

Avanço no socioeconômico, retrocesso na segurança pública: paradoxo brasileiro?

Luis Flavio Saporì*

Resumo

O artigo tem como proposta analisar a dinâmica recente da sociedade brasileira no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos e aos indicadores de violência urbana. Identifica-se duas nítidas macrotendências, quais sejam, crescente inclusão social e progressiva deterioração da segurança pública. Ao contrário da percepção do senso comum, a violência urbana está se acentuando a despeito das melhorias das condições de vida alcançadas pela população. Argumenta-se que se trata de um aparente paradoxo, pois a trajetória da violência urbana tem sido afetada por fatores sociais diversos, destacando-se a consolidação do tráfico de drogas e a crônica impunidade na ação do Estado de controle do crime. Palavras-chave: Violência; criminalidade; segurança pública; inclusão social; homicídios.

Abstract

The article aims to analyze the recent dynamics of Brazilian society with regard to socioeconomic indicators and indicators of urban violence. Identifies two sharp macro trends, namely, increasing social inclusion and progressive deterioration of public safety. Unlike the perception of common sense, urban violence is accentuating despite improvements in living conditions for the population reached. It is argued that this is an apparent paradox, because the trajectory of urban violence has been affected by many social factors, especially the consolidation of drug dealing and impunity in crime control.

Keywords: Violence; crime; public safety; social inclusion; homicides.

* Luis Flavio Saporì é doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, 2006). Foi Secretário Adjunto de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais no período de janeiro/2003 a junho/2007. Coordenou o Instituto Minas Pela Paz no biênio 2010-2011. Atualmente é professor do curso de Ciências Sociais da PUC Minas, como também é coordenador do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública (CEPESP-PUC Minas). É autor de diversos artigos científicos e de livros, destacando-se *Segurança Pública no Brasil - Desafios e Perspectivas* (2007) e *Crack - Um Desafio Social*, em coautoria com Regina Medeiros (2010). E-mail: lusaporì@pucminas.br

Os avanços sociais e econômicos alcançados pelo Brasil na primeira década do novo milênio são bastante expressivos. Diminuímos a magnitude da pobreza absoluta, o acesso à educação básica se universalizou, o acesso dos jovens mais pobres à universidade foi ampliado, a taxa de analfabetismo diminuiu, a esperança de vida ao nascer foi incrementada e até a desigualdade na distribuição da renda nacional diminuiu. Nos aspectos econômicos, por sua vez, alçamos a posição de sexta economia do planeta, a inflação permaneceu controlada, a taxa de desemprego caiu significativamente como também ocorreu com a informalidade no mercado de trabalho. Isso não significa desconhecer os enormes abismos sociais que ainda persistem no país. Nossos indicadores sociais ainda são vergonhosos se comparados aos dos países da Europa ou mesmo de vizinhos na América do Sul. Entretanto, não há como negar que a sociedade brasileira está trilhando um caminho virtuoso no sentido do enfrentamento de suas históricas mazelas sociais, mesmo que a passos módicos.

No que diz respeito aos indicadores da violência urbana, não se constata fenômeno similar. As taxas de homicídios oscilaram ao longo da década, crescendo em um primeiro momento, com leve reversão a seguir e estabilizando nos últimos anos. A maioria dos Estados não manifestaram tal oscilação, evidenciando trajetória ascendente da taxa de homicídios por todo o período. O Brasil se consolidou na década passada como um dos países mais violentos do mundo. O sentimento de medo e insegurança disseminado na população persiste bastante acentuado, afetando diretamente sua qualidade vida. Os jovens continuam sendo as vítimas preferenciais dessa violência, especialmente os negros e residentes nas periferias urbanas.

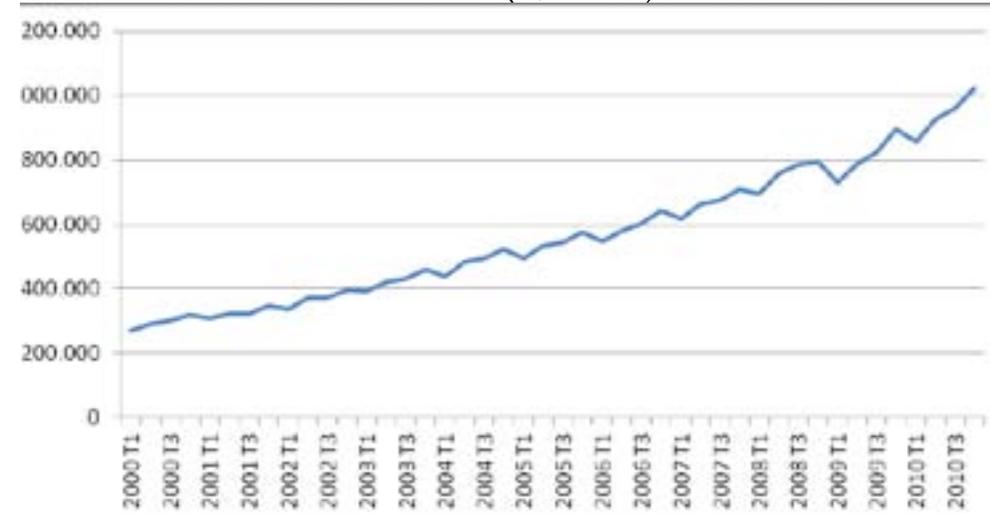
A proposta desse artigo é oferecer uma explicação para esse descompasso entre a trajetória recente dos indicadores socioeconômicos e a trajetória dos indicadores da violência urbana. Para certa percepção de senso comum, estamos diante de um verdadeiro paradoxo. Se a sociedade brasileira realiza conquistas sociais, era de se esperar que a criminalidade seguisse caminho contrário, no sentido da redução. Eis o enigma a ser elucidado: como compreender uma sociedade que reduz as injustiças socioeconômicas e, simultaneamente, enfrenta nítida deterioração da ordem pública?

Na verdade, não se trata de um paradoxo. O argumento a ser defendido é o de que a dinâmica da violência urbana não é mera derivação da dinâmica da estrutura socioeconômica. A elevada e crescente incidência dos homicídios na sociedade brasileira é afetada por fatores outros que dizem respeito à consolidação do tráfico de drogas, à persistente impunidade, à gestão ineficiente da política de segurança pública. A pobreza e a desigualdade socioeconômica são apenas o pano de fundo desse fenômeno.

1. Década de inclusão social

O crescimento da economia brasileira entre 2000 e 2010 pode ser visualizado no Gráfico 1. O PIB trimestral saltou do patamar de 318 bilhões de reais para algo em torno de 1 trilhão de reais, colocando-nos em posição de destaque no cenário internacional.

Gráfico 1
Produto Interno Bruto nominal (R\$ milhões) trimestral – Brasil



Fonte: IPEADATA.

A mesma progressão ocorreu no PIB *per capita*, sendo que o país estava em quase dez mil dólares anuais *per capita* no final dos anos 1990, alcançando mais de 12 mil dólares anuais *per capita* em 2010.

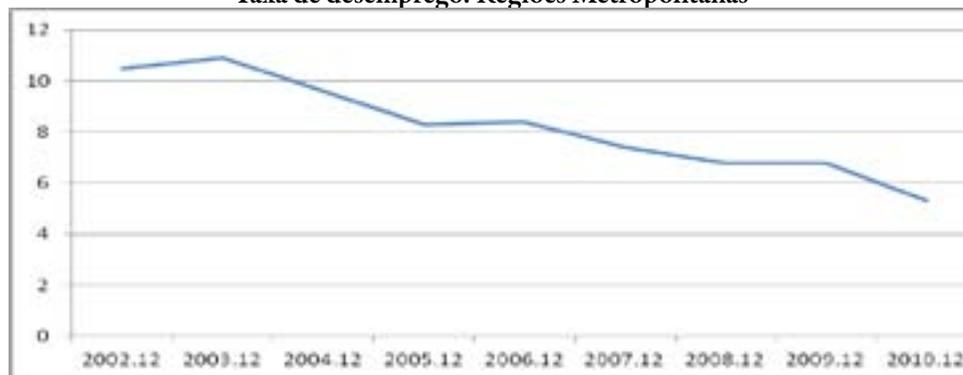
Tabela 1
Produto Interno Bruto per capita (US\$ mil) – Brasil

1998	2003	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
9,71	9,94	9,96	10,37	10,56	10,85	11,38	11,85	11,69	12,46

Fonte: IPEADATA.

A expansão da atividade econômica refletiu-se diretamente no mercado de trabalho. A taxa de desemprego despencou ao longo da década, permitindo que o país se aproximasse da situação de pleno emprego.

Gráfico 2
Taxa de desemprego. Regiões Metropolitanas



Fonte: IPEADATA.

Obs.: Mês de referência: dezembro.

