



A dinâmica da violência nos municípios brasileiros

Resumo

Esse estudo visa compreender a distribuição da violência no Brasil, se baseando na quantidade de homicídios cometidos em cada município do país. Buscamos aqui observar de forma detalhada as regiões, estados e municípios com incidência mais e menos crítica de violência. O Brasil possui localidades críticas de incidência de mortes violentas que, geralmente, estão mais presentes em municípios imersos em determinados contextos como: proximidade a fronteiras internacionais; litorâneos de médio e grande porte; grande população e alto PIB; regiões de conflitos agrários; e zonas com forte sistema de pistolagem. As taxas médias de homicídios utilizadas neste estudo também foram comparadas com diversos indicadores sociais, como forma de se tentar encontrar uma correlação entre violência e precariedade social. Tal análise mostrou que a violência tem relação direta com a falta de escolas, hospitais públicos e concentração de renda. Por fim, também foi feita uma breve explanação sobre o problema na administração do aparato de segurança pública no Brasil, com exemplos de gestões municipais bem sucedidas neste campo de atuação.

1. Introdução

Em países como o Brasil, onde não há guerra ou conflitos armados, mas existem altos índices de mortes por armas de fogo, acredita-se que a violência está diretamente relacionada com a pobreza, a concentração de renda, a má organização e corrupção no aparato de segurança pública e a muitos outros fatores primários, secundários e terciários. Existem municípios brasileiros com índices de violência armada comparáveis a regiões que vivenciam conflitos e guerras. Por outro lado, existe um número ainda maior de municípios que há três anos não vivenciam qualquer tipo de homicídio. Em um país em que figuram tantas culturas diferentes, impera também o paradoxo da violência.

No Brasil, todo o aparato de segurança pública não é gerido e executado pelo município. Trata-se de uma área que continua sendo administrada integralmente pela União e pelos Estados da Federação. A polícia federal e as polícias rodoviária e ferroviária federal são mantidas e organizadas pela União. Já as polícias civis, militares e corpos de bombeiros subordinam-se aos governadores dos estados.

Geralmente, as atividades da área de segurança pública são planejadas sem a participação da comunidade e dos governos municipais, que sofrem um distanciamento indesejável entre o problema e a capacidade para resolvê-lo de acordo com as características locais. No entanto, é no município que a criminalidade e a violência são vivenciadas e é ali que recaem os custos sociais e econômicos desse problema social.

Ao menos R\$ 15,8 bilhões são gastos ao ano com as conseqüências advindas dos altos índices de violência armada no Brasil, que apresenta uma média de 25 homicídios por 100 mil habitantes,¹ uma das mais altas do mundo. O Brasil só fica atrás de alguns outros países da América Central e Sul e do Sul

¹ Dados disponibilizados de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), divulgado em setembro de 2008, pelo relator especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Execuções Arbitrárias, Sumárias ou Extrajudiciais.



da África. Colômbia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, África do Sul e Venezuela possuem as mais altas taxas de homicídios do mundo, que variam entre 37 (Venezuela) e 59 (El Salvador) por 100 mil habitantes. Entre os países em guerra, Iraque e Somália apresentam o maior número de mortes. O Iraque, em 2007, estava na média de 78; e a Somália, 74 hom./100.000.²

Os gastos com toda essa violência envolvem custos diretos e indiretos. Os custos diretos são relacionados às diárias hospitalares, aos médicos, ao transporte de pacientes, aos remédios, às consultas, ao policiamento, às prisões, aos processos judiciais, à segurança privada etc. Já os custos indiretos envolvem perda de produtividade em ganhos monetários e tempo, perda de capital social, seguro de vida, proteção indireta e perda de qualidade de vida ligadas a ferimentos, medo e insegurança.

As despesas com internações por violência custam milhões aos governos anualmente, principalmente as internações de pacientes vítimas de armas de fogo. Os hospitais públicos e particulares conveniados ao SUS registram milhares de internações por acidentes e violência. Alarmado com o peso das armas de fogo nas estatísticas de mortes e nas despesas hospitalares, o Ministério da Saúde (MS) e secretários estaduais e municipais da área lançaram a Carta da Saúde pelo Desarmamento em 2004, com o objetivo de distribuí-la à rede hospitalar do país, com vistas a melhorar o atendimento às vítimas da violência e estimular a campanha do desarmamento coordenada pelo Ministério da Justiça (MJ).



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) – Ministério da Saúde (MS).

2. Considerações metodológicas

Os indicadores de mortalidade violenta utilizados neste estudo foram consolidados com base nas médias de homicídio municipais por 100 mil habitantes,³ que tiveram como fonte os atestados de óbitos

² Global Burden of Armed Violence. Geneva Declaration Secretariat, Geneva 2008.

³ Para os municípios com população abaixo de 3.000 habitantes, a média utilizada foi de 5 anos – 2002/2006.



registrados em 2004, 2005 e 2006 junto ao Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde.⁴ As análises das taxas médias de homicídios obtidas foram feitas seguindo os seguintes critérios: divisões dos municípios por região, por estados, por portes populacionais e por localização geográfica específica (municípios de linha e de faixa de fronteira, municípios litorâneos). Essa divisão dos municípios por grupos foi necessária para identificar os pólos de violência mais e menos intensa.

Em um segundo momento, na intenção de buscar alguns possíveis determinantes da violência homicida, cruzamos a base de dados de taxas médias de homicídios por município com alguns indicadores sociais e econômicos significantes nesse contexto. Ao selecionar tais indicadores, elegem-se quatro conjuntos de variáveis que poderiam ser capazes de afetar o quadro criminológico em determinado local, quais sejam: educação [número de matrículas escolares e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB⁵) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (*Inep*) do Ministério da Educação (MEC)]; segurança (número de delegacias civis, da mulher e da criança por município – Munic 2006/IBGE); saúde (média de consultas médicas – Datasus/MS); econômico (número de trabalhadores formais do município e PIB *per capita* do município); e a média municipal do IRFS Social dos anos de 2004/2005/2006.

