

MORTES VIOLENTAS E FEMINICÍDIO: UM PARALELO COM AS CAPACIDADES ESTATAIS NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO

Nicole Lohana O. P. e Silva¹, Alex Bruno F. M. do Nascimento²

RESUMO

O presente estudo se propõe realizar uma análise comparativa entre os índices de criminalidade e os índices de capacidades na região nordeste do Brasil. Utilizando uma abordagem quantitativa para o levantamento de dados, foram analisados dados de fontes como o Censo IBGE, Atlas da Violência e o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, com o recorte temporal dos últimos 10 anos. As variáveis incluem as taxas de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e Feminicídio, bem como a capacidade estatal, mensurada a partir de indicadores socioeconômicos como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), PIB e esperança de vida ao nascer. Os resultados indicam desarmonia entre altos índices de criminalidade e as capacidades estatais em estados como a Bahia, indicando que, embora o investimento público tenha crescido, os índices de criminalidade permanecem elevados. O estudo sugere que novos fatores precisam ser considerados para explicar essa discrepância, apontando para a importância de investimentos futuros.

Palavras-chave: Segurança Pública; Criminalidade; Capacidades Estatais.

1- Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

2- Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

INTRODUÇÃO

A utilização do conceito de Capacidades Estatais vem sendo recriada recentemente, na ótica da promoção do desenvolvimento Estatal numa perspectiva eficiente e efetiva. Inicialmente associado à literatura sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), ele vem sendo também usado na literatura sobre políticas públicas e governança, em movimento de ampliação da perspectiva temática, englobando assuntos variados, tais como desigualdade social (Sátyro, 2014); segurança pública (Hendrix, 2010; Addison, 2009); corrupção governamental (Bersch, Praça e Taylor, 2017); entre outros. Entretanto, embora haja uma disseminação do uso mediante diversas abordagens metodológicas, sobrepuja a inexistência de consenso sobre uma definição uniformemente adotada, tornando-o um conceito contestado em suas pluralidades de observações.

O conceito de Capacidades Estatais foi desenvolvido em estudos de sociologia e economia política que analisaram a análise da função Estatal na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo posição de destaque nas análises sobre a efetividade do Estado no sentido da “boa governança” (Cingolani, 2013; Gomide, 2016). Com isso, para que a sociedade possa desfrutar de um gerenciamento eficiente da sua governança, é imprescindível o direcionamento adequado dos recursos das Capacidades Estatais para as áreas essenciais, dentre elas, a Segurança Pública.

A segurança pública é uma arena sensível na sociedade contemporânea, uma vez que a proteção e a tranquilidade dos cidadãos são essenciais para o bem-estar da população. Assim, esse tema se refere à garantia da ordem pública, da proteção dos direitos e da integridade física e patrimonial das pessoas. De outro modo, trata-se do conjunto de ações e políticas públicas voltadas para a prevenção e o combate à criminalidade e à violência.

Conforme a Carta Magna de 1988, a segurança pública é de responsabilidade do Estado, que deve garantir a proteção da sociedade e a preservação da ordem pública. Porém, essa tarefa é eivada de complexidade, e exige ações integradas de vários órgãos e instituições, como governo, polícias em geral, sociedade de forma ampla, dentre outros.

Espera-se que maiores investimentos públicos em segurança reduzam a criminalidade (BECKER; KASSOUF, 2017). Os números do Atlas da Violência 2021(Ipea) apontam que os jovens são, historicamente, as principais vítimas de homicídios (51,3% do total); os feminicídios representam 1/3 das mortes violentas de mulheres no país; os negros são o grupo racial mais atingido, 76% do total das vítimas de homicídios. A criação do Sistema Único de

Sendo assim, esta pesquisa possui relevância e urgência para a compreensão deste fenômeno, pois se propõe fazer o levantamento das Capacidades Estatais que estão correlacionadas aos índices de criminalidade disponibilizados pelo Sistema de Segurança Pública do Brasil. Logo, a pesquisa tem por objetivo investigar a relação entre os índices de criminalidade e os índices de capacidades na região nordeste do Brasil.

Governança

Segundo Hitt, Ireland e Hoskisson (2012), a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante uma maior eficiência.

O TCU(Tribunal de Contas da União) tem sido referenciado entre os órgãos e entidades da Administração Pública Brasileira por indicar instrumentos métricos de análise da governança. Em seu Referencial Básico de Governança, o órgão evoca o respeito aos princípios da boa governança para que a gestão pública busque maior efetividade e economicidade, por meio de processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas (TCU, 2014).

Nesse documento, afirma-se que a Governança Pública

[...] pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (TCU, 2014, p. 28).