Outro dado relevante referente ao mercado de trabalho é a redução da informalidade. A proporção de empregados sem carteira e de trabalhadores por conta própria em relação ao total de trabalhadores protegidos, empregados sem carteira, trabalhadores por conta própria caiu de 56% para quase 49%. Esse indicador é revelador da magnitude da precarização das relações de trabalho na sociedade brasileira, que ainda se mantém elevada, mas com tendência de queda.

Tabela 2
Grau de informalidade no mercado de trabalho (%) – Brasil

1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
56,2	55,1	55,3	54,3	53,8	53,1	52,1	50,8	49,2	48,7

Fonte: IPEADATA.

A renda média do trabalhador, calculada pela média dos rendimentos mensais brutos do trabalho principal, também evoluiu no período, mesmo que de forma parcimoniosa.

Tabela 3
Renda média do trabalho principal (R\$ de 2009) – Brasil

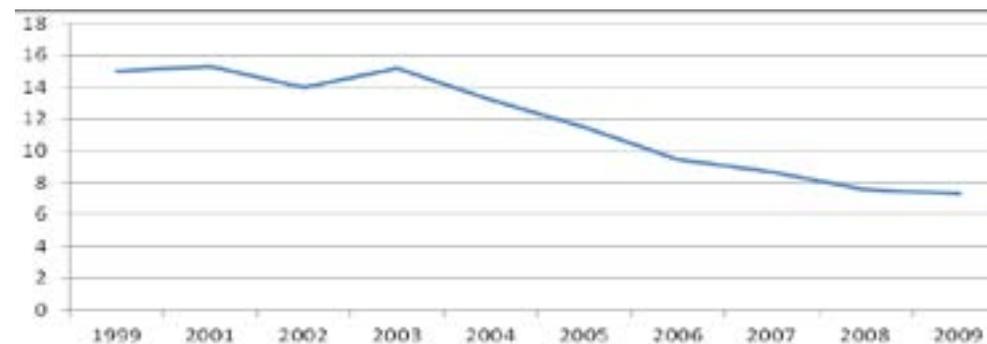
1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
909,47	914,7	888,4	830,94	836,19	872,53	943,28	975,76	1.001,17	1.025,18

Fonte: IPEADATA.

Diminuição do desemprego e aumento da renda média do trabalhador acabaram por favorecer a redução da pobreza no Brasil em ritmo acelerado. Conforme se observa no

Gráfico 3, a proporção de brasileiros em situação de extrema pobreza, ou seja, o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* tão baixa que os coloca como indigentes ou miseráveis, caiu de quase 16% para menos de 8% da população.

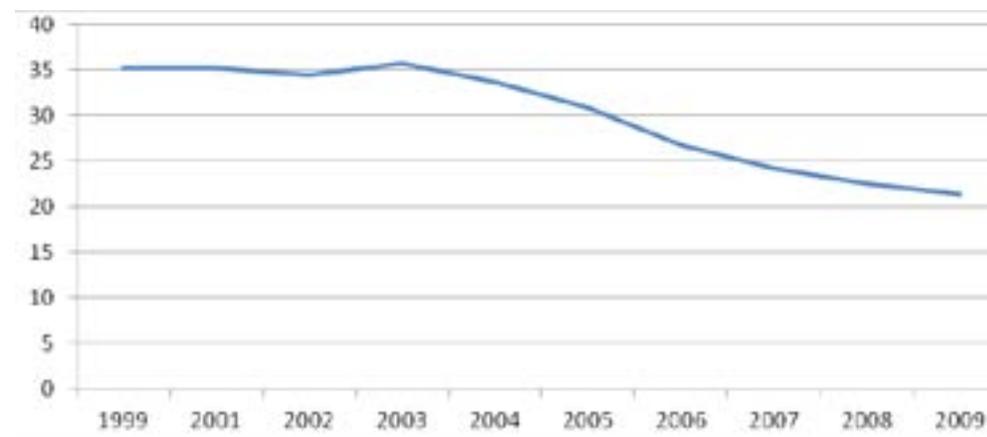
Gráfico 3
Proporção de pessoas em extrema pobreza – Brasil



Fonte: IPEADATA.

A proporção de brasileiros com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza também sofreu redução significativa. Em 1999 eram 35% da população do país e em 2009 alcançou a magnitude de 21%. Em outros termos, a redução da pobreza no Brasil na década passada foi de 40%.

Gráfico 4
Proporção de pessoas em situação de pobreza – Brasil



Fonte: IPEADATA.

O fenômeno atingiu as diversas regiões brasileiras, com especial destaque para o Nordeste. Mais de 60% da população nordestina tinha renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza no início dos anos 2000. A reversão desse patamar foi contínuo nos anos seguintes, chegando a 39% da população. Não há como negar que é um contingente bastante expressivo de pobres, quase o dobro da taxa nacional. Destaco, contudo, a tendência de redução não desprezível desses números.

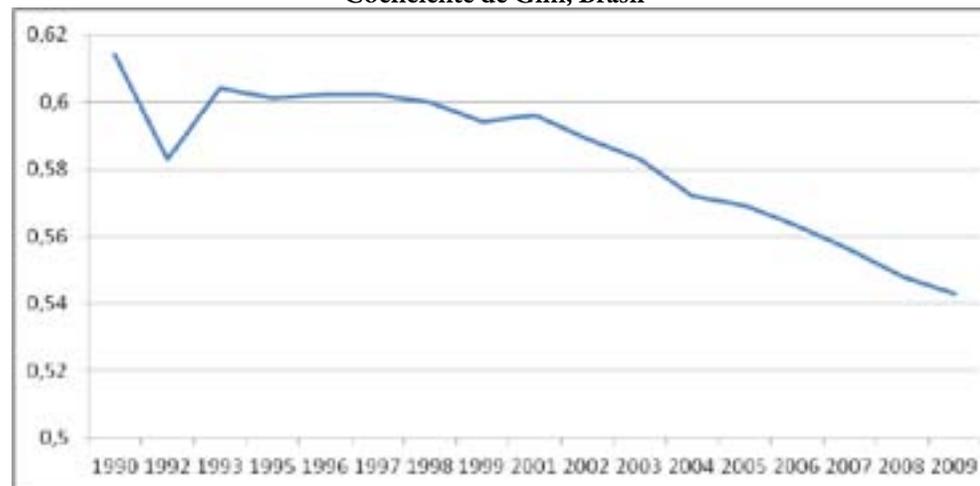
Tabela 4

Proporção de pessoas em situação de pobreza, Região Nordeste – Brasil

1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
60,55	59,98	58,93	60,52	57,75	53,66	48,17	45,62	42,06	39

Fonte: IPEADATA.

Outro importante indicador social é o coeficiente de gini, que mede a desigualdade na distribuição de renda no país. Por mais de três décadas, o coeficiente brasileiro permaneceu acima de 0,6, caracterizando elevada desigualdade social. Desde 2002, entretanto, a trajetória desse indicador tem sido descendente de forma contínua, revelando que tem melhorado aos poucos a distribuição de renda no Brasil.

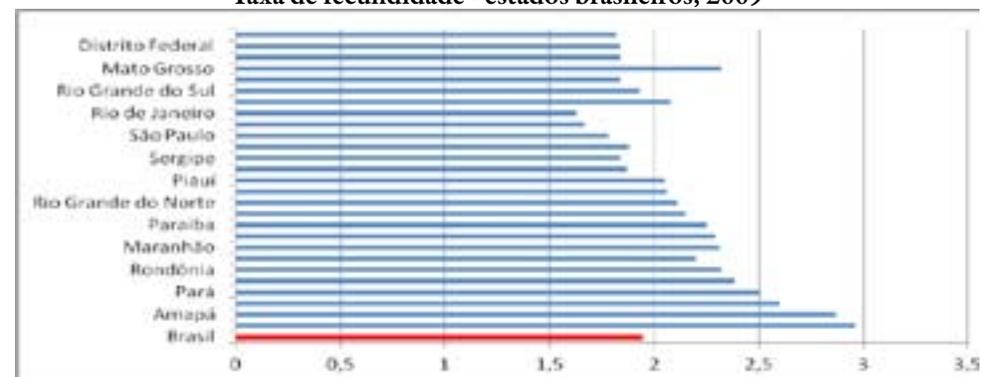
Gráfico 5
Coeficiente de Gini, Brasil

Fonte: IPEADATA.

Outros importantes avanços sociais em curso na sociedade brasileira podem ser constatados nas dimensões da demografia, da educação e da saúde. Merece destaque, por exemplo, o nítido estreitamento da base da pirâmide etária, envolvendo a redução

da proporção de crianças e adolescentes de até 19 anos de idade. Enquanto, em 1999, a proporção desse grupo na população total era de 40,1%, em 2009 essa participação diminuiu para 32,8%. Paralelamente ocorreu o incremento da população idosa de 70 anos ou mais de idade. Em 1999, havia um total de 6,4 milhões de pessoas nessa faixa etária, correspondendo a 3,9% da população total, enquanto para 2009 a população atinge a um efetivo de 9,7 milhões de idosos, correspondendo a 5,1%. A redução da população de crianças e jovens e o consequente aumento da população adulta e idosa estão associados à queda continuada dos níveis de fecundidade e ao aumento da esperança de vida.

