrado entre as polícias.

Para tanto, vale destacar que quando a abordagem refere-se a gastos em segurança pública, há uma ausência de detalhamento informacional sobre o direcionamento da verba, o que, por sua vez, dificulta avaliações a níveis de aferição de impacto, tendo em vista que não há uma diferenciação do que é investido e convertido em ações de combate ao homicídio, por exemplo, o que também inviabiliza testes estatísticos mais robustos, como a regressão a fins de medir nexos de causalidade entre variáveis.

Tratar-se sobre gastos em segurança pública engloba uma série de investimentos que não necessariamente são voltadas a ações de combate a violência homicida. Logo, qualquer conjuntura avaliativa que sopesse esses dados tem-se que tomar cautela para não produzir afirmações generalizadas apenas pela dinâmica geral dos investimentos, sabendo que, segurança pública não sinaliza apenas o combate à criminalidade violenta, mas também a uma série de outros crimes que compõem a sociedade e causam até maior sensação de insegurança social, como roubos e sequestros.

Para além disso, como apresentada no quadro 5, a subdivisão por funções que é detalhada nos quadrantes dos bancos, não permite analisar a grandes proporções, considerando que o quadrante de “demais subfunções” é responsável por praticamente 95% dos gastos totais. Então, o composto das subfunções relatadas na tabela da correção é superficial a respostas concretas do ponto de vista causal/impacto. Os 5% dos gastos que são detalhados em policiamento, defesa civil

e informação e inteligência, impossibilita análises mais aprofundadas, de forma que não é exercida uma crescente dimensional das subfunções, em alguns casos, enquanto uma cresce a outra diminui, ou vice-versa.

Quadro 5 - Gastos reais em segurança pública na Paraíba por subfunção na série histórica de 2008 a 2018.

	Policimento	Defesa Civil	Informação e Inteligência	Demais Subfunções	Total
2008	5.470.162,91	6.361.972,93	1.025.711,94	884.883.667,59	897.741.512,37
2009	12.451.820,64	8.181.683,80	739.050,86	970.411.312,64	991.783.864,94
2010	6.985.783,88	12.072.631,66	792.082,03	954.683.215,46	974.533.710,04
2011	17.872.028,00	9.093.492,21	315.767,14	990.279.287,39	1.017.560.571,74
2012	22.452.226,38	5.219.655,37	609.256,88	1.086.240.728,79	1.114.521.864,42
2013	10.938.789,46	17.539.697,64	961.377,94	1.178.066.452,85	1.207.506.314,89
2014	12.427.476,70	16.279.157,22	1.415.941,23	1.120.286.632,74	1.150.409.204,89
2015	8.277.022,06	10.237.629,09	470.763,48	1.226.305.475,60	1.245.290.890,00
2016	3.850.670,81	6.708.877,28	220.752,68	1.221.144.082,45	1.231.292.876,44
2017	6.994.039,90	3.584.241,37	220.047,96	1.279.807.856,65	1.292.005.375,70
2018	4.838.783,97	6.671.258,31	162.067,40	1.300.139.201,68	1.310.452.728,83
Variação (%) 08-18	-11,54%	4,86%	-84,20%	46,93%	45,97%

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Contudo, a tabela 2 apresentada a seguir, mostra uma correlação entre variáveis de gastos públicos por subdivisões, gastos totais e taxas de homicídios, no intuito de analisar possíveis relações entre variáveis na série histórica de 2008 a 2018, no estado da Paraíba. O desenho estatístico dessa correlação indica uma averiguação descritiva, do desenredo de investimentos em segurança pública com as taxas de homicídios. A lógica desse teste é verificar, essencialmente, “como os homicídios se comportam perante os investimentos em segurança”, se quanto maior o investimento em segurança pública, menor seriam as taxas de homicídios, entendendo que quanto mais investimento é aplicado, melhor será o funcionamento das instituições coercitivas e de controle social.

Tabela 2 - Correlação bivariada simples entre gastos reais em segurança pública, por Subfunções e totalidade, e taxas de homicídios de 2008 a 2018 no Estado da Paraíba.

	Ano	Policimento	Defesa Civil	Informação e Inteligência	Demais Subfunções	Gastos Reais	Taxa de homicídios
Ano	1						
Policimento	-0,33122	1					
Defesa Civil	-0,13271	0,076066	1				
Informação e Inteligência	-0,52679	0,168791	0,674696	1			
Demais Subfunções	0,973264	-0,28722	-0,07979	-0,49474	1		
Gastos Reais	0,959028	-0,23093	-0,0625	-0,45845	0,975752	1	
Taxas de homicídios	-0,06703	0,678701	0,524261	0,146997	-0,03927	-0,02895	1

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social - SEDS; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Estimativas de população; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Em auxílio a interpretação da tabela 2, será descrito a correspondência direta do valor obtido na correlação. Recapitulando, o modelo de correção bivariada simples, resulta entre +1 e -1, em que quanto mais próximo de 1 (independente se positivo ou negativo), maior o grau de correlação.

As variáveis analisadas na tabela foram ponderadas no cálculo de atualização monetária em todos os âmbitos, não somente no de gastos reais. Porém, como pontuado, o cruzamento que importa nesta averiguação é entre taxas de homicídios e a totalidade dos gastos reais, dado que a resultante é desprezível do ponto de vista causal, ou seja, não há conexão entre as variáveis expostas no modelo.

Como destacado em estudos na revisão da literatura, a compreensão do fenômeno vai para além de graduar de forma mais ampla os investimentos, mas uma ponte entre a complexidade da segurança pública e os diferentes tipos de violência. Outros trabalhos já mostraram a relação positiva entre o crescimento dos investimentos em segurança e a redução da violência medida por roubos e furtos, por exemplo, mas não se mostraram tão impactantes quanto a violência homicida, tal como se confirma no presente estudo.

Os gastos em segurança pública exercem, obviamente, influência sobre o desenvolvimento da segurança, mas o incremento de valores pouco influencia na resultante. Dessa forma, os dados caminham em sentidos concomitantes algumas vezes e reversos em outras, o que indica ausência de correlação entre as conjunturas. Logo, aumentar os investimentos em si não garante, essencialmente, a redução das taxas de homicídios. Outras variáveis, como gestão administrativa no planejamento

específico de operações, por exemplo, podem surtir efeitos positivos. Resumindo, o gasto inteligente dos recursos, pontua mais que um maior gasto estulto.