O IRFS é o Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social dos municípios do Brasil, elaborado anualmente pela Confederação Nacional de Municípios (CNM). Para o cálculo referente à responsabilidade social dos municípios, a CNM recorre a dois indicadores relacionados aos setores de saúde e educação. Na área de saúde é buscado junto ao Datasus a Média de Consultas Médicas por habitantes em determinado ano, o percentual de cobertura vacinal e a taxa de mortalidade infantil. Para o cálculo do indicador de educação é buscado junto ao Banco de Dados do Censo Escolar do Inep a quantidade de matrículas da rede municipal de ensino (que é dividida pela população do município); também é usada a taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino do MEC e o percentual de professores atuando nas escolas municipais com curso superior.

3. As variações da mortalidade violenta no Brasil

As taxas médias municipais de homicídios no Brasil variam de 0 a 107 por 100 mil habitantes, assumindo um valor mais ou menos intenso de acordo com uma gama de características locais que abrangem fatores como quantidade de habitantes, localização geográfica, concentração de renda, grandes falhas no sistema de segurança pública, entre outras.

Ao analisar essas médias em todos os municípios brasileiros observa-se que há uma parcela significativa de municípios com taxa nula de homicídios nos últimos três anos analisados. Esse grupo abrange 22% dos municípios brasileiros, totalizando 1.250 cidades, que serão analisadas a seguir. Na faixa de 0,1 a 10,0 homicídios por 100 mil habitantes estão situados 1.875 municípios, sendo o maior grupo, abarcando 34% do território nacional. Ou seja, diante desses dois grupos, vê-se que 56% dos municípios possuem uma média considerada relativamente baixa (de 0 a 10 hom./100 mil hab.).

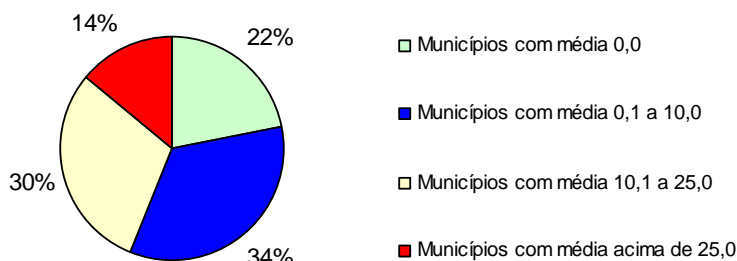
⁴ A base de dados com os números e médias de homicídios municipais de 2002 a 2006 utilizadas neste estudo foram gentilmente cedidas por Julio Jacobo Waiselfisz, autor do "Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008", uma publicação com parceria entre Ritla, Instituto Sangari, Ministério da Justiça e Ministério da Saúde.

⁵ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) em 2007 e avalia a qualidade da educação considerando tanto as informações de desempenho em exames padronizados como as de fluxo escolar. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>.



No terceiro grupo, com médias que variam entre 10,1 e 25,0 situam-se 1.679 municípios, abrangendo 30% do território nacional. O último grupo, que engloba os municípios com taxas médias de homicídio acima de 25 por 100 mil habitantes é considerado o grupo crítico, pois tais médias situam-se acima da média nacional, que é de 25 hom./100 mil habitantes. Esse grupo possui 760 municípios, o que equivale a 14% do país, que será analisado detalhadamente mais à frente.

Médias de Homicídios no Brasil



3.1 Homicídios por região

O gráfico de taxas médias de homicídios por regiões do país mostra que a Região Centro-Oeste é a que possui a maior média, alcançando 19,8 homicídios por 100 mil habitantes. No entanto, existem alguns outros Estados com indicadores bem altos em outras regiões. A Região Centro-Oeste engloba o Mato Grosso, que está na faixa crítica de violência, e o Mato Grosso do Sul, que está na segunda faixa mais crítica (ver tabela de estados a seguir). Essa região possui 27% dos seus municípios com níveis altos de mortes violentas, que ultrapassam 25,0/100 mil habitantes.

A Região Norte aparece como a segunda região com maior taxa média de homicídios (15,9 hom./100 mil hab.), possuindo 22% dos seus municípios com níveis altos. As Regiões Nordeste (11,5), Sudeste (11,3) e Sul (11,2) não aparecem com médias tão elevadas, embora também possuam estados e muitos municípios com médias acima da nacional.



MÉDIAS DAS TAXAS DE HOMICÍDIO POR REGIÃO

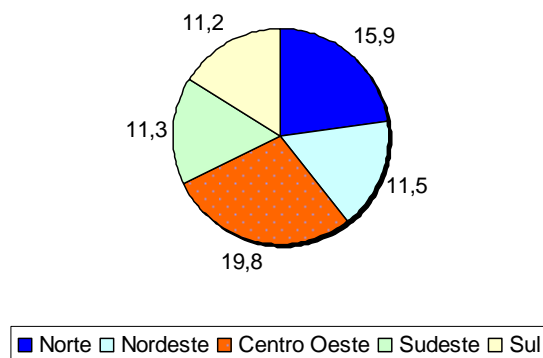


Tabela 1 - Taxas de Homicídio acima da média nacional por região (média > 25/100 mil Hab.)