Em termos de taxa de fecundidade, que é o número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil, o Brasil passou por notável redução no período. No final da década de 1990 eram 2,38 filhos por mulher, caindo para 1,90 em 2010. Os estados da Região Norte apresentam as maiores taxas de fecundidade do país, ao passo que os estados do Sudeste destacam-se pelas taxas próximas a 1,5 filho por mulher.

Gráfico 6
Taxa de fecundidade - estados brasileiros, 2009

Fonte: IBGE (2010).

A esperança de vida também cresceu no Brasil no decorrer da década passada. A vida média ao nascer, de 1999 para 2009, obteve um incremento de 3,1 anos, passando de 70 anos para 73,1 anos. Esse patamar nos coloca em posição respeitável no cenário internacional.

Outro indicador relevante é a taxa de mortalidade infantil. Ela teve um declínio de 29% entre 1999 e 2009, passando de 31,7 para 22,5. A melhoria das condições de habitação, particularmente o aumento relativo do número de domicílios com saneamento básico adequado, vem contribuindo para reduzir as mortes infantis. Nossa taxa de mortalidade infantil ainda está distante daquelas apresentadas pelos países da Europa e América do Norte, abaixo de 7 mortes para cada mil nascidos vivos.

A avaliação das proporções de óbitos por grupos de idade para os anos de 1999 e 2008 ressalta a consolidação das alterações demográficas observadas, com destaques para a

redução da mortalidade nas primeiras idades e a elevação de óbitos de indivíduos de 60 anos ou mais de idade. Mesmo nas Regiões Norte e Nordeste tais mudanças foram observadas.

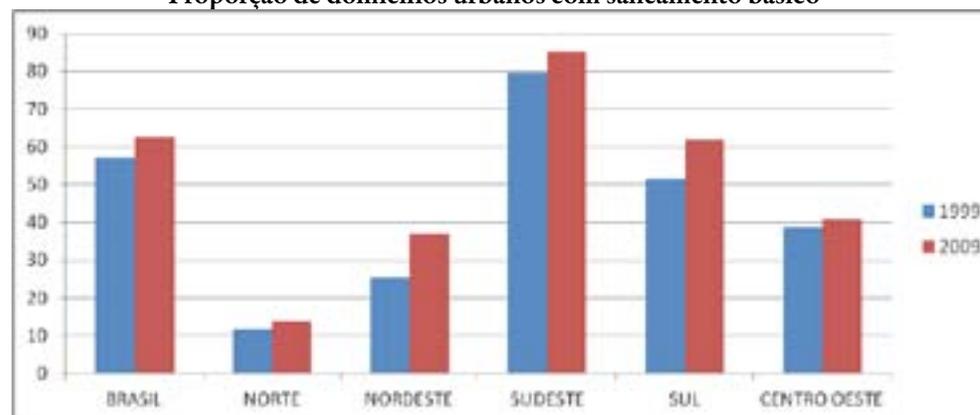
Tabela 5
Óbitos por grupos de idade (%)

	Menos de 1 ano		70 a 79 anos		80 anos e mais	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008
BRASIL	7,4	4,1	19,2	20,3	19,1	24,1
Norte	15,4	9,4	14,8	16,1	15,1	17,6
Nordeste	10,7	5,6	18,2	22,1	22,1	25,7
Sudeste	5,6	3	19,8	21,3	18,4	24,8
Sul	5,4	2,8	21	22,3	19,3	23,9
Centro Oeste	8,3	4,8	16,7	19	14,8	18,8

Fonte: IBGE (2010).

A referida melhoria nas condições de habitação é comprovada, por exemplo, pelo acesso ao serviço de saneamento. O país apresentou crescimento de 9% no total de domicílios urbanos com serviços de saneamento entre 1999 e 2009, o que significa domicílios com abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral e lixo coletado diretamente. Em todas as regiões brasileiras esse avanço pode ser verificado, conforme Gráfico 7.

Gráfico 7
Proporção de domicílios urbanos com saneamento básico



Fonte: IBGE (2010).

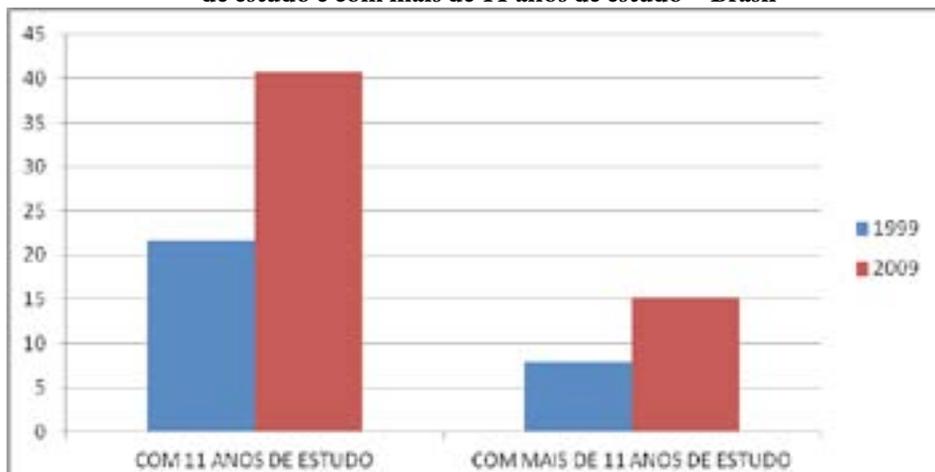
As condições habitacionais podem ser analisadas ainda pelo grau de adequação. Domicílios adequados são aqueles com abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, coletas de lixo direta ou indireta e com até dois moradores por dormitório; domicílios semiadequado apresentam pelo menos uma condição adequada e os domicílios inadequados não dispõem de nenhuma das condições de adequação consideradas. Em 2010, havia no país 30.068.888 domicílios adequados e 2.325.232 inadequados, representando, respectivamente, 52,5% e 4,1% dos domicílios existentes. A Região Norte foi a que apresentou o quadro mais desfavorável, com apenas 16,3% de domicílios adequados. No entanto, o quadro geral que se apresentava em 2010 é melhor do que em 2000. Neste período houve um crescimento relativo de 19,5% de domicílios adequados no Brasil, com destaque para a Regiões Nordeste, com crescimento relativo 35,9% (IBGE, 2012).

No que diz respeito aos bens existentes nos domicílios, aumentou a proporção de domicílios com televisão, geladeira e máquina de lavar roupa, nos três tipos de adequação do domicílio. Cresceu, também, a proporção de domicílios adequados e semiadequados com automóvel. Foi expressivo o crescimento da proporção de domicílios com telefone celular e computador (*idem*).

Os avanços na década são também notórios nos indicadores de Educação. A começar da taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, que baixou de 13,3%, em 1999, para 9,7%, em 2009. Houve paralelamente o aumento dos níveis de escolaridade da população, garantindo-lhe maiores oportunidades no mercado de trabalho. Indicador relevante nesse sentido é verificar se as pessoas economicamente ativas têm uma escolaridade de pelo menos 11 anos de estudo completos, equivalente ao ensino médio, nível que atualmente é exigido para praticamente todos os postos de trabalho no mercado formal. Observa-se que, de 1999 para 2009, a proporção das pessoas economicamente ativas de 18 a 24 anos de idade com 11 anos de estudo quase dobrou, passando de 21,7% para 40,7%. Por outro lado, para o conjunto das pessoas economicamente ativas com 11 anos ou mais de estudo, os resultados foram mais modestos, passando de 7,9% para 15,2%.

Gráfico 8

Proporção das pessoas de 18 a 24 anos de idade economicamente ativas com 11 anos de estudo e com mais de 11 anos de estudo – Brasil

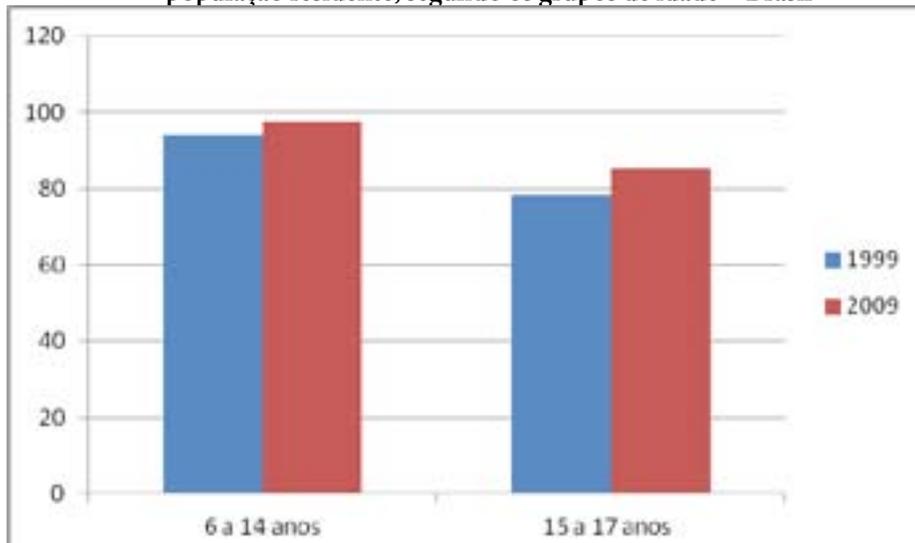


Fonte: IBGE (2010).

Dado já amplamente reconhecido no país é a quase universalização do acesso ao ensino por parte das crianças de 6 a 14 anos de idade, conforme Gráfico 9. O mesmo não se deu com os adolescentes de 15 a 17 anos de idade. Entretanto, entre 1999 e 2009 a taxa de frequência a estabelecimento de ensino nessa faixa etária passou de 78% para 85%.

Gráfico 9

Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, segundo os grupos de idade – Brasil



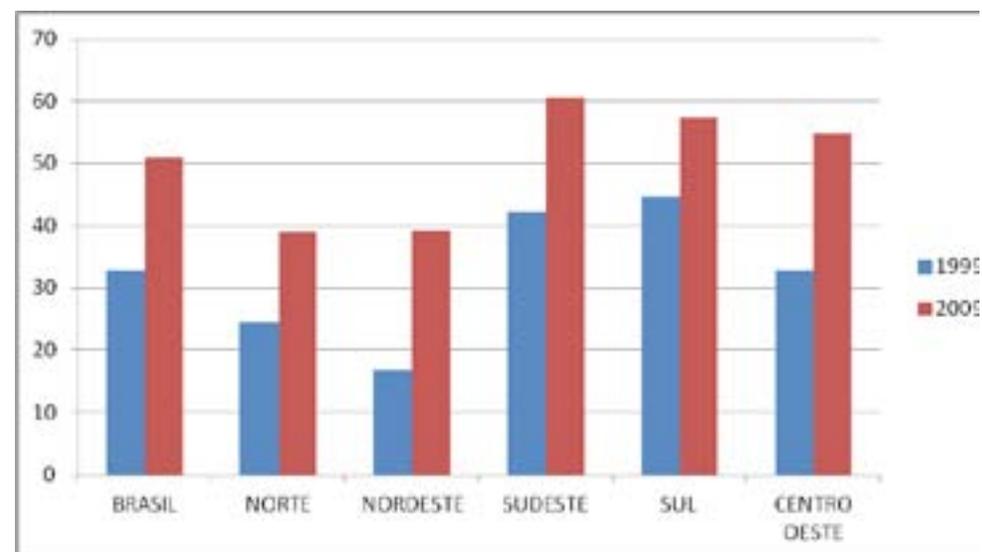
Fonte: IBGE (2010).

A taxa de escolarização líquida indica a proporção da população em determinada faixa etária que se encontra frequentando escola no nível adequado à sua idade. Verifica-se no Gráfico 10 que apenas metade dos adolescentes brasileiros de 15 a 17 anos de idade que frequentam a escola estão no nível adequado, revelando que a situação do país nesse indicador ainda é muito decepcionante. Analisando-se por sua vez a trajetória do indicador no decorrer da década, constata-se avanço não desprezível no Brasil como um todo e nas diversas regiões. Proporcionalmente, o maior crescimento da taxa de escolaridade líquida deu-se no Nordeste do Brasil, passando de 16% em 1999 para 39% em 2009.

O avanço no acesso à educação não tem sido acompanhado no mesmo ritmo no quesito da qualidade da educação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do Ministério da Educação, estipulou a meta da nota 6,0 a ser alcançada por todas as etapas do ensino fundamental e médio, até o ano de 2021. No que diz respeito às séries iniciais do ensino fundamental para o conjunto do país, observa-se uma melhoria muito modesta no IDEB, cuja nota média passou de 4,2, em 2007, para 4,6, em 2009.

Gráfico 10

Taxa de escolarização líquida dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade

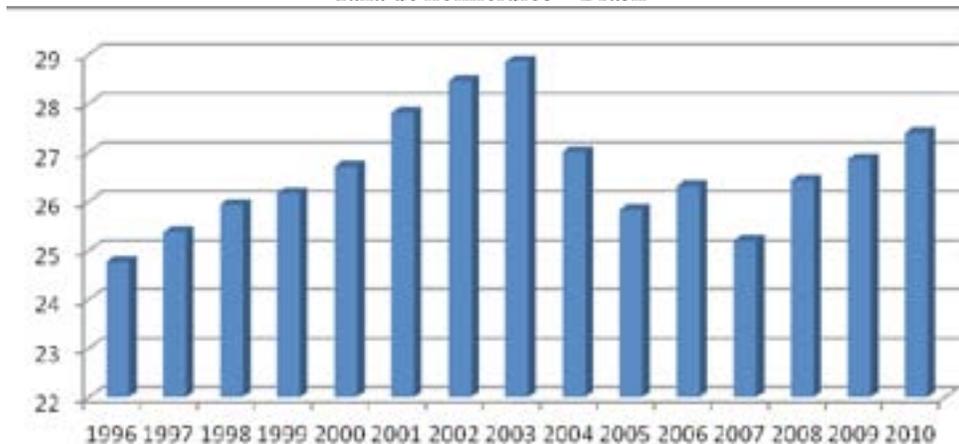


Fonte: IBGE (2010).

2. Década violenta

Passemos a analisar a dinâmica dos homicídios na sociedade brasileira na década passada. Conforme evidenciado pelo Gráfico 11, a taxa de homicídios para o país como um todo oscilou entre 25 e 28 homicídios por 100 mil habitantes. Houve um crescimento da taxa entre 2000 e 2003, sendo sucedida por uma queda nos dois anos seguintes à retomada do crescimento, entre 2006 e 2010. Observa-se, portanto, que a tendência da década foi de relativa estabilidade na taxa de homicídios.

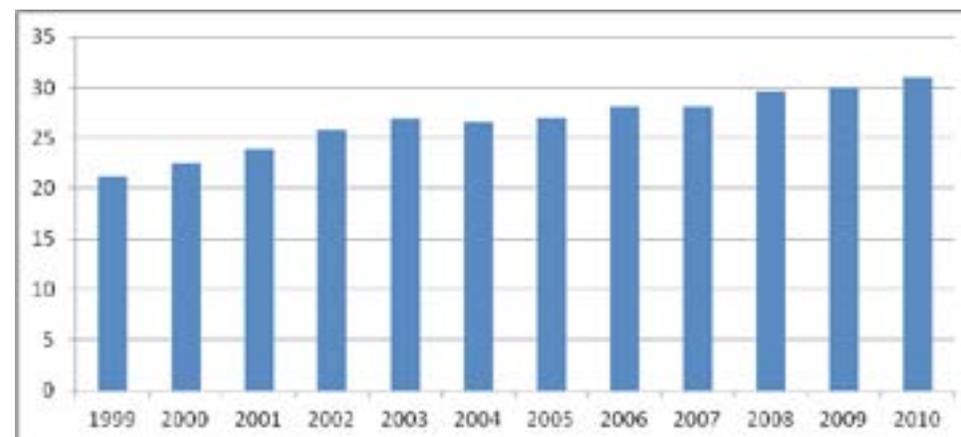
Gráfico 11
Taxa de homicídios – Brasil



Fonte: DATASUS.

Deve-se considerar, entretanto, que a dinâmica do fenômeno foi muito afetada pela performance do Estado de São Paulo no período. Este foi o único estado brasileiro que entre 2001 e 2010 apresentou queda contínua da taxa de homicídios, superior a 60%. Analisando-se a taxa de homicídios do Brasil desconsiderando os números de São Paulo, inclusive a população, obtém-se evidência contundente do que realmente ocorreu no país em termos de recrudescimento da violência urbana. A taxa de homicídios apresentou crescimento contínuo de 46 % entre o final dos anos 1990 e o ano de 2010. Ela saltou do patamar de 21 homicídios por 100 mil habitantes para 31 homicídios por 100 mil habitantes.

Gráfico 12
Taxa de homicídios – Brasil (exclusive São Paulo)

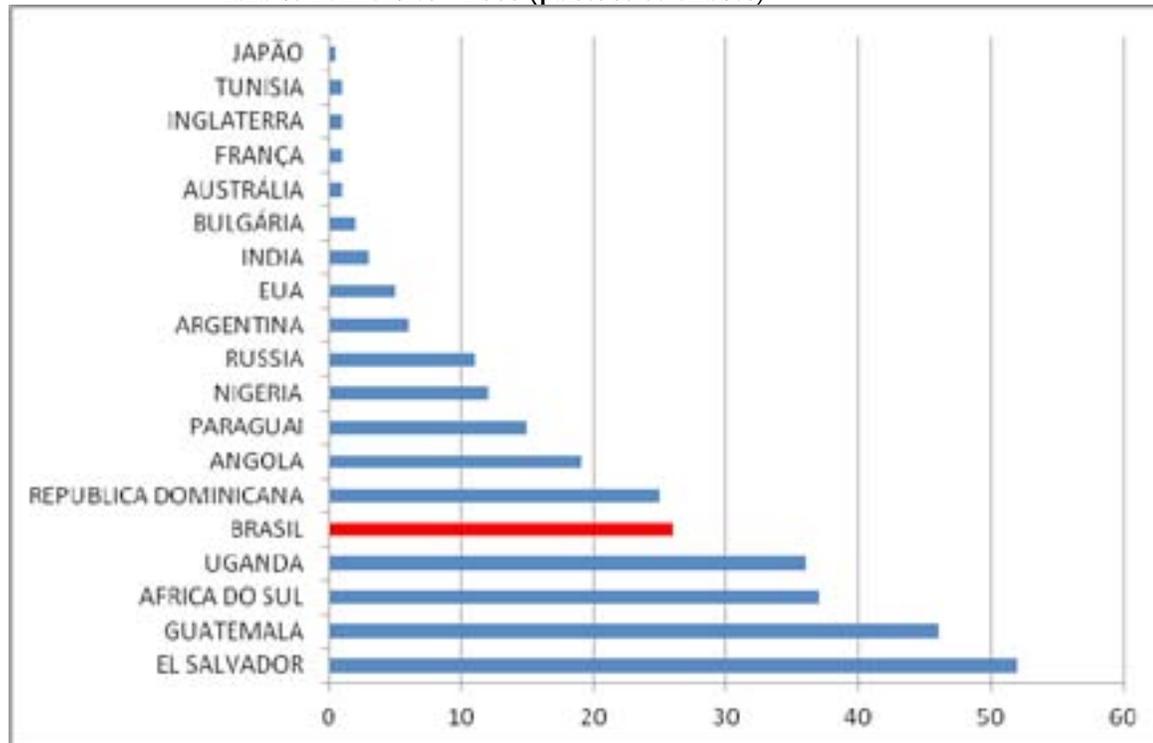


Fonte : DATASUS.

Referenciando-se em parâmetros internacionais, pode-se afirmar que a taxa de homicídios no Brasil é bastante elevada. Cerca de 40% dos países no mundo têm taxas inferiores a 3 homicídios por 100 mil habitantes, ao passo que 17% dos países manifestam taxas superiores a 20 homicídios por 100 mil habitantes., identificando-se alguns que alcançam taxas acima de 50 por 100 mil habitantes. As regiões mais violentas do planeta são a África, excetuando os países do Norte, e as Américas, excetuando os países da América do Norte, com taxas médias superiores a 15 homicídios por 100 mil habitantes. Os países da Europa, Ásia e Oceania apresentam taxas médias de homicídios abaixo de 3 por 100 mil habitantes (UNODC, 2011).

No Gráfico 13 podemos visualizar com mais precisão como o patamar da incidência de homicídios no Brasil nos coloca entre os países mais violentos do mundo. Considerando apenas as Américas, ocupamos a posição de décima maior taxa de homicídios (UNODC, 2011, p. 23).

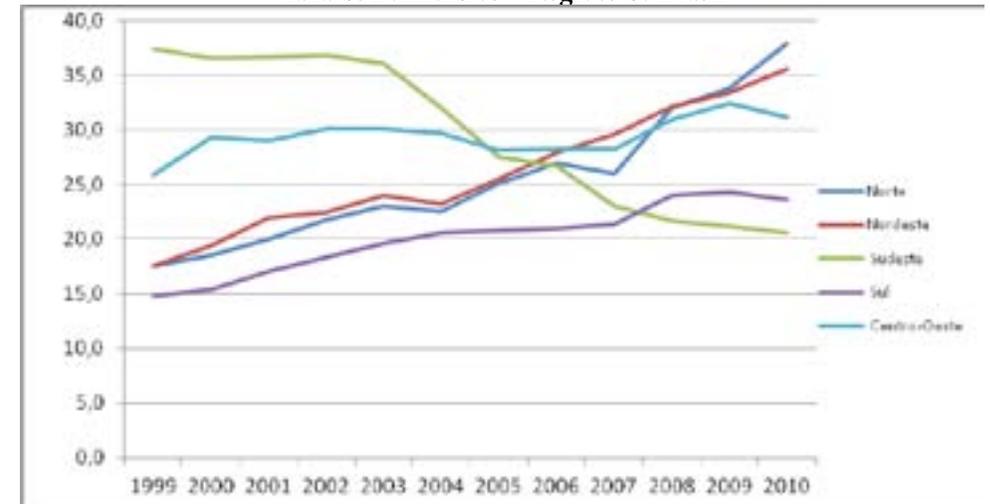
Gráfico 13
Taxa de homicídios – 2008 (países selecionados)



Fonte: UNODC - Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995-2011).

A incidência de homicídios no Brasil cresceu em ritmo mais acentuado nas Regiões Norte e Nordeste, conforme Gráfico 14. Em ambas, a taxa de homicídios saltou de 15 para mais de 35 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, crescimento superior a 100% entre 1999 e 2010. No Centro Oeste e no Sul também houve incremento de homicídios, mesmo que em patamares mais modestos. A Região Sudeste, por sua vez, destoou das demais, manifestando expressiva redução na incidência de homicídios, com destaque para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo que os dois últimos estados tiveram queda de homicídios apenas na segunda metade da década passada.

Gráfico 14
Taxa de homicídios – Regiões do Brasil

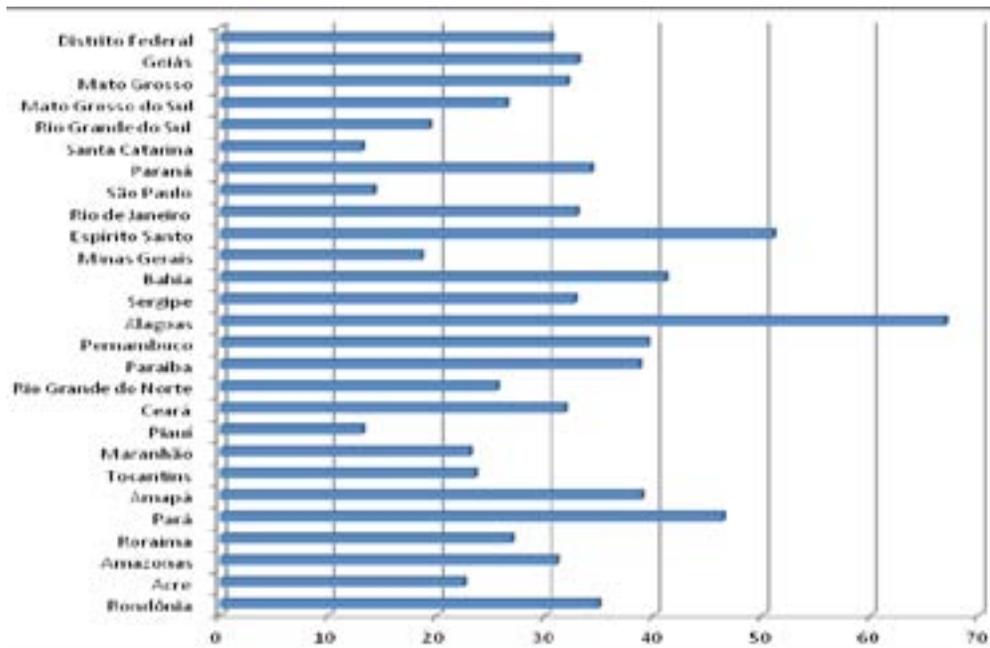


Fonte: DATASUS.

Não é inusitada, portanto, a constatação de que entre os cinco estados com maiores taxas de homicídios no ano de 2010, quatro pertencem ao Nordeste e Norte do Brasil, quais sejam, Alagoas, Pará, Bahia e Pernambuco (Gráfico 15). O mesmo fenômeno é observado nas capitais brasileiras, destacando-se Maceió, João Pessoa, Salvador e Belém (Gráfico 16).