6.3 ESTRUTURA DO SISTEMA PRISIONAL PARAIBANO

Nos últimos anos, os índices de aprisionamento cresceram, ao passo que a taxa de apenados também cresceu. Isso nos remete supor duas lógicas compreensivas: a primeira é que esse crescimento pode ser resultado de uma maior adesão de indivíduos à criminalidade e o segundo, por sua vez, é que esse crescimento possa ser resultado da política de intensificação investigativa e o fortalecimento do policiamento na busca de delituosos. Embora a primeira lógica compactue diretamente com o cálculo da taxa de apenados, a segunda parece fazer mais sentido em constatação ao programa assinalado no presente trabalho.

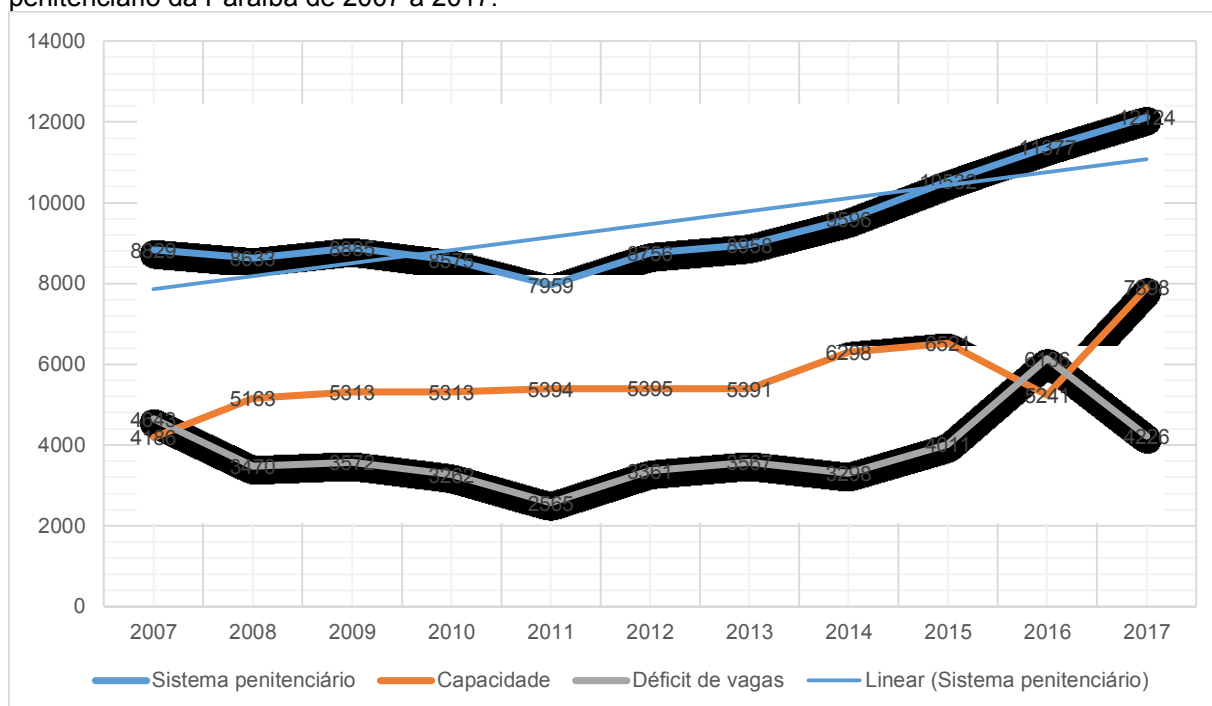
Autores como Sieberg (2005) e Winter (2008), destacam que a produção e o consumo de drogas potencializam o aumento nas taxas de homicídios, sobretudo, por três canais: a) conflitos por disputas de mercados; b) geração de mecanismos de cumprimento de contratos e de inibição de comportamentos desviantes; c) combate e repressão por parte de ações estatais. Shepard e Blackey (2010) complementam com outras conexões ao crescimento da criminalidade: a) a demanda por mais recursos no combate às drogas, limitando os recursos ao enfretamento de outros crimes; b) a ênfase no aprisionamento relacionado às drogas, de usuários e traficantes, diminuindo a disponibilidade de vagas do sistema prisional a outros tipos de criminosos; c) os viciados em drogas são potenciais criminosos para obtenção de rendas necessárias a manutenção de seu consumo.

Como será visto adiante, no gráfico 8, a evolução da população no sistema penitenciário paraibano é crescente, o que se positiva pela linha de tendência exercida à população prisional. O fato representa o efeito dissuasivo do Estado para o controle da violência.

A intensificação do exercício policial na apreensão de criminosos não seguiu a mesma linha de crescimento da ampliação da capacidade de vagas dentro do sistema penitenciário. Enquanto o aumento da população carcerária cresceu de 7.959, em 2011, para 12.124, em 2017 – 52,3% a mais – o número de vagas saiu de 5.394, em 2011, para 7.898, em 2017 – um crescimento de 46,4%. Se o propósito desse

crescimento fosse acabar com o déficit de vagas, o crescimento teria que ser pelo menos 125% em relação a 2011, na capacidade do sistema penitenciário.

Gráfico 7 - Evolução da população prisional, número de vagas e déficit de vagas do sistema penitenciário da Paraíba de 2007 a 2017.



Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os dados são referentes ao mês de junho para cada ano, com exceção a 2015, onde só foi divulgado dados referentes ao mês de dezembro.

Todavia, a política de infraestrutura está sendo aperfeiçoada, considerando que quanto maior a capacidade de vagas, menor será o déficit, fato que predomina nos anos de 2014 à 2013 e 2017 à 2016. A todo modo, o déficit de vagas na Paraíba é elevado e necessita de atenções específicas, o fato é nocivo ao controle institucional e pode acarretar problemas internos e externos como acompanhamos nos meios midiáticos em estados vizinhos, a exemplo dos motins.