Região	Total de Municípios	Municípios com Média acima da nacional	Porcentagem
Norte	449	97	22%
Nordeste	1793	223	12%
Centro Oeste	466	128	27%
Sudeste	1668	186	11%
Sul	1188	126	11%

3.2 Homicídios por estado

Segundo a análise das médias de homicídios por estado, observa-se que existe um grupo de Estados que estão em um patamar crítico nesse contexto de violência (Rio de Janeiro, Pernambuco, Rondônia, Mato Grosso, Roraima e Amapá). Tais estados possuem uma média acima da nacional e possuem um grande número de municípios em nível crítico, que chegam a ultrapassar a média de 80 homicídios por 100 mil habitantes, números que superam países em guerra como o Iraque, que apresentava, em 2007, 76 homicídios por 100 mil habitantes.

Na tabela a seguir, também foram contabilizadas os percentuais de municípios com médias abaixo de 5,0, e seis estados em nível crítico também são os que menos possuem municípios com baixos níveis de violência homicida. Roraima e Amapá nem sequer possuem municípios com taxas abaixo de 5,0.

Entre os estados com menor grau de concentração de violência homicida destaca-se o Maranhão. Esse estado possui mais da metade de seus municípios (57%) com taxa média abaixo de 5,0, tendo uma



média geral de 5,9 homicídios por 100 mil habitantes. Os outros estados com baixos níveis desse tipo de violência são Santa Catarina (7,2), Amazonas (8,0), Rio Grande do Norte (8,1), Paraíba (8,1), Minas Gerais (8,4), Bahia (8,9) e Rio Grande do Sul (9,7).

Veja na tabela 2 a média de homicídios de todos os Estados, seguida da porcentagem de municípios com baixos índices e a porcentagem dos municípios com altos índices de violência homicida.

Tabela 2 - Médias de Homicídios e Proporção de Municípios mais e menos violentos por Estado

Estados	Qtde. Municípios	Taxa Média Hom. 100 mil hab.	% Municípios com Taxa <5,0	% Municípios com Taxa >25,0
Rio de Janeiro	92	31,0	4%	49%
Pernambuco	184	28,9	5%	51%
Rondônia	52	28,6	2%	44%
Mato Grosso	141	28,0	4%	46%
Roraima	15	26,8	0%	40%
Amapá	16	25,4	0%	56%
Espírito Santo	78	24,9	4%	33%
Mato Grosso do Sul	78	23,9	4%	33%
Alagoas	102	23,1	5%	37%
Pará	143	17,9	41%	27%
Paraná	399	15,9	21%	20%
Piauí	223	15,7	54%	2%
Sergipe	75	15,2	17%	20%
Goiás	246	13,7	24%	15%
Acre	22	13,2	32%	23%
Ceará	184	12,4	20%	10%
Tocantins	139	10,9	34%	9%
São Paulo	645	10,6	33%	10%
Rio Grande do Sul	496	9,7	36%	7%
Bahia	417	8,9	48%	8%
Minas Gerais	853	8,4	43%	6%
Paraíba	223	8,1	42%	5%
Rio Grande do Norte	167	8,1	38%	2%
Amazonas	62	8,0	44%	5%
Santa Catarina	293	7,2	48%	4%
Maranhão	217	5,9	57%	2%



4. Análises dos municípios com taxa nula de homicídios (taxa 0,0 hom./100 mil hab.)

No Brasil, existe um total de 1.250 municípios com níveis de violência por homicídios extremamente baixos, pois o cálculo da média dos três últimos anos resultou na média 0 homicídios a cada 100 mil habitantes.

Segundo um breve retrato desses 1.250 municípios, vemos que equivalem a 22% do território nacional e estão presentes em todas as regiões, mas não em todos os estados, pois Roraima e Amapá, que estão entre os estados mais violentos do país, não possuem municípios com taxas nulas.

A maior parte está localizada nas regiões mais desenvolvidas do país. Sudeste (26%) e Sul (26%) agrega maior proporção, sendo que grande parte está presente em Santa Catarina (33% do estado). No entanto, embora esteja mais concentrado nas Regiões Sul e Sudeste, o estado que possui a maior porcentagem de municípios com taxa zero é o Piauí (43% dos seus municípios).

Por se tratarem de cidades de pequeno e médio porte, possuem uma média de PIB per capita bem menor (R\$ 6.850,00) em comparação aos PIBs dos municípios com altos índices de violência⁶ (R\$ 9.104,00). Ou seja, tal característica indica uma possível menor concentração de renda nesses municípios sem homicídios.

A média de Índice de Responsabilidade Social (IRS), que engloba indicadores de saúde e educação, é mais elevada nessas localidades (0,56), indicando melhores condições sociais que nos municípios grandes e violentos (0,52). Como exemplo, temos que apresentam média de Ideb de 3,8, enquanto os municípios com maior violência apresentam média de 3,5.

Cerca de 30% desses municípios não tem ao menos delegacias civis. Apenas quatro possuem Delegacia de Defesa da Mulher (0,3%), sendo que 18% dos municípios mais violentos possuem uma DDM.

Tabela 3 - Taxa de Homicídio 0,0/100 mil hab. por Região

Região	Total de Municípios	Municípios com média 0	Porcentagem
Norte	449	81	18%
Nordeste	1793	369	21%
Centro Oeste	466	56	12%
Sudeste	1668	430	26%
Sul	1188	309	26%

⁶ Os municípios mais violentos mencionados nessas comparações são aqueles que possuem médias de homicídios maiores que 25,0 — totalizando 760 municípios.