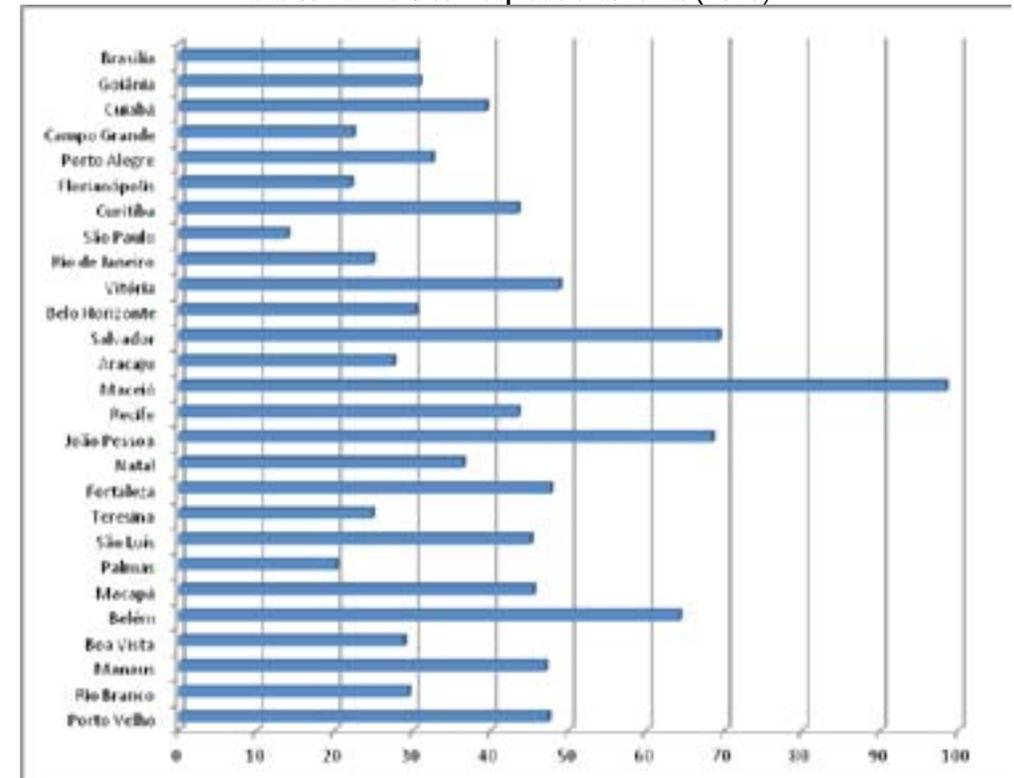
Esse dado é importante porque revela uma mudança na dinâmica espacial do fenômeno na sociedade brasileira. Se na década de 1990, o Sudeste capitaneou boa parte do recrudescimento da violência urbana, especialmente no Rio de Janeiro e São Paulo, na década seguinte os estados nordestinos assumiram proeminência surpreendente. A única exceção é o estado de Pernambuco, que desde 2007 vem apresentando taxas de homicídios decrescentes.

Gráfico 15
Taxa de homicídios – estados brasileiros (2010)



Fonte: DATASUS.

Gráfico 16
Taxa de homicídios – capitais brasileiras (2010)



Fonte: DATASUS.

3. Aparente paradoxo brasileiro

As evidências empíricas explicitadas nos itens anteriores são suficientes para confirmarem o que foi dito na introdução do presente artigo: a sociedade brasileira vivenciou, na primeira década dos anos 2000, duas nítidas tendências, quais sejam, uma significativa inclusão social e um expressivo crescimento da violência urbana. Além disso, essa violência recrudesciu em regiões do país onde ocorreram visíveis progressos na atividade econômica e na diminuição da pobreza, como é o caso do Nordeste do Brasil.

A explicação desse paradoxo reside no simples fato de que não se trata de um paradoxo. Somente o será se concebermos que existe uma relação direta e inversa entre indicadores socioeconômicos e indicadores de criminalidade. Menos pobreza, mais empregos, mais saúde e educação, maior acesso ao mercado de consumo, tenderiam a desestimular o ingresso de indivíduos em atividades criminosas. Maior inclusão social implicaria menor incidência da violência urbana. Essa premissa está amplamente disseminada nas percepções de senso comum, afetando inclusive segmentos expressivos da elite política

brasileira. Caso contrário, se não concebermos a dinâmica do fenômeno criminoso ao longo do tempo como consequência direta e imediata de eventuais reduções da pobreza e do desemprego, podemos então reconhecer que não se trata de um paradoxo brasileiro. A criminalidade é afetada por fatores sociais diversos e complexos que estão para além da mera exclusão social.

Isso não significa desconhecer que pobreza e crime estão relacionados, mais particularmente na dimensão do espaço. Há uma inegável correlação espacial entre taxa de homicídios e bairros, regiões, territórios urbanos que concentram grandes desvantagens sociais. Nesses espaços o acesso à educação e à saúde são mais precários, a proporção de pobres é maior, o desemprego é crônico, comparativamente aos espaços urbanos que abrigam os segmentos de maior poder aquisitivo (Villarreal e Silva, 2006).

Mas o que ocorreu no Brasil na década passada foi a diminuição da magnitude dessas desvantagens sociais concentradas. As famílias residentes em tais espaços urbanos experimentaram nítida melhoria na qualidade de vida, muitas delas, inclusive, conseguiram superar a condição de pobres e miseráveis. O acesso a serviços públicos diversos foi ampliado e o poder de consumo aumentou. Mesmo assim, os homicídios se disseminaram consideravelmente nesses espaços. Não houve nesse período uma difusão dos homicídios para os bairros de classe média. Eles permaneceram concentrados nessas mesmas áreas (Silva, 2012).

Os homens pobres e negros permaneceram como principais autores e vítimas deste processo de deterioração da sociabilidade urbana, apesar de terem alcançado qualidade de vida superior à de seus antepassados nas décadas de 1990 e 1980. Não se pode afirmar, sob tal perspectiva, que esse segmento social tenha buscado na criminalidade uma estratégia de sobrevivência. Outros fatores devem ser considerados na explicação do fenômeno. E um deles diz respeito ao juvenescimento da violência na sociedade brasileira.

3.1 Jovens, drogas e violência

O crescimento da violência na sociedade brasileira está intimamente associada aos jovens entre 15 e 24 anos de idade. São as principais vítimas e autores dos homicídios. A taxa de homicídios nessa faixa etária supera o patamar de 60 homicídios por 100 mil habitantes. Além disso, estes jovens passaram a se matar fazendo uso cada vez mais intensivo da arma de fogo, sendo que atualmente de cada 10 homicídios ocorridos no Brasil, 8 são cometidos com o uso da arma de fogo. E por que alguns jovens negros e pobres das periferias urbanas tornaram-se mais violentos quando comparados a seus antepassados na mesma faixa etária? Temos inúmeras evidências empíricas que nos permitem responder a tal indagação com relativa solidez: a consolidação do tráfico de drogas, com destaque para o crack, nas comunidades periféricas e estruturado em redes de bocas, viabilizou a inserção crescente de jovens no ciclo vicioso da criminalidade e da violência.

Essa modalidade de ação criminoso é organizada segundo os princípios do mercado e o faz sem o amparo da lei. Seus lucros são gerados pela ilegalidade do próprio

empreendimento. Nesse contexto, quaisquer conflitos e disputas tendem a ser resolvidos pelo recurso à força física. Isso não significa concluir que uma epidemia de homicídios é intrínseca à consolidação do tráfico de drogas ilícitas num certo espaço social. Deve-se considerar que o mercado ilegal das drogas pode se estruturar em formatos distintos de redes, quais sejam, redes de bocas e redes de empreendedores. Na rede empreendedores, o processo de difusão de homicídios não se faz presente, dado que a dimensão territorial não conforma a atividade econômica da Firma e dos empreendedores, ao contrário do que se verifica na rede de bocas.

Boca é referência de um espaço físico, constituindo-se como ponto comercial para a venda de uma droga ilícita. É o lugar, e não os indivíduos, que atua como hiperlink para a formação das conexões. Constitui rede de comercialização hierarquicamente centralizada, uma “Firma”, reconhecida como pertencente a um patrão. Apresenta estrutura hierárquica de poder e divisão de atividades de trabalho. O patrão é aquele que “põe a droga no lugar”. Não é necessariamente morador local e pode ser proprietário de uma ou mais bocas em locais distintos. Em geral, não é conhecido pelo grupo que trabalha diretamente conectado a essa estrutura na posição de vendedores, os pequenos traficantes. Seu contato é mais restrito ao gerente. O gerente é conexão central na rede de bocas. Seu papel é de grande responsabilidade e com atividades multivariadas. Encarrega-se do embalamento, distribuição da mercadoria, contagem, aferição de lucro, distribuição de tarefas, decisão sobre a forma de resolução dos problemas e acerto de contas e administração dos recursos humanos que passam a estar sob sua responsabilidade. Um dos movimentos mais dinamizadores de uma rede de bocas é o das conexões dos moradores locais que querem se integrar à linha de frente da comercialização. Podem estar conectados na condição de vapores ou guerreiros (vendedores), aviões (acionam os vendedores e entregam a droga), correria (deslocamento entre bocas), olheiros, fogueteiros (acionadores da segurança), faxineiros ou ratos (cobradores e matadores). É nesse segmento da rede de bocas que se inserem as gangues juvenis, susceptíveis, portanto, ao processo de difusão de homicídios (Saporì, e Medeiros, 2010).

