

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

“POLÍCIA, QUANDO QUER, FAZ!”
ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO “PACTO PELA VIDA” DE
PERNAMBUCO

Autora: Andréia de Oliveira Macêdo

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Brasília, abril de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**“POLÍCIA, QUANDO QUER, FAZ!”
ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO “PACTO PELA VIDA” DE
PERNAMBUCO**

Autora: Andréia de Oliveira Macêdo

Orientador: Prof. Doutor Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)

Banca: Prof. Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon (UnB)
Doutor Nívio Caixeta do Nascimento (UNODC)
Profa. Doutora Maria Stella Grossi Porto (UnB - SUPLENTE)

Nome: MACÊDO, Andréia de Oliveira

Título: **Polícia, quando quer, faz!** Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco.

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de mestre em Sociologia

Dissertação aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa

Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia

Presidente

Prof. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

Membro Titular

Prof. Nivio Caixeta do Nascimento

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC)

Membro Titular

Dedicatória

Ao meu pai, Aderson Assis de Macêdo (*in memoriam*).

Agradecimentos

Inúmeras pessoas contribuíram para a produção deste trabalho. Gostaria de agradecer aos esforços empreendidos pelos representantes da Polícia Militar de Pernambuco, Capitão David Gonzaga Jr. e Coronel Romero de Paiva Souza, no estabelecimento dos contatos e agendamentos das visitas e entrevistas realizadas. Este agradecimento é extensivo aos representantes das instituições e órgãos governamentais envolvidos na condução e implementação do “Pacto pela Vida” e que gentilmente dispuseram-se a conceder entrevistas, dados e informações sobre o objeto deste estudo.

Agradeço à acolhida recebida, em Pernambuco, pelo casal Maria do Socorro de Abreu e Lima e Luiz Momesso. Certamente, o trabalho de campo tornou-se mais prazeroso com as inúmeras horas de conversa e impressões compartilhadas em volta da mesa de jantar.

Alguns colegas da Secretaria Nacional de Segurança Pública tiveram participação nas reflexões desenvolvidas neste trabalho. Além de profissionais competentes, tornaram-se grandes amigos e parceiros no desenvolvimento das atividades profissionais que buscam aprimorar as políticas públicas federais voltadas ao campo da segurança pública. São eles: Adriana Oliveira Mendes, Alex Jorge das Neves, Aline Alcarde Balestra, Anita Cunha Monteiro, Cátia Simone Gonçalves Emanuelli, Dahir Inês de Azeredo, Daniel Felipe Diniz Adorni, Gilson Pereira Campos dos Santos, Hernany Bueno de Araújo, Luciana da Silva Melo, Marcela de Paula Marques, Marcelo Borba Berdet, Marcelo Ottoni Durante, Márcio Julio da Silva Matos, Thadeu de Jesus e Silva Filho, Ticiano Nascimento Egg e Wilquerson Felizardo Sandes.

A minha mãe, Maria da Paz de Oliveira Macêdo, e ao meu irmão, Adriano de Oliveira Macêdo, pela compreensão e apoio incondicionais. Além dos familiares, amigos acompanharam de perto o processo de produção da pesquisa, lamentaram as ausências necessárias e torceram pelo projeto. São eles: Anne Schwindt, Daniela Souza, José Geraldo Paiva, Mariana Momesso, Marina Videira Mendes, Rosana Sorbille e Viviane Fernandes.

Agradeço aos professores Haydée Caruso, Analia Laura Soria Batista, Nivio Caixeta do Nascimento, Paulo Carlos Du Pin Calmon e Milene Takasago pela leitura cuidadosa, assim como pelas contribuições e sugestões indispensáveis ao processo de produção e finalização da pesquisa. Agradeço também ao colega Bruno César Grossi de Souza, do

Ministério do Planejamento, pela disponibilização de dados orçamentários relevantes a algumas das análises aqui presentes.

Por fim, agradeço ao Prof. Arthur Trindade Maranhão Costa, pela inspiração na escolha do objeto de estudo, pelo apoio incondicional e pelas orientações que enriqueceram os argumentos desenvolvidos neste trabalho.

Resumo

MACÊDO, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!”**: análise da estrutura de Governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília, 2012.

Este estudo pretendeu apreender e analisar os mecanismos e instrumentos formais de articulação que conferem capacidade de governança à política pública de redução dos homicídios em Pernambuco, denominada “Pacto pela Vida”. Neste sentido, buscou-se problematizar em que medida os desafios impostos à necessidade de coordenação de ações para controle e redução dos chamados “Crimes Violentos Letais e Intencionais” do Estado configuraram uma mudança, em termos paradigmáticos, na gestão local da segurança pública.

Os resultados apontaram que a política de segurança do estado de Pernambuco assume a tentativa de conciliação entre as duas estratégias de controle criminal, explicadas por Garland (2008): “estratégia de segregação punitiva” e “parcerias preventivas”. Para tanto, foram criados procedimentos e instaladas estruturas de administração pública, voltadas ao campo do controle e da justiça criminal, afeitas à filosofia da gestão por resultados. Também foram absorvidas inovações desenvolvidas no modelo *Compstat* de Nova York, configurando um exemplo de mudança institucional que Powell & Dimaggio (1991) classificariam como “isomorfismo mimético”. A formatação do modelo *Compstat*, aplicado à realidade da segurança pública pernambucana, alterou a forma procedimental das polícias e tornou necessária a discussão coletiva de soluções e respostas aos problemas focais estabelecidos pela política. Entretanto, é possível afirmar que houve reforço institucional e valorização das estratégias de controle pautadas na ação policial, mobilizando mecanismos e instrumentos do que o texto norteador do “Pacto pela Vida” convencionou chamar de “repressão qualificada”, ou, em outros termos, de controle por meio de atuação policial repressiva.

Palavras-chave: controle do crime, redes de políticas públicas, governança, segurança pública.

Abstract

MACEDO, Andréia de Oliveira. **"Police, when they want to, they do!"**: the governance structure analysis of the Pernambuco's "Pact for Life". Dissertation in order to take MA in Sociology. Sociology Department at University of Brasilia, 2012.

This study aims to understand and analyse the mechanisms that provide formal management to ensure governance for a public policy to reduce homicides rates in Pernambuco, called "Pact for Life." In this sense, I attempted to discuss the extent of challenges and needs for coordination of actions to control and reduce the so-called " Violent, Intentional and Lethal Crimes". Such pact supposed to change in paradigmatic terms, the local management of public safety.

The results showed that the security policy of the state of Pernambuco has attempted to reconcile the two strategies of crime control, explained by Garland (2008): " punitive segregation strategy" and "preventative partnership". The "Pact for Life" has proposed and developed procedures and structures of government to enhance crime control and the criminal justice system on the bases of the philosophy of managing for results. Also such structures of government reproduced innovations developed in the New York Compstat model, as "mimetic isomorphism". The Compstat model applied to the reality of Pernambuco's public safety changed the form of police management and made it necessary to discuss collective solutions to problems and focus answers established by the policy. However, it is clear that there was institutional strengthening and enhancement of the control strategies guided by the police action, mobilizing mechanisms and tools of the guiding text of the "Pact for Life"- called "qualified repression," or, in other words, the control by repressive police action.

Keywords: crime control, public policy networks, governance, public safety.

Lista de Figuras

- FIGURA 1** – Taxa de mortes por agressão segundo Unidade da Federação (2006 e 2010) ..71
- FIGURA 2** – Taxa de mortes por agressão segundo Regiões Metropolitanas (2006 e 2010) 71
- FIGURA 3** – Taxa de mortes por agressão segundo Capitais (2006 e 2010)72
- FIGURA 4** - Configuração da sala de reuniões do Comitê Gestor do “Pacto pela Vida”.....98
- FIGURA 5** – Disposição de informações e indicadores de desempenho, semanais e mensais, correspondente aos Territórios contemplados pelo “Pacto pela Vida”103
- FIGURA 6** – Disposição de informações e indicadores de desempenho, semanais e mensais, correspondente às Áreas Integradas de Segurança contempladas pelo “Pacto pela Vida”104
- FIGURA 7** – Número de Vítimas de Homicídio Tentado Atendidas pela Operação *Resgate de Vidas* (2010-2011).....109
- FIGURA 8** – Demonstrativo do Incremento da Capacidade Operacional das forças de segurança pública em Pernambuco – 2007 a 2010.....115

Lista de Gráficos

- GRÁFICO 1** - Países com maiores taxas de homicídios por cem mil habitantes segundo informações de saúde (último ano disponível).....56
- GRÁFICO 2** – Evolução percentual dos óbitos com causa básica mal definida. Brasil e Regiões (1996 a 2010).....58
- GRÁFICO 3** – Evolução dos números absolutos de Crimes Violentos Letais e Intencionais – SINESPJC – e Homicídios – SIM/DATASUS – Brasil (2004-2010).....60
- GRÁFICO 4** – Evolução das taxas de mortes por agressão no Brasil (1980 a 2009).....61
- GRÁFICO 5** – Concentração das mortes por agressão segundo Região Geográfica (1979-2010).....62
- GRÁFICO 6** – Evolução das mortes por agressão por cem mil habitantes nas Regiões Geográficas (1996 a 2010).....63
- GRÁFICO 7** – Variação percentual das mortes por agressão no ano de 2010, em relação ao ano de 2006, segundo Unidade da Federação.....65
- GRÁFICO 8** – Evolução das taxas de homicídios para o Brasil, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco – 1996 a 2010.....67

GRÁFICO 9 – Evolução das Taxas de Homicídios em Pernambuco – 1996 a 2010.....	70
GRÁFICO 10 – Comparação das Taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) – homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte agregados – para Brasil e Pernambuco – 2004 a 2010.....	73
GRÁFICO 11 – Comparação das Taxas de Homicídios para Brasil e Pernambuco – 2004 a 2010.....	73
GRÁFICO 12 – Comparação dos números de Homicídios e Crimes Violentos Letais e Intencionais em Pernambuco – 2004 a 2010.....	74
GRÁFICO 13 - Variação percentual dos investimentos em segurança pública com relação ao total de investimentos realizados pelo Governo do Estado de Pernambuco (2004 -2010)	87
GRÁFICO 14 – Evolução das taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais, por cem mil habitantes, no Estado de Pernambuco (dez. 04 a jun.11).....	101
GRÁFICO 15 – Progressão da quantidade de presos provisórios e presos condenados no Brasil (dez. 05 a mar. 11).....	120
GRÁFICO 16 – Progressão da quantidade de presos provisórios e presos condenados em Pernambuco (dez. 05 a mar. 11).....	120

Lista de Quadros

QUADRO 1 – Relação dos entrevistados, cargo ocupado e data da entrevista.....	25
QUADRO 2 – Sumário das pesquisas sobre o tempo da justiça criminal brasileira para os casos de homicídio doloso (quadro adaptado).....	34

Lista de Tabelas

TABELA 1 – Distribuição das Ocorrências de Crimes Violentos Letais e Intencionais e Mortes a Esclarecer – 2004-2010.....	75
TABELA 2 – Variação Percentual das Taxas Criminais em Pernambuco (2010 em relação a 2006).....	75
TABELA 3 – Variação Percentual das Despesas Correntes do Governo do Estado de Pernambuco (2006/2010).....	85
TABELA 4 – Variação Percentual dos Investimentos do Governo do Estado de Pernambuco (2006/2010).....	86

Sumário

Dedicatória	4
Agradecimentos.....	5
Resumo	7
Abstract	8
Lista de Figuras	9
Lista de Gráficos.....	9
Lista de Quadros	10
Lista de Tabelas.....	10
Sumário.....	11
Introdução	13
Políticas Públicas de Segurança	16
O “Pacto pela Vida” como objeto de estudo.....	18
Metodologia	21
Problema de Pesquisa.....	27
Hipóteses	27
Estrutura da dissertação	28
Capítulo 1. Governança e redes de políticas de Segurança Pública	30
1.1. Governo, Governança e Segurança Pública	31
1.2. Governança e redes de políticas públicas	37
1.3. Matrizes teóricas sobre a noção de Controle social.....	43
1.4. “Campo do controle e da justiça criminal”	45
1.5. Parcerias preventivas e segregação punitiva	47
1.6. “Mimetismo” organizacional	52
Capítulo 2. Violência intencional letal no Brasil e em Pernambuco	56
2.1. Situação da violência letal intencional no Brasil	56
2.2. Situação da violência letal intencional em Pernambuco	69

Capítulo 3. Histórico do Pacto pela Vida	77
3.1. Dificuldades na implementação do Programa ou a configuração do “Pacto 1”	81
3.2. Reformulações e desdobramentos do Programa ou a configuração do “Pacto 2”	87
Capítulo 4. Comitê Gestor do Pacto pela Vida, Gerência de Ações Governamentais e Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária	92
4.1. Reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida: a configuração do modelo <i>Compstat</i> aplicado à política de segurança pública de Pernambuco	92
4.1.1. O <i>Compstat</i> em análise comparada	92
4.1.2. O modelo <i>Compstat</i> pernambucano	95
4.1.3. Sistemática das reuniões ordinárias do Comitê Executivo do Pacto pela Vida.....	97
4.1.4. Análise comparada dos resultados das estatísticas de Crimes Violentos Letais e Intencionais.....	100
4.1.5. Análises regionalizadas dos indicadores de desempenho	102
4.1.6. Apresentação de diagnóstico situacional e local	109
4.1.7. Liderança política e pressão sobre as polícias	112
4.2. Gerência Geral de Ações Governamentais.....	121
4.3. Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária - GPAC	124
Conclusão	130
Referências	136
Anexos	142

Introdução

Entre os temas de maior preocupação para a população brasileira, a criminalidade e a violência têm se configurado como assuntos de agenda pública, tornando-se demandas por direcionamento de recursos e políticas e apresentando-se como objetos cotidianos de grande repercussão nos meios de comunicação de massa. Pesquisas de opinião pública, realizadas nos últimos anos, apontam o crescimento da percepção da segurança e violência como um dos problemas sociais mais relevantes para os brasileiros. Em levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas Datafolha, em março de 2007, a menção à violência como principal problema do país foi feita por 31% dos entrevistados, seguida pelos problemas de desemprego (22%) e saúde (11%).¹ Segundo levantamento produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA – sobre as percepções dos brasileiros acerca da prestação de serviços de segurança pública, constatou-se uma acentuada sensação de insegurança e baixo grau de confiabilidade nas organizações policiais. De acordo com tal pesquisa, divulgada em dezembro de 2010, nove entre cada dez brasileiros declararam ter medo de serem assassinados e mais de 70% apresentaram pouca ou nenhuma confiabilidade nas Polícias Cíveis e Militares².

Os eventos criminais e violentos tiveram um nível gradual de crescimento nos últimos anos, fazendo com que, nos crimes relativos a homicídio, roubo, roubo seguido de morte, extorsão mediante sequestro, tráfico de drogas e estupro, as taxas brasileiras excedam aquelas encontradas em países com organização social comparável à nossa.

Tal aumento nas incidências criminais não se encontra restrito apenas aos grandes centros urbanos. Cidades de médio porte, com mais de 500 mil habitantes, também vêm presenciando um agravamento dos indicadores de criminalidade, fomentados por contextos em que as desigualdades sociais são gritantes. A inacessibilidade a redes de proteção social de prevenção à violência cria, ademais, uma situação favorável à expansão do crime

¹ Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=400>. Data da consulta: 20 de janeiro de 2011.

² O módulo do Sistema de Indicadores de Percepção Social do IPEA, direcionado ao tema segurança pública, procurou medir o grau de medo apresentado pelos entrevistados com relação a determinados tipos criminais, bem como a avaliação sobre as seguintes organizações: polícias cíveis, polícias militares, guardas municipais e Polícia Federal. Para acesso ao relatório completo da referida pesquisa, acessar: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101202_sips_seguranca.pdf>. Data da consulta: 21 de fevereiro de 2011.

organizado e do narcotráfico, certamente fatores importantes ao incremento dos indicadores de criminalidade violenta no país. (ADORNO, 2003)

Como argumenta Cano, no Brasil,

(...) a violência se destaca como uma das principais causas de morbidade e mortalidade entre a população jovem e como um fator que amplia o desequilíbrio demográfico contra os homens, principais vítimas. Por outro lado, apresenta-se como um severo problema econômico, tanto para as famílias que perdem o principal provedor de renda quanto para a sociedade como um todo, em função da perda de capital humano e dos gastos que vão do tratamento médico até o investimento em prevenção e repressão. A violência impõe ainda um alto custo em termos socioculturais e políticos: espalha o medo, alterando os hábitos das pessoas que dela tentam se proteger, e estimula atitudes irracionais e agressivas na tentativa de estancá-la. Assim, a violência possui a propriedade perversa de perpetuar-se, pois tende a provocar reações igualmente violentas que realimentam o círculo vicioso. (CANO, 2007: 51)

Entretanto, por se tratar de questões que envolvem grande diversidade de modalidades criminais situadas em dinâmicas sociais heterogêneas, não é possível referir-se a monocausalidades ou generalizações na tentativa de explicar as motivações para a violência e prática de delitos. Seus operadores podem estar situados em diferentes contextos sócio-econômicos e disporem ou não do acesso a signos de bem-estar social. Da mesma forma, as dinâmicas e motivações diferentes para a prática de delitos em contextos sócio-culturais extremamente diversos demandam um esforço adicional de se buscar estratégias e soluções situacionais para a proposição e implementação de políticas de prevenção e repressão criminal eficientes.

As reações esboçadas pelo sistema de justiça criminal – sistema penitenciário, aparato policial e aparelho judiciário – não corresponderam à magnitude das mudanças impostas e aos impactos advindos desse contexto. As circunstâncias, motivações, tipos e fatores deflagradores de ocorrências criminosas e violentas foram tornando-se mais complexos à medida em que os elementos de urbanização e metropolização se instauraram nas cidades brasileiras, ao passo em que o sistema de justiça, no geral, manteve a mesma lógica de funcionamento vigente há décadas (SOARES, 2007).

Quanto ao desempenho do trabalho policial e suas condições de atuação, vários estudos produzidos, em diferentes Estados brasileiros, apontam ainda um uso extensivo da

repressão não qualificada, com frequentes denúncias de corrupção e uso indevido da força por parte de alguns operadores. A utilização de processos de gestão racional das ações não foi absorvida pelas instituições policiais que, em geral, não planejam a sua prática com base em diagnósticos ou instrumentos de avaliação de desempenho. Tampouco, dispõem-se à intervenção de mecanismos de controle e de monitoramento externos. Políticas de valorização e capacitação periódica são ainda insuficientes para o contingente profissional existente e as condições de trabalho são muitas vezes precárias, com escassez de recursos material e humano (BEATO, 2008; KANT DE LIMA, 2008; ZAVERUCHA, 2005; COSTA, 2004; SOARES, 2000).

Políticas de aplicação de recursos para reaparelhamento das polícias, aumento dos efetivos ou promoção de mudanças nas estruturas físicas das instituições policiais, como medidas exclusivas de combate ao incremento da incidência criminal, encontram limitações quando confrontadas com a avaliação de seus resultados. Nos últimos anos, entretanto, estão se conformando discursos e práticas favoráveis ao fomento de um caráter multissetorial das políticas públicas de segurança, com ênfase na cooperação interagencial e intergovernamental e no planejamento preventivo das ações de policiamento, como estratégias de gestão promissoras.

Estudos sociológicos, que visem avaliar os impactos de políticas de combate ao crime, têm sido produzidos, nos Estados Unidos, desde a década de sessenta. Como informam Saporì e Andrade, tais estudos demonstram que as intervenções estatais para redução dos efeitos da criminalidade e da violência tendem a ressaltar, em alguns momentos, a dimensão de controle ou repressiva das organizações do sistema de justiça criminal – “políticas conservadoras” – ou, em outros, as intervenções sobre os fatores sociais e econômicos que influenciam o problema – “políticas liberais”. A consolidação de estratégias de enfrentamento às situações endêmicas de criminalidade e violência, entretanto, apresentam maior eficácia na redução de sua recorrência quando conseguem combinar estratégias que envolvam esforços multissetoriais, segundo apontam os referidos autores. (SAPORI & ANDRADE, 2007: 200)

No Brasil, estudos sobre os aparatos de segurança pública e as dinâmicas criminais ganharam fôlego a partir da década de 80. No entanto, pesquisas sobre políticas de segurança

pública são ainda incipientes, visto que demandas sobre uma atuação mais efetiva do Estado no provimento desse bem são, em termos históricos, muito recentes no Brasil³.

Políticas Públicas de Segurança

No Brasil, a implementação de programas e políticas de prevenção ao crime e à violência ainda são raros. Segundo Silveira, as dificuldades na consolidação de práticas de gestão e atuação estratégicas no campo da segurança pública podem ser expressas nos seguintes argumentos:

- “precariedade dos sistemas de informação em segurança pública, com dados de quantidade questionável (falta de informações importantes como armas utilizadas, características de agressores e vítimas, circunstâncias dos eventos etc.), o que dificulta o planejamento e a orientação de programas específicos;
- falta de diagnósticos mais sistemáticos e detalhados do ponto de vista sociodemográfico, econômico, cultural, institucional e do perfil de organização da criminalidade das áreas que concentram maior número de eventos;
- inexperiência em programas de prevenção em segurança pública;
- escassez de profissionais especialistas em crime e de outros técnicos com expertise para realização de diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas dessa natureza;
- concentração de determinados eventos criminosos, como os homicídios em áreas de grande vulnerabilidade social, cujas populações têm apresentado pouca capacidade de mobilização e organização para demandar soluções no plano das políticas públicas para o problema;
- resistências à integração transversal entre as diversas agências de justiça criminal e ao planejamento e implementação articulada das ações de prevenção, as quais envolvem agências públicas e privadas de setores diferentes;
- grande pressão por destinação de recursos para políticas tradicionais de natureza meramente repressiva;
- falta de políticas de financiamento adequadas”. (SILVEIRA, 2008: 145-146)

³ Para consulta a alguns dos estudos nacionais que visaram compreender as dinâmicas de fomento a políticas específicas de segurança pública, conferir os trabalhos de Braga (2006), Fonseca (2006), Saporì (2007), Saporì e Andrade (2007), Beato (2008), Kahn e Zanetic (2009), Marinho e Oliveira Jr. (2009).

A despeito dos obstáculos institucionais à mudança no modelo reativo de segurança pública, algumas poucas experiências de reformulação das políticas direcionadas ao setor, focadas na gestão integrada, no planejamento estratégico e na perspectiva de interlocução entre ações de repressão e prevenção, já foram realizadas ou encontram-se em curso atualmente.

Na esfera federal, há duas políticas sediadas no Ministério da Justiça e atualmente em curso. Uma delas é a implementação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – que, desde 2003, busca estabelecer padrões para a articulação sistêmica das organizações de segurança pública, a implantação de um sistema de gestão pautado no monitoramento dos resultados alcançados e a promoção das ações e políticas de segurança pública baseadas nos princípios da cidadania e dos direitos humanos. A outra diretriz vigente é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI –, cuja proposta é implementar, até final de 2012, trinta e oito projetos estruturantes, em áreas de vulnerabilidade social distribuídas em quase todas as Unidades da Federação. A política conta com trinta e oito projetos, divididos em seis linhas de atuação: Segurança e Convivência, Integração do Jovem e da Família, Territórios de Paz, Enfrentamento à Corrupção, Valorização Profissional e Ações Estruturais.⁴

Como exemplos de políticas municipais, em Diadema, no estado de São Paulo, uma série de medidas de natureza preventiva reduziu a incidência de homicídios em 74%, entre os anos de 1999 e 2005. O município de Serra, no Espírito Santo, está empreendendo um esforço de implantação de uma política multissetorial, cujo propósito é a redução, nos moldes da experiência de Diadema, dos registros de homicídio.⁵

Na esfera estadual, o estado de Minas Gerais vem desenvolvendo, em substituição à perspectiva de “gerenciamento de crises”, um modelo de gestão por resultados na seara da Segurança Pública.⁶

Cerqueira, Lobão e Carvalho, ao enfocarem as políticas de Estado internacionais que desenvolveram soluções exitosas na redução de delitos e crimes, afirmam que não há modelos infalíveis no enfrentamento à questão da violência em contextos específicos.

⁴ Para maior detalhamento, consultar o Portal do Cidadão, disponível no seguinte endereço eletrônico: www.mj.gov.br

⁵ Sobre a experiência desenvolvida em Vitória, consultar Silveira (2008). Para uma abordagem sobre a interação entre Estado e setores sociais na política de segurança pública de Diadema, conferir o trabalho de Egg (2009).

⁶ Conferir estudos realizados por Saporì (2007) e Saporì & Andrade (2007).

Entretanto, há, segundo esses autores, determinados consensos que foram reproduzidos na execução de políticas que surtiram impactos positivos, ainda que em contextos particulares:

- A reforma do modelo policial, que passa a trabalhar com os conceitos de polícia orientada para a comunidade e para a solução de problemas;
- o controle civil das polícias no que diz respeito não apenas ao eventual desvio de conduta policial, mas também aos procedimentos institucionais;
- o uso de aferição empírica e de análises de custo-benefício e custo efetividade para orientar a alocação de recursos públicos;
- o uso de indicadores e sistemas estatísticos de georeferenciamento para orientar o policiamento preventivo;
- o envolvimento das comunidades para definir prioridades e colaborar no policiamento e em outras ações preventivas;
- o foco na orientação e supervisão do jovem, principalmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade. (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007: 164-165)

Com o intuito de incrementar os debates e dar contribuições ao cenário de produções acerca das políticas de segurança no Brasil, esta dissertação propõe a realização de uma pesquisa sobre o processo de implementação de uma política de segurança pública específica. O objeto do estudo aborda o Plano de Segurança Pública do estado de Pernambuco, denominado “Pacto pela Vida”.

O “Pacto pela Vida” como objeto de estudo

Lançado em maio de 2007 pelo Governador do estado de Pernambuco, Eduardo Campos, o “Pacto pela Vida” consiste em um plano que apresenta como meta prioritária a redução progressiva das ocorrências de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguida de morte, agregados sob a designação “Crimes Violentos Letais e Intencionais” – *CVLI*. Composto de 138 projetos previstos, divididos em seis Linhas de Ação – Repressão Qualificada da Violência, Aperfeiçoamento Institucional, Informação e Gestão do Conhecimento, Formação e Capacitação, Prevenção Social e Gestão Democrática – o documento que norteia a política de segurança pública local pressupõe a atuação de variados atores sociais. Neste sentido, impõe ao Estado um desafio sobre as estratégias de gestão e

governança, em um cenário no qual diversas agências, organizações e grupos assumiriam maior participação nos processos decisórios.

Para possibilitar o cumprimento da meta de redução de letalidade violenta postulada no documento norteador da política pernambucana de segurança pública, uma série de reformulações gerenciais, ações e programas em setores considerados estratégicos foram produzidos. O que se anunciou como um “choque de gestão” visou criar subsídios para superação de um contexto historicamente problemático no que se refere aos indicadores de homicídio no estado. Pernambuco, nos últimos vinte anos, despontou como um dos líderes nacionais em taxas de mortes por agressão, segundo dados produzidos pelo DATASUS/MS. Em 2006, foram notificadas mais de 4.600 mortes violentas no Estado, número correspondente a cerca de um décimo de todos os homicídios ocorridos no Brasil para aquele ano.

O “Pacto pela Vida” contempla ações estratégicas e procedimentos de gestão inspirados em experiências que promoveram uma redução acentuada em suas taxas de violência e criminalidade, em localidades tais como Belo Horizonte, Nova York e Bogotá. No contexto Pernambucano, a política pública tem priorizado o desmonte das diferentes redes de produção de mortes violentas, como gangues e grupos de extermínio. Para tanto, buscou-se consolidar mecanismos que promovessem uma maior articulação dos órgãos componentes do Sistema de Justiça Criminal – polícia civil, polícia militar, ministério público e judiciário –, bem como qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos de ações e da gestão de informações mais consistentes. Os dados oficiais da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco apontam que, ao final do quarto ano de mandato do Governador Eduardo Campos, as taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais no Estado encontravam-se no vigésimo sétimo mês de redução acumulada, sendo de 26,37% em todo o Estado, de 32,66% na Região Metropolitana e de 39,22% na Capital.⁷

A estrutura de apresentação do objeto de estudo desta pesquisa busca contextualizar sob quais condições foi possível viabilizar a política pública de redução da letalidade violenta em curso no estado de Pernambuco. Por outro lado, visa mapear as estratégias e soluções implementadas para lidar com uma questão historicamente problemática, não apenas no cenário pernambucano, mas também no contexto nacional.

⁷ Conferir Portal do Governo do Estado de Pernambuco: <<http://www.pactopelavida.pe.gov.br/>>

Como ressaltado anteriormente, a segurança pública tem se tornado agenda para a proposição e execução de iniciativas estaduais e municipais e para o direcionamento de recursos e estudos nas duas últimas décadas. Parte desses esforços está sendo mobilizada como resposta aos indicadores nacionais alarmantes de criminalidade e, sobretudo, de constantes violações ao direito fundamental à vida e às conseqüentes pressões geradas pelas agências internacionais e pela opinião pública. Pesquisas sobre mecanismos e estratégias de governança neste setor, entretanto, ainda não são reconhecidos como objetos de estudo preferenciais, embora muito ainda precise ser explorado acerca das políticas públicas de segurança em desenvolvimento.

O programa de governo denominado “Pacto pela Vida”, com apenas quatro anos de execução, está se tornando um caso nacional emblemático no que se refere à redução de homicídios. Citado pelo Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo⁸, em declarações proferidas desde a sua posse, em janeiro de 2011, os projetos empreendidos pelo programa pernambucano têm servido de inspiração para o planejamento das ações federais a serem desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Nessa Secretaria, foi criada, recentemente, uma Coordenação Geral voltada à idealização e à implementação da política nacional de redução de homicídios.

A proposta inicialmente defendida pelos técnicos e gestores envolvidos na formulação da política é a de viabilizar estratégias estaduais, por meio do repasse de parcelas das dotações orçamentárias do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, que viabilizam ações voltadas à redução da mortalidade violenta. As diretrizes do pacto federativo e a natureza das ações a serem empreendidas estão em processo de construção. Algumas das sugestões mapeadas dizem respeito, à luz da

⁸ Conferir entrevista concedida pelo Ministro José Eduardo Cardozo ao programa “Bom dia Ministro”, das emissoras de rádio e televisão do Palácio do Planalto, em 22 de março de 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/governo-quer-retomar-campanha-pelo-desarmamento-no-pais/>>

O Governador Eduardo Campos, juntamente com o Secretário de Planejamento do governo do estado de Pernambuco, Geraldo Júlio, apresentou ao Ministro José Eduardo Cardozo e à Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, a estrutura de funcionamento do Comitê Gestor do “Pacto pela Vida”, em visita ocorrida ao Recife em 26 de janeiro de 2011. A referência ao “Pacto pela Vida” como modelo de política pública a ser replicado para as demais Unidades da Federação resguarda uma justificativa técnica legítima frente aos resultados apresentados. Entretanto, a escolha do Ministro da Justiça parece denotar também um tom político, em vista do fato de o governador Eduardo Campos pertencer à base aliada ao Partido dos Trabalhadores e de ter investido esforços políticos para que a então candidata, Dilma Rousseff, angariasse a preferência do eleitorado pernambucano para o cargo de Presidente da República. É importante ressaltar que estados como o Rio de Janeiro e São Paulo também vêm apresentando reduções acumuladas expressivas nas suas taxas de homicídios, conforme aponta o relatório do Mapa da Violência de 2011, produzido pelo Instituto Sangari (conferir em: <<http://www.sangari.com/mapadaviolencia/index.html>>. Data da consulta: 18 de abril de 2011). Um exame consistente acerca dessas reduções pode apontar medidas pertinentes a serem igualmente aplicadas em uma proposta nacional de redução de homicídios.

experiência pernambucana, à consolidação de planos estaduais focados na redução e prevenção da letalidade violenta, ao desenvolvimento de mecanismos de articulação entre os órgãos componentes dos sistemas de justiça criminal, ao aprimoramento ou implantação de sistemas de gestão de conhecimento mais eficientes e ao incremento dos processos de investigação criminal. Os principais desafios, neste sentido, residem na necessidade de articular as ações estratégicas a serem definidas com uma gama de atores sociais imprescindíveis aos processos de implementação da política, bem como de estabelecer soluções aos problemas específicos de cada localidade e de superar os entraves históricos na condução de uma perspectiva gerencial no campo da segurança pública. Neste sentido, a experiência pernambucana está sendo assumida como um dos modelos de política exitosa a ser replicada para as unidades da federação com contextos problemáticos de letalidade violenta.

Metodologia

Levantamento bibliográfico realizado sobre a produção acadêmica nacional acerca das políticas públicas de segurança implementadas, ou em desenvolvimento no Brasil, constatou a falta de trabalhos de pesquisa sobre o Pacto pela Vida, com exceção de referências pontuais em trabalhos direcionados à análise dos órgãos policiais ou da situação de violência do estado.

Em monografias desenvolvidas em curso de especialização em Segurança Pública em Pernambuco, subsidiadas pela SENASP, há referências recorrentes ao Programa, mas amparadas quase que exclusivamente na análise de material disponibilizado pelos instrumentos de divulgação ou prestação de contas do Governo do Estado. Em uma destas produções, Iris Vicente da Silva⁹ elabora uma descrição das ações desenvolvidas nos primeiros dois anos de execução da política, tomando como base de informações os relatórios de prestação de contas disponibilizados no Portal Transparência do Pacto pela Vida (www.pactopelavida.pe.gov.br).

⁹ SILVA, Iris Vicente da. **Pacto pela Vida: avaliação após dois da política de segurança pública**. Recife: Faculdade Integrada do Recife, 2009. *Mimeo*.

Outro trabalho que aborda uma perspectiva sobre a implementação da política é a tese de doutorado de José Maria Pereira da Nóbrega Jr.¹⁰, defendida em 2010. A pesquisa teve como objetivo explorar as variáveis que impactam a situação de segurança pública na região nordeste, em geral, e no estado de Pernambuco, em particular. O Pacto pela Vida é apresentado como uma das vertentes que, hipoteticamente, influenciaram a diminuição significativa das ocorrências de mortes por agressão registradas no Estado no ano de 2009. Algumas das especulações apontadas pelo autor são elencadas como elementos de análise nesta dissertação¹¹.

Por último, o trabalho de Ratton, Torres e Bastos (2011) analisa alguns aspectos envolvidos na relação entre os órgãos de controle do crime e da justiça criminal em Recife, bem como as dificuldades da polícia judiciária na investigação das mortes violentas. Também são consideradas as repercussões da política de redução de crimes violentos letais e intencionais sobre o trabalho da Polícia Civil do Estado.

Além dos três trabalhos acima citados, há produções que abordam o programa de segurança pública de Pernambuco como uma referência de política exitosa no que se refere às experiências de redução criminal desenvolvidas no contexto brasileiro¹². Entretanto, em todas estas pesquisas ou análises, não são dimensionados os aspectos envolvidos nos processos de implementação da política, bem como os mecanismos de coordenação e articulação mobilizados para a execução das ações focais priorizadas.

Neste sentido, os procedimentos metodológicos utilizados buscaram dar condições para que os desdobramentos históricos do processo de consolidação da política pudessem ser

¹⁰ NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. **Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Recife: UFPE, 2010. Disponível em: <[www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20\(publicar%20biblioteca\).pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/tese%20jose%20maria%20(publicar%20biblioteca).pdf)>. Data da consulta: 26 de abril de 2011.

¹¹ Verificar capítulo exploratório sobre o Pacto pela Vida, sobretudo no que se refere à consideração de dois momentos para a implementação da política pernambucana de segurança pública. Jorge Zaverucha, em entrevista realizada no dia 2 de dezembro de 2010, na cidade de Recife, e José Maria Pereira da Nóbrega Jr., em sua tese de doutorado, denominam esses dois momentos da política como "Pacto 1" e "Pacto 2".

¹² O Pacto pela Vida foi divulgado e discutido em dois eventos para discussão pontual dos homicídios no Brasil. O primeiro deles foi o "I Seminário Nacional sobre Homicídios", ocorrido na cidade de Caruaru, Pernambuco, no período de 8 a 10 de outubro de 2009, e coordenado pelo pesquisador Gláucio Soares. O seminário objetivou contemplar um diagnóstico regional acerca da situação das mortes violentas no Brasil, bem como criar condições metodológicas para a produção de uma pesquisa sobre perfil dos homicidas. O segundo evento foi o "I Colóquio de Experiências Exitosas na Prevenção e Redução de Homicídios", ocorrido na cidade de Maceió, em 12 de março de 2011. O objetivo do colóquio foi possibilitar a visibilidade dessas experiências na área e o debate sobre possíveis rumos para a execução de políticas públicas voltadas para a prevenção e redução da mortalidade violenta. Como marco da execução da Política Nacional de Redução e Prevenção de Homicídios, o Ministério da Justiça firmou, na ocasião, acordo de cooperação com o estado de Alagoas, apontado como o primeiro colocado nas taxas de mortes violentas, segundo dados de 2008 do DATASUS/MS.

resgatados, seja a partir da memória dos entrevistados, seja por meio de documentos oficiais, seja via matérias veiculadas pela imprensa. Para além do processo de reconstrução histórica do Pacto pela Vida, é importante ressaltar que as descrições e análises empreendidas mapeiam um olhar sobre um momento pontual da política.

Assim, o objetivo geral da pesquisa circunscreve-se à análise das estratégias de governança, assumidas pelo Governo do Estado de Pernambuco, no processo de implementação da política de redução dos Crimes Violentos Letais e Intencionais, entre os anos de 2007 e 2011.

Como objetivos específicos, buscou-se:

- Elencar os aspectos que viabilizaram a produção do Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco, com foco sobre a redução percentual dos Crimes Violentos Letais e Intencionais;
- Identificar as inovações, estratégias e programações assumidas para a instrumentalização da política;
- Verificar os setores, organizações e atores centrais à execução das diretrizes do Pacto pela Vida;
- Mapear as parcerias desenvolvidas para a realização das ações tomadas como prioritárias e compreender a natureza dessas relações;
- Pontuar os avanços obtidos com a implementação da política;
- Descrever de que maneira é conduzida a avaliação de seus resultados, bem como analisar as possíveis repercussões no desdobramento da política.

Os instrumentos e métodos assumidos para a concretização dos objetivos foram os seguintes:

1. Acompanhamento de reuniões e apresentações das Câmaras Técnicas e do Comitê Gestor Executivo do Pacto pela Vida.¹³

¹³ As reuniões das Câmaras de Administração Prisional e de Prevenção acontecem às segundas-feiras. As da Câmara Setorial de Articulação do Ministério Público/Poder Judiciário, às terças. As reuniões da Câmara de Defesa Social se realizam às quartas-feiras. Todas elas visam à preparação de suas respectivas coordenações para a reunião do Comitê Gestor Executivo do Pacto pela Vida, geralmente presidida pelo Secretário de

2. Análise de séries históricas de estatísticas criminais letais, disponibilizadas pelo Ministério da Justiça, e de mortes por agressões, sistematizadas pelo Ministério da Saúde; bem como de indicadores sócio-demográficos coletados pelo IBGE. Ainda quanto aos dados e informações sobre a execução da política, foram sistematizadas informações sobre investimentos e despesas realizados pelo Governo do Estado de Pernambuco, no âmbito da Segurança Pública, fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *MPOG* –, bem como dos dados sobre encarceramento e prisões disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional – *DEPEN*. Sobre os dados e as informações produzidos localmente, no âmbito dos setores e organizações responsáveis pela execução da política, serão utilizados indicadores pontuais.
3. Visita à Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária – *GPAC* –, responsável pela execução de ações sociais da Secretaria de Defesa Social no âmbito da Câmara de Prevenção Social¹⁴, bem como a alguns dos locais onde estão sendo implantadas tais ações.
4. Análise documental, a partir da leitura dos atos normativos pertinentes, publicados no Diário Oficial do Estado, bem como da veiculação de informações sobre o Pacto pela Vida no Jornal do Comércio e no Diário de Pernambuco.
5. Realização de entrevistas semiestruturadas¹⁵ com gestores e dirigentes das organizações que compõem o Comitê Gestor Executivo do Pacto pela Vida.

Planejamento, Geraldo Júlio. Uma vez por mês, o Governador do Estado, Eduardo Campos, preside esta reunião.

¹⁴ O “Governo Presente” consiste na integração de ações, projetos e programas já existentes na Região Metropolitana de Recife e voltados ao atendimento de populações vulneráveis. A política é coordenada pelo Secretário de Articulação Social do Governo e coordenador da Câmara Técnica de Prevenção. Estão envolvidas, no Governo Presente, as seguintes secretarias e pastas governamentais: Cidades; Defesa Social; Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; Educação; FUNDARPE (Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco); Esportes; Juventude e Emprego; Mulher; Saúde; Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

¹⁵ O roteiro de questionamentos que pautam as entrevistas semi-estruturadas compreende, segundo Laille e Dionne, uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”. (LAVILLE & DIONNE, 1999: 188) As entrevistas realizadas buscaram abranger dois assuntos principais: a trajetória do entrevistado na segurança pública e os elementos que mobilizaram a sua atuação no contexto do Pacto pela Vida. Assim, as entrevistas seguiram, aproximadamente, a seguinte ordem de assuntos: formação, experiências anteriores, fatores que influenciaram na atual posição que ocupa, motivações para o trabalho realizado, percepção sobre violência e segurança pública

Como apresentado no quadro abaixo, várias entrevistas foram concedidas entre os meses de novembro e dezembro de 2010. Embora poucas delas sejam referenciadas ao longo do capítulo de análise das informações e dados coletados no trabalho de campo, todas foram de fundamental importância para a reconstrução histórica do processo de implementação da política a partir das memórias de seus operadores, bem como para compreender o âmbito de atuação de cada um deles e suas percepções sobre o Pacto pela Vida.

QUADRO 1 – Relação dos entrevistados, cargo ocupado e data da entrevista

Entrevistado	Cargo	Data da entrevista
Del. Manoel Carneiro Soares Cardoso	Chefe de Polícia Civil	17/11/2010
Cel. Romero de Paiva Souza	Gerente de programas e projetos especiais da Secretaria de Defesa Social	17/11/2010
Bernardo Almeida	Gerente Geral de Ações Governamentais da SDS	18/11/2010
Gerard Viader Sauret	Gerente de análise criminal e estatística	18/11/2010
Cel. Carlos Eduardo Casanova	Comandante Geral do Corpo de Bombeiros de Pernambuco e Presidente da Liga Nacional do Corpo de Bombeiros Militares	22/11/2010
Cel. Sérgio Wanderley Viana	Gerente Geral do Centro Integrado de Operações de Defesa Social – <i>CIODS</i>	22/11/2010
José Luiz de Amorim Ratton Júnior	Assessor Especial do Governador de Pernambuco e professor da Universidade Federal de Pernambuco	24/11/2010
Amparo Araújo	Secretária de Direitos Humanos da Prefeitura de Recife	26/11/2010
Del. PF Wilson Damázio	Secretário de Defesa Social de Pernambuco e Coordenador da Câmara Técnica de Defesa Social	26/11/2010
Thomas Edison Xavier	Ouvidor da Secretaria de Defesa Social	26/11/2010
Marcelo Canuto	Secretário de Articulação Social do Governo e Coordenador da Câmara Técnica de Prevenção	29/11/2010
José Cândido de Souza Ferraz	Corregedor Geral Adjunto	01/12/2010
Jorge Zaverucha	Professor da Universidade Federal de Pernambuco	02/12/2010
Desembargador Fausto Freitas	Assessor Especial do Governador de Pernambuco e coordenador da Câmara Técnica do Judiciário	02/12/2010

em Pernambuco, participação no desenvolvimento e implementação da política, grau de autonomia na tomada de decisões e de que maneira as decisões são tomadas, parcerias envolvidas no planejamento e execução das ações, percepção sobre os avanços e dificuldades na execução das ações e método utilizado para a avaliação dos resultados.

Cel. Antônio Carlos Tavares Lira	Comandante Geral da Polícia Militar de Pernambuco	03/12/2010
Eduardo Machado	Repórter do Jornal do Comércio e editor do <i>Blog PE Body Count</i>	06/12/2010
Humberto Viana	Secretário Executivo de Ressocialização e Coordenador da Câmara de Ressocialização	07/12/2010

O trabalho de campo foi realizado em dois momentos distintos. No primeiro, ocorrido entre os meses de novembro e dezembro de 2010, o único objetivo envolvido na ida ao Recife era a coleta de dados e informações para a pesquisa, por meio de entrevistas, observação das reuniões de acompanhamento e implementação da política, bem como visitas aos órgãos e setores envolvidos. Em um segundo momento, porém, atuação profissional e pesquisa se misturaram. No mês de julho de 2011, tive a oportunidade de visitar três Estados que vêm implementando políticas de redução de homicídios: São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. Neste último, participei de algumas reuniões e apresentações, as quais possibilitaram a junção de material complementar à construção dos argumentos e discussões contemplados neste estudo. Embora a maior parte dos atores que me recepcionaram, como servidora da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP –, soubessem da minha dupla inserção nesse campo, é importante ressaltar que o segundo momento da pesquisa possibilitou o acesso a contextos e discursos até então não viabilizados. Embora buscasse sempre apontar meu interesse, enquanto pesquisadora, nos temas tratados durante as visitas técnicas realizadas, houve momentos em que tal prerrogativa tornou-se difusa, em razão dos propósitos distintos envolvidos na ocasião. Um desses momentos, presente no escopo de análise deste trabalho, foi minha participação na reunião do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, na qual o Governador de Pernambuco assumiu a atribuição de coordenador. Outra ocasião foi a visita à Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária – GPAC – da Secretaria de Defesa Social do Estado. Considera-se que a referência e análise desenvolvidas sobre esses dois contextos não são inviabilizadas pela atuação profissional no campo de estudo. Neste sentido, é considerada a observância do recurso etnográfico da “participação observante”, pelo qual se pode afirmar que o pesquisador pode manter o “distanciamento” analítico com o objeto de estudo, a despeito da proximidade com o campo pesquisado. (BERDET & MATTA SILVA, 2101: 8).

Problema de Pesquisa

Duas perguntas nortearão este estudo:

- 1) quais as estratégias de Governança são desenvolvidas para a implementação das ações previstas pelo Pacto pela Vida?
- 2) em que medida os desafios impostos à necessidade de coordenação de ações entre agências intergovernamentais configuram uma mudança, em termos paradigmáticos, na gestão da segurança pública no estado de Pernambuco?