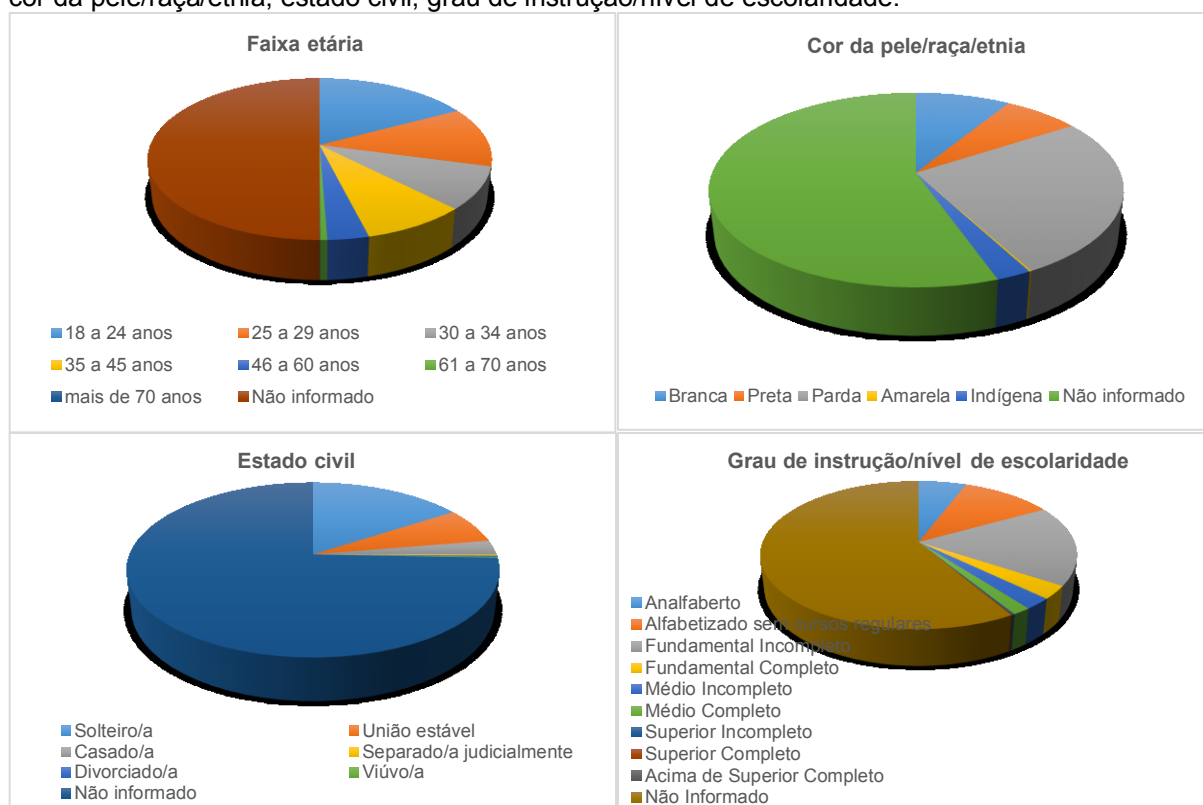
Segundo os dados do DEPEN (2014), pelo menos 46% dos indivíduos que ocupam o sistema penitenciário advém de crimes contra o patrimônio, seguido de 18% de crimes contra a pessoa, 15% de entorpecentes e 11% se encaixam no estatuto do desarmamento.

Embora haja, nesse trabalho, uma argumentação sobre isso, a quantidade de crimes tentados ou consumados que resultam em prisões não está concentrado diretamente nos homicidas. Todavia, os crimes contra a pessoa são os que merecem maior atenção. Quando as prisões se mostram focadas em homicidas seriados, o

resultado para a redução dos homicídios pode ser alcançado, como ocorrido no estado vizinho de Pernambuco, que focou em prisões de acusados de homicídios e gerou uma queda destacada da criminalidade homicida (NOBREGA JR. 2014).

O gráfico 9, por sua vez, apresenta informações aproximadas ao perfil do presidiário paraibano. Os dados sobre o perfil dos custodiados é importante para complementar a compreensão sobre os grupos sociais mais vulneráveis a criminalidade, tendo em vista que anteriormente foi destacado o perfil geral das vítimas de homicídios. Aqui tem-se, também, o perfil de quem pratica o delito, não especificamente do homicida, mas também dele.

Gráfico 8 - Perfil dos presos custodiados no sistema penitenciário da Paraíba em 2017. Faixa etária, cor da pele/raça/etnia, estado civil, grau de instrução/nível de escolaridade.



Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A instabilidade das informações é ainda maior quando o perfil do preso é referido, grande parcela das informações são ocultadas aos bancos de dados, condicionando a interpretação aos que são de fato considerados. Assim, como apresentado, o perfil do preso se aproxima em todos os quadrantes com aquele que foi indicado como vítima de homicídios. O perfil de quem mata é o mesmo de quem morre na Paraíba – negros, entre 18 a 29 anos, solteiros, com poucos anos de estudo (até o fundamental incompleto). Aqui vale destacar que desse total, apenas 5%

conseguiram terminar a linha de estudos básicos que dão formação mínima a maior gama de empregos legais ofertados, ou seja, o desvio do meio educacional pode condicionar os sujeitos a cometer o delito, ou, o inverso disso, a abertura da criminalidade pode inabilitar o indivíduo a permanecer nos estudos. O foco é reconhecer que quando nos referimos a níveis de instrução educacional, quanto menor, maior é a probabilidade da inserção do indivíduo a criminalidade.

Apesar de tratar-se apenas a um ano específico no Estado, os anuários de segurança pública anteriores junto ao DEPEN, apontam para uma constância do perfil com o passar do tempo.

Em complementação ao que foi redigido até aqui sobre incidência de crimes de homicídios, a tabela 3, traz subsídios para um teste estatístico de regressão linear que será realizado posteriormente. A tabela também apresenta uma correspondência percentual da apreensão de presos por incidência dos três crimes (homicídios simples, homicídios qualificados e tráfico de drogas), que como ressaltado pela literatura, apresenta relação direta com a desenvoltura dos índices de homicídios.

Tabela 3 - Quantidade de presos incidentes por crimes de homicídio e tráfico de drogas na Paraíba de 2007 a 2017.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Homicídio simples	224	743	503	922	977	867	1183	740	695	769	206
Homicídio qualificado	441	801	599	787	855	658	952	698	509	589	110
Tráfico de drogas	490	628	555	1119	1159	1465	1883	1014	1508	1395	492
Percentual Corresp.	13%	25%	19%	33%	38%	34%	45%	26%	26%	24%	7%

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os dados são referentes ao mês de junho para cada ano, com exceção a 2015, onde só foi divulgado dados referentes ao mês de dezembro.

O objetivo da regressão executada no quadro 6, vai para além de compreender uma correlação entre as variáveis analisadas, mas sim um composto de previsão explicativa que uma detêm sobre a outra. No caso analisado, a hipótese a ser testada é que quanto maior a apreensão de homicidas, menor será a incidência de homicídios no estado. Para isso, trataremos como variável dependente as taxas de homicídios por 100 mil habitantes na Paraíba, seguidos pelas variáveis independentes de presos por incidência de crimes de homicídio na série de 2007 a 2017, para ambos.