O sistema abrange três características basilares: (i) avaliar ambientes, cenários, desempenhos e resultados; (ii) direcionar e orientar ao alcance dos objetivos estabelecidos; e (iii) monitorar resultados, desempenho e cumprimento de políticas e planos (TCU, 2014). Essas funções dependem de mecanismos que, na governança pública brasileira, foram agrupados em liderança, estratégia e controle, cada qual com componentes que contribuem direta ou indiretamente para atingir os objetivos (Figura 2).

Esses mecanismos têm como objetivo garantir os princípios da boa governança: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e accountability (TCU, 2014).

Segundo a (IBCG) (2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus stakeholders, gestores e proprietários.

Acerca das relações entre Capacidades Estatais e transformações do Estado, é possível encontrar três perspectivas na literatura (MATTHEWS 2012). Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas a partir da emergência e

adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil (ZEHAVI 2012).

Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (Majone 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (MATTHEWS, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as interpretações que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, percebe-se, mais recentemente, a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. É nesta perspectiva que abordamos a Governança. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementaridades e sinergias, e não apenas substituição. Como afirma Offe (2009, p.12):

a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...].

Além disso, nos últimos anos, a busca pelo tema tem ressurgido nos debates acadêmicos internacionais (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013) e analistas têm buscado compreender como mensurar uma “boa governança” (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; FUKUYAMA, 2013; HANSON; SIGMAN, 2013). Esse movimento tem influenciado a produção acadêmica brasileira (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; AGUIAR; LIMA, 2019) que, capitaneada pelo Ipea (PIRES; GOMIDE, 2016) e pela Enap (2018a, 2018b), têm tentado avaliar empiricamente a qualidade das ações estatais no país.

Complementar a isso, dadas as características do Brasil, pesquisadores começaram a investigar as “capacidades” dos planos subnacionais. É o caso de trabalhos como os de Souza (2018), que as investiga no plano estadual; e de Arretche (2012), Instituto Pólis (2013), Sátyro, Cunha e Campos (2016), Touchton, Sugiyama e Wampler, (2017), Marengo, Strohschoen e Joner (2017), Grin et al. (2018) e Souza, Rodrigues e Silva (2019), que lançam olhar sobre o plano municipal.

De forma geral, esses trabalhos analisam os efeitos de elementos geradores de políticas (*policy*) sobre áreas específicas tais como habitação, assistência social, desenvolvimento e política urbana ou tributação e gestão financeira. Ainda que nem todos usem o conceito de capacidades estatais tal qual o mainstream da área, em conjunto, eles oferecem interessantes pistas analíticas para se definir quais elementos compõem as capacidades

que causam impacto em diversas arenas sociais, inclusive na Segurança Pública.

Segurança Pública

A segurança pública constitui, não por acaso, um dos principais temas das políticas governamentais de caráter social, inclusive é respaldado pelo Artigo 6º da Constituição Federal (CF) do Brasil de 1988: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Entretanto, mesmo em reconhecimento constitucional, a segurança pública no Brasil está fragilizada devido a persistência da criminalidade como um dos problemas mais graves totalizando mais de 1 milhão de vítimas fatais nos últimos 24 anos. Esta realidade já se tornou cotidiana fincando raízes no convívio coletivo da população brasileira que vive à mercê desses criminosos, são quase 60 mil homicídios por ano e mais de 50 mil estupros registrados, números absurdos, mas naturalizados por um sistema judicial ineficaz (LIMA; BUENO; MINGARDI 2016)

O fundamental é identificar se, em uma determinada área, existem padrões estatísticos relacionados a fatores criminógenos, que podem ser concretos (como a presença de armas e/ou drogas) ou subjetivos (como a supervisão familiar e o reconhecimento social). Além disso, é crucial avaliar se o Estado possui mecanismos para intervir nessas regularidades, com a participação da sociedade (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa de natureza quantitativa e descritiva, com o uso da técnica de levantamento de dados. Para análise dos resultados, realizou-se análise comparativa dos dados secundários. Foi estabelecido como recorte o período de 2011 a 2023, entretanto, para alguns dados esse período sofreu ajustes em virtude da disponibilidade dos dados.