Os territórios urbanos com alta vulnerabilidade social tornaram-se o lócus privilegiado da venda de drogas ilícitas estruturado em redes de bocas, mobilizando contingentes expressivos de jovens que se aglutinaram em grupos e gangues rivais, caracterizando um mercado ilícito dotado de um varejo bastante fragmentado, pulverizado e conseqüentemente bastante conflitivo. As disputas por pontos de venda e os acertos de contas mediante o recurso à violência, através da arma de fogo, acabaram por definir o padrão instituído de imposição da ordem no varejo do tráfico.

O comércio do crack tende a acentuar a violência no varejo do tráfico de drogas. E não se trata dos efeitos farmacológicos do crack no engendramento de usuários supostamente mais agressivos e propensos ao uso da força física. Está em questão, na verdade, as normas que regulam as condutas dos atores do mercado ilegal como também as sanções adotadas em caso de não adesão às mesmas. A comercialização do crack tende

a acentuar a conflitualidade nas relações entre vendedores e usuários da droga. O crack potencializa as situações de endividamento na rede por uma questão relacionada a seu principal efeito farmacológico, que é a compulsão ao uso (Sapori, e Sena, 2012; p. 69-76).

A participação no varejo do tráfico de drogas tem oferecido aos jovens da periferia uma série de utilidades que não se restringem ao aspecto monetário. Os ganhos materiais advindos da inserção nesta atividade econômica são inegáveis e constituem atrativo poderoso. Há, contudo, outros tipos de atrativos oferecidos não pelo tráfico em si, mas pela participação na comunidade do tráfico. São as gangues, galeras ou mesmo grupos criminosos organizados que caracterizam a face coletiva da atividade criminosa. E tais coletividades não são meras sociedades, nos termos weberianos, mas sim verdadeiras comunidades. Podem ser caracterizados como grupos primários que compartilham não apenas interesses como também valores, crenças e regras. Compromissos de solidariedade e de lealdade definem parte expressiva dos laços estabelecidos entre seus componentes. Nesse sentido, ingressar no tráfico de drogas pode significar para o jovem tanto a possibilidade da realização de seus sonhos de consumo quanto a possibilidade de alcançar respeito, proteção, autoestima, visibilidade perante os outros. Não é difícil compreender assim a atração que a arma de fogo exerce sobre os jovens do tráfico. Ela é um instrumento dotado de amplo significado simbólico de modo que a sua posse e ostentação perante os outros é demonstração de força, mas também de virilidade, de masculinidade, de *status*. Permite, antes de tudo, superar as angústias da invisibilidade a que o jovem negro da favela está submetido, invisibilidade atrelada ao preconceito social e à desigualdade social (Zaluar, 2012; Soares *et al.*, 2006).

Não podemos desconsiderar que o pano de fundo deste processo psicossocial é a existência de uma estrutura social bastante desigual. E esta desigualdade tem uma dupla face, econômica e moral. É desigualdade da distribuição da riqueza nacional e, portanto, de acesso às oportunidades de ascensão social como também é desigualdade da cidadania, típica de uma sociedade que categoriza os cidadãos de primeira classe e de segunda classe ou mesmo que distingue os indivíduos das pessoas. Essas desigualdades sociais vivenciadas mais intensamente pelos jovens da periferia social os torna mais vulneráveis ao processo de acumulação social da violência quando combinadas a uma crescente inclusão social deste mesmo segmento social. Em outras palavras, a inserção da violência no universo simbólico da juventude pobre brasileira não pode ser definida em termos de exclusão e retraimento. Este segmento social foi alvo da crescente disseminação pelos meios de comunicação de massa dos valores atinentes ao individualismo, ao consumismo e aos modelos culturais próprios à classe média. É neste processo social simultâneo e contraditório de redução das distâncias simbólicas entre o mundo dos pobres e dos ricos bem como de persistência das estruturas de desigualdade social que se pode compreender com maior clareza a crescente inserção da violência no universo da juventude pobre nas metrópoles brasileiras. Conforme argumenta Peralva (2002), não estamos lidando com a raiva que traduziria a impotência do sujeito em face da decomposição de um velho sistema de ação. Trata-

se muito mais de uma revolta que expressa, através da incivilidade, um novo tipo de conflitualidade urbana caracterizado pela busca por cada indivíduo de um lugar próprio no mundo. Nesse sentido, este segmento da juventude brasileira está mais suscetível a experimentar a desvalorização em maior intensidade do autocontrole e da disciplina do adiamento da satisfação e estão mais suscetíveis a adotarem saídas individualizadas, que

baseadas na desnormalização do indivíduo, possuem um poder de atração e uma força de sedução em si mesmas, na medida em que incrementam soluções de curto prazo para o eu ideal da representação dominante, com o reforço da sensação de potência: “o mundo é meu”, “rei da cocada preta”, “empolgação”, “grana e aventura” etc. A sedução do crime, no entanto, é tanto mais sedutora quanto menos recursos alternativos o indivíduo contar para atingir a curto prazo os bens materiais e simbólicos desejados. (Misse, 1999, p.395)

3.2 Impunidade e violência

A outra face deste processo de crescente disseminação da violência é a fragilidade do sistema de justiça criminal na sociedade brasileira. Está em questão a performance do aparato organizacional responsável pela manutenção da ordem pública e consequentemente pela imposição de custos a todos aqueles que incorrem em comportamentos criminosos. Se, por um lado, produzimos em maior intensidade indivíduos motivados para o crime, por outro lado as oportunidades para a efetivação destas motivações permaneceram elevadas ou mesmo foram se ampliando. O contexto de oportunidades da ação criminosa permaneceu favorável considerando a limitação do poder público de impor limites e custos aos atores motivados para o crime. Os alvos disponíveis ampliaram-se consideravelmente, a disponibilidade de acesso às armas de fogo também ampliou-se, mas a capacidade preventiva e repressiva do sistema de justiça criminal não seguiu o mesmo ritmo. Pode-se afirmar, em outras palavras, que os níveis de impunidade na sociedade brasileira, se não foram acentuados, pelo menos permaneceram em patamares bastante elevados, impunidade entendida como baixo grau de certeza da punição e não propriamente baixa severidade da punição.

As evidências empíricas disponíveis para sustentar tal afirmação são precárias, devemos reconhecer. Não temos séries históricas que nos permitam analisar, por exemplo, as taxas de atrito em nosso sistema de justiça criminal. Esse indicador expressa a diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o número de crimes cujos autores são condenados a uma pena privativa de liberdade, explicitando dessa maneira o efeito funil na dinâmica do sistema de justiça criminal. O pouco que sabemos indica que: (a) a proporção de crimes contra o patrimônio não relatados à Polícia supera 50%; (b) a taxa de esclarecimento dos homicídios pela Polícia não passa de 20%; (c) o tempo médio transcorrido entre a data de ocorrência do homicídio

e a data da sentença definida pelo Tribunal do Júri é de quatro anos.

3.3 Gerenciamento de crises

A compreensão do processo de deterioração da ordem pública na sociedade brasileira deve incorporar também o padrão da atuação gerencial dos governos na provisão desse bem coletivo. Uma característica comum perpassa a política federal e estadual de segurança pública nas últimas décadas: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática neste âmbito das políticas públicas é fator decisivo de ineficiência da atuação governamental e conseqüentemente constitui-se em fator que potencializa o fenômeno da criminalidade.

A questão da violência urbana penetrou o debate político brasileiro de modo mais incisivo muito recentemente. Os governos democráticos que sucederam os governos militares não lograram êxito na definição de uma agenda consistente de reformas institucionais e de avanços na gestão operacional do setor da segurança pública. Fatores diversos podem explicar tal omissão e/ou incompetência dos governos democráticos. A prioridade dada na agenda política nacional ao retorno das Forças Armadas aos limites de sua competência constitucional é um aspecto a ser considerado, ou mesmo a inexistência de um paradigma alternativo que pudesse instrumentalizar os *decision makers* para além da subordinação das agências de justiça criminal às exigências do ideário dos direitos humanos cristalizado na nova Constituição.

Não é casual, portanto, que a intervenção pública na provisão deste bem coletivo tem sido pautada, ao longo de todo este período, pela improvisação e pela falta de sistematicidade. Planejamento e gasto eficiente dos recursos financeiros não têm constituído procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, em especial nos executivos estaduais. Imaginar mecanismos de monitoramento e avaliação de projetos é “coisa de outro mundo”. A quantidade e a qualidade das equipes técnicas das secretarias estaduais de segurança pública são limitadas, o que explica, em parte, a incapacidade das mesmas de executar em plenitude os recursos financeiros disponibilizados para investimento.