Hipóteses

A pesquisa exploratória realizada em Recife sinaliza uma predominância das ações direcionadas à repressão qualificada da violência, sugerida a partir das entrevistas com principais dirigentes do sistema de segurança pública pernambucano e com coordenadores das Câmaras Técnicas; da observação das reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida (denominada pelos participantes usuais de “reunião das Câmaras Técnicas”); da análise dos dados provenientes do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça; bem como das informações disponibilizadas pelo Governo de Pernambuco. É inegável a consolidação de um esforço coordenado de atuação das forças de segurança pública com outras esferas da administração pública e de organizações do Sistema de Justiça Criminal, bem como de aprimoramento dos mecanismos de gestão e do desenvolvimento de estratégias no âmbito da prevenção à violência e à criminalidade. Entretanto, parece ainda resistir uma concepção de que a redução da letalidade violenta consiste em um “problema de polícia”, o que gera, sobre ela, uma sobrecarga de responsabilização e de empoderamento. Por outro lado, a escolha de mecanismos produtores de enfrentamento a situações de natureza complexa e multicausal, como é o caso da mortalidade violenta em Pernambuco, direciona a priorização de estratégias cuja chance de produção de impacto operacional e político positivo seja mais provável, em contextos de disputa e escassez de recursos. Em outras palavras, postula-se, nesta dissertação, que haja uma predominância de ações majoritariamente amparadas em uma perspectiva de segurança pública focada, principalmente, nos aparelhos de vigilância, perseguição, punição e encarceramento.

Neste sentido, os dados coletados, bem como as informações produzidas, buscam colocar em perspectiva as seguintes hipóteses de pesquisa:

- a configuração dada atualmente ao processo de implementação da política pública de segurança do estado de Pernambuco prioriza estratégias de controle social fundamentadas, principalmente, no caráter operacional e reativo de suas polícias;
- as reformulações estabelecidas para a consecução do “Pacto pela Vida” são advindas da absorção e transposição de estratégias e mecanismos de gestão contemplados por experiências já desenvolvidas em outros contextos de políticas públicas de segurança, representando um exemplo de “isomorfismo institucional”.

Estrutura da dissertação

A dissertação contemplará, em seu primeiro capítulo, uma discussão sobre a noção de Governança e a geração de mecanismos de cooperação e de articulação interinstitucional no processo de implementação de políticas públicas. Em seguida, ressaltando um enfoque mais especializado, serão contempladas as aproximações e os paradoxos presentes nas perspectivas do controle social e da prevenção da violência no que se refere aos impasses referentes à governança de políticas públicas de segurança.

Em seu segundo capítulo, o trabalho abordará a situação dos homicídios em Pernambuco e o contexto histórico que induziu a criação de uma política de governo focada na redução da violência letal no Estado. Neste sentido, o documento referente ao Plano Estadual de Segurança, lançado em maio de 2007, é uma peça de interesse fundamental, visto compor todas as ações previstas para a execução da política durante os quatro anos de gestão do governador Eduardo Campos. Serão também abordados os impasses e dilemas no primeiro ano de execução da política e o desenvolvimento e implementação de uma diretriz de gestão por resultados no escopo das secretarias de estado condutoras do “Pacto pela Vida”.

No terceiro capítulo, serão descritas e analisadas as dinâmicas de funcionamento das agências e instâncias que compõem as reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida,

materializado na consecução de planejamentos estratégicos, articulação e cooperação entre as seguintes câmaras temáticas: Defesa Social, Administração Prisional, Articulação entre ministério público e judiciário, Prevenção Social e Combate ao Crack.

Por fim, serão contemplados dois mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação desenvolvidos para implantação de alguns dos projetos previstos no Plano Pernambucano de Segurança Pública: Gerência de Ações governamentais da Secretaria de Defesa Social e Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária da Secretaria de Defesa Social. O último setor é parte de um programa do Estado denominado “Governo Presente”, o qual visa à integração de ações multissetoriais voltadas ao atendimento de comunidades residentes em locais de vulnerabilidade ao homicídio

Capítulo 1. Governança e redes de políticas de Segurança Pública

As discussões e respostas políticas e institucionais que direcionam os investimentos no campo do controle do crime e da punição no Brasil tomam como prerrogativa inevitável a presença de um cenário de criminalidade, desordens e incivildades instalado. Os discursos políticos, a retórica acadêmica e os apelos midiáticos pontuam uma percepção generalizada de que o contexto brasileiro tornou-se o mais problemático no que se refere à segurança dos cidadãos. Convém notar, entretanto, que, a despeito de todos os indicadores que apontam uma “liderança negativa” do Brasil e de outros países da América Latina nesse campo, a experiência instalada do medo e as demandas por respostas políticas apropriadas não os teve como cenários precursores das discussões e práticas sobre governança e gestão em segurança pública.

Os dilemas envolvidos na concepção de políticas e técnicas voltadas ao enfrentamento de notáveis recorrências criminais estão presentes em diversos contextos. As estratégias aplicadas por estados brasileiros que, nos últimos dez anos, apresentaram significativas reduções nas suas taxas de criminalidade violenta se configuraram, muitas das vezes, em ressonância de políticas públicas desenvolvidas por outros países, como será objeto de argumentação adiante. Os modelos adaptados em estados como Minas Gerais e Pernambuco, bem como algumas das inovações produzidas nesses cenários, surgiram em decorrência de um conjunto de condições sociais, econômicas e culturais que produziram demandas e pressões por respostas políticas e operacionais, sejam de natureza transitória ou estrutural.

Neste capítulo, serão apresentadas os elementos que fundamentarão a discussão sobre a implementação do Pacto pela Vida como política pública de segurança no estado de Pernambuco. Neste sentido, serão desenvolvidas as discussões sobre a concepção de governança – entendida como a capacidade dos governos de implementação de políticas intersetoriais – e sua absorção pelo campo do controle do crime e da justiça criminal, seguidas por uma abordagem sobre as noções de “controle social” e “mimetismo institucional”. A noção de controle social é aqui apreendida a partir das análises produzidas por David Garland, que elenca as estratégias paradigmáticas implementadas no campo para administração do aumento das incidências criminais e da crise de legitimidade das agências de policiamento, de justiça e prisional. As estratégias abordadas têm sido absorvidas para

outros domínios além daqueles observados por Garland, representando exemplos de absorção de políticas públicas ou de mimetismo institucional.

1.1.Governo, Governança e Segurança Pública

A gestão de políticas de provisão da ordem pública conforma um exercício de articulação e coordenação intersetorial. Em vista da infinidade de fatores que induzem a atividade delituosa e criminal e dos indícios de inviabilidade ou incapacidade do Estado em monopolizar a execução das políticas específicas, torna-se discurso corrente o argumento de que a gestão dos temas afins à segurança pública contempla uma perspectiva multissetorial, prevendo a possibilidade de intervenção de diferentes setores sociais.

A configuração do sistema de justiça criminal representa igualmente um desafio para a governança. A característica que aproxima as diferentes modelagens encontradas em sistemas de justiça criminal em contextos nacionais ocidentais é o desafio de governabilidade imposto frente à diversidade de organizações que compõem suas estruturas de funcionamento. Neste campo, a oferta de bens de segurança caracteriza-se por um arranjo organizacional e legal que abarca os subsistemas policial, judiciário e prisional, dotados de características singulares, mas interdependentes funcionalmente.

Assim, a forma de organização das agências públicas responsáveis pelo controle do crime e da justiça criminal, bem como as relações de continuidade necessárias e de competências envolvidas para o funcionamento desta estrutura, sugere que, conceitualmente, ela possa ser classificada como uma rede (*network*). Para Saporì (2007), a forma como são estruturados os sistemas de justiça criminal – relações estáveis entre posições distintas e conexão entre os atores, ainda que submetida a mecanismos de autoridade e hierarquia, e diversidade de tarefas e organizações com vistas ao provimento da ordem pública – os tornam passíveis de assumirem tal classificação. Essa percepção assume um viés neocorporativista na aplicação do termo rede, postulando-a como uma forma genérica de intermediação de interesses no âmbito do Estado. Como informam Fleury e Ouverney,

“Para o neocorporativismo, as sociedades modernas criaram inúmeros vínculos (triângulos de ferro, *issue networks*, anéis burocráticos, mesocorporativismo etc.) entre grupos de interesse e certos setores do Estado, de tal forma que a organização e a competição desses grupos se dão também dentro do

próprio Estado. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos.” (FLEURY & OUVÉRY, 2007)

Pensar rede sob a perspectiva da governança – uma corrente alternativa de análise àquela empregada pela escola de intermediação de interesses, segundo a concepção de Börzel (apud FLEURY & OUVÉRY, 2007) – representa pensar as redes como demandas de um processo de transformação social e como um cenário de oportunidades para a indução à interlocução e à cooperação de agências, sejam elas públicas ou não, frente aos desafios da modernidade. Governança, neste sentido, implica na capacidade de consolidação de redes de políticas. Em segurança pública, altas incidências de crimes e desordens e o reconhecimento da ineficiência das agências de controle do crime e da justiça criminal vêm configurando um cenário, cada vez mais recorrente no âmbito da gestão pública, em que a atuação de redes de agências estatais e não-estatais torna-se uma exigência. Nesta discussão, a ideia de rede envolvendo essa temática apresenta-se em suas duas concepções. Por um lado, para argumentar que a “rede” de segurança pública, no Brasil, configura, em geral, uma estrutura de descontinuidades, carente de instrumentos de cooperação e articulação eficientes, que a torne mais ágil na prevenção e processamento dos delitos criminais. De outro, para apresentar alguns elementos que fundamentam a implementação de experiências de políticas públicas cujo foco seja a perspectiva da coordenação e integração de ações neste campo.

Estudos e considerações teóricas sobre redes envolvem, assim, uma multiplicidade de usos do termo. Assim como atinge uma gama de disciplinas – psicologia, sociologia, administração e gestão pública –, a sua aplicação também é diversa, servindo, seja como metáfora para a multiplicidade de setores envolvidos na consecução de políticas públicas, seja como ferramenta analítica para o estudo das interações e cooperações nessa área, seja como método para a pesquisa de estruturas sociais emergentes. Ainda que cercada por uma diversidade de apreensões e aplicações, parece haver um consenso de que redes de políticas configuram-se em um conjunto de relações não-intermitentes, não-hierárquicas e interdependentes. (FLEURY & OUVÉRY, 2007; COSTA, 2011)

Alguns estudos aplicam a noção de rede sob um foco analítico voltado à compreensão das interações entre indivíduos e agências. Entretanto, a análise a ser empreendida nesta dissertação focará o aspecto institucional dessa interação, buscando apreender os mecanismos e instrumentos formais de articulação que conferem capacidade de governança à política de segurança pública do Estado de Pernambuco.

Neste sentido, a definição mais apropriada para o conceito “rede de políticas públicas” é a de Bonafont, para quem representa um “conjunto de relações relativamente estáveis ente atores políticos (públicos ou privados) que interagem através de uma estrutura não-hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns”. (apud COSTA, 2011: 10)

Ao tratar as agências de segurança pública e justiça a partir da perspectiva de rede, Sapori as agrega sob o rótulo de sistema. O caráter sistêmico da justiça criminal é configurado pela existência de um ordenamento legal de códigos processuais, o qual, idealmente, deveria garantir os atributos de previsibilidade e articulação ao fluxo de suas atividades. Entretanto, o estabelecimento de relações de cooperação, coerência e racionalidade entre as organizações do sistema de justiça criminal, presumidas pelos arranjos formais, não se encontra plenamente refletido na realidade social. Os subsistemas policial, judiciário e penitenciário apresentam lógicas de atuação distintas entre si e, em alguns casos, conflitantes. (SAPORI, 2007)

Outros autores utilizam a noção de sistema de justiça criminal para investigar o funcionamento da atuação de seus órgãos. Em Ribeiro, a configuração sistêmica é atribuída em face aos procedimentos judiciais que vinculam as diferentes agências responsáveis pelo processamento dos eventos criminais. Assim, “o sistema de justiça criminal brasileiro pode ser entendido como a conexão entre as Polícias (militar e civil), Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Prisional no intuito de processar as condutas capituladas como crime no Código Penal Brasileiro – CPB, de acordo com os procedimentos legais estabelecidos no Código de Processo Penal”. (RIBEIRO, 2009: 39)

Tal definição é operacional nas pesquisas orientadas à investigação sobre os períodos demandados para processamento dos casos pela justiça criminal. De acordo com as pesquisas realizadas no Brasil sobre esse tema, há uma ineficiência estrutural no processamento dos crimes dolosos contra a vida. O Código do Processo Penal estima a duração legal dos processos de homicídio doloso em aproximadamente 260 dias para os casos em que os acusados estão presos e em 310 dias para os demais casos, considerando-se o fluxo que se inicia com o registro da ocorrência até o primeiro julgamento. Em praticamente todas as pesquisas apresentadas por Ribeiro, o prazo é excedido, conforme demonstra tabela abaixo:

QUADRO 2 – Sumário das pesquisas sobre o tempo da justiça criminal brasileira para os casos de homicídio doloso (quadro adaptado)

Pesquisa (referência)	Objeto de pesquisa	Tempo de processamento
PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1999) Continuidade autoritária e construção da democracia.	28 processos de linchamento ocorridos em São Paulo, entre 1980 e 1989.	Tempo médio: 74 meses ou 6 anos, aproximadamente.
VARGAS, Joana, BLAVASTKY, Ismênia & RIBEIRO, Ludmila. Metodologia de Tratamento do Tempo e da Morosidade Processual na Justiça Criminal	Casos de homicídio doloso em São Paulo, iniciados e encerrados entre os anos de 1991 e 1998.	Tempo médio: 983 dias ou 2,69 anos.
VARGAS, Joana, BLAVASTKY, Ismênia & RIBEIRO, Ludmila. Metodologia de Tratamento do Tempo e da Morosidade Processual na Justiça Criminal	Casos de homicídio doloso arquivados em Campinas no ano de 2003.	Tempo médio: 1648 dias para os réus soltos e 1190 dias para os réus presos.
BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal em Minas Gerais.	Amostra de processos julgados pelos Tribunais do Júri de Belo Horizonte entre 1985 e 2003.	Tempo médio: 911 dias.
RATTON, José Luiz & FERNANDES, F. Homicídios no fluxo do sistema de justiça criminal em Pernambuco (2003- 2004).	Casos de homicídio doloso em Recife, com autoria esclarecida, nos anos de 2000 e 2004.	Tempo médio: 86,55 dias para casos com um réu e 150,29 para casos com mais de um réu.
ADORNO, Sérgio & IZUMINO, W. Justice in time and the time of justice.	Casos de linchamento julgados pelo Fórum Regional da Penha – SP, no período de 1984 a 1988.	39% dos casos foram encerrados no período inferior a um ano e 44% se encerraram entre 12 e 24 meses.
RIBEIRO, Ludmila & DUARTE, Thais. O tempo dos Tribunais do Júri no Rio de Janeiro: Os padrões de seleção e filtragem para homicídios dolosos julgados entre 2000 e 2007.	Casos de homicídio doloso, iniciados e encerrados entre 2000 e 2007, na cidade do Rio de Janeiro.	Tempo médio: 707 dias (considerando datas do crime e da sentença).

Fonte: RIBEIRO, Ludmila, 2009. (p. 51-53)

Ratton, Torres e Bastos (2011) aplicam estatística descritiva e análise longitudinal¹⁶ para produção de estudo sobre o tempo e o fluxo do Sistema de Justiça Criminal em Recife. Para tanto, foi considerada uma parcela dos casos de homicídio doloso, ocorridos em 2007, e denunciados pelo Ministério Público, por conter a verificação da existência da infração penal,

¹⁶ Segundo esclarece Cano, método longitudinal ou diacrônico consiste na mensuração “de crimes (de uma determinada natureza), registrados num certo ano, que acabou resultando em inquéritos, processos e sentenças”. O uso desse método exige o acompanhamento do conjunto correspondente de registros policiais ao longo de um período de tempo. (CANO, 2010: 13)

bem como estarem evidenciadas as circunstâncias do crime e a autoria. As conclusões da pesquisa realizada apontaram que os tempos médios demandados para a execução das fases transcorridas nos processos, desde a instauração do inquérito até a fase final de julgamento em primeira instância, excederam os prazos formais estabelecidos pelo Código Processual Penal.

Com relação à “fase policial”, mais de um mês, em geral, era demandado para que o inquérito fosse instaurado, excetuando-se os casos em que, por questões contingenciais, o período foi excessivamente superior a essa média. Para a remessa do inquérito ao Ministério Público, o prazo verificado foi sete vezes superior àquele estabelecido formalmente, para o caso de réus soltos. Como afirmam os autores,

“Quando se adiciona a média de dias da primeira (...) à segunda etapa (...), foram transcorridos mais de oito meses entre a data da ocorrência da infração penal até a remessa do inquérito pela autoridade policial para o MP. Dessa forma, caso o *parquet* considere as provas insuficientes e solicite diligências adicionais à Polícia, as chances de encontrar novos indícios serão extremamente reduzidas, pois já se passaram, em média, mais de 287 dias, desde a ocorrência do fato. Quando a média é calculada desconsiderando os *outliers*, há uma diminuição significativa, porém ainda bastante elevada: 148 dias.” (RATTON, TORRES & BASTOS, 2011: 34)

Na “fase ministerial”, também foi constatada a extrapolação do prazo legalmente previsto para a realização de procedimentos necessários ao encaminhamento da denúncia ao judiciário. Entretanto, para os casos em que foi decretada a prisão em flagrante ou preventiva do indiciado, houve significativa redução nos tempos correspondentes ao cumprimento das fases policial e ministerial.

Recentemente, Cano realizou estudo buscando estimar a proporção de crimes registrados que resulta em condenação. Para tanto, foram compilados, estimados e sistematizados os registros de ocorrência de homicídios e roubos, lavrados pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, entre os anos de 2000 a 2007. Como conclusão da pesquisa, e considerando que estavam submetidos à análise os casos em que houve prisão em flagrante dos acusados, menos de um décimo dos homicídios dolosos e menos de três casos de roubos em cada cem registrados pela polícia resultaram em sanção penal para os agressores. Neste sentido, a “mensuração da impunidade” produzida no estudo aponta que “mais de 92% dos homicídios e mais de 97% dos roubos permanecem impunes”. (CANO, 2010: 42)

A incapacidade de promover o devido atendimento e processamento dos fatos que são reportados às estâncias estatais que compõem o sistema de justiça criminal, constatados por essas pesquisas, é um dos sintomas perversos das dificuldades estruturais enfrentadas no que diz respeito à capacidade de governança neste tema.

Os elevados indicadores de delitos, a morosidade na condução das peças que compõem o processo criminal, o baixíssimo grau de resolução de crimes e de punição de culpados e a ineficiência dos mecanismos penais são questões particularmente sensíveis no contexto brasileiro, contribuindo para disseminação da ideia de impunidade e para a sensação de insegurança.¹⁷

Por outro lado, constatações de uso excessivo da força e denúncias corriqueiras sobre violações de direitos humanos por parte das polícias brasileiras criam sérios constrangimentos à legitimidade democrática de nosso aparato de segurança pública.

A descontinuidade entre as atribuições formais e aquelas observadas na rotina da atuação profissional conforma o fenômeno da frouxa articulação (*loosely coupled systems*) entre as organizações públicas que participam dos sistemas de justiça criminal. Nas palavras de Saporì:

O sistema de justiça criminal é antes de tudo uma *network* organizacional e como tal está sujeito ao fenômeno da emergência de *ethoi* organizacionais distintos. As organizações são coletividades estruturadas, dotadas de mecanismos de poder, com metas estabelecidas e que se utilizam de procedimentos tecnológicos. Em suas trajetórias históricas, elas adquirem características singulares, em virtude das interações estabelecidas com o ambiente externo. Assim, as costuras que o processo criminal define para a *network* da justiça criminal não determinam unicamente os padrões das interações organizacionais. Cada organização tende a institucionalizar uma cultura singular, não prevista pelo arcabouço formal do sistema, e que acaba por influenciar em boa medida o modo como cada uma delas percebe o seu papel e o das demais na dinâmica do fluxo processual. As organizações têm vida própria, constroem trajetórias institucionais que escapam, em boa medida, aos ditames previstos por seus criadores. (SAPORI, 2007: 60-61)

A condição de *loosely coupled systems* dos sistemas de justiça criminal expõe uma fragilidade das sociedades democráticas no que se refere à manutenção da ordem pública. O

¹⁷ Para outra abordagem sobre taxas de esclarecimento de crime e gargalos presentes no fluxo do sistema de justiça criminal, conferir o trabalho de Vargas, Magalhães & Ribeiro (2010). Consultar Mingardi (2009) e Misse (2010) para acesso às pesquisas sobre dinâmicas presentes na produção do inquérito policial no Brasil.

descolamento entre os ideais da lei e da ordem, entendidos respectivamente, no escopo do sistema de justiça criminal, como o ideário institucional e as demandas de suas atividades práticas, explica a pouca integração entre as organizações que a compõe. Neste sentido, os limites rigorosos estabelecidos pela legalidade constitui-se muito mais em obstáculo que em fomento à implementação da ordem. Em um cenário em que as soluções políticas apresentadas para neutralizar as pressões sociais por redução de incidência criminal frequentemente rivalizam com os preceitos formais de garantia de direitos civis, a desarticulação organizacional pode se configurar em eficiente mecanismo para escamotear tais contradições existentes e para coibir transformações estruturais necessárias¹⁸.

As discontinuidades e incoerências, constatadas invariavelmente nas pesquisas sobre o tema, quanto ao funcionamento e interlocução dos responsáveis pelo controle do crime e pela administração dos mecanismos de punição e retenção de infratores e criminosos, tornam insuficiente o uso da noção de “sistema” para se referir ao conjunto dessas agências. Neste sentido, propõe-se, mais adiante, a adoção da perspectiva complementar de campo do controle e da justiça criminal, empregada por David Garland, para representá-las.

1.2. Governança e redes de políticas públicas

A discussão sobre políticas públicas vêm se apropriando da perspectiva de redimensionamento do papel e capacidade do Estado no que se refere à monopolização de soluções para contextos sociais cada vez mais complexos. A possibilidade de intervenção de múltiplos atores nos assuntos públicos e o redimensionamento do papel dos órgãos de Estado como instâncias de coordenação e articulação de ações estratégicas impõe desafios e superações também no campo da segurança pública, como apresentado anteriormente.

Governança não é um termo novo. Seu uso remonta ao século XIV. Entretanto, sua instrumentalização na produção acadêmica tornou-se mais recorrente há cerca de dez anos, incorporando-se a um arsenal de conhecimentos produzidos, sobretudo na Europa, Estados Unidos e Canadá, para comportarem e sistematizarem analiticamente as novas atribuições e práticas do Estado frente a profundas reformulações nas configurações sociais. Demandas de

¹⁸ Conferir o trabalho de Costa (2004) para uma discussão mais aprofundada sobre a aplicação dos princípios de lei e ordem nos sistemas de justiça criminal, sua repercussão sobre os casos de abuso de força por parte das polícias e implementação de políticas de policiamento em contexto comparado.

diferentes ordens promoveram, dessa forma, a necessidade de transformação da noção de Governo como provedor exclusivo de bens públicos. (COSTA, 2011; PROENÇA JR., MUNIZ & PONCIONE, 2009)

A presença de atores supranacionais, corporações privadas e organizações não-governamentais atuando na distribuição de serviços públicos tornaram mais complexos os dilemas teóricos impostos à gestão burocrática em contextos democráticos e promoveram a necessidade de reformulação das diretrizes que regeram historicamente a administração pública, baseada nos princípios da hierarquia e da autoridade. Se, de um lado, a administração pública preocupava-se em converter necessidades em políticas, sem, entretanto, ferir direitos e liberdades individuais, de outro, as maiores demandas por mecanismos de coordenação e articulação organizacional impuseram reflexões e reformulações no que diz respeito ao princípio de soberania do Estado na condução de políticas públicas. Transformações ocorridas no final do século vinte, como a globalização e delegação (*devolution*) – a distribuição de serviços públicos por atores externos ao Governo – exigiram que, à discussão corrente sobre administração pública, fosse incorporada uma teoria sobre Governança. (KETTTL, 2002)

O termo governança carece ainda de precisão conceitual. A recente difusão de sua aplicação em diferentes áreas do conhecimento, bem como a diversidade de fenômenos sobre os quais é mobilizado seu uso, sugerem a escassez de recursos analíticos consistentes sobre esse tema. (COSTA, 2011; PROENÇA JR., MUNIZ & PONCIONE, 2009)

A multiplicidade de compreensões e de aplicações para o termo torna também imprecisa a dimensão de competências ou de participação que as agências estatais teriam nesse processo. Neste sentido, Kettl considera importante estabelecer uma distinção entre Governo e Governança, o primeiro referindo-se à estrutura e função das instituições públicas e o segundo configurando-se no modo como o Governo executa seu trabalho. Em outras palavras, a governança fundamentaria a articulação entre o Governo e o contexto político, social e administrativo mais amplo. Para Jon Pierre e B. Guy Peters, a governança caracterizaria as habilidades governamentais de promoção de mudanças sociais e de persecução dos interesses coletivos, ainda que sob limitações internas e externas. Entretanto, outros autores extrapolam a noção de Governança como um conceito vinculado à ideia de Governo. Para Robert O. Keohane e Joseph Nye, governança se fundamentaria em processos

e instituições fomentadoras das ações sociais, incluindo-se ou não a perspectiva governamental. (apud KETTL, 2002)

O grau de representatividade e legitimidade do Estado nessa nova configuração de Governança não é, portanto, consensual. Diferentes correntes teóricas assumem matizes variadas no que se refere à percepção sobre desempenho dos governos na configuração de processos de governança. Entretanto, segundo Brujin e Ringeling, citados em Brito Leite, as relações de governança não podem prescindir da atuação dos órgãos públicos, na medida em que se faz necessária a garantia de direitos constitucionais, o julgamento sobre determinados problemas sociais, as restrições de legitimidade política e democrática e o uso de instrumentos próprios às organizações governamentais, tal como o monopólio estatal de uso legítimo da violência (Brito Leite, 2010).

Estas análises sinalizam a percepção de que Governança é usada como recurso em cenários onde o Estado não apareça como um corpo autônomo de atuação no processo de implementação de políticas. Como premissa estruturante da multiplicidade de visões acerca do que possa ser governança, encontra-se a ideia de que ela,

“seria a articulação de interesses e a tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco. Este modelo de gestão se distingue de outros, uma vez que as parcerias ; associações de cooperação são construídas horizontalmente; que diferentes objetivos e critérios de decisão são acordados pela negociação, pelo diálogo e pela confiança; o que, supostamente, afiança o equilíbrio/simetria/equivalência na participação dos processos decisórios de todos os envolvidos. Tem-se que é principalmente pela via da negociação que se logra obter o consentimento necessário para implementar as decisões tomadas sobre os problemas a serem enfrentados. A premissa é de que a governança, fundada sobre a participação (que implicitamente se presume ter lugar numa realidade) democrática, é capaz de estimular a adesão e, com isso, criar o consentimento necessário à implementação das decisões que, legitimadas no jogo (idem) democrático, torna-se-iam estáveis. Deste modo, embora haja diferentes interesses e racionalidades de ação, os distintos atores que participam da governança assim definida, em função das expectativas de um resultado comum, e premiados pela cooperação que advém da complexidade do problema em questão, estabelecem uma nova forma de estruturação, organização e decisão em questões políticas e econômicas nacionais e internacionais.” (PROENÇA JR., MUNIZ & PONCIONE, 2009: 20)

Ainda que diversos estudiosos do tema apontem as inconsistências teóricas para uma compreensão consensual do que seja governança¹⁹, o uso de tal conceito sinaliza uma nova configuração nos parâmetros de governabilidade, amparados na participação, conforme exposto, de uma multiplicidade de atores sociais que, em articulação com o Estado, elaboram e implementam políticas públicas.

Neste sentido, a integração de organizações internacionais e daquelas com ou sem fins lucrativos no cenário de políticas públicas promove um redimensionamento das atribuições e impactos gerados por atores tradicionalmente considerados determinantes nos rumos tomados pelos Estados-nação. Organizações supranacionais passam a perder escopo de atuação e ganham novas, porém mais modestas, funções, assim como pequenas organizações conseguem gerar demandas e alterar prioridades do Estado e das administrações locais.

A consolidação de novas estratégias de governança para lidar com tal cenário deve reconhecer a presença de algumas transformações, quais sejam: delegação e globalização como elementos determinantes na mudança do cenário mundial, a emergência de disputas administrativas para determinações de funções e posições, em decorrência da imprecisão ou indefinição de fronteiras de atuação, e a coexistência de um hiperpluralismo – entendido como a multiplicação de interesses políticos – que conforma mudanças políticas e administrativas em um contexto de transformações governamentais. (KETTTL, 2002)

Diante do cenário de reformulações institucionais e estruturais exposto, segundo Proença Jr., Muniz e Poncione, “parece possível afirmar que a atratividade da ‘governança’ reside na expectativa de que ela venha a oferecer respostas conceituais e modos de ação para o desempenho das múltiplas tarefas envolvidas no provimento do bem público.” (2009: 20)

A capacidade de coordenação é, assim, valorizada como um elemento vocacional próprio a este contexto. Diante do caráter global de tais mudanças e reconfigurações, a capacidade de governança vincula-se à habilidade de interlocução e coordenação de ações intersetoriais entre diversos atores que, na formulação adotada neste trabalho, interagem na perspectiva de rede de políticas de segurança pública.

¹⁹ Restrições conceituais e teóricas ao uso do termo governança encontram-se presentes na coletânea *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, incluindo os trabalhos de Rhodes, Hirst e Pierre. Brito Leite (2010), em sua dissertação de mestrado, apresenta uma excelente sistematização do estado da arte dos debates sobre a representatividade do Estado neste contexto.

Os princípios de hierarquia e autoridade permanecem como mecanismos de coordenação de soluções para problemas complexos, provendo estratégias duradoras de coordenação e *accountability* em governos democráticos. Entretanto, necessitam ser adequadamente manejados frente ao cenário de mudanças. Estruturas hierarquizadas devem adaptar-se para gerir as redes intergovernamentais, ainda que programas tradicionais continuem a ser administrados via estruturas rígidas de autoridade. Nesse sentido, quanto maior a abertura aos processos interpessoais e interorganizacionais de gestão, maior é o grau de flexibilidade exigido, das estruturas administrativas tradicionais, para o aprimoramento das ações coordenadas. Segundo Kettl (2002), os requisitos dessa adequação devem contemplar as seguintes prerrogativas organizacionais:

- abertura de canais de comunicação que extrapolem as fronteiras físicas das organizações e otimizem a interlocução com diferentes agências participantes da rede de políticas;
- disponibilidade da informação que consolide a implementação de sistemas de gestão por resultados;
- preparação de profissionais sensíveis e adaptados às transformações necessárias ao processo de governança, consolidação de estratégias que viabilizem uma maior participação popular na administração pública;
- desenvolvimento de mecanismos que assegurem aos cidadãos responsabilidade, eficiência e flexibilidade nos serviços distribuídos por parceiros não-governamentais.

Tais considerações implicam uma constatação conceitual sobre a adesão ao princípio da governança e um desafio para as redes de atuação neste cenário. A premissa diz respeito ao fato de que a governança é assumida como “estratégia complementar, ou alternativa”, a um modelo monopolizador, enrijecido e burocratizado de Estado. O teste imposto configura-se na garantia de ações coerentes dos componentes da rede face aos ambientes não hierarquizados de coordenação. (COSTA, 2011; PROENÇA JR., MUNIZ & PONCIONE, 2009)

Costa sugere que, para a análise da capacidade de governança das redes de políticas públicas, as seguintes dimensões sejam consideradas:

- “Capital social”: representa a intensidade da integração da rede, submetida ao reconhecimento dos signos de legitimidade e comprometimento pelos seus componentes e pelo ambiente social em que atua. Nesse sentido, depende da credibilidade e confiança estabelecidas mutuamente entre os atores componentes da rede; da participação nos processos decisórios e da presença de mecanismos que garantam a observância aos princípios de transparência, fiscalização e responsabilização pelas ações produzidas. Há graus variados de adesão e integração para redes distintas. “Em alguns casos, é possível tratá-las como uma única instituição. Noutras ocasiões, elas são tão pouco integradas que é difícil perceber seus membros como pertencentes a uma rede de políticas públicas”.
- “Institucionalização”: sinaliza o nível de estruturação da rede, por meio do estabelecimento de mecanismos formais – normas, procedimentos, planos diretores – ou operacionais/relacionais – fóruns deliberativos, reuniões estratégicas –, os quais demarcam a ambiência decisória, bem como as competências e atribuições dos integrantes da rede. O autor aponta que a existência de mecanismos formais não garante a institucionalização da rede. Algumas redes operam pela integração relacional de seus membros. Assim, “a definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias dependem muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas socialmente compartilhadas entre os atores da rede”.
- “Sustentabilidade”: configura a viabilidade que a rede apresenta de manter-se atuante e coesa ao longo do tempo. Neste sentido, implica também na possibilidade de superar conjunturas externas que impliquem na ocorrência de problemas, tais como escassez de recursos financeiros e alterações de ordem política.
- “Estrutura e instrumentos de cooperação”: consiste na configuração de mecanismos – secretarias de gestão e coordenação da política, órgãos colegiados – que garantam a articulação e a integração sistemática dos integrantes da rede. As estruturas destinadas a esse fim devem contar com legitimidade frente aos integrantes da rede, bem como com instrumentos pertinentes – planejamentos estratégicos, diretrizes e contratos de cooperação.

- “Comunicação”: sinaliza o grau de interação e interdependência entre os atores com o ambiente interno e o externo à rede. Como informa Costa, “a boa comunicação entre os atores implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas. Algumas redes estabelecem estruturas organizacionais dedicadas à gestão da comunicação entre os atores da rede e entre esses atores e a sociedade. Noutras redes, esta comunicação é feita espontaneamente pelos atores”.
- “Informação e análise”: consiste em instrumentos e sistemas informacionais especializados que viabilizem o planejamento, implementação e monitoramento das atividades executadas pela rede, bem como das repercussões e resultados de sua atuação. As informações produzidas devem contar com confiabilidade e agilidade no seu processamento, de modo a induzir as mudanças estratégicas e alterações necessárias para a execução da política. (COSTA, 2011: 14-16)

1.3. Matrizes teóricas sobre a noção de Controle social

Até aqui, foram desenvolvidas as noções que fundamentam, em termos gerais, as discussões sobre governança. Para uma maior aproximação do debate ao ambiente que envolve a seara da segurança pública e da justiça, serão problematizados os contextos estruturais e históricos, as estratégias e repercussões envolvidas, na absorção da ideia de governança aplicada às políticas voltadas ao controle do crime e atuação da justiça criminal.

O uso do termo controle, no âmbito das ciências sociais, é inaugurado pela sociologia norte-americana, a partir da produção realizada por alguns dos autores da Escola de Chicago. Ainda que Durkheim tenha antecipado as questões tangenciais ao tema, especialmente nas análises sobre crime e o papel da punição como mecanismo de compensação ao princípio de coletividade ultrajado, é entre alguns dos pesquisadores dessa corrente de pensamento – George Herbert Mead e Edward Alsworth Ross – que a noção de controle é absorvida e instrumentalizada para a compreensão dos mecanismos de cooperação e coesão voluntária da sociedade norte-americana.

Após a segunda guerra mundial, passam a ser elaborados estudos cujo direcionamento analítico prevê os elementos de integração e solidariedade como resultados de práticas de dominação, seja por parte do Estado, de instituições ou de indivíduos socialmente empoderados. Nesta vertente, as rotinas, competências e atribuições das instituições que, direta ou indiretamente, lidam com as questões do crime e do desvio são assumidas como formas de manutenção da ordem social. Tal abordagem é apreendida por distintas tradições teóricas, tais como as do marxismo e do pós-estruturalismo, e engloba autores como Michel Foucault e Edward Palmer Thompson.

Segundo Marcos César Alvarez, as perspectivas acerca da temática do controle social, produzidas até a década de oitenta, passam a ser alvo de críticas, na medida em que mantêm as ideias de coesão, regulação e organização como núcleos estruturantes dos conhecimentos produzidos. Ainda que a absorção da noção de dominação imponha um aspecto mais crítico aos trabalhos que envolvem a perspectiva do controle social, o autor afirma:

“De forma paradoxal, portanto, ao longo das discussões em torno da noção de controle social desde o final do século XIX até o final do século XX, a teoria social parece ter se limitado, neste aspecto, a simplesmente inverter os pólos de uma mesma equação – a onipresença de uma integração social que garantiria a ordem social para além de todos os conflitos da modernidade foi simplesmente substituída pela onipresença de uma dominação que submeteria qualquer forma de resistência – ou a reproduzir, por caminhos curiosamente tortuosos, uma vulgata do diagnóstico de Max Weber (1864-1920) acerca do processo de racionalização da modernidade como desenvolvimento incontornável da ‘férrea prisão’.” (ALVAREZ, 2004: 170)

Frente aos questionamentos sobre a produção desenvolvida nesse período e à vulgarização no uso do termo – presente em retóricas acerca dos desvios, crimes, desordens e segurança pública – a noção de controle social, enquanto matriz analítica coerente, torna-se desacreditada. Para além da concepção tácita da coesão e da ordem social como elementos estruturantes dos trabalhos, outra crítica feita ao uso, até então corrente, desta noção é a de que são priorizados, como objetos de estudo, as esferas, órgãos e práticas institucionalizados em detrimento dos grupos sociais específicos. Nesse sentido, há uma orientação para uma visão unilateral e finalista do controle exercido pelas instituições sobre os indivíduos e grupos, desconsiderando, muitas das vezes, os mecanismos produtores de respostas tidas como socialmente adequadas ou inadequadas.

Ainda que sob jugo de argumentos negativos, as ciências sociais contemporânea fazem uso da noção de controle, buscando adaptá-la às diversas dimensões institucionais da modernidade. Assim, mantém-se a proposta analítica acerca dos mecanismos e fenômenos macrosociais que moldariam os aspectos de regulação e controle de comportamentos. Neste viés, enquadram-se os estudos que visam à compreensão do funcionamento das agências que compõem o campo do controle do crime e da justiça criminal.

Um dos representantes desta diretriz analítica é David Garland. Em sua obra *A Cultura do Controle*, busca explicar de que maneira as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas geraram reformulações e adaptações no que o autor denomina “campo do controle do crime e da justiça criminal”.

1.4. “Campo do controle e da justiça criminal”

Tal conceito é cunhado a partir do sistema teórico formulado por Pierre Bourdieu. Nele, campo é compreendido como um espaço social em que se estabelecem relações de dominação e conflitos. Assentada na perspectiva weberiana sobre a “racionalização” das sociedades ocidentais modernas, configurada nos processos de diferenciação das esferas sociais e da produção de especialistas, os campos comportam regras próprias de organização e apresentam autonomia relativa. Estes, sejam os de natureza econômica, política, literária, científica, jurídica, entre outros, surgem a partir do estabelecimento relacional de conteúdos e poderes entre os atores. Nessa dinâmica, as relações são concorrentes e desiguais, em vista da maior ou menor legitimidade denotada às ideias, posturas, comportamentos e valores defendidos por cada grupo ocupante desse espaço social limitado. Com isso, “o ‘capital’ de cada setor no campo se diferencia e pode ser acumulado”. (DOMINGUES, 2001:60)

O pertencimento ao campo e às posições de poder são viabilizados mediante a ostentação dos capitais social, econômico e cultural adquiridos pelos indivíduos. O mecanismo que naturaliza as representações ou ideias sociais arbitradas pelas classes dominantes – denominada “violência simbólica” – é desenvolvida pelas instituições e pelos agentes que o animam e sobre a qual se apóia o exercício da autoridade. Assim,

as condições de participação social baseiam-se na herança social. O acúmulo de bens simbólicos e outros estão inscritos nas estruturas do pensamento (mas também no corpo) e são constitutivos do *habitus* através do qual os indivíduos elaboram

suas trajetórias e asseguram a reprodução social. Esta não pode se realizar sem a ação sutil dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais pela violência simbólica exercida sobre os indivíduos e com a adesão deles. (VASCONCELLOS, 2002: 81)

Tais noções são aplicadas na interpretação das formas de atuação do campo jurídico. No livro *O Poder Simbólico*, Bordieu aborda o direito como espaço social relativamente independente, “no interior do qual é produzida e exercida a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com o exercício da força física”. (BORDIEU, 2000: 211) O autor se propõe a superar a ideologia da independência da forma jurídica em relação ao mundo social e a interpretação do direito como mero instrumento de dominação. As práticas e projeções discursivas informam um campo submetido aos ordenamentos jurídicos, os quais são produto e meio delimitador do espaço de atuação e das respostas possíveis, e por relações de concorrência que lhe conferem estrutura.

Em Garland, a noção de campo é empregada como premissa teórica básica em suas análises. As respostas políticas e técnicas, os discursos criminológicos e as reformulações das agências de segurança pública e justiça criminal produzidos, frente aos fenômenos de desordem e criminalidade, são elementos submetidos ao “campo do controle do crime e da justiça criminal”. Nesta concepção, este campo específico, assim como aqueles que foram objeto de estudo de Bordieu, possui estrutura organizacional, práticas de trabalho, discursos e cultura singulares, conferindo-lhe relativa autonomia em relação ao espaço social que ocupa.

Se, na concepção de Bordieu, o campo jurídico é o espaço de concorrência pelo monopólio da produção normativa e pela definição das regras a serem “naturalizadas”, reconhecidas socialmente e tomadas como legítimas, na perspectiva do campo do controle de Garland, são conformadas as disputas entre agências e atores sociais pela definição de estratégias de neutralização criminal.

Garland ressalta, entretanto, a necessidade de evitar simplificações e essencialismos na análise das transformações que vêm afetando as estruturas e as agências envolvidas na prevenção ou controle da criminalidade e da desordem. Assim, deve-se reconhecer a complexidade do tema e assumir que, aos olhos do observador, naturalmente serão apresentadas continuidades e descontinuidades, mudanças e acomodações, assim como variadas estratégias, estruturas e racionalidades.

“O campo do controle do crime e da justiça criminal é um domínio relativamente diferente, com suas dinâmicas, normas e expectativas próprias, em função das quais os agentes do sistema penal orientam sua conduta. Os determinantes sociais e econômicos do “mundo externo” certamente afetam a conduta dos agentes do sistema penal (policiais, juízes, agentes prisionais etc.), mas o fazem somente de forma indireta, através da modificação gradual das regras de pensamento e de ação internas a um campo que possui o que os sociólogos chamam de “autonomia relativa”. Tendências sociais – tais como crescentes taxas de criminalidade e sensação de insegurança, crises econômicas, guinada política do Estado do bem-estar para o neoliberalismo, mudanças nas relações de classe, raça ou gênero, e assim por diante – devem ser traduzidos na linguagem dos costumes do campo, antes que possam ter algum efeito nele. Afirmar-se que tendências sociais e penais operam articuladamente, ou que existe algum tipo de causalção homológica que sempre liga umas diretamente às outras, significa ignorar o expressivo número de evidências factuais que tendem a desmentir, ou ao menos a relativizar, tal noção. Também significa negligenciar a necessidade de especificar os mecanismos através dos quais as forças sociais em um domínio se transmudam em resultados em outro domínio.” (GARLAND, 2008: 73-74)

1.5. Parcerias preventivas e segregação punitiva

Garland assume que as práticas voltadas ao controle do crime e ao funcionamento mais eficaz dos órgãos pertencentes à justiça criminal apresentam, como pano de fundo, um contexto de mudanças classificadas de “pós-modernas”. O que o autor entende por pós-modernidade contempla o cenário de transformações políticas que configuraram a possibilidade de sustentação de um movimento propositor e organizador de políticas intersetoriais voltadas ao controle, redução e prevenção dos eventos criminais.

Como Pós-modernidade, entende-se o conjunto de transformações e tendências que impactaram as sociedades em processo de desenvolvimento ao longo dos últimos trinta anos do século XX. As relações de ordem econômica, social, política e cultural configuradas nesse período trouxeram consigo demandas específicas por estratégias de controle do crime motivadas pelas sensações de medo, riscos e inseguranças decorrentes dessas mudanças. Tais transformações envolvem sumariamente, os seguintes cenários:

“(i) a dinâmica da produção capitalista e das trocas mercantis e os correspondentes avanços em tecnologia, transportes e comunicações; (ii) a reestruturação da família

e do lar; (iii) mudanças na ecologia social das cidades e dos subúrbios; (iv) a ascensão dos *mass media* eletrônicos; e (v) a democratização da vida social e cultural.” (GARLAND, 2008:185)

As variáveis descritas acima podem ser igualmente observadas em várias realidades, inclusive a brasileira, e são apresentadas, em diversos estudos, como fatores intervenientes sobre o agravamento das sensações e condições de risco e insegurança presentes nas últimas décadas. O caráter de capilaridade e absorção transnacional desses fenômenos é um elemento subjacente ao uso da noção de pós-modernidade empregado, visto que o autor observa as repercussões decorrentes dessas transformações, sobre o campo do controle criminal e da justiça, em outros contextos para além daqueles analisados em seu trabalho.

O autor se propõe a analisar as seguintes tendências estruturais comuns que emergiram nos países centrais, nos últimos quarenta anos, e que se configuram em um “complexo do crime” da pós-modernidade, ensejando uma nova cultura de controle do crime:

- (i) Altas taxas de criminalidade são tidas como um fato social normal;
- (ii) O investimento emocional no crime é disseminado e intenso, abrangendo elementos de fascinação como também de medo, raiva e indignação;
- (iii) Temas criminais são politizados e regularmente representados em termos emotivos;
- (iv) A preocupação com as vítimas e com a segurança do público domina as políticas públicas;
- (v) O sistema penal é visto como inadequado ou ineficaz;
- (vi) As rotinas defensivas privadas são comuns, existindo um grande mercado de segurança privada;
- (vii) A consciência do crime está institucionalizada na mídia, na cultura popular e no ambiente circundante. (GARLAND, 2008:346)

O principal argumento defendido é que tendências sociais pós-modernas, bem como as adaptações políticas e intelectuais consequentes, impuseram restrições à fórmula de controle social aplicado pelo moderno Estado de justiça criminal, amparado nos princípios da “diferenciação”, “estatização”, “burocratização” e “profissionalização” dos serviços destinados à garantia da ordem. O controle do crime não é mais tomado como prerrogativa excludente das agências estatais – circunstância imperativa em praticamente todo o século XIX e século XX –, passando a ser pulverizado para além das fronteiras institucionais do Estado e abarcando cidadãos, comunidades e empresas.