Tabela 4 - Índice de Homicídios 0,0 – por Estado

UF	Total de Municípios no Estado	Municípios com Média 0,0	Porcentagem
PI	224	93	43%
SC	293	97	33%
MG	853	270	32%
PB	223	70	31%
RS	496	152	31%
MA	217	65	30%
TO	139	41	29%
RN	167	48	29%
SP	645	156	24%
GO	246	49	20%
PA	143	26	18%
AM	62	11	18%
BA	417	67	16%
PR	399	61	15%
SE	75	11	15%
AC	22	3	14%
CE	184	10	5%
ES	78	3	4%
MT	141	5	4%
PE	184	5	3%
MS	78	2	3%
RJ	92	2	2%
AL	102	2	2%
RO	52	1	2%
AP	16	0	0%
RR	15	0	0%
Total	5.563	1250	---

5. Análise dos municípios com as maiores taxas de homicídios

Neste capítulo foi feita a seleção dos municípios brasileiros que possuem taxas médias de homicídio acima da média nacional, ou seja, acima de 25 hom./100 mil habitantes. Existe no país um total de 760 municípios com tais médias consideradas altas, que vão de 25,1 a 107,2 hom./100 mil habitantes.

Esses 760 municípios estão presentes em todas as regiões do país. Trata-se de municípios de todos os portes populacionais, com populações que variam de 802 a 10.761.191 habitantes. Nem sempre se trata de municípios violentos, com alta mortalidade, pois a média de homicídios é calculada com base na população e na projeção desta para 100 mil habitantes. Nesse caso, municípios com população muito



pequena e que sofreram cerca de 1 ou 2 homicídios por ano ganham uma média de homicídios bem elevada, ficando classificados no *ranking* das maiores taxas.

Nota-se que há um número significativo dessa classe de municípios que está localizado em fronteiras internacionais ou próximo a fronteiras internacionais, sendo chamados de municípios linha de fronteira e faixa de fronteira. Existem 114 (15%) dos 760 municípios classificados aqui que são de fronteira ou próximos a fronteiras internacionais, geralmente sendo de pequeno e médio porte. Tal dado pode indicar a interferência do crime organizado nessas municipalidades, decorrente do intenso tráfico de drogas, de armas e de pessoas que passam por essas regiões.

Percebem-se também as altas taxas de homicídios entre os municípios litorâneos. Entre os 760 municípios que possuem médias acima da nacional, 93 são litorâneos (12%) e possuem maior porte populacional. Tal fato também pode estar relacionado ao tráfico de drogas, muito presente no litoral brasileiro, que atrai grande número de traficantes de outros países por causa de sua grande extensão e presença de inúmeras ilhas e enseadas, que dificultam a repressão policial, também famosa por ser praticamente ausente no Brasil.

Tais fatos supramencionados mostram que quase 1/3 dos municípios com maiores taxas médias de mortalidade violenta do país são fronteiriços ou litorâneos.

A Região Centro Oeste é a localidade com a maior proporção de cidades nesse *ranking* de 760 (27% dos seus municípios). Em segundo lugar vem o Norte, com 22% de seus municípios nesse patamar. As regiões que menos agregam esses municípios são a Sudeste e a Sul. Veja a tabela a seguir:

Tabela 5 - Municípios mais violentos por Região

Região	Total de Municípios	Qtde. Municípios + violentos	Porcentagem
Norte	449	97	22%
Nordeste	1793	223	12%
Centro Oeste	466	128	27%
Sudeste	1668	186	11%
Sul	1188	126	11%

Quanto à divisão por estado, nota-se que Amapá, Pernambuco, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Rondônia são os estados que se sobressaem nesse tipo de violência. Em números absolutos, Pernambuco fica com a maior quantidade desses municípios (93), sendo Recife a capital mais violenta do país.



**Tabela 6 - Municípios mais violentos por Estado
(760 municípios com médias acima de 25,0)**

UF	Total de Municípios no Estado	Qtde. Municípios + violentos	Porcentagem
AP	16	9	56%
PE	184	93	51%
RJ	92	45	49%
MT	141	65	46%
RO	52	23	44%
RR	15	6	40%
AL	102	38	37%
ES	78	26	33%
MS	78	26	33%
PA	143	38	27%
AC	22	5	23%
SE	75	15	20%
PR	399	78	20%
GO	246	36	15%
SP	645	67	10%
CE	184	18	10%
TO	139	13	9%
BA	417	34	8%
RS	496	36	7%
MG	853	48	6%
PB	223	12	5%
AM	62	3	5%
SC	293	12	4%
RN	167	4	2%
MA	217	5	2%
PI	224	4	2%
Total	5.563	759	

5.1 Cidades pequenas com altas médias

Ao analisar o porte populacional dessas localidades com altos índices de homicídios nota-se que 47% dos mesmos são municípios de pequeno porte, totalizando 358 cidades com população até 20 mil habitantes. Tais localidades são exceções e contrariam a tendência dos municípios pequenos de apresentarem índices baixos ou nulos de homicídios.

A maioria dessas pequenas cidades está na Região Centro-Oeste, mais especificamente no Mato Grosso, e chega a alcançar taxas médias de mais de 100 homicídios por 100 mil habitantes. O segundo estado a abrigar parcela significativa desses municípios é o Paraná. O fato de acontecer dois ou três homicídios por ano nesses municípios pequenos permite que suas médias por população fiquem bem altas.



Veja na tabela 7 a relação dos municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes) com média de homicídio que ultrapassa 50,0.

Tabela 7 - Municípios de até 20.000 hab. com média > 50,0

Município	UF	Região	População	Média de Homicídios
Coronel Sapucaia/MS	MS	Centro Oeste	14.251	107,2
Colniza/MT	MT	Centro Oeste	14.149	106,4
Itanhangá/MT	MT	Centro Oeste	4.337	105,7
Juruena/MT	MT	Centro Oeste	8.333	91,3
Tunas do Paraná/PR	PR	Sul	5.601	90,1
Chupinguaia/RO	RO	Norte	7.004	85,9
Nova Uiratã/MT	MT	Centro Oeste	7.317	82,4
Rio Bonito do Iguaçu/PR	PR	Sul	14.117	80,1
Alto Alegre/RR	RR	Norte	14.622	76,9
Cumaru do Norte/PA	PA	Norte	9.295	76,7
Gaúcha do Norte/MT	MT	Centro Oeste	5.430	75,6
Ilha de Itamaracá/PE	PE	Nordeste	17.214	71,9
Aral Moreira/MS	MS	Centro Oeste	8.877	70,9
Maurilândia/GO	GO	Centro Oeste	10.657	69,3
Nova Ipixuna/PA	PA	Norte	13.160	68,0
Japorã/MS	MS	Centro Oeste	6.969	65,7
Flores de Goiás/GO	GO	Centro Oeste	10.285	65,6
Cotriguaçu/MT	MT	Centro Oeste	12.681	64,7
Santa Cruz de Minas/MG	MG	Sudeste	7.319	64,0
Santa Terezinha de Itaipu/PR	PR	Sul	19.430	62,2
Campo Novo de Rondônia/RO	RO	Norte	11.939	61,7
São José do Xingu/MT	MT	Centro Oeste	4.430	61,6
Santa Cruz do Xingu/MT	MT	Centro Oeste	1.483	61,0
Tamandaré/PE	PE	Nordeste	17.780	60,9
Nova Maringá/MT	MT	Centro Oeste	5.143	57,8
Aripuanã/MT	MT	Centro Oeste	19.086	57,7
Conquista D'Oeste/MT	MT	Centro Oeste	2.947	57,5
Querência/MT	MT	Centro Oeste	9.958	57,2
Espigão Alto do Iguaçu/PR	PR	Sul	5.173	57,2
Nova Bandeirantes/MT	MT	Centro Oeste	11.927	57,1
Alto Rio Novo/ES	ES	Sudeste	6.329	56,8
Iracema/RR	RR	Norte	5.434	56,3
São João d'Aliança/GO	GO	Centro Oeste	7.972	55,6
Barbosa Ferraz/PR	PR	Sul	13.485	55,2
Guaraniaçu/PR	PR	Sul	16.167	55,1
Apiacás/MT	MT	Centro Oeste	7.634	54,7
Pirapó/RS	RS	Sul	3.032	54,5
Nova Tebas/PR	PR	Sul	8.836	54,2
Tabaporã/MT	MT	Centro Oeste	9.891	52,9
Guaribas/PI	PI	Nordeste	4.400	52,5
Teresina de Goiás/GO	GO	Centro Oeste	2.723	52,3
Jupi/PE	PE	Nordeste	12.994	52,2
Entre Rios do Sul/RS	RS	Sul	3.155	52,0
Brejo Grande do Araguaia/PA	PA	Norte	7.331	51,3
Campo Novo/RS	RS	Sul	5.708	50,9
Coronel Domingos Soares/PR	PR	Sul	7.301	50,6



5.2 O ranking das capitais

Entre os municípios com as maiores taxas de mortalidade violenta do país estão presentes 24 capitais, incluindo Brasília. Existem apenas três capitais que não figuram nesse meio: Boa Vista/RR (17,5 hom./100 mil hab.), Natal/RN (17,9) e Palmas/TO (19,3).

As cinco capitais mais violentas do país são: Recife/PE, Vitória/ES, Maceió/AL, Porto Velho/RO e Belo Horizonte/MG (ver tabela 8).

Tabela 8 – Ranking das capitais

Ranking	Capital	UF	Região	População	Taxa Hom/100 mil hab.
1	Recife	PE	Nordeste	1.512.810	90,5
2	Vitória	ES	Sudeste	308.054	87,0
3	Maceió	AL	Nordeste	864.322	80,9
4	Porto Velho	RO	Norte	363.610	68,4
5	Belo Horizonte	MG	Sudeste	2.375.969	56,6
6	João Pessoa	PB	Nordeste	663.542	46,7
7	Cuiabá	MT	Centro Oeste	517.563	45,2
8	Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	6.024.961	44,8
9	Curitiba	PR	Sul	1.771.818	44,7
10	Aracaju	SE	Nordeste	510.324	44,4
11	Macapá	AP	Norte	333.186	40,8
12	Porto Alegre	RS	Sul	1.406.555	39,5
13	Belém	PA	Norte	1.379.062	37,3
14	Salvador	BA	Nordeste	2.812.480	36,2
15	Goiânia	GO	Centro Oeste	1.220.194	36,1
16	Brasília	DF	Centro Oeste	2.393.131	33,3
17	Florianópolis	SC	Sul	380.803	32,8
18	Fortaleza	CE	Nordeste	2.389.695	32,7
19	Rio Branco	AC	Norte	285.838	32,0
20	Manaus	AM	Norte	1.565.813	31,5
21	São Paulo	SP	Sudeste	10.761.191	31,1
22	São Luís	MA	Nordeste	943.262	31,0
23	Teresina	PI	Nordeste	767.692	30,8
24	Campo Grande	MS	Centro Oeste	716.148	30,3



6. Análises por porte e indicadores sociais

Neste capítulo, dividem-se os 5.564 municípios do país em seis portes populacionais, a fim de analisar os indicadores sociais de cada porte separadamente (ver tabela 9). A maioria dos indicadores sociais, no entanto, tendem a estar relacionados com o porte do município e não com a criminalidade presente.

Tal análise confirma primeiramente, como já é sabido, a correlação entre o crime e o porte dos municípios. Ou seja, a tendência é de que quanto maior a cidade, maiores tendem a ser as taxas médias de homicídios. Tal fato se explica devido à presença da combinação de alguns fatores que contribuem para a criminalidade nos grandes centros urbanos, tais como: maior concentração de renda, falta de planejamento familiar (que figuram entre os fatores primários); maior proporção de favelas, maior proporção de desempregados, maior incidência do crime organizado, inconsistência da segurança pública, morosidade da justiça, impunidade (que estão entre os fatores finais), entre outros.

Quanto maior a cidade, também há a tendência de haver maior proporção de delegacias de polícia. Ou seja, a presença ou não de delegacias policiais no município não tem correlação com uma possível menor criminalidade, pois os municípios com os menores índices de violência, muitas vezes, nem sequer chegam a ter uma delegacia de polícia civil.

Ao analisar o número de matrículas no ensino básico, fundamental e médio da rede pública de ensino (retiradas do senso escolar do Inep/MEC), nota-se que os municípios de portes cinco e seis (mais de 100 mil habitantes), que são aqueles com os maiores índices de violência homicida, possuem uma porcentagem menor de crianças e adolescentes matriculadas na rede de ensino público. Quanto ao Ideb, pelo contrário, as médias são melhores entre esses municípios de maior porte.

A evolução do número médio de consultas médicas (Datusus) apresenta uma trajetória contrária, sendo inversamente proporcional ao tamanho do município. Ou seja, quanto menor o porte do município e a taxa de homicídio, maior é a média de consultas médicas. Os municípios de porte 1 (até 5 mil habitantes) apresentam uma média de 2,2 consultas por habitante, enquanto os de porte 6 (mais de 300 mil habitantes) apresentam uma média de 1,2 consultas. Tal indicador mostra que os municípios de pequeno porte possuem maior cobertura na área de saúde, tendo os cidadãos maior acesso aos programas de saúde. Nos municípios de grande porte e mais violentos, a população tem menos acesso aos serviços de saúde, fator que pode agravar os quadros de morte por violência.

O PIB *per capita* também está relacionado com o porte dos municípios e as taxas médias de homicídio. A tendência geral é de que quanto maior o município, maior o PIB *per capita*. Os grandes e violentos centros urbanos possuem PIBs bem superiores aos dos pequenos municípios. Um maior PIB associado a uma extensa população em países subdesenvolvidos como o Brasil indica a probabilidade de intensa concentração de renda que, por sua vez, gera uma maior concentração de favelas, desemprego e criminalidade (ver as médias dos PIBs por porte na tabela 9).

O IRFS Social (CNM) trouxe outro resultado interessante. Quanto maior e mais violento o município, menor é a média do IRFS Social, que está relacionado a indicadores de saúde e educação. Tal fato indica que os municípios de maior porte, que apresentam maior violência, apresentam piores indicadores de saúde, que são referentes às médias de consultas médicas, cobertura vacinal e taxa de mortalidade infantil. Também possuem piores indicadores em educação, que se referem à quantidade de matrículas da rede municipal de ensino, taxa de abandono escolar e quantidade de professores atuando nas escolas municipais com curso superior.

Tabela 9 – Homicídios e indicadores sociais

Porte	Nº Habitantes	Nº Municípios	Taxa Média de Homicídios por 100 mil hab.	Possui Delegacia Civil	Possui Delegacia Criança	Possui Delegacia Mulher	Matrículas 06	IDEB 2007	Média Consultas Méd.	PIB Per Capita	Índice Respons. Social	Média Trabalhadores
1	0 a 5.000	1.353	7,3	62%	0,2%	0,1%	30,4%	3,8	2,21	7.922,78	0,58	0,10
2	5.001 a 10.000	1.271	10,2	79%	0,8%	0,0%	32,4%	3,7	2,00	6.888,43	0,54	0,09
3	10.001 a 25.000	1.736	12,5	90%	1,3%	1,0%	33,6%	3,5	1,60	6.833,44	0,52	0,10
4	25.001 a 100.000	957	17,3	97%	4,8%	18,0%	33,8%	3,6	1,40	8.108,69	0,52	0,13
5	100.001 a 300.000	169	29,2	100%	20,1%	64,5%	30,6%	4,1	1,40	12.639,42	0,53	0,19
6	+ de 300.000	78	38,9	100%	59,0%	94,9%	28,1%	4,1	1,20	13.950,73	0,51	0,23

Veja a seguir as tabelas em que constam os indicadores dos cinquenta municípios mais violentos e dos cinquenta municípios menos violentos de cada porte populacional.

PORTE 1 (0 a 5.000 hab.)

	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Méd. Cons. Méd.	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
50 + violentos	3.661	39,4	34	0	0	34,6%	2,57	2,19	9.743,19	0,446	0,08
50 - violentos	3.915	6,79	34	0	0	30,5%	2,88	1,96	5.971,03	0,477	0,08

PORTE 2 (5.001 a 10.000 hab.)

	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Med Cons Méd	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
50 + violentos	7.307	51,9	38	1	0	34,2%	3,454	1,70	5.652,37	0,488	0,10
50 - violentos	9.293	3,57	43	0	0	32,7%	3,556	1,58	9.906,12	0,440	0,09

PORTE 3 (10.001 a 25.000 hab.)



	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Méd. Cons. Méd.	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
50 + violentos	16.775	57,5	43	3	0	36,1%	3,28	1,30	6.432,93	0,445	0,10
50 - violentos	19.475	1,75	47	1	0	35,8%	3,20	1,38	5.953,65	0,426	0,08

PORTE 4 (25.001 a 100.000 hab.)

	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Méd. Cons. Méd.	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
50 + violentos	56.306	60,5	51	3	6	35,9%	3,34	1,61	9.194,02	0,404	0,12
50 - violentos	39.123	1,48	46	1	3	37,4%	2,99	1,10	4.389,65	0,404	0,08

PORTE 5 (100.001 a 300.000 hab.)

	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Méd. Cons. Méd.	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
50 + violentos	172.759	53,1	50	9	29	31,8%	3,69	1,41	12.262,75	0,496	0,15
50 - violentos	156.310	10,3	49	12	35	29,9%	4,41	1,38	12.248,78	0,514	0,20

PORTE 6 (mais de 300.000 hab.)