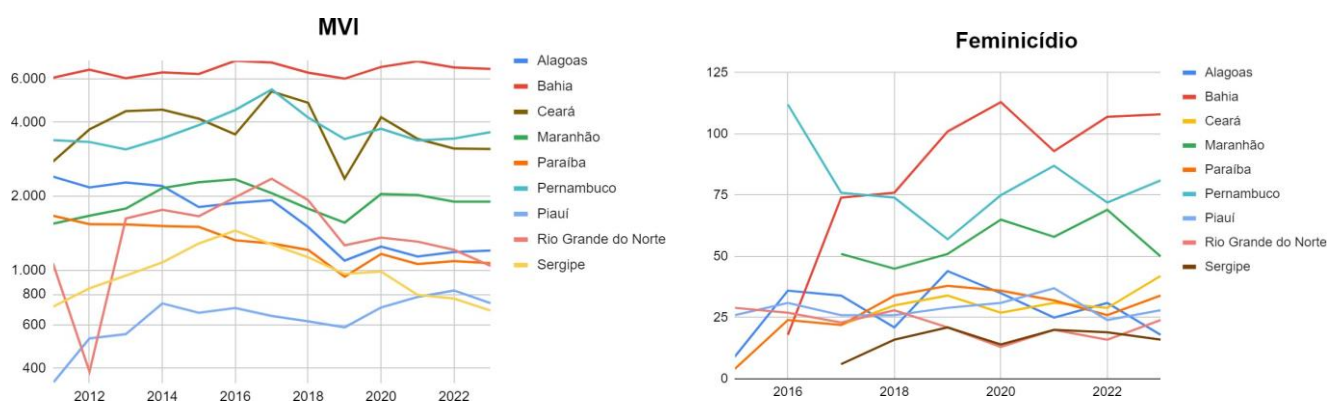
De modo a verificar as capacidades estatais, bem como os índices de criminalidade, estimaram-se os índices de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e Feminicídio. Já para caracterizar as capacidades estatais, foram utilizadas: Índice de desenvolvimento Humano – IDH, Produto Interno Bruto – PIB, Esperança de Vida ao Nascer, Mortalidade Infantil, Taxa de Envelhecimento, Renda per capita dos vulneráveis à pobreza, % de Pobres por Território Estadual e % de vulneráveis à pobreza. Ao final, foram feitas relações propositivas e não-inferenciais sobre as relações entre as variáveis estimadas na pesquisa.

Após análise da literatura, foi possível identificar os índices que melhor correspondem aos objetivos da pesquisa. Conforme representado anteriormente, os indicadores apresentados detêm a função de captar o comportamento referente a capacidade do estado em evidência.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com relação aos indicadores de criminalidade, evidencia-se dentre os 9 estados do nordeste, a Bahia, com a taxa de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e Feminicídio superiores aos demais estados. Ao analisar os dados do MVI presentes na figura 4 observa-se uma constância ao decorrer dos últimos 10 anos com a média de 6.513 mortes a cada 100 mil habitantes entre os anos. No que diz respeito à taxa de feminicídio, demonstrado na figura 4, durante o recorte temporal supracitado, a Bahia também se destaca por sua média de aproximadamente 83,14 números absolutos de ocorrências entre os anos.

Figura 4: Índices de Criminalidade no Nordeste do Brasil

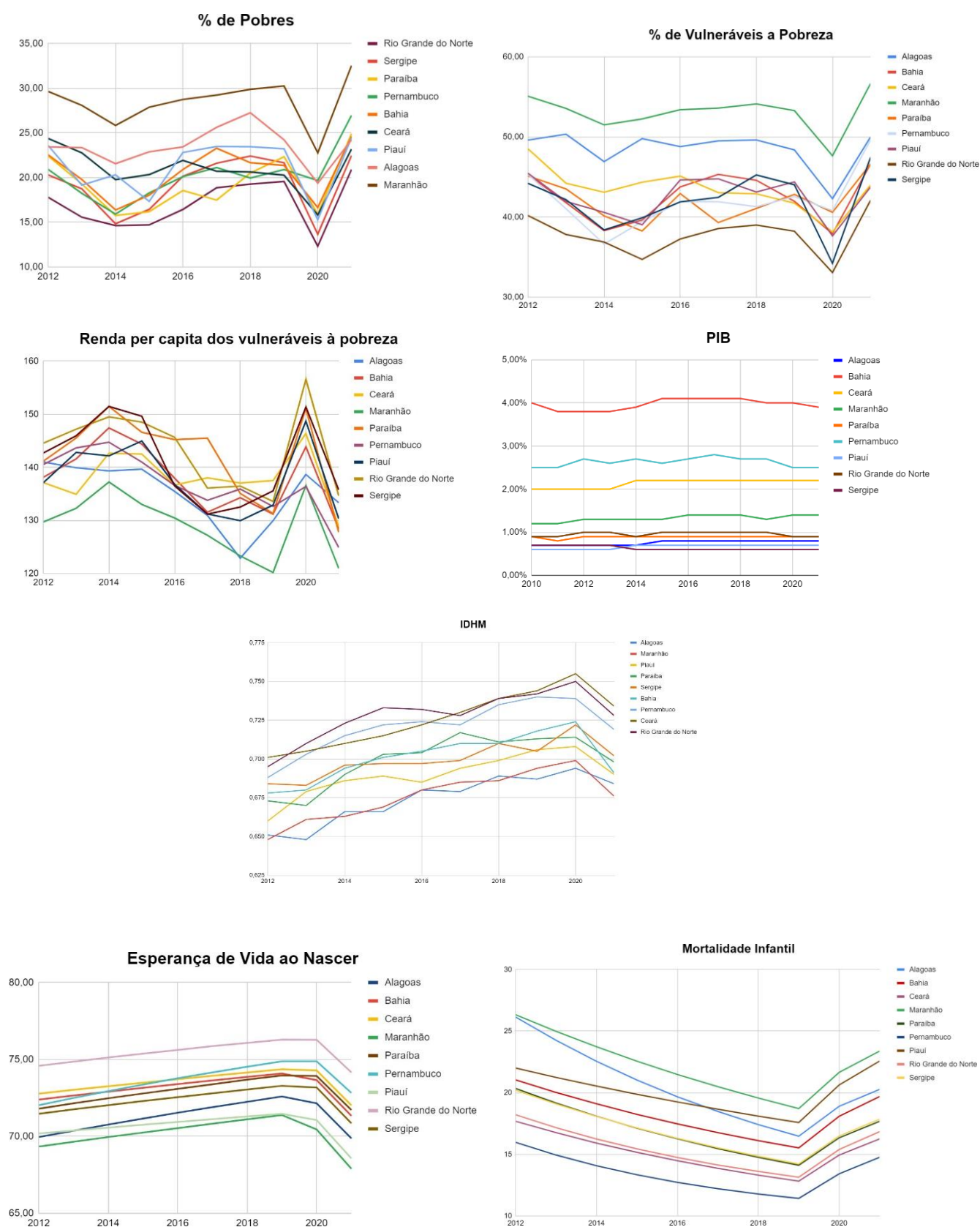


Assim como demonstrado na figura 5, no ano de 2017 a taxa de feminicídio indicou um crescimento substancial das ocorrências e que só voltou a crescer novamente nos anos de 2019 a 2020, esses dois anos coincidem com o período de isolamento social em decorrência de ações de enfrentamento a pandemia do COVID-19, tornando-se assim, um ambiente favorável para o aumento da violência doméstica (LOPES AMORIM, A. E., LIMA FREITAS, C. DE., & BARBOSA ARAUJO, I. 2021).

Seguindo esta análise, o estado do Piauí em comparação aos demais estados do nordeste, evidencia-se pelo seu número inferior de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e Feminicídio. Entretanto, apesar do Piauí estar abaixo dos comparados, nos anos de 2019 a 2021 o estado registrou aumento em seus números absolutos de ocorrências registradas de feminicídio, logo corroborando mais uma vez para os achados de Lopes Amorim, A. E., Lima Freitas, C. de., & Barbosa Araujo, I. (2021) uma vez que este recorte temporal foi marcado pelo cenário de isolamento social.

Em se tratando do Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, durante esse cenário de restrições e isolamento social é percebido por meio dos dados coletados um aumento de 2019 para 2020 das taxas tanto do MVI quanto dos casos de ocorrência de Feminicídio, o que se contrapõe aos achados de Gomes et al. (2023)

que sinaliza que as normas de isolamento influenciaram em reduções dos crimes de patrimônio e vida. Esse período pandêmico, a partir de 2021, se mostrou mais sensível e propenso a oscilações dos registros dos Indicadores de Criminalidade, exceto por Sergipe e Rio Grande do Norte que em ambos apresenta uma queda substancial da taxa de seus crimes.



Portanto, a partir dos resultados expostos foi possível identificar que apesar do estado apresentar indicadores de criminalidade elevados, em paralelo a isso os indicadores de capacidades estatais se mostraram favoráveis, como por exemplo a Bahia, que se destacou pelo seu alto índice de criminalidade, mas em contrapartida possui bons índices de capacidades estatais.

Assim como o Piauí que apresenta indicadores de criminalidade inferiores aos demais, entretanto, os indicadores de capacidades estatais se mostram desfavoráveis. Tais observações demonstram a desarmonia entre os indicadores de criminalidade e capacidades estatais, o que se contrapõe às expectativas dos autores Becker e Kassouf (2017) que esperam que com maiores investimentos públicos reduzam a criminalidade.

Dito isso, enxerga-se então a possibilidade de investigações futuras no que diz respeito a quais indicadores são capazes de se relacionar com os índices de criminalidade.

CONCLUSÃO

A formulação de políticas públicas de segurança exige que o estado identifique aqueles fatores capazes de influenciar as taxas de criminalidade, entretanto, os fatores explicativos para o aumento dos homicídios são variados e de natureza multicausal, o que torna urgente a necessidade de verificar se as diferentes estruturas técnicas dos Estados influenciam esse crescimento.

O desenvolvimento de capacidades para a formulação e implementação de políticas públicas é um processo intrinsecamente complexo, exigindo uma interação entre as diversas organizações das instituições estatais, além da alocação eficaz de recursos e competências específicas. Adicionalmente, a cooperação de atores externos, como a sociedade civil e outras organizações, é essencial para garantir a legitimidade dos processos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LUCIANA, L. L. **“Capacidade Estatal: Definições, Dimensões E Mensuração.”** *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, no. 89, 2019, pp. 1–28, <https://doi.org/10.17666/bib8905/2019>. Access 4º maio. 2023.
- ARRETCHE, M. T. da S. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** 2012.

- BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. **Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil**. Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 26, p. 215-242, 2017.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil**. In: Trabajo presentado en la Latin American Studies Association Conference. Washington, D.C: 2013.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State**: state capacity, bureaucratic politicization, and corruption. Governance, v. 30, n. 1, p. 105-124, jan. 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, Brasília, DF, nov. 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília, DF, 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria n. 86**, de 23 de março de 2020. Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Fundação Nacional do Índio, Brasília, DF, mar. 2020c
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. UNU MERIT Working Paper Series, Maastricht University, tn. 053, p. 158, oct. 2013.____, (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap), E. N. DE A. P. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- FUKUYAMA, F. **What is governance?** Governance, v. 26, n. 3, p. 347-368, 1 jul. 2013.
- GOMIDE, A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des)vantagens comparativas no Brasil**. In: GOMIDE, A.; BOSCHI,
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3 - 12, jan. / jun. 2017.
- HANSON, J. K.; SIGMAN, R. **Leviathan's latent dimensions**: measuring state capacity for comparative political research. In APSA 2011 Annual meeting paper. 1 set. 2013.
- HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Strategic management cases**: competitiveness and globalization. Cengage Learning, 2012.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2021
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

- INSTITUTO PÓLIS. **O estado das cidades no Brasil**. RELATÓRIO 2000-2009.2013. Disponível em: Acesso em: 03 maio. 2023.
- IPEA. Atlas da violência 2021. Disponível em:<lpea - Atlas da Violencia v.2.7 - Atlasda Violência 2021>. 2021. Acesso em 4 de Maio de 2023.
- LOPES AMORIM, Alanna Ester; LIMA FREITAS, Claudiana de; BARBOSA ARAUJO, Iasmim. Feminicídio e pandemia por COVID-19 no Brasil: uma análise à luz dos Direitos Humanos das mulheres. **Revista do CEAM**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 22–34, 2021.DOI: 10.5281/zenodo.5984711.MAJONE, G., 1999. **Do Estado positivo ao Estado regulador**: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50(1), p.5-36.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. **Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3 - 21, 2017.
- MATTHEWS, F., 2012. **Governance and State Capacity**. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- OFFE, C., 2009. **Governance: an 'empty signifier'?** *Constellations*, 16, pp.550-562.DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6_3
- SÁTYRO, N. G. D.; Cunha, E. S. M.; Campos, J. **Análise espacial da burocraciada assistência social nos municípios brasileiros**: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.
- SILVA, L. B. da; ALMEIDA, L. de A. **Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa**. RP3 - *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, [S. l.], n. 2, 2020.
- SOUZA, L. M. de; RODRIGUES, M.; Souza SILVA, J. P. de. **Institucionalização e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre-crime do rio doce**: os casos de Colatina e Linhares. *Revista Psicologia Política*, v. 19, n. 1, p. 84-103, 2019.
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF:TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- TOUCHTON, M.; Sugiyama, N. B.; Wampler, B. **Democracy at Work**: Moving Beyond Elections to Improve Well-Being. *American Political Science Review*, v. 111,n. 1, p. 68-82, fev. 2017.
- TREIB, Oliver; BAHR, Holger [e] FALKNER, Gerda (2005). **Modes of Governance**: A Note Towards Conceptual Clarification (European Governance Papers no.05-02). Bruxelas, Eurogov.
- ZEHAVI, A., 2012. **New Governance and policy instruments**. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press