Referir-se a uma história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas, sob este ponto de vista, significa explicitar uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, direcionadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública. E quando menciono crises refiro-me a quaisquer eventos na dinâmica do fenômeno criminoso ou do aparato de justiça criminal que tendem a ser publicamente percebidos como problemas, geralmente assim categorizados pelos meios de comunicação de massa, e que, portanto, são merecedores de respostas imediatas por parte das autoridades do Estado. Enquadra-se nesta definição desde a ocorrência de um crime violento que tenha provocado grande clamor popular, passando pela denúncia pública de atos de arbitrariedade e de corrupção policial além de desafios explícitos às instituições estatais por parte de grupos criminosos organizados em

moldes empresariais. Neste ponto deve-se reconhecer que os meios de comunicação de massa, em especial rádios, jornais e televisão desempenham papel decisivo na definição do que venha a ser uma crise da ordem pública como também da pauta política de prioridades em eventuais reformas legais e organizacionais.

Apenas quatro estados brasileiros implementaram políticas consistentes de segurança pública na década passada, com resultados concretos em termos de redução dos indicadores de criminalidade. São eles: Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Desde o segundo governo Mário Covas, em fins da década de 1990, pode-se identificar a implementação de um projeto sério para a segurança pública em São Paulo. Aprimoramento do setor de inteligência da Polícia Civil, investimento maciço no Departamento de Homicídios, contratação de novos policiais militares, adoção do sistema de georreferenciamento do crime, melhoria substantiva da estrutura logística das polícias, ampliação corajosa do número de vagas no sistema prisional, estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos de prevenção social da violência, foram algumas das ações governamentais que geraram projetos que tiveram continuidade de gestão por oito anos. Não é casual, portanto, sob meu ponto de vista, que entre 2001 e 2010 a taxa de homicídios no estado tenha reduzido em mais de 65% e a taxa de roubos em mais de 30%.

Os bons resultados da política de segurança pública em Minas Gerais, desde 2003, são reconhecidos nacionalmente. Os projetos de prevenção social da criminalidade como o FICA VIVO, são considerados exemplares por organismos internacionais. A questão prisional foi abordada de forma corajosa, de modo que duplicou-se o número de presos em seis anos, como também foi possível retirar da Polícia Civil a custódia de quase 10 mil presos. A política de atendimento ao adolescente infrator também merece destaque pela institucionalização de um modelo de aplicação das medidas socioeducativas que não tem equivalente na realidade nacional. A política de integração das polícias militar e civil, por sua vez, alcançou patamares elevados de legitimidade e institucionalização, tornando-se referência nacional. Os níveis de criminalidade violenta em Minas Gerais entre 2005 e 2010 foram reduzidos em mais de 40%.

O governo Eduardo Campos, em Pernambuco, formulou em 2007 a mais abrangente política estadual de segurança pública em vigor no Brasil, denominando-a de PACTO PELA VIDA. São mais de 90 projetos que incluem desde o fortalecimento do Departamento de investigação de homicídios, passando por investimentos maciços no sistema prisional e culminando na implementação de audacioso programa de prevenção social da violência. O PACTO PELA VIDA tem sido implementado com competência, incorporando ferramentas sofisticadas de monitoramento de projetos sociais. O governador envolve-se pessoalmente em todo o processo de gestão. Após longo período de crescimento ininterrupto, o Estado de Pernambuco já pode comemorar, com a devida parcimônia, a proeza de ter alcançado, desde o início de 2008, três anos consecutivos de

redução da taxa de homicídios. Em Recife, por sua vez, houve redução superior a 30% na taxa de homicídios no período.

A política de segurança pública no Rio de Janeiro está trilhando um caminho promissor, finalmente. A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora é a principal evidência nesse sentido, sem ignorar outras boas iniciativas que estão sendo adotadas pela Secretaria Estadual de Segurança Pública. Deve-se reconhecer que a UPP significa um modelo de intervenção governamental que supera a perversa oscilação que caracterizou as políticas de controle da criminalidade no estado nas últimas décadas. Estas ora penderam para o insulamento das comunidades em relação à ação policial, ora estimularam uma guerra particular entre a Polícia e os traficantes encastelados nessas mesmas comunidades. A UPP implica a afirmação do monopólio do uso da força física pelo estado em territórios tutelados por poderes paralelos. É a extensão de um direito elementar da cidadania, que é o direito à segurança, a comunidades historicamente carentes não apenas da presença do estado social como também do estado de direito. A UPP não vai acabar com o tráfico de drogas no Rio de Janeiro, porém, pode evitar que esse comércio seja realizado com base na coerção física e psicológica dos moradores das comunidades mais empobrecidas.

Não há como negar que um projeto com tais características enfrente percalços na implementação. Do mesmo modo que a UPP não pode ser “cantada em prosa e verso” como a solução milagrosa para todos os problemas da violência urbana, também não pode ser desqualificada pelos eventuais deslizamentos que manifesta em uma situação ou outra. O projeto UPP não é perfeito como não o é nenhuma política pública. Toda e qualquer intervenção do poder público na realidade social envolve algum grau de descompassos entre o planejado e o executado além do enfrentamento de situações não previstas inicialmente. Esses aspectos devem se constituir em oportunidades para correção de rumos na sua implementação, que deve ser concebida como um “aprendizado em processo”, fazendo-se as adaptações necessárias à medida que se executa. Nesse sentido, é fundamental que ferramentas gerenciais de monitoramento e avaliação sejam incorporadas à gestão do projeto UPP, aprimorando-o gradualmente.

A despeito do caráter prematuro de tais mudanças, os resultados já podem ser percebidos. Em 2010, foram registrados 4.768 crimes de homicídios dolosos no Estado do Rio de Janeiro, uma queda de 17,7% — menos 1.025 casos em relação a 2009, quando ocorreram 5.793 casos. Foi a primeira vez desde o início da série histórica dos índices de criminalidade, em 1991, que o número de homicídios ficou abaixo da faixa dos 5.000 registros. Se comparado com os dados de 2006, a queda foi de 25%. Ainda na comparação com 2006, houve uma queda de 26,6% na taxa de homicídios por cem mil habitantes, passando de 40,6 para 29,8.

Considerações finais

O Brasil está perdendo uma oportunidade histórica no sentido da contenção da violência urbana. Os avanços em curso no mercado de trabalho, na distribuição da renda

e na redução da pobreza não têm sido suficientes para a efetiva construção de uma cultura de paz na sociedade brasileira. Se tais avanços socioeconômicos fossem acompanhados da contenção do consumo e comércio do crack, da redução da impunidade e da gestão competente da política de segurança pública, nossa trajetória histórica seria outra. A trajetória singular dos indicadores de homicídios nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro é sintomática nesse sentido.

A consolidação de nossas instituições democráticas e de uma efetiva justiça social dependem de nossa capacidade em controlar a criminalidade que vitimiza amplos segmentos da população, em especial os mais pobres. Não há qualidade de vida em uma sociedade que todos os anos coleciona mais de 50 mil vítimas de assassinatos.

A reversão desse triste quadro exige que a sociedade brasileira transforme a segurança pública em verdadeira prioridade política. Não se trata apenas de alocação de mais recursos públicos para o setor. A tarefa que se apresenta é a reforma do arranjo institucional da segurança pública previsto na Constituição Federal, que se mostra anacrônico diante da realidade atual. Necessitamos de um esforço coletivo similar àquele empreendido para o controle da inflação em meados da década de 1990.

Recebido em 20/10/2012
Aprovado em 24/10/2012

Referências bibliográficas

- IBGE. **Síntese de indicadores sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2010.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Famílias e domicílios, 2012.
- MISSE, Michel. Malandros, marginais e vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1999.
- PERALVA, Angelina. **Democracia e violência – O paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SAPORI, Luis F.; MEDEIROS, Regina (orgs.). **Crack, um desafio social**. Belo Horizonte: Editoria PUC Minas, 2010.
- SAPORI, Luis F.; SENA, Lúcia. Crack e violência urbana. In: Ribeiro, Marcelo; Laranjeira, Ronaldo (orgs.). **O tratamento do usuário de crack**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2012, pp. 74-91.
- SAPORI, Luis F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SILVA, Bráulio F. **Social disorganization and crime: searching for the determinants of crime at community level**. LARR (no prelo).
- SOARES, Luiz E.; MV BILL; ATHAYDE, Celso. **Cabeça de porco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- VILLARREAL, Andres; SILVA, Bráulio F. Social cohesion, criminal victimization, and perceived risk of crime in Brazilian neighborhoods. **Social Forces**, vol. 84, nº 3, 2006, pp. 1725-1753.
- ZALUAR, Alba. Juventude violenta: processos, retrocessos e novos desafios. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, nº 2, 2012, pp. 327-365.