Pressões e restrições de diferentes ordens impuseram-se às autoridades britânicas e norte-americanas, nos últimos anos, e exigiram a formulação e implementação de políticas de adaptação frente às críticas ao correcionalismo, ao declínio do trabalho e do bem-estar e das novas correntes dominantes do neoliberalismo e do conservadorismo. Tal transição de uma “sociedade moderna” (inclusiva) para uma “sociedade moderna recente” (excludente), nos termos de Young, caracteriza-se por uma elevação dos indicadores criminais, induzida pelos aspectos de desintegração social, rejeição do “outro”, individualismo e privação decorrentes das mudanças nas relações de mercado. (YOUNG, 2002)

Entretanto, o caráter de efetividade denotado à fórmula de concentração das atividades de perseguição, acusação e encarceramento de criminosos por profissionais e funcionários especializados passou a ser questionado, principalmente, em vista do reconhecimento público crescente acerca da “normalidade de altas taxas de criminalidade” e das “limitações do Estado de justiça criminal”. Como afirma Garland,

“existe, agora, um crescente senso de que os arranjos ‘modernos’ relacionados ao controle do crime – organizados por intermédio de agências especializadas da justiça criminal estatal – talvez não sejam mais adequados à questão do crime, nem estejam coerentes entre si. As falhas do sistema, atualmente, não são mais tão facilmente vistas como problemas temporários, que têm a ver com falta de recursos ou com a implementação insuficiente de programas correcionais ou preventivos. Ao revés, há um reconhecimento crescente de que a moderna estratégia de controle do crime pela justiça criminal foi testada e fracassou. Altas taxas de criminalidade ou de reincidência, antes atribuídas a falhas de execução, que ensejavam a demanda por mais empenho por parte do sistema existente, com mais recursos e poderes para os agentes do sistema, agora são interpretadas como prova da falha da teoria: como sinal de que o controle do crime é baseado num modelo institucional que é singularmente inadequado para esta missão.” (GARLAND, 2008:67-68)

Como resposta à crise de legitimidade das agências de controle e de justiça criminal e ao aumento da sensação de insegurança, o campo do controle do crime engendrou dois padrões de ação, desvinculados da filosofia do Estado penal previdenciário. Essas duas novas e distintas estratégias são denominadas “parcerias preventivas” e “segregação punitiva”. A primeira delas vincula-se conceitualmente à noção de governança em segurança pública, enquanto a segunda encontra aproximações com a concepção de “repressão qualificada”, a ser trabalhada na análise das informações sobre o Pacto pela Vida de Pernambuco.

A “estratégia da segregação punitiva” afirma a centralidade e autonomia das agências de persecução e punição criminal, visto postular maior controle e neutralização prisional. A mobilização desses recursos pelo governo encontra respaldo nos argumentos de que não exige inovações ou mobilização de maiores esforços administrativos para sua consecução, bem como conta, em contextos tidos como emergenciais, com significativo apoio público.

As “parcerias preventivas”, por outro lado, envolvem a consolidação de ações integradas e coordenadas multiagências – sejam elas estatais ou não –, focadas na redução de oportunidades e na conscientização quanto aos riscos, de modo a evitar a ocorrência criminal. Nesta modalidade de atuação, são mobilizados recursos de atividade policial reformulada, tais como o policiamento comunitário e o policiamento voltado para a solução de problemas. No âmbito das agências e empresas, direta ou indiretamente vinculadas à manutenção do ordenamento social, há um esforço de aproximação, responsabilização e atuação compartilhada quanto aos problemas de segurança pública.

“Esta estratégia, que é constantemente invocada por autoridades da justiça criminal nos dois lados do Atlântico, implica um conjunto de crenças criminológicas (as novas criminologias da vida cotidiana); um estilo de governança (responsabilização, governar à distância); e um repertório de técnicas e conhecimentos, todos muito recentes e distintos dos modos de pensar e agir até então praticados”. (GARLAND, 2008: 314)

As similitudes encontradas pelo autor nos Estados Unidos e Grã-Bretanha com relação aos princípios estruturais que fundamentam as percepções sobre riscos e inseguranças, bem como as propostas desenvolvidas para a prevenção e redução das incidências criminais nesses países, são tomadas como passíveis de serem “equiparadas” ou replicadas em outras sociedades, ainda que esbarrem em “tradições históricas das nações envolvidas”. (GARLAND, 2008:35)

Nos cenários analisados por Garland, estão em discussão estratégias que visam à garantia de proteção contra as desordens, as incivildades e os delitos de menor potencial ofensivo. No Brasil, e em considerável porção da América do Sul, os problemas corriqueiros de ordem pública são tangenciados por conflitos interpessoais e práticas criminosas que, não raro, redundam em assassinatos. Ainda que as evidências demonstrem o caráter emergencial da implementação de políticas de preservação e proteção da vida em contextos nacionais em que as mortes violentas sejam comparativamente altas, esta não é uma pauta prioritária para muitos dos governos e administrações públicas destas regiões.

De todo modo, algumas experiências, em curso no Brasil, de implementação de políticas setoriais nesse campo confirmam as tendências de “equiparação” apontadas por Garland. As propostas de valorização, dotação de recursos e estruturação dos aparelhos de segurança pública vem frequentemente ornadas por uma valorização discursiva da implementação de estratégias preventivas. São escassos, entretanto, os estudos que demonstram a aplicação prática, ou apontam os resultados obtidos, com programas e projetos cujo direcionamento paradigmático tenha sido as ações de cunho preventivo, ou a articulação ou conciliação de estratégias repressivas e preventivas. Em vista desse fato, são igualmente raros os trabalhos voltados à compreensão dos mecanismos de articulação e cooperação intersetorial decorrentes dessas políticas²⁰.

Outra tendência de “equiparação” de estratégias que vem adquirindo fôlego no campo do controle criminal e da justiça no Brasil consiste no recurso aos “novos estilos de gerência e rotinas de trabalho”. Há, por parte de um grupo de lideranças e gestores estratégicos da área, uma preocupação com a adaptação das rotinas sob uma perspectiva que englobe o uso de instrumentos e recursos direcionados ao planejamento estratégico de ações e à gestão por resultados.²¹

Garland faz referência a essas mudanças sinalizando três inclinações presentes no seu cenário de estudo:

- “Alterações nos objetivos, prioridade e ideologias de trabalho das principais agências da justiça criminal”. Este aspecto possui impacto sobre a polícia, a estrutura prisional e o sistema de liberdade condicional nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Para a polícia, há uma absorção de competências e responsabilidades que não se resumem mais ao combate ao crime. Redução dos medos, desordens e incivildades passam a ser metas organizacionais a serem perseguidas, bem como os atendimentos às demandas comunitárias

²⁰ Conferir os trabalhos de Bruno Souza (2011), Tulio Kahn e André Zanetic (2009), Tician Egg (2009) e Cláudio Beato (2008), bem como o relatório sobre o Programa “Fica Vivo”, do Governo Minas Gerais (2009).

²¹ Esta é uma constatação de natureza mais empírica que sistemática. Em visitas profissionais realizadas a São Paulo e Belo Horizonte para mapeamento de experiências exitosas na redução de indicadores criminais, constatei, pontualmente, a presença de estratégias – sistemas informacionais, estruturas formais de gerenciamento e de coordenação de políticas preventivas – voltados à execução de perfis que poderiam ser aparentemente classificados como de gerenciamento por resultados. Tais constatações foram decorrentes de visitas técnicas aos locais de interesse – institutos de criminalística, ONGs, departamentos especializados na investigação de homicídios, comandos das polícias militares, secretarias de segurança pública – e de conversas com os gestores responsáveis. Apenas em Pernambuco tive a chance de confrontar, como pesquisadora, a operacionalidade e institucionalização das práticas de gerenciamento por resultados aplicado pela estrutura de execução do Pacto pela Vida.

envolvidas nas prioridades estabelecidas por essa lógica de atuação profissional. Para as autoridades prisionais, o foco passa a ser a garantia de neutralização dos apenados e não mais o comprometimento com um ideal de reabilitação.

- “Um novo e invasivo espírito gerencial que afeta todo e qualquer aspecto da justiça criminal”. A aplicação de indicadores de performance organizacional e profissional, bem como a adoção de medidas gerenciais, reduziu a discricionariedade dos agentes do sistema e promoveu a regulação das rotinas de trabalho. A expansão dos controles internos e externos, seja por meio de sistemas de monitoramento, de tecnologia de informação e de auditorias financeiras, impôs maior cooperação entre as agências e se sobrepôs às tradicionais resistências à aplicação de mecanismos de gerenciamento.
- Seletividade nas respostas ao crime em função de um controle maior sobre os custos financeiros requeridos na execução das ações no campo. Como conseqüências dessa mudança, há a delimitação de alvos rígidos a serem objeto das ações – indivíduos e grupos de alta periculosidade e criminosos reincidentes, por exemplo – de seleção dos casos de maior repercussão pública ou de gravidade elevada e de alocação focal das dotações orçamentárias das agências e organizações.

1.6. “Mimetismo” organizacional

Os processos de “equiparação” das estratégias de controle do crime e da justiça criminal em contextos multinacionais são decorrência da proliferação de fenômenos que mobilizam respostas organizacionais às contingências. Segundo Garland, tais contingências estruturais referem-se à perda de credibilidade das agências especializadas no campo e ao incremento dos indicadores de criminalidade, incivilidade e desordem. Sob a perspectiva das organizações, entretanto, também é de fundamental importância compreender as dinâmicas que viabilizam a reforma institucional, bem como os mecanismos que tornam as organizações refratárias à mudança.

Powell e DiMaggio empregam o conceito de “isomorfismo institucional” para definir o processo pelo qual se institucionalizam os arranjos estruturais e formais das organizações modernas, adequando-as aos parâmetros exigidos pela realidade social. De acordo com essa concepção, as organizações conformam-se aos valores, crenças e normas, com repercussões positivas sobre sua permanência e legitimidade social. Os autores utilizam-se, para tanto, da abordagem paradigmática do neo-institucionalismo, para a qual as inovações organizacionais ou as dificuldades encontradas na reformulação das práticas institucionais não se justificam exclusivamente pelas motivações individuais, mas se estabelecem também no processo de institucionalização cognitiva dessas práticas por parte das organizações.

Essa perspectiva não defende, portanto, a dimensão da estrutura organizacional como elemento ou exclusivo ou determinante no processo decisório dos atores, nem tampouco observa os processos de permanência ou mudança como decorrentes da maximização de preferências ou desejos individuais. A conciliação das dimensões micro e macrosociológicas do contexto organizacional conforma-se, segundo defende a abordagem neo-institucionalista, no reconhecimento de uma dupla influência das instituições na interação: como produtos de configurações sociais estabelecidas e como produtores de identidades, a partir da condução de preferências e valores individuais. (COSTA, 2004)

Nesta concepção, Powell e DiMaggio defendem que os processos de burocratização e racionalização estão gradualmente sendo menos determinados pelas lógicas mercadológicas da competição ou da eficiência. Assim, há uma tendência à “homogeneização” dos campos organizacionais, do qual a burocratização e outras formas de mudança organizacional fazem parte, como resultado de processos estratégicos conduzidos pelo estado e pelos profissionais. Como afirmam os autores, “campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto no qual esforços individuais para lidar racionalmente com incertezas e constrangimentos conduzem, frequentemente, para a homogeneidade na estrutura, cultura e resultado”. (POWELL & DIMAGGIO, 1991)

“Campos organizacionais” formam-se como resultado da uniformização das diversas atividades e estruturas organizacionais que, uma vez estabilizadas, acomodam organizações e profissionais – fornecedores principais, recursos e consumidores, agências regulatórias e outras organizações afins – em torno de pressupostos e características comuns. O processo de definição institucional configurada em um campo exige a observância genérica dos seguintes requisitos:

“um aumento na extensão de interação entre organizações em um campo; a emergência de uma nitidamente definida estrutura inter-organizacional de dominação e de padrões de coalizão ou aliança; um aumento da carga de informação com o qual cada organização em um campo precisa competir e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre participantes de um grupo de organizações em que estão envolvidos em um empreendimento comum”.
(POWELL & DIMAGGIO, 1991)

Uma vez estruturado o campo, os atores organizacionais tomam decisões racionais que tendem à construção de um ambiente inibidor da produção de mudanças em longo prazo, ainda que as organizações estabilizadas possam alterar seus objetivos e desenvolver novas práticas e que o campo absorva novas organizações. O processo que redunde em uma equiparação ou acomodação das organizações em um campo, denominado “isomorfismo institucional”, pressupõe que as organizações não disputam apenas recursos e clientela – ideia mais adequada aos campos nos quais coexiste a competição livre e aberta –, mas também poder político, legitimidade institucional e aptidão social. O conceito de isomorfismo é, segundo os autores, “uma ferramenta útil para entender as políticas e rituais que impregnam muitas das modernas vidas organizacionais”. (POWELL & DIMAGGIO, 1991)

Os autores identificam três mecanismos sobre os quais a mudança institucional isomórfica ocorre. A primeira orienta-se para a influência política e o problema da legitimidade, denominada de “isomorfismo coercivo”. O “isomorfismo mimético” resulta das respostas padronizadas frente às incertezas. O último está associado à profissionalização e é resultante da disputa coletiva de profissionais para a definição de condições e métodos de seu trabalho. Esse mecanismo de mudança é chamado de “isomorfismo normativo”.

Serão contempladas as características e apropriações do “mecanismo de mudança institucional isomórfica” denominado “mimético”, por conter em sua concepção elementos que interessam mais diretamente à abordagem do objeto e campo de estudo em questão.

Neste tipo de mudança institucional, as organizações apropriam-se de soluções e estratégias desenvolvidas por outras frente às condições de indefinição decorrentes de tecnologias mal compreendidas, objetivos ambíguos ou incertezas simbólicas. As organizações tomadas como modelo a ser replicado nem sempre são conscientes ou indutoras dessa imitação. Em alguns casos, agências especializadas na busca por soluções apreendem e “importam” instrumentos estratégicos e os aplicam nas organizações demandantes.

As vantagens de um comportamento mimético são consideráveis. Por um lado, possibilitam a adesão a respostas previamente testadas, implicando em menores custos organizacionais. Por outro, denotam legitimidade às organizações demandantes frente à busca por soluções confiáveis. Assim, as organizações tendem a se modelar por organizações similares em seu campo que percebem como mais legítimas ou bem sucedidas.

As pressões exercidas sobre as organizações para absorção de programas e serviços desenvolvidos por outras, encorajando o isomorfismo mimético, é tão mais evidente quanto maior o número de clientes e o seu contingente profissional especializado. Por outro lado, a homogeneização das estruturas organizacionais baseia-se na premissa, assumida pelos autores, de que há, relativamente, pouca variação a ser selecionada. Uma última consideração pertinente sobre as mudanças organizacionais de natureza mimética é que a sua universalização, bem como elementos de dependência cultural, torna as nações periféricas mais suscetíveis à replicação de soluções e políticas adotadas por países desenvolvidos, mesmo não havendo evidências concretas de que os modelos adotados implicaram em maior eficiência em seu ambiente original.

A institucionalização das estruturas organizacionais em um mesmo campo de atuação tem como decorrência a uniformização de suas características, por meio de marcos regulatórios e ordenamentos legais, que visam dar instrumentalidade e consistência simbólica às expectativas sociais construídas. Entretanto, na dinâmica das atividades cotidianas das organizações, consolidam-se procedimentos informais e distintos daqueles estabelecidos formalmente, configurando uma dupla realidade organizacional: uma assumida publicamente e outra apenas reconhecida em âmbito interno.

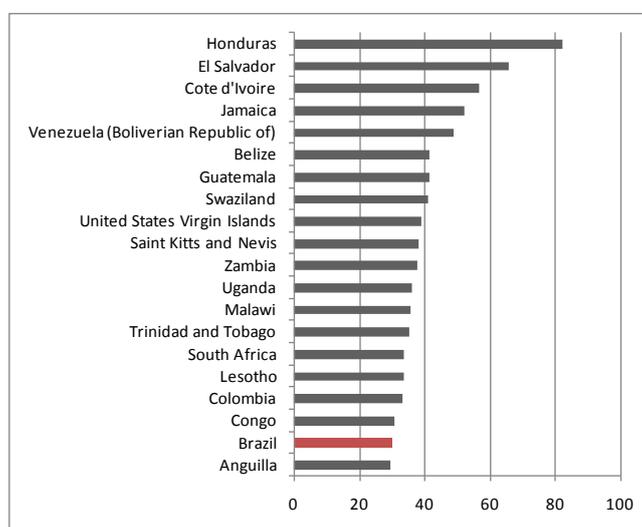
Capítulo 2. Violência intencional letal no Brasil e em Pernambuco

2.1. Situação da violência letal intencional no Brasil

As dificuldades encontradas na consolidação de estratégias eficientes de gestão pública de segurança, no contexto brasileiro, encontram efeitos perversos e dramáticos quando observados os indicadores de violência letal.

Os homicídios intencionais figuram o principal indicador local para reconhecimento da criminalidade e do grau de violência. Em todo o mundo, as principais fontes de informação para medição da letalidade violenta são os registros administrativos das organizações componentes dos sistemas de justiça criminal, bem como os dados de saúde pública. De acordo com informações compiladas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, o Brasil encontra-se, atualmente, entre os vinte países com maiores taxas de homicídio²².

GRÁFICO 1 - Países com maiores taxas de homicídios por cem mil habitantes segundo informações de saúde (último ano disponível)



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011

²² As taxas componentes do gráfico dizem respeito aos dados disponibilizados pelas agências de saúde pública dos diversos países considerados. Para efeito de comparação, foram contemplados somente os vinte primeiros países com valores decrescentes das taxas de mortalidade violenta. Quanto ao ano correspondente dos dados presentes no gráfico, as taxas dizem respeito à referência mais próxima, podendo variar de 2003 a 2010. Para o caso do Brasil, a taxa informada refere-se ao ano de 2008. O acesso à tabela integral contendo dados de saúde pública e dos sistemas de justiça criminal pode ser realizado no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>>. Data do acesso: 27 de janeiro de 2012.

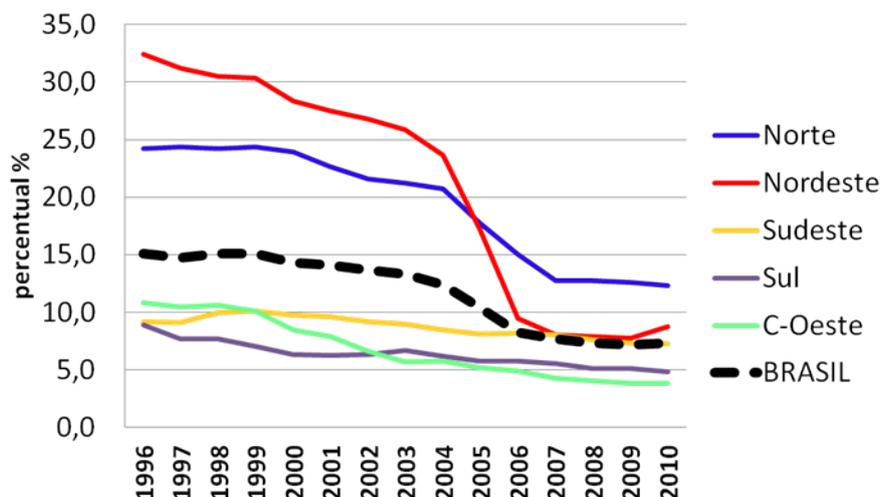
No Brasil, as duas fontes oficiais de informações sobre mortalidade violenta, com cobertura nacional, são o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS – e as ocorrências das polícias civis reportadas ao Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SINESPJC/MJ.

O Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) foi criado pelo Ministério da Saúde em 1975 e informatizado em 1979. Devido à implementação do Sistema Único de Saúde, em 1991, iniciou-se a descentralização da coleta de dados ao nível das Secretarias de Saúde estaduais e municipais. Com a 10ª. Revisão da Classificação de Doenças (CID-10)²³, o Ministério da Saúde e as instâncias sanitárias estaduais e municipais têm buscado o aprimoramento da qualidade das informações disponibilizadas pelo SIM. Um importante indicador de auferição de confiabilidade dos dados sobre mortalidade por causas externas é, segundo informa Daniel Cerqueira, “a diminuição gradativa das mortes classificadas com intenção indeterminada, em que os registros e os exames médicos legísticos não conseguiram identificar a intenção do incidente como sendo ocasionado por agressão, por violência auto inflingida, ou por acidente. Outro indicador de melhoria na qualidade do SIM se refere à diminuição gradativa de dados faltantes sobre as características das vítimas e das circunstâncias em que o evento ocorreu. (CERQUEIRA, 2011: 5)

O gráfico apresentado a seguir demonstra a maior qualidade dos dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, a partir da redução gradativa dos óbitos ocorridos por causas mal definidas.

²³ Os eventos coletados pelo SIM e tomados como indicativos de mortalidade violenta estão referenciados na CID-10 sob a alcunha de Agressões e abarcam as seguintes classificações: agressão por meio de drogas, medicamentos e substâncias biológicas; agressão por meio de substâncias corrosivas; agressão por pesticidas; agressão por meio de gases e vapores; agressão por meio de outros produtos químicos e substâncias nocivas especificados; agressão por meio de produtos químicos e substâncias nocivas não especificados; agressão por meio de enforcamento, estrangulamento e sufocação; agressão por meio de afogamento e submersão; agressão por meio de disparo de arma de fogo de mão; agressão por meio de disparo de espingarda, carabina ou arma de fogo de maior calibre; agressão por meio de disparo de outra arma de fogo ou de arma não especificada; agressão por meio de material explosivo; agressão por meio de fumaça, fogo e chamas; agressão por meio de vapor de água, gases ou objetos quentes; agressão por meio de objeto cortante ou penetrante; agressão por meio de um objeto contundente; agressão por meio de projeção de um lugar elevado; agressão por meio de projeção ou colocação da vítima diante de um objeto em movimento; agressão por meio de impacto de um veículo a motor; agressão por meio de força corporal; agressão sexual por meio de força física; agressão por outros meios especificados e agressão por meios não especificados.

GRÁFICO 2 – Evolução percentual dos óbitos com causa básica mal definida. Brasil e Regiões (1996 a 2010*)



Fonte: SIM-CGIAE/DASIS/SVS/MS e IBGE (*dados do SIM preliminares para 2010)

Quanto ao SINESPJC, são coletados mensalmente, desde 2004, os registros de ocorrências das polícias civis. A padronização nacional desses dados é executada pelo preenchimento de um formulário informatizado e os dados enviados a uma rede integrada de informações do Ministério da Justiça. A adaptação ou tradução dos termos criminais empregados nos boletins próprios em um conjunto de categorias pré-definidas é realizada pelas delegacias gerais de Polícia Civil ou pelas secretarias estaduais de segurança pública²⁴. Ainda que se conte com uma série histórica de seis anos e que o formulário de coleta de informações criminais seja uma fonte fundamental de registros administrativos das polícias, contemplando uma significativa abrangência de informações, o SINESPJC apresenta algumas limitações. A diversidade de condições estruturais de funcionamento das delegacias de

²⁴ O Manual de Preenchimento do Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia Civil estabelece a definição de 50 categorias distintas a partir da legislação vigente (Código Penal, Código de Trânsito Brasileiro, entre outros) e segundo alguns detalhamentos relevantes para as políticas públicas de segurança, tais como intencionalidade para crimes culposos contra a vida e meio utilizado nas ocorrências violentas, etc. Para os propósitos desta dissertação, são consideradas definições centrais aquelas categorias que compõem os Crimes Violentos Letais e Intencionais (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte).

Homicídio doloso é definido como a “soma de todos os homicídios classificados como dolosos; isto é, praticados *voluntária* ou *intencionalmente*, por qualquer instrumento ou meio. (SENASP, 2004:11).

A definição de Roubo seguido de morte (latrocínio) é a “soma de todos os casos de roubo em que a violência utilizada resultou na morte da vítima. Inclui-se aqui todo e qualquer tipo de roubo resultante em morte (a transeunte, em residência, a instituição financeira, de veículo, de carga, em estabelecimento comercial, etc.), que será contabilizado **uma única vez** na planilha de ocorrências”. (SENASP, 2004: 13)

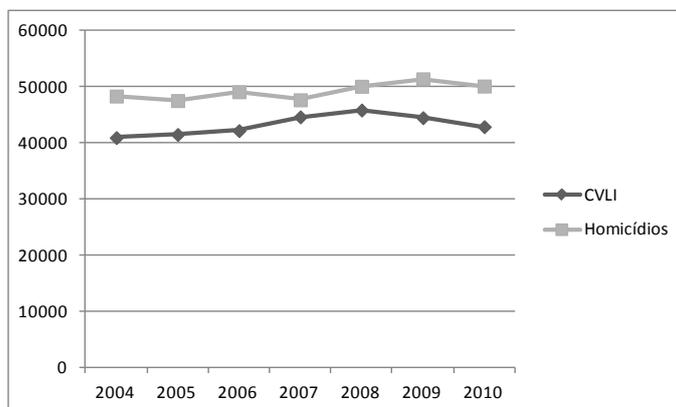
Para Lesão corporal seguida de morte, é empregado o seguinte sentido: “soma de todos os casos de lesão corporal seguida de morte (ofensa voluntária à integridade corporal ou à saúde de outrem, resultando na morte involuntária da vítima)”. (SENASP, 2004:13)

polícia civil e das secretarias de segurança pública torna lento o processo de compilação e conferência dos dados encaminhados por alguns dos estados. Deste modo, o prazo médio para análise e divulgação dos dados criminais, em sua totalidade anual, é de dois anos de atraso com relação ao ano de referência da coleta. Por outro lado, os dados compilados nem sempre se referem à totalidade de atendimentos ou registros efetuados no estado, visto que, para alguns deles, nem todas as delegacias, especializadas ou seccionais, estão representadas. Neste sentido, a comparação nacional fica prejudicada. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública que, desde 2007, realiza a divulgação dos dados coletados pelo SINESPJC, estabeleceu um parâmetro de confiabilidade dos números referentes aos registros policiais, baseada no nível de cobertura desses registros e na compatibilidade com os dados de mortalidade divulgados pelo SIM/DATASUS – mortes por agressão e óbitos mal declarados. Neste sentido, foram definidos três grupos de qualidade estimada de todos os dados criminais coletados pelo SINESPJC²⁵.

No gráfico abaixo, é apresentada a progressão comparativa entre os números absolutos das mortes por agressão, coletadas pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Justiça, e os valores agregados de homicídios dolosos, roubo seguido de morte e lesão corporal seguida de morte, sistematizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. As duas curvas mostram tendências de aproximação e relativa equivalência, porém os números de homicídio excedem os de CVLI.

²⁵ Para o Grupo 1, a última publicação do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública considera que os seguintes Estados possuem uma boa qualidade dos dados criminais: CE, DF, GO, MA, MT, MS, PB, PR, PI, RS, RO, RR, SC, SP, SE e TO. Os Estados que compõem o Grupo 2 são AL e PE. Para os demais, integrantes do Grupo 3, considera-se que os dados não representam um perfil confiável da realidade criminal e que os sistemas de informação correspondentes precisam ser aprimorados.

GRÁFICO 3 – Evolução dos números absolutos de Crimes Violentos Letais e Intencionais – SINESPJC – e Homicídios – SIM/DATASUS Brasil (2004-2010*)



Fontes: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública & Ministério da Saúde/Sistema de Informações sobre Mortalidade, 2011.

*Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares.

No diagnóstico que se segue sobre a situação da letalidade violenta no Brasil, serão utilizados os dados referentes às mortes por agressão do SIM/DATASUS, em virtude da maior abrangência da série histórica disponível e da maior confiabilidade dos números. Como pode ser observado no próximo gráfico, as taxas de mortes violentas por cem mil habitantes apresentaram uma progressão ascendente nos últimos trinta anos. Sendo assim, a contabilidade de todas as mortes por agressão ocorridas nesse período excede a quantidade de um milhão. Surpreende, entretanto, que o incremento das taxas constatadas contraponha-se aos avanços econômicos e à melhora dos indicadores sociais, tais como alfabetização, aumento de renda dos pobres e maior expectativa de vida, presenciadas nas duas últimas décadas.

Em todo o mundo, segundo levantamentos realizados pela Organização Mundial de Saúde, as taxas de mortalidade por homicídio entre os homens é três vezes maior do que entre as mulheres. Como principais vítimas, encontram-se jovens na faixa dos 15 aos 29 anos. No Brasil, entretanto, as dimensões e perfis do problema tornam-se gritantes.

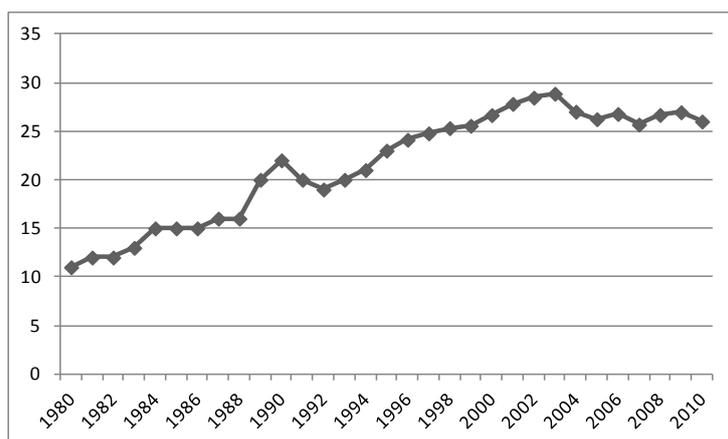
As agressões (ou homicídios) figuram a primeira causa externa de mortalidade²⁶ no Brasil, quando considerada a faixa etária da população vitimada – 15 a 39 anos –, segundo informações do Ministério da Saúde. Considerando-se os números de 2009, a taxa de mortalidade por cem mil habitantes entre os homens excede em mais de dez vezes o de

²⁶ Segundo classificação contida na CID-10, as causas externas por mortalidade incluem acidentes e mortes violentas (homicídio e suicídio).

mulheres (50,8 e 4,4, respectivamente). Nesse sentido, o risco de morte por homicídio entre os homens é 11,5 vezes maior do que entre as mulheres. A arma de fogo foi o meio mais utilizado para provocar as mortes. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011)

Quando desagregados os indicadores por raça, constata-se um aumento no número de vítimas negras nos últimos oito anos. Segundo análises produzidas pelo Instituto Sangari, morreram proporcionalmente, em 2010, cento e trinta e nove por cento mais negros que brancos. Quanto ao sexo das vítimas, para o mesmo período, dos 49.932 homicídios registrados pelo Ministério da Saúde, 91,4% eram homens. Com relação à faixa etária dos assassinados, as taxas mais elevadas concentram-se nas idades entre 15 aos 29 anos. A partir de então, o indicador vai decrescendo progressivamente. (JACOBO, 2012)

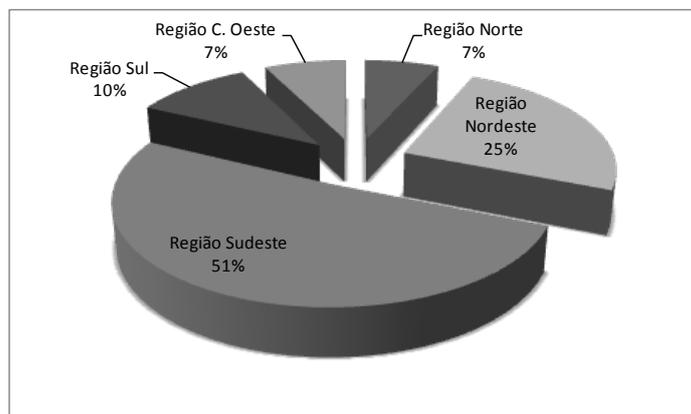
GRÁFICO 4 – Evolução das taxas* de mortes por agressão no Brasil (1980 a 2009)



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011
*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE).

Considerando a distribuição regional das mortes violentas contabilizadas desde o início dos registros do Sistema de Informações sobre mortalidade, a Região Sudeste concentrou mais da metade dos números, totalizando 562.870 mortes, ou 51% dos casos. A Região Nordeste foi a segunda em número de mortalidade violenta, com 25% dos registros reportados pelo Sistema Único de Saúde, seguido pelas Regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, como pode ser observado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 5 – Concentração das mortes por agressão segundo Região Geográfica (1979-2010*)

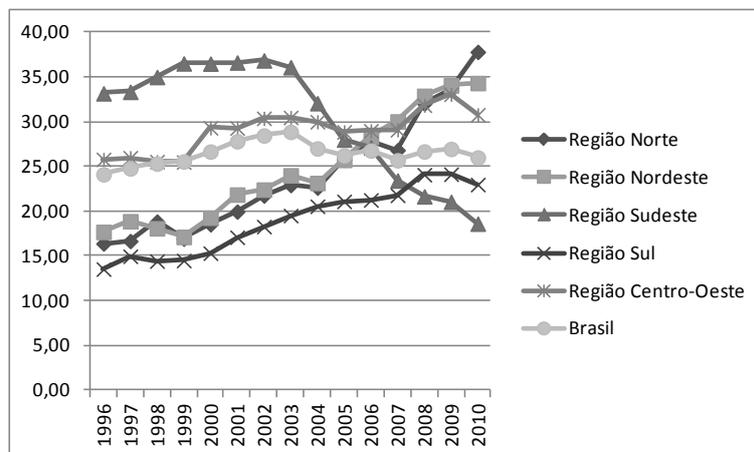


Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011
*Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares.

Quando realizada a desagregação regional e estadual dos dados, pode ser constatado um movimento de mudança no retrato da mortalidade violenta no Brasil. A desproporção da distribuição dos números de mortes por agressão na Região Sudeste se confirmou durante as duas primeiras décadas de registros do Sistema de Informações sobre Mortalidade, a despeito de ser a região do país com maior concentração populacional – cerca de 43% da população nacional reside nela – e de abarcar o maior número de pessoas vivendo em aglomerações urbanas²⁷. No último decênio, entretanto, há uma redução na concentração de homicídios na Região Sudeste e um incremento desse indicador na Região Nordeste.

²⁷ As Regiões Integradas de Desenvolvimento ou Regiões Metropolitanas localizadas nos Estados componentes da Região Sudeste abarcam cerca de 54% das populações residentes em áreas densamente urbanizadas.

GRÁFICO 6 – Evolução das mortes por agressão por cem mil habitantes nas Regiões Geográficas (1996 a 2010*)



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011
*Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares.

Consolidar políticas públicas de segurança que priorizem intervenções focais voltadas à redução e prevenção dos crimes letais, diante dos indicadores epidêmicos apresentados acima, envolve uma gama de desafios. O primeiro deles reside na diversidade de contextos que configuram as realidades territoriais, no que se refere aos fatores motivacionais indutores da violação do direito à vida. Com um país de dimensões continentais, é preciso observar a questão da morbidade violenta com um olhar analítico mais refinado do que aquele que postula, bem ao gosto do senso comum produzido pelos formadores de opinião ou executores de políticas públicas, que o problema maior reside genericamente no consumo e comercialização de drogas ilícitas. É sabido que o incremento no número de homicídios coincidiu com uma maior massificação no uso desse tipo de substância. Entretanto, não é possível ignorar que esse fenômeno nefasto ocorre em um contexto social no qual o acesso à justiça ou aos mecanismos punitivos e de preservação de direitos são precários, o que faz com que os processos de (ir)resolução de conflitos assumam um caráter, muitas vezes, arbitrário e personalizado.

Nesse sentido, entender a gama de dinâmicas e motivações circunscritas no cometimento dos homicídios requer a superação de um segundo desafio, qual seja, o da produção de pesquisas, diagnósticos e estudos sobre a temática. No Brasil, a produção acadêmica sobre crime, violência e segurança pública está em desenvolvimento há, pelo menos, trinta anos. As linhas de pesquisa foram se consolidando e fortalecendo e os objetos de estudo assumindo abordagens diferenciadas ao longo do tempo. Os temas desenvolvidos

preconizaram uma diversidade que passa pelo caráter denunciatório das violações de direitos humanos pelas forças de controle social do estado, pelas discussões conceituais e teóricas sobre o fenômeno, até a pretensão de se compreender dinâmicas criminais específicas ou estruturas e culturas organizacionais vinculadas à atuação profissional na segurança pública. Apesar de todo o avanço na consolidação de um campo de pesquisa próprio, a dificuldade de acesso às informações, organizações, pessoas e bases de dados consistentes é ainda um grande obstáculo. Tal dificuldade tem uma repercussão também dramática no campo da gestão das políticas públicas de segurança. Sem fontes permanentes de informação e dados atuais e confiáveis, as etapas do processo de implementação de políticas públicas que prevêem a produção de diagnósticos para planejamento, monitoramento e avaliação de resultados ficam irremediavelmente comprometida. Desse modo, sem a cristalização de uma prática de gestão que preconize a consecução desses procedimentos, o ciclo vicioso da escassez de conhecimento e informação se renova. O resultado disso é que se reproduzirá, para as próximas gerações de operadores e gestores da área, o caráter ensaístico e contraproducente de políticas públicas de segurança que persistem na mera distribuição da tríade colete, armamento e viatura, ou daquelas que preconizam o fomento aos mecanismos de repressão policial como forma confortável e politicamente favorável para a mobilização dos investimentos.

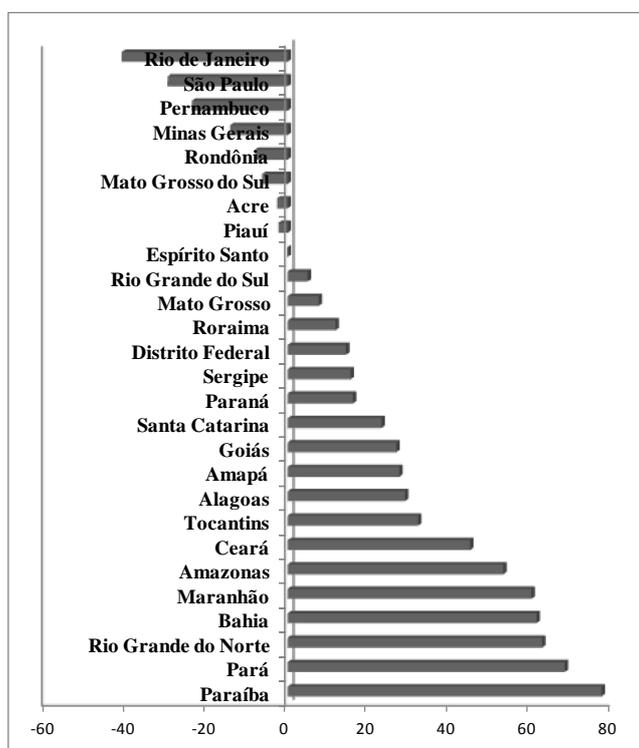
Um terceiro e quarto principais desafios impostos à execução de políticas focais no combate e impedimento à produção das mortes por agressão no Brasil residem no tratamento periférico delegado à pasta da segurança pública por representativa parte dos gestores e dirigentes governamentais e na dificuldade de articulação e coordenação de políticas, programas e projetos desenvolvidos por organizações afinadas, direta ou indiretamente, com a temática. Esses dois obstáculos apresentam-se lado a lado, porque enfrentar o desafio político da priorização no enfrentamento às questões que afligem a integridade dos cidadãos e cidadãs brasileiros requer, em tempos de valorização do princípio de governança aplicado à gestão pública, a busca de mecanismos institucionais que visem à superação das dificuldades históricas nos processos de integração setorial. Para o campo da segurança pública, essas dificuldades se refletem na quase sempre conflituosa interação das organizações componentes dos sistemas estaduais de justiça criminal, no foco prioritário às políticas de caráter repressivo, bem como na escassez de financiamentos adequados.

Uma definição mais precisa do papel de cada uma das esferas federativas no processo de redução da violência criminal se coloca como uma demanda emergencial, no qual são

cobrados maiores investimentos na área da Segurança Pública, reforma nos sistemas de policiamento e implantação de políticas públicas mais eficientes. A atribuição de fornecer Segurança Pública, anteriormente pensada como tarefa elementar dos Governos Estaduais, tem adquirido uma nova percepção frente à opinião pública. Em levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas Datafolha, em 2004, a maioria dos entrevistados (38%) afirmou ser de atribuição do Presidente da República a responsabilidade pela Segurança Pública, seguida pelos Governadores de Estado (31%) e Prefeitos (22%)²⁸.

No gráfico que segue, são apresentadas as variações percentuais das mortes por agressão nas unidades federativas brasileiras nos últimos seis anos. Em apenas quatro Estados, houve reduções expressivas para o período considerado. Observando a situação das unidades da federação, a redução das taxas de homicídio nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, por sua densidade populacional, produziu conjuntamente a redução das taxas para o Brasil. Entretanto, para as demais, a condição é de estabilidade relativa ou de incremento no número de homicídios.

GRÁFICO 7 – Variação percentual das mortes por agressão no ano de 2010*, em relação ao ano de 2006, segundo Unidade da Federação



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS

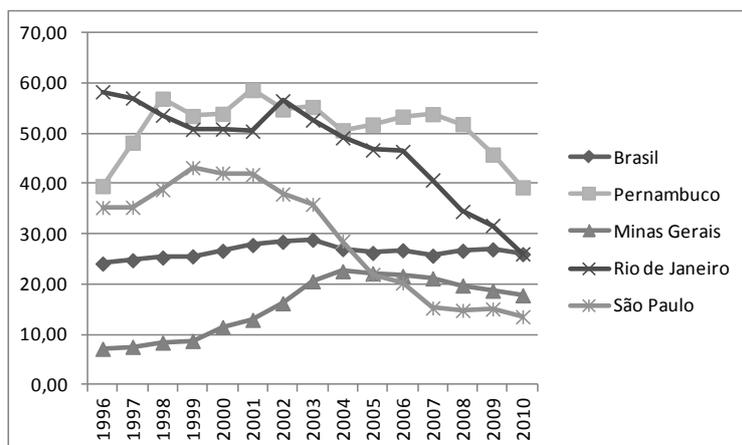
*Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares.

²⁸ Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em 05/02/2008.

Os dados apresentados sinalizam, em termos gerais, um perfil sobre os fatores intervenientes nas ocorrências de mortes violentas. Ainda que um país de dimensões continentais, como o Brasil, apresente uma diversidade de realidades culturais e especificidades estruturais no que se refere à configuração do setor de segurança pública, a sistematização dos dados coletados pelas principais fontes nacionais de produção de informação sobre homicídios, bem como estudos desenvolvidos na área, permitem a consideração das seguintes conclusões:

- As taxas de homicídios encontradas na maioria dos estados e em parte dos municípios brasileiros apontam uma situação epidêmica de mortes geradas em decorrência de fenômenos vinculados às motivações de natureza violenta e criminosa.
- Políticas de redução da pobreza e desigualdades sociais não se configuram, por extensão, em políticas de redução ou prevenção da ocorrência de mortes violentas, visto que os fatores deflagradores de homicídios apresentam uma grande diversidade motivacional, bem como se estabelecem sobre dinâmicas próprias.
- Os principais envolvidos nos casos de homicídio no Brasil, seja como vítimas, seja como agressores, são, majoritariamente, representantes da população jovem, negra e residente em áreas periféricas de territórios densamente urbanizados.
- A análise das dinâmicas apresentadas pelas taxas de mortes violentas no Brasil, nos últimos 8 anos, sinaliza que houve decréscimo apenas na Região Sudeste. Todas as demais regiões brasileiras apresentaram o agravamento do indicador de violência.

GRÁFICO 8 – Evolução das taxas* de homicídios para o Brasil, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco – 1996 a 2010**



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares.

Em São Paulo, Túlio Kahn, entre outros pesquisadores, especulam que uma maior qualificação do processo de investigação criminal, uma política mais ostensiva de desarmamento e atuação policial focada na gestão do conhecimento parecem ter contribuído para a redução. Em Minas Gerais, políticas de policiamento ostensivo a partir do planejamento operacional e integração das informações policiais, ampliação e modernização do sistema prisional, aumento da estrutura disponível para acautelamento de jovens infratores e a implantação de política voltada à redução de vulnerabilidade juvenil seriam apontadas por estudiosos como Saporì e Beato como fatores importantes no decréscimo ou estabilização das incidências de mortes violentas no Estado. No Rio de Janeiro, há especulações sobre o papel que as Unidades Pacificadoras teriam sobre a curva ascendente. No estado de Pernambuco, a implementação de uma política focada na redução das mortes violentas tem sido apontada, pelas fontes oficiais do Governo do estado, como a causa do decréscimo no último quadriênio.

Durante o mês de julho de 2011, empreendi visitas técnicas aos estados de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. As viagens tiveram como objetivo a identificação e mapeamento de inovações, políticas e procedimentos aos quais poderia ser atribuída uma contribuição no decréscimo na incidência de mortes violentas nos últimos anos. Cada passagem pelos Estados escolhidos consumiu um período médio de três dias e seguiu um roteiro de visitas e tópicos a serem verificados. Em virtude do pouco tempo destinado às visitas, priorizou-se a verificação das experiências desenvolvidas pelas organizações ou

setores afins aos sistemas estaduais de segurança pública – departamentos de homicídios e proteção à pessoa, comandos gerais de polícia militar, perícia e polícia técnico-científica e superintendência ou coordenação de políticas de prevenção. Foram realizadas entrevistas com os gestores responsáveis por cada órgão, de modo a verificar os fatores que, discursivamente, eram apontados como os elementos que geraram reduções nos indicadores de criminalidade violenta nessas localidades.

Como conclusão deste diagnóstico exploratório, foi observada a existência de vários obstáculos à consecução de políticas direcionadas à redução das mortalidades violentas - informalidade das ações implementadas, desorganização estrutural das unidades de segurança pública, ineficácia do sistema de garantia de direitos e punição –, mesmo naquelas localidades em que o tema homicídios foi estabelecido como prioridade dos respectivos governos de ocasião.

Nesse sentido, a disposição política foi apontada, repetidamente, como fundamental para que o problema das mortes violentas seja estabelecido como uma prioridade. Outro ponto recorrente nas falas dos entrevistados foi a imprescindibilidade de que as diferentes instâncias da administração pública fomentem a consolidação de políticas focadas na redução criminal como diretriz de atuação de Estado(s), e não apenas de governo(s). As experiências que foram objeto de observação contaram com a tentativa de consolidação de estratégias, políticas, programas, projetos que visassem à cristalização de uma rotina e cultura diferenciadas na atuação das organizações afins. Os elementos referenciados por alguns dos gestores entrevistados como aspectos que determinaram, segundo suas percepções, a eficácia das ações, podem ser resumidas nas seguintes diretrizes: protagonismo e priorização política; incremento às estruturas de segurança pública; implementação de mecanismos de articulação e cooperação intersetorial; consolidação de mecanismos de gestão por resultados e articulação entre políticas de caráter preventivo e repressivo. Ainda que carente de avaliações e resultados mais precisos, as visitas empreendidas produziram uma perspectiva de comparabilidade, não amparada em um método rigoroso, para o contexto que este trabalho pretende abarcar, e é nesta condição que tais impressões encontram-se presentes. Algumas evidências foram ressaltadas a partir das visitas realizadas. A mais representativa delas é a de que a experiência em curso no estado de Pernambuco parece de fato apresentar algumas similitudes com as políticas públicas de segurança desenvolvidas em São Paulo e, principalmente, em Minas Gerais. Entretanto, deve-se salientar que tal processo mimético veio acompanhado por uma série de adaptações que visaram atender à realidade

administrativa e organizacional específica deste Estado, ainda que as diretrizes gerais observadas na implementação das ações para aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento por resultados apresentem similitudes nas três realidades observadas.

2.2. Situação da violência letal intencional em Pernambuco

Ao abordar a situação dos homicídios em Pernambuco, e considerando os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, disponíveis até 2007, Nóbrega Jr. constata a situação de liderança nacional do Estado. Jovens, com idades entre 15 e 29 anos, do sexo masculino, compõem o principal perfil das vítimas, apresentando uma taxa aproximada de cento e noventa homicídios por cem mil habitantes para essa faixa etária. Outro dado apontado pelo autor é a relativa estabilização da violência homicida na capital e Região Metropolitana de Recife e o crescimento relativo das taxas no interior do Estado, sobretudo em algumas localidades do Sertão e na Mata Sul. Os homicídios não diminuíram, apesar do incremento gradual nos investimentos e gastos públicos com a área da segurança pública, a partir de 2004, e a despeito do aumento dos indicadores de distribuição de renda e da melhora nas condições socioeconômicas da população. Como possíveis condicionantes da violência homicida no Estado, Nóbrega Jr. aponta:

“(…) a manutenção do tráfico de drogas, da interiorização da sistemática do tráfico, da participação de policiais em grupos de extermínio e milícia fora da lei, da ineficácia do processo de investigação homicida, da fragilidade no controle da variável jovem e do falecimento do sistema penitenciário são fatores decisivos para a manutenção das altíssimas taxas homicidas em Pernambuco”. (NÓBREGA JR., 2009: 248)

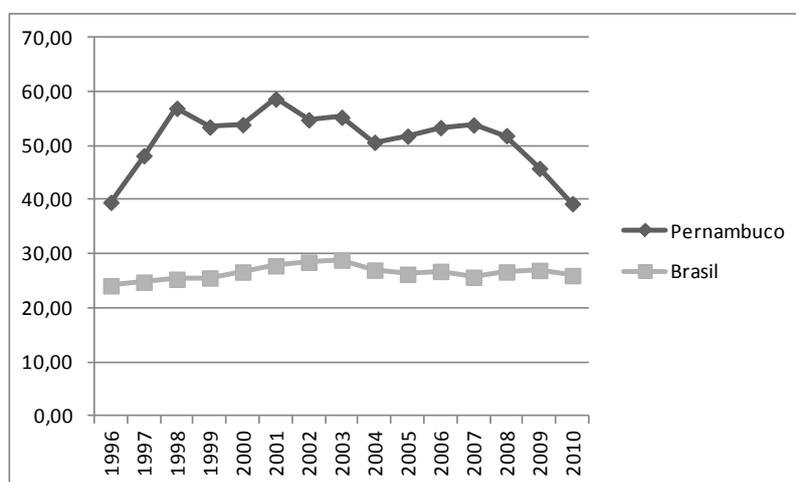
Como o autor busca demonstrar, o incremento das condições socioeconômicas e a melhora dos mecanismos públicos de persecução e penalização criminal, como medidas isoladas, são insuficientes para a redução dos indicadores de letalidade violenta em Pernambuco.

“Defendo a tese de que a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas aparecem como variáveis, no máximo, intervenientes. Que a falta de eficácia das instituições coercitivas e a fragilidade das políticas públicas em segurança aparecem como dados empíricos de causalidade e de associação bem mais expressivos. A aplicação de políticas públicas eficientes e racionais e práticas eficientes do estado

como inibidor da violência podem ter efeito de redução nos homicídios muito mais rápido e duradouro que, com justiça e inclusão social, podem vir a erradicar este mal que assola toda a sociedade brasileira”. (NÓBREGA JR., 2009: 258)

Os gráficos e tabelas disponíveis a seguir apresentam indicadores mais recentes, que permitem uma comparação com o quadro apresentado por Nóbrega Jr. Pernambuco apresentou, nos últimos anos, uma mudança no quadro de aumento gradual de seus números de mortalidade violenta. A partir de 2008, a curva das taxas de homicídio no Estado rompeu com a dinâmica histórica dos dez anos anteriores, que era a de exceder as cinquenta mortes por cem mil habitantes. Como demonstrado no quadro abaixo, a redução do indicador de violência em Pernambuco contradiz a relativa estabilização nacional dos homicídios.

GRÁFICO 9 – Evolução das Taxas* de Homicídios em Pernambuco – 1996 a 2010**



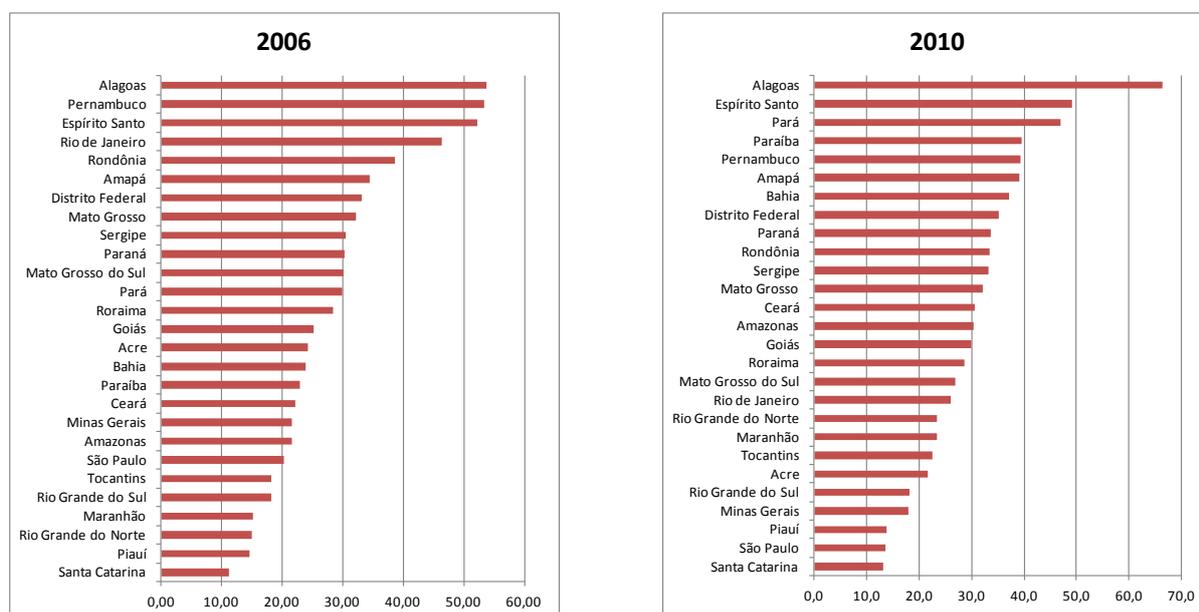
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

Observando-se as configurações das taxas de homicídios para os Estados brasileiros, Regiões Metropolitanas e Capitais, nos últimos cinco anos, há uma evidente perda da liderança negativa pernambucana. Se, em 2006, Pernambuco, sua capital e a Região Metropolitana de Recife despontavam como as primeiras em taxas comparativas de mortalidade violenta, no ano de 2010 essas localidades apresentaram mudanças de posição descendente, como pode ser constatado nas figuras a seguir.

FIGURA 1 – Taxa* de mortes por agressão segundo Unidade da Federação (2006 e 2010)**

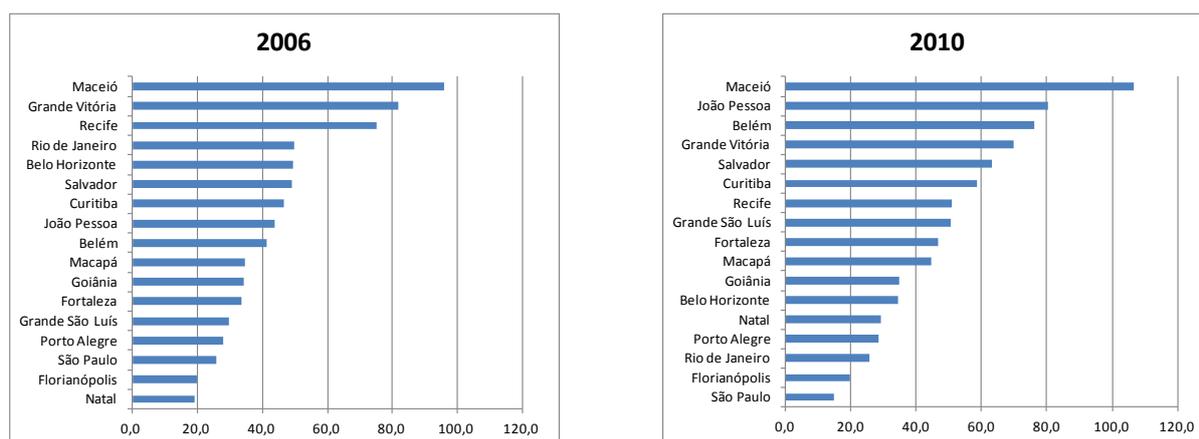


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Saúde/DATASUS, 2006 e 2010.

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

FIGURA 2 – Taxa* de mortes por agressão segundo Regiões Metropolitanas (2006 e 2010)**

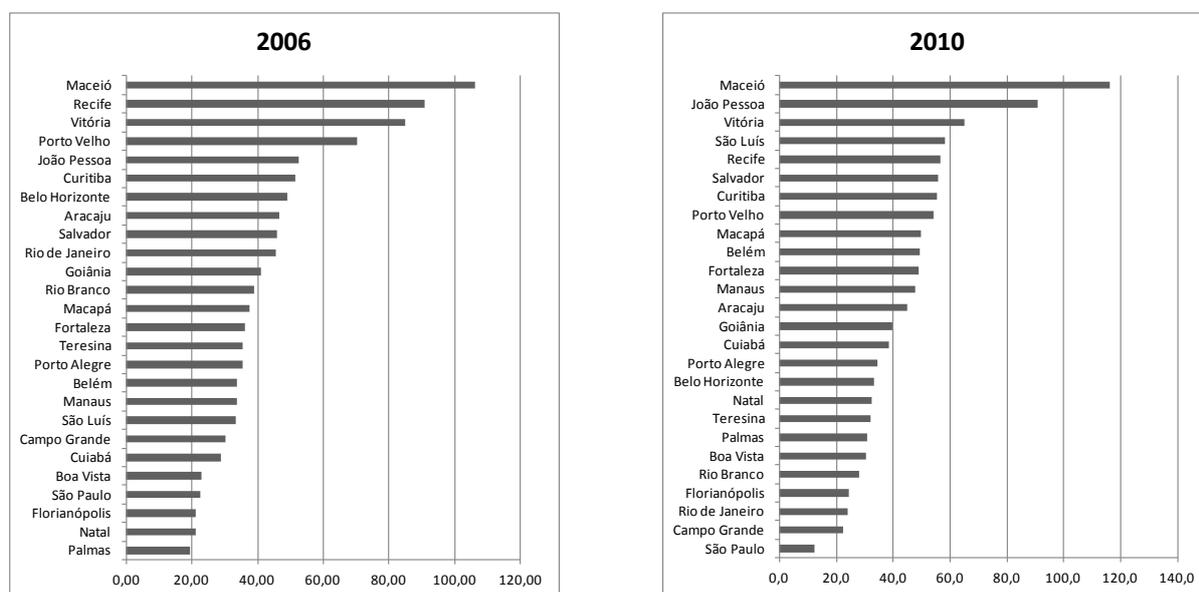


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Saúde/DATASUS, 2006 e 2010.

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

FIGURA 3 – Taxa* de mortes por agressão segundo Capitais (2006 e 2010)**



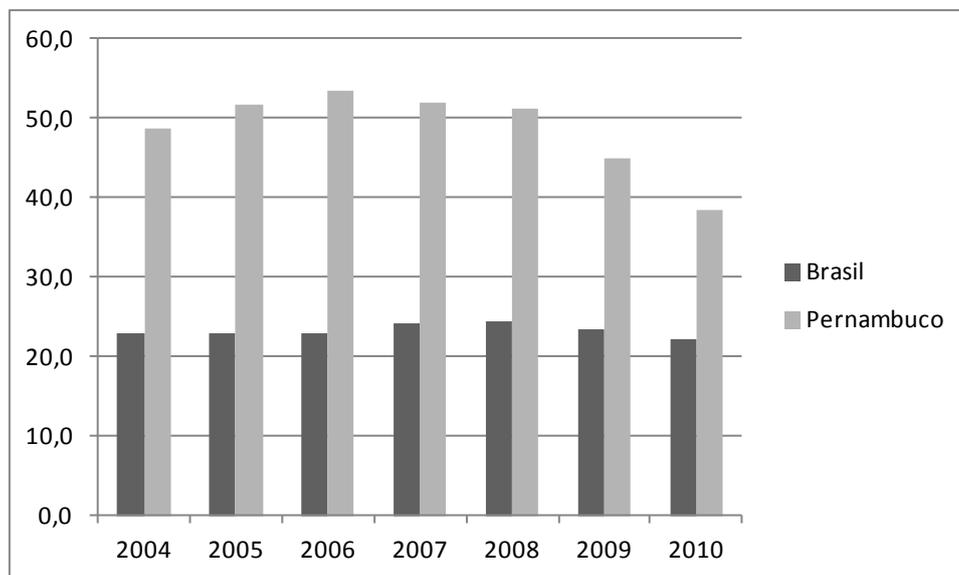
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Saúde/DATASUS, 2006 e 2010.

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

Ao se compararem os indicadores de Crimes Violentos Letais e Intencionais – composto pelos valores agregados de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte –, e de mortes por agressão, constata-se que, nos anos de 2004 a 2010, as taxas apresentadas pelo estado de Pernambuco indicavam uma proporção bastante superior àquelas referentes a todo o território nacional. Entretanto, as duas fontes de informação confirmam as reduções das taxas pernambucanas em comparação às taxas nacionais.

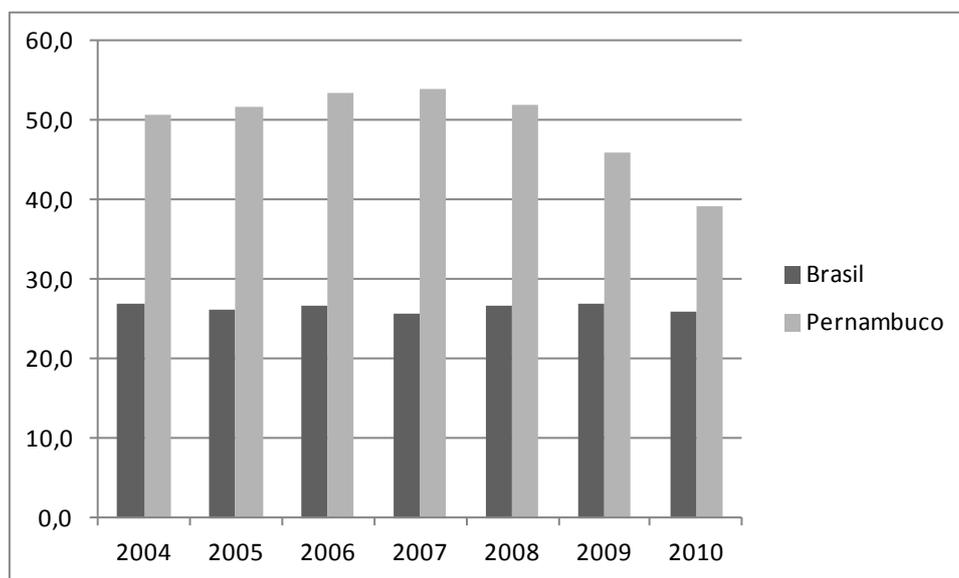
GRÁFICO 10 – Comparação das Taxas* de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) – homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte agregados – para Brasil e Pernambuco – 2004 a 2010



Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Sistema Nacional de Estatísticas e Informações Criminais/Módulo Ocorrências da Polícia Civil, 2004-2010.

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

GRÁFICO 11 – Comparação das Taxas* de Homicídios para Brasil e Pernambuco – 2004 a 2010**



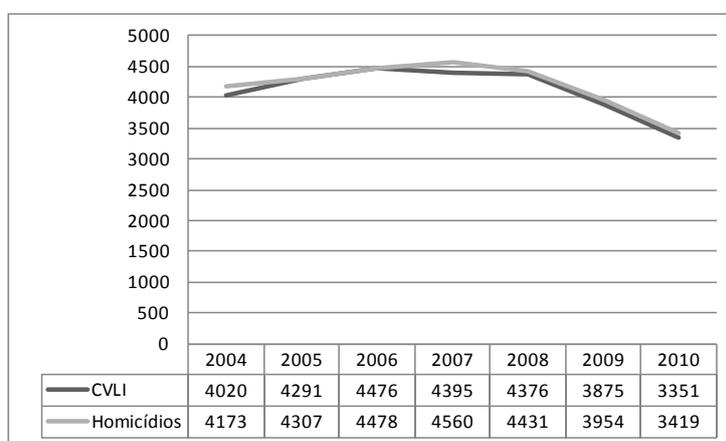
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM/DATASUS, 2011

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

**Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

Um indicador da qualidade das informações criminais e de violência é a comparação dos comportamentos dos indicadores produzidos pelos órgãos de saúde e pelas agências policiais. No gráfico abaixo, são justapostas as evoluções das mortes violentas e dos crimes violentos letais e intencionais, para os anos de 2004 a 2010. Como pode ser observado, as curvas são bastante semelhantes, demonstrando uma equivalência que permite a comparabilidade e confiabilidade das informações utilizadas. Neste sentido, as informações produzidas pelo setor de estatísticas da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco apresentaram, até 2010, um bom nível de qualidade e cobertura, visto serem os dados da saúde os mais reconhecidos e confiáveis medidores de violência letal no Brasil.

GRÁFICO 12 – Comparação dos números de Homicídios* e Crimes Violentos Letais e Intencionais em Pernambuco – 2004 a 2010



Fontes: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública & Ministério da Saúde/Sistema de Informações sobre Mortalidade, 2011.

*Os dados do SIM/DATASUS referentes ao ano de 2010 são preliminares

Se, a partir de 2007, os indicadores de criminalidade letal e intencional, alimentadas pela Polícia Civil do Estado, apresentaram reduções representativas, ao se observarem os números de mortes a esclarecer, constata-se um incremento de sua ocorrência para os anos de 2007 e 2008. Se, em 2005, o percentual relativo de mortes a esclarecer, em comparação às ocorrências de CVLIS, era de 20%, em 2008 essa relação quase que duplica, regredindo ao patamar equivalente no ano posterior. Entretanto, as razões para esse incremento precisam ser verificadas.

TABELA 1 – Distribuição das Ocorrências de Crimes Violentos Letais e Intencionais e Mortes a Esclarecer – 2004-2010

Crimes Violentos Letais e Intencionais e Mortes a esclarecer	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CVLI	4020	4291	4476	4395	4376	3875	3351
Mortes a esclarecer	723	859	361	1591	1732	791	Indisponível
Concentração percentual de Mortes a esclarecer em relação aos CVLIs	18,0	20,0	8,1	36,2	39,6	20,4	Indisponível

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Sistema Nacional de Estatísticas e Informações Criminais/Módulo Ocorrências da Polícia Civil, 2004-2010.

Ao se compararem as categorias criminais que compõem o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública do Ministério da Justiça – SINESPJC – observam-se as reduções nos registros das ocorrências, alimentadas pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, para os crimes que resultaram em morte. Para todas as demais categorias e variáveis, houve acréscimos nos registros realizados até 2010.

TABELA 2 – Variação Percentual das Taxas* Criminais²⁹ em Pernambuco (2010 em relação a 2006)

Categorias criminais	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variação Percentual das taxas (2006 e 2010)
Outros crimes letais	19,0	20,4	17,9	25,4	26,3	18,4	7,1	-60,1
Crimes Violentos Letais e Intencionais	48,7	51,5	53,2	51,8	51,1	44,9	38,5	-27,6
Crimes não letais intencionais contra a pessoa	216,4	202,2	223,0	301,9	348,0	347,5	320,3	43,7
Crimes violentos não letais contra o patrimônio	426,2	379,4	377,5	668,2	655,4	687,4	608,1	61,1
Leis especiais	31,7	31,7	39,0	16,1	42,9	59,1	75,6	93,7
Crimes contra a liberdade sexual	7,2	7,1	11,0	16,7	19,0	21,0	25,1	128,1

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Sistema Nacional de Estatísticas e Informações Criminais/Módulo Ocorrências da Polícia Civil, 2004-2010.

*Cálculo com base nas estimativas populacionais para os anos intercensitários (IBGE)

²⁹ Para a consolidação das categorias presentes no quadro de referência, foram agregados os seguintes tipos criminais coletados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública:

Crimes Violentos Letais e Intencionais: Homicídio doloso, Lesão corporal seguida de morte e Roubo seguido de morte (latrocínio);

Outros Crimes Letais: Homicídio culposo de trânsito, Mortes acidentais no trânsito (exceto homicídio culposo), Outras mortes acidentais (exceto homicídio culposo), Outros crimes resultantes em morte, Outros homicídios culposos, Suicídio, Mortes a esclarecer;

Crimes não letais intencionais contra a pessoa: Tentativa de homicídio, Lesão corporal culposa de trânsito, Lesão corporal dolosa, Outras lesões corporais culposas e Outros crimes resultantes em lesão corporal;

Crimes contra a liberdade sexual: Atentado violento ao pudor (até 2009), Tentativa de atentado violento ao pudor (até 2009), estupro, tentativa de estupro;

Crimes violentos não letais contra o patrimônio: Total de roubos (Roubo a ou de veículo de transporte de valores, Roubo a transeunte, Roubo com restrição de liberdade da vítima, Roubo em estabelecimento comercial ou de serviços, Roubo em residência, Roubo em transporte coletivo), Roubo a instituição financeira, Roubo de carga, Roubo de veículo e Outros roubos;

Leis especiais: Entorpecentes (posse e uso), Entorpecentes (tráfico) e Porte ilegal de armas de fogo.

As variáveis e indicadores presentes neste capítulo sinalizam uma mudança de curso no cenário da segurança pública do estado de Pernambuco. Os indicadores alarmantes de incidência dos Crimes Violentos Letais, e a tendência de incremento gradual, constatados até 2006, levou o Governo do estado de Pernambuco a formular uma política pública com pretensões de articular e coordenar diferentes setores e organizações do Governo local, com o propósito de impactar negativamente o registro de tais ocorrências. A redução da incidência de mortalidade violenta no Estado, como pôde ser observado nos números dispostos acima, tem sido utilizada discursivamente, pelos gestores e representantes políticos interessados, como o principal indício da eficiência da política de segurança pública implementada a partir de 2007. O último quadro, apresentando o decréscimo dos indicadores de letalidade e o aumento das demais variáveis, antecipa o foco do chamado “Pacto pela Vida”, cujas estratégias, inovações e desdobramentos passam a ser objeto de análise adiante.

Capítulo 3. Histórico do Pacto pela Vida

Eduardo Campos assume o Governo do Estado de Pernambuco em 2007, com a proposta de empreender um choque de gestão em algumas áreas prioritárias. Um dos desafios impostos pela nova administração foi o de combater os altos índices de violência e criminalidade no Estado, a partir de um enfoque voltado para o atendimento de metas e busca de resultados. Em entrevista concedida ao Jornal do Comércio, em 31 de dezembro de 2006³⁰, o então candidato eleito esclarece que os focos de atuação emergencial no campo da segurança pública seriam o aprimoramento das fontes de informação criminal para a consolidação de diagnósticos seguros, o aperfeiçoamento dos inquéritos policiais produzidos e a melhoria das condições de capacitação e atuação dos profissionais da área. O governador ressaltou o seu empenho pessoal na condução das políticas estaduais para controle da ordem, que deveriam ser gerenciadas de forma coordenada. Na composição da equipe de governo, um pesquisador da área de segurança pública foi nomeado para assessorá-lo na definição de estratégias para a condução de políticas públicas nesse campo, visando dar um caráter mais sistemático e científico às mudanças a serem implantadas.

Uma abordagem inicialmente estabelecida foi a de congregar diferentes setores sociais afins à temática, além dos operadores do sistema de segurança pública e representantes governamentais, para a consecução de diagnósticos temáticos e definição de diretrizes. Foram organizadas dezesseis Câmaras Técnicas voltadas para os seguintes assuntos: Criança e Adolescente, Juventude, Mulher e LGBTT, Idosos, Portadores de Deficiência Física, Populações Negras e Indígenas, Violência no Campo, Armas/Desarmamento, Drogas, Reorganização do Espaço Urbano, Polícias e Valorização Profissional e Carreiras Policiais, Controle Externo da Atividade Policial, Sistema de Justiça Criminal, Sistema Prisional, Sistema de Informações e Gestão do Conhecimento e Prevenção da Violência.

Ao final de março de 2007, os componentes das câmaras temáticas se reuniram em oficinas para a definição e encaminhamento das propostas. Algumas semanas depois, a alta cúpula da administração pública local – secretários e profissionais de diversas secretarias do Estado, o chefe de Polícia Civil e comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o diretor da Polícia Técnico-científica e o prefeito da cidade do Recife – representantes da

³⁰ Disponível em <http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/12/31/not_214560.php>. Data do acesso: 30 de novembro de 2010.

sociedade civil, o presidente do Tribunal de Justiça, o presidente da Assembléia Legislativa pernambucana, o Procurador Geral, entre outros atores, se encontraram em uma Plenária para aperfeiçoamento dos projetos apresentados pelas Câmaras Técnicas e definiram, como foco da política de segurança do Estado, a redução da taxa de homicídios.

Cinco meses após o início da nova gestão, em 8 de maio de 2007, o Governador lança um Plano Estadual para redução da criminalidade letal denominado “Pacto pela Vida”. O documento aborda seis linhas de ação principais:

1. Repressão qualificada da violência: neste item, a repressão é definida como a intervenção das organizações pertencentes ao sistema de justiça criminal após o cometimento da infração ou crime. O aprimoramento no atendimento à vítima e a otimização dos recursos de policiamento ostensivo e de investigação policial são os fatores que qualificam os procedimentos repressivos. Divide-se em quatro programas – “polícias”, “sistema de justiça criminal”, “FUNDAC” (Fundação de Amparo à Criança) e “Inteligência”. Esta linha de ação prevê a implantação de 38 projetos, que versam sobre temas como: criação de departamentos e delegacias especializadas; reformas e incremento no número de vagas nas unidades prisionais, delegacias não-especializadas e batalhões; fomento às operações policiais; atuação integrada das polícias; aumento dos efetivos; qualificação dos serviços de atendimento, investigação criminal e inteligência; aumento da resolução de crimes; melhoria na cooperação entre as organizações vinculadas à Secretaria de Defesa Social; foco na repressão à violência contra grupos vulneráveis; uso de sistema de geo-referenciamento criminal; criação de mecanismos de controle da ação policial e modernização da ouvidoria integrada.
2. Aperfeiçoamento institucional: consolidação de ações objetivando a modernização da capacidade técnica e operacional da Polícia Civil, da Polícia Militar, do sistema prisional e da Secretaria de Defesa Social, a partir dos programas “valorização profissional”, “reforma institucional” e “modelagem de processos”. Nessa ação, estão abarcadas 29 propostas.
3. Informação e gestão do conhecimento: abrange projetos voltados à consolidação de instrumentos para realização de diagnósticos da situação estadual de segurança pública, planejamento, monitoramento e avaliação das ações previstas no Pacto pela Vida. Envolve os programas “sistemas de informação”, “gestão do

conhecimento” e “tecnologia da informação”, com o direcionamento de 17 projetos.

4. Formação e capacitação: nove ações estratégicas direcionadas a diversos atores sociais, referentes à criação de um plano de ensino integrado no Estado; à sensibilização dos gestores e operadores de segurança pública quanto à vulnerabilidade das minorias à situação de violência; ao treinamento para uso de armas menos letais; à formação de gestores e operadores de segurança pública; à adequação de agentes penitenciários quanto ao processo de ressocialização de apenados; à difusão da filosofia de redução de danos no processo de repressão ao uso de drogas e à preparação de jovens em situação de risco social.
5. Prevenção social: esta é a linha de ação que abarca o maior número de projetos e uma grande concentração de parceiros. Compreendida como uma série de propostas multissetoriais inibidoras dos fatores sociais que podem gerar conflito social e criminalidade, os 42 projetos de prevenção estão contidos nos programas “intervenção comunitária ou social”, “prevenção e gestão”, “prevenção situacional” e “intervenções” e compõem os seguintes subprogramas:
 - “Conhecimento e divulgação dos direitos humanos”;
 - “Prevenção da violência nas escolas e nas comunidades”;
 - “Inclusão produtiva”;
 - “Mediação de conflitos na comunidade”;
 - “Prevenção da violência nos estádios”;
 - “Arte, cultura e esporte pela promoção da vida segura”;
 - “Tratamento para usuários de drogas ilícitas”;
 - “Desarmamento/prevenção do extravio de armas”;
 - “Fortalecimento dos Conselhos Tutelares”;
 - “Proteção às vítimas de violência”;
 - “Jovens em conflito com a lei, sentenciados e egressos”;

- “Enfrentamento do abuso, da exploração e da violência sexual contra crianças e adolescentes”;
 - “Planejamento de espaços seguros” e
 - “Tráfico de seres humanos”.
6. Gestão democrática: os quatro projetos que compõem esta linha de ação visam proporcionar mecanismos permanentes de participação social na proposição de soluções no campo das políticas públicas de segurança, bem como de disseminação de informações sobre o Pacto pela Vida. Os projetos de gestão democrática são os seguintes: “criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e incentivo à formação dos Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança Pública”; “I Conferência Estadual de Segurança Pública de Pernambuco”; “Fóruns Estaduais de Segurança Pública” e “Pacto pela Vida – uma ação de todos”. (PERNAMBUCO, 2007)

Como pode ser observado nesta descrição sucinta do Plano pernambucano de Segurança Pública, o Pacto pela Vida é uma proposta ambiciosa, que abarca cento e trinta e nove projetos distribuídos em seis grandes linhas de ação e visa congrega, como instâncias parceiras, órgãos públicos federais, a administração pública local, sociedade civil, organizações não-governamentais, instituições privadas, sistema de justiça criminal local, universidades públicas de Pernambuco, organismos internacionais, Forças Armadas, Polícia Federal, entre outras. Neste sentido, configura-se como um locus privilegiado para análise dos mecanismos e estratégias de governança utilizados na implementação da política, visto resguardar, em seu processo de idealização, todo o contexto favorável à aplicação da abordagem sobre governança de redes de políticas públicas. A articulação entre o Governo e os contextos político, social e administrativo que o envolve configura uma perspectiva propensa para o exercício da governança quando há presença de novos desafios para a gestão pública, de habilidades técnica e operacional adequadas ao contexto de mudança, de interesse público, de legitimidade do Estado e de reconhecimento de seu papel como condutor da política (KETTL, 2002).

Ao tratar do mecanismo para mensuração do impacto da política de redução da criminalidade em Pernambuco, o Plano Estadual de Segurança Pública referenda a categoria “Crimes Violentos Letais e Intencionais” (CVLI) – o qual agrega os tipos criminais

homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio – como o foco prioritário do Governo e estabelece uma meta:

Finalmente, pode ser dito que a META ESTRUTURANTE do Plano Estadual de Segurança Pública é construir um conjunto de ações SISTÊMICAS de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, busque interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida. QUANTITATIVAMENTE, A META BÁSICA É REDUZIR EM 12% AO ANO AS TAXAS DE MORTALIDADE VIOLENTA INTENCIONAL EM PERNAMBUCO, A PARTIR DE MAIO DE 2007 (PERNAMBUCO, 2007: 15).

3.1. Dificuldades na implementação do Programa ou a configuração do “Pacto 1”

Após o lançamento do Programa, integrantes da sociedade civil, deputados locais de oposição e pesquisadores da área da segurança pública começaram a acompanhar os impactos empreendidos pela execução da política e a cobrar informações e resultados. Quatro audiências públicas para apresentação dos programas implantados e recursos investidos na política foram realizadas na Câmara Legislativa pernambucana ao longo dos primeiros dois anos de sua implementação. A divulgação, por parte da Secretaria de Estado de Defesa Social de Pernambuco, de que o percentual de CVLI correspondeu a uma redução acumulada, para os anos de 2007 e 2008, de apenas 4,4% em comparação aos anos anteriores, gerou descontentamento de alguns setores sociais. Houve ampla divulgação, na mídia local, sobre o que se considerava um baixíssimo percentual de redução, diante da meta anual dos 12% estabelecidos no Plano de Segurança pernambucano. Dirigentes do Governo foram convocados a prestarem esclarecimentos sobre as estatísticas apresentadas.

Uma das instâncias mais representativas na fiscalização da implementação da política foi o PE *Body Count*. Entre maio de 2007 e setembro de 2010, um grupo de jornalistas pernambucanos, financiados pela Associação do Ministério Público de Pernambuco (AMPPE)³¹, organizou um *blog* que, a partir de consultas aos órgãos de segurança pública,

³¹ Durante todo o período de existência do blog, houve o financiamento por parte da AMMPE. Outros dois patrocinadores foram uma ONG de Direitos Humanos e o Disque-Denúncia. Entretanto, os auxílios foram gradualmente sendo retirados. Uma das razões possíveis para a retirada do subsídio foi a gradual absorção de

atualizava e disponibilizava diariamente o número de registros de homicídio ocorridos em todo o Estado.

Em entrevista realizada com um dos idealizadores do blog, foram esclarecidos os meios de obtenção dos dados de mortalidade apresentados, bem como dos propósitos e motivações da iniciativa. As mortes eram contabilizadas a partir das consultas telefônicas a cerca de cinquenta fontes oficiais, abrangendo delegacias, batalhões de polícia, hospitais e Institutos Médicos Legais. No período de existência do blog, foram contabilizados quase quatorze mil homicídios. Para cada um deles, eram disponibilizadas informações sobre hora do crime, nome da vítima, meio utilizado e local do fato. Durante o período de um ano, um contador digital de homicídios permaneceu instalado no centro da cidade de Recife, além daquele disponibilizado via *web*, mostrando as mortes violentas ocorridas nas últimas vinte e quatro horas, bem como o acumulado do mês e do ano. Ao abordar o propósito do blog, o entrevistado explica:

“Era um meio de fazer pressão, de acompanhar de perto os números da segurança e de forçar também que eles fossem mais transparentes, que eles fossem mais acessíveis, enfim... que fosse mostrado que era uma vergonha a gente ter uma quantidade de homicídios tão grande como a que a gente ainda tem aqui.” (Eduardo Machado)

O entrevistado esclareceu que, inicialmente, havia incompatibilidades entre os números levantados por meio do processo de “busca ativa” – como era chamado o método empregado para a obtenção dos dados sobre as mortes – com aqueles apresentados pela Secretaria de Segurança do Estado. Segundo ele, os dados de *CVLI* indicados pela SDS eram subnotificados, em comparação com os dados compilados pelo PE *Body Count*. Não raro, os homicídios eram computados como atropelamentos, choques e quedas.

No primeiro final de semana em que o sítio estava no ar, foram notificados cinquenta e seis homicídios, sendo noventa por cento deles praticados com o uso de arma de fogo.³² O entrevistado lembra que, na semana anterior, foi pauta da mídia a morte de dezoito pessoas na

integrantes e lideranças dos movimentos sociais locais nos quadros políticos do governo, conforme fala de um dos entrevistados.

³² A SDS chegou a contestar os dados mostrados no blog. Em um desses momentos, a causa de um homicídio foi informado, pelos registros da Secretaria, como atropelamento. A partir da investigação jornalística do fato, publicou-se uma matéria com o seguinte título: “Atropelado por três tiros”. Um ano após a divulgação desse caso, constatou-se que o inquérito estava arquivado na delegacia de prazeres. Esse fato gerou uma nova matéria, com o seguinte título: “atropelado por três tiros e entregue ao descaso”. Disponível em: <<http://pefiscalizando.blogspot.com/2008/05/atropelado-por-trs-tiros-e-entregue-ao.html>>. Data da consulta: 20 de janeiro de 2012.

Palestina, em uma situação deflagrada de guerra. Entretanto, as mortes ocorridas em Pernambuco não foram objeto de nota.

O entrevistado afirma que a atuação do blog teve seu papel na visibilidade da situação de violência letal no Estado, bem como representou um mecanismo, dentre outros, de pressão social para o aprimoramento das fontes de informação oficial, instrumentais ao acompanhamento e avaliação da política pública. Admite que houve momentos de acirramentos e debates mais evidentes com o poder público e cita um fato notável: muitas das lideranças mais proeminentes nos movimentos sociais e de Direitos Humanos de Pernambuco passaram a ocupar, devido a coligações políticas com o PSB, partido do Governador Eduardo Campos, cargos na administração pública do Estado, tornando as representações da sociedade civil reticentes quanto às contestações ao Governo e à sua forma de condução da pasta de segurança pública³³.

“Existe uma lacuna muito grande desse contraditório, desse contraponto aqui. Por algum tempo, esse contraditório foi exercido pelo *blog*, quando a gente focava especialmente essa questão da violência, da segurança pública”. (Eduardo Machado)

Com o fim do financiamento da AMPPE, estabeleceu-se um esvaziamento maior no Estado com relação aos mecanismos de pressão social sobre o Governo e as agências responsáveis pela implementação da política.

O Pacto pela Vida apresentou, ao longo dos primeiros quatro anos de execução, alguns problemas estruturais, segundo avaliação do professor da Universidade Federal de Pernambuco e pesquisador da área, Jorge Zaverucha, Primeiramente, o plano de ações que o referenda não aponta um direcionamento determinado, visto os 138 projetos previstos abarcarem um amplo escopo de atuação, com prazos, muitas vezes, inexequíveis. Neste sentido, a condição histórica de liderança do Estado, no que se refere aos indicadores de criminalidade, exigiria a eleição de focos prioritários, a serem explicitados no texto

³³ Uma das entrevistadas, atuante no “Movimento Tortura Nunca Mais” de Pernambuco, assumiu cargo comissionado na Secretaria de Direitos Humanos da prefeitura de Recife, em setembro de 2007. Outro fato notável é que, durante o primeiro mandato do Governador, estabeleceu-se uma situação política favorável, visto que oitenta por cento dos deputados eleitos para exercício na Assembleia Legislativa do Estado eram de partidos ligados ao PSDB. Essa também era uma verdade para o caso dos deputados federais da bancada pernambucana. Entre 25 deles, 20 eram da base aliada ao do Governador. Nesse sentido, a fala do jornalista entrevistado sinaliza a principal dificuldade encontrada para a execução da pesquisa de campo, que foi a de buscar atores representativos que fizessem o contraponto ao discurso governamental.

referenciado, tornando problemática e sem aplicabilidade a adoção de um plano multisetorial e abrangente em um contexto de recursos econômicos escassos.

Em segundo lugar, o percentual de redução de 12% para os Crimes Violentos Letais e Intencionais não foi estabelecido mediante uma análise conjuntural da situação de Pernambuco. Tal definição partiu de uma estimativa média, buscando aproximar-se de construções que embasaram políticas de segurança pública nacionais e estrangeiras equivalentes.

Por fim, o Governo não disponibiliza informações sobre execução de ações e suas respectivas dotações orçamentárias, fazendo crer que a política não conta com recursos financeiros próprios. Segundo o entrevistado, este fato inibe o processo de transparência da gestão, dificulta o estabelecimento de diretrizes realistas para a política, conformadas pelas restrições financeiras, e torna inviável a realização de estudos sobre os impactos da política.

Nas tabelas e gráfico disponíveis, é apresentada a variação percentual das despesas correntes com relação aos investimentos totais realizados pelo Governo do Estado de Pernambuco, bem como a progressão desses investimentos, direcionados à área da Segurança Pública. Como pode ser verificado, houve um significativo incremento nos valores destinados, tanto às despesas de capital, quanto às despesas referentes à manutenção das estruturas de funcionamento da máquina do Estado. Quanto às últimas, a Segurança Pública aproxima-se da média percentual de incremento agregado a todas as áreas (49,6% e 38,8%, respectivamente). É com relação aos investimentos, entretanto, que pode ser verificada a priorização política. Para a rubrica “Segurança Pública”, foram destinados oito vezes mais recursos em capital – corrigidos pelo Índice Geral de Preços³⁴ – do que sua rubrica equivalente para o ano de 2006. Tal fato coloca essa área entre as cinco primeiras com maior aumento percentual de despesas em capital – as demais áreas que a antecipam são, em ordem decrescente de variação, “Indústria”, “Saneamento”, “Desporto e Lazer” e “Habitação”. Para esses valores, entretanto, não foi possível verificar a natureza das despesas ou a distribuição delas para implementação das ações específicas da política, confirmando as observações de

³⁴ Os dados, apresentados nas Tabelas 3 e 4, referem-se aos investimentos atualizados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI. Este Índice é calculado pela Fundação Getúlio Vargas e disponibilizado na página eletrônica do IPEA DATA (<www.ipeadata.gov.br). Para o ano de 2006, foram divididos os valores (em Reais) correntes e investidos no Estado pelo valor 336,18. Para o ano de 2010, por 422,29. Na última coluna das tabelas referenciadas estão apresentados os crescimentos percentuais verificados para os anos de 2006 a 2010, a partir dos valores em Reais tornados comparáveis pela aplicação do índice do ano de referência correspondente.

Jorge Zaverucha. Tal fato faz supor que toda e qualquer ação destinada à área da segurança pública recebe o rótulo do Pacto pela Vida. Se tal afirmação for verdadeira, não se trata, em termos orçamentários, de uma política focada na articulação entre agências do governo para o provimento de estratégias destinadas à redução das mortes violentas no Estado, dotada de uma rubrica específica que aponte a possibilidade de se estabelecer uma relação entre custos mobilizados e benefícios atingidos.

TABELA 3 – Variação Percentual das Despesas Correntes do Governo do Estado de Pernambuco (2006/2010)

Função	2006	2010	crescimento entre 2006 e 2010 (%)
Saneamento	58,2	1.029,3	1.670,0
Ciência e Tecnologia	17.302,3	62.729,2	262,5
Cultura	81.890,9	250.806,9	206,3
Habitação	14.123,5	26.820,5	89,9
Comércio e Serviços	124.733,4	220.531,7	76,8
Gestão Ambiental	52.323,8	90.648,5	73,2
Educação	3.099.155,9	5.248.911,1	69,4
Saúde	4.455.250,6	7.177.169,5	61,1
Assistência Social	52.609,5	82.299,6	56,4
Segurança Pública	2.585.757,4	3.867.851,1	49,6
Agricultura	313.326,3	468.211,7	49,4
Judiciária	1.281.941,3	1.896.709,0	48,0
Direitos da Cidadania	652.090,0	964.557,6	47,9
Desporto e Lazer	29.128,9	41.301,0	41,8
Legislativa	751.492,6	1.030.610,0	37,1
Trabalho	251.728,4	342.708,2	36,1
Administração	1.539.756,5	1.968.903,2	27,9
Comunicações	3.938,9	4.888,3	24,1
Previdência Social	4.683.840,3	5.631.221,2	20,2
Urbanismo	24.085,9	28.945,3	20,2
Encargos Especiais	7.271.559,2	8.624.120,7	18,6
Transporte	498.221,4	558.838,5	12,2
Indústria	46.611,0	49.930,8	7,1
Organização Agrária	5.649,1	3.216,6	-43,1
Energia	732,8	0,0	-100,0
TOTAL	27.837.308,2	38.642.959,5	38,8

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI –, 2011.

TABELA 4 – Variação Percentual dos Investimentos do Governo do Estado de Pernambuco (2006/2010)

Função	2006	2010	crescimento entre 2006 e 2010 (%)
Indústria	1.750,8	234.948,4	13.319,3
Saneamento	29.990,7	1.136.478,7	3.689,4
Desporto e Lazer	477,2	6.248,4	1.209,3
Habitação	34.099,1	350.112,4	926,7
Segurança Pública	37.194,3	304.037,4	717,4
Comunicações	729,1	4.110,7	463,8
Comércio e Serviços	43.242,5	193.184,7	346,7
Judiciária	18.084,4	76.558,0	323,3
Trabalho	2.230,5	7.357,2	229,8
Transporte	419.308,7	1.244.474,6	196,8
Ciência e Tecnologia	47.847,0	124.013,1	159,2
Educação	246.149,4	631.562,3	156,6
Saúde	231.769,5	552.519,4	138,4
Agricultura	77.237,7	168.119,1	117,7
Gestão Ambiental	72.795,7	106.137,3	45,8
Urbanismo	157.945,9	204.710,6	29,6
Previdência Social	0,0	0,0	0,0
Energia	0,0	0,0	0,0
Direitos da Cidadania	51.520,3	47.061,4	-8,7
Legislativa	42.675,6	24.678,2	-42,2
Administração	362.674,3	198.387,6	-45,3
Encargos Especiais	1.555.033,1	819.137,7	-47,3
Assistência Social	5.344,0	2.020,9	-62,2
Cultura	12.160,0	4.534,8	-62,7
Organização Agrária	3.876,7	550,6	-85,8
TOTAL	3.454.137	6.440.944	86,5

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI –, 2011.

No gráfico abaixo, pode ser verificada a progressão ascendente dos investimentos destinados à Segurança Pública, referente aos anos de 2006 a 2010. A curva da distribuição dos valores aponta o grande salto nos investimentos realizados, a partir do início da gestão do Governador Eduardo Campos.

GRÁFICO 13 - Variação percentual dos investimentos em segurança pública com relação ao total de investimentos realizados pelo Governo do Estado de Pernambuco (2004 - 2010)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI –, 2011.

Ainda seguindo as interpretações desenvolvidas pelo pesquisador, a política passa a apresentar resultados favoráveis mais expressivos quando o Governador se envolve mais diretamente nos rumos de sua execução e negligencia parte das ações previstas, elegendo prioridades a partir de um olhar sobre experiências nacionais e internacionais de redução de criminalidade exitosas. A este momento, conformado no segundo semestre de 2008, Jorge Zaverucha denomina “Pacto 2”.

3.2. Reformulações e desdobramentos do Programa ou a configuração do “Pacto 2”

As dificuldades encontradas na execução do Plano ao longo dos dois primeiros anos do Governo de Eduardo Campos, bem como os mecanismos sociais de cobrança por melhores resultados, fizeram com que propostas de soluções gerenciais e administrativas fossem implementadas. A Coordenação do Comitê Estadual de Governança do Pacto foi substituída, passando da gestão do vice-governador João Soares Lyra Neto para a do secretário de planejamento e gestão, Geraldo Júlio. No ano de 2008, o Comitê contou com o assessoramento do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), sediado em Minas

Gerais, para a “formatação dos procedimentos de gestão dos projetos do Pacto pela Vida, através da definição dos gargalos, do desdobramento da meta e da construção de indicadores para a definição de prioridades”, segundo texto presente no portal do Governo do Estado para divulgação das ações do Pacto pela Vida³⁵. As principais mudanças e reformulações promovidas para aprimoramento dos procedimentos gerenciais e monitoramento de projetos vinculados ao Pacto pela Vida podem ser resumidas nos seguintes itens:

- estruturação da gerência de análise criminal e estatística e implantação da gerência de ações governamentais, ambas sediadas na Secretaria de Defesa Social.
- estruturação de Câmaras Técnicas, responsáveis pela condução das soluções estratégicas vinculadas a cada área temática e pela interlocução com as diferentes organizações que possuem projetos previstos no Plano Estadual de Segurança Pública.³⁶
- operacionalização gerencial das vinte e seis Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPS), cobrindo todo o estado de Pernambuco, visando coordenar as operações de repressão qualificada entre a Polícia Civil e a Militar.
- incremento da capacidade técnica e operacional do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa de Pernambuco – DHPP –, que passou a ter competência exclusiva sobre a investigação de homicídios;
- definição de ações policiais permanentes voltadas à redução e controle de crimes violentos letais intencionais (CVLI) e tentativas de homicídio;
- execução de reuniões semanais do Comitê Gestor do Pacto, agregando os coordenadores das Câmaras Setoriais, as equipes de apoio da Secretaria de Defesa Social e da Secretaria de Planejamento e Gestão e a alta cúpula das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e dos órgãos periciais.

A redução nos números de crimes letais – homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal seguida de morte –, no estado de Pernambuco, sugere que as estratégias de

³⁵ Disponível em <<http://www.pactopela vida.pe.gov.br/pacto-pela-vida/monitoramento>>. Data de acesso: 31 de janeiro de 2011

³⁶ O início dos trabalhos das Câmaras ocorreu logo após a realização da I Conferência Estadual de Segurança Pública, realizada entre os dias 22 e 24 de julho de 2009. Atualmente, existem cinco câmaras setoriais: Defesa Social, Administração Prisional, Articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário, Prevenção Social e Combate ao Crack. Esta última foi estruturada apenas no primeiro semestre de 2010, mediante a constatação do número excessivo de homicídios em função do comércio e uso deste tipo de droga ilícita.

redirecionamento estratégico na implementação do Plano Estadual de Segurança Pública estão sendo exitosas, surtindo efeitos políticos³⁷ e sociais favoráveis. Em entrevista concedida à mídia pernambucana, o Secretário de Defesa Social, Wilson Damázio, ressaltou a queda acumulada, em comparação ao ano de 2006, de 26,37% nos indicadores de CVLI, para todo o estado de Pernambuco, e de 39,22% na Capital.³⁸

Em programa televisivo que apresentou as mudanças estruturais ocorridas em Pernambuco, a partir de 2007, o Governador do Estado aborda esse momento da política:

“Nós começamos a fazer essa mudança já em 2007, com a ajuda do Movimento Brasil Competitivo. Nós tivemos todo um apoio de suporte de gestão para inovar na gestão pública. A partir daí, instituímos carreiras no Estado de gestão, tanto no planejamento, como na administração, como nas finanças. Instituímos remuneração variada na educação, na área de segurança pública, com prêmios nas áreas que têm redução na violência³⁹, na área da saúde também... Tem bônus trimestral, para indicadores de segurança, nas vinte e seis áreas em que ‘são’(sic) distribuído o Estado... O Estado é distribuído em vinte e seis áreas⁴⁰. As áreas que batem meta, têm bônus trimestral por resultado e têm um bônus anual que chega próximo a um décimo-quarto salário... Tem uma equipe que faz o monitoramento e todo o mês eu faço o *check* com as lideranças das equipes de polícia nas vinte e seis áreas nos números que são cotejados e levantados pela equipe técnica.” (Governador Eduardo Campos)

Tais reformulações, entretanto, não se tornaram objeto de produção de um novo plano estadual de Segurança Pública, visto que, “por uma questão de disputa política, o governo

³⁷ Vale lembrar que, no processo eleitoral de 2010, o candidato à reeleição para Governador, Eduardo Campos, conquistou seu segundo mandato em primeiro turno, com cerca de 82% de votos. A divulgação das ações desenvolvidas no campo da segurança pública, durante seu primeiro mandato, foi uma das principais estratégias de sua campanha e, seguramente, contribuiu para que ele se tornasse o candidato mais votado em 2010.

³⁸ Conferir edição do Jornal do Comércio de 03 de dezembro de 2010, disponível em <http://jc3.uol.com.br/jornal/2010/12/03/not_402968.php>. Data de acesso: 10 de janeiro de 2011.

³⁹ O sistema de premiações instituído pelo governo do Estado foi normatizado pelas seguintes peças jurídicas, anexas a este trabalho: Lei no. 14.024, de 26 de março de 2010, cria o “Prêmio de Defesa Social” (PDS); Lei no. 14.319, de 27 de maio de 2011, faz complementações ao “PDS” e Lei no. 14.320, de 27 de maio de 2011, cria a “Gratificação Pacto pela Vida”.

⁴⁰ As Áreas Integradas de Segurança, ou “AISPS”, como são usualmente nomeadas, foram definidas em período anterior ao do início do Programa e por um outro governo, como esclarece um dos entrevistados. “A gestão de polícia posta em prática agora começou em 2005, quando um secretário fez a divisão do Estado por áreas e nomeou os gestores. Só que não havia cobrança. Não havia uma participação e não havia uma ingerência que quebrassem a resistência das polícias”. O documento que define a abrangência e limites geográficos de cada uma das AISPS encontra-se anexo a este trabalho.

não pode reconhecer estas mudanças, pois o Pacto obedece a uma estratégia de marketing eleitoral de um governo que busca um projeto definidor de sua marca”.⁴¹

As análises empreendidas por Zaverucha são sistematizadas por José Maria em sua tese de doutorado. Para o autor, o maior avanço observado na execução da política, a partir de seu segundo ano de existência, diz respeito à gestão por resultados, sob uma perspectiva nos órgãos e aparelho de segurança pública.

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

Este trabalho não arroga a tarefa de avaliar dos resultados ou repercussões estruturais da política. Esta seria uma ambição que exigiria a consideração ao monitoramento e ao controle metodológico sobre os indicadores de outros possíveis aspectos que poderiam estar presentes na realidade pernambucana atual – existência de políticas setoriais impactantes em outros temas estratégicos, tais como saúde, educação, serviços urbanos, direitos humanos, esportes; redução nos indicadores de desigualdade social do Estado e suas causas, entre outros aspectos – e que pudessem repercutir, direta ou indiretamente, sobre a inversão na curva de mortalidade violenta no Estado. O estudo em questão apresenta duas pretensões. A primeira consiste no mapeamento das estratégias e das soluções implementadas para a execução do Pacto pela Vida, sob a perspectiva conceitual da governança e da análise de redes de políticas públicas. A segunda tarefa, decorrente da primeira, visa clarificar em que medida tais respostas organizacionais, aplicadas aos problemas de mortalidade violenta, implicam em possíveis inovações ou em redundância de paradigmas tradicionalmente mobilizados no campo do controle criminal e da justiça.

⁴¹ A análise do pesquisador Jorge Zaverucha sobre a existência dos Pactos 1 e 2 encontra-se aqui sistematizada a partir de uma entrevista que realizei com ele em Recife, em 2 de dezembro de 2010, e por uma análise sua postada no Blog do Instituto Maurício de Nassau: <<http://www.institutomauriciodenassau.com.br/blog/pacto-1-e-pacto-2/#more-2861>>

Neste aspecto, a fala de um entrevistado externo à política ajuda a antecipar uma das constatações a serem desenvolvidas a partir da descrição dos elementos observados no campo:

“Eu acho que, hoje em dia, o que a gente tá vendo é muito mais uma questão de gestão e polícia do que essa jogada de *marketing* chamada Pacto pela Vida. Se você pegar o texto do Pacto pela Vida e você ver lá cento e trinta e oito propostas que existem, eu garanto a você que não é aquilo lá que tá fazendo a diferença. (...) A minha opinião sobre a mudança que existe em Pernambuco... talvez o nome Pacto pela Vida tenha ajudado, porque é uma coisa emblemática. (...) mas a mudança que houve foi gestão e polícia. Foi saber, na ponta do dedo, no computador, quem é o melhor delegado, quem é o pior delegado, quem é o melhor gestor, quem é o pior gestor.” (Eduardo Machado)

Essa opinião contrasta com o discurso de alguns dos gestores estratégicos entrevistados, os quais, retoricamente, defendem a perspectiva de que as ações práticas executadas, no âmbito do programa, têm a mesma abrangência e capilaridade sobre todos os setores que possuem representação na política. Se, por um lado, essas falas corroboram uma perspectiva propagandística do Pacto pela Vida – no sentido usado na fala transcrita acima – e uma retórica institucional, afinada com a programação de ações e tarefas previstas em seu documento norteador, por outro, sinaliza uma adesão dos quadros diretores e gerenciais à difusão de sua concepção inaugural.⁴²

⁴² Uma das lacunas não contempladas pelo estudo é a verificação da legitimidade e nível de adesão à política pelos operadores das agências com ações prescritas no Pacto. Não há também referências a estudos ou enquetes sobre a avaliação da política pela população. Em conversas informais com alguns moradores de Recife, não houve nenhuma manifestação de entusiasmo com a política. Apresentou-se a ideia de que houve, inclusive, uma maior insegurança com relação aos crimes contra o patrimônio. Já com alguns policiais “de rua”, as impressões foram de descrédito e insatisfação. No entanto, estas colocações configuram tão somente impressões, carentes, portanto, de validade metodológica.

Capítulo 4. Comitê Gestor do Pacto pela Vida, Gerência de Ações Governamentais e Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária

Nas próximas páginas, serão apresentados a estrutura de governança e os mecanismos de cooperação e articulação multisetorial, ritualizados nas reuniões semanais do Comitê Estadual de Governança do Pacto, usualmente denominado por seus participantes de “reunião das Câmaras Técnicas”. Tal instância foi criada com o propósito de promover o acompanhamento da execução da política, buscar soluções imediatas aos possíveis problemas e dificuldades diagnosticados, bem como articular os setores considerados estratégicos.

4.1. Reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida: a configuração do modelo *Compstat* aplicado à política de segurança pública de Pernambuco

4.1.1. O *Compstat* em análise comparada

A configuração da estratégia de uso da informação criminal, aliada à descentralização operacional das atividades e operações de policiamento, atualmente em uso no Estado de Pernambuco, apresenta características semelhantes ao uso do *Compstat* em Nova York. Tal ferramenta é compreendida como um sistema computadorizado, cujo propósito é qualificar o trabalho de inteligência, na orientação das atividades policiais, a partir da compilação de estatísticas criminais.

Segundo informam Jang, Hoover e Joo, *Compstat* é uma abreviação do termo “computer comparison statistics”. Apesar de referenciar uma solução de tecnologia da informação, envolve uma inovação gerencial abrangente, direcionada, mas não limitada, às agências policiais. São quatro os princípios básicos que orientam o uso do *Compstat*, segundo a concepção do *New York Police Department*: “(a) inteligência precisa e imediata, (b) célere desenvolvimento de recursos e pessoas, (c) estratégias efetivas e (d) rigoroso acompanhamento e avaliação”. (JANG, HOOVER e JOO, 2010: 389)

O *Compstat* representa a ‘combinação de uma estratégia e estilo de gerenciamento’, envolvendo a especificação de problemas em um dado território e tempo e o desenvolvimento de soluções focais para resolução desses problemas específicos. Essa ferramenta de policiamento tornou-se popular, nos anos 1990, perseguindo uma significativa redução

criminal em Nova York. O declínio da criminalidade, a partir dos indicadores arbitrados, em seguida a sua implementação, fomentou debates sobre a sua eficácia. Devido a sua conhecida história de sucesso em Nova York, o *Compstat* rapidamente se espalhou pelos Estados Unidos e, segundo os autores, tem sido ocasionalmente citado como a mais reconhecida gestão policial e estratégia no controle do crime. Foi absorvida por vários departamentos municipais de polícia, configurando-se como a forma mais rapidamente difundida de inovação das práticas policiais. Para alguns, inclusive, representou uma mudança paradigmática no policiamento, devido à rapidez de seus efeitos sobre a prevenção e redução criminal.

Intensivos encontros semanais ou mensais mantidos entre executores e gestores para discutir as respostas para padrões e tendências de crimes específicos são vitais para a estratégia *Compstat*. Eles servem como ferramenta de gestão para alcançar objetivos organizacionais, redução criminal e melhoria da qualidade de vida. Comandantes territoriais dividem seus planos estratégicos, progressos e resultados das operações na lida com os crimes na comunidade e questões de qualidade de vida, liderando a criação, avaliação e disseminação de novas estratégias. (JANG, HOOVER e JOO, 2010: 390)

Segundo Moore (2003), há algumas perspectivas sobre as quais pode ser definido o *Compstat*. Na primeira, *Compstat* poderia ser entendido como um “sistema de coleta de um conjunto particular de estatísticas, oferecendo medições para serviços policiais demandados e níveis de atividade policial. Nesse sentido, constata-se o seu método de funcionamento, que consiste na disponibilidade de informações criminais territorialmente desagregadas e absorvidas em um espaço de tempo bastante atual. Por exemplo, em alguns poucos dias posteriores ao dia de referência das ocorrências criminais que, uma vez organizadas e sistematizadas, produzem a informação.

Interpretado numa perspectiva menos estreita, o *Compstat* seria compreendido como um sistema técnico e um sistema gerencial. As informações produzidas e sistematizadas garantiriam aos gestores a condução de ações e estratégias afinadas com a missão da organização. Nessa dimensão interpretativa, estaria afinada com uma filosofia de governança e atuação em redes, em vista de possibilitar, nas reuniões de planejamento de operações com uso do aparato informacional, a busca de auxílio, seja de setores internos à organização, seja de outras organizações, caso estas estejam previstas no escopo de atuação do *Compstat*.

Ampliando a dimensão analítica, *Compstat* poderia ser entendido como um sistema gerencial tendente a reforçar o controle sobre as unidades operacionais e sobre os policiais, ainda que indutor de respostas criativas para a solução de problemas, os quais caberiam às forças policiais resolver. Como informa Moore, “também pode ser visto como parte de um novo estilo de gerenciamento policial que encoraja o foco no desempenho e na ênfase na experimentação e no aprendizado”. (MOORE, 2003: 531)

No sentido empregado acima, duas poderiam ser as repercussões do sistema, não excludentes entre si: indução ao uso de “tradicionais” estratégias de policiamento, as quais interpretam o trabalho policial como meio preferencial de obtenção do foco denotado ao sistema: a redução criminal. Por outro lado, pode contemplar também o trabalho articulado entre polícia e comunidade para o controle de crimes, desordens e medos.

No âmbito da investigação sobre os impactos do uso do sistema, e a despeito de sua popularidade, não são numerosas as pesquisas voltadas à avaliação de sua efetividade. Tampouco são comuns os trabalhos de análise de sua implementação fora do contexto norte-americano.

Um número de revisões do *Compstat* em Nova York tem uma forma de livros de defesa os quais assumem a efetividade. A maioria da pesquisa existente tem sido anedótica e qualitativa, portanto carecendo de generalização. Ademais, os poucos estudos que medem a efetividade do *Compstat* em Nova York encontraram resultados conflitantes quanto à relação casual entre a estratégia *Compstat* e o declínio das taxas criminais. (JANG, HOOVER e JOO, 2010: 388)

Os autores admitem as dificuldades implicadas no desenvolvimento de conclusões sobre a efetividade do *Compstat* para a redução das taxas criminais. Afirmam que pesquisas produzidas não foram convincentes em apontar resultados ou assumiram a impossibilidade de fazê-lo. Nesse sentido, torna-se necessária a realização de pesquisas adicionais que visem à avaliação do impacto do *Compstat* nas taxas criminais.

Ao analisarem a efetividade do *Compstat*, implementado no âmbito do *Fort Worth Police Department (FWPD)*, no Texas, concluem que os resultados indicam que a implementação do *Compstat* aumentou significativamente alguns tipos de aprisionamento *Broken Windows* (voltados ao cometimento de desordens e crimes de baixo potencial ofensivo), demonstrando o direcionamento da política local como uma aproximação a uma das filosofias do “Tolerância Zero”, de Nova York. Ademais, as análises produzidas indicaram significativas reduções em crimes de propriedade e nas taxas totais de crimes

registrados, mas falharam ao mostrar mudanças significativas nas taxas de crimes violentos. Entretanto, se a estratégia de aproximação do Compstat, empregada por Fort Worth, pudesse se resumir em uma palavra, essa seria: focando (*focusing*). Finalizam sua análise concluindo que as pesquisas desenvolvidas paralelamente em duas localidades – *Fort Worth* (EUA) e *Queensland* (Austrália) – demonstram evidências da sua afirmação anterior. O componente primário do modelo *Compstat* seria, então, a aplicação do princípio *focusing*⁴³.

Considerando as múltiplas possibilidades de observação e análise sobre o *Compstat*, Moore o define, em termos gerais, como “um sistema tecnologicamente baseado na mensuração de desempenho, contido em um sistema específico de gerenciamento, que organiza o uso dessa informação com o propósito de gerar *accountability* interna e aprendizado organizacional”. (MOORE, 2003: 532)

Moore referenda a constatação de que faltam pesquisas que avaliem a efetividade do modelo na redução criminal. Acrescenta também que é necessária a produção de investigações voltadas a entender em que medida as pressões e responsabilidades induzidas pelo sistema geram, factualmente, mudanças estratégicas nas relações profissionais. Também devem, na sua concepção, ser desenvolvidos estudos que busquem avaliar em que dimensão o *Compstat* contempla soluções e respostas criativas frente aos problemas, bem como serve como indutor do aprendizado e da mudança de paradigmas tradicionais, ao invés de se tomarem esses princípios como tácitos à implementação do sistema. “Penso que deveríamos observar o *Compstat* como um tipo específico de inovação administrativa no Departamento de Polícia, tratar a inovação como uma variável independente, para depois examinar os efeitos que essa inovação tem e como o Departamento de Polícia executa seu trabalho, tanto organizacionalmente, quanto substancialmente”. (*Ibid*).

4.1.2. O modelo *Compstat* pernambucano

⁴³ Essa foi uma constatação também do trabalho de campo realizado por mim em Pernambuco. Em entrevistas com alguns dos gestores estratégicos do Programa Pacto pela Vida, o uso ao termo “focando” foi muito frequente. Esse aspecto será abordado mais a frente.

Amparada em modelo de gestão por desempenho e resultados, nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto são comparados, para cada uma das vinte e seis áreas integradas, os indicadores de CVLI da semana em comparação à mesma semana do ano anterior. Além da análise de redução, estagnação ou aumento dos índices de letalidade violenta, é produzida uma análise, por Área Integrada de Segurança Pública, do desempenho, mensal ou semanal, de operações e ações pré-definidas.

Além da apresentação dos indicadores de resultado para os crimes resultantes em morte e para as operações empreendidas, são discutidas ações estratégicas articuladas entre as Câmaras Técnicas, de forma a buscar reverter os possíveis resultados desfavoráveis.⁴⁴

O acompanhamento das reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida ocorreu em dois momentos. Entre os meses de novembro e dezembro de 2010, período no qual realizei minha primeira incursão no campo, tive a oportunidade de estar presente em três dessas reuniões, as quais aconteceram nas quintas-feiras transcorridas entre os dias dezoito de novembro e dois de dezembro. Meu acesso à primeira delas foi possibilitado pelo diretor geral de polícia civil do Estado, mediante um convite feito no momento em que fui entrevistá-lo, no dia anterior à realização da vigésima sétima reunião do ano e a primeira em que estive presente.

As reuniões dos dias dezoito e vinte e cinco de novembro foram encontros de natureza ordinária, destinados à análise dos números de CVLI nas vinte e seis Áreas Integradas de Segurança Pública. A reunião do dia dois de dezembro, no entanto, contou com a convocação da imprensa local e visou à divulgação dos resultados obtidos quanto à redução da mortalidade violenta nos quatro primeiros anos do mandato do governador Eduardo Campos. Sete meses após a primeira ida à Recife, retornei para a realização de mais algumas visitas e entrevistas, assim como para buscar acesso às informações que ficaram pendentes. No dia 14 de julho de 2011, a reunião contou com a presença do governador de Estado. Nesta ocasião, foram discutidos os indicadores, bem como acionados os gestores das áreas integradas de segurança e os responsáveis pela definição das estratégias operacionais para reversão do

⁴⁴ Durante realização de pesquisa exploratória em Recife, tive a oportunidade de acompanhar três dessas reuniões, ocorridas nos dias 18 de novembro, 25 de novembro e 2 de dezembro de 2010. A observação desses momentos foi imprescindível para a compreensão de um marco fundamental, em que estava sendo realizado um balanço da implementação de quatro anos da política estadual de segurança pública. Em um segundo momento, retornei à Recife para assistir a uma das reuniões presididas pelo governador Eduardo Campos. Se, no final de 2010, havia um clima de celebração pela marca histórica do Estado na redução da mortalidade violenta, em julho de 2011, o tom do discurso era de cobrança e insatisfação diante da estagnação da curva de mortalidade.

quadro de estagnação e aumento tendencial das taxas de CVLI constatados durante os seis primeiros meses do ano.

A ida ao campo em dois momentos distintos foi importante, porque tornou evidente não apenas a dimensão gerencial das reuniões de quinta-feira, mas também seu caráter ritualizado de demarcação da condução política e liderança da autoridade máxima do governo do Estado.

4.1.3. Sistemática das reuniões ordinárias do Comitê Executivo do Pacto pela Vida

As reuniões ordinárias do Comitê Gestor Executivo do Pacto pela Vida são normalmente conduzidas pelo Secretário de Planejamento⁴⁵ e seguem um roteiro estabelecido pelo núcleo de gestão do programa. A pauta a ser discutida, bem como a “análise dos resultados” – entendida como a visualização gráfica dos indicadores gerais de desempenho sistematizados por Estado, Região Metropolitana e Áreas Integradas de Segurança Pública – é projetada, em forma de apresentação *Power Point*, para as autoridades participantes.

As reuniões aconteciam na Agência de Tecnologia da Informação de Pernambuco. Posteriormente, em 2011, passaram a ocorrer no prédio reformado da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, com melhor e mais aprimorada estrutura física. O formato da mesa de reuniões é em “U”, e no centro senta-se o coordenador.

⁴⁵ O secretário de planejamento, durante o primeiro mandato de Eduardo Campos, foi Geraldo Júlio. Concursado do Tribunal de Contas estadual e atualmente ocupando o cargo de secretário de desenvolvimento econômico, esteve à frente, entre os anos de 2007 e 2010, do processo de implementação do modelo de gestão por resultados do estado denominado “Todos por Pernambuco”. Em 2008, assumiu a condução do processo de consolidação do carro chefe dessa política, o Pacto pela Vida. Geraldo Júlio ocupou diferentes pastas no governo do estado de Pernambuco durante o último mandato do avô de Eduardo Campos, Miguel Arraes. Atuou no Ministério da Ciência e Tecnologia entre os anos de 2005 e 2006, período em que Eduardo Campos foi Ministro. Considerado braço direito do atual governador, Geraldo Júlio é apontado como provável candidato a sua sucessão. O sucessor de Geraldo Júlio no cargo de secretário de planejamento é Alexandre Rebêlo, Auditor Fiscal de Tributos Estaduais da Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

FIGURA 4 - Configuração da sala de reuniões do Comitê Gestor do “Pacto pela Vida”



Possuem acento na mesa os representantes máximos das seguintes agências e instâncias articuladoras:

1. Governador (na ocasião em que preside os trabalhos);
2. Vice-governador (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
3. Secretaria de Planejamento e Gestão (quando o Governador não está presente, toma o acento principal);
4. Procuradoria Geral de Justiça (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
5. Câmara de Articulação entre Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública;
6. Poder Judiciário (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
7. Defensoria Pública Geral (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
8. Secretaria Executiva de Gestão por Resultado;
9. Comando Geral do Corpo de Bombeiros;

10. Gerência Geral de Polícia Científica;
11. Delegacia Geral de Polícia Civil;
12. Comando Geral de Polícia Militar;
13. Secretaria da Criança e Juventude (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
14. Câmara Técnica de Enfrentamento ao Crack;
15. Câmara de Administração Prisional;
16. Câmara de Prevenção Social;
17. Assessoria Especial do Governador (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
18. Chefia de Gabinete do Governador (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);
19. Secretaria da Casa Civil (na ocasião em que o Governador preside os trabalhos);

As reuniões seguem, normalmente, a seguinte ordem estabelecida de assuntos a serem abordados:

- Análise dos resultados das estatísticas de Crimes Violentos Letais e Intencionais referentes à semana anterior à semana de referência da reunião, ao acumulado do mês em comparação ao mês do ano anterior e do acumulado do ano em comparação ao mesmo período do ano anterior;
- Análise dos indicadores, operações e ações monitoradas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco para cada uma das vinte e seis áreas integradas de segurança;
- Apresentação de diagnóstico situacional produzido pelo delegado e comandante de área e das proposições para redução dos indicadores de criminalidade violenta locais;
- Fechamento de ata sumária com as deliberações pautadas pelo coordenador da reunião durante as intervenções ocorridas ao longo da reunião.

Nas próximas páginas, serão analisados os procedimentos, instrumentos e estratégias observados no desenvolvimento das reuniões.

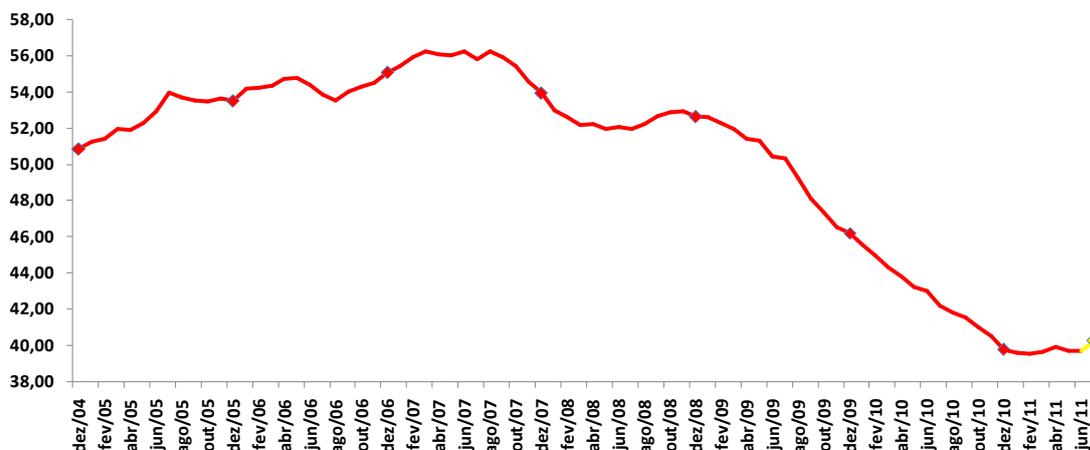
4.1.4. Análise comparada dos resultados das estatísticas de Crimes Violentos Letais e Intencionais⁴⁶

A comparação é sempre estabelecida em referência aos resultados do mesmo período correspondente ao ano anterior, os quais tornam-se o parâmetro para o estabelecimento da meta de reduções acumuladas. Assim, são verificados os desempenhos dos números da semana antecedente ao dia da reunião, dos valores acumulados no mês de referência e dos valores acumulados no ano de referência. São verificados os seguintes parâmetros comparativos: cumprimento da meta para a semana de referência da reunião; atendimento da meta para os valores acumulados no mês de referência (esse parâmetro está ausente, em se tratando da análise dos resultados de referência à primeira semana do mês); projeção do mês de referência com relação ao desempenho obtido nas semanas anteriores ao fechamento do mês (esse parâmetro está ausente, em se tratando da análise dos resultados de referência à última semana do mês) e atendimento da meta para o acumulado do ano de referência.

Após a apresentação dos gráficos contendo a sistematização dos parâmetros de avaliação expostos acima, é demonstrada a curva de evolução das taxas dos Crimes Violentos Letais e Intencionais. Esse é o quadro que apresenta o desempenho, em termos históricos, das taxas. No gráfico, são pontuados os comportamentos mensais – aumento ou queda – da quantidade de CVLI por cem mil habitantes, considerando-se a evolução obtida, desde o mês de dezembro de 2004, até o mês anterior ao do mês de referência da reunião. No quadro abaixo, encontra-se a progressão das taxas de CVLI apresentada na Reunião do Comitê Gestor do Pacto, ocorrida em 14 de julho de 2011.

⁴⁶ Na reunião coordenada por Eduardo Campos, ocorrida em 14 de julho de 2011, a pauta das apresentações iniciou-se, excepcionalmente, pela demonstração gráfica dos seguintes resultados, abrangendo todo o primeiro semestre de 2011: ranking, por maiores variações decrescentes, referentes aos territórios, às áreas integradas de segurança e aos meses de janeiro a junho de 2011; média semanal dos Crimes Violentos Letais e Intencionais e resultados das operações semanais. Este foi um relatório para prestação de contas ao governador, em vista da situação de estagnação da curva de evolução das taxas de crimes violentos letais e intencionais, verificada nos meses de dezembro de 2010 a junho de 2011.

GRÁFICO 14 – Evolução das taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais, por cem mil habitantes, no Estado de Pernambuco (dez. 04 a jun.11)



Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social de Pernambuco/Gerência de Ações Governamentais

Como pode ser observado, a curva passa a apresentar estagnação, seguida de queda gradual – embora com um pico ascendente nos meses finais de 2008 – a partir do período em que houve o lançamento oficial do Pacto pela Vida. Por ser, em geral, uma apresentação positiva no que se refere a uma relativa avaliação de desempenho da política, essa é uma representação frequentemente utilizada em palestras proferidas por representantes do Governo. Entretanto, a partir de dezembro de 2010, o desempenho dos números volta a apresentar estagnação, seguida de aumento sutil, em junho de 2011. Esta sinalização de uma possível mudança de rumo no cenário positivo apresentado até então, com um incremento inesperado, após treze meses de queda progressiva, definiu o tom da reunião coordenada pelo governador, e que será objeto de análise mais a frente. É interessante notar que, após a apresentação desses números, os quadros de progressão das taxas de CVLI, utilizados nas reuniões de gestão da política, não sejam mais disponibilizados para consulta na página do Pacto pela Vida – vinculada ao portal do Governo do Estado de Pernambuco – e única fonte pública para prestação de contas e apresentação dos resultados.

Seguida à apresentação da curva de desempenho das taxas de CVLI, são projetados, conjuntamente, os resultados das metas semanais para todos os meses do ano.

Os indicadores de desempenho referentes aos focos de atuação são demonstrados em seguida. Focos de atuação são áreas e municípios considerados prioritários para a atuação policial, apontados pelo acompanhamento dos indicadores desagregados de CVLI. Segundo esclarece uma informante:

“O estado todo é área de prioridade. Entretanto, nas áreas em que há a maior incidência de CVLI, foi focada a atuação policial. Dessa maneira, diminuiu-se de oitenta e seis focos para setenta e sete. Isso foi um avanço também. Áreas que reduziram sobremaneira os índices de violência, que já não precisam mais de tanta ‘ostensividade’, desse posicionamento focal. Nas diferentes áreas, há focos de atuação.” (Assessora da Gerência Geral de Ações Governamentais da Secretaria de Defesa Social)

A estrutura de apresentação dos resultados dessa estratégia seguem a mesma lógica daquela empregada para os quantitativos gerais de CVLI.

As projeções comparativas encerram-se com quadros de apresentação dos desempenhos obtidos pelas vinte e seis Áreas Integradas de Segurança Pública, seja para os indicadores gerais de CVLI, seja para o indicador de desempenho chamado *Meta Qualis*. Os quadros são representados pelas áreas nominadas em uma tabela e por sua representação geográfica, visualizada por meio de um mapa do estado de Pernambuco. A *Meta Qualis* é um dos inúmeros indicadores de desempenho produzidos pela gerência de ações governamentais para monitoramento das ações planejadas para execução do Pacto. Ela consiste na comparação da taxa de CVLI da AISP com a taxa média de homicídio no Brasil.

A visualização dos desempenhos obtidos com relação a todos os indicadores assumidos segue o uso de um sistema de cores. Nele, o verde é usado para indicar um bom desempenho, o amarelo, para um desempenho regular, e o vermelho, para um desempenho considerado ruim. A cor a ser aplicada na visualização do desempenho para os indicadores específicos é indicada por critérios arbitrados pelo núcleo de gestão da política. Para o acompanhamento de resultados da *Meta Qualis*, por exemplo, o verde é empregado nas áreas que apresentaram, no mês de referência, taxa de, no máximo, 25,4 Crimes Violentos Letais e Intencionais por cem mil habitantes. O indicador amarelo é empregado para aquelas que apresentaram taxas entre 25,4 e 39,7 e o vermelho, para valores acima deste critério.

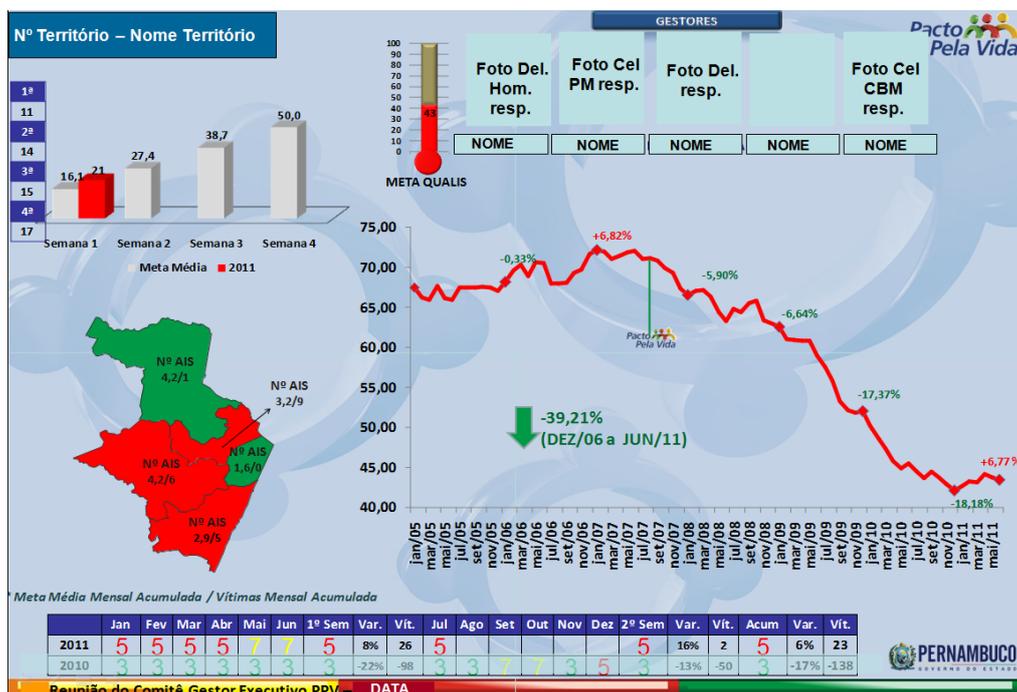
4.1.5. Análises regionalizadas dos indicadores de desempenho

As operações e ações monitoradas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, para cada uma das vinte e seis áreas integradas, são apresentadas após a

projeção das análises comparadas dos resultados gerais dos Crimes Violentos Letais e Intencionais.

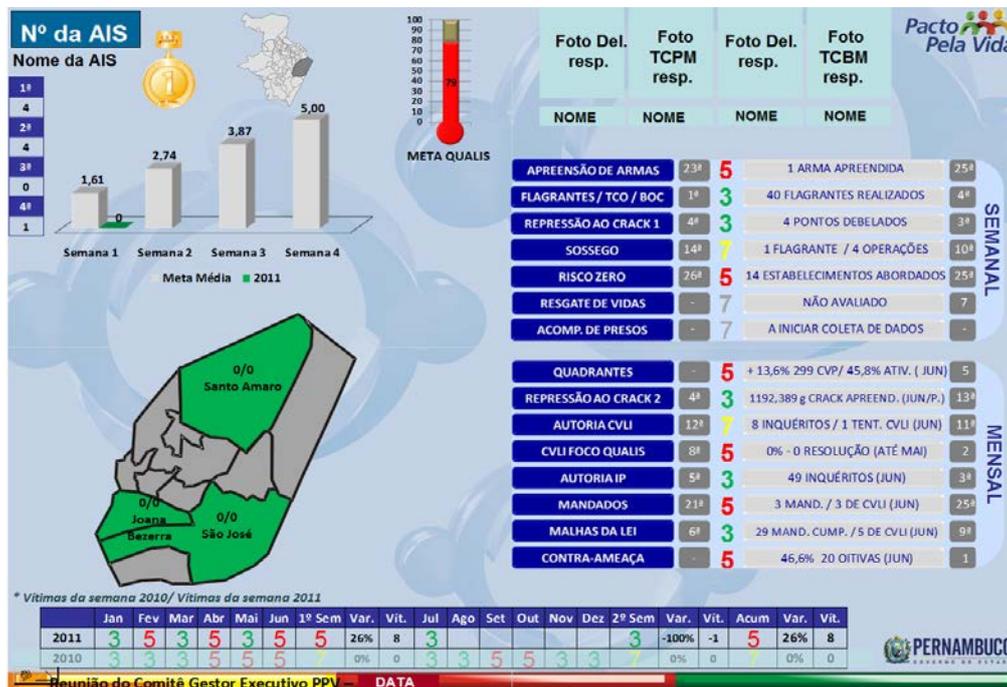
Nesta parte da reunião, são apresentados os indicadores, os dados desagregados e as operações monitoradas. As informações contidas nas lâminas tem um formato padronizado. São apontados, por meio de fotos, os gestores responsáveis – policiais militares, bombeiros (em alguns casos) e policiais civis – por cada uma das áreas ou territórios. Graficamente, são disponibilizadas também informações sobre projeções do mês; evolução das taxas locais de CVLI, bem como os mapas e tabelas dos municípios que compõem a área ou território, marcados em vermelho, amarelo ou verde. A representação visual esquemática sobre os dados, informações e indicadores padronizados, projetados na parte da Reunião do Comitê Gestor voltada às análises regionalizadas dos indicadores de desempenho, encontra-se disponível nas figuras que se seguem:

FIGURA 5 – Disposição de informações e indicadores de desempenho, semanais e mensais, correspondente aos Territórios contemplados pelo “Pacto pela Vida”



Fonte: Gerência Geral de Ações Governamentais da Secretaria de Defesa Social

FIGURA 6 – Disposição de informações e indicadores de desempenho, semanais e mensais, correspondente às Áreas Integradas de Segurança contempladas pelo “Pacto pela Vida”



Fonte: Gerência Geral de Ações Governamentais da Secretaria de Defesa Social

Para as Áreas Integradas de Segurança, são apresentadas as metas e resultados das operações⁴⁷ determinadas. A observância dos conteúdos contemplados na definição de cada uma dessas ações, que abrangem acompanhamentos semanais ou mensais, bem como os indicadores adotados para monitoramento dos seus resultados, sinaliza os perfis de estratégias e soluções em implementação no campo da segurança pública pernambucana.

Segue abaixo uma descrição das operações que apresentam monitoramento mensal:

- *Malhas da Lei*: quantidade de operações conjuntas das Polícias Civil e Militar para dar cumprimento aos mandados de prisão em todo o Estado.
- *Repressão ao Crack 2*: quantidade de droga apreendida – crack, pasta base de cocaína e cocaína –, observando o flagrante. São consideradas pontuações diferentes, para a configuração do desempenho, a depender se houve ou não flagrante.

⁴⁷ A descrição das operações foi retirada de material governamental utilizado para divulgação das ações do Pacto pela Vida e gentilmente cedido por representante da Secretaria de Planejamento de Pernambuco. Tal configuração de atividades reflete um momento de implementação da política, visto que as atividades avaliadas nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto são variáveis, mediante reformulações advindas das necessidades circunstanciais das atividades de repressão ou prevenção criminal.

- *Autoria CVLI*: Resolubilidade prioritária dos inquéritos de Crime Violento Letal e Intencional consumado e tentado. O medidor de eficácia é a quantidade de inquéritos policiais concluídos nessas duas categorias.
- *Autoria CVP*: Acompanhamento dos inquéritos de Crime Violento contra o Patrimônio, de grande repercussão, ocorridos, no mês anterior, de maneira a concluí-los com autoria.
- *Quadrantes de segurança*: Operação policial voltada ao patrulhamento e abordagem em quadrantes delimitados, objetivando aumentar a sensação de segurança, prevenir e reprimir o Crime Violento contra o Patrimônio, bem como o tráfico de drogas, o tráfico e porte ilegal de armas. O indicador utilizado é a redução percentual dos crimes focais nas áreas definidas.
- *Mandados*: Consiste na articulação dos delegados com o Ministério Público e o Poder Judiciário, objetivando a expedição de mandados de prisão. A medida usada para o resultado é a quantidade de mandados de prisão expedidos.
- *Contra-ameaça*: Intimação do autor de ameaça registrada nas delegacias circunscricionais ou seccionais e realização de oitiva. O fator de medição é o número de intimações com oitivas realizadas.
- *Transporte seguro*: quantidade de crimes violentos contra patrimônio praticados em transportes coletivos. O indicador adotado é a redução de ocorrências deste tipo criminal.
- *CVLI Focos qualis*: quantidade de inquéritos policiais tratando de crimes de grande repercussão ou gravidade remetidos, com autoria definida, ao judiciário.
- *Autoria IP*: Operação de Acompanhamento dos inquéritos policiais de crimes hediondos (exceto CVLI), tráfico de drogas e Crime Violento contra o Patrimônio. O indicador usado para medição é o número de inquéritos concluídos.

As ações, cuja avaliação tem periodicidade semanal, são as seguintes:

- *Repressão ao Crack 1*: operação policial com o objetivo de debelar os pontos de distribuição da droga. O critério para medição de resultado é o número de pontos debelados.
- *Carrossel de Fogo*: operação policial que consiste na definição de pontos de abordagem e policiamento do perímetro estratégico, a partir da constatação das áreas (*hot spots*) com maior incidência de crimes violentos letais e intencionais. Os parâmetros de acompanhamento são o número de armas de fogo apreendidas e flagrantes realizados.
- *Risco Zero*: Operação policial que prevê a realização de abordagens em bares e boates. Os indicadores usados para acompanhamento são o número de armas de fogo apreendidas e flagrantes realizados.
- *Sossego*: Operação policial para combate aos crimes ambientais e de trânsito, à poluição sonora e à alcoolemia. A informação utilizada na medição dos resultados é a quantidade de Termos Circunstanciados emitidos.
- *Resgate de vidas*: Ação do Corpo de Bombeiros, em parceria com o Sistema Único de Saúde, para o atendimento agilizado de vítimas de crime violento intencional, com alto risco de morte, ocorridos na Capital e RMR. Considera-se o número de pessoas vitimadas por agressão e socorridas com vida nos hospitais para medição de resultado.

Algumas das operações encontram-se circunscritas às competências policiais, não demandando um processo necessário de articulação ou cooperação entre as agências. As outras ações que as preveem, em seus termos, são *Malhas da Lei*, *Mandados* e *Resgatando Vidas*. O processo de definição e implantação das operações não é estanque. Algumas são circunstanciais, visando atender a um problema específico. Este é o caso da *Carrossel de Fogo* e da *Transporte seguro*, que, em minha segunda ida à Recife, já não eram contempladas no pacote de operações monitoradas pela reunião do Pacto. *Resgatando vidas*, por outro lado, é uma ação nova, presente no quadro de operações mensais, mas que não estava sendo avaliada, no âmbito das reuniões, até julho de 2011.

O Planejamento operacional de 2011⁴⁸, da Secretaria de Defesa Social, previa a absorção de operações que não apresentam um direcionamento exclusivo à redução dos crimes letais ou ao perfil predominante sobre o controle criminal ou, nos termos de Mark Moore, sobre o “agressivo patrulhamento preventivo”. (MOORE, 2003)

Entre essas ações, destacam-se as seguintes:

- *Operação Ouvindo o Cidadão*: Consiste no acompanhamento das reclamações e críticas da população encaminhadas à Ouvidoria da SDS. Mede a avaliação de satisfação positiva do cidadão, após medidas de ajuste implementadas, nas Áreas Integradas de Segurança.
- *Operação Corregedoria Total*: busca supervisionar as escalas dos policiais civis, policiais militares e servidores dos institutos, de modo a averiguar a atividade desempenhada, bem como a regularidade presencial. O Foco de avaliação de seus resultados é o número de unidades supervisionadas.
- *Operação Dpmul*: visa à redução dos CVLI's contra as mulheres na Capital, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Surubim, Caruaru, Garanhuns e Petrolina, com foco na conclusão de inquéritos policiais com autoria.
- *Operação Veículo Seguro*: busca reduzir, em comparação ao ano anterior, o número de roubos e furtos de carros e motos, na Capital e Região Metropolitana de Recife, a partir de investigação e captura de envolvidos.
- *Operação Laudo Prioritário*: busca reduzir o tempo da produção das peças periciais com relação aos casos de homicídios, de modo a elaborá-los no prazo máximo de 10 dias em relação ao requisitório.

Essas propostas parecem sinalizar uma preocupação, por parte do Comitê Gestor da política, em abranger um escopo maior de responsabilização e reconhecimento de agências afins sobre as tarefas impostas para a implementação do Pacto pela Vida. Por outro lado, podem igualmente representar as competições, no interior do campo, por legitimidade e reconhecimento.

⁴⁸ Agradeço a representantes do núcleo de gestão a disponibilização de parte do material utilizado para análise das ações.

Um caso emblemático desse processo é a absorção da *Resgate de Vidas* no âmbito do modelo de gestão da política.

Os Bombeiros não contavam com nenhuma previsão de ação no modelo original do Pacto. Em dezembro de 2009, entretanto, o comandante da organização, Cel. Carlos Eduardo Casanova, apresentou um projeto ao governador, prevendo a aquisição de equipamentos e pessoal, para consolidação de uma estratégia voltada à redução do tempo de atendimento às vítimas de homicídio tentado. Para referendar o projeto, alguns oficiais produziram um levantamento verificando os padrões de trauma produzidos nas vítimas, bem como o percentual daquelas que mantinham uma sobrevida e de quanto era esse tempo até o óbito.

“A gente tinha a *expertise* no trauma por acidente, mas não tinha no crime. Então, olhando esses dados todos, e cruzando, e discutindo, e lendo, o que é que a gente concluiu? Depois do crime, o que resolve não é polícia. (...) Depois do trauma, depois do crime, o que resolve não é a polícia. É o sistema de emergência e os hospitais de emergência. Porque ninguém morre naquele segundo, instantaneamente. Você precisa de uma lapidação violentíssima, de um choque terrível. Mas que é uma minoria. Então, estudando a letalidade, a gente verificou que: cinquenta por cento das vítimas de crime morrem quase que de imediato. Esse imediato significa cinco minutos. O que é quase uma execução. (...) As pessoas que morrem em cinco minutos são muito difíceis de serem salvas. Mas eu tenho os outros cinquenta por cento. (...) Vinte e cinco por cento morrem em dez, até quinze minutos. Então, morre de imediato. Alguns chegam a quinze, vinte minutos. Esses aí, há uma pequena chance de sobrevida. (...) Aí, sobram os outros vinte e cinco por cento. Aí sim, é o trabalho principal.” (Cel. Casanova)

Com a apresentação do projeto e posterior aprovação pelo governador, foram realizadas as aquisições e formação de socorristas. Segundo o entrevistado, a ação absorveu uma demanda reprimida. Antes de 2009, os bombeiros executavam setecentos atendimentos. Com a estruturação do projeto, passaram a contabilizar duas mil e quinhentas ocorrências, sendo vinte por cento delas homicídios tentados. Os número de atendimentos realizados para vítimas de tentativas de morte violenta foram disponibilizados pelo Comando do Corpo de Bombeiros de Pernambuco, segundo os gráficos que se seguem.

FIGURA 7 – Número de Vítimas de Homicídio Tentado Atendidas pela Operação *Resgate de Vidas* (2010-2011)



Fonte: Secretaria de Defesa Social

A fala do entrevistado, transcrita acima, aponta para uma preocupação em firmar uma competência ou habilidade não passível de rivalizar com as atribuições da polícia, demarcando legitimidade para a inserção no ambiente de implementação de ações, disputa por recursos e reconhecimento organizacional.

À apresentação dos indicadores e dados desagregados por Território e Área Integrada de Segurança, segue-se a explanação, pelos gestores responsáveis pela área convocada, do seu levantamento situacional.

4.1.6. Apresentação de diagnóstico situacional e local

Neste momento da reunião, são convocados comandante da polícia militar e delegado da polícia civil para prestarem esclarecimentos e tecerem um diagnóstico situacional acerca do contexto de violência, criminalidade e desordens da área que vigiam. Solicita-se também aos oradores que falem da estrutura organizacional disponível e façam proposições para a redução dos indicadores de mortalidade violenta locais. O parâmetro para definição dos gestores da área de segurança a serem convocados é a constatação daquela que apresentou os piores indicadores com relação às análises produzidas nas semanas anteriores.

Neste item, farei um breve relato acerca da apresentação realizada em uma das reuniões em que estive presente como observadora, em novembro de 2010. Para tanto, preservarei a referência da área, bem como o nome dos gestores envolvidos. Em seguida, tecerei algumas impressões sobre esse momento.

Os oradores iniciam a apresentação com uma descrição das características regionais, dos recursos físicos disponíveis, bem como da análise desagregada dos registros de mortalidade violenta.

O coordenador da reunião e Secretário de Planejamento faz uma intervenção pontuando a razão da convocatória. Ressalta que a região em debate apresentou uma acentuação do crescimento no número de homicídios após a implementação do Pacto pela Vida. Isso caracterizaria uma situação atípica em comparação aos demais territórios. Declara que as taxas apresentadas pelos gestores configuram uma situação inaceitável para os padrões de queda acentuada naquele momento e ressalta que a presença dos gestores não é um constrangimento ou crítica à atuação dos profissionais envolvidos, mas um mecanismo para mobilizar o auxílio e cooperação dos presentes.

Dando continuidade à apresentação, os representantes de área apontam que, na região em questão, houve, nos últimos anos, um incremento do comércio e um conseqüente aumento na circulação financeira. Entretanto, os avanços econômicos não foram acompanhados por uma melhora das estruturas urbanas ou das condições sociais e de lazer. Foi constatado o aumento do consumo de drogas, bebidas e conflitos em festas privadas, em função de não haver nenhum acesso a bens culturais. Por outro lado, a “vadiagem” é tomada como um elemento propiciador dessas condições e do aumento da violência. O tráfico de drogas também é entendido como um fator que influencia diretamente o incremento das taxas de CVLI. Por outro lado, consideram que os homicídios estão presentes também na área rural.

Os gestores finalizam a apresentação informando que convocaram uma reunião com industriais e comerciantes locais. Entendem que as dificuldades são estruturais, uma vez que, a despeito do aumento da arrecadação de impostos, propiciado pelo desenvolvimento das transações comerciais, apenas as polícias estão presentes como aparelho de Estado.

A partir desse momento, são tecidas as considerações, pelos demais participantes, e definidas as deliberações quanto à situação apresentada. O coordenador da reunião solicita que as Câmaras de Articulação e Defesa Social troquem informações com a prefeitura da área, de modo a estabelecer uma dinâmica de interação.

O representante da Câmara Técnica do Judiciário informa que um desembargador e o corregedor foram vítimas de roubo nessa região e que houve denúncias de cooperação do juiz

com criminosos locais. Aponta que, atualmente, o judiciário está atuando fortemente para a extinção desses casos.

Um dos presentes aponta que um plano de ocupação do espaço urbano deve pressupor a articulação entre diversos setores. Especula que a situação de criminalidade no local deve apresentar uma relação direta com a desorganização urbana e que devem ser aprimorados os mecanismos de articulação com os municípios. Igualmente devem ser pensados os requisitos e estratégias para a ocupação do espaço urbano, estabelecendo-se um método de abordagem da ação. Nesse sentido, é defendida a possibilidade de criação de uma Câmara Técnica, no âmbito do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, de articulação com os municípios.

Após as considerações feitas, a reunião é finalizada com o registro, em ata, da necessidade de agendamento de encontro entre os representantes das Câmaras de Defesa e Articulação e o prefeito da área.

Essa é uma descrição sumária de um momento pontual da reunião. Ao longo das suas horas de duração, várias intervenções são realizadas. Em alguns momentos, os gestores presentes são chamados a prestar esclarecimentos quanto a situações ou indicadores problemáticos observados em suas áreas de atuação. Em outros, um representante de Câmara Técnica intervém para dar sugestões ou sugerir auxílio. Entretanto, ficam muito evidenciados dois aspectos observados nessas reuniões. O primeiro deles é o caráter operacional e objetivo desses eventos. A pauta de discussões é extensíssima (as apresentações possuem, em média, oitenta lâminas), porém a ata é bastante simplificada. Por outro lado, as interações ou propostas de cooperação entre as áreas temáticas não é tão evidenciada. As reuniões, ao menos nas ocasiões em que as observei, são absolutamente tomadas por uma concepção de que a temática tratada está, definitivamente, sob a responsabilidade das forças policiais. Evidências disso são o conteúdo das apresentações projetadas, que pauta as discussões, a definição dos profissionais responsáveis pelas áreas e a pouca participação dos representantes das Câmaras Técnicas, que não a de Defesa Social, nos temas abordados. Uma pauta tão extensa, aliada ao fato de serem concentradas as discussões em elementos pautados numa visão tradicional de policiamento, criam poucas oportunidades a uma real interação entre suas agências e atores. De qualquer forma, a natureza e abrangência das possíveis interações e cooperações precisa ser melhor investigadas.⁴⁹

⁴⁹ Durante minha permanência no campo, tentei acompanhar as reuniões semanais específicas de cada uma das Câmaras Técnicas existentes. Entretanto, os acessos foram recusados.

4.1.7. Liderança política e pressão sobre as polícias

Um outro ponto notável acerca das reuniões centrais de gestão da política é a muito evidenciada liderança e autoridade da figura do coordenador, seja aquele quem ocupa a cadeira, na ocasião, o Governador do Estado ou o Secretário de Planejamento⁵⁰. Essa opção política e técnica sinaliza o comprometimento da instância máxima com a pauta, além de fornecer as pressões adequadas para quebrar possíveis resistências organizacionais à execução do plano. Por outro lado, a escolha de nomear um técnico – Secretário Geraldo Júlio – para coordenar os assuntos de polícia busca ressaltar o mote de gestão estratégica denotado ao Pacto pela Vida.

Nas entrevistas realizadas, em vários momentos foi abordada a importância do papel de liderança do governador para a execução da política. Segundo análise de um dos entrevistados,

“Uma coisa importante que eu vejo aqui e uma grande mudança. Que aqui a gente tem (...) o governador, que é um governador que acompanha dado de segurança pública, não do ponto de vista de saiu no jornal, daí ele vai acompanhar. Não. Acompanha no nível de detalhamento daquelas reuniões. O segundo é o Geraldo Júlio, que é um cara assim diferenciado sob todos os aspectos. Ele é o ‘gerentão’ do governo, tem tudo ali na palma da mão e é um super secretário, tem muito poder e trafega acima dos outros secretários. Então, ele tem moral pra fazer a coisa andar em vários níveis.” (Eduardo Machado)

No dia 14 de julho de 2011, a reunião do Comitê Gestor do Pacto apresentou, como pauta extraordinária, a discussão sobre o relativo aumento do registro de Crimes Violentos Letais e Intencionais no mês anterior. Conforme apresentado no Gráfico 13, a curva decrescente de homicídios estagnou, a partir de dezembro de 2010, e apresentou um aumento em junho. Na ocasião, foram convocadas as representações máximas do judiciário, do Ministério Público e das polícias, para que o Governador se pronunciasse acerca das medidas emergenciais que seriam tomadas a partir daquele momento. Anteriormente, foram apresentados, de acordo com modelo usualmente assumido nas reuniões, os resultados gerais

⁵⁰ Na ocasião em que o Secretário de Planejamento não esteve presente, ocupou o acento o Secretário de Segurança Pública.

e análises comparativas no mês anterior e no semestre, bem com a situação de cada uma das vinte e seis áreas de segurança.

Em seguida, foram convocados os dois gestores responsáveis por uma das áreas para se pronunciarem acerca das ações desenvolvidas e que, supostamente, teriam redundado em diminuição dos indicadores de letalidade violenta na região. Como principal fator de redução, apontam os mecanismos de integração entre Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público para cumprimento das metas referentes às operações autoria CVLI e Mandados. Informam que, desde a instalação da operação, os números de Crimes Violentos Letais começou a cair. Como diagnóstico da atuação da Polícia Civil, o gestor da área aponta o conhecimento geográfico da região; a celeridade das investigações, independentemente dos procedimentos instaurados pelo Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa⁵¹ – DHPP –; a alocação das equipes de CVLI⁵² nas delegacias circunscricionais da área e a interação com a Polícia Militar, com o Departamento de Narcóticos, com o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, com o Ministério Público e com a Prefeitura.

Como medidas preventivas adotadas pela Polícia Militar, são apontadas a constante fiscalização de bares e estabelecimentos similares; elevado percentual de ativação das áreas quadrantes; realização de escalas com oficiais para o trabalho no período noturno; criação de uma Companhia especializada no controle de CVLI; utilização do COPOM (sistema de comunicação interna dos comandos e batalhões com as viaturas) para divulgação de ordens, metas e orientações aos policiais que atuam na rua; e criação de um curso de informática oferecidos pelos policiais para os jovens.

As medidas de integração realizadas pela Polícia Civil, segundo o palestrante, foram: operações conjuntas com a Polícia Militar, nos finais de semana; reuniões com a prefeitura da área; apoio da secretarias municipais de desenvolvimento social, controle urbano, transporte, turismo e saúde; bom relacionamento com o Ministério Público e com juízes da Vara Criminal; articulação com as equipes de CVLI e realização de reuniões conjuntas com a PM.

Interessante notar que esse momento confirma o olhar “naturalizado” da atuação policial como medida garantidora de resultados sobre a redução das ocorrências criminais letais. As ações elencadas pelos policiais são tomadas como medidas tácitas de decréscimo,

⁵¹ O gestor informou que a atuação da delegacia circunscricional nos casos de homicídio deve ser integrada com a DHPP, uma vez que esta tem a competência exclusiva na investigação das mortes violentas.

⁵² Refere-se aos grupos de policiais com treinamento investigativo especializado em homicídios, vinculados ao DHPP e lotados nas delegacias circunscricionais.

sem a preocupação em se recorrer a uma avaliação mais aprofundada, com método, sobre essa questão. Os diagnósticos situacionais apresentados não partem, igualmente, de uma visão multilateral do problema. São resultado, dessa forma, do olhar operacional dos gestores e de medidas implantadas que, paradigmaticamente, poderiam confirmar, se devidamente avaliadas, serem reformulações de procedimentos tradicionais de atuação.

Após as apresentações, o Governador Eduardo Campos inicia sua fala. Em seu discurso, coloca o papel que as reuniões do Comitê Gestor tem nos avanços produzidos na segurança pública do Estado, sendo reflexo da busca por uma gestão mais qualificada, com foco em resultados. Aponta, entretanto, que há falhas nítidas no sistema de justiça criminal e que os resultados apresentados na reunião evidenciariam esse fato. A sua fala assume um tom austero.

“É totalmente incompatível com o grau de conceituação técnica, de respeito da opinião nacional, os resultados que nós tivemos. E eles são incompatíveis também com o nível de investimento. Sinceramente, eles são incompatíveis com o nível de investimento. Nós investimos... O fato é que nós investimos cento e setenta milhões de reais em investimento. Não é custeio, reforma... é investimento nas polícias. Isso é mais do que duas vezes e meia a média histórica que nós tínhamos, corrigido pelo maior índice de inflação que possa adotar. Nós fizemos as maiores contratações para as forças policiais. Hoje, não tem um estado na federação que tenha a relação de policiais na ativa e população que Pernambuco tem. Então, ninguém me venha mais falar de pessoal, porque tem gente dando resultado muito melhor que o nosso e que tem, proporcionalmente, muito menos problema⁵³.”

O Governador ressalta que, além dos investimentos realizados, houve um grande esforço na execução de concursos para a contratação de novos policiais, nas duas forças de segurança e sinaliza a possibilidade de que os avanços obtidos pelo Programa, bem como os investimentos demandados, poderiam ser perdidos.

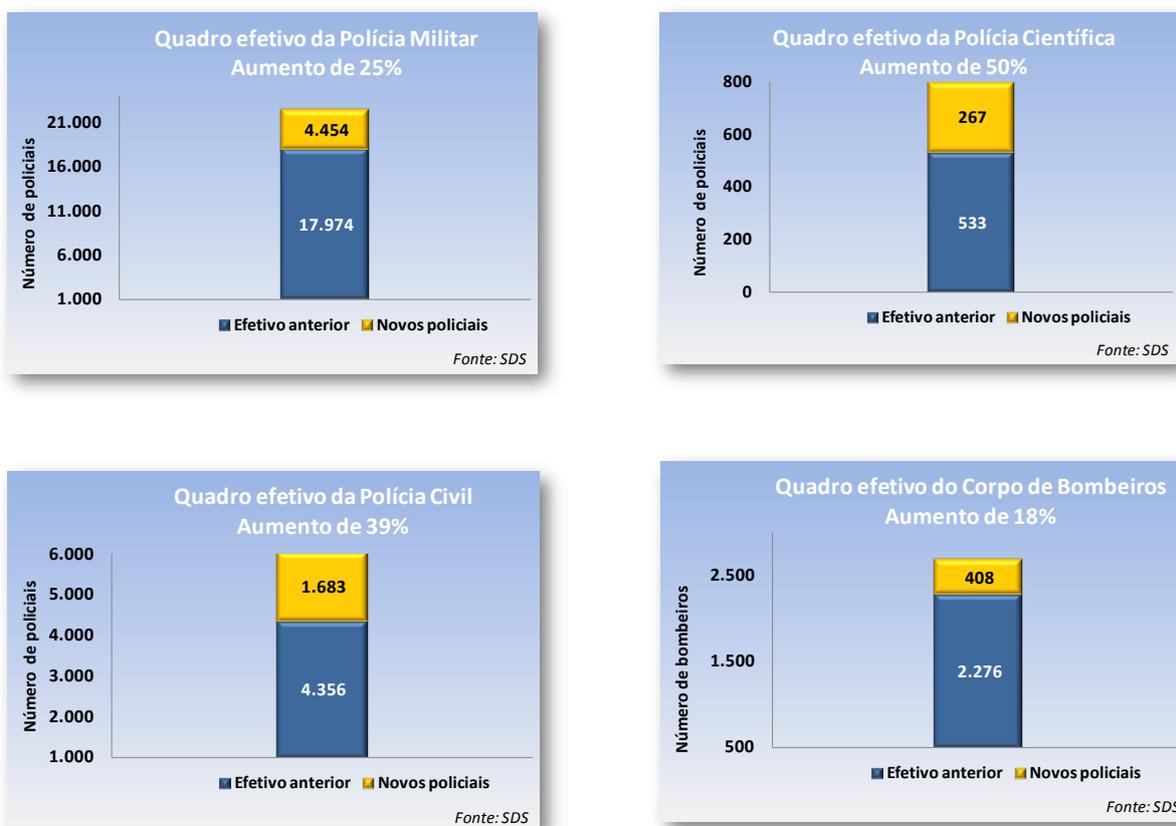
“nunca houve tanto delegado na ativa em Pernambuco e nunca houve um efetivo como a polícia militar tem hoje na ativa. Nunca houve. O fato é que, só esse ano, nós botamos duas mil e seiscentas pessoas pra dentro... Agora, o fato é que se as coisas continuarem, em julho, da forma como elas estão, não tem melhora. Por que não tem melhora? Porque nós estamos perdendo o

⁵³ Refere-se aos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

“...fio da meada do conceito do Pacto pela Vida. O Pacto pela Vida não é uma imposição às polícias. É uma construção a partir das experiências bem sucedidas das polícias em diálogo com a sociedade. Só há algo de diferente aqui. Nós temos foco em resultado e queremos aprender e atuar juntos. Chamar todos que tem responsabilidade. Ou seja, nós precisamos retomar o conceito de gestão. E não se faz gestão sem liderança, sem postura, sem planejamento.”

A figura abaixo apresenta o incremento dos efetivos das polícias, dos bombeiros e de profissionais da perícia técnica do Estado, correspondente à primeira gestão do Governador Eduardo Campos. Segundo informações cedidas pela Secretaria de Defesa Social, houve significativos acréscimos à capacidade operacional do Estado.

FIGURA 8 – Demonstrativo do Incremento da Capacidade Operacional das forças de segurança pública em Pernambuco – 2007 a 2010



Fonte: Gerência Geral de Ações Governamentais da Secretaria de Defesa Social

Afirma, em seguida, quais medidas começariam a ser tomadas para que os indicadores de criminalidade violenta voltassem a apresentar queda. Uma dessas medidas é a centralização administrativa das informações sobre lotações dos efetivos policiais, de modo a inviabilizar as mudanças recorrentes de indivíduos para outras regiões ou localidades de trabalho, sem a anuência dos comandos superiores. Isso representaria uma fiscalização sobre as unidades policiais e uma neutralização, visto que a decisão descentralizada sobre as mudanças físicas de efetivo seria tomada como instrumento de autoridade e poder pelos comandos sobre seus profissionais.

“Nós precisamos saber aonde estão as pessoas que foram contratadas recentemente. Para onde foram os sete mil contratados da polícia militar, os dois mil e tanto da polícia civil, nos últimos quatro anos. Onde é que eles estão?... Eu vi agradecimento de mãe de pessoas que foram transferidas para trabalho interno que me pediu. Eu não pedi por ninguém que saiu da rua e foi pra trabalho interno. Isso é inadmissível. Isso é a polícia do ontem. Ela não me serve, nem pra hoje, nem pra o futuro... Nós vamos até a próxima semana definir o quantitativo por AIS. De uma força, de outra força e de outra força. Nós vamos saber quanto tem, se tem relação com território e com resultado. Porque se eu tenho uma AIS que tem um resultado constante e bom, nós vamos precisar de menos gente. Nós vamos congelar esse quadro e não muda ninguém de canto nenhum. Não tem isso... Ah! Eu só tenho poder se eu mudar, se eu botar... isso é um besteiro. Eu nunca mudei e não me senti com menos poder porque não era um decreto meu ou uma portaria minha. Poder vai ter se tiver resultado. Se não tiver resultado não vai ter poder nenhum.”

Eduardo Campos relativiza a justificativa, segundo ele, frequente por parte dos policiais, de que os crimes teriam aumentado por conta da mudança da Lei sobre medidas cautelares⁵⁴.

Uma segunda medida tomada como emergencial é o que ele chama de “ativação do quadrantes”. A *Operação Quadrantes* é uma ação de patrulhamento e abordagem intensivos,

⁵⁴ A Lei no. 12.403 foi sancionada em 4 de maio de 2011, e altera alguns dispositivos do Código do Processo Penal, de 1941, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória e demais medidas cautelares. Segundo consta no documento da Lei: "Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva". Tal fundamento legal teria tornado mais difícil a emissão de mandados de prisão sem fundamentação devida dos processos.

sob responsabilidade da polícia ostensiva, abrangendo quarenta e um focos territoriais com alta concentração de incidência criminal. A operação visa reduzir os Crimes Violentos contra o Patrimônio – *CVP* –, o tráfico de drogas, o tráfico e porte ilegal de armas, bem como aumentar a sensação de segurança. “Ativar os quadrantes” significa, nesse sentido, tornar ativos, com mobilização de recursos humanos necessários, os quarenta e um pontos focais da operação, de modo a atingir a meta estabelecida, que é a redução de trinta por cento dos *CVPs*.

“Nós não estamos fazendo gestão. Não se faz gestão assim. Aí dizer: a culpa é do juiz, porque ‘tá’ (sic) soltando muita gente. Não! Pode até ter culpa de juiz. E aí a gente vai dizer com a maior fraternidade do mundo. Democracia é pra isso. Agora, enquanto a gente não fizer esse deverzinho de casa, não! Enquanto o quadrante tiver ativado cinquenta e cinco por cento, a gente não tem o que dizer... É pra botar cem por cento! Então, ou é prioridade ou não... A gente só pode reclamar do judiciário, que não está emitindo os mandados de *CVLI*, quando a gente também não ficar mais rediscutindo... Isso aqui é ordem! E ordem se cumpre! Quem não cumprir ordem, pega o boné e vai embora! Ordem é pra cumprir! Fui criado assim. Eu trabalho assim. Não tem mais discussão. É quadrante? É cem por cento de quadrante. Acabou!”

Em seguida, o Governador relata dificuldades que, pessoalmente, teve que enfrentar com relação às resistências, no âmbito das forças policiais e partidárias, para estabelecimento de uma nova filosofia de gestão por resultados.

“Agora, pra fazer e bancar esse jogo aqui, eu tive que quebrar muitas culturas. Cultura da política. Nunca admiti que houvesse qualquer interferência política na segurança pública. Nunca admiti! Os senhores sabem disso! Nunca pedi pra proteger ninguém! Ninguém! Pra aliviar em cima de ninguém! Nunca transferi um policial porque foi cumprir seu dever em canto nenhum! Isso é o que eu entrego aos senhores. Os senhores têm que me entregar não é a velha polícia, não. Têm que me entregar os novos preceitos! Os valores que nós pactuamos! Porque, nas minhas costas, tá pesando segurar a quebra dos paradigmas e eu só posso segurar isso se tiver resultado. E só tem resultado se os senhores entenderem que não dá pra voltar atrás no tempo. Tem que ter gestão lá na ponta! Tem que estabelecer os focos e buscar efetivamente esses resultados!”

Na fala seguinte, o governador torna emblemático o discurso sobre a responsabilidade das forças policiais na condução do problema. O título deste trabalho faz referência a uma das frases emitidas na passagem abaixo transcrita:

“Eu não vou deixar o Pacto pela Vida escorrer entre os dedos. Não vou deixar! Eu sou determinado e quem me conhece sabe disso... Eu dei todas as condições, tenho sido correto na relação e é preciso que se vista a camisa de novo. Se vista a camisa! Porque polícia, eu conheço. POLÍCIA, QUANDO QUER, FAZ! Quando quer, faz e sabe como fazer. Não tem segredo. Não tem segredo. Não tem segredo. A gente sabe o que fazer. Não vou dar aula aqui a doutor, nem a catedrático.”

No trecho seguinte, é ressaltada, mais uma vez, a importância do planejamento e da gestão nas atividades policiais para reverter o quadro de crescimento da mortalidade violenta.

“É fundamental a retomada desse processo. Eu tenho confiança. Se não tivesse, não estaria dizendo essas coisas. Eu tenho confiança. A situação não é fácil. Não é fácil. É possível. Não vai se resolver isso com uma medidazinha de final de semana. Não é isso. Volta, organiza as áreas e os comandos. Dá um protocolo pra todo mundo, determina que todo mundo vá morar no lugar e vamos ganhar o ano. Vamos ganhar o ano. É mais barato ganhar o ano. Tem jeito de ganhar o ano. Tem caminho. Se tiver planejamento, se tiver o apoio necessário, tem as condições de fazê-lo.”

O Governador ressalta também a participação do judiciário como mais uma medida a ser tomada nesse processo e informa uma agenda de discussões para mobilizar soluções possíveis para a crise.

“Nós temos que ter uma discussão ativa com o Judiciário e o Ministério Público. Na medida em que tem essa nova realidade que vem em decorrência de mudanças legislativas, é fundamental também que se demonstre que, ou se prende aqueles que estão envolvidos com homicídio, ou não é possível reduzir.”

A histórica fragilidade na relação entre as instâncias superiores do Executivo e do Judiciário, mediadas, na ocasião, pelo Governador do Estado, encontra repercussões também em sua instância operacional. Segundo matéria publicada no Jornal do Commercio, em 15 de janeiro de 2012, o incremento da produção documental remetida ao Judiciário estaria gerando

repercussões negativas à imagem da instituição, tornando visíveis as dificuldades estruturais e gargalos existentes. Segundo o texto, as metas estabelecidas pelo Pacto pela Vida poderiam ser comprometidas em virtude da baixa resposta do Judiciário ao incremento no número de inquéritos de homicídio remetidos pela Polícia Civil. As Varas do Júri responsáveis pelos julgamentos dos indiciados por esse tipo criminal apresentariam, segundo o jornal, Taxas de Congestionamento Acumuladas – TCA – que excederiam em noventa por cento o acúmulo de processos não finalizados de um ano para o ano seguinte. Desse modo, a produtividade de inquéritos ressaltaria uma tensão existente entre os níveis intermediários de atuação dos Poderes Executivo e Judiciário.

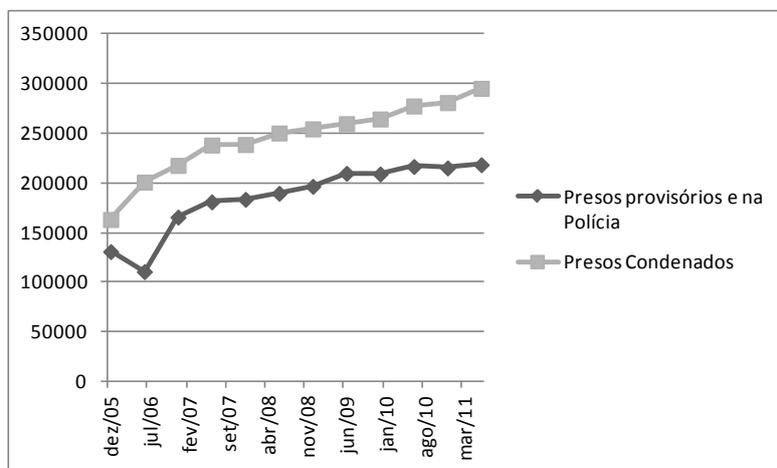
“O Governador Eduardo Campos (PSB) e o presidente do Tribunal de Justiça, José Fernandes de Lemos, asseguram que a relação entre os Poderes não está abalada. Mas integrantes do Executivo falam, em reserva, de dificuldades em manter o engajamento de delegados e policiais quando o braço judicial não estaria fazendo sua parte”. (JORNAL DO COMMERCIO, 15 de janeiro de 2012: 6)

Voltando à Reunião do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, o Governador sinaliza a necessidade de criar mais vagas prisionais no Estado, como decorrência da proposta de agilização na emissão dos autos de prisão.

“Para encarcerar, a gente tem que fazer mais presídio. Vamos rodar o presídio novo em novembro. Ontem, já autorizei que fosse contratado um presídio novo em Caruaru, que é uma AIS que ‘tá’(sic) boa. Inclusive, contratar, na experiência que o Espírito Santo fez, de emergência, em um presídio lá em Caruaru. E vou nomear hoje a primeira leva dos agentes penitenciários.”

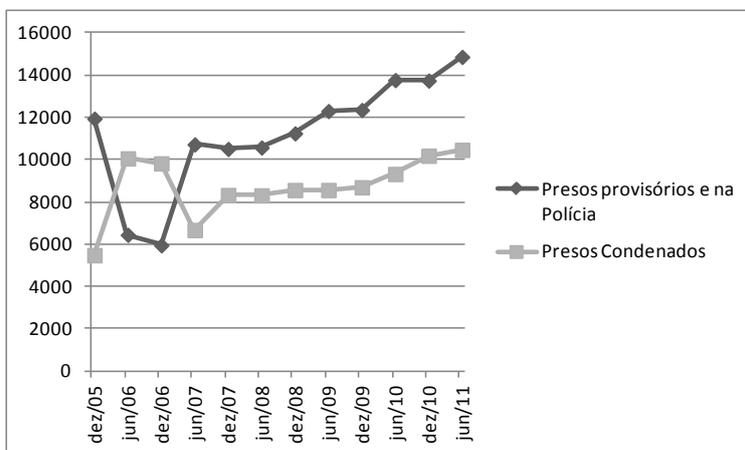
A defesa discursiva de mais presídios e mais encarceramentos segue uma tendência presente não apenas no Brasil, mas em diversas democracias contemporâneas. Como apontam Garland e Wacquant, a perspectiva do controle criminal assume, de maneira tácita, a recorrência à via da segregação penal. No Gráfico abaixo (Gráfico 15), esta tendência é confirmada em âmbito nacional. Entretanto, quando localizada a informação no contexto pernambucano, ressalta-se o aumento exponencial do número de encarceramentos de presos provisórios em comparação aos presos condenados e o direcionamento da política do controle baseado na atuação dos órgãos de justiça criminal (Gráfico 16).

GRÁFICO 15 – Progressão da quantidade de presos provisórios e presos condenados no Brasil
(dez. 05 a mar. 11)



Fonte: Sistema de informações do Departamento Penitenciário Nacional, 2012.

GRÁFICO 16 – Progressão da quantidade de presos provisórios e presos condenados em Pernambuco
(dez. 05 a mar. 11)



Fonte: Sistema de informações do Departamento Penitenciário Nacional, 2012.

Ao finalizar a reunião, o Governador solicita a mobilização de todos os presentes para a consolidação de uma gestão mais efetiva nos termos das medidas emergenciais a serem consideradas a partir daquele momento.

4.2. Gerência Geral de Ações Governamentais

A gerência geral de ações governamentais, conhecida como “núcleo de gestão” e sediada na Secretaria de Estado de Defesa Social, foi implementada, em setembro de 2008, após a consolidação de estudos produzidos pelo INDG. Nesses diagnósticos, denominados levantamento de fluxo dos processos, foram mapeadas as metas organizacionais, verificados os gargalos ao atendimento das metas, e sugeridas reformas e mudanças para alteração de processos deficientes. As informações levantadas contemplavam a atuação dos órgãos de controle e persecução penal no Estado em quesitos como: a atuação policial, a identificação de natureza do crime (afiançável ou não), e a qualidade da interação com judiciário. O levantamento constatou a urgência em se produzirem alterações nos processos internos das polícias civil e militar. Apontou também a necessidade de se estabelecerem veículos de interface com o judiciário, com o Ministério Público, com as agências diretamente influentes na prevenção criminal e com a administração do sistema prisional, visto não ser essa uma competência da SDS.

A atribuição inicial da gerência foi, portanto, a de criar instrumentos e soluções para a superação das dificuldades apontadas pelo INDG. Configura-se, assim, no núcleo responsável pela criação dos indicadores de desempenho e monitoramento do *Pacto pela Vida* e pelo assessoramento das forças regionais de segurança, no atendimento às metas, a partir de planejamentos estratégicos direcionados às áreas Integradas de Segurança. Nesse sentido, as atividades produzidas pelo núcleo de gestão, bem como seu corpo técnico especializado, são monopolizadas para o atendimento das necessidades da Câmara de Defesa Social.

A coleta, sistematização e formatação gráfica dos dados relativos às operações policiais, bem como dos indicadores de desempenho, são competência do núcleo gestor. À gerência de estatísticas e informações criminais da SEDS cabe a coleta e sistematização dos dados relativos exclusivamente aos Crimes Violentos Letais e Intencionais, sendo encaminhados ao núcleo para a composição gráfica das apresentações e composição das reuniões regionais.

A equipe da gerência é constituída por dezenove técnicos e um analista de gestão, selecionados em concurso realizado para lotação exclusiva, no setor, e mobilizados na SEDS. Além dos vinte concursados, há dois cargos comissionados à disposição da gerência.

Como informa um dos entrevistados, o modelo de acompanhamento de resultados, formatado para as reuniões do Comitê Gestor do Pacto, segue a perspectiva de gerenciamento de projetos denominada PDCA, compreendida como um ciclo de gestão envolvendo as etapas de planejamento, execução, verificação e ação. Este é um modelo americano que foi igualmente aplicado, pelo INDG, na política mineira de redução criminal, durante o governo de Aécio Neves, e é amplamente difundido como estratégia matricial de gerenciamento nas consultorias produzidas por esse instituto.

Frente à estagnação dos números de CVLI para os anos de 2007 e 2008, a gerência realizou, em cooperação com as polícias, um planejamento emergencial. Sobre essa experiência, o entrevistado faz o seguinte relato:

“Aquilo foi uma concepção que foi construída junto com as polícias no momento depois, quando o INDG estava saindo. Em 2007, houve uma redução pífia do crime contra a vida. Em 2008, também houve pouca redução. Preocupava bastante o governo. Quando chegamos, em 2008, nós fizemos um plano emergencial. Porque do jeito que tava... O pacto era de quanto a redução? Tava lá previsto de 12%, na taxa, e tinha-se reduzido em 2,4%. Então, o que aconteceu? Nós viemos pra dar esse fôlego, esse gás, essa continuidade, uma **coisa focada**, uma coisa com **prioridade**. Então, foi construída com as polícias um primeiro plano, um plano emergencial. E pra esse plano emergencial sabia-se que você tem que ter **prioridade**, tem que ter **foco**. Então, os **focos** foram eleitos. Quais eram os locais para a atuação? Foram eleitos, no estado todo, entre bairros e algumas cidades do interior, 37 locais onde a polícia deveria dedicar uma atenção especial. E se observou que, nesses locais, a gente tava tendo um resultado até melhor. Ou seja, o pessoal **‘focando’**. Então, organizamos com o DGO, esse núcleo de gestores... Juntamente com o DGO da PM, que é a Diretoria Geral de Operações da PM; com a Diretoria Geral de Ações operacionais da Polícia Judiciária – DGOPJ... Organizamos um planejamento que seria operacional. Ou seja, dentro daquele modelo do INDG de acompanhamento de área, o que a gente ia acompanhar? Ia acompanhar só estatística? Dado de morto, de produção de inquérito? Qual o nosso objetivo? Vamos **focar** em alguns objetivos? Então, foram desenhadas várias ações para serem acompanhadas semanalmente e mensalmente. Foi daí que foi construída a operação *Malhas da Lei*, que é uma das operações mais importantes, que é a operação de cumprimento de mandados de prisão, né? Foi construída a operação de

repressão ao crack, que foi quando começamos a ter uma **atuação focada** no crack. Porque dizia-se, no plano do pacto, que nós íamos combater entorpecentes. Mas como é que a gente vai fazer isso? Então, foi criado esse núcleo, junto com as polícias. Foi criado isso aí... Então... Como é que a gente pode combater **focadamente**? Se combate como? Debelando boca. Quantas bocas vocês debelam atualmente? Então, isso aí foi construído junto com as polícias.” (Bernardo Almeida)

Como pode ser observado no discurso do entrevistado, um dos princípios essenciais ao planejamento de operações policiais e estratégias gerenciais é o “foco”. “Coisa focada”, “prioridade”, “foco”, “focando”, “focar”, “atuação focada”, “focadamente”... São palavras que apontam um dos princípios ou pressuposto orientador na implementação das inovações do Pacto pela Vida, como verificado também nas experiências de *Fort Worth* (EUA) e *Queensland* (Austrália). (JANG, HOOVER e JOO, 2010)

A gerência de ações governamentais não está prevista no organograma da SDS. O núcleo de gestores está formalmente subordinado à Secretaria de Planejamento e Gestão. Deste modo, a presença dos profissionais e a estrutura criada para a gerência, no âmbito da Secretaria de Defesa Social, não conta com nenhum instrumento de formalização de sua atuação focal. Do mesmo modo, não há memória escrita sobre os desdobramentos de sua criação ou sobre as competências, métodos e rotinas de trabalho. Segundo a fala do entrevistado, “ficou algo que informal, mas que dá muito certo”. De acordo com a sua interpretação, é atribuição do setor a prestação de assessoria técnica para a execução do trabalho operacional das polícias, sem poder deliberativo sobre a Câmara de Defesa Social. “Quem coordena a Câmara de Defesa Social e seus órgãos operativos, quem solicita, demanda e decide é o nosso secretário”. Neste sentido, não havia expectativa de regularização ou formalização da situação da gerência.

O responsável pela gerência geral de ações governamentais está atualmente ocupando o cargo de secretário executivo da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado. A sua atuação no núcleo de gestão do pacto habilitou-o técnica e politicamente a auxiliar o processo de tradução do modelo de gestão por resultados na segurança pública para as áreas de saúde e educação, retoricamente chamados de “Pacto pela Educação” e “Pacto pela Saúde”.

4.3. Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária - GPAC

O *Governo Presente*, segundo seu documento norteador, constitui-se em um programa que visa articular e integrar ações, projetos e políticas, voltados à inclusão social e produtiva dos residentes em áreas vulneráveis da Região Metropolitana de Recife. A estrutura organizacional do Governo Presente, criada para subsidiar as ações da Câmara Técnica de Prevenção do Comitê Gestor do Pacto, é coordenada pela Secretaria de Articulação Social e Regional. As secretarias e fundação que apresentam projetos vinculados ao Governo Presente eram, até dezembro de 2010, as seguintes: Secretaria das Cidades; Secretaria de Defesa Social; Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; Secretaria de Educação; Fundação de Artes de Pernambuco; Secretaria Especial de Esportes; Secretaria Especial de Juventude e Emprego; Secretaria Especial da Mulher; Secretaria de Saúde e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. A institucionalização do programa foi promovida apenas em 2011, com a aprovação de projeto de lei que formaliza a atuação do Programa Governo Presente. Entretanto, até julho de 2011, tal lei ainda não tinha sido sancionada pelo governador.

Subordinada à Coordenação Geral do Programa está a Coordenação executiva, que lidera os coordenadores de área, e a assessoria de planejamento e gestão, que executa as atividades administrativas e burocráticas. Preferencialmente, uma liderança comunitária exercia o cargo de coordenador de área, ao qual estavam subordinados os gestores de território, função igualmente ocupada por lideranças locais. Os gestores de território ficavam em escritórios cedidos pelo aparelho público local e tinham a incumbência de repassar aos moradores as informações referentes à comunidade e ao programa.

Algumas das ações implementadas pelo Governo Presente ocorrem mediante repasse e iniciativa do Governo Federal, tais como o projeto Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, e mediação de conflitos, da SEDH. Territórios de Paz foi uma ação implementada no Bairro de Santo Amaro com recursos do PRONASCI. Entretanto, com o corte do aporte financeiro, a continuidade do projeto ficou comprometida.

Os territórios a receberem as ações do Programa Governo Presente foram selecionados com base nas maiores incidências de Crimes Violentos Letais e Intencionais. Inicialmente, foram definidos setenta e sete territórios vulneráveis, tendo sido priorizados

quatorze. As ações se iniciaram em novembro de 2008, no Bairro Santo Amaro. Antes de haver a instalação das ações do Governo Presente nas áreas selecionadas, é elaborado, por empresa contratada, um diagnóstico inicial, contemplando o levantamento de dados sócio-econômicos e a identificação dos serviços e aparelhos públicos disponíveis, das lideranças comunitárias, religiosas, entre outras referências comprometidas com o bem comum do bairro. A partir do diagnóstico produzido, são realizadas visitas ao território pelas secretarias que integram o Governo Presente para conhecimento do território a ser trabalhado. Nesse sentido, são mobilizadas reuniões para que os representantes das secretarias conversem com a comunidade e definam o perfil dos serviços mais demandados pelos residentes.

O monitoramento e a avaliação das ações implementadas mobilizam a abrangência externa – fundamentada na realização de reuniões bimensais com a participação de moradores, lideranças e equipes das secretarias envolvidas – e interna – baseada no monitoramento semanal dos crimes violentos letais e intencionais registrados nos territórios, na consulta direta junto às pessoas beneficiadas e na avaliação quinzenal das condições de realização de cada ação. Nas reuniões de acompanhamento da Câmara Técnica de prevenção, é realizado o monitoramento das áreas atendidas pelo Programa Governo Presente. O número de homicídios nos territórios é acompanhado, desde o início da implementação das ações, e definidas metas de redução, segundo indicadores mensais do ano anterior em comparação ao ano de referência. Nas áreas em que foram implementadas as ações do Programa, segundo o entrevistado, houve uma tendência de queda no indicador de CVLI, superando a meta de doze por cento estabelecida no Plano estadual de segurança pública. Afirma que, quando há a constatação de aumento dos crimes violentos letais e intencionais nos territórios, há intensificação nas ações sociais implementadas, bem como atuação de operações qualificadas de repressão.

No âmbito da Secretaria de Defesa Social, o setor responsável por operacionalizar as ações vinculadas ao escopo de atuação do Governo Presente é a Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária – GPAC. Neste item da dissertação, focarei as estratégias, mobilizadas por essa Gerência da SDS, para atender a um pacote de ações voltadas ao atendimento dos seus objetivos setoriais: planejar, implantar, coordenar e desenvolver ações educativas, sociais e multidisciplinares, bem como acompanhar e avaliar os programas e projetos preventivos no âmbito da Secretaria de Defesa Social

A estrutura organizacional da Gerência é composta por uma equipe de apoio, responsável pela execução das demandas burocráticas – projetos, secretaria e logística –, assim como pelos mecanismos de monitoramento e avaliação de ações; por uma equipe responsável pela coordenação do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD – e pelo desenvolvimento das ações vinculadas à Unidade de Programas Preventivos e Sociais – UPPS. A UPPS abarca três linhas de projetos: *Resgatando Cidadania*, *Núcleos de Prevenção* e *Juventude em Alerta*.

O Projeto *Resgatando Cidadania* leva até as comunidades carentes, em sistema de mutirão, os órgãos públicos que providenciam a emissão de documentação básica e prestação de serviços aos seus moradores – Carteira de Identidade ou Registro Geral, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Certidão de Nascimento e fotos para documentos, entrada em pedidos de divórcio, reconhecimento de paternidade e pensão alimentícia. Integram o projeto a Defensoria Pública, agentes comunitários da Igreja Universal do Reino de Deus e a própria SDS. Ocorrem de três a quatro ações por semana, situadas em locais de vulnerabilidade social. Estabelece-se, segundo o entrevistado, em uma forma de aproximar a comunidade dos poderes públicos e da polícia. As 24 localidades ou bairros que receberam, em 2011, o projeto Resgatando Cidadania fazem parte do Programa Governo Presente.

Os Núcleos de Prevenção à Violência – *Nuprevs* – constituem-se em instalações que visam à descentralização dos programas e projetos de prevenção articulados pela Secretaria de Defesa Social, com a atuação dos órgãos operativos – bombeiros e policiais civis e militares. Iniciaram-se as instalações em 2005, mediante repasse de recursos da SENASP – móveis, utensílios e aquisição patrimonial – que funcionam em articulação com as prefeituras das cidades nas quais estão localizados. O propósito da atuação dos *Nuprevs* é o de fomentar o trabalho em rede com ações sociais, conselho tutelar e com a prefeitura. O primeiro a ser instalado foi no município de Salgueiro, servindo de experiência para a implementação dos demais, totalizando cinco unidades – Mata, Sertão, Região Metropolitana de Recife, Agreste e capital. O entrevistado aponta a escassez de profissionais e a precarização dos *Nuprevs*. Segundo ele, são apenas cinco policiais atuando em cada núcleo, o que torna imprescindível a consolidação de um trabalho integrado. Afirma ainda que a mobilização de profissionais de segurança pública para atuarem no programa ficou prejudicada, em virtude da priorização das ações de repressão qualificada no âmbito do Pacto pela Vida. Há, assim, uma necessidade de fortalecimento dos núcleos, visto que os recursos voltados a sua permanência são advindos exclusivamente do governo estadual, com o apoio material das prefeituras. A

indisponibilidade de recursos financeiros de fontes adicionais faz com que os Nuprevs estejam funcionando de maneira precária.

Juventude em Alerta é um projeto que trabalha a prevenção social por meio de palestras e atividades sócio-educativas. A primeira etapa do projeto consiste na escuta da comunidade – redes sociais, gestores de escola, conselho tutelar – e na compreensão dos problemas que afligem a área. O entrevistado afirma que, no bairro de Santo Amaro, havia acontecido um triplo homicídio. Para que se mobilizassem as ações de cidadania e prevenção, foi convocada uma reunião com a participação do delegado e do comandante de área, do diretor de escola, das lideranças comunitárias e do conselho tutelar para que se compreendesse o problema e se mobilizassem as estratégias disponíveis.

Como segunda etapa do projeto, o ciclo pedagógico propõe-se a execução de oficinas e palestras direcionadas às lideranças comunitárias e ministradas por policiais qualificados.

A última etapa do *Juventude em Alerta* propõe-se à valorização do acervo cultural local por meio de apresentações e demonstrações à comunidade por seus próprios moradores. É concedido aos alunos de escolas do interior a possibilidade de fazerem visitas culturais à capital, por meio de premiações em concursos de cartazes contrários à violência. As ações do projeto *Juventude em Alerta* são mais focadas no ambiente escolar. Nesse âmbito, foi realizada uma campanha para troca de armas de brinquedo por material pedagógico e educativo, com o atendimento de mais de mil crianças.

O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – *PROERD* – foi uma experiência trazida para o estado de Pernambuco no ano 2000. Desde esse ano, está sendo aplicado nas redes estadual e municipais de ensino, visando repassar mecanismos de resistência à violência e ao uso de drogas entre jovens e crianças. Para tanto, procura abarcar todo o ciclo escolar, bem como oferecer cursos direcionados aos pais. O programa está atuando, nos últimos dois anos, na prevenção à prática do *bullying* e na preservação do patrimônio público. As dez lições semanais previstas pelo curso do *PROERD* são inseridas na grade curricular das escolas contempladas. O entrevistado informa que, recentemente, o Comandante Geral disponibilizou policiais para trabalharem integralmente na execução do *PROERD*, visto que esta ação foi inserida como parte das atribuições da Câmara Setorial de Combate ao Crack do Pacto pela Vida. No ano de 2010, o programa foi aplicado para mais de dez mil alunos em todo o Estado. Para 2011, a previsão é de que sejam contemplados cinquenta mil alunos. É um trabalho de parceria da SDS, por meio da polícia militar, com as

escolas e a própria família. Mediante a constatação de resultados positivos, a partir dos relatos de mudança de comportamento entre os alunos mais agressivos, houve um processo de expansão do PROERD. Para tanto, foram realizados convênios com as prefeituras, com o intuito de induzir a capacitação de policiais multiplicadores do programa.

Algumas dificuldades na articulação e permanência das ações implementadas pelos órgãos vinculados ao Programa Governo Presente foram apresentados pelos informantes. Um dos entrevistados afirma que o secretário de defesa social prestou apoio à área de prevenção. Entretanto, a principal lacuna considerada para o desenvolvimento das ações do GPAC seria a integração, porque, segundo sua percepção, cada secretaria se preocuparia individualmente com a execução das suas ações específicas no escopo do Programa Governo Presente. A atuação de Secretaria de Defesa Social é considerada mais efetiva, em função de uma maior abertura das comunidades ao acesso das polícias. Neste sentido, o governador demandou um processo de descentralização de ações, por meio da consolidação de estações integradas.

Outra questão apontada como uma dificuldade estrutural para a execução das ações é a falta de instrução normativa e de rubrica orçamentária própria para execução do Programa *Governo Presente*. O informante diz que é comum que os profissionais disponibilizem de recursos materiais próprios ou de seu tempo de folga para viabilização de algumas das ações previstas. Desse modo, a mobilização de recursos é o maior problema enfrentado. Não houve, no início do processo de implantação do Governo Presente, recursos adicionais ou incremento de profissionais, visto que se tratavam de ações que já eram implementadas pela secretarias e organizações executoras. O desafio posto foi o de se promover a articulação. O município de Santo Amaro estabeleceu-se como uma referência da atuação do Programa *Governo Presente*, em vista de ter sido o primeiro território a receber as ações. Com o processo de expansão do Programa para outros territórios, entretanto, as fragilidades em termos de escassez de recursos e pessoas tornou-se mais evidente. Por não haver instrumentos normativos que fundamentassem ou institucionalizassem o aporte de atividades ou estrutura necessária para a implementação dos projetos, as negociações ocorriam sob a perspectiva política. Desse modo, era necessário que a equipe executiva da SDS mobilizasse os diferentes níveis políticos para gerar um convencimento, junto aos demais secretários, da necessidade de promover as ações articuladas.

No mês de julho de 2011, estavam em discussões propostas de reformulação e reestruturação do Programa *Governo Presente*. O governador, juntamente com o coordenador

da Câmara de Articulação Institucional, começou um processo de redefinição e expansão das áreas de atuação do Programa *Governo Presente*, de modo a poder abarcar todo o Estado de Pernambuco. No processo de redefinição da sua atuação, a ideia é criar subsídios para que as atividades sejam assumidas em caráter permanente, visto que, frequentemente, as ações ocorrem em caráter eventual. A intermitência é uma das principais queixas dos moradores, segundo o entrevistado. Neste sentido, o processo de reformulação preveria a permanência das ações, por meio da consolidação de dez estações, localizadas na Zona da Mata e Sertão de Pernambuco, para centralização dos serviços de maneira integrada. A proposta para solução do problema seria a mobilização dos moradores do território para atuarem nesses espaços. Para tanto, havia a previsão de investimentos na ordem dos vinte e sete milhões em reais. O processo de ampliação previsto pretenderia atingir cerca de cinquenta por cento de todo o estado de Pernambuco, colocando um desafio para os executores do programa: o planejamento sobre os instrumentos de articulação, bem como a definição dos critérios para distribuição de recursos entre as agências envolvidas na proposta.

Conclusão

Os resultados apresentados demonstram que Pernambuco vem desenvolvendo um notável esforço de organização e articulação de suas forças de segurança pública. A experiência relatada nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto apresenta um cenário incomum em nosso contexto geral de competição, disputa e rivalidade entre as polícias. As falas dos entrevistados apontam, invariavelmente, a mudança no paradigma da perspectiva da administração pública no Estado e o papel de liderança exercido por sua autoridade política máxima. Neste viés, há um avanço expressivo em tornar as agências de segurança pública mais afeitas ao planejamento, organização e monitoramento de suas ações, sob a perspectiva da redução dos registros de mortalidade violenta, ou do que se convencionou chamar de “Crimes Violentos Letais e Intencionais”. Todos esses aspectos são méritos da política, concentrada em criar procedimentos e estruturas de administração pública, no campo do controle e da justiça criminal, afeitas à filosofia da gestão por resultados.

Entretanto, é conveniente também refletir sobre os aspectos conceituais e paradigmáticos que estão submersos sob a porção aparente da eficiência gerencial. Em outros termos, em que medida as respostas e soluções pensadas para o enfrentamento dos altos níveis de violência letal, no estado de Pernambuco, configuram uma reprodução de velhos hábitos organizacionais? Se a resposta para essa pergunta fosse um taxativo SIM – a política reproduz, sob nova roupagem, hábitos historicamente arraigados –, haveria a defesa tácita da visão de Moore, para quem o *Compstat* simboliza uma importante inovação para o policiamento, mas não um instrumento estratégico à mudança real de paradigmas ao clássico “controle agressivo preventivo”⁵⁵. A questão aqui é: clássico para quem?

Moore fala de um contexto em que as forças de coerção e controle atuam sob uma estrutura em que a democracia está em estágio bem mais avançado que o nosso. Ainda que existam relatos de abusos e violações de direitos humanos por parte das polícias, pode-se dizer que as sociedades das quais falam autores como Wacquant, Garland e o próprio Moore estão em uma confortável posição frente aos nossos indicadores de violência letal. Nesse sentido, pode-se até considerar “estratégica”, ou de efetiva mudança paradigmática, a

⁵⁵ Este termo faz referência a uma das considerações desenvolvidas por Moore, no seguinte trecho de seu artigo: “Somehow, COMPSTAT took one strand of all that interesting thinking (the strand that focused on the relationship among disorder, fear and crime), and found a solution in an old form of policing that could be described as aggressive, preventive control”. (MOORE, 2003: 545)

experiência em curso no estado de Pernambuco. A formatação do modelo *Compstat*, aplicado à realidade da segurança pública pernambucana, altera a forma procedimental das polícias e torna necessária a discussão coletiva de soluções e respostas aos problemas focais estabelecidos pela política. Poderia até se pensar que uma maior “ostensividade” de nossas polícias seria um preço muito baixo a pagar, desde que a vida fosse preservada. A questão seria simples, se os “pontos focais” de uma política repressiva não fossem os mesmos vitimados pelo flagelo da situação da mortalidade violenta no Brasil, como em países com condições sociais de subsistência menos desenvolvidas. É preciso relativizar e pensar que a prioridade também deve ser a garantia de melhores condições de vida para essas populações.

Entendendo o campo do controle e da justiça criminal como um lócus que configura uma “rede frouxamente articulada”, é possível afirmar que, no que se refere aos órgãos componentes do sistema de justiça criminal, no Estado, a experiência está produzindo uma tendência a tornar tal articulação menos “frouxa”.

Nesse sentido, embora as discussões, no âmbito das reuniões semanais, estejam circunscritas, majoritariamente, aos máximos representantes de setores do Governo e, em particular, das polícias, há consolidada uma estrutura de governança que ostenta ou, em parte, prevê a coexistência e aprimoramento dos elementos que qualificam sua capacidade de implementação de uma política, sob as perspectivas da coordenação dos setores envolvidos.

Se observada a dinâmica produzida pelas reuniões centrais do Pacto pela Vida, e considerando exclusivamente a atuação e abrangência da Câmara de Defesa Social neste contexto, as observações sinalizaram que há um relativo “capital social” acumulado. Também parecem coexistir representativos mecanismos de “institucionalização” e “sustentabilidade” pronunciados na rede, ao menos no que se refere ao período compreendido até o processo eleitoral de 2014.

Foi notada, entretanto, uma baixa capacidade ou priorização sobre os mecanismos de “comunicação” com setores e organizações externas ao âmbito de atuação dos setores governamentais envolvidos na política. Ainda para esses, a comunicação parece ser mais pronunciada entre os representantes superiores dos órgãos internos ao âmbito de atuação da Câmara Técnica de Defesa Social que às outras Câmaras Técnicas. Tal fato se deve, provavelmente, ao grau de responsabilidade atribuído às polícias sobre a eficácia no processo de execução da política, conforme os argumentos desenvolvidos neste trabalho. Entretanto, vê-se pronunciada a capacidade institucionalizada de aprimoramento desses mecanismos.

Quanto aos instrumentos de “informação e análise”, há uma concepção de que o monitoramento das informações organizadas sobre ocorrências de crimes violentos letais e intencionais poderia representar um suficiente mecanismo de avaliação da política. Dessa forma, é tomado como tácito o fato de a redução dos crimes organizados sobre essa alcunha serem decorrência direta e imediata da política e da atuação repressiva das forças policiais. Não foi cotejada, em nenhum momento das observações ou das análises do material de pesquisa produzido, a referência a formas alternativas de levantamento de informações para suprirem as reuniões do Comitê Gestor do Pacto, tais como pesquisas de vitimização, de opinião da população em relação à política, entre outros.

Todos os aspectos abordados sobre grau de capital social, institucionalização, sustentabilidade, comunicação, informação e análise da rede de segurança pública em Pernambuco correspondem a notas de campo e precisam ser melhor desenvolvidas.

Os propósitos dessa dissertação concentraram-se, contudo, na análise sobre as estruturas e instrumentos de coordenação dirigidos pela ou vinculados à Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Neste sentido, foram abordados, especificamente, aqueles setores nos quais a atuação da Câmara de Defesa Social está presente ou tem ingerência direta. Esta foi uma escolha referendada pela pesquisa de campo exploratória.

Quanto à “reunião das Câmaras Técnicas”, como são informalmente chamadas as reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, ficou muito evidenciada a sobre representação de ações, informações, intervenções e responsabilidades dos órgãos e secretaria que configuram a Câmara de Defesa Social. Tal constatação ampara-se nos seguintes indícios:

- A presença exclusiva de policiais como responsáveis pela Área Integrada de Segurança, com a visualização nominal e facial desses gestores nas apresentações projetadas durante a reunião;
- Indicadores baseados exclusivamente na qualificação e sistematização dos registros de ocorrência policial. Nesse sentido, não são mobilizados outros recursos informacionais extra policiais que, ainda que não céleres, poderiam dar a dimensão contextual sobre as etapas subsequentes do processo de implementação da política;
- A centralidade de operações, com monitoramento de desempenho semanal e mensal, as quais preveem a atuação exclusiva das polícias, sob um modelo que poderia ser classificado como reativo, ou de “controle preventivo agressivo”;

- Discursos e falas oficiais denotando maior grau de responsabilidade às polícias, em comparação aos demais setores envolvidos, sobre a redução dos crimes focais;
- Apresentação de “diagnósticos situacionais” produzidos pelos policiais responsáveis pelas áreas, apontando as “causas” da incidência criminal ascendente, as dificuldades na execução das operações e as sugestões e demandas para a resolução do problema.
- Incremento da capacidade operacional dos órgãos policiais, com maciça contratação de policiais civis, policiais militares e bombeiros durante o primeiro mandato do Governador Eduardo Campos.
- Concessão de premiações e gratificações exclusivas aos operadores de segurança pública, mediante constatação de cumprimento das metas de redução semestral e anual dos Crimes Violentos Letais e Intencionais.

A política de segurança do estado de Pernambuco assume a tentativa de conciliação entre as duas estratégias de controle, explicadas por Garland: “estratégia de segregação punitiva” e “parcerias preventivas”. Esta análise aponta, entretanto, que a primeira encontra-se em estágio de implementação mais avançado no contexto pernambucano.

A Gerência Geral de Ações Governamentais, uma das instâncias analisadas, é responsável por operacionalizar a estruturação das reuniões centrais das Câmaras Técnicas, construindo, implementando e monitorando os indicadores, bem como dando suporte aos comandantes e chefes das Áreas Integradas de Segurança Pública – AISPs – na desagregação dos dados e no acompanhamento dos resultados das operações. As competências do setor, o aporte de pessoal mobilizado para tanto, bem como a sua localização física confirmam a centralidade da política sob a perspectiva do controle policial.

Quanto ao modelo das “parcerias preventivas” adotado, foi analisada a Gerência de Prevenção e Articulação Comunitária, pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Defesa Social e vinculada ao Programa denominado Governo Presente. Ele conta com uma estrutura informal que abarca reuniões e ações intermitentes em pontos focais. O Governo Presente é um programa que não centraliza uma proposta específica, tão pouco recursos próprios. A sua diretriz de operacionalização consiste na mobilização, em áreas tidas como problemáticas, de ações específicas aos órgãos governamentais vinculados. Trata-se, aparentemente, de uma abordagem de operacionalização de ações e programas focados geograficamente. Os instrumentos que propiciariam uma concreta coordenação de ações no

âmbito do programa precisam ser avaliados. De qualquer forma, ficou claro que as ações mobilizadas na execução do Programa não contam com visibilidade no âmbito das reuniões do Comitê Gestor do Pacto. Quanto à gerência da SDS, carece igualmente de maior reconhecimento e legitimidade, embora apresente um amplo escopo de ações. Em entrevistas realizadas com integrantes da equipe desse setor, ficou evidenciada a centralidade do mérito e esforço pessoal na execução das atividades, as quais contam, invariavelmente, com a “boa vontade” dos operadores de segurança vinculados às ações sociais desenvolvidas.

O nome da política aponta uma perspectiva positiva, qual seja, a da valorização da vida. Entretanto, encerra, em sua execução, uma premissa de reatividade, que é a de evitar que mais mortes ocorram. Para isso, o indicador contábil oficial para mensuração de resultado da política são corpos, mas não ações abrangentes voltadas à melhoria da qualidade de vida de populações tradicionalmente vitimadas. São os indicadores de mortalidade violenta que aparecem nas projeções do Comitê Gestor do Pacto pela Vida. Ademais, mobiliza, majoritariamente, mecanismos e instrumentos do que o texto do Pacto pela Vida convencionou chamar de “repressão qualificada”, ou, em outros termos, de controle por meio de atuação policial repressiva. É também preciso avaliar os efeitos que a importação “mimética” de modelos de políticas reativas, amparadas na atuação dos órgãos de repressão e persecução penal, baseadas em metas de desempenho, têm sobre os meios de violência estrutural, não raro, aplicados pelas forças policiais na execução de seu trabalho.

Quanto aos desafios da política, faz-se necessário pensar estratégias que aprimorem a participação institucionalizada das outras câmaras técnicas. A prevenção, que compõe a rede de articulação dos setores envolvidos na estratégia do Governo Presente, apareceu como uma espécie de “primo pobre” no interior da estrutura da SEDS. Por outro lado, o Judiciário, no escopo das reuniões do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, aparenta ser ritualmente preservado nesse processo.

Os esforços empreendidos na redução da mortalidade violenta no Estado, a partir da priorização das estratégias de controle repressivo/reactivo, têm apresentado sinais de esgotamento. É necessário ventilar a participação mais efetiva das demais Câmaras, de modo a revitalizar a política e possibilitar que as populações vulneráveis, atendidas pelos projetos sociais, tenham mais possibilidades e qualidade de vida, ainda que isso não represente uma redução imediata nos indicadores criminais de letalidade. Por outro lado, a consolidação e

aderência de indicadores de produção para o Judiciário poderia ser instrumento auxiliar na redução da impunidade no estado.

Por estar vinculada a uma estratégia forte de governo, e à representatividade e característica de liderança do governador Eduardo Campos, é necessário pensar em como a política manterá a continuidade, ainda que a próxima liderança do Estado seja de um partido político coligado. É necessário, igualmente, fortalecer os órgãos de controle externo e interno da SEDS, face ao paradigma vigente de uso qualificado dos mecanismos e instrumentos de repressão e persecução criminal.

O estudo realizado desenvolveu, como foco de pesquisa, uma análise sobre alguns dos instrumentos, práticas e recursos formais aplicados, em Pernambuco, na execução de sua política de redução de homicídios. Neste sentido, algumas lacunas podem ser constatadas para a compreensão mais ampla acerca das repercussões da política em questão, representando desafios à continuidade da pesquisa sobre o Pacto pela Vida.

- Abordar as percepções e avaliações dos policiais, técnicos das agências envolvidas, operadores do direito, representantes de sociedades civis e organizações não-governamentais e população sobre a política.
- Investigar possíveis cometimentos de abusos e infrações aos direitos humanos sobre as populações locais residentes em áreas vulneráveis, visto serem estas as principais vítimas de homicídios e foco das ações policiais empreendidas para a redução das mortes violentas no Estado.
- Acompanhar e analisar os trabalhos desenvolvidos pelas demais câmaras componentes do Comitê Gestor do Pacto.
- Produzir estudos comparativos com outros Estados que estejam em processo de planejamento ou execução de programas inspirados na experiência Pernambucana. Bahia, Pará e Alagoas seriam possíveis candidatos.

Referências

ADORNO, Sérgio. *Lei e ordem no segundo governo FHC*. In: **Tempo Social**, nov. 2003, vol. 15, no. 2, p. 103-104.

ALVAREZ, Marcos César. *Controle social: notas em torno de uma noção polêmica*. In: **São Paulo em Perspectiva**, mar. 2004, vol. 18, no. 1.

BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BERDET, Marcelo & MATTA SILVA, Patrícia R. da. *O monitoramento psicossocial nas Penas e Medidas Alternativas (PMAs): uma tecnologia disciplinar*. Mimeo.

BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRAGA, Raquel Willadino. **Arquiteturas Organizacionais, Modelos de Gestão e Indicadores de Eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>>. Data de acesso: 2 de janeiro de 2011.

BRITO LEITE, M. C. **Avaliação da Estrutura de Governança da Rede de Políticas Públicas do Setor Saneamento por Meio da Utilização de Métodos Multicritérios de Apoio à Tomada de Decisão**. Universidade de Brasília, 2010. Mimeo.

CANO, Ignacio. *Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas*. In: GONÇALVES DA CRUZ, Marcos Vinícius & BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 51-78.

_____. *A mensuração da impunidade no Sistema de Justiça Criminal no Rio de Janeiro* in **Revista Segurança, Justiça e Cidadania**, 2010. Ano 2, no. 4. p. 9-44.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir e CARVALHO, Alexandre. In: GONÇALVES DA CRUZ, Marcos Vinícius & BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 164-165.

CERQUEIRA, Daniel. **Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/content/mortes-violentas-n%C3%A3o-esclarecidas-no-rio-de-janeiro>>. Data da consulta: 21 de dezembro de 2011.

COSTA, Arthur T. M. **Entre a Lei e a Ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. **Estado, Segurança Pública e Governança: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública**. Universidade de Brasília/Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2011. Mimeo.

DOMINGUES, José Maurício. **Teorias Sociológicas no Século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DURANTE, Marcelo Ottoni. **Gestão de Burocracias Públicas: um estudo de caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Mimeo. Belo Horizonte, MG, 2008.

EGG, Ticiano Nascimento. **Estado e Participação Popular: o Caso das Políticas de Segurança Pública de Diadema, SP**. Universidade de Brasília, 2009. Mimeo.

FLEURY, S. & OUVÉRY, Assis M. **Gestão de Redes: estratégias de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FONSECA, Francisco César Pinto da. **Avaliação do SINARM**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>>. Data de acesso: 2 de janeiro de 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA / MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011. Ano 5.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na cultura contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HIRST, P. **Democracy and Governance in Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000. P. 13-35.

JACOBO, Julio W. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Data da consulta: 20 de março de 2012.

JANG, Hyunseok; HOOVER, Larry T. & JOO, Hee-Jong. **An Evaluation of Compstat's Effect on Crime: The Fort Worth Experience.** Disponível em: <pqx.sagepub.com>. Data da consulta: 16 de novembro de 2010.

KAHN, Túlio & ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. In: **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça, 2009. ano 1, n. 01. p. 83-126.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia do Direito: acesso à justiça e processos institucionais de Administração de Conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008.

KETTL, Donald. **The transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 2002.

LAVILLE, C. & DIONNE, J. **A Construção do Saber: manual de metodologia de pesquisa em Ciências Humanas.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARINHO, Karina Rabelo L. & OLIVEIRA JR., Almir de. Mudanças em Organizações – o caso do policiamento. In: **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça, 2009. ano 1, n. 01. p. 231-254.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. **Prevenção Social à Criminalidade: a experiência de Minas Gerais.** Belo Horizonte: SDS, 2009.

MINGARDI, Guaracy & FIGUEIREDO, Isabel. A Investigação de Homicídios: Construção de um modelo. In **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça, 2009. ano 1, n. 03. p. 173-204.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto das ações de vigilância em saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2011. p. 225-249.

MISSE, Michel (org.). **O Inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro: NECVU, IFCS, UFRJ, BOOKLINK, 2010.

MOORE, Mark H. *Sizing up COMPSTAT: an important administrative innovation in policing* in: **Policing, Criminology and Public Policy**, Vol. 2, no. 3, 2003.

MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR. Domicio & PONCIONE, Paula. *Da governança de polícia à governança policial* in **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ago/set 2009. edição 5, p. 14-50.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. **Os Homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Recife: UFPE, 2010. Disponível em: <www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/>. Data da consulta: 26 de abril de 2011.

_____. *Homicídios em Pernambuco: dinâmicas e relações de causalidade* in **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça, 2009. ano 1,n. 03. p. 237-260.

OLIVEIRA, A.; ZAVERUCHA, J. & RODRIGUES, E. Polígono da Maconha: contexto socioeconômico, homicídios e atuação do Ministério Público in **Coleção Segurança com Cidadania**, Brasília: Ministério da Justiça, 2009. ano 1,n. 01. p. 175-193.

PERNAMBUCO. **Pacto pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública, 2007**. Disponível em: <http://www.pactopelavida.pe.gov.br/material-institucional/>. Data de acesso: 20 de junho de 2010.

PIERRE, J. **Introduction in Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000. P. 1-10.

POWELL, W. & DIMAGGIO, Paul J. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality on Organizational Fields* in: POWELL, W. & DIMAGGIO, P. J. (org.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. p. 63-82.

RATTON, José L.; TORRES, Valéria & BASTOS, Camila. *Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança* in: **Revista Sociedade e Estado**, Vol. 26, no. 1, jan./abr. 2011. p. 29-58.

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

RHODES, R. A. W. **Governance and Public Administration in Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000. P. 54-90.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio & ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. *Arranjos institucionais e políticas e segurança pública na sociedade brasileira*. In: GONÇALVES DA CRUZ, Marcos Vinícius & BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 191-228.

SENASP. **Manual de Preenchimento: formulário de coleta mensal de ocorrências criminais e atividades de Polícia Civil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

SILVA, Iris Vicente da. **Pacto pela Vida: avaliação após dois da política de segurança pública**. Recife: Faculdade Integrada do Recife, 2009. Mimeo.

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

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. In: **Estudos Avançados**, set./dez. 2007, vol. 21, nº61, p. 267-276.

SOUZA, Bruno César Grossi de. **Governança em Segurança Pública: capacidade de coordenação das secretarias estaduais de segurança pública**. Universidade de Brasília, 2011. Mimeo.

TREIB, O.; BÄHR, H & FALKNER, G. *Modes of Governance: a note towards conceptual clarification* in **European Governance Papers**. Vienna: Dpt. Of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2005. no. N-05-02.

VARGAS, Joana D.; MAGALHÃES, Ismênia B. & RIBEIRO, Ludmila Mendonça L. *Tempo da justiça: Metodologia de tratamento do tempo e da morosidade processual na justiça criminal* in **Revista Segurança, Justiça e Cidadania**, 2010. Ano 2, no. 4. p. 9-44.

VASCONCELOS, Maria D. *Pierre Bordieu: a herança sociológica* In: **Educação & Sociedade**, abr. 2002, no. 78. p. 77-87.

YOUNG, J. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2006.

Anexos

PLANILHA DE CÁLCULO ANALÍTICO

VÉRTICES	COORDENADAS UTM		ÂNGULOS POLIGONAIS		DISTÂNCIAS	AZIMUTES		
	LESTE	NORTE						
1º 00=PP	279889,441	9084626,386	270º	00' 00"	1477,10 m	90º	00' 00"	
2º V-01	281366,544	9084626,386	262º	24' 19"	227,34 m	172º	24' 19"	
3º V-02	281396,590	9084401,041	159º	53' 43"	191,25 m	152º	18' 02"	
4º V-03	281485,490	9084231,708	161º	43' 42"	176,64 m	134º	01' 44"	
5º V-04	281612,490	9084106,942	171º	19' 31"	384,10 m	125º	21' 15"	
6º V-05	281925,755	9083886,692	262º	43' 06"	71,97 m	208º	04' 21"	
7º V-06	281891,889	9083823,193	98º	25' 23"	98,94 m	126º	29' 44"	
8º V-07	281971,424	9083764,350	330º	51' 25"	28,83 m	277º	21' 09"	
9º V-08	281942,835	9083768,039	179º	59' 58"	24,19 m	277º	21' 07"	
10º V-09	281918,840	9083771,135	147º	22' 08"	39,80 m	244º	43' 15"	
11º V-10	281882,851	9083754,139	151º	31' 59"	37,20 m	216º	15' 14"	
12º V-11	281860,851	9083724,139	165º	07' 42"	13,96 m	201º	22' 56"	
13º V-12	281855,761	9083711,139	164º	13' 22"	43,21 m	185º	36' 18"	
14º V-13	281851,541	9083668,139	200º	35' 21"	34,55 m	206º	11' 39"	
15º V-14	281836,291	9083637,139	197º	20' 33"	67,59 m	223º	32' 12"	
16º V-15	281789,732	9083588,139	182º	57' 26"	65,37 m	226º	29' 38"	
17º V-16	281742,322	9083543,139	186º	44' 49"	51,80 m	233º	14' 27"	
18º V-17	281700,822	9083512,139	169º	49' 46"	65,71 m	223º	04' 13"	
19º V-18	281655,952	9083464,140	183º	53' 24"	49,82 m	226º	57' 37"	
20º V-19	281619,542	9083430,140	198º	35' 45"	24,17 m	245º	33' 22"	
21º V-20	281597,542	9083420,140	197º	42' 32"	16,82 m	263º	15' 54"	
22º V-21	281580,835	9083418,167	208º	13' 34"	19,03 m	291º	29' 28"	
23º V-22	281563,125	9083425,140	191º	04' 42"	98,25 m	302º	34' 10"	
24º V-23	281480,323	9083478,032	197º	27' 17"	200,19 m	320º	01' 27"	
25º V-24	281351,706	9083631,443	184º	37' 32"	190,41 m	324º	38' 59"	
26º V-25	281241,537	9083786,751	104º	23' 52"	157,48 m	249º	02' 51"	
27º V-26	281094,474	9083703,439	145º	09' 10"	94,92 m	214º	12' 01"	
28º V-27	281041,119	9083651,930	230º	45' 17"	17,32 m	264º	57' 18"	
29º V-28	281023,867	9083650,407	180º	00' 06"	116,81 m	264º	57' 24"	
30º V-29	280907,514	9083640,139	172º	49' 40"	51,99 m	257º	47' 04"	
31º V-30	280856,704	9083629,139	175º	03' 54"	62,10 m	252º	50' 58"	
32º V-31	280797,366	9083610,827	179º	59' 58"	36,24 m	252º	50' 56"	
33º V-32	280762,734	9083600,139	174º	03' 21"	66,28 m	246º	54' 17"	
34º V-33	280701,764	9083574,139	173º	05' 07"	133,96 m	239º	59' 24"	
35º V-34	280585,765	9083507,140	168º	31' 04"	31,56 m	228º	30' 28"	
36º V-35	280562,123	9083486,229	172º	46' 03"	101,99 m	221º	16' 31"	
37º V-36	280494,841	9083409,577	176º	20' 48"	159,62 m	217º	37' 19"	
38º V-37	280397,402	9083283,150	216º	12' 15"	172,29 m	253º	49' 34"	
39º V-38	280231,934	9083235,159	142º	43' 11"	186,81 m	216º	32' 45"	
40º V-39	280120,696	9083085,081	195º	41' 02"	103,98 m	232º	13' 47"	
41º V-40	280038,501	9083021,392	164º	08' 30"	87,65 m	216º	22' 17"	
42º V-41	279986,526	9082950,821	173º	49' 18"	83,89 m	210º	11' 35"	
43º V-42	279944,337	9082878,313	208º	27' 27"	135,31 m	238º	39' 02"	
44º V-43	279828,781	9082807,917	193º	27' 48"	136,53 m	252º	06' 50"	
45º V-44	279698,852	9082765,986	203º	06' 59"	103,25 m	275º	13' 49"	
46º V-45	279596,031	9082775,398	186º	48' 12"	41,14 m	282º	02' 01"	
47º V-46	279555,795	9082783,975	224º	12' 18"	98,12 m	326º	14' 19"	
48º V-47	279501,268	9082865,545	211º	11' 27"	352,33 m	357º	25' 46"	
49º V-48	279485,466	9083217,517	202º	39' 58"	386,33 m	20º	05' 44"	
50º V-49	279618,203	9083580,326	174º	35' 07"	224,01 m	14º	40' 51"	
51º V-50	279674,975	9083797,025	175º	26' 08"	180,61 m	10º	06' 59"	
52º V-51	279703,186	9083955,139	189º	53' 58"	665,24 m	20º	00' 57"	
53º V-52	279930,884	9084580,198	118º	05' 01"	62,06 m	318º	05' 58"	
1º 00=PP	279889,441	9084626,386						

Área = 250,0016 ha
Perímetro = 7728,03 m

LEI Nº 14.319, DE 27 DE MAIO DE 2011.

Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social – PDS, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Prêmio de Defesa Social – PDS instituído, no âmbito do Estado de Pernambuco, pela Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010, corresponde a uma premiação por resultados, destinado a policiais civis e militares do Estado lotados e em exercício na Secretaria de Defesa Social, e em seus órgãos operativos, e na Secretaria Especial da Casa Militar, em função de seu desempenho no processo de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI.

Art. 2º Para fins de concessão do PDS serão consideradas a lotação do policial civil ou militar do Estado e a redução dos CVLI do semestre anterior ao do respectivo pagamento, relativamente ao mesmo semestre do ano anterior.

§1º Consideram-se CVLI, para fins desta Lei:

I - homicídio;

II - latrocínio; e

III - lesão corporal seguida de morte.

§2º Para fins de premiação nos termos do inciso I do §1º serão considerados os homicídios dolosos e os decorrentes de confronto com a polícia.

Art. 3º O PDS terá periodicidade semestral, sendo concedido até os meses de abril e outubro, nos valores estabelecidos no Anexo Único da presente Lei, observados as seguintes classificações e critérios:

I – PDS 1, para policial civil e policial militar, lotados na Área Integrada de Segurança – AIS que tenha alcançado:

a) maior redução semestral absoluta de CVLI no Estado; ou

b) maior redução semestral percentual de CVLI no Estado, em relação às demais AIS;

II – PDS 2, para policial civil e policial militar, lotados em AIS que tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento) do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes;

III – PDS 3, para policial civil e militar do Estado, lotados nas unidades abaixo relacionadas, desde que o Estado de Pernambuco tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento) do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes:

a) Corregedoria Geral de Defesa Social;

b) Centro Integrado de Inteligência da Secretaria de Defesa Social e nos seus Núcleos de Inteligência;

c) Unidades Operacionais Especializadas da Polícia Civil e da Polícia Militar;

IV – PDS 4, para:

a) policial civil e policial militar lotados em unidade localizada em AIS que tenha reduzido, em número absoluto, os CVLI;

b) policial civil e militar do Estado lotados na Secretaria de Defesa Social e unidades dos seus órgãos operativos, desde que o Estado de Pernambuco tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento), em relação ao mesmo semestre do ano anterior, do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes;

c) policial civil e militar do Estado lotados na Secretaria Especial da Casa Militar, desde que o Estado de Pernambuco tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento), em relação ao mesmo semestre do ano anterior, do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes;

V – PDS 5, para policial civil e militar do Estado que, no semestre anterior ao da percepção do prêmio, tenha ingressado no quadro permanente de pessoal dos órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social, desde que o Estado de Pernambuco tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento), em relação ao mesmo semestre do ano anterior, do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes.

§1º O PDS será concedido, ainda, aos servidores abaixo nominados, de acordo com os seguintes critérios:

I – policiais civis lotados nas delegacias do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa – DHPP relacionadas com a área de atuação da AIS, de acordo com o resultado da mesma, observando-se os incisos I, II e IV do *caput* deste artigo;

II – policiais civis e policiais militares lotados nos Comandos e Gerências previstos nas alíneas 'a' a 'i' dos incisos I e II, do artigo 1º, da Lei 12.601, de 18 de junho de 2004, com redação na Lei 13.458, de 03 de junho de 2008, de acordo com o resultado alcançado pelo respectivo Território, conforme reduções e classificações previstas nos incisos I e IV do *caput* deste artigo.

§2º O pagamento do PDS será concedido uma única vez no semestre, e em apenas uma das classificações previstas nos incisos do *caput* deste artigo e nos arts. 6º ao 8º da presente Lei.

§3º Para efeito da classificação contida nos incisos I a IV do *caput*, e incisos I e II do §1º deste artigo, o policial civil ou militar do Estado deverá comprovar lotação de, no mínimo, 04 (quatro) meses, ininterruptos ou não, no desempenho do processo de redução dos CVLI no semestre.

§4º Para efeito do cômputo do período mencionado no parágrafo anterior, serão consideradas as lotações do policial civil ou militar do Estado nas unidades respectivas por prazo superior a 30 (trinta) dias no semestre, e o prêmio será concedido conforme resultado alcançado pela unidade onde o mesmo ficou maior período lotado no semestre, excluídos os períodos de licença.

§5º A concessão do PDS fica condicionada ao alcance, no âmbito do Estado de Pernambuco, da redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento) dos CVLI em relação ao mesmo semestre do ano anterior.

§6º Não será computado para a AIS o CVLI ocorrido no interior de unidade prisional, exceto no caso de confronto com a polícia, nos termos do disposto no §2º do art. 2º desta Lei, ou por autoria de Agente de Segurança Penitenciária.

§7º Os valores de que trata o Anexo Único da presente Lei serão majorados em percentual correspondente ao de redução de CVLI no Estado de Pernambuco, a partir do percentual de redução de 13% (treze por cento).

Art. 4º Os servidores abaixo identificados farão jus ao prêmio ora instituído, na classificação PDS 2, sempre que Estado de Pernambuco tenha alcançado redução semestral de, no mínimo, 12% (doze por cento), em relação ao mesmo semestre do ano anterior, do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes:

I – Chefe da Polícia Civil;

II – Comandante Geral da Polícia Militar de Pernambuco;

III – Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco;

IV – Subchefe da Polícia Civil;

V – Chefe do Estado Maior Geral da Polícia Militar de Pernambuco;

VI – Subcomandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco;

VII – Diretores Gerais de Operações das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

VIII – Gerente Geral da Polícia Científica;

IX – Gerentes dos Institutos de Criminalística, de Medicina Legal e de Identificação Tavares Buril.

Parágrafo único. Aos servidores mencionados neste artigo aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do artigo anterior.

Art. 5º O valor da PDS será majorado nos percentuais e hipóteses seguintes:

I - 50% (cinquenta por cento), na hipótese de ocorrerem, no Estado de Pernambuco, até 13 (treze) CVLI por grupo de 100.000 habitantes, no semestre;

II - 100% (cem por cento), na hipótese de ocorrerem, no Estado de Pernambuco, até 05 (cinco) CVLI por grupo de 100.000 habitantes, no semestre.

Art. 6º Fará jus ao PDS 2 o bombeiro militar que participe diretamente, por no mínimo 04 (quatro) meses, de operações de resgate de vítima de tentativa de CVLI, quando a operação ocorrer com vida ao hospital o correspondente a 12% (doze por cento) do total de CVLI da Região Metropolitana do Recife - RMR no semestre.

Parágrafo único. As vidas salvas serão comprovadas mediante declaração do hospital ou documento equivalente, bem como Boletim de Ocorrência Eletrônico - BOE da Polícia Civil registrando a tentativa de CVLI ocorrida na RMR.

Art. 7º Fará jus ao PDS 5 o policial civil e policial militar lotado em AIS que não reduzir o número absoluto de CVLI no semestre.

Art. 8º Excepcionalmente será concedido o PDS 2 em outubro de 2011 aos policiais civis e policiais militares lotados, por no mínimo 04 (quatro) meses, nas AIS, que reduzirem em 12% (doze por cento) os CVLI do primeiro semestre de 2011 das suas respectivas Áreas, independentemente do resultado do Estado de Pernambuco.

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações próprias, consignadas no Orçamento do Estado para o Poder Executivo.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11 Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 27 de maio de 2011.

EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS
Governador do Estado

WILSON SALLES DAMAZIO
MÁRIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR
PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
JOSÉ RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA
ALEXANDRE REBÊLO TÁVORA
THIAGO ARRAES DE ALENCAR NORÕES

ANEXO ÚNICO

(Valores Semestrais em R\$)		
Classificação	Oficiais, Delegados de Polícia, Peritos Criminais e Médicos Legistas	Praças, Agentes de Polícia, Escrivães, Auxiliares de Perito, Auxiliares de Legista e Peritos Papiloscopistas
PDS 1	2.900,00	1.700,00
PDS 2	1.800,00	1.100,00
PDS 3	1.400,00	800,00
PDS 4	700,00	400,00
PDS 5	450,00	250,00

LEI Nº 14.320, DE 27 DE MAIO DE 2011.

Institui a Gratificação Pacto Pela Vida - GPPV aos Policiais Cíveis e Policiais Militares, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Pernambuco, a Gratificação Pacto Pela Vida – GPPV, destinada aos policiais cíveis e policiais militares selecionados, conforme respectiva lotação, devida em função da produtividade em Área Integrada de Segurança – AIS e em Grupo de Unidades Operacionais, dispostos nos termos do Anexo Único da presente Lei.

§1º Entende-se por policial civil ou militar selecionado para percepção da GPPV aquele que contribua diretamente na produtividade de cada indicador da AIS ou do Grupo de Unidades Operacionais classificados no ranking de produtividade, seja, participando de investigação, apreendendo drogas ou cumprindo mandados de prisão.

§2º Para efeitos do parágrafo anterior serão selecionados até 10 (dez) policiais por AIS ou Grupo de Unidades Operacionais de cada Órgão Operativo, após ranking de produtividade, conforme critérios regulamentados por decreto.

Art. 2º A GPPV tem como indicadores de produtividade as seguintes modalidades:

I – apreensão de cocaína, bem como seus derivados, denominada GPPV – Repressão ao Crack;

II – cumprimento de mandado de prisão, denominada GPPV – Malhas da Lei;

III – Mandado de Prisão decorrente de inquérito policial, denominada GPPV – Mandados.

Art. 3º A GPPV será paga aos policiais cíveis e policiais militares selecionados e lotados em AIS ou em Grupo de Unidades Operacionais, considerando as modalidades de que trata o artigo anterior e os indicadores de produtividade mensal respectivos.

§1º A gratificação de que trata o caput deste artigo tem natureza jurídica de premiação meritória, não integrando, para qualquer efeito, a remuneração funcional do policial civil ou policial militar favorecido.

§2º A GPPV será concedida até o 2º (segundo) mês seguinte ao da avaliação de produtividade.

Art. 4º A produtividade mensal será computada da seguinte forma:

I – corresponderá, nos casos do inciso I e II do art. 2º desta Lei, a soma total do indicador mensal dividida por 90% (noventa por cento) do efetivo total de policiais cíveis e policiais militares lotados em AIS ou em Grupo de Unidades Operacionais;

II – corresponderá, no caso do inciso III do art. 2º desta Lei, a soma total do indicador mensal dividida pelo quantitativo total de delegados lotados em AIS ou em Grupo de Unidades Operacionais.

Parágrafo único. O quantitativo do efetivo de policiais cíveis e policiais militares para fins dos incisos I e II do caput deste artigo serão computados conforme informação disponível em cada mês no sistema SAD/RH, as quais serão atualizadas mensalmente pelos órgãos operativos competentes.

Art. 5º Para fins do artigo anterior observar-se-á:

I - quanto à modalidade GPPV – Repressão ao Crack:

a) cada apreensão de cocaína e seus derivados só poderá ser contabilizada no total da AIS ou do Grupo de Unidades Operacionais a partir da quantidade mínima de 20 (vinte) gramas ou de 60 (sessenta) gramas quando em forma de crack por apreensão;

b) não perceberá a GPPV a AIS ou Grupo de Unidades Operacionais que apreender menos de 200 (duzentos) gramas de crack no mês, observando o mínimo de 50 (cinquenta) gramas por Órgão Operativo;

c) só serão computadas as apreensões mediante flagrante;

II - quanto à modalidade GPPV – Malhas da Lei:

a) o cumprimento de Mandado de Prisão será comprovado mediante Mandado de Recolhimento, com cópia do respectivo mandado de prisão;

b) não perceberá a GPPV a AIS ou Grupo de Unidades Operacionais que cumprir menos de 05 (cinco) mandados de prisão no mês, observando o mínimo de 03 (três) mandados por Órgão Operativo;

c) não será computado o cumprimento de mandado de prisão relativo à pensão alimentícia, depositário infiel e decorrente de operação de repressão qualificada, conforme disciplinado em decreto;

d) o cumprimento de mandado relativo ao Crime Violento Letal Intencional – CVLI será considerado em dobro para efeito da produtividade;

III - quanto à modalidade GPPV – Mandados:

a) apresentação mínima de 05 (cinco) mandados de prisão expedidos no mês, decorrentes de Inquéritos Policiais com suas respectivas representações ou indiciamentos por AIS ou Grupo de Unidades Operacionais;

b) não será computado o mandado de prisão relativo à pensão alimentícia, depositário infiel e decorrente de operação de repressão qualificada, conforme disciplinado em decreto;

c) o mandado relativo ao Crime Violento Letal Intencional – CVLI será considerado em dobro para efeito da produtividade.

Parágrafo único. Na impossibilidade da apresentação do Mandado de Recolhimento de que trata a alínea “a” do inciso II do caput deste artigo poderá ser apresentada cópia do Mandado de Prisão com assinatura, matrícula e carimbo do recebedor da Unidade Prisional com a respectiva data do recolhimento.

Art. 6º Perceberão a GPPV os policiais cíveis e policiais militares selecionados e lotados em AIS ou Grupos de Unidades Operacionais classificados nas 15 (quinze) primeiras posições do ranking de produtividade, de um total de 34 (trinta e quatro).

§1º As informações que compõe a produtividade serão monitoradas mensalmente pelo Comitê Gestor do Pacto Pela Vida.

§2º As informações de que trata o parágrafo anterior serão apresentadas até o 5º (quinto) dia útil de cada mês.

§3º As AIS ou Grupos de Unidades Operacionais que não cumprirem o prazo estipulado no §2º serão excluídos da seleção.

Art. 7º Para fins de GPPV, será considerado em decorrência do ranking de produtividade mensal alcançado os seguintes valores mensais para cada AIS ou Grupo de Unidades Operacionais, por Órgão Operativo:

I – R\$ 10.000,00 (dez mil reais) da 1ª (primeira) a 5ª (quinta) AIS ou Grupo de Unidades Operacionais no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo nenhum policial perceber mais de R\$ 1.000,00 (um mil reais) em 01 (um) mês;

II – R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) da 6ª (sexta) a 10ª (décima) AIS ou Grupo de Unidades Operacionais no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo nenhum policial perceber mais de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em 01 (um) mês;

III – R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) da 11ª (décima primeira) a 15ª (décima quinta) AIS ou Grupo de Unidades Operacionais no ranking geral de produtividade no Estado, não podendo nenhum policial perceber mais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) em 01 (um) mês.

§1º A percepção dos valores de que tratam os incisos do caput deste artigo, respeitarão o disposto nas alíneas “b” do inciso I e II e alínea “a” do inciso III do art. 5º desta Lei.

§2º Os valores de que trata o presente artigo serão pagos *pro rata* aos policiais selecionados nos termos do art. 1º desta Lei.

Art. 8º. O Poder Executivo, mediante decreto, regulamentará a presente Lei, no prazo de até 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 9º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 27 de maio de 2011.

EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS
Governador do Estado

WILSON SALLES DAMAZIO
FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR
PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
JOSÉ RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA
ALEXANDRE REBÊLO TÁVORA
THIAGO ARRAES DE ALENCAR NORÕES

ANEXO ÚNICO

ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA

01	AIS-01 - Sto Amaro
02	AIS-02 - Espinheiro
03	AIS-03 - Boa Viagem
04	AIS-04 - Várzea
05	AIS-05 - Agiuocos
06	AIS-06 - Jaboatão dos Guararapes
07	AIS-07 - Olinda
08	AIS-08 - Paulista
09	AIS-09 - São Lourenço da Mata
10	AIS-10 - Cabo de Santo Agostinho
11	AIS-11 - Nazaré da Mata
12	AIS-12 - Vitória Sto Antão
13	AIS-13 - Palmares
14	AIS-14 - Caruaru
15	AIS-15 - Belo Jardim
16	AIS-16 - Limoeiro
17	AIS-17 - Sta Cruz Capibaribe
18	AIS-18 - Garanhuns
19	AIS-19 - Arcoverde
20	AIS-20 - Alogados Ingazeira
21	AIS-21 - Serra Talhada
22	AIS-22 - Floresta
23	AIS-23 - Salgueiro
24	AIS-24 - Ouricuri
25	AIS-25 - Cabrobó
26	AIS-26 - Petrolina

GRUPOS DE UNIDADES OPERACIONAIS

01	Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa – DHPP
02	Departamento de Repressão ao Narcotráfico – DENARC
03	Departamento de Repressão aos Crimes Patrimoniais – DEPATRI
04	Demais Delegacias Especializadas
05	Batalhão de Polícia de Radiopatrulha – BTLRP
06	Companhia Independente de Operações e Sobrevivência na Área de Caatinga – CIOSAC
07	Companhia Independente de Policiamento com Motocicleta – CIPMOTO
08	Demais Batalhões e Companhias Independentes Especializadas

TOTAL GERAL: 34



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Anexo II

**LIMITE TERRITORIAL DAS ÁREAS
INTEGRADAS DE SEGURANÇA - AIS DA
CAPITAL**



Descrição do limite da Área 01

Inicia no encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique do Nogueira, segue pelo eixo do canal de atracamento dos navios no Porto do Recife até encontrar a bacia do Rio Pina, seguindo pelo eixo desta até o eixo do Rio Pina e prosseguindo pelo eixo do referido rio até encontrar a confluência do braço morto do rio Capibaribe; segue pelo eixo desse braço passando pela Ponte E. Correia (Ponte de Afogados) por onde prossegue; deflete à esquerda ao encontrar o eixo do Rio Capibaribe, seguindo por este eixo até atingir o eixo da Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro); deflete a direita deste eixo seguindo pela Rua Paissandu (includente) até atingir a Rua Viscondessa do Livramento; deflete à esquerda seguindo por esta (includente) até atingir o eixo (canal) da Avenida Agamenon Magalhães; deflete à esquerda, seguindo por este eixo até atingir a linha de limite municipal Recife – Olinda; deflete à direita, seguindo por este limite até atingir o Molhe de Olinda, ponto inicial.

1ª Circunscrição – Rio Branco

Bairros: Recife Antigo, Santo Antonio, São José e Cabanga

Inicia no encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique do Nogueira, segue pelo eixo do canal de atracamento dos navios no Porto do Recife até encontrar a bacia do Rio Pina, seguindo pelo eixo desta até o eixo do Rio Pina e prosseguindo pelo eixo do referido rio até encontrar a confluência do braço morto do Rio Capibaribe; segue pelo eixo desse braço passando pela Ponte E. Correia (Ponte de Afogados) até o encontro com a linha férrea do metrô; deflete à direita desta (includente) por onde segue até encontrar a Rua Azul; deflete à esquerda no sentido do prolongamento desta via até encontrar o eixo do Rio Capibaribe; deflete à direita deste eixo por onde segue passando pela Ponte da Boa Vista, Duarte Coelho, Ponte Princesa Isabel e Ponte do Limoeiro, seguindo pelo eixo da Bacia do rio Beberibe até encontrar o Molhe de Olinda, ponto inicial.

2ª Circunscrição – Boa Vista

Bairros: Boa Vista, Soledade e Santo Amaro

Inicia na Ponte da Tacaruna, limite municipal Recife – Olinda; deflete à direita e segue pelo eixo da Bacia do Capibaribe, passando pela Ponte do Limoeiro, Princesa Isabel, Duarte Coelho e Boa Vista até encontrar a Ponte Velha; deflete à direita do eixo desta ponte (includente) até encontrar a Rua Doutor José Mariano; deflete à esquerda desta rua (excludente) até encontrar a Rua São Gonçalo; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua do Jasmim; por



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

onde segue (excludente) até o encontro com a Rua Jornalista Edmundo Bittencourt; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua José de Alencar; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Visconde de Goiana; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Rua Marquês Amorim; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua General Joaquim Ignácio; por onde segue (includente) até encontrar o eixo (canal) da Avenida Agamenon Magalhães; deflete à direita, seguindo por este eixo até atingir a linha de limite municipal Recife – Olinda, Ponte da Tacaruna, ponto inicial.

3ª Circunscrição – Joana Bezerra

Bairros: Ilha Joana Bezerra, Coelhos, Ilha do Leite e Paissandu

Inicia na Ponte Velha no eixo do Rio Capibaribe, seguindo por este no sentido de sua montante até o encontro do prolongamento da Rua Azul (bairro de São José); deflete à esquerda deste encontro até a linha férrea do metrô; deflete a direita desta (excludente) até encontrar o eixo do braço morto do Rio Capibaribe; deflete a direita deste eixo até encontrar o eixo do rio Capibaribe; deflete a esquerda deste eixo até encontrar o eixo da Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro); deflete a direita desta includente até encontrar o início da Rua Viscondessa do Livramento; deflete à esquerda seguindo por esta (includente) até atingir o eixo (canal) da Avenida Agamenon Magalhães; deflete à direita seguindo por este eixo até o encontro com a Rua General Joaquim Ignácio até o encontro com a Rua Marquês Amorim; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Rua Visconde de Goiana; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua José de Alencar; deflete à direita desta (includente) até o encontro com a Rua Jornalista Edmundo Bittencourt; segue por esta (includente) até encontrar a Rua do Jasmim; deflete a esquerda desta segue por esta (includente) até encontrar a Rua São Gonçalo; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua Doutor José Mariano; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Ponte Velha; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o eixo do Rio Capibaribe, ponto inicial.

Descrição do limite da Área 02

Inicia na confluência do canal do Arruda com o Rio Beberibe seguindo pelo eixo deste rio em direção a sua foz; deflete à direita da ponte Correia de Brito (excludente), seguindo pela Avenida Luiz Correia de Brito (excludente até o encontro com a Rua Professor Andrade Bezerra) até encontrar o limite do Mirabilândia Park com a antiga fábrica Tacaruna; deflete a esquerda seguindo



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

o perímetro daquela fábrica até o extremo do limite com o Classic Hall, por onde segue em linha reta alcançando a ponte do Tacaruna (excludente); deflete a direita desta ponte seguindo o eixo do canal até o encontro com Rua Viscondessa do Livramento, seguindo por esta (excludente) até a Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro), deflete à direita seguindo pelo eixo desta ponte até alcançar a Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; seguindo por esta excludente até encontrar a intersecção com a rua José Gonçalves de Medeiros, a partir desse ponto continua a seguir pelo canteiro central da Av Engenheiro Abdias de Carvalho, até alcançar o eixo da Rua João Ivo da Silva; deflete à direita deste eixo até o encontro com o eixo da Rua Ricardo Salazar; deflete à esquerda pelo eixo desta até alcançar a Rua Guapé; seguindo por esta (includente) até o encontro com a Rua Caratinga; deflete à esquerda desta (excludente) até a Rua Gomes Taborda; deflete à direita desta (excludente) seguindo até o encontro da Avenida General San Martin; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro do eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; deflete à direita deste eixo até o encontro da Avenida do Forte, seguindo por esta avenida (excludente) até encontrar a Rua Maravilha; deflete à esquerda desta (includente) e prossegue pela Rua Dezessete de Outubro, também includente, até o encontro da Rua Antonio Valdevino da Costa; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Avenida Inácio Monteiro; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro da Rua Tota Ventura, seguindo por esta (excludente) até o encontro da Rua Ocidental, deflete à direita desta e posteriormente à esquerda seguindo pela Rua Daniel Lisboa (includente) até o encontro da Rua Manoel Gonçalves de Oliveira; deflete à esquerda desta (includente) encontrando-se com a Travessa Sitio das Palmeiras; seguindo por esta (includente) até o encontro da Rua Doutor Miguel Vieira Ferreira; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Rua Lindolfo Color; seguindo por esta (includente) até o encontro com o eixo da BR-101; deflete à direita deste eixo (includente) até o viaduto da Avenida Caxangá por onde segue excludente até a ponte sobre o Rio Capibaribe; deflete à direita do eixo deste rio até encontrar a bifurcação da ilha ali existente próximo a ponte da BR-101; deflete à esquerda desta bifurcação seguindo pelo eixo em direção a foz até o encontro com a Rua Antenor Navarro; segue por esta (includente) e continua pela Rua Ricardo Hardman (includente) até o encontro com a Rua Teles Junior; por onde segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Capitão Sampaio Xavier; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Rua Doutor José Maria; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Rua General Abreu e Lima; segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Norte; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Avenida Engenheiro Agamenon Magalhães Melo; segue por esta (includente) até o encontro da Avenida Santos Dumont; deflete a esquerda desta até encontrar o



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

eixo (canal) da Avenida Professor José dos Anjos; deflete à esquerda seguindo por este eixo até o encontro com a Estrada Velha de Água Fria; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Riolândia; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da Rua Doutor Eudes Costa; deflete a direita deste eixo até encontrar a extensão da Rua Baixa José Ribeiro (próximo a Rua Beco do Cariri); segue por esta e pela Rua São Rafael, ambas includente, até encontrar a Rua Aline; segue por esta e pelas Ruas Lapela e Avelar, ambas includente, até encontrar a Rua João Francisco; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda pela Rua José da Corol, ambas includente, até encontrar a Rua Vênus; segue por esta e posteriormente à direita pela Rua Canoa de Sabugo, ambas includente, seguindo pela Rua Cônego Pastor Evangelista até o início da Rua Arapixuma; deflete à esquerda deste ponto na direção oeste até a Rua Tamboara; deflete a direita desta seguindo pela Avenida Aníbal Benévolo, ambas includente, até encontrar a Rua Alto do Benjamin; segue por esta (includente) até encontrar a Avenida Beberibe; deflete à esquerda deste e posteriormente a direita da Avenida Sebastião Salazar, ambas includente, até encontrar a Rua Doutor Alberto Wanderley; segue por esta e posteriormente pela Avenida Cidade de Monteiro, ambas includente, até encontrar o eixo do Rio Beberibe; segue por este até a confluência com o Rio Beberibe com o canal do Arruda, ponto inicial.

4ª Circunscrição - Espinheiro

Bairros: Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Rosarinho, Encruzilhada, Torreão, Ponto de Parada, Hipódromo e Campo Grande.

Inicia no eixo (canal) da Avenida Professor José dos Anjos no ponto de intersecção do prolongamento da Avenida Santos Dumont com este eixo; segue por este eixo até o encontro com a confluência com o Rio Beberibe; deflete à direita seguindo pelo eixo deste rio até o encontro com a Ponte Correia de Brito; deflete à direita desta (excludente), seguindo pela Avenida Luiz Correia de Brito (excludente até o encontro com a Rua Professor Andrade Bezerra) até encontrar o limite do Mirabilândia Park com a antiga fábrica Tacaruna; deflete a esquerda seguindo o perímetro daquela fábrica até o extremo do limite com o Classic Hall, por onde segue em linha reta alcançando a ponte do Tacaruna (excludente); deflete a direita desta ponte seguindo o eixo do canal até o encontro com Rua Viscondessa do Livramento, seguindo por esta (excludente) até a Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro); deflete à direita desta (excludente) até o encontro do eixo do Rio Capibaribe; deflete à direita deste eixo no sentido de sua montante até o encontro com a Rua Antenor Navarro; segue por esta (excludente) e continua pela Rua Ricardo Hardman (excludente) até o encontro com a Rua Teles Junior; por onde segue



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

por esta (includente) até encontrar a Rua Capitão Sampaio Xavier; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Rua Doutor José Maria; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Rua General Abreu e Lima; segue por esta (includente) até encontrar a Avenida Norte; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Avenida Engenheiro Agamenon Magalhães Melo; segue por esta (excludente) até o encontro da Avenida Santos Dumont; deflete a esquerda desta até encontrar o eixo (canal) da Avenida Professor José dos Anjos, ponto inicial.

6ª Circunscrição – Cordeiro

Bairros: Madalena, Torre, Zumbi, Cordeiro e Iputinga.

Inicia no eixo da Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro), seguindo pelo eixo desta ponte até alcançar a Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho, seguindo por esta excludente até encontrar a intersecção com a Rua José Gonçalves de Medeiros, a partir desse ponto continua a seguir pelo canteiro central da Av Engenheiro Abdias de Carvalho, até alcançar o eixo da Rua João Ivo da Silva; deflete à direita deste eixo até o encontro com o eixo da Rua Ricardo Salazar; deflete à esquerda pelo eixo desta até alcançar a Rua Guapé; seguindo por esta (includente) até o encontro com a Rua Caratinga; deflete à esquerda desta (excludente) até a Rua Gomes Taborda; deflete à direita desta (excludente) seguindo até o encontro da Avenida General San Martin; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro do eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; deflete à direita deste eixo até o encontro da Avenida do Forte; seguindo por esta avenida (excludente) até encontrar a Rua Maravilha; deflete à esquerda desta (includente) e prossegue pela Rua Dezessete de Outubro, também includente, até o encontro da Rua Antonio Valdevino da Costa; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Avenida Inácio Monteiro; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro da Rua Tota Ventura, seguindo por esta (excludente) até o encontro da Rua Ocidental, deflete à direita desta e posteriormente à esquerda seguindo pela Rua Daniel Lisboa (includente) até o encontro da Rua Manoel Gonçalves de Oliveira; deflete à esquerda desta (includente) encontrando-se com a Travessa Sitio das Palmeiras; seguindo por esta (includente) até o encontro da Rua Doutor Miguel Vieira Ferreira; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro com a Rua Lindolfo Color; seguindo por esta (includente) até o encontro com o eixo da BR-101; deflete à direita deste eixo (includente) até o viaduto da Avenida Caxangá por onde segue excludente até a ponte sobre o Rio Capibaribe; deflete à direita do eixo deste rio até encontrar a bifurcação da ilha ali existente próximo a ponte da BR-101; deflete à esquerda desta bifurcação seguindo pelo eixo em



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

direção a foz até encontrar a Ponte da Madalena (Prefeito Lima de Castro), ponto inicial.

16ª Circunscrição – Água Fria

Bairros: Água Fria, Arruda, Campina do Barreto, Cajueiro e Fundão e Peixinhos (porção Recife).

Inicia no eixo do Rio Beberibe na Ponte sobre na Avenida Cidade de Monteiro; segue no sentido de sua foz até encontrar a confluência do Rio Beberibe com o canal do Arruda, seguindo pelo eixo deste canal até o encontro com a Estrada Velha de Água Fria; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua Riolândia; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da Rua Doutor Eudes Costa; deflete a direita deste eixo até encontrar a extensão da Rua Baixa José Ribeiro (próximo a Rua Beco do Cariri); segue por esta e pela Rua São Rafael, ambas includente, até encontrar a Rua Aline; segue por esta e pelas Ruas Lapela e Avelar, ambas includente, até encontrar a Rua João Francisco; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda pela Rua José da Corol, ambas includente, até encontrar a Rua Vênus; segue por esta e posteriormente à direita pela Rua Canoa de Sabugo, ambas includente, seguindo pela Rua Cônego Pastor Evangelista até o início da Rua Arapixuma; deflete à esquerda deste ponto na direção oeste até a Rua Tamboara; deflete a direita desta seguindo pela Avenida Aníbal Benévolo, ambas includente, até encontrar a Rua Alto do Benjamin; segue por esta (includente) até encontrar a Avenida Beberibe; deflete à esquerda deste e posteriormente a direita da Avenida Sebastião Salazar, ambas includente, até encontrar a Rua Doutor Alberto Wanderley; segue por esta e posteriormente pela Avenida Cidade de Monteiro, ambas includente, até encontrar o eixo do Rio Beberibe, ponto inicial.

Descrição do limite da Área 03

Inicia no encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique Do Nogueira, seguindo por este dique (includente) na direção sul, passando pela orla do bairro de Brasília Teimosa e Boa Viagem até atingir o limite municipal Recife-Jaboatão (R. Dr. Arlindo dos Santos), deflete à direita neste limite seguindo o seu prolongamento, a saber: segue pela Rua Dr. Arlindo dos Santos (excludente) até o encontro da Rua Gutembergue Campelo; deflete à direita desta (includente) até o encontro da Rua Dinamérico Fay de Andrade; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Ministro Salgado Filho; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o início da Rua Doutor Manoel Benício Fontinele; deflete à direita desta (includente) até



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

encontrar a Rua Dr. José Pacífico Pereira, seguindo pelo prolongamento desta (includente) até o encontro da Avenida Armindo Moura; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Cosmorama; deflete à direita desta (includente) até encontrar o início da Rua Dr. José Emílio de Moraes; seguindo por esta (includente) até encontrar a Rua Cel. Roberto Pessoa Ramos; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Almirante Saldanha da Gama; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Vinte de Janeiro; segue por esta (excludente) até o encontro do eixo do Rio Jordão (canal); deflete à esquerda do eixo deste rio (canal) até encontrar a Rua Maria Irene; deflete à esquerda desta (includente) até o início da Rua Boanerges Pereira; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o início do muro do posto Padre Cícero; deflete à direita contornando aquela propriedade até encontrar o eixo da BR-101; deflete a esquerda deste eixo até encontrar o prolongamento da Rua C; segue por esta (excludente) até encontrar 1ª Travessa Laurinha; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Jornalista José de Sá; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro da Rua Mário de Alencar Poeta; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Alto Erval Novo; deflete a direita desta, seguindo pela Rua Manoel Alves de Queiroz; segue no sentido oeste ao término desta até encontrar o eixo do canal ali existente; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Luiz Vieira Con; deflete à direita desta (includente) até o encontro da Rua Rabilo; segue por esta e pela Rua João Rio Branco de Lima, ambas includente, até encontrar a Rua Entremontes; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Purilândia; segue deste ponto até o encontro das Ruas Ibirajá e Niterói; segue por esta e pela Rua Joana D'arc, ambas excludente, até encontrar a Rua Itajuba; segue por esta excludente até o encontro com a Avenida Campo Verde; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o eixo do canal ali existente; deflete a direita deste eixo até encontrar o eixo da Rua Morro do Pilar; segue pelo eixo (canal) desta até o encontro da Rua Dez; segue por esta (includente) até o encontro da Avenida Costa Porto; deflete à esquerda desta (excludente), seguindo até o encontro da Avenida Conde Pereira Carneiro; seguindo por esta (excludente) até o encontro com a Rua Itália, deflete à direita desta (excludente) até o encontro da Rua Estados Unidos; seguindo por esta (excludente) até encontrar a Rua Professor Joaquim Amazonas, deflete à direita desta (excludente – saindo do limite municipal), por onde segue até encontrar a margem da Mata do Barro; deflete à direita e segue margeando aquela mata até encontrar a BR-101 (mediação da “fonte milagrosa”); deflete à direita desta (includente) e segue margeando a Mata do Engenho Uchoa até encontrar o eixo do Rio Jangadinha; segue por este eixo até o encontro com o eixo do Rio Tejiipió; deflete a direita deste eixo e segue no sentido de sua foz seguindo até a Bacia do Pina; segue pelo eixo desta até encontrar o eixo do canal de atracamento



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

do Porto do Recife; seguindo por este eixo até o encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique do Nogueira, ponto inicial.

7ª Circunscrição – Boa Viagem

Bairros: Brasília Teimosa, Pina e Boa Viagem

Inicia no encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique do Nogueira, seguindo por este dique (includente) na direção sul, passando pela orla do bairro de Brasília Teimosa e Boa Viagem até atingir o limite municipal Recife-Jaboatão (Rua Doutor Arlindo dos Santos), deflete à direita neste limite seguindo o seu prolongamento, a saber: segue pela Rua Dr. Arlindo dos Santos (includente) até o encontro da Rua Gutembergue Campelo; deflete à direita desta (includente) até o encontro da Rua Dinamérico Fay de Andrade; deflete à esquerda desta até encontrar a Rua Ministro Salgado Filho; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o início da Rua Doutor Manoel Benício Fontinele; deflete à direita desta (includente) até o encontrar a Rua Dr. José Pacífico Pereira, seguindo pelo prolongamento desta (includente) até o encontro da Avenida Armindo Moura; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Cosmorama; deflete à direita desta (includente) até encontrar o início da Rua Dr. José Emílio de Moraes; seguindo por esta (includente) até encontrar a Rua Cel. Roberto Pessoa Ramos; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Almirante Saldanha da Gama; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o canal ali existente; segue por este até o encontro do eixo do Rio Jordão (canal); deflete à esquerda do eixo deste rio (canal) até encontrar o início da Estrada da Batalha; deflete à direita desta seguindo pela Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes (includente) até encontrar o eixo da Linha férrea próximo ao aeroporto; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Capitão Vicente da Mota; segue por esta (excludente) até o encontro do eixo (Rio Jordão) da Avenida Desembargador José Neves; deflete a esquerda deste eixo seguindo pelo Rio Jordão até a confluência deste com o Rio Pina; segue pelo eixo da Bacia do Pina até o eixo do canal de atracamento do Porto do Recife seguindo por este eixo até o encontro do Molhe de Olinda – limite Municipal Olinda – Recife e o dique do Nogueira, ponto inicial.

8ª Circunscrição – Jordão

Bairros: Jordão e Ibura

Inicia no eixo da BR-101, na altura do prolongamento da Rua C (próximo ao Posto Padre Cícero); segue por este eixo na direção norte até a mediação da “fonte milagrosa”; deflete à direita deste ponto (includente) e segue margeando a Mata do Engenho Uchoa até encontrar o eixo do Rio Jangadinha; segue por este eixo até o encontro com o eixo do Rio Tejió; deflete à direita deste eixo até o encontro da Avenida Recife; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Aristides Lobo; deflete à direita desta no sentido oeste até



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

encontrar o eixo da linha férrea; deflete a esquerda deste eixo até encontrar a Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o eixo do Rio Jordão; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Maria Irene; deflete à esquerda desta (includente) até o início da Rua Boanerges Pereira; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o início do muro do posto Padre Cícero; deflete à direita contornando aquela propriedade até encontrar o eixo da BR-101; deflete a esquerda deste eixo até encontrar o prolongamento da Rua C, ponto inicial.

9ª Circunscrição – Ipsep

Bairros: Imbiribeira e Ipsep

Inicia no eixo do Rio Tejipló na Ponte do Caçote, segue à juçante até o encontro com o eixo do Rio Jordão; segue por este eixo até o encontro com a Rua Capitão Vicente da Mota; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da rede ferroviária federal; seguindo a direita na bifurcação desta linha no sentido do bairro do Caçote por onde segue até alcançar o prolongamento da Rua Aristides Lobo (Ipsep); deflete a direita deste prolongamento até encontrar a Avenida Recife; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Ponte do Caçote, ponto inicial.

10ª Circunscrição– Cohab

Bairro: Cohab

Inicia no eixo da BR-101 na mediação da “fonte milagrosa”; segue por este eixo no sentido sul até encontrar o prolongamento da Rua C; segue por esta (excludente) até encontrar a 1ª Travessa Laurinha; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Jornalista José de Sá; deflete à esquerda desta (includente) até o encontro da Rua Mário de Alencar Poeta; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Alto Erval Novo; deflete a direita desta, seguindo pela Rua Manoel Alves de Queiroz; segue no sentido oeste ao término desta até encontrar o eixo do canal ali existente; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Luiz Vieira Con; deflete à direita desta (includente) até o encontro da Rua Rabilo; segue por esta e pela Rua João Rio Branco de Lima, ambas includente, até encontrar a Rua Entremontes; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Purilândia; segue deste ponto até o encontro das Ruas Ibirajá e Niterói; segue por esta e pela Rua Joana D’arc, ambas excludente, até encontrar a Rua Itajuba; segue por esta (excludente) até o encontro com a Avenida Campo Verde; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar o eixo do canal ali existente; deflete a direita deste eixo até encontrar o eixo da Rua Morro do Pilar; segue pelo eixo (canal) desta até o encontro da Rua Dez; segue por esta (includente) até o encontro da Avenida



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Costa Porto; deflete à esquerda desta (excludente), seguindo até o encontro da Avenida Conde Pereira Carneiro; seguindo por esta (excludente) até o encontro com a Rua Itália, deflete à direita desta (excludente – saindo do limite municipal) até o encontro da Rua Estados Unidos; seguindo por esta (excludente) até encontrar a Rua Professor Joaquim Amazonas, deflete à direita desta (excludente), por onde segue até encontrar a margem da Mata do Barro; deflete à direita e segue margeando aquela mata até encontrar a BR-101 na mediação da “fonte milagrosa”, ponto inicial.

Descrição do limite da Área 04

Inicia na Ponte da Madalena e segue pelo eixo do Rio Capibaribe no sentido de sua foz até o encontro com o eixo do braço morto deste mesmo rio; segue até encontrar a foz do Rio Tejipió; segue pelo eixo deste rio em direção a sua nascente, passando pela ponte da Avenida Recife até o encontrar a confluência com o Rio Jangadinha; segue pelo eixo deste rio até encontrar a margem da Mata do Engenho Uchoa; segue por esta margem até encontrar a BR-101; deflete à direita desta (excludente) até alcançar a “Fonte Milagrosa”; deflete à esquerda nesta fonte e segue margeando a Mata do Barro no sentido oeste, até alcançar o limite municipal Recife – Jaboatão, a saber: Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Bolívia; segue por esta (excludente) até encontrar o início da 4ª Travessa da Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à direita desta (excludente) até encontrar novamente a Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua O. Maciel, seguindo por esta (excludente) até o encontro da Rua Arcalva; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Caparaó; segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Falcão de Lacerda; deflete a esquerda desta e continua pela Avenida Manoel Rabelo, ambas includente, até encontrar a Rua Manoel Pinho Borges; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Suzano; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Tacaratu; segue por este prolongamento (excludente) até encontrar o eixo da linha férrea do metrô; segue por este eixo até o prolongamento da Rua Quinze de Novembro; deflete a direita deste ponto seguindo em direção ao eixo do Rio Tejipió; deflete à esquerda deste eixo por onde segue até sua nascente; seguindo até o limite municipal Recife – Jaboatão até encontrar o limite municipal Recife – São Lourenço da Mata, segue por este limite até encontrar o ponto de intersecção dos limites municipais de Recife – São Lourenço da Mata e Recife – Camaragibe; deflete à direita no canal ali existente por onde segue até encontrar a Rua Maria das Dores da Silva; deflete a direita desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Vale do Sirigi, seguindo por esta (includente) até o início da Rua Rodrigo Delamare; deflete à esquerda



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

por esta (includente) até o encontro da Rua São Vicente de Paula, seguindo por esta (includente) até o encontro da Rua João Carneiro da Cunha; deflete à direita por esta (includente) seguindo até o término desta, onde segue em linha reta em direção a Rua Pedro Borges, seguindo por esta (includente) até o encontro com a PE-27; deflete à direita por esta (includente) até o encontro com a Rua Hermes da Fonseca (excludente); deflete à esquerda desta rua até encontrar o eixo do Riacho de Matéria; deflete à direita deste eixo por onde segue até o encontro do eixo do Rio Camaragibe por onde segue até encontrar o eixo da BR-101; deflete a direita desta (includente) até encontrar o viaduto da Avenida Caxangá; segue pelo eixo da BR a partir desse ponto até o encontro da Rua Lindolfo Color; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Doutor Miguel Vieira Ferreira; defletindo a direita na Travessa Sitio das Palmeiras, segue por esta (excludente) até o encontro da Rua Manoel Gonçalves de Oliveira; segue por esta (excludente) até o início da Rua Daniel Lisboa (excludente) continuando por esta até o encontro da Rua Ocidental; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda na Rua Tota Ventura; segue por esta (includente) até o início da Avenida Inácio Monteiro, seguindo por esta (excludente) até o encontro com a Rua Antonio Valdevino da Costa; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Dezesesseis de Outubro; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Maravilha por onde segue excludente até encontrar a Avenida do Forte; deflete à direita desta avenida (includente) até o encontro do eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho seguindo por este eixo até o encontro com a Avenida General San Martin; deflete à esquerda desta avenida até encontrar a Rua Gomes Taborda; deflete à direita por esta rua (includente) até o encontro com a Rua Caratinga; seguindo por esta (includente) até o encontro com o eixo da Rua Guapé; seguindo por esta (excludente) até o encontro do eixo da Rua Ricardo Salazar até o eixo da Rua João Ivo da Silva; deflete à direita deste eixo até o encontro com o eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; deflete à esquerda por este eixo até o eixo do Rio Capibaribe na Ponte da Madalena, ponto inicial.

11ª Circunscrição– Afogados

Bairros: Afogados, Jiquiá, Areias, Caçote e Estância

Inicia na confluência do braço morto do Rio Capibaribe, entre os bairros de Afogados - Joana Bezerra, com a foz do Rio Tejipió; segue pelo eixo deste rio em direção a sua nascente, passando pela ponte da Avenida Recife até o encontro com a Rua Doutor Vilas Boas; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Doutor José Rufino; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua José Natário; segue por esta (excludente) até encontrar a linha



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

férrea do metrô; deflete a direita desta (excludente) até encontrar a Rua Alfredo Vieira de Melo; segue por esta e pela Rua Gustavo Pinto, ambas excludentes, até encontrar a Rua Senador Alberto Pasqualini; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com o eixo da Avenida General San Martin; segue por este eixo até encontrar a Rua Tenente Mindelo; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua Bom Jardim; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a linha férrea; deflete a esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Luiz Figueroa; segue por esta (includente) até o encontro com a Rua Vinte e Um de Abril; deflete à esquerda desta (excludente) e posteriormente à direita pela Rua Desembargador Medeiros Correia; segue por esta (excludente) até o encontro do eixo da Rua Ernesto Cavalcanti; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Raimundo Jacó; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Mário Libânio; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Apucarana; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Maria José Lima; deflete à direita desta (excludente) e posteriormente à esquerda pela Rua Professor Celestino Maizac; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Santa Edwirges; segue por esta (includente) até o encontro com o eixo da Rua Padre Theóphilo Twors; deflete à direita deste até encontrar os viveiros de peixe; segue a direita pelo eixo do braço de maré ali existente margeando aqueles viveiros até encontrar a confluência do braço morto do Rio Capibaribe com a foz do Rio Tejipió, ponto inicial.

12ª Circunscrição – Tejipió

Bairros: Jardim São Paulo, Barro, Tejipió, Sancho, Totó e Coqueiral

Inicia na confluência do Rio Tejipió com o Rio Jangadinha; segue pelo eixo deste rio em direção a sua nascente até encontrar a margem da Mata do Engenho Uchoa; segue por esta margem até encontrar a BR-101; deflete à direita desta (excludente) até alcançar a “Fonte Milagrosa”; deflete à esquerda nesta fonte e segue margeando a Mata do Barro no sentido oeste, até alcançar o limite municipal Recife – Jaboatão, a saber: Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Bolívia; segue por esta (excludente) até encontrar o início da 4ª Travessa da Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à direita desta (excludente) até encontrar novamente a Rua Professor Joaquim Amazonas; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua O. Maciel, seguindo por esta (excludente) até o encontro da Rua Arcalva; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Caparaó; segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Falcão de Lacerda; deflete a esquerda desta e continua pela Avenida Manoel Rabelo, ambas includente, até encontrar a Rua Manoel Pinho Borges; segue por esta (excludente) até encontrar a Rua



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Suzano; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Tacaratu; segue por este prolongamento (excludente) até encontrar a linha férrea do metrô (includente); segue por esta até o prolongamento da Rua Quinze de Novembro; deflete a direita deste ponto seguindo em direção ao eixo do Rio Tejipió; deflete a esquerda deste eixo por onde segue até encontrar a Rua Utinga; segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Liberdade; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Estrada do Curado; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Avenida Piracicaba; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Parati; segue por esta (includente) até a Rua Agostinho Baralho; segue por esta e pelas Ruas Raphael de Oliveira Alves e Rua Jundiaí, ambas includente, até encontrar o eixo do viaduto que liga a BR-101 a Avenida Recife; segue por este eixo até o encontro do eixo daquela Avenida; deflete à direita do eixo da Avenida Recife até encontrar a Rua Senador Alberto Pasqualini; segue por esta (includente) até o encontro com a Rua Doutor Gustavo Pinto; deflete a esquerda desta e segue pela Rua Alfredo Vieira de Melo, ambas includente, até encontrar a linha férrea do metrô; deflete a direita desta (includente) até encontrar a Rua José Natário; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Doutor José Rufino; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Doutor Vilas Boas; segue por esta (excludente) até encontrar o eixo do Rio Tejipió; deflete a esquerda deste eixo até encontrar a confluência com o Rio Jangadinha, ponto inicial.

13ª Circunscrição – Mustardinha

Bairro: Ilha do Retiro, Prado, Bongü, Mustardinha, Mangueira e San Martin.

Inicia no eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho na altura da Rua Quinze de Março (bairro de San Martin); seguindo por este eixo até o encontro com a Avenida General San Martin; deflete à esquerda desta avenida até encontrar a Rua Gomes Taborda; deflete à direita por esta rua (includente) até o encontro com a Rua Caratinga; seguindo por esta (includente) até o encontro com a Rua Guapé; seguindo por esta (excludente) até o encontro do eixo da Rua Ricardo Salazar; segue por este eixo até encontrar o eixo da Rua João Ivo da Silva; deflete à direita deste eixo até o encontro com o eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; deflete à esquerda deste eixo até encontrar a Rua José Gonçalves de Medeiros, continuando a seguir pela Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho agora includente até alcançar o eixo do Rio Capibaribe na Ponte da Madalena; deflete à direita seguindo pelo eixo do Rio Capibaribe até o encontro do eixo do braço morto deste mesmo rio; segue pelo eixo deste braço contornando os viveiros de peixes até encontrar o eixo da Rua Padre Theóphilo Tworz; segue por este eixo até encontrar a Rua Santa Edwiges; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Professor Selestino Maizac; segue por esta (includente) e posteriormente pela Rua Maria José Lima (includente) até o encontro com a Rua Apucarana; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Mário Libânio; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Raimundo Jacó; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da Rua Ernesto Cavalcanti; deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Desembargador Medeiros Correia; segue por esta (includente) até o encontro com a Rua Vinte e Um de Abril; deflete à esquerda de posteriormente à direita pela Rua Luiz Figueiroa, ambas includente, até encontrar a linha férrea do metrô; deflete a direita desta (includente) até encontrar a Rua Bom Jardim; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Tenente Mindelo; segue por esta (excludente) até encontrar o eixo da Avenida General San Martin; deflete a esquerda deste eixo até encontrar o eixo da Avenida Recife; deflete à direita deste eixo até o encontro com a Rua Coronel Mizael de Mendonça; segue por esta excludente até encontrar a Rua Vinte um de Abril; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Quinze de Março (bairro San Martin); segue por esta (excludente) até encontrar o eixo a Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho, ponto inicial.

14ª Circunscrição – Várzea

Bairros: Torrões, Curado, Engenho do Meio, Cidade Universitária, Várzea, Caxangá e UR-07.

Inicia no eixo do Rio Tejipió nas mediações da Rua Utinga (Bairro Totó); segue por este eixo até sua nascente; continuando até o limite municipal Recife – Jaboatão até encontrar o limite municipal Recife – São Lourenço da Mata, segue por este limite até encontrar o ponto de intersecção dos limites municipais de Recife – São Lourenço da Mata e Recife – Camaragibe; deflete à direita no canal ali existente por onde segue até encontrar a Rua Maria das Dores da Silva; deflete a direita desta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Vale do Sirigi, seguindo por esta (includente) até o início da Rua Rodrigo Delamare; deflete à esquerda por esta (includente) até o encontro da Rua São Vicente de Paula, seguindo por esta (includente) até o encontro da Rua João Carneiro da Cunha; deflete à direita por esta (includente) seguindo até o término desta, onde segue em linha reta em direção a Rua Pedro Borges, seguindo por esta (includente) até o encontro com a PE-27; deflete à direita por esta (includente) até o encontro com a Rua Hermes da Fonseca (excludente); deflete à esquerda desta rua até encontrar o eixo do Riacho de Matéria; deflete à direita deste eixo por onde segue até o encontro do eixo do Rio Camaragibe por onde segue até encontrar o eixo da BR-101;



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

deflete a direita desta (includente) até encontrar o viaduto da Avenida Caxangá; segue pelo eixo da BR a partir desse ponto até o encontro da Rua Lindolfo Color; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Doutor Miguel Vieira Ferreira; defletindo a direita na Travessa Sitio das Palmeiras, segue por esta (excludente) até o encontro da Rua Manoel Gonçalves de Oliveira; segue por esta (excludente) até o início da Rua Daniel Lisboa (excludente) continuando por esta até o encontro da Rua Ocidental; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda na Rua Tota Ventura; segue por esta (includente) até o início da Avenida Inácio Monteiro, seguindo por esta (excludente) até o encontro com a Rua Antonio Valdevino da Costa; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Dezesesseis de Outubro; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Rua Maravilha por onde segue excludente até encontrar a Avenida do Forte; deflete à direita desta avenida (includente) até o encontro do eixo da Avenida Engenheiro Abdias de Carvalho; deflete a esquerda deste eixo até encontrar a Rua Quinze de Março; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Vinte e Um de Abril; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua Coronel Mizaél de Mendonça; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da Avenida Recife; deflete a esquerda deste eixo até encontrar o Viaduto próximo a entrada do TRF; deflete à direita seguindo pelo eixo daquele viaduto até encontrar a Rua Jundiáí; segue por esta e pelas Ruas Raphael de Oliveira Alves, Agostinho Barbalho e Parati, ambas, excludente até encontra a Avenida Piracicaba; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Estrada do Curado; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Avenida Liberdade; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Utinga; segue por esta (includente) até encontrar o eixo do Rio Tejió, ponto inicial.

Descrição do limite da Área 05

Inicia no encontro do Rio Beberibe com a Avenida Cidade de Monteiro, segue por esta e pela Rua Doutor Alberto Wanderley, ambas excludentes, até o encontro com a Avenida Sebastião Salazar; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Avenida Beberibe; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Alto do Benjamin segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Aníbal Benévolo; segue por esta (excludente) até o encontro com a Rua Tamboará; segue por esta (excludente) até o início da Rua Arapixuma; deflete à esquerda no sentido leste até encontrar a Rua Cônego Pastor Evangelista; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Canoa de Sabugos; segue por esta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Vênus; segue por esta rua e pela Rua José da Corol, ambas excludentes, até encontrar a Rua Cônego João Francisco; deflete à



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

direita desta e posteriormente à esquerda na Rua Avelar, ambas excludentes, até encontrar a Rua Lapela; segue por esta e pela Rua Aline, ambas excludentes, até o encontro com a Rua São Rafael; deflete a direita desta e segue em direção a Rua Baixa José Ribeiro, ambas excludentes, até encontrar o eixo da Rua Doutor Eudes Costa; deflete à direita deste eixo até o encontro com a Rua Riolândia; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Estrada Velha de Água Fria; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o eixo da Avenida Prof. José dos Anjos (canal do Arruda), deflete à esquerda deste eixo por onde segue até o início da Avenida Professor José dos Anjos; segue por este eixo até o encontro entre a Avenida Santos Dumont com a Avenida Engenheiro Agamenon Magalhães Melo; segue por esta (includente) até encontrar o eixo da Avenida Norte; deflete a esquerda deste eixo até encontrar a Rua General Abreu e Lima, segue por esta (includente) até encontrar a Rua Doutor José Maria; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Rua Capitão Sampaio Xavier; segue por esta (excludente) até o encontro com a Rua Teles Junior; deflete à direita desta (includente) até encontrar a Rua Ricardo Hardman; por esta (includente) e pela Rua Antenor Navarro (includente) até encontrar o eixo do Rio Capibaribe; deflete a direita deste eixo até encontrar a bifurcação do rio, seguindo pelo seu braço maior até encontrar o eixo da BR-101; deflete a direita desta excludente até encontrar a ponte sobre o Rio Camaragibe; deflete à esquerda deste rio, no sentido de sua nascente, até encontrar o limite municipal de Recife – Camaragibe, por onde segue até encontrar o limite municipal Recife – Paulista até o encontro do início da 2ª Travessa Mário Juruna ; seguindo por esta rua e pela Rua da Linha, ambas excludentes, até alcançar a extensão da Rua Projetada que intersecciona a Rua Dois Irmãos; deflete a direita desta extensão (excludente) até encontrar o eixo do Rio Beberibe; deflete à esquerda deste eixo até o encontro com a Avenida Cidade de Monteiro, ponto inicial.

5ª Circunscrição – Casa Amarela

Bairros: Jaqueira, Santana, Poço da Panela, Parnamirim, Casa forte, Tamarineira e Casa Amarela.

Inicia na Rua Jorge Albuquerque (excludente) por onde segue até o encontro com a Avenida Dezessete de Agosto; deflete à esquerda desta avenida (excludente) até encontro com a Estrada do Arraial; deflete à direita por esta estrada (includente) até o encontro da Avenida Doutor Eurico Chaves seguindo por esta avenida (includente) até o encontro com a Avenida Norte; deflete à direita por esta avenida (includente) até o início do canteiro central (prisma de concreto), seguindo pelo eixo dessa avenida até o encontro do eixo (canal do Arruda) da Avenida Professor José dos Anjos; segue por este eixo até o



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

encontro entre a Avenida Santos Dumont com a Avenida Engenheiro Agamenon Magalhães Melo; segue por esta (includente) até encontrar a Avenida Norte; deflete a esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua General Abreu e Lima, segue por esta (excludente) até encontrar a Rua Doutor José Maria; deflete à esquerda desta (excludente) até o encontro com a Rua Capitão Sampaio Xavier; segue por esta (excludente) até o encontro com a Rua Teles Junior; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Ricardo Hardman; por esta (includente) e pela Rua Antenor Navarro (includente) até o encontro do eixo do Rio Capibaribe; deflete à direita deste eixo, à sua montante até encontrar a Rua Jorge de Albuquerque, ponto inicial.

15ª Circunscrição – Alto do Pascoal

Bairros: Bomba do Hemetério, Alto Santa Terezinha, Alto José Bonifácio, Linha do Tiro, Dois Unidos, Passarinho, Beberibe e Porto da Madeira.

Inicia no Km 56 da BR-101 e segue pelo limite municipal Recife – Paulista até o encontro do início da 2ª Travessa Mário Juruna; seguindo por esta rua e pela Rua da Linha, ambas excludentes, até alcançar a extensão da Rua Projetada que intersecciona a Rua Dois Irmãos; deflete a direita desta extensão (excludente) até encontrar o eixo do Rio Beberibe; deflete à esquerda deste eixo até encontrar a Avenida Cidade de Monteiro, segue por esta e pela Rua Doutor Alberto Wanderley, ambas excludentes, até o encontro com a Avenida Sebastião Salazar; deflete à direita desta (excludente) até o encontro com a Avenida Beberibe; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Rua Alto do Benjamin segue por esta (excludente) até encontrar a Avenida Aníbal Benévolo; segue por esta (excludente) até o encontro com a Rua Tamboará; segue por esta (excludente) até o início da Rua Arapixuma; deflete à esquerda no sentido leste até encontrar a Rua Cônego Pastor Evangelista; deflete à direita desta (excludente) até encontrar a Rua Canoa de Sabugos; segue por esta (excludente) até encontrar o prolongamento da Rua Vênus; segue por esta rua e pela Rua José da Corol, ambas excludentes, até encontrar a Rua Cônego João Francisco; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda na Rua Avelar, ambas excludentes, até encontrar a Rua Lapela; segue por esta e pela Rua Aline, ambas excludentes, até o encontro com a Rua São Rafael; deflete a direita desta e segue em direção a Rua Baixa José Ribeiro, ambas excludentes, até encontrar o eixo da Rua Doutor Eudes Costa; deflete à direita deste eixo até o encontro com a Rua Riolândia; deflete à esquerda desta (excludente) até encontrar a Estrada Velha de Água Fria; deflete à direita desta (excludente) até encontrar o eixo da Avenida Professor José dos Anjos (canal do arruda); deflete a direita deste eixo até encontrar a Rua Desembargador



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Heráclito Cavalcanti; deflete à direita desta (excludente), seguindo pelo canal, até encontrar a 1ª Travessa do Rio; deflete à direita até encontrar a Rua Chã de Alegria; deflete a esquerda desta continuando pela Rua Arlindo Cisneiros, ambas includente, até encontrar a Rua São Domingos Sávio; segue por esta e pelas Ruas Córrego do Euclides e Córrego do Ouro, ambas excludentes, até encontrar a Rua da Mocidade; segue no sentido norte em direção a Rua Nossa Senhora de Fátima; segue por esta e pela extensão da Rua Ary Peter, ambas excludentes, até encontrar a Rua Uriel de Holanda; segue por esta e pela Rua Izaltino Lobo, ambas includente, até encontrar o eixo do córrego ali existente; deflete a esquerda deste por onde segue até encontrar o eixo da BR-101; deflete à direita deste eixo até o Km 56 desta mesma BR, ponto inicial.

17ª circunscrição – Vasco da Gama

Bairros: Alto José do Pinho, Mangabeira e Morro da Conceição e Vasco da Gama.

Inicia no eixo da Avenida Professor José dos Anjos, canal do Arruda, por onde segue em direção ao eixo da Avenida Norte; deflete à direita por este eixo até encontrar a Rua Paraisópolis; segue por esta e posteriormente à direita na Rua Luiz Cesário de Melo, ambas includente, até encontrar a Rua Arapiraca; segue por esta e pela Rua Alto da Favela, ambas includente, seguindo pela Rua Santa Lagoa, includente, até encontrar a Rua Alto Treze de Maio; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Chuí; segue por esta e posteriormente pela Rua Taquaral, ambas includente, até o encontro com a Rua Vasco da Gama; deflete à esquerda desta e posteriormente a direita da Rua Bemposta; por onde segue em direção a Rua Gal Costa, todas includente; segue por esta até encontrar a Rua Vereador Otacílio de Azevedo; deflete à direita (excludente) até encontrar a Rua Ary Peter; segue por esta (includente) e pela Rua Alto Nossa Senhora de Fátima, ambas includente, seguindo em direção do encontro entre a Rua da Mocidade e a Rua Córrego do Ouro; deflete à esquerda desta (includente) até encontrar a Rua Córrego do Euclides; deflete a direita desta seguindo pela Rua São Domingos Sávio, ambas includente, até encontrar a Rua Arlindo Cisneiros; segue por esta e pela Rua Chã de Alegria, ambas excludente, até encontrar a Primeira Travessa do Rio; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda pelo canal até encontrar a Rua Desembargador Heráclito Cavalcanti; segue por esta (includente) até encontrar o cruzamento com a Rua Jacob, após esse ponto segue pelo eixo da mesma até encontrar o eixo da Avenida Professor José dos Anjos, ponto inicial.

18ª Circunscrição – Macaxeira



**Secretaria de Defesa Social
Gerência de Análise Criminal e Estatística**

Bairros: Macaxeira, Apipucos, Brejo de Beberibe, Brejo da Guabiraba, Córrego do Jenipapo, Dois Irmãos, Guabiraba, Monteiro, Alto do Mandu, Sítio dos Pintos, Nova Descoberta e Pau Ferro.

Inicia no encontro da Avenida Norte com a Avenida Doutor Eurico Chaves; segue por esta avenida (excludente) até o encontro com a Estrada do Arraial; deflete à direita desta estrada (excludente) até o encontro com a Rua Dezessete de Agosto; deflete à esquerda desta rua (includente) até o encontro com a Rua Jorge Albuquerque; seguindo por esta (includente) até encontrar o eixo do Rio Capibaribe; deflete a direita deste eixo até encontrar a bifurcação do rio, seguindo pelo seu braço maior até encontrar o eixo da BR-101; deflete a direita desta excludente até encontrar a ponte sobre o Rio Camaragibe; deflete à esquerda deste rio, no sentido de sua nascente, até encontrar o limite municipal de Recife – Camaragibe, por onde segue até encontrar o limite municipal Recife – Paulista até o Km 56 da BR-101; segue pelo eixo daquela BR na direção sudoeste até encontrar o córrego (canal) próximo a Rua Jornalista Waldete Agra entre o limite dos bairros de Passarinho e Brejo da Guabiraba; deflete a esquerda deste córrego seguindo pelo eixo do mesmo até encontrar a Rua Izaltino Lobo; segue por esta e a direita pela Rua Uriel de Holanda, ambas excludentes, até encontrar a Rua Vereador Otacílio de Azevedo; segue por esta (includente) até encontrar a Rua Gal Costa; segue por esta e pela Rua Bemposta, ambas excludente, até encontrar a Rua Vasco da Gama; deflete à esquerda desta e posteriormente a direita da Rua Taquaral, prosseguindo pela Rua Chuí até alcançar a Rua Alto Treze de Maio, todas excludentes; deflete a esquerda desta excludente prosseguindo pela Rua Santa Lagoa; segue por esta e pelas Ruas: Alto da Favela e Arapiraca até encontrar a Rua Luiz Cesário de Melo, todas excludentes; deflete à direita desta e posteriormente à esquerda pela Rua Paraisópolis, ambas excludentes, até encontrar a Avenida Norte, ponto inicial.