	Média Pop.	Média Homic.	Delegacia PC	Delegacia Criança	Delegacia Mulher	MAT/Pop. 2006	IDEB 2007	Méd. Cons. Méd.	PIB per Capita	Índice Resp. Social	Média Trabalhadores/Pop.
30 + violentos	837.877	57,7	35	20	33	28,3%	3,77	1,16	13.303,26	0,467	0,22
30 - violentos	787.780	21,1	35	19	33	27,9%	4,48	1,38	14.578,91	0,531	0,23

7. O papel dos municípios no combate ao crime

Grande parte das despesas com os custos diretos e indiretos da violência recai nos municípios, principalmente os gastos referentes à saúde e os gastos com manutenção do sistema de segurança pública estadual, que engloba as polícias civis e militares. Esses gastos com segurança pública abrangem despesas, como a cessão de funcionários administrativos, de limpeza e pessoal não estratégico, o empréstimo de prédios, o apoio material e até mesmo o uso da estrutura logística municipal. No entanto, tais gastos não são de competência dos municípios, tendo estes que utilizar seus próprios recursos



orçamentários para a manutenção de um aparato de responsabilidade estadual e federal. Esse é um dos principais pontos nodais da segurança pública hoje no Brasil. Os prefeitos não têm poder algum para administrar as polícias que atuam em seus municípios e ainda acabam, muitas vezes, arcando com despesas que não são suas.

Entre esses custos que acabam ficando por conta das prefeituras e que não são de sua responsabilidade estão o auxílio-moradia para o policial militar ou civil em sua cidade, sua alimentação, doação de combustível para viaturas da polícia, doação de munição para o armamento dos policiais e muitas outras formas de auxílio para que a segurança pública possa exercer minimamente suas atividades.

O principal problema de arcar com esses custos é que o município não tem competência constitucional para atuar nessa área, e o prefeito que é impelido a auxiliar a segurança está cometendo uma irregularidade que pode gerar um problema jurídico para ele e seu município, apesar do mérito da ação.

Embora os municípios não tenham um papel determinante na organização e na administração da segurança pública, eles podem, de contrapartida, atuar na prevenção e na diminuição da criminalidade local. A redução da violência não requer apenas os esforços do sistema de segurança pública e de justiça criminal. Pode haver também um trabalho conjunto nessa trajetória, que envolve diretamente os gestores municipais em parceria com a comunidade local.

A participação efetiva do poder municipal no momento da prevenção à violência é essencial, principalmente no que tange à prevenção primária. Esse tipo de prevenção envolve ações focadas em fatores sociais, econômicos, psicológicos e ambientais. Como exemplos dessas ações, foram citadas as políticas públicas de geração de empregos, de inclusão social, de renda mínima, de saúde pública, de inclusão escolar e combate ao abandono escolar, de revitalização de espaços públicos, particularmente nas áreas de risco ou de exclusão, entre outras.

Seguindo essa linha de prevenção primária, Magalhães (2008) traz exemplos de ações bem interessantes como:

- a) Perímetros escolares fiscalizados para coibir a venda de bebidas alcoólicas nos bares e nos restaurantes próximos às escolas municipais, objetivando a diminuição da evasão escolar durante os horários de aula (ação em parceria com a polícia militar).
- b) Intensificação das linhas de ônibus nos horários de saídas das escolas para facilitar o retorno seguro e rápido dos jovens estudantes às suas residências.
- c) Programas comunitários de educação desportiva nas quadras públicas de escolas municipais para os jovens das comunidades no horário compreendido entre as 20 e 24 horas, horários endêmicos da criminalidade juvenil.
- d) Reurbanização de locais com focos de criminalidade (praças e logradouros públicos).⁷

Existe também outra esfera de ação, que são as políticas focadas na prevenção da reincidência, tais como projetos de ressocialização dos egressos do sistema prisional, projetos educativos e

⁷ MAGALHÃES, Luiz Carlos. *O poder municipal e a segurança pública*. Academia Brasileira de Direito, 2008. Disponível em <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1501&categoria=Poder Executivo](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1501&categoria=Poder%20Executivo)> Acesso em :5 nov. 2008.



profissionalizantes para jovens e adolescentes moradores de rua, vítimas ou agentes da violência urbana, tratamento de dependentes químicos e alcoólicos.

Um interessante exemplo vem da Colômbia, que nos últimos dez anos tornou-se uma referência em políticas de enfrentamento à violência. Bogotá e Medellín, que até os anos 1990 eram exemplos de caos e violência urbana, conseguiram controlar a criminalidade na última década. O número de homicídios por cada 100 mil habitantes em Bogotá, que era de 80, é hoje de 23. Em Medellín, esse índice que era de 360 há dez anos caiu para 29,4, em 2006.

Essas duas cidades diminuíram incrivelmente seus índices de violência a partir de ações coordenadas pelos prefeitos em parceria com sociólogos, a sociedade civil e o governo federal. Esse último participou promovendo programas de erradicação da pobreza e uma profunda reforma da polícia nacional, incluindo e modernização do exército com a criação de uma unidade de alta eficiência para entrar em cena em zonas municipais de narcotráfico quando os prefeitos acharem necessário. Bogotá tornou-se uma das cidades mais bem policiadas da América Latina.

Nesse processo, os prefeitos tornaram-se atuantes e assumiram a liderança. A legislação colombiana é diferente da brasileira e preconiza que o prefeito é o chefe da polícia, fator que auxilia o poder municipal a tornar-se mais presente e ativo no combate ao crime. No entanto, uma gama de medidas de grande impacto social, que não depende da liderança do aparato de segurança pública, foi tomada. Uma das ações mais impactantes e com bons resultados foi a instalação de mega bibliotecas, modernos centros de lazer e transporte público eficiente no coração das grandes favelas de Bogotá. Tais obras são levantadas rapidamente após a invasão dessas regiões e da prisão dos dirigentes do narcotráfico local, ação feita em parceria com o governo federal que criou a brigada antinarcóticos do exército. Em Medellín, em uma perigosa zona de banditismo, prostituição e desova de cadáveres foi construído um belíssimo Jardim Botânico servido por estação de metrô, que oferece campo aberto para pesquisa.

Nota-se que essas e muitas outras ações de impacto social foram criadas em um país que possui um PIB *per capita* bem inferior ao do Brasil. Para financiar tais reformas urbanas foi utilizado um sistema de *captação de recursos* junto a outros países. E o mais importante, os prefeitos adotaram um plano de transparência nos gastos públicos e demonstraram que suas receitas não eram suficientes para investir na cidade de forma significativa. Se não encontrassem uma forma de aumentar a receita, não poderiam enfrentar a criminalidade. Assim, *Bogotá conseguiu criar dois novos impostos*, sendo um obrigatório (na conta de telefone), e outro voluntário (no imposto residencial). Com isso, a receita para investimentos sociais em segurança saltou de US\$ 5 milhões para US\$ 52 milhões em dez anos. Como os bons resultados são mundialmente visíveis, a sociedade não duvida que esse dinheiro esteja sendo bem aplicado.⁸

No Brasil, tem-se o exemplo de Diadema, município da Região Metropolitana de São Paulo, com cerca de 380 mil habitantes, segunda maior densidade demográfica do país, altos índices de desemprego e violência. Em 2000, a nova administração determinou que a segurança pública seria prioridade e criou uma Secretaria Municipal de Defesa Social de Diadema, o ponto de partida para formulação da política municipal de segurança da cidade. Foi criado também o Fundo Municipal de Segurança e o Conselho Municipal de Segurança. A guarda municipal foi um instrumento importante nos planos, recebeu aumento significativo dos salários e aumento de 70% do efetivo em quatro anos. Em um trabalho de cooperação entre prefeitura, guarda municipal e órgãos de segurança estaduais resultou o mapeamento das ações

⁸ RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. A Colômbia supera a violência urbana. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/conteudo/download.asp?cdc=1953>>. Acesso em: 14 dez. 2008.



criminosas em Diadema. A partir daí algumas políticas foram implementadas, como a Lei Seca e a lei que regulou as atividades de bares e similares, proibindo seu funcionamento das 23 horas às 6 horas. Com a Lei Seca e o fechamento dos bares também diminuíram muito as taxas de violência doméstica contra as mulheres. Outras intervenções foram a rígida fiscalização do comércio e da ocupação dos espaços públicos e a implantação pioneira de programas de desarmamento, principalmente a educação infantil contra o desarmamento. Nas três campanhas anuais feitas foram arrecadadas 12 mil armas de brinquedo. Adolescentes residentes em áreas de risco podem participar do Programa Adolescente Aprendiz, em que jovens estudantes de 14 a 15 anos recebem uma bolsa de R\$ 130,00 e participam de cursos de cidadania, convivência, sexualidade, administração, entre outras áreas. Para as mulheres que já sofreram agressões existe uma casa para atendimento psicológico e social e cursos que servem como alternativas de trabalho e renda.

Um segundo plano foi elaborado pela Prefeitura de Diadema em parceria com a sociedade civil e o Instituto Sou da Paz, garantindo a execução da Campanha Juventude Viva, que busca controlar o consumo de álcool por crianças e adolescentes. Voluntários, funcionários municipais e jovens percorrem diariamente os bares e os estabelecimentos comerciais para sensibilizar e alertar os comerciantes sobre a proibição da venda de bebidas alcoólicas para adolescentes. Após o início dessas campanhas no município, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes foi caindo ano a ano, reduzindo de 110,3 em 1999 para 31,8 em 2006.

Esses exemplos anteriormente citados, tanto da Colômbia, como do Brasil, mostram que prefeitos também podem agir ativamente contra o crime nas cidades.

No Brasil, ainda estão “engatinhando” alguns programas federais que buscam uma maior aproximação com os municípios. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é um deles. Esse programa prevê uma articulação entre União, Estados e Municípios na execução de ações de prevenção, controle e repressão à violência. O público-alvo são os jovens de 15 a 24 anos e os profissionais do sistema de segurança pública. Estão previstas ações locais como a instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e da Coordenação Executiva do Pronasci, implantação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, instalação de equipes multidisciplinares locais, criação do canal comunidade para consumidores e reorganização de espaços urbanos.

No entanto, esse programa tem como foco de ações apenas regiões metropolitanas com alto número de homicídios e outros delitos violentos. Atualmente apenas 11 Estados e o Distrito Federal contam com determinadas ações do Pronasci, quais sejam: Alagoas, Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal e Entorno, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. Nota-se que os estados da Região Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás), que são os que possuem as maiores taxas de homicídio do país, não estão ainda incluídos no Pronasci.



Bibliografia

Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 27 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

Global Burden of Armed Violence. Geneva Declaration Secretariat, Geneva, 2008

MAGALHÃES, Luiz Carlos. *O poder municipal e a segurança pública*. Academia Brasileira de Direito, 2008. Disponível em <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1501&categoria=Poder Executivo](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1501&categoria=Poder%20Executivo)> Acesso em :5 nov. 2008

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. A Colômbia supera a violência urbana. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/conteudo/download.asp?cdc=1953>>. Acesso em: 14 dez. 2008.

Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da violência dos municípios brasileiros. Brasília: Ritla, Instituto Sangari, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, 2008.

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Presidente: Paulo Ziulkoski

Desenvolvimento do Estudo
Área de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios

Responsável
Giane Boselli (CNM)