Embora o número de casos analisados não seja dos maiores, trata-se de uma série temporal de 10 anos, que subsidia uma boa análise das variáveis. A proposta da

regressão, neste caso, não é dar definições determinantes do fenômeno social somente a partir destas variáveis, mas de poder mediar ou aferir possíveis impactos gerados pela apreensão de homicidas sobre a variável da violência homicida. A premissa, portanto, é que quanto maior for o percentual exercido na apreensão de criminosos por estas resultantes, menor será a probabilidade de incidências de homicídios.

Quadro 6 - Resumo output do modelo de regressão linear, desenvolvido entre a variável dependente, taxa de homicídios e a variável independente prisão de homicidas (homicídios simples e qualificado) na Paraíba na série de 2008 a 2017.

MODELO		
Covariável	B	Erro Padrão
Prisão de homicidas	0,453*	0,003
Constante	30,745	4,322
R ²	0,205	4,263173570611602
N	10	

Fonte: Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN; SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os dados são referentes ao mês de junho para cada ano, com exceção a 2015, onde só foi divulgado dados referentes ao mês de dezembro. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Os resultados do modelo apontaram para uma correlação moderada entre as variáveis analisadas, estando medianamente correlacionadas dentro do padrão de escalas previamente definida no modelo, pela variável beta com o valor de 0,453 no quadrante B. O R², que representa o percentual explicativo que uma variável independente pode exercer sobre a outra (dependente), deu-se em 0,205, o que, percentualmente falando, poderia-se considerar dentro do proposto um valor inferencial de no máximo 21% na resultante das taxas de homicídios no Nordeste.

Isto é, ao passo que aumenta-se as apreensões de homicidas, as taxas de homicídios sucedem a cair, com exceção do ano de 2017 que indicou o menor registro de criminosos por homicídios. Para tanto, o fato pode ser a melhor resposta para as diretrizes do PPUP no que tende a ações preventivas a realização da atividade criminosa.

Já no que se refere a apreensão de armas de fogo, o quadro 7 apresenta o número total de armas de fogo apreendidas pelas secretarias de segurança pública a nível de Paraíba, Nordeste e Brasil, para os anos de 2017 e 2018. Para além disso, traz o número de armas e proporções percentuais de armas apreendidas e registradas nos sistemas federais de controle de armas SINARM e SIGMA.

Duas premissas, embasam a construção dos quadros a seguir. A primeira, diz respeito a relação entre armas legais e ilegais em circulação; e a segunda, refere-se

a quantidade de armas de fogo circuladas e a relação exercida nas taxas de homicídios, se potencializa, diminui ou é indiferente ao fenômeno.

Quadro 7 - Número de armas de fogo apreendidas pelas secretarias estaduais de segurança pública e defesa social; número de armas apreendidas e registradas nos sistemas federais de controle de armas SINARM e SIGMA; e a proporção percentual de armas apreendidas e cadastradas no SINARM e no SIGMA em relação ao total de registros de armas apreendidas, na Paraíba, Nordeste e Brasil, nos anos de 2017 e 2018.

Unidades da Federação, Nordeste e Brasil	Número de armas de fogo apreendidas - Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social		Total de armas apreendidas e registradas nos sistemas federais de controle de armas - SINARM e SIGMA		Proporção de armas apreendidas e cadastradas no SINARM e no SIGMA em relação ao total de registros de armas apreendidas nos Estados	
	Ns. Absolutos		Ns. Absolutos		Percentual (%)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
PB	3.462	2.440	283	305	8,2	12,5
NE	28.431	27.833	3.035	3.506	10,6	12,6
BR	118.015	112.489	7.265	6.313	6,2	5,6

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Observação: Esta versão foi modificada em 21/10/2019 a partir da retificação oficial por parte do Rio Grande do Norte, que atualizou o número de armas apreendidas em 2018. Essas modificações têm impacto no total de armas apreendidas no Brasil.

Quanto a primeira premissa, o quadro 7, destaca que apenas 12,5% das armas apreendidas na Paraíba eram legalizadas; a nível de Brasil, apenas 5,6% destas armas eram registradas. Dessa forma, os dados indicam que muito provavelmente os homicídios no Brasil, no Nordeste e na Paraíba são oriundos de armas ilegais, tomando como base os registros de apreensões da SESDS, tendo em vista a baixa circulação de armas legais na sociedade, e que tais proprietários, comumente não praticam o assassinato.

Não obstante, a tabela 4 apresenta dados numa série histórica de 2010 a 2019, com os números absolutos de apreensão de armas de fogo e números absolutos de homicídios por arma de fogo, no estado da Paraíba. Em análise, é possível observar que pelo menos 80% dos registros de homicídios totais no estado são causados por armas de fogo, dado importante para compreender a letalidade dos registros; outra informação importante apresentada no Anuário de Segurança Pública da Paraíba (2019), remete-se a distribuição por tipo de arma apreendida no estado, sendo 52% espingardas, 37% revólver, 8% pistolas e 3% outras.

A grosso modo observando os dados da tabela 4, é possível notar a discrepância entre o aumento da apreensão de armas de fogo e a diminuição dos registros de homicídios no Estado, dado que, por exemplo nos anos de 2013, 2014 e 2015 as apreensões dinamizaram inconstantemente, de forma que 2014 teve o menor

registro de apreensão da série, mas apresentou os menores números de homicídios nos três anos.

Tabela 4 - Números absolutos de homicídios por arma de fogo e números absolutos de apreensão de armas de fogo, na série histórica de 2010 a 2019 na Paraíba

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de homicídios absolutos por arma de fogo	1234	1410	1214	1242	1226	1235	1035	1008	972	693
Números absolutos de apreensão de armas de fogo	1.709	2.179	2.736	2.774	875	3.887	3.477	3.462	2.440	3754

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESDS); Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE); Anuário da segurança pública da Paraíba (2019).

Estes dados indiciam uma possível desconexão entre a apreensão de armas de fogo e a incapacitação do homicídio, fato que um, não necessariamente, inviabiliza o outro ou potencializa as determinantes da violência. Assim, a hipótese neste teste, é que a apreensão de armas de fogo é indiferente a consumação do ato, não exercendo efeito determinante sobre a causa do crime.

Quadro 8 - Resumo output do modelo de regressão linear, desenvolvido entre a variável dependente, homicídios absolutos por arma de fogo e a variável independente apreensão de armas de fogo – SESDS, na Paraíba na série temporal de 2010 a 2019.

MODELO		
Covariável	B	Erro Padrão
Número absoluto de apreensão de armas de fogo	- 0,498*	0,064
Constante	1412,299	185,452
R²	0,248	186,2301
N	10	

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESDS); Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE); Anuário da segurança pública da Paraíba (2019). * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Os resultados do quadro 8, entregaram na variável beta, uma baixa correlação entre as variáveis, sendo a resultante desta, 0,498. O R^2 , que simboliza o percentual explicativo da variável independente sobre a dependente, deu-se em 0,248, ou seja, percentualmente falando, o aumento ou diminuição da circulação de armas de fogo, exerce no máximo 25% de influência impactante nos registros de homicídios. O R^2 ajustado, que tenta ponderar e flexibilizar a resultante a outras variáveis, foi ainda menor, com 0,154, o que indica uma redução de 10% no efeito que a apreensão da arma de fogo exerce sobre causa do homicídio, sendo este 15% de capacidade impactante. Em sequência, a significância estatística do modelo em suas margens de erro foi de aproximadamente 14%, o que, automaticamente, responde a segunda

premissa deste quadrante, a baixa capacidade inferencial causada pela de armas de fogo e a consumação dos homicídios.

Entretanto, vale destacar que a variável de apreensão de armas de fogo é importante. Onde quanto menor a circulação destas armas, sobretudo ilegais, menor são os instrumentos “potencializadores/propensos” à prática de homicídios. Para tanto, estatisticamente falando, a variável impacta pouco na resultante, os índices de homicídios não são determinados por estes fatores, como presumido, previamente.

Por fim, vale analisar especificamente o desfecho alcançado na série histórica de 2011 a 2019, ano que deu início ao PPUP em 2011 até o ano mais recente com os registros de CVLI em 2019.

A tabela 5 é resultado dos números absolutos e taxas de CVLI na Paraíba, nas três regiões integradas de segurança pública, que como previamente destacado, somam 22 áreas integradas de segurança pública, que as compõem como subdivisões. Analisando a diligente dos números exercidos na tabela, é possível identificar como o eixo de atuação da política concentrou esforços na 1ª REISP, sendo esta a única a apresentar reduções subsequentes com os anos e que, sem dúvidas, exerceu maior influência na redução total dos registros no estado, vale lembrar, que esta região também detinha as maiores taxas de CVLI, o que, por consequência, emergia atenções exclusivas.

Embora a 2ª REISP tenha apresentado uma redução expressiva no último ano da série, os anos anteriores não sinalizaram uma redução constante. A ocorrência se deve pela realocação dos índices de violência a outros municípios, descentralizando do principal polo em Campina Grande, e manifestando crescimentos avulsos em outras cidades que findam promovendo um cálculo proporcional estagnado. Ou seja, aqui vale a menção sobre a atuação do PPUP nas duas principais AISP's da 2ª REISP, localizados em Campina Grande, onde o sucesso das operações resultou nas menores taxas já registradas na série.

Um fenômeno similar acontece na 3ª REISP do estado, que apesar de apresentarem os menores números absolutos de CVLI, não apresentam tendência de queda nas taxas, o que, por sua vez, contesta a performance política na região. Dito isso, a 15ª e 18ª AISP exercem função crucial a conjuntura da violência na região.

Desta forma, é importante salientar a importante tarefa de exercer uma “interiorização do PUPP” no sentido de intensificar a participação em municípios descentralizados, mas que, paulatinamente, apresentam tendências de descontrole

nos registros de assassinatos. O intuito, portanto, seria viabilizar ações no combate a violência homicida na maior quantidade de cidades possíveis, assim como acontece nas duas principais cidades do estado: Campina Grande e João Pessoa.

Tabela 5 - Números absolutos e taxas de CVLI na Paraíba por REISP, na série histórica de 2011 a 2019.

NÚMEROS ABSOLUTOS									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1ª REISP	1035	928	893	840	841	664	601	556	405
2ª REISP	420	390	414	462	404	412	422	397	264
3ª REISP	218	215	216	206	228	211	220	221	243
TAXA									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1ª REISP	75	67	62	58	57	45	40	37	27
2ª REISP	28	26	27	30	27	28	27	26	17
3ª REISP	24	24	23	22	24	22	23	23	25

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESDS); Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE); Assessoria de Ações Estratégicas (AAE); Anuário da segurança pública da Paraíba (2019).

Contudo, considerando que os registros abalizados na tabela 5, apresentam uma realidade de crimes intencionais que resultam em morte, qualquer redução alcançada é motivo de condecoração por parte dos responsáveis à desenvoltura do programa. Apesar dos entraves e dificuldades expostas a efetivação da política em algumas regiões do estado, a política vem sendo bem sucedida em suas cláusulas definidas. Os registros de CVLI saíram de 1.680 casos, em 2011, para 942 casos, em 2019, uma redução acumulada de 44% nesta série, sendo o primeiro ano, em 11 anos, com menos de mil CVLI.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da segurança pública no Brasil tem ganhado cada vez mais espaço na mídia, requerendo atenções exclusivas do corpo político na construção de políticas públicas. Para tanto, a complexidade que permeia a área, não permite a identificação explícita das causalidades, e nem aponta soluções simplificadas a resolução dos fenômenos como a criminalidade, são problemas profundos do ponto de vista estrutural e contextuais aos cenários sociais. Além disso, não é uma tarefa simples, trazer definições fechadas dentro de um campo teórico tão extenso como o de políticas públicas. Os âmbitos conceituais da violência, segurança pública e políticas públicas, encontram dificuldades sistêmicas de assimilar conceitos concretos, tratando o universo teórico multifacetado que permeia tais considerações, de forma abrangente e delimitada às margens da esfera que compõem os termos.

A complexidade que envolve o funcionamento da dinâmica política na composição de agenda e formulação de alternativas ao problema da violência, sinaliza para entraves profundos na estrutura do cenário político. Com isso, uma demanda por tempo na produção de um planejamento específico de segurança pública, que compreenda as diferenças dos contextos sociais dos indivíduos e de seus respectivos interesses e preferências, tal como acontece com a formação do PPUP, dada as frequentes medidas legais que embasam suas normas estruturantes. Por esse meio, as tomadas de decisões são determinadas pela capacidade de reinvidicação do humor regional, dos grupos de pressão, ou da explicitação generalizada do problema, tais que abalizam o desenho da política pública.

A proposta desta atividade, portanto, não foi explicar, necessariamente, as causas da criminalidade violenta, ou de encaminhar como políticas públicas de segurança devem agir mediante problemas da violência, mas, trazer um levantamento de estudos na área, mostrando resultados impactantes em desenhos específicos de políticas públicas, como a avaliação do desfecho institucional do Paraíba Unida pela Paz, enquanto política de Estado no combate à criminalidade violenta.

A análise atreve-se, portanto, a possibilidade de gerar subsídios teóricos e empíricos aos setores de políticas públicas racionais, pautadas preferencialmente em critérios técnicos e instáveis da agenda política. As etapas, dos trabalhos constituíram uma amostragem linear dos problemas que enfrentamos nas Ciências Sociais,

sobretudo, na Ciência Política contemporânea, no que se refere a violência generalizada enfrentada no Brasil. O texto reuniu esforços na tentativa de desobstruir questões que permeiam o campo epistemológico das Ciências Sociais, considerando estudos concretos do ponto de vista acadêmico, especializados em políticas públicas e segurança pública, agrupando empenhos no âmbito institucional dos Estados, na tentativa de mediar a qualidade do serviço público coercitivo, a definição de agendas e implementação de ações governamentais.

Como atestado nos quadrantes anteriormente trabalhados, a tarefa de controlar a criminalidade violenta na Paraíba só passou a ganhar enfoque a partir de 2012, um ano após a chegada do PPUP e suas derivações, contudo o Estado só passou a de fato ter resultados prósperos a partir de 2016 com uma redução expressiva de, aproximadamente, 10 pontos percentuais em relação ao pico de 2011, nas taxas de homicídios.

Em consideração aos principais achados do estudo, vale destacar as diversas possibilidades que a análise dos dados por múltiplos âmbitos proporcionou, promovendo uma investigação sobre o comportamento individual dos principais municípios, mas também de suas áreas integradas de segurança pública no que se refere a concentração da criminalidade violenta nestes polos, e a importância do reforço institucional nos distritos “descentralizados” que as compõem, pela propensão impactante, causada pela transição de ocorrência dos crimes letais intencionais para estes polos, de forma que trata-los com imprudência ou ignorá-los pode gerar custos aos governos, não somente econômicos, mas políticos e sociais.

Além disso, a falta de detalhamento informacional em determinadas variáveis impossibilitou a precisão explicativa em alguns modelos estatísticos testados. Não foi possível identificar, pelo menos mais livremente, por exemplo, onde e como os investimentos em segurança pública estão sendo efetuados. A via, portanto, abre dois leques de possibilidades, uma que tende a mostrar a óbvia necessidade de investimentos para o funcionamento das instituições públicas de segurança e a outra tenta apontar para a qualidade do uso de tais investimentos. Aumentar os gastos não necessariamente vai resultar em melhorias nestes aspectos; isso depende de outros fatores, tais como eficiência e eficácia administrativa. Assim, os investimentos por si, podem não possuir um caráter expressivo do ponto de vista determinante para o controle da violência

O trabalho também sinalizou para a estabilidade da política no estado, sobretudo, se levarmos em consideração que uma das principais metas anuais do PPUP para simbolizar um conjunto de ações bem sucedidas, presumia a redução de 10% dos registros de CVLI, e o ano de 2019 em relação a 2018, obteve uma redução de 22,1% em seus números absolutos e, aproximadamente, 23% em suas taxas por 100 mil habitantes. Para além disso, na série analisada, as quedas dos registros acumulados sinalizam o sucesso da política pública, pelo menos parcialmente, com uma redução de 47% nas taxas de CVLI de 2011 a 2019.

Ademais, o estudo manifesta sua relevância a partir do momento que expõe um panorama amplo dentro da escala analisada, com informações essenciais para compreender a executiva da violência, e de que maneira tais atores poderiam efetivamente priorizar investimentos por meio de ações específicas, ao que pode ser considerado socialmente o pior de todos os crimes: o crime contra a vida.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Consolidação democrática e políticas de segurança no Brasil: rupturas e continuidades**. In: ZAVERUCHA, J. Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX. Recife: Bagaço, 1998.

ALA-HARJA, M. & HELGASON, S. (2000), "**Em direção às melhores práticas de avaliação**". Revista do Serviço Público, 51 (4): 5-60.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**.

ANUÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DA PARAÍBA (2019). Secretaria de Segurança Pública e da Defesa Social da Paraíba – SESDS/PB; Assessoria de Ações Estratégicas – AAE; Núcleo de Análise Criminal e Estatística – NACE.

ARAUJO JR., A. F. **Raízes Econômicas da criminalidade violenta no Brasil: Um estudo usando microdados e pseudopainel – 1981-1996**. Revista de Economia e Administração, v. 1, n. 3, jul./set. 2002, p. 1-34.

Avaliação econômica de projetos sociais/Betânia Peixoto... [et al.]; organizador: Naercio Menezes Filho. – 1. Ed. – São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

BAYLEY, David H. **Police for the future**. New York. Oxford University Press. 1994.

BAYLEY, David H. **What works in policing. Readings in crime and punishment**. Oxford: Oxford University Press. 1998.

BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 13, nV. 4, p. 13-27, Dec. 1999.

Becker, G. (1968), '**Crime and punishment: An economic approach**', Journal of Political Economy 76, 169–217.

BORGES, A. **“Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual”**. Caderno CRH, Salvador, vol. 23, nº 58, p. 91-109, jan-abr. 2010.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo. Edusp/Editora 34. 2001.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo**. Revista da SJRJ - Rio de Janeiro, n. 22, p. 93-110, 2008.

CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CERQUEIRA, D. R. C. (2007), **Análise dos custos e das consequências da violência no Brasil**, Technical report, IPEA.

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

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. In: The Theory and Operation of a Modern National Economy. Washington: George Washington University, 2006.

DIAMOND, L. J.; MORLINO, L. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. (2005).

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana. O modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria Econômica da Democracia** / Anthony Downs; tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. – 1 Ed. 1 reimpr. – São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2013. – (clássicos; 150).

FAJNZYLBER, P. e ARAÚJO Jr., A. F. **Violência e Criminalidade**. Texto de Discussão n. 162, CEDEPLAR/UFMG, 2001.

FARIA, C. A. P. (2005). **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 20(59), 97-109. doi: 10.1590/S0102-69092005000300007.

FARIAS, P.C.L. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. In: Cadernos MARE/ENAP. Brasília, n. 11, 1997.

FIGUEIREDO, A. C. Executivo e burocracia. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. Ciência política. Coleção Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2010.
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.

GARCIA, R. C. (2001). **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (Texto para discussão, Nº 776).

Brasília, DF: IPEA GOULD, E. D., WEINBERG, B. A., MUSTARD, D. B. **Crime rates and local labor Market opportunities in the United States: 1979-1997**. The Review of Economics and Statistics, v. 84(1), p. 45-61, 2002.

GUILHON, M.V.M. **A questão dos interesses na formulação das políticas públicas**. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 1, n.1, p. 105-125, jul./dez. 1995.

GUZZI, A. C.; MATHIAS, S. K. **“Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais”**. RBCS, São Paulo, vol. 25, nº 73, jun. 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2013.

JENKINS, William. **I policy Analysis: a political and organizational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

JORGE, M. **O Ministério da Região Nordeste: O crescimento da taxa de homicídios no século XXI**. Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD, 39, jul. 2018.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public policies**. 2nd Edition. Harper Collins College publishers.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; e MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito FGV | SÃO PAULO | V. 12 N. 1, JAN-ABR, 2016, p. 49-85.

LOUREIRO, André O. F.; CARVALHO JÚNIOR, José Raimundo. **O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no brasil**, Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (2007).

LOUREIRO, André O. F.; CARVALHO JUNIOR, José Raimundo. **Uma análise econométrica do impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil**.

Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza / CAEN / UFC, 2006. (Ensaio sobre Pobreza, 09).

LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. World Politics. 16. 1964. p. 677-715.

LOWI, Theodor. **Four Systems of Policy, Politics and Choice**. Public Administration Review. 32. 1972. p. 298-310.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. In Miceli, Sérgio (org). O que ler nas Ciências Sociais brasileiras (1970-1995). São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, 1999, PP. 59-99.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2017) **“Violência homicida no Nordeste Brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais”**. DILEMAS. Revista de Estudos do Conflito e Controle Social – Vol. 10 – nº SET/OUT/NOV/DEZ 2017– pp. 553-572.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da (2019) **“Democracia, violência e segurança pública no Brasil.”** [livro eletrônico] / José Maria Pereira da Nóbrega Júnior – Campina Grande: EDUFCG, 2019. 252 p. (E-book) ISBN: 978-85-8001-252-1.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Homicídios no Nordeste: Dinâmica, Relações Sociais e Desmistificação da violência homicida**. EDUFCG Editora: Campina Grande, 2012.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da; Zaverucha, Jorge e ROCHA, Enivaldo C. da. **"Homicídios no Brasil: revisando a bibliografia nacional e seus resultados empíricos"**, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, N. 67, 2009, PP. 75-94. ISSN 1516-8085.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo, Edusp, 1999.

PAIXÃO, A. L. **Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania.** In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. **Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006.** Econ. Apl. Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 313-338, Sept. 2010.

PINHEIRO, Paulo S. **“The rule of Law and the Underprivileged in Latin America: introduction.”** In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) (1999) The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Brasília, uma cidade como as outras? Representações sociais e práticas de violência.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 3, set./dez, 2009, p. 797-826.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J.L., **Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids,** Revista Brasileira de Saúde Materno- Infantil. Recife, v. 6, n. 3, jul./set., p.335-346, 2006.

SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L.. **A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010).** Opin. Publica, Campinas, v. 21, n. 1, p. 105-131, Apr. 2015 .

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafio e Perspectiva.** Rio de Janeiro, 1 edição, FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary D. (2014), **“Por que a violência cresce no Brasil?”**, Belo Horizonte: Autêntica Editora: Editora PUC Minas, 2014.

SÁTYRO, N. G. D. **Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002).** In: SOUZA, C.; DANTAS

NETO, P. F. (orgs.). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SECCHI, L. **agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate**. In: FRANZKE, J (Org.). Marking Civil Societies Work. 1. Ed. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006. P.109-124.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** / Leonardo Secchi, -2. Ed – São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SHEPARD, E. M.; BLACKLEY, P. R. **Economics of crime and drugs: prohibitions and public policies for illicit drug control**. In: BENSON, B. L.; ZIMMERMAN, P. R. Handbook on the economics of crime. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. P.249-275.

SIEBERG, K. **Criminal dilemmas: understanding and preventing crime**. Springer, 2005.

SILVA, Allan Gustavo Freire; Et al; **A Relação entre Estado e as políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017.

SILVA, Eduardo Souza. NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Os homicídios na Paraíba: Dinâmica e relações causais da violência medida pelos homicídios nas principais cidades da Paraíba**. In: Willian Douglas Guilherme. (Org.). Investigação Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; v. 3. 3ed.Belo Horizonte: Atena Editora, 2019, v. 3, p. 218-227.

SILVEIRA, Andréa Maria. **A Prevenção do Crime e Segurança Comunitária**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo G Ghiringhelli de (orgs). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, J. T. (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 (51) fevereiro de 2003. PP. 15-20.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, Luís Antônio F. de. **Crimes violentos: desafios para uma política de segurança pública**. Jorna de Psicologia – PSI, número 135. Janeiro/Abril 2003, p. 8-10, 2003.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. (2011) **“Políticas públicas e a área de segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma”**. 35º encontro anual da Anpocs. GT38 – Violência, Criminalidade e punição no Brasil. Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília. 2011.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. **Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 20, n. 66, p. 1-19, 2015.

STEINMO, Sven. **Historical Institutionalism**. In: PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael (Orgs.). Approaches and Methodologies in the Social Sciences. Cambridge. Cambridge University Press. 2008. p. 118-138.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administracion**. Madri: Inap, 1989.

TULDER, Frank P. van; TORRE, Abraham van der. **Modeling crime and the law enforcement system**. International Review of Law and Economics, Amsterdam, v. 19, p. 471-486, 1999.

WEBER, Max. **Sobre a Teoria das Ciências Sociais**. Lisboa: Editorial Presença 2010
WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

ZAVERUCHA, J. **“Military justice in the state of Pernambuco after the Brazilian military regime: an authoritarian legacy”**. Latin American Research Review, vol. 34, nº 2, p. 43-73, 1999.

APÊNDICE - A

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES ENCAMINHADO A SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DA PARAÍBA.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

SOLICITAÇÃO DE DADOS PARA PRODUÇÃO ACADÊMICA

SECRETARIA DE E. DA SEGURANÇA E DA DEFESA SOC
NÚCLEO DE PROTOCOLO E DOCUMENTAÇÃO 0012521
DATA: 13/09/2019 HORA:14:09
ORIGEM: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
EDUARDO SOUZA SILVA
ASS: SOLICITAÇÃO
PROTOCOLADOR: FLAVIANA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR

JEAN FRANCISCO BEZERRA NUNES

SECRETÁRIO DE SEGURANÇA E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DA PARAÍBA

SECRETARIA DA SEGURANÇA E DA DEFESA SOCIAL

JOÃO PESSOA – PB

Excelentíssimo Secretário,

Eu, EDUARDO SOUZA SILVA, brasileiro, solteiro, portador da cédula de identidade nº 002.635.366, SSP/RN, inscrito sob o CPF nº 068.564.684-07, residente e domiciliado à Rua Antônio Gualberto da Silva, Bairro Soledade, na cidade de Caicó – RN, CEP: 59300-000, na condição de mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande/UFCG, com número de matrícula, 2018171P8103, e pesquisador pelo Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU) solicito, com fulcro na Lei nº 12.527/2011 (“Lei de Acesso à Informação”), algumas informações para fins de produção acadêmica, na linha de pesquisa: políticas públicas e inovação institucional. As informações compreendem os seguintes itens para o período de 2011 a 2018 (separadamente):



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

- Documentos integrais (instalação formal do programa, plano de motivos, objetivos, e demais dados) referentes ao programa Paraíba Unida Pela Paz;
- Registros de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI (homicídios consumados);
- Homicídios Tentados;
- Apreensão de armas de fogo;
- Apreensões de drogas;
- Crimes Violentos Patrimoniais - CVP's (preferencialmente os roubos);
- Roubos e furtos de veículos;
- Crimes contra instituições bancárias e financeiras em geral;
- Crimes contra a pessoa sem resultado morte. Ex: Ameaça, lesão Corporal, etc.
- Denúncias ao serviço 197 referentes aos delitos de homicídios e drogas;
- Efetivo Policial Civil e Militar;
- Gastos totais empregados no "Paraíba Pela Paz".

Os dados serão utilizados com o único propósito de averiguar/analisar o desempenho da política pública de segurança no Estado da Paraíba. O Período analisado corresponderá a série de 2000 a 2018, mas terá enfoque maior ao período inicial do Paraíba Unida Pela Paz em 2011, sendo principal período analisando 2011-2018.

Também serão utilizados dados secundários dos seguintes bancos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, população residente/estimativas populacionais; Sistema de Informação de Mortalidade e Sistema de Dados do Sistema Único de Saúde - SIM/DATASUS, órgão ligado ao Ministério da Saúde - MS, mais precisamente para os dados do período: 2000-2016; Sistema de Informação do Departamento Nacional Penitenciário - InfOPEN/DEPEN; Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A justificativa para a emprego das múltiplas fontes de informações, está diretamente associada a não existência de um sistema único que forneça de forma abrangente e transparente, todos os elementos necessários para a análise do presente estudo. A todo modo,



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

o propósito é apresentar dados que essencialmente sejam previsíveis metodologicamente ao produto final, atualizados e concretos do ponto de vista institucional das fontes dispostas.

O objetivo geral do estudo é compreender como a política pública de segurança na Paraíba discorre em efeito de solução sobre as problemáticas da violência, sobretudo, o Paraíba Unida Pela Paz no período de 2011 a 2018.

Os dados podem ser enviados no formato de arquivo desejado por Vossa Excelência, mas preferencialmente no formato .xlsx (excel), pois facilitaria a posterior análise e realização da pesquisa.

Caso entenda cabível / viável, solicito que este subscritor possa coletar os dados diretamente junto à Coordenação de Ações Estratégicas - SESDS / NACE, após autorização e comunicação de Vossa Excelência aos assessores da Coordenação de Ações Estratégicas dessa SESDS / NACE.

Campina Grande/PB, 09 de setembro de 2019.

Eduardo Souza Silva

(Pesquisador solicitante)

José Maria Pereira da Nóbrega Júnior

(Orientador de pesquisa)

José Maria Nóbrega Jr.
 Professor CDSA/UFCG
 SIAPE: 1838740



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que Eduardo Souza Silva, matrícula 2018171P8103, é aluno(a) regular da turma 2018-2020 do Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Política - PPGCP da Universidade Federal de Campina Grande, e está devidamente matriculado(a) no 2º semestre de 2018.

Campina Grande, 01 de Outubro de 2018.

Leon Victor de Queiroz de Barbosa

Coordenador do Mestrado em Ciência Política - PPGCP



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANEXO 1. RESUMO DE PROJETO DE PESQUISA

O Brasil enfrenta atualmente o maior colapso no que se refere ao controle da violência, sobretudo do homicídio, a sensação de insegurança no país é o ápice para alterações das ações cotidianas, o medo e a desconfiança nas instituições moldam o comportamento dos indivíduos e modifica a forma de vivência.

Quando se apresenta um Brasil em crise de segurança pública com questões a serem resolvidas, introduz que seus Estados em grande maioria, enfrentam um problema em comum, a violência. O Estado da Paraíba nos anos 2000 a 2011, apresentou um crescimento constante dos casos de homicídio ano após ano. Esta realidade já apontava a necessidade de medidas para retificação, foi então, que a partir do ano de 2011, um programa de ações intervencionistas de reforço a segurança pública foi criado, posteriormente tornando-se política pública de Estado, o intitulado “Paraíba Unida Pela Paz” (PUPP).

O programa tem como propósito criar mecanismos de combate à criminalidade com a finalidade de reduzir os índices de violência do Estado, de modo que possa construir um modelo de gestão focado em resultados com vistas ao aprimoramento da segurança pública. O foco está nas principais cidades do Estado: João Pessoa, Campina Grande, Bayeux, Santa Rita, Cabedelo e Patos. Essas que segundo o DATASUS/SIM/IBGE, possuem as maiores populações, mas também, os maiores registros de crimes contra a pessoa.

Embora o foco do PUPP não seja de ser uma política de enfrentamento direto ao homicídio, o levarei como uma das principais bases de medição, primeiro por se considerar socialmente um dos piores crimes e segundo pelo fato dos altos índices que o Estado vem dinamicamente apresentando.

Desta forma, a hipótese deste estudo é que, a redução dos índices de violência a partir do ano de 2012 no Estado da Paraíba, foi propulsada majoritariamente pelo surgimento do PUPP. A tarefa portanto, passa a averiguar diante das ações compostas no programa, que impactos foram gerados, levando em consideração os objetivos e tempos de atuação de cada medida. Neste sentido, será realizado cruzamentos de dados, adaptados a modelos estatísticos para averiguação das repartições de atuação, logo, medindo seus impactos no panorama da segurança do Estado.