

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Violência, criminalidade e desenvolvimento local no
Estado do Rio de Janeiro: o caso de Macaé**

MICHELLE CERQUEIRA GUIMARÃES
matrícula nº: 104.022.275

ORIENTADORA: Prof. Leonarda Musumeci

FEVEREIRO 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Violência, criminalidade e desenvolvimento local no
Estado Rio de Janeiro: o caso de Macaé**

MICHELLE CERQUEIRA GUIMARÃES
matrícula nº: 104.022.275

ORIENTADORA: Profa. Leonarda Musumeci

FEVEREIRO 2011

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora

AGRADECIMENTOS

Gostaria de poder citar cada uma das pessoas que ao longo da minha vida contribuíram de alguma forma na minha formação, mas como não é possível, peço que todos meus familiares, amigos e mestres sintam-se profundamente homenageados.

Entretanto, não posso deixar de agradecer especialmente a algumas pessoas que, sem elas, com certeza não conseguiria concluir o presente trabalho. Primeiramente agradeço à minha mãe Rosa Angela Cerqueira, que é a pessoa que esteve comigo em todos os momentos da minha vida, me ajudando, educando e aconselhando. Agradeço também aos meus tios Daniel Ricardo Cerqueira e Glória Cerqueira, que também sempre estiveram presentes e me ajudaram muito nas tomadas de decisões nas áreas pessoal, acadêmica e profissional. E, por fim, gostaria de agradecer a todos os professores do Instituto de Economia, mas principalmente à minha orientadora Profa. Leonarda Musumeci, por toda a sua competência, paciência e dedicação, seu apoio foi fundamental para a realização desta difícil tarefa que é a elaboração da monografia.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar a relação existente entre desenvolvimento econômico local e criminalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro, em especial no caso de Macaé. Nos últimos anos o estado do Rio vem sofrendo um processo de esvaziamento econômico, sendo compensado, principalmente, pela exploração petrolífera na Bacia de Campos. Ao mesmo tempo verifica-se um acentuado aumento da criminalidade violenta no estado e de forma mais contundente em áreas com fortes carências infra-estruturais, onde o crescimento econômico não foi direcionado por planos de desenvolvimento local, com políticas públicas eficazes para absorver tal crescimento e estimulá-lo. O estudo de caso sobre Macaé mostra como a cadeia petrolífera transformou a cidade que se tornou pólo de atração de empresas nacionais e internacionais, e os efeitos disso na infra-estrutura da cidade e nos seus índices de violência. Ao final, o trabalho descreve algumas experiências de cidades que também tiveram grande aumento nos índices de violência e as políticas públicas implementadas que permitiram uma redução desses índices, elevando a qualidade de vida local. Assim, concluímos que o processo de desenvolvimento das cidades deve ser guiado por políticas públicas adequadas ao contexto local como forma de prevenção e redução da criminalidade violenta.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E CRIMINALIDADE VIOLENTA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	12
1.1 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	12
1.2 – A CRIMINALIDADE VIOLENTA	14
1.3 – CRESCIMENTO, AUSÊNCIA DO PODER PÚBLICO E VIOLÊNCIA	19
CAPÍTULO II: DESENVOLVIMENTO LOCAL E VIOLÊNCIA EM MACAÉ	22
2.1 – O CRESCIMENTO DE MACAÉ	22
2.2 – PANORAMA SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO	24
2.2.1 – PIB per capita	25
2.2.2 – População	26
2.2.3 – Emprego e Renda	26
2.2.4 – Educação	28
2.2.5 – Condição dos domicílios	29
2.2.6 – Finanças públicas	31
2.3 – DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA CRIMINALIDADE VIOLENTA EM MACAÉ	33
2.4 – CONCLUSÕES	38
CAPÍTULO III: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA	41
3.1 – SEGURANÇA MUNICIPAL	41
3.2 – TRÊS EXEMPLOS DE POLÍTICAS LOCAIS DE REDUÇÃO DE VIOLÊNCIA	42
3.2.1 – Diadema	42
3.2.2 – Bogotá	45
3.2.3 – Nova Iorque	47
3.3 – CONCLUSÃO: PONTOS CONVERGENTES	51
CONCLUSÃO	53
ANEXO 1 – PIB DE 2000 A 2007	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráficos:

1. Taxa de homicídios intencionais por 100 mil habitantes. Estado do Rio de Janeiro – 1980 a 2007.....16
2. Taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Estado do Rio de Janeiro, Capital e Baixada – 1991a 2009.....16
3. Taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Estado do Rio de Janeiro e Região Norte Fluminense – 2000 a 2009.....17
4. Total de roubos registrados por 100 mil habitantes. Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense - 2000 a 2009.....18
5. Roubo e furto de veículo por 100 mil habitantes. Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense - 2000 a 2009.....18
6. Roubo a transeunte por 100 mil habitantes Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense-2000 a 2009.....19
7. Percentual de analfabetos na população com 15 ou mais e com 25 anos ou mais de idade Macaé, Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro, Censos de 1991 e 2000.....28
8. Anos de estudo médio da população com 25 anos ou mais de idade Macaé, Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro, Censos de 1991 e 2000.....28
9. Número de matrículas e de concluintes do ensino fundamental. Macaé – 2000 a 2005.....29
10. Número de matrículas e de concluintes do ensino médio. Macaé - 2000 a 2005.....29
11. Número de domicílios em Macaé e suas condições segundo censos de 1970 a 2000.....30
12. Evolução dos royalties anuais (em R\$ milhões) Macaé - 1999 a 2009.....32
13. Número absoluto de homicídios intencionais Macaé - 1980 a 2007.....34
14. Taxas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes.....34
15. Taxas de homicídios dolosos por 100 mil habitantes. Macaé, Região Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2009.....35
16. Vítimas de homicídios intencionais, por sexo (em %). Macaé e Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2007.....36
17. Vítimas de homicídios intencionais, por faixa etária (em %) Macaé e Estado do Rio de Janeiro - 2000 a 2007.....36
18. Vítimas de homicídios intencionais, por escolaridade (em %) Macaé – 2000 a 2007.....37
19. Homicídios intencionais por local de ocorrência (%)2000 a 2007 - Macaé e Estado do Rio de Janeiro.....37
20. Proporção de homicídios intencionais cometidos com arma de fogo.....38

Tabelas:

1. Crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro e de Macaé. Variação percentual – 2000 a 2007.....26
2. População residente em Macaé, Região Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro – estimativas para 1997 e 2009 (números absolutos e variação percentual).....26
3. Participação no emprego formal por setores, segundo sexo (em %) Macaé – 2008.....27
4. Remuneração média mensal dos empregos formais (em reais)Macaé - 2008.....27

5. Porcentagem de domicílios com iluminação elétrica, água canalizada e instalações sanitárias em Macaé Censos de 1970 a 2000.....	30
6. Porcentagem de domicílios com iluminação elétrica, água canalizada e instalações sanitárias Macaé, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 1970 a 2000.....	31
7. Composição das receitas correntes (em %)Macaé - 2003 a 2008.....	32
8. Crimes não letais – Ocorrências por 100 mil habitantes 1991 a 2009 Macaé.....	38
ANEXO 1 – PIB de 2000 a 2007.....	56

Introdução

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre desenvolvimento econômico local e criminalidade violenta no estado do Rio de Janeiro, em especial no caso de Macaé. O objetivo específico é mostrar que no decorrer do desenvolvimento das cidades é necessária a implementação de políticas públicas que reduzam as carências locais como forma de prevenção e redução da criminalidade violenta.

Há muito tempo as belezas naturais não são mais o principal motivo que faz o estado do Rio de Janeiro se destacar no noticiário nacional e internacional. Constantemente jornais do Brasil e do mundo relatam casos de criminalidade violenta que culminam em tragédias, principalmente para as famílias das vítimas, mas com consequências também na qualidade de vida de toda a população. Tal constatação não é apenas fruto das notícias sensacionalistas, mas sobretudo do aumento significativo dos índices de violência no estado nos últimos 20 anos.

Paralelamente a isso, o Rio de Janeiro apresenta dois cenários distintos no que se refere ao dinamismo econômico: um processo de esvaziamento em diversas áreas do Estado e um crescimento muito acelerado em algumas regiões, como é o caso da Bacia de Campos, do município de Porto Real e da Zona Oeste da cidade do Rio. Ambas as situações podem estar associados ao aumento da criminalidade: seja a degradação de zonas industriais, comerciais e residenciais economicamente esvaziadas, seja a ausência de infraestrutura e planejamento capazes de acomodar um crescimento econômico rápido e intenso, prevenindo e enfrentando os problemas que costumam acompanhá-lo: atração de mão de obra desqualificada, ocupação irregular e caótica, favelização, ampliação do mercado de drogas, aumento das desigualdades etc.

Nesta monografia, escolhemos focalizar a situação de aumento da violência concomitante ao processo de crescimento acelerado e, mais especificamente, o caso de Macaé, a “capital nacional do petróleo”. O estudo busca não só analisar a relação entre crescimento econômico local e violência, mas também identificar, com base em algumas experiências nacionais e internacionais, que tipo de políticas públicas poderiam ser aplicadas a casos como o de Macaé, no sentido de prevenção e redução da violência.

A monografia está dividida em três capítulos, mais a conclusão. No primeiro capítulo descreve-se sinteticamente o processo de esvaziamento econômico do estado do Rio de Janeiro, em contraste com o forte crescimento de algumas áreas do interior. Além disso, o capítulo analisa o aumento da criminalidade violenta no estado e aborda a questão da migração da violência para o interior, indicando que o forte desenvolvimento econômico em

áreas com sérias carências infra-estruturais favorece o florescimento de atividades ilícitas e o incremento da violência.

O segundo capítulo analisa o caso de Macaé, onde a atratividade econômica derivada da exploração de petróleo transformou significativamente a região, impulsionando uma intensa imigração, e onde se observa um aumento vertiginoso dos índices de criminalidade violenta. Após uma análise socioeconômica e um breve diagnóstico da violência em Macaé, apresenta-se uma conclusão acerca dos principais problemas identificados e de como a cidade está se organizando para reduzir seus índices de violência.

O terceiro capítulo salienta a importância da atuação do poder municipal na área da segurança pública. Para isso, descreve os casos emblemáticos de Diadema, Bogotá e Nova Iorque, com o intuito de ressaltar as principais políticas públicas adotadas que permitiram uma significativa queda dos índices de criminalidade e suas características comuns.

Por fim, a conclusão sublinha os pontos principais abordados ao longo da monografia e discute a relação entre desenvolvimento econômico e políticas públicas locais de prevenção e redução da violência.

Capítulo I: Desenvolvimento econômico e criminalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro

Este capítulo descreve o processo de esvaziamento econômico que vem ocorrendo no Estado do Rio de Janeiro nas últimas 3 décadas, ressaltando, em contraste, o crescimento de algumas áreas do interior como a região de Macaé, cuja cadeia petrolífera trouxe benefícios financeiros para todo o estado. Em seguida, focaliza o aumento da criminalidade violenta no estado, principalmente a partir dos últimos 20 anos, que se tornou um problema grave e complexo. Além disso, aborda o fenômeno da migração da violência para o interior, indicando que a atratividade econômica local acompanhada de um desenvolvimento urbano desordenado proporciona um ambiente propício para o desenvolvimento de atividades ilícitas, tendo como consequência o aumento da criminalidade.

1.1 – Desenvolvimento econômico local

O estado do Rio de Janeiro vem apresentando um cenário de esvaziamento econômico. Uma das indicações disso é o fato de ter diminuído sua participação no PIB nacional nas últimas décadas, como mostram Silva e La Rovere (2009, p.4):

“No caso do Rio de Janeiro, tanto o estado quanto a cidade apresentaram neste período uma trajetória bastante abaixo da média nacional. Entre 1970 e 2006, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, a cidade e o estado apresentaram uma perda de participação no PIB nacional de respectivamente 62,5% e 31,1%.”

Segundo os autores,

“Na mesma direção, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, quando se analisa a série mais longa disponível com a mesma metodologia, verifica-se que entre 1985 e 2007 o estado do Rio de Janeiro é a unidade da federação onde o emprego formal menos cresce. Nesse período ocorre um crescimento no estado do Rio de Janeiro de 37,1%, contra um crescimento no estado de São Paulo de 64,0%, em Minas Gerais de 119,8% e no país de 83,5% .”(Silva e La Rovere, 2009, p.04)

A perda do dinamismo industrial do estado, para Fauré, Hasenclever e Carvalho (2005), tem sido parcialmente compensada, nos últimos anos, pelo crescimento específico da cadeia produtiva do petróleo e pelo forte crescimento urbano de sua área metropolitana. Esses autores ressaltam ainda que o estado do Rio encontra-se em tal patamar por não apresentar uma forte sensibilidade aos problemas da acomodação espacial das atividades econômicas e não possuir a cultura do “desenvolvimento local” que é um dos impulsores essenciais do novo crescimento.

Apontam também outros motivos para o declínio da economia do estado, como a perda da centralidade da capital carioca, que produziu efeitos colaterais ao longo dos anos. Isso porque tal deslocamento político foi acompanhado do deslocamento dos centros de

negociação e de decisão, provocando mudança das sedes das empresas do Rio de Janeiro em direção à nova capital e acentuou a atração que já ocorria para São Paulo, devido a seu crescimento industrial e poder financeiro.

“Um dos resultados destacados por Lessa (2001), que resume perfeitamente a evolução da situação, é o seguinte: em 1997, 22% das indústrias existentes na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1989 – haviam sido transferidas ou extintas -. Dos 50 maiores bancos brasileiros, nove tinham sede no Rio de Janeiro em 1970,- em 1992, só havia cinco. Igualmente, registrava-se o fechamento da Bolsa de Valores do Rio, a mais antiga do País, em favor da Bovespa, e a transferência das companhias de aviação do Aeroporto Galeão (RJ) para o de Guarulhos (SP).” (idem, p. 45).

Essa lenta e constante perda de dinamismo das grandes empresas na metrópole carioca e no estado decorreria ainda da fusão do estado da Guanabara com o do Rio de Janeiro em 1975, que atrasou o processo político interno. Ao que se somaria a defasagem permanente entre as forças e representações políticas cariocas e fluminenses, e a liderança política federal, que resultou em um desalinhamento político comprometendo a comunicação entre as elites políticas estaduais e federais, com efeitos locais.

Todos esses motivos combinados seriam responsáveis pelo declínio da atividade econômica do Estado, já que as tendências dos negócios não podem estar desvinculadas do quadro institucional. Entretanto, o esvaziamento econômico pelo qual o estado vem passando não significa que alguns municípios não tenham apresentado crescimento econômico. Conforme Fauré, Hasenclever e Carvalho (2005):

“Os dados estatísticos, econômicos e financeiros mostram que, em um contexto estadual um pouco adormecido, alguns lugares conheceram e conhecem um verdadeiro dinamismo produtivo e uma relativa prosperidade social. Todavia, esses dinamismos são muito localizados, em virtude de iniciativas pontuais – dos empreendedores e dos investimentos privados complementados pela ação dos poderes públicos locais.” (p. 44)

As atividades econômicas não dependem só da iniciativa dos agentes, mas “estão sujeitas às condições jurídicas, administrativas, regulamentares, fiscais (tributárias) que lhes são impostas”. Logo, percebe-se a importância da conduta institucional para a retomada do crescimento econômico, em que as especificidades locais não podem ser suprimidas e simplificadas, levando em consideração apenas variáveis macroeconômicas. Considerando os aspectos históricos e institucionais na estruturação do desenvolvimento econômico, temos o conceito de um desenvolvimento local que integra as dimensões espaciais, econômicas, sociais, culturais e políticas, que manipuladas em conjunto podem trazer um crescimento sólido e durável, não limitado apenas à taxa de crescimento do PIB municipal.

Observando os dois panoramas de crescimento econômico que ocorrem dentro do estado – um em que há desgaste e enfraquecimento industrial e outro em que locais específicos passam por uma intensa transformação econômica, tornando-se pólos de atração

de todo o estado – vemos a necessidade de se adotar políticas eficazes no sentido de conduzir tais crescimentos no contexto local para que não se repitam os mesmos equívocos ocorridos no resto do território.

O aumento da criminalidade violenta pode ocorrer nessas duas situações. De um lado, o declínio econômico e a degradação de zonas comerciais e residenciais propiciam o aumento local da violência: é o caso, por exemplo, da Zona Norte da cidade do Rio e de certas áreas da Baixada Fluminense, onde a desaceleração do desenvolvimento econômico vem acompanhada da elevação dos índices de criminalidade. Outro exemplo é Nova Friburgo, município da região serrana fluminense que passou por um período longo de crescimento econômico, centrado inicialmente nas indústrias têxtil e de autopeças, e em seguida nas pequenas empresas de moda íntima e na indústria de ferragens para a construção civil, mas que vive atualmente um quadro de estagnação econômica, acompanhado do aumento das taxas de criminalidade violenta: de 18 homicídios por cem mil habitantes em 1980, Nova Friburgo passou a ter 69 por cem mil em 2007, chegando a registrar um pico de 108 por cem mil em 2001 (Lemgruber e Musumeci, 2009).

De outro lado, o aumento da violência também se verifica em áreas que passam por um crescimento econômico acelerado e que não possuem infra-estrutura adequada para acomodá-lo, nem um planejamento capaz de antecipar os problemas e responder a eles de forma eficaz. A atração de mais mão de obra do que a economia local pode absorver (ou de mão de obra sem as qualificações exigidas por essa economia), a ocupação desordenada do solo, a favelização, o desenvolvimento de mercados informais e ilegais, e o aumento da desigualdade são algumas das consequências de um *boom* econômico local em região de infraestrutura precária e de baixa capacidade de antecipação e resposta do poder público. No contexto fluminense, são exemplos dessa situação a Zona Oeste da cidade do Rio (cf. La Rovere e Silva, 2010), o município de Porto Real, no sul do estado (cf. Musser, 2006), e a região de Macaé, a “capital do petróleo”, esta última escolhida como objeto de estudo da presente monografia. Focalizaremos aqui, portanto, apenas a situação de aumento da violência concomitante ao processo de crescimento acelerado, ilustrada pelo caso de Macaé (sobre a primeira situação mencionada acima – aumento da violência com estagnação ou declínio econômico, ilustrada pelo caso de Nova Friburgo – ver os trabalhos de Fauré e Hasenclever, 2005, e Lemgruber e Musumeci, 2009).

1.2 – A criminalidade violenta

A criminalidade violenta no Rio de Janeiro se tornou ao longo dos anos um dos principais problemas enfrentados pelo estado e que traz graves danos para a sociedade. Tais

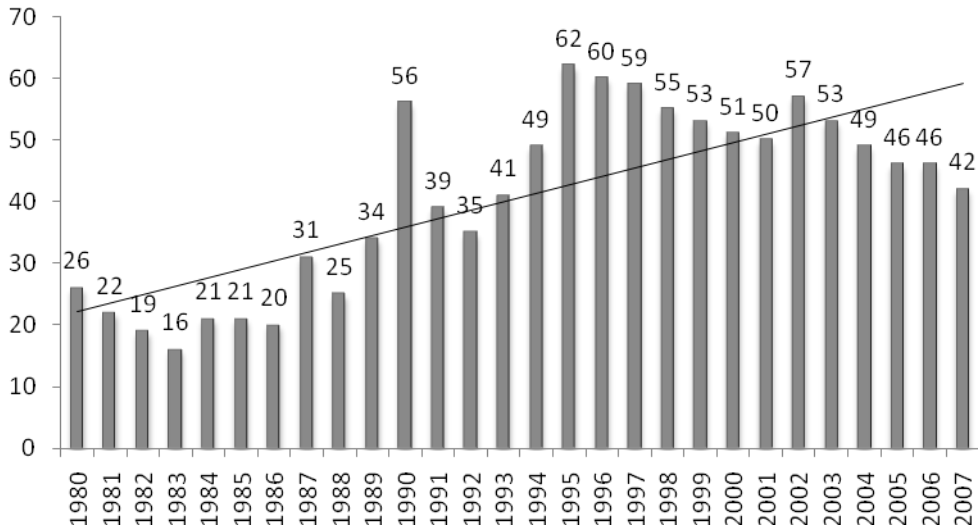
danos vão além das consequências imediatas refletidas diariamente no noticiário da mídia e tornaram-se um sério problema econômico e social.

Normalmente, o que mais chama a atenção sobre esse problema são os prejuízos causados às vítimas e familiares, além do enorme gasto do Estado com os sistemas de saúde, justiça e previdência social. Mas, além desses prejuízos, percebe-se também que ocorre uma mudança nas expectativas sobre a violência, pois famílias, empresas e o próprio setor público passam a alocar seus recursos de forma a tentar “fugir” de tal problema. Essas expectativas geram, portanto, perda na acumulação de capital físico ocasionadas por mudanças de hábitos que inibem, além do turismo interno e externo, o consumo de determinados bens e serviços, fazendo com que vítimas em potencial passem a procurar realizar suas atividades em locais protegidos, como condomínios fechados e shoppings, mas que possuem um custo envolvido. Em casos extremos, famílias e empresas não veem outra alternativa a não ser mudarem de bairro ou cidade por conta do medo e da sensação de insegurança (Cerqueira e Carvalho, 2007).

Nos últimos anos o Rio de Janeiro vem apresentando altas taxas de violência, calculadas através de dados do Instituto de Segurança Pública e do Datasus. O tamanho da população é um parâmetro fundamental para se avaliar os níveis de criminalidade, por isso as taxas são usualmente ponderadas por cem mil habitantes. O gráfico 1 abaixo mostra a evolução dos índices de homicídio intencionais no Estado do Rio de Janeiro (informações do Datasus) e o gráfico 2, os de homicídios dolosos no estado como um todo, na capital e na Baixada Fluminense (dados policiais).¹

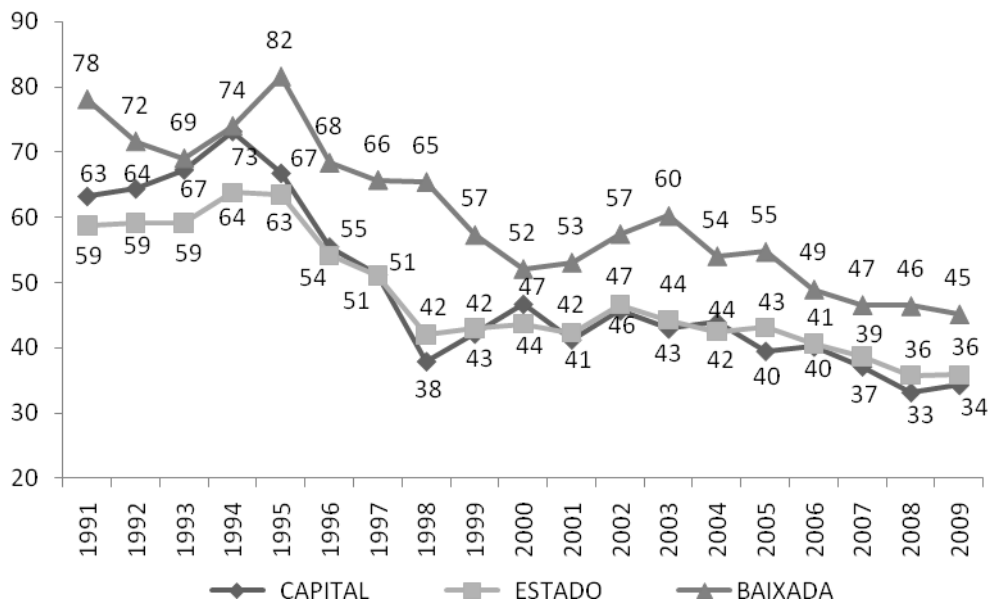
¹ A polícia diferencia homicídios dolosos (com intenção de matar) dos latrocínios (roubos seguidos de morte) e de outros crimes dolosos seguidos de morte (lesões corporais, estupros etc.) em que a intenção original era agredir, não matar. Já as estatísticas do Datasus não levam em conta essas diferenças de ordem legal, apenas o fato de a morte ter resultado de algum tipo de agressão intencional (ambas as séries de dados excluem, portanto, os homicídios culposos ou acidentais). Quando se somam, nos dados policiais, todos os crimes dolosos violentos resultantes em morte, mais os chamados “encontros de cadáver”, obtêm-se números bastante próximos aos compilados pelo Datasus.

Gráfico 1
Taxa de homicídios intencionais por 100 mil habitantes
 Estado do Rio de Janeiro – 1980-2007



Fonte: Datasus

Gráfico 2
Taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes
 Estado do Rio de Janeiro, capital e Baixada – 1991-2009

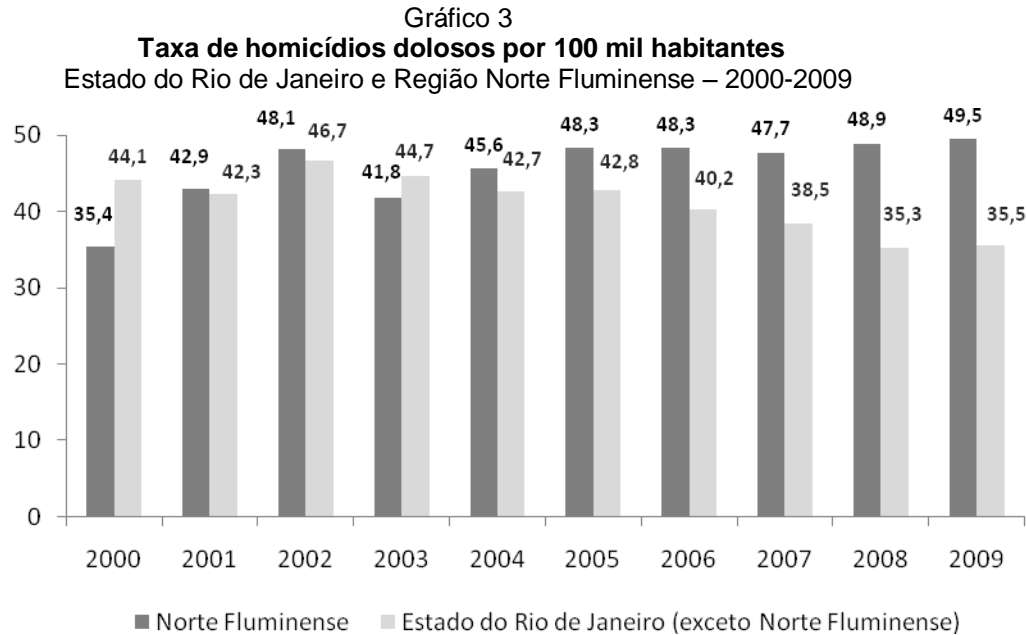


Fonte: ISP

Como se pode observar, a partir de meados dos anos 1980 as taxas de homicídios do estado aumentaram muito e, apesar de apresentarem uma tendência de diminuição nos últimos anos, ainda são muito altas, fechando 2009 com 36 homicídios dolosos por cem mil habitantes. Além disso, podemos perceber que os índices de homicídios dolosos na Baixada

Fluminense, apesar de também demonstrarem uma redução nos últimos anos, mantêm-se em um patamar mais elevado que os registrados na capital e no Estado como um todo.

Contrastando com a tendência de diminuição dos índices de crimes violentos no Estado como um todo e na região metropolitana, algumas regiões apresentam aumento, o que indica uma tendência de migração da violência para o interior, como se pode observar no gráfico 3, a seguir:

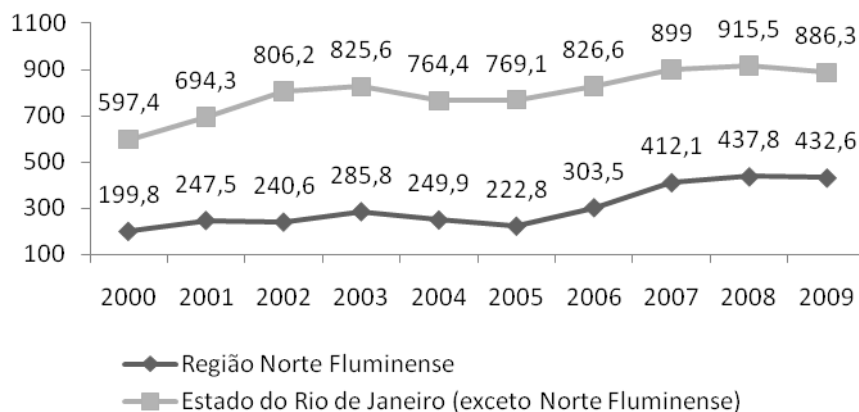


Fonte: ISP

Percebe-se que em 2000 a taxa de homicídios dolosos por cem mil habitantes da região norte fluminense era menor que a do resto do estado, mas no decorrer dos anos isso se inverteu, e a região fechou 2009 com uma taxa muito superior à registrada nas demais regiões fluminenses. Tal fenômeno se associa ao enorme crescimento da região nos últimos anos, devido à exploração de petróleo, que trouxe consigo além da migração populacional, o aumento dos índices de violência.

Além dos homicídios, outro indicador importante de evolução da criminalidade violenta é a taxa de roubos registrados pela polícia, segundo dados do ISP. Observando os gráficos a seguir, percebe-se que essa taxa aumentou muito nos últimos anos no conjunto do estado, passando de 597,4 ocorrências por cem mil habitantes em 2000 para 886,3 por cem mil em 2009. Percebe-se ainda que o aumento da taxa total de roubos na região norte de 2000 para 2009 foi de 116,5%, bem mais acentuada que no resto do Estado, onde o aumento foi de 48,4%.

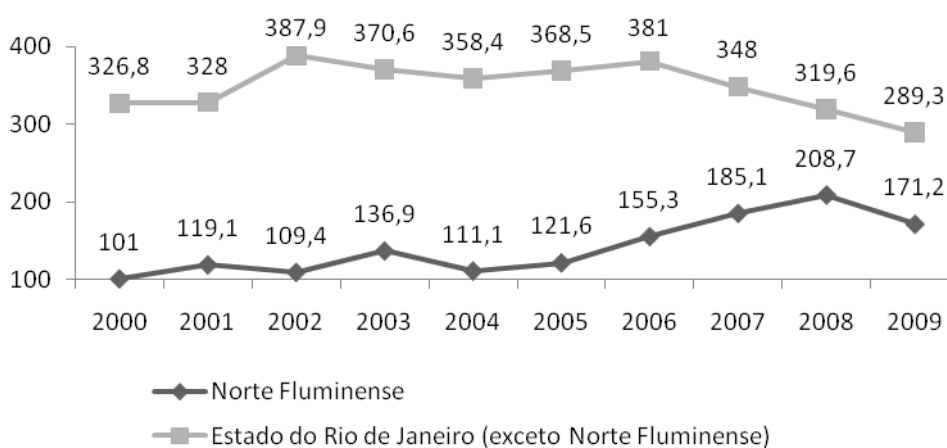
Gráfico 4
Total de roubos registrados por 100 mil habitantes
 Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense - 2000 a 2009



Fonte: ISP

As taxas de roubo e furto de veículo não tiveram a mesma evolução, como se pode observar no gráfico 5, abaixo. No Estado essas taxas se mantiveram mais ou menos no mesmo patamar, com redução de 11,5% na taxa de 2000 para 2009. No entanto, na região norte ocorre um aumento de 70,5% dessas taxas no mesmo período.

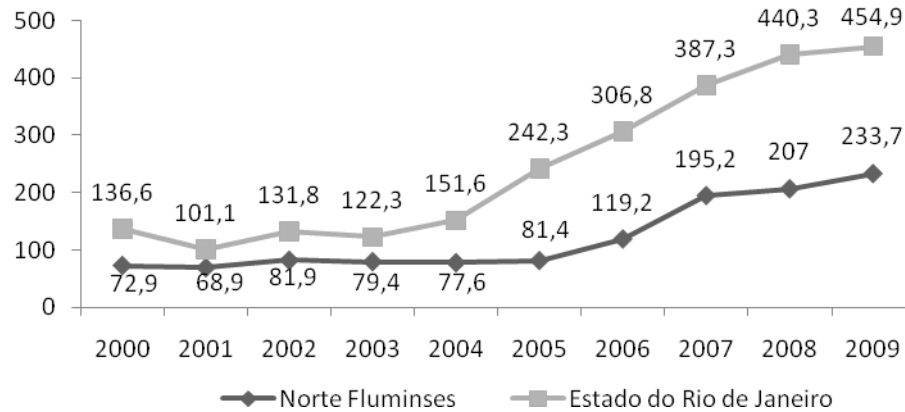
Gráfico 5
Roubo e furto de veículo por 100 mil habitantes
 Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense - 2000 a 2009



Fonte: ISP

Já o gráfico 6, abaixo, mostra um aumento vertiginoso das taxas de roubo a transeunte por cem mil habitantes tanto no estado quanto na região norte, principalmente a partir de 2005. A variação da taxa do estado de 2000 para 2009 foi de 233,1% e na região norte foi de 220,7%.

Gráfico 6
Roubo a transeunte por 100 mil habitantes
 Estado do Rio de Janeiro e Norte Fluminense - 2000 a 2009



Fonte: ISP

1.3 – Crescimento, ausência do poder público e violência

Muitos estudos assinalam que a principal causa para a disseminação da criminalidade violenta, não só no Rio de Janeiro, mas em outros lugares do Brasil e do mundo, é a falta de uma governança eficaz, que crie e mantenha um ambiente capaz de garantir elementos básicos para uma sociedade se constituir e se desenvolver. Isso quer dizer que a ausência da atuação do poder público, seja diretamente na segurança pública ou em outros aspectos administrativos como regulação do uso e ocupação do solo, transportes públicos e educação, deixa a população local vulnerável a atuações oportunistas, o que leva a uma degradação ainda maior e propicia um ambiente ideal para atividades criminosas.

Um exemplo recente é o estudo sobre o desenvolvimento sócioeconômico da Zona Oeste do Rio, realizado pelo IE/UFRJ, apresentou, entre outros aspectos, um diagnóstico da segurança pública na região, com base em informações quantitativas e qualitativas (Musumeci, 2009). Esse diagnóstico constatou séria carência de administração pública na região, responsável, entre outros problemas, pela forte atuação das chamadas “milícias”:

“Nas entrevistas com lideranças da *zona oeste* ficou claro que, embora *as milícias possam ter sido de início percebidas como fator positivo para a segurança, ou como “mal menor”, face à ausência do poder público nas áreas carentes*, hoje prevalece o entendimento de que se trata de grupos criminosos, cujo *principal objetivo não é a “autodefesa comunitária”, mas o lucro*, por meio da exploração ilegal do comércio e dos serviços destinados às camadas populares. Também há a percepção de que tais grupos possuem projeto político, empenhando-se na criação e manutenção de “currais” eleitorais, e na eleição de chefes ou aliados para cargos legislativos do estado e do município. Em suma, tudo indica que as milícias não são mais pensadas como possível solução, mas sim como obstáculo – e dos mais sérios – à melhoria da

segurança pública e ao desenvolvimento sócio-econômico da Zona Oeste.”(Musumeci 2009, p.9. Itálicos nossos)

Soares (2005), outro exemplo de estudo sobre o tema, enfatiza o abandono de certos locais por parte do governo, principalmente a partir dos anos 1980, dizendo que, no cenário da pós-transição democrática, fez-se, de um lado um diagnóstico conservador, em que se acreditava que equipar melhor as polícias, aumentar seu efetivo e tolerar sua brutalidade e corrupção eram o suficiente para manter a concentração dos crimes na periferia. De outro lado, atribuíam-se as causas do problema à situação socioeconômica do país, concluindo-se que não fazia sentido apostar somente em políticas específicas.

Com o passar do tempo, essa “estratégia” não apresentou resultados e o panorama só piorou, uma vez que o abandono das favelas e periferias pelo poder público resultou em aumento ainda maior da violência, deixando a população dessas áreas à mercê das facções do narcotráfico, das milícias e dos setores corruptos das polícias. Isso porque a liberdade dada às polícias não as tornou mais eficientes. Muito pelo contrário, elas ganharam o poder de negociar a vida e a liberdade dos criminosos, tendo como resultado o aumento da corrupção e da violência policial, e conseqüentemente a perda da confiança da população na polícia.

Outros estudos apontam como causa da ausência de políticas eficazes contra a violência a falta de clareza sobre as atribuições dos estados e municípios. Ricardo e Caruso (2007) revelam que, até recentemente, a maioria dos municípios não se julgava responsável pela segurança pública de sua área, pois se acolhiam na Constituição Brasileira, que trata a segurança pública como obrigação dos estados e não dos municípios. Mas, segundo as autoras, mesmo que o artigo constitucional dedicado à segurança pública seja incipiente quanto à definição e à ampliação do papel do município, outros artigos constitucionais podem servir de base para afirmar que o município tem muito a fazer no tocante à prevenção da violência, como será explicitado no terceiro capítulo desta monografia.

É justamente essa função *preventiva* das políticas municipais que permite articular o tema da segurança pública ao do desenvolvimento local. Se não restringirmos o sentido de desenvolvimento ao mero crescimento do PIB, mas incluirmos nele o desenvolvimento urbano e o aumento da qualidade de vida da população, verificaremos que são, em essência, *as mesmas* políticas que promovem desenvolvimento sócio-econômico local e permitem reduzir a violência, embora no último caso possa ser necessário, emergencialmente, uma seletividade ou focalização mais acentuada.

Em contrapartida, se uma região não é orientada por políticas públicas eficazes capazes de acomodar o crescimento local e de gerar qualidade de vida para a população, resulta um crescimento desordenado, caótico, do qual geralmente decorre um dramático

agravamento dos problemas de segurança – sobretudo em áreas de grande atratividade econômica, onde o processo migratório é rápido e muito intenso, como será exemplificado, no próximo capítulo, com o caso de Macaé.

Capítulo II: Desenvolvimento local e violência em Macaé

Macaé tornou-se pólo de atração de investimentos externos e internos, e de intensa imigração, graças à exploração de petróleo *offshore* na Bacia de Campos. Tal atividade levou a uma série de transformações muito rápidas e intensas na dinâmica do crescimento da região, transformada em “capital” do petróleo, já que passou a produzir cerca de 80% da produção nacional. Mas, acompanhando esse crescimento vertiginoso, observa-se um aumento extraordinário da criminalidade violenta.

Assim, a imensa transformação que Macaé vem sofrendo pode ser tanto fonte de soluções como de problemas. A intensificação do crescimento industrial ocorrida de forma muito rápida acabou evidenciando as carências acumuladas, que o poder local não se preparou para enfrentar. A fim de situar melhor esse cenário, examinaremos brevemente a seguir história do crescimento de Macaé.

2.1 – O crescimento de Macaé

A história de Macaé começou a mudar a partir dos anos 1970, quando foram descobertas promissoras reservas de petróleo na Bacia de Campos pela Petrobras. Até então, a cidade vivia praticamente da pesca e da agropecuária e, portanto, sua atividade industrial era bastante reduzida. Com a descoberta do petróleo na região, um dos produtos mais visados no mundo inteiro, Macaé teve seu ritmo de crescimento aumentado de uma forma nunca vista antes.

Foi em 1974 que Macaé recebeu a notícia de que seria dona de uma imensa reserva de petróleo. A partir de então unidades de prospecção e de produção da Petrobras começaram a se instalar na região, impulsionando a economia local. Tal crescimento foi ganhando mais força, pois, ao longo dos anos, várias outras reservas foram descobertas na mesma região – e ainda continuam até hoje – o que foi determinante para a conquista da auto-suficiência do Brasil em petróleo em termos de quantidade, embora não em qualidade.

Com o fim do monopólio da Petrobras, determinado pela Lei do Petróleo em agosto de 1997, a atividade foi flexibilizada e várias empresas brasileiras e estrangeiras foram atraídas para esse recente pólo petrolífero. A partir de então, Macaé registrou um crescimento ainda mais espetacular. Além disso, com a chegada dessas novas empresas, houve um significativo aumento de empresas de serviços industriais sub-contratantes dessas primeiras e de fornecedores de bens e serviços necessários ao funcionamento da cadeia. Após passar por essa transformação da cadeia de produção, a partir de 2002 a região teve sua capacidade aumentada significativamente, passando a fornecer 80% da produção nacional e 95% da

produção *offshore*, que representa 85% da produção total, tornando-se a “capital” nacional do petróleo (Fauré, 2005).

Esse forte desenvolvimento impulsionado pela cadeia do petróleo atraiu pessoas de todo o país e do mundo, passando o município de cerca de 47 mil habitantes na década de 1970 para cerca de 200 mil atualmente, segundo estatísticas do IBGE, o que representa um aumento populacional de cerca de 325% de 1970 a 2009. Para se ter um parâmetro, a população no resto do estado cresceu cerca de 70% e o país como um todo, cerca de 98% durante o mesmo período, sempre segundo as estatísticas do IBGE.

A região encontrava-se despreparada para receber esse crescimento, já que a transformação não ocorreu num processo histórico, mas de forma abrupta e de enorme dimensão. O crescimento impulsionado pela cadeia petrolífera causou profundas mudanças no município, que passou a exercer influência em escala regional, nacional e internacional. Segundo Fauré (2008), tais transformações levaram a importantes mudanças no volume e na estrutura do PIB municipal; no tamanho e na morfologia do tecido empresarial; no emprego e na demografia, com a chegada de novos trabalhadores; na infra-estrutura urbana; nos meios orçamentários; nas áreas de educação e saúde etc.

Fauré (2008) também revela em seu estudo que, devido a esse crescimento acelerado, muitas oportunidades foram trazidas no sentido de revitalizar e modernizar a cidade, como a atração de novas fontes de financiamento, ofertas de trabalho, expansão de possibilidades de ensino, criação de unidades econômicas, renovação e desenvolvimento dos equipamentos urbanos etc.

Porém, ao mesmo tempo em que ocorre tamanha prosperidade em Macaé, o despreparo local para receber tal crescimento impõe limites e causa desequilíbrios. Há uma defasagem considerável nas infra-estruturas urbanas e de serviços públicos para receber novas empresas e acomodar e integrar enormes ondas de população. Esse forte aumento populacional, devido à intensa imigração de pessoas atraídas pelas oportunidades econômicas locais, acaba não sendo absorvido pelo mercado de trabalho da região. Isso porque a alta tecnicidade da cadeia produtiva impulsionada pelo petróleo exige alto nível de formação e competência profissional, e o resultado é a instalação de pessoas sem as qualificações exigidas, à espera de uma colocação no mercado local.

A consequência disso é o aumento da ocupação irregular e favelização de terrenos, de instalações elétricas e sanitárias improvisadas, resultando em um crescimento urbano desordenado. Outras consequências são o congestionamento do centro urbano, atrasos na reforma e na ampliação das infra-estruturas perante as demandas e as necessidades crescentes, inflação local sobre preços de produtos e serviços, e sobre a compra e aluguel de imóveis,

devido às altas remunerações da cadeia petrolífera, deslocamento da população pobre para as periferias da cidade e surgimento de segmentos sociais locais excluídos do crescimento econômico, além de ameaças ambientais por conta da maior pressão demográfica e das atividades industriais (Fauré, 2008, p.150).

Apesar de a cadeia do petróleo aportar altos ganhos financeiros ao município, principalmente através dos repasses governamentais provenientes dos *royalties* oriundos da exploração petrolífera, o governo local ainda não conseguiu preencher as diversas lacunas estruturais da cidade. Isso porque as necessidades que os problemas acumulados ao longo das décadas e os desequilíbrios gerados pelo recente e forte crescimento criaram não podem ser resolvidas em curto prazo e essa defasagem no tempo pressiona de forma significativa os serviços públicos e a infraestrutura urbana. Observam-se então problemas locais de falta generalizada de água, saneamento básico, escolas, transporte e segurança pública. Como Fauré (2008, p. 169) ressalta:

“Outro problema social crescente e preocupante é o aumento da violência – muitas vezes ligada ao tráfico de drogas. Macaé alcança, em termos de índice de homicídios por 100 mil habitantes, um lugar de destaque no ranking dentre as cidades mais violentas.”

A criminalidade violenta instaurada em Macaé tornou-se um problema muito sério e que, devido às enormes necessidades já explicitadas aqui, leva a uma dificuldade ainda maior para a atuação específica do governo local para conter o avanço da violência. Diante desse quadro, percebe-se que maiores investimentos em segurança pública, por si sós, não poderão resolver o problema, que envolve uma dinâmica complexa, tem características peculiares. É necessário, portanto, um planejamento estratégico com base em um diagnóstico da violência local, a fim de mudar a ambiência e quebrar as dinâmicas geradoras do crime. Se não houver uma reação eficaz por parte do governo, o aumento significativo da violência pode levar a uma degradação ainda maior, capaz de inibir o próprio crescimento local. Percebe-se então o ciclo perverso que o crescimento desordenado pode trazer, com o *boom* econômico colaborando para aumentar, em vez de reduzir, a violência e esta, por sua vez, se não controlada, podendo comprometer o desenvolvimento socioeconômico local.

2.2 – Panorama socioeconômico do município

Como já foi abordado anteriormente, o fato de a cidade ter sofrido um grande impacto devido à descoberta do petróleo na região e a conseqüente instalação das bases operacionais das empresas petrolíferas fez com que Macaé se tornasse em um centro atrativo de investimentos e de busca por emprego, como explicita Paganoto (2008):

“A cidade de Macaé vem sendo noticiada pela mídia em geral, já há alguns anos, como um pólo gerador de empregos e como uma ilha de prosperidade em meio a um mar de obsolescência no norte do estado do Rio de Janeiro. É bastante comum que as expressões “eldorado” e “capital do petróleo” venham associadas ao nome do município.”(p. 3)

Entretanto, grande parte da população que migrou para a cidade com o objetivo de tentar uma colocação no mercado de trabalho local não conseguiu atingi-lo. Como o mesmo autor ressalta, aqueles imigrantes que possuem capacitação para trabalhar no ramo do petróleo ou nas atividades diretamente ligadas a ele conseguem emprego, recebem altos salários e estimulam um processo de especulação imobiliária. Porém, os migrantes desqualificados, que somam a maioria, acabam ficando subempregados, aumentando a pobreza local e a segregação sócio-espacial.

Paganoto (2008) observa ainda que esse aumento da população também causou uma sobrecarga nos serviços de utilidade pública, ocasionando congestionamentos de trânsito em horários de pico, falta d'água em bairros periféricos, enchentes, escassez crescente de moradias, favelização acelerada e uso predatório do litoral. A seguir serão analisados alguns indicadores básicos para tentar traçar a evolução demográfica e socioeconômica de Macaé. Infelizmente, boa parte das informações sociais existentes está muito desatualizada, pois são dados do Censo Demográfico de 2000, não estando ainda disponíveis os do Censo 2010, que permitirão conhecer os impactos mais recentes do *boom* petrolífero na região..

2.2.1 – PIB per capita

A comparação do crescimento do PIB per capita de Macaé e do conjunto do Estado entre 2000 e 2007 fundamenta as afirmações sobre o crescimento atípico do município nos últimos anos: segundo dados da Fundação CEPERJ, enquanto o PIB por habitante aumentou cerca de 100% no estado como um todo, cresceu 170% em Macaé, devendo-se observar que o próprio aumento do PIB estadual no período reflete em grande medida o crescimento do setor petrolífero (La Rovere e Silva, 2010, p. 16-17). Além disso, os serviços, a administração pública e até mesmo a atividade rural tiveram variações em Macaé muito superiores às do estado como um todo (ver Tabela 1 e informações mais detalhadas no Anexo 1).

Tabela 1
Crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro e de Macaé
 Variação percentual – 2000 a 2007

	Valor adicionado bruto					Impostos sobre produtos	PIB a preços de mercado	População (hab)	PIB per capita (R\$)
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração Pública	Total				
Estado	24, 6	162, 7	95, 7	107, 6	111, 3	118, 2	112, 3	6, 4	99, 6
Macaé	61, 6	219, 7	248, 6	226, 1	231, 2	360, 7	241,	25, 6	171, 5

Fonte: Fundação CEPERJ

2.2.2 – População

Macaé sofreu um aumento populacional acentuado em consequência do seu rápido crescimento econômico, devido à exploração de petróleo, que atraiu muitas pessoas em busca de uma oportunidade não só diretamente nas atividades petrolíferas, mas nas outras atividades de bens e serviços que foram estimuladas.

A Tabela 2, abaixo, mostra a evolução populacional de Macaé, da Região Norte Fluminense e do Estado do Rio de Janeiro segundo as estimativas realizadas pelo Datasus com base nos censos do IBGE

Tabela 2
População residente em Macaé, Região Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro – estimativas para 1997 e 2009
 (números absolutos e variação percentual)

	1997	2009	Variação %
Macaé	117.758	194.412	65,09
Região Norte Fluminense*	534.873	604.187	12,96
Estado do Rio de Janeiro*	13.437.894	15.815.974	17,70

(*) Exceto Macaé

Fonte: Datasus

Percebe-se que o aumento populacional de Macaé, desde a flexibilização da atividade petrolífera em 1997, foi estritamente local, não sendo acompanhado pela região onde o município está inserido, nem tampouco pelo restante do Estado.

2.2.3 – Emprego e Renda

Em Macaé, os homens detêm ampla maioria dos empregos formais (Tabela 3). A única exceção é o segmento de administração pública (que inclui serviços de saúde, educacionais, assistenciais etc.), no qual predominam mulheres.

Tabela 3
Participação no emprego formal por setores, segundo sexo (em %)
 Macaé - 2008

	Masculino	Feminino	Total
Extrativa Mineral	90,3	9,7	21,9
Indústria de Transformação	86,5	13,5	11,8
Serviços Industriais de Utilidade Pública	84,3	15,7	0,3
Construção Civil	91,8	8,2	12,1
Comércio	61,4	38,6	11,5
Serviços	67,2	32,8	34,7
Administração Pública	36,6	63,4	7,3
Agropecuária	92,4	7,6	0,4
Total	74,8	25,2	100,0

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Levando em conta o perfil industrial fortemente marcado pela extração mineral na região, vemos que cerca de 90% dos empregos formais do setor são ocupados por homens. Além disso, a construção civil, que vem crescendo muito na cidade (Fauré 2005, p.227), também atrai mão de obra predominantemente masculina, que representa cerca de 92% dos empregos formais do setor.

A tabela 4, abaixo, mostra que o setor de extração mineral é um dos mais bem remunerados, em função da alta escolaridade e da formação técnica que exige.

Tabela 4
Remuneração média mensal dos empregos formais (em reais)
 Macaé 2008

	Masculino	Feminino
Extrativa Mineral	9.549,20	6.504,10
Indústria de Transformação	2.611,60	1.915,80
Serviços Industriais de Utilidade Pública	9.071,00	5.969,40
Construção Civil	2.274,10	1.683,00
Comércio	1.313,00	826,40
Serviços	2.681,30	1.407,40
Administração Pública	2.041,00	1.659,50
Agropecuária	683,50	732,00
Total das Atividades	4.309,21	1.837,36

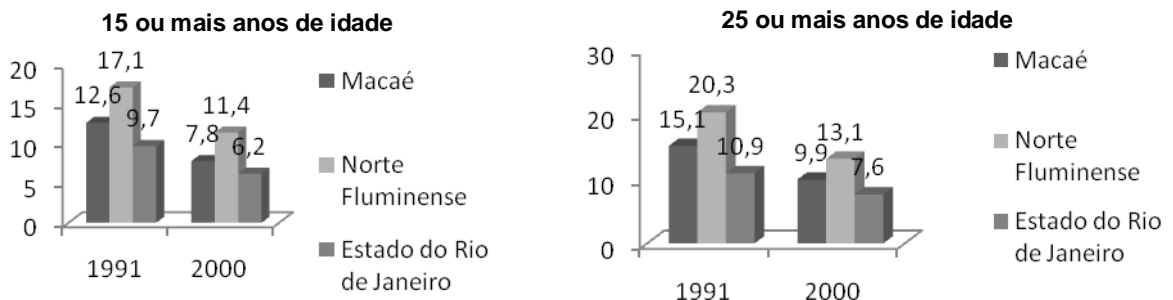
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Pode-se perceber ainda que existe uma diferença considerável entre os vencimentos médios dos homens e das mulheres, que chegam a receber cerca da metade dos salários médios pagos aos homens.

2.2.4 – Educação

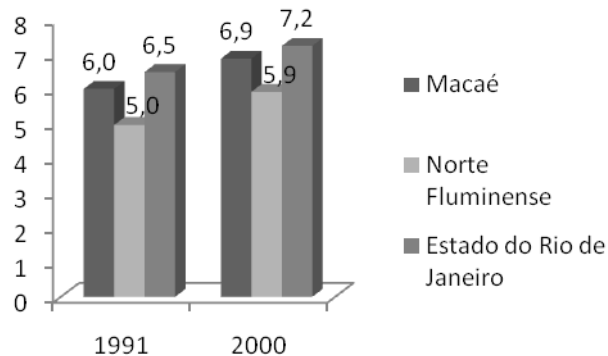
Por ocasião do Censo 2000, a taxa de analfabetismo na cidade era superior à registrada no estado como um todo, mas significativamente menor que a da região Norte Fluminense (Gráfico 7). A melhora desse indicador entre os dois últimos censos acompanhou, entretanto, a da região e do conjunto do estado, o mesmo se podendo dizer da escolaridade média, cuja evolução comparativa é mostrada no Gráfico 8.

Gráfico 7
Percentual de analfabetos na população com 15 ou mais e com 25 anos ou mais de idade
 Macaé, Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro - Censos de 1991 e 2000



Fonte: Ipeadata, com base em dados do IBGE

Gráfico 8
Anos médios de estudo da população com 25 anos ou mais de idade
 Macaé, Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro - Censos de 1991 e 2000

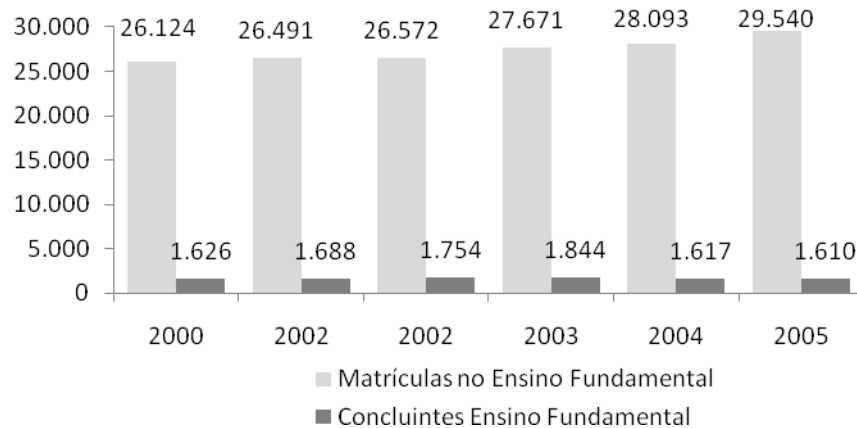


Fonte: Ipeadata, com base em dados do IBGE

Segundo dados do Cide, o número de matrículas no ensino fundamental e no ensino médio de Macaé cresceu entre 2000 e 2006 (Gráficos 9 e 10). Segundo dados da prefeitura, as taxas de reprovação e de abandono caíram significativamente no ensino fundamental, mas continuam elevadas no ensino médio (14% de reprovação e 19% de abandono em 2005).²

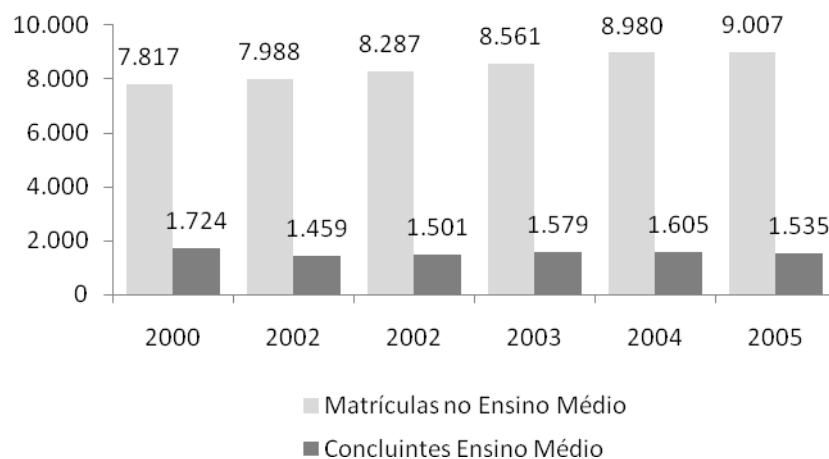
² Macaé – Secretaria Municipal de Educação, s/d.

Gráfico 9
Número de matrículas e de concluintes do ensino fundamental
 Macaé – 2000 a 2005



Fonte: CIDE

Gráfico 10
Número de matrículas e de concluintes do ensino médio
 Macaé - 2000 a 2005

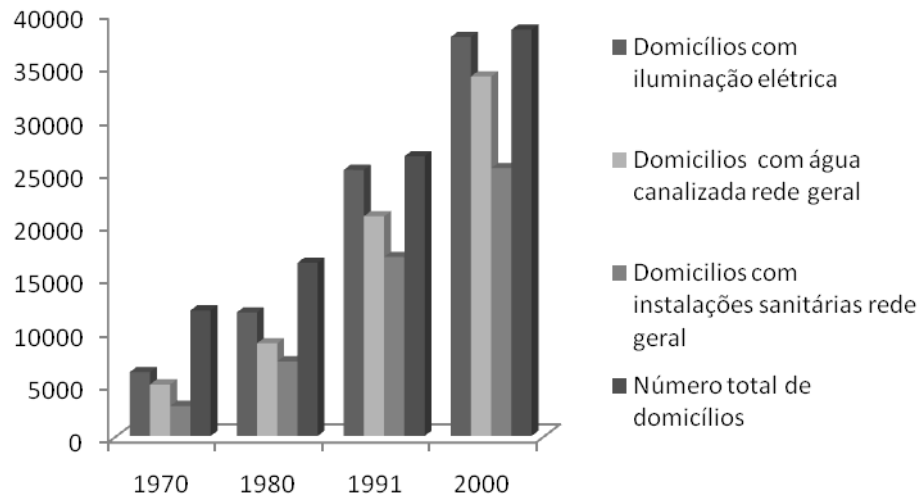


Fonte: CIDE

2.2.5 – Condição dos domicílios

Como o último Censo do IBGE foi realizado em 2000, os dados sobre condições do domicílio estão bastante defasados, mas ajudam a mostrar a tendência do desenvolvimento urbano local sob os impactos iniciais do *boom* do petróleo. O gráfico abaixo mostra que o número de domicílios aumentou bastante desde os anos 1970 e que, nesse ano, apenas cerca de 50% possuíam iluminação elétrica, percentagem que em 2000 atingia 98%. Os domicílios com água canalizada também aumentaram em números absolutos e relativos, mas os que possuem instalações sanitárias adequadas não tiveram o mesmo aumento, pois em 1970 representavam cerca de 24% do total e em 2000, 65% - o que mostra que muitos ainda apresentavam carência de infra-estrutura básica por ocasião do último Censo.

Gráfico 11
Número de domicílios em Macaé e suas condições
 segundo censos de 1970 a 2000



Fonte: Ipeadata com base nos censos realizados pelo IBGE

Tabela 5
Porcentagem de domicílios com iluminação elétrica, água canalizada e instalações sanitárias em Macaé
 Censos de 1970 a 2000

	1970	1980	1991	2000
Domicílios com iluminação elétrica	50,8	71,4	95,1	98,2
Domicílios com água canalizada - rede geral	41,0	53,5	78,5	88,5
Domicílios com instalações sanitárias - rede geral	23,9	43,1	64,0	65,9

Fonte: Ipeadata com base nos Censos Demográficos do IBGE

Comparando o município com o estado do Rio e com o Brasil, observa-se que no início dos anos 1970 as condições dos domicílios em Macaé eram piores que as do estado como um todo, mas superiores à média do Brasil. Enquanto no Rio a percentagem de domicílios com iluminação elétrica em 1970 era de 82%, em Macaé era cerca de 50% e no Brasil 47%. Porém, como se pode observar nos gráficos a seguir, ao longo dos anos, com o *boom* econômico de Macaé, a situação se inverteu e em 2000 a cidade já havia superado a defasagem em relação ao estado. Com essa comparação, foi possível também observar que a carência de instalações sanitárias adequadas registradas em Macaé não é uma característica apenas da cidade, pois tanto no estado como no Brasil essa taxa também era muito ruim em 2000.

Tabela 6
Porcentagem de domicílios com iluminação elétrica, água canalizada e instalações sanitárias
 Macaé, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 1970 a 2000

		1970	1980	1991	2000
Domicílios com iluminação elétrica	Macaé	50,8	71,4	95,1	98,2
	Estado do Rio de Janeiro	82,0	91,8	96,6	98,1
	Brasil	47,5	68,3	85,2	93,0
Domicílios com água canalizada - rede geral	Macaé	41,0	53,5	78,5	88,5
	Estado do Rio de Janeiro	63,9	68,3	79,1	82,0
	Brasil	32,8	47,4	63,7	76,6
Domicílios com instalações sanitárias - rede geral	Macaé	23,9	43,1	64,0	65,9
	Estado do Rio de Janeiro	35,0	52,4	44,9	61,6
	Brasil	13,1	25,7	34,5	46,5

A despeito das melhorias alcançadas nesses 30 anos – que acompanham o padrão do estado e do país – há indícios de que está ocorrendo um desenvolvimento urbano desordenado em Macaé, sendo o principal deles o aumento da proporção de pessoas que vivem em moradias consideradas subnormais. Em 1991, segundo o censo do IBGE, essa taxa era de aproximadamente 12% e em 2000, cerca de 16,5%.

Pelos dados censitários não podemos conhecer a evolução mais recente das condições de habitação, mas diversos estudos acerca dos efeitos da migração derivada do desenvolvimento local revelam que o município de Macaé e seu entorno sofrem um processo de favelização acelerada e escassez de moradias. Além disso, observam que as diferentes condições de domicílios refletem a enorme desigualdade local. Segundo Margarete Ramos, (2008),

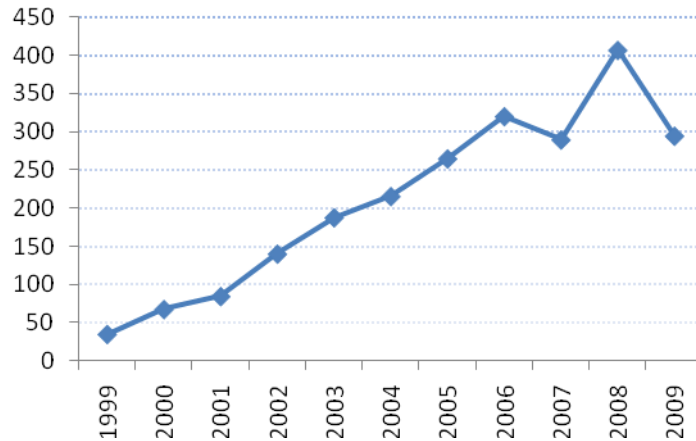
“Mansões suntuosas e edifícios de apartamentos luxuosos convivem lado a lado com casas em péssimas condições de construção, amontoadas pelos ‘puxadinhos’ e as kitnets para embarcados. Com condições precárias e principalmente em relação ao atendimento dos serviços públicos básicos, a população menos favorecida se mantém numa rotina degradante e insustentável. Reflexo da condição social e econômica de seus moradores – associada à falta de políticas públicas -, as qualidades de habitação para onde retornam os brasileiros após a jornada diária de trabalho ou estudo está diretamente ligada à sua qualidade de vida como um todo.”(p.10).

2.2.6 – Finanças públicas

Sobretudo a partir de 1997, quando a Lei do Petróleo foi instituída, aconteceram mudanças importantes na composição da receita pública municipal, devido ao intenso crescimento dos pagamentos de *royalties* pelos concessionários das atividades de exploração e

produção de petróleo. O Gráfico 13, abaixo, mostra a evolução da arrecadação dos *royalties* pela cidade de Macaé de 1999 a 2009, segundo dados da ANP.

Gráfico 12
Evolução dos royalties anuais (em R\$ milhões)
Macaé - 1999 a 2009



Fonte: ANP

Como se pode perceber, os ganhos provenientes dos royalties registraram uma variação de cerca de 747% entre 1999 e 2009, tendo como auge 2008, quando foi registrada a maior arrecadação do período. Segundo estudo socioeconômico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, essa arrecadação representou 56,7% da receita total do município de Macaé em 2006 e 45% em 2009 (Tabela 7).

Tabela 7
Composição das receitas correntes (em %)
Macaé - 2003 a 2008

Ano	Transfe- rências correntes do estado	Transfe- rências correntes da união	Receita patri- monial	Receita de serviços	Receita de contri- buição	Outras receitas correntes	Receita tributária	Royalties
2003	19,5	2,8	7,7	0,3	0,0	5,0	13,2	51,6
2004	20,9	3,6	1,9	0,3	0,0	1,7	17,0	54,6
2005	18,8	3,9	0,9	0,3	0,0	1,6	17,9	56,6
2006	18,4	3,9	0,5	0,3	0,0	1,6	18,7	56,7
2007	18,5	4,3	2,8	0,9	2,1	9,6	21,4	40,4
2008	18,5	4,1	3,0	0,9	2,5	4,3	21,8	45,0

Fonte: TCE/RJ

Apesar da queda nos últimos anos da série, fica evidente que os royalties têm papel fundamental na composição da receita pública e possibilitam uma ampliação de gastos e investimentos com objetivo de melhorar as condições de vida da população. Mas, ao mesmo tempo, evidenciam uma excessiva dependência financeira do município em relação à atividade petrolífera e a necessidade da diversificação produtiva, sem a qual o desenvolvimento futuro da região poderá ficar seriamente comprometido (Fauré, 2005).

O planejamento sobre os gastos do município, principalmente das receitas dos royalties é, portanto, de extrema importância. Alguns estudos feitos acerca do assunto mostram que de fato esse problema existe não só em Macaé, mas em todos os municípios beneficiados pelas indenizações do petróleo. O problema começa principalmente pela falta de transparência desses gastos e pela dispersão de informações, que dificultam, segundo Pacheco (2003), identificar que efeitos derivam especificamente dos royalties e quais provêm da cadeia do petróleo como um todo.

Essa falta de transparência, segundo outros autores resenhados por Musser (2007), acaba possibilitando a concentração de investimentos em áreas de maior visibilidade e politicamente mais interessantes, como a construção de obras “faraônicas” e obras de embelezamento das cidades. Isso seria não apenas resultado da legislação, que não especifica as áreas em que os royalties devem ser aplicados, deixando tal decisão a cargo do “bom senso” dos governantes, mas também de uma tradição de exercício autoritário do poder na região, ainda dominado por elites de origem rural. Além disso, a maioria dos prefeitos até pouco tempo não se preocupava em diversificar os investimentos, visando à sustentabilidade econômica num futuro previsível de declínio da exploração do petróleo. Pacheco (2003) sublinha ainda que a grande arrecadação de royalties e participações especiais desestimula o esforço tributário próprio das prefeituras, que não têm interesse político em aumentar a carga sobre os contribuintes.

Portanto, apesar de a arrecadação dos royalties beneficiar a região e, no caso de Macaé, vir possibilitando sensíveis melhoramentos da infra-estrutura, ainda é necessário incrementar a transparência e o planejamento desses gastos com o objetivo de atingir um desenvolvimento local com qualidade, capaz de se sustentar no longo prazo, quando a produção do petróleo se exaurir.

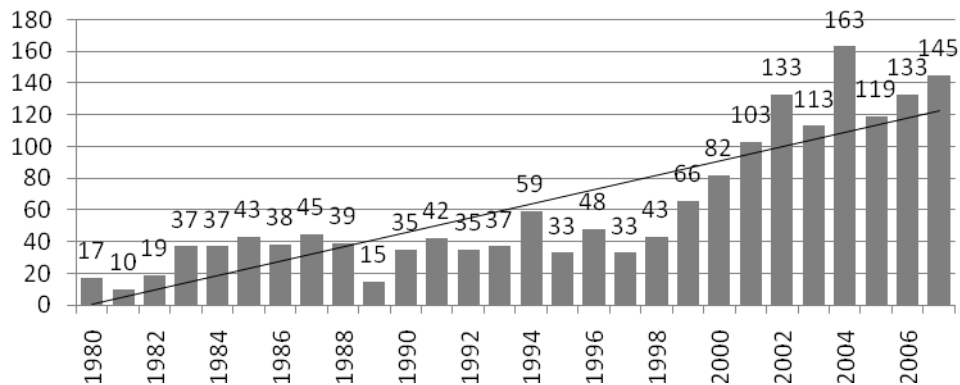
2.3 – Diagnóstico preliminar da criminalidade violenta em Macaé

Esta seção analisa dados sobre a criminalidade violenta em Macaé, ressaltando a importância desse tipo de estudo para a formulação e aplicação de medidas essenciais para a redução e prevenção da violência local. Trata-se de um diagnóstico preliminar e essencialmente descritivo, já que um aprofundamento maior exigiria relacionar diretamente a evolução dos indicadores criminais e dos socioeconômicos do mesmo período – o que, como já indicado, só será possível a partir das informações do Censo 2010.

Analisando os dados disponíveis no site do Datasus, de 1980 a 2007, observa-se que há um aumento vertiginoso no número de homicídios intencionais ocorridos em Macaé nesse

período, passando de 17 em 1980 para 145 em 2007, um crescimento de 753% (Gráfico 14). Apesar de a tendência ao crescimento se manifestar desde meados dos anos 1980, percebe-se uma clara mudança de patamar a partir de 2000, já que até 1999 o maior número registrado foi de 66 homicídios, e a partir de então os números crescem muito, sem voltar ao patamar anterior, chegando ao pico de 163 homicídios em 2004. A média anual até 1999 era de 36,5; já a média para os anos seguintes é de 123,8 homicídios por ano e no período inteiro essa média é de 61,5.

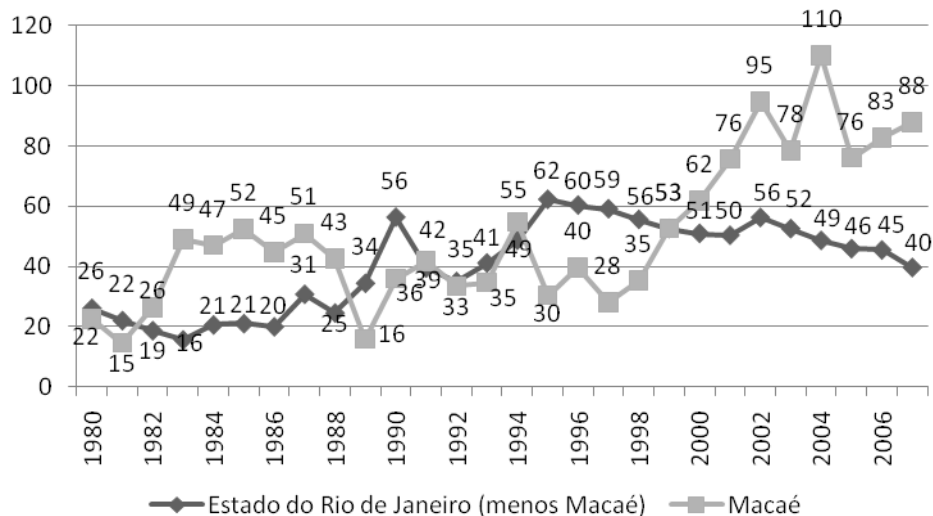
Gráfico 13
Número absoluto de homicídios intencionais
Macaé - 1980 a 2007



Fonte: Datasus

Evidentemente, é necessário levar em conta o aumento da população do município, que, como já foi mencionado anteriormente, apresentou taxas extraordinárias nos últimos anos. O gráfico 15, abaixo, compara as taxas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes em Macaé e no restante do Estado do Rio entre 1980 e 2007.

Gráfico 14
Taxas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes
Macaé e Estado do Rio de Janeiro (exceto Macaé) - 1980 a 2007

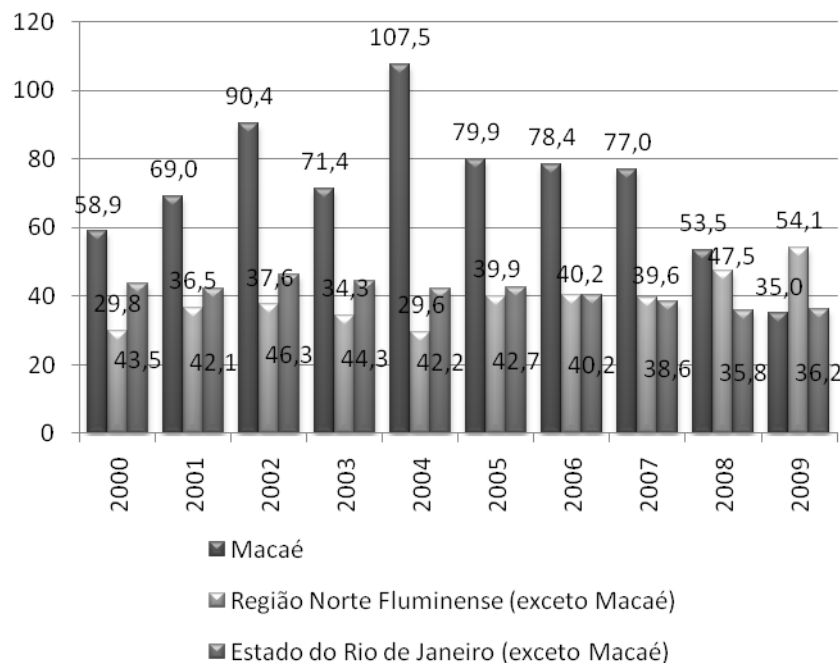


Fonte: Datasus

Além do período de 1982 a 1988, em que as taxas de Macaé ficaram muito acima das registradas no resto do estado, percebe-se que, a partir de 1999, não só elas voltam a superar as taxas estaduais como a tendência de queda verificada no estado não se manifesta no município. Neste, os índices, salvo algumas oscilações, continuam subindo.

Os dados sobre homicídios intencionais do Datasus são construídos com base em declarações de óbitos causados por agressões e não correspondem estritamente ao que a polícia classifica como homicídios dolosos.³ No Gráfico 16, a seguir, mostra-se a evolução das taxas de homicídio baseadas nos registros policiais e compiladas pelo Instituto de Segurança Pública do estado, que cobrem um período menor, mas têm a vantagem de ser mais atualizadas. Embora as duas séries de dados não possam ser comparadas diretamente, observa-se que, de 2000 a 2007, a tendência apontada é semelhante, ficando Macaé muito acima da Região Norte Fluminense e do estado como um todo. A partir de 2008, porém, os índices caem muito mais acentuadamente no município e, em 2009, Macaé registra pela primeira vez no período uma taxa inferior às do resto do estado e da região.

Gráfico 15
Taxas de homicídios dolosos por 100 mil habitantes
Macaé, Região Norte Fluminense e Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2008



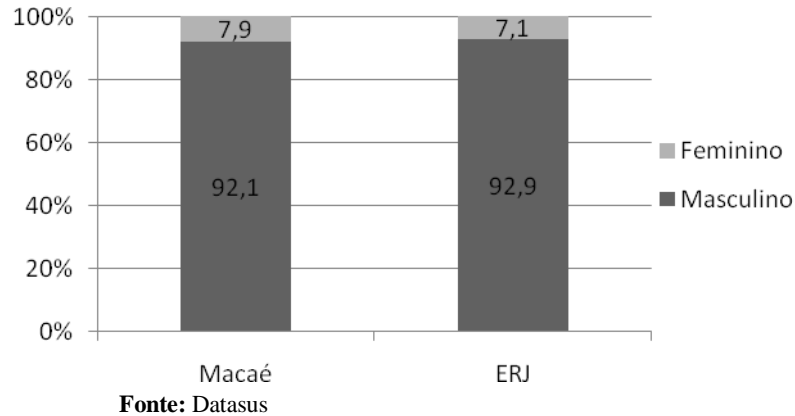
Fonte: ISP

Para conhecer o perfil das vítimas de violência letal no município, temos de voltar às informações do Datasus. Nota-se, inicialmente, que, do total de homicídios ocorridos em

³ Ver nota 1, acima.

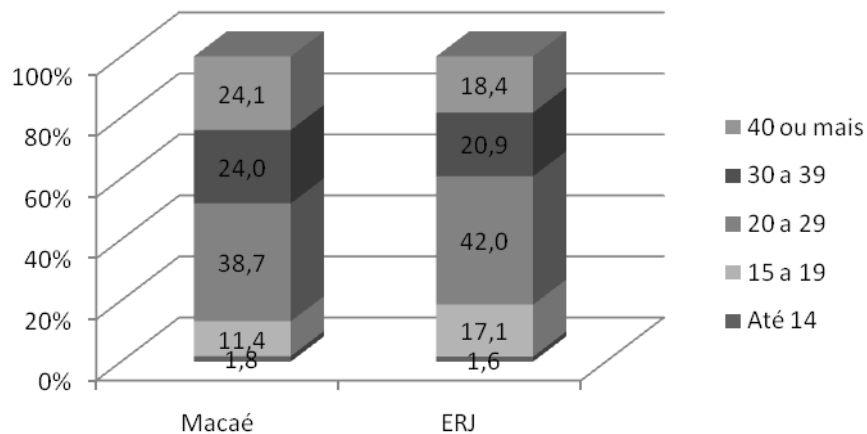
Macaé entre 2000 e 2007, mais de 90% das vítimas foram homens, mesma proporção observada no restante do estado (Gráfico 16).

Gráfico 16
Vítimas de homicídios intencionais, por sexo (em %)
 Macaé e Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2007



Observa-se também que as maiores vítimas da violência em Macaé são jovens de 20 a 29 anos e o mesmo se verifica para o estado. Entretanto, a violência em Macaé atinge fortemente também as faixas etárias de 30 a 39 e de 40 anos ou mais, como pode ser observado no Gráfico 17, a seguir.

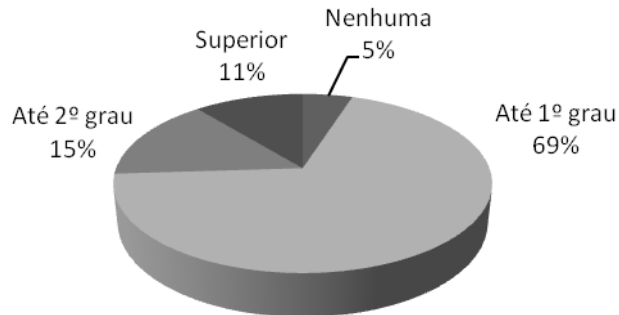
Gráfico 17
Vítimas de homicídios intencionais, por faixa etária (em %)
 Macaé e Estado do Rio de Janeiro - 2000 a 2007



Outro dado relevante sobre as vítimas da violência em Macaé é que cerca de 70% delas tem, no máximo, o ensino fundamental completo (Gráfico 18). Essa informação sugere que a população mais vulnerável é aquela que não possui qualificação suficiente para ser empregada na cadeia petrolífera da região, nem em boa parte das atividades econômicas que giram em torno dela, especialmente nos empregos formais, em que se exige maior

escolaridade. Seriam, portanto, jovens do sexo masculino que migram para a região em busca de oportunidades e não são absorvidos pelo mercado de trabalho, ficando à margem do crescimento da cidade e mais vulneráveis à violência.

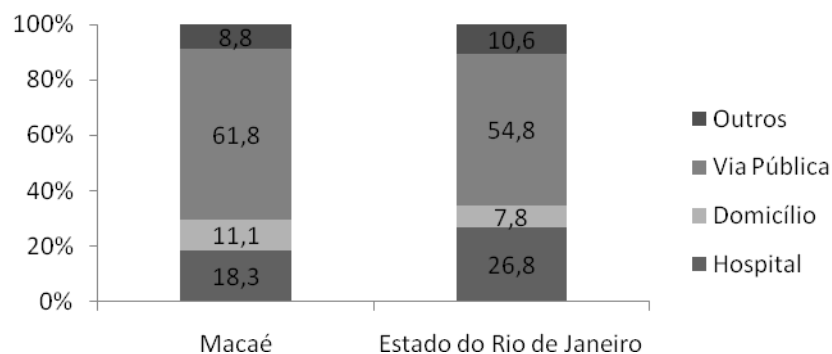
Gráfico 18
Vítimas de homicídios intencionais, por escolaridade (em %)
Macaé – 2000 a 2007



Fonte: Datasus

Os dados sobre locais de ocorrência desses homicídios mostram que a maior parcela acontece em vias públicas e só uma pequena proporção nos domicílios, o que sugere tratar-se sobretudo de agressões e conflitos extra-domésticos. Ainda assim, observa-se que a proporção de pessoas mortas dentro de casa é significativamente mais alta que no conjunto do estado (Gráfico 20).

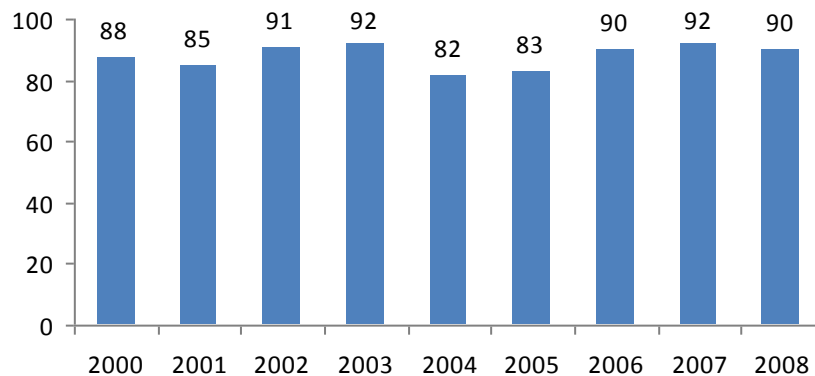
Gráfico 19
Homicídios intencionais por local de ocorrência (%)
2000 a 2007 - Macaé e Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Datasus

Outro dado relevante para traçar o perfil da violência no município é a alta proporção de homicídios intencionais cometidos com armas de fogo, indicando grande presença e circulação dessas armas, o que, por sua vez pressupõe esquemas de venda ilegal geralmente respaldados por corrupção.

Gráfico 20
Proporção de homicídios intencionais cometidos com arma de fogo (em %)
 Macaé – 2000 a 2007



Fonte: Datasus

Em relação a outros tipos de crimes, com base nos dados fornecidos pelo ISP, observa-se que as taxas de roubo a transeunte por cem mil habitantes sofreram um grande aumento de 2000 para 2009. As taxas de lesão corporal dolosa também aumentaram durante o período, mas nos anos de 2008 e 2009 apresentaram uma grande redução comparada aos anos anteriores. Já as taxas de roubo a estabelecimento comercial tiveram uma relativa queda enquanto as de roubo a residência sofreram um pequeno aumento.

Tabela 8
Crimes não letais – Ocorrências por 100 mil habitantes
 Macaé – 2000 a 2009

Ano	Lesão corporal dolosa	Total de roubos	Roubo a estabelecimento comercial	Roubo a residência	Roubo a transeunte	Roubo de veículos	Furto de veículos
2000	518,6	324,6	55,9	12,1	91,4	55,1	218,2
2001	523,7	434,1	52,2	9,6	73,5	66,1	218,1
2002	587,1	345,8	29,2	10,0	81,1	61,2	142,3
2003	532,6	386,9	56,2	20,8	79,1	60,3	225,4
2004	651,6	411,0	49,3	21,0	86,5	60,8	183,2
2005	613,1	338,9	24,9	18,5	75,4	57,5	195,6
2006	574,3	636,5	42,3	22,4	181,1	83,4	242,0
2007	632,1	893,9	44,2	26,7	393,9	96,4	250,9
2008	504,8	801,4	30,7	16,4	330,5	137,7	254,8
2009	479,9	668,2	45,8	19,0	333,8	101,3	151,2

Fonte: ISP

2.4 – Conclusões

Como foi dito inicialmente, este capítulo não teve como finalidade fazer um diagnóstico detalhado da criminalidade violenta em Macaé, pois para isso seriam necessários dados mais recentes sobre condições de saúde, renda, emprego, saneamento básico etc., bem

como informações criminais e socioeconômicas desagregadas por áreas intramunicipais, de acordo com o modelo estabelecido pelos diagnósticos do Instituto Sou da Paz e do CESeC sobre municípios paulistas e fluminenses (Instituto Sou da Paz, 2007; Lemgruber e Musumeci, 2009). A idéia foi mostrar de forma genérica a relação entre desenvolvimento local e segurança pública, de modo a enfatizar o papel do poder municipal na melhoria da qualidade de vida da população, e na redução e prevenção da violência, por meio de projetos sociais e infraestruturais nas áreas mais vulneráveis do município.

Os dados levantados mostram um aumento sensível dos indicadores de criminalidade violenta, contemporâneo à explosão demográfica e econômica por que passa Macaé. Ou seja, sugerem (embora não possam determinar precisamente) a existência de forte correlação entre criminalidade crescente, por um lado, e, por outro, *boom* petrolífero, crescimento urbano desordenado, atração de grande número de pessoas com baixo nível de instrução, que por não se enquadrarem no perfil profissional mais buscado pelas atividades formais acabam sendo excluídos do progresso econômico local e tornando-se vítimas preferenciais da violência.

Ao mesmo tempo, os dados indicam uma queda sensível das taxas de homicídios dolosos em anos mais recentes (2008 e 2009, segundo o ISP) – o que é ainda insuficiente para identificar uma reversão de tendência, mas aponta para essa possibilidade, talvez por efeito de algumas ações que começam a ser empreendidas visando à redução do crime no município, como a criação, em 2008, do Gabinete de Gestão Integrada (GGIM-Macaé), com objetivo de

atuar como instrumento facilitador da municipalização da segurança pública e do cumprimento do pacto federativo estabelecido pelo PRONASCI, por meio do estreitamento dos laços funcionais e operacionais entre os órgãos setoriais da administração municipal de Macaé e as instituições responsáveis pela Segurança Pública, em todos os níveis federativos (site da Prefeitura Municipal, <http://www.macaerj.gov.br/ggim/#>)

Segundo membros do Gabinete, em conversa informal com a orientadora desta monografia, a operação integrada dos órgãos de segurança e da prefeitura teria possibilitado o desbaratamento de um grupo de extermínio responsável por grande parte dos assassinatos em Macaé, o que explicaria a queda abrupta das taxas de homicídios nos últimos dois anos. Os mesmos membros reconhecem, porém, que a redução sustentável dessas taxas, assim como dos outros crimes violentos, depende de uma atuação muito mais abrangente e continuada dos órgãos públicos, congregando política de segurança e políticas socioeconômicas e educacionais.

Ainda dentro da orientação e com recursos do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania, do Ministério da Justiça –, a prefeitura local encomendou ao Viva Rio a realização de um diagnóstico detalhado sobre a natureza da criminalidade e da violência em Macaé, baseado não só em estatísticas criminais desagregadas como em trabalho de

campo junto às comunidades mais vulneráveis. O objetivo é obter subsídios para a capacitação dos profissionais do GGIM e para formulação, execução e monitoramento de um Plano Municipal de Prevenção da Violência.

A pesquisa para o diagnóstico, que está em curso no momento, permitirá em breve conhecer os problemas de segurança do município de forma muito mais aprofundada do que seria possível nesta monografia. Mas, pelo que já se conhece de experiências nacionais e internacionais de gestão local da segurança pública, pode-se adiantar que é de extrema importância o desenvolvimento de projetos sociais nas áreas carentes, voltados para a inclusão social e a elevação da auto-estima dos segmentos mais vulneráveis. Projetos esses que iriam de obras de urbanização à construção de escolas, criação de cursos técnicos para atender às demandas locais, projetos de esporte e lazer etc. Tais projetos ajudariam a aumentar os efeitos positivos do crescimento econômico, reduzindo a desigualdade e o ambiente favorecedor da criminalidade violenta.

No capítulo a seguir, são apresentados três exemplos de políticas locais bem sucedidas de redução da violência, que se tornaram referências para o debate contemporâneo sobre o papel dos municípios na esfera da segurança pública.

Capítulo III: O papel dos municípios na segurança pública

Este capítulo pretende mostrar a importância da atuação do poder municipal na área da segurança pública, considerada, por muitos anos, atribuição exclusiva dos estados, com base na definição constitucional. Entretanto, devido à disseminação da criminalidade violenta pelo Brasil, novos debates indicaram que a atuação do poder municipal é extremamente importante para combater tal situação, já que está mais próxima dos problemas locais. Para exemplificar o tipo de atuação que os municípios podem adotar no sentido de prevenção e redução da violência, serão descritos brevemente os principais problemas enfrentados por Diadema, Bogotá e Nova Iorque, que apresentavam altos índices de criminalidade violenta, e as mudanças que permitiram uma significativa queda desses índices.

3.1 – Segurança municipal

Nos últimos anos a questão de segurança pública se tornou um dos principais assuntos, pois de problema estritamente policial passou a ser vista como questão multisetorial, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas. Essa tendência é observada por Kahn e Zanetic (2005, p.4) da seguinte maneira:

“... os anos 90 também marcaram o envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança, através da criação ou ampliação das Guardas Cívicas, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança ou da regulamentação – através de Leis e Decretos Municipais – de aspectos relevantes para a segurança, como o controle de bebidas alcoólicas, e a divulgação de serviços como o Disque Denúncia. Particularmente relevantes foram os investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo, focados especificamente na questão da criminalidade e da violência. Ou então o redirecionamento dos investimentos dos projetos sociais tradicionais para as áreas e grupos de risco, ou seja, levando explicitamente em conta o potencial preventivo das políticas públicas municipais. Esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento comunitário e orientado a problemas – teorias que apontam também para a necessidade de incluir outros recursos – além dos tipicamente policiais – para a solução de problemas criminais.”

Alguns municípios já estão aplicando essa nova abordagem de segurança pública e obtendo resultados satisfatórios, como será mostrado adiante. Segundo Soares (2005), há um consenso de que para mudar é necessária a aplicação de políticas públicas inteligentes, articuladas e intersetoriais que coloquem como prioridade os jovens vulneráveis e a quebra das dinâmicas geradoras da violência. A criminalidade violenta deve ser enfrentada tanto no aspecto social como no policial e o município pode contribuir muito trabalhando em conjunto com a comunidade, numa espécie de parceria.

O autor acrescenta que, para isso, é necessário entender as principais necessidades de cada região. Fazendo um estudo sobre as principais características econômicas e sociais é

possível formular políticas focadas em populações específicas, que não se confundem com as políticas sociais mais amplas. Isso porque cada lugar apresenta um conjunto diferenciado de problemas e uma história específica de crescimento urbano, econômico e social, que, conseqüentemente, necessita do desenvolvimento de soluções adequadas a esse contexto local.

É importante entender, portanto, o papel do município no processo de desenvolvimento, já que este está mais próximo dos problemas da comunidade e por ser o responsável pelas intervenções necessárias para manter a ordem e o bem estar social. A abordagem de prevenção do crime e da violência adotada está baseada principalmente na idéia de que no decorrer do crescimento das cidades, é necessário garantir a manutenção da ordem nas atividades cotidianas da comunidade através de políticas públicas eficazes.

A criação de políticas públicas adequadas esbarra na questão de que tipo de políticas podem beneficiar o desenvolvimento. Muitos municípios já entenderam que outros instrumentos além da atuação das guardas municipais, como Kahn e Zanetic (2005) afirmam, são de suma importância para a prevenção e diminuição da criminalidade local. Investimentos na infra-estrutura urbana; regularização do uso e ocupação do solo; medidas para ampliar educação, cultura, esportes e lazer para os jovens; criação de conselhos de segurança com a participação da comunidade; descentralização das ações; campanhas de mobilização, conscientização e informação cidadã contra armas, discriminação e violência, entre outros, seriam alguns dos vários instrumentos que o poder local poderia utilizar.

3.2 – Três exemplos de políticas locais de redução de violência

A seguir serão descritos os casos de Diadema, Bogotá e New York, cidades que passaram por grandes transformações para conseguir reduzir as altas taxas de criminalidade. O objetivo é identificar as principais medidas de âmbito local adotadas para atingir tal resultado e as semelhanças e diferenças entre elas.

3.2.1 – Diadema

O caso da cidade de Diadema, cidade da região metropolitana paulista, é um exemplo que envolve muitas idéias expostas até agora sobre a ausência do poder público e a importância do mesmo para a retomada do controle e manutenção da ordem local. Guindani (2003) analisou detalhadamente desse caso, que resumimos a seguir.

Diadema se tornou uma das cidades mais violentas do Brasil nos anos 1990 e chegou a ter um aumento de 49% na taxa de homicídios entre 1995 e 1998, atingindo, em 1999, a taxa de 111 homicídios por cem mil habitantes. Além dos dados estatísticos, o que chamou a

atenção da população e das autoridades para a situação de abandono e descaso com a cidade foi um evento ocorrido em 1997 que se tornou destaque em toda a mídia. Um cinegrafista amador gravou várias cenas de policiais humilhando, agredindo e extorquindo moradores da Favela Naval, tendo como cena mais forte o assassinato pela polícia de um homem que já havia sido revistado, espancado e liberado. Tal brutalidade chocou todo o país e repercutiu internacionalmente. A partir de então, a discussão já iniciada com as lideranças locais tomou mais força e propiciou um debate comunitário que indicava a necessidade de uma intervenção mais eficiente por parte do poder público municipal.

Uma das contribuições mais importantes nesse processo foi a do Instituto Fernando Braudel, que desenvolveu entre 2000 e 2001 um projeto na cidade patrocinado pelo Banco Mundial, chamado “Police and Community Cooperation for Reduction of Violence in Diadema”. Tal projeto mostra como esses debates foram sendo sistematizados e aos poucos instituídos pelo poder local.

Inicialmente uma forte mobilização da comunidade contra a violência letal ocorreu através de uma “assembléia popular” e, a partir desse evento, criou-se o Fórum Municipal de Segurança, que passou a realizar todo mês uma assembléia aberta à comunidade, com o intuito de ouvir os problemas e tentar buscar soluções.

O Instituto Braudel realizou também uma pesquisa sobre o perfil dos homicídios ocorridos em 1998, 1999 e parte do ano 2000, criando um banco de dados e um sistema de mapeamento criminal. Além disso, em 2000, ano eleitoral, ocorreram movimentos de sensibilização junto aos candidatos à prefeitura para que fosse mantido o comprometimento quanto à prioridade das políticas de prevenção e redução da criminalidade violenta.

A nova gestão municipal iniciada em 2001 foi fundamental para a série de mudanças ocorridas a partir de então. Foi implantado o “Plano Municipal Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura” que criou a atual Secretaria de Defesa Social. Os objetivos da nova secretaria eram: reformar a Guarda Civil Municipal; assessorar o prefeito e as demais secretarias no tocante às políticas de segurança urbana e aos projetos de prevenção; coordenar o apoio prestado às polícias estaduais e mapear a criminalidade orientando as ações do governo para as áreas mais afetadas pela violência.

A estratégia da nova coordenadoria era fazer com que o poder municipal tivesse uma unidade institucional capaz de participar e interferir na concepção, implementação e no monitoramento das políticas de segurança pública que estavam sendo aplicadas na cidade. Uma das primeiras ações foi a criação de um mecanismo de troca de informações diária entre a Polícia Civil e o prefeito, através de relatórios elaborados pela secretaria. Essa integração também ocorreu em operações específicas, como a Operação Centopéia, composta por

membros das três forças – Guarda Civil Municipal, Polícial Civil e Polícia Militar – na qual se reuniam em algum ponto da cidade e, a partir de um roteiro previamente definido, faziam o policiamento ostensivo pelas ruas da cidade.

Foram diversas as mudanças e reestruturações das instituições da cidade ocorridas a partir de então, destacando-se a reformulação da Guarda Civil Municipal, com um programa de reciclagem do quadro de funcionários que criou o plano de carreira, com a valorização do trabalho. Tal reformulação da Guarda Civil Municipal mudou a sua imagem e sua contribuição para Diadema, através do fortalecimento da identidade profissional e institucional, além de os guardas se tornarem promotores de uma segurança cidadã, acreditando que é possível combater a criminalidade por outras vias que não, estritamente, a violência e a repressão policial.

O progresso obtido na redução da violência na cidade – de 111 homicídios por cem mil habitantes em 1999 para 14,5 em 2008 – não decorreu apenas das transformações ocorridas na área da segurança pública realizadas pela Secretaria de Defesa Social. Outros projetos no âmbito social tiveram sua participação para a prevenção da violência, como a implementação da lei seca, a qual controlava o horário de funcionamento dos bares e o consumo de bebidas alcoólicas no espaço público, que apresentou resultados extremamente positivos como na queda dos índices de criminalidade letal, de ocorrências com vítimas de trânsito, de mulheres vítimas de violência e de pessoas alcoolizadas nos serviços de saúde. Outros projetos também contribuíram para a reorganização da cidade, como o Shopping Popular, que transformou ambulantes informais em empreendedores populares. Um dos projetos mais importantes foi o projeto Adolescente Aprendiz cujo objetivo é estimular as empresas de Diadema a apoiar e promover iniciativas socioeducativas voltadas para adolescentes entre 14 e 15 anos vítimas de violência.

A criação da Secretaria Municipal de Defesa Social, portanto, foi de suma importância para a gestão de uma política multidimensional e complexa, desenvolvendo uma visão ampla e sendo capaz de lidar com muitos conflitos e interesses antagônicos, além de administrar as alianças e incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos e instituições. Para que tais ações se desenvolvessem foi necessário que o processo passasse por três estágios: diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco locais e gerais; plano de ação capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos e estipular metas; monitoramento e avaliação, com o objetivo de corrigir os erros que forem constatados.

3.2.2 – Bogotá

Bogotá possui uma história repleta de transformações que aconteceram de forma rápida e de grande repercussão internacional. Em menos de 50 anos, de cidade com menos de 500 mil habitantes, tornou-se um importante centro urbano com mais de 7 milhões. Acompanhado desse forte crescimento populacional, em meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, Bogotá teve seus índices de criminalidade violenta aumentados expressivamente, passando de uma taxa de 22 homicídios por cada cem mil habitantes em 1985 para 80 em 1993. (Acero, 2006, pg.2). Além dos dados estatísticos, o cenário descrevia uma situação de guerra entre grupos paramilitares, guerrilheiros e narcotraficantes, em que a sociedade civil era a principal vítima da violência instaurada. A polícia local reforçava a sensação de insegurança, já que o nível de corrupção era altíssimo, fazendo com que a população não confiasse nela, mas pelo contrário, dela se distanciasse cada vez mais.

Diante do caos que tomou conta da cidade e das pressões por parte da sociedade que exigia atitudes mais contundentes do poder local, muitos debates e estudos surgiram no sentido de encontrar uma solução. Como resultado, a partir de 1994, a Administração Distrital tomou uma série de medidas para reduzir os riscos e melhorar a segurança da cidade. Medidas essas que tinham como foco a institucionalização da gestão da segurança cidadã e a definição progressiva de uma política pública sobre o assunto.

Em 1995, a administração local de Bogotá começou a executar um plano integral de segurança e convivência cidadã, que implicava uma série de ações multissetoriais. Tal plano de segurança incluía vários outros programas e projetos que buscavam recuperar o espaço público para que os cidadãos pudessem desfrutar, melhorar o entorno urbano, dar atendimento às vítimas de violência intrafamiliar e de maltrato infantil, solucionar os problemas de convivência comunitária, reformar a legislação relativa a esses temas e melhorar a ação da polícia através de seu fortalecimento (Acero, 2007, p. 2). Como a Colômbia possui uma só polícia, que é a Polícia Nacional, não havendo polícia municipal, a partir de 1995 o comandante da Polícia Nacional, que comanda a polícia na cidade de Bogotá, tem feito parte do gabinete do prefeito, que inclui a participação de mais de 30 secretários de Estado que dirigem os diversos programas sociais, políticos e econômicos.

Ainda segundo Acero, essa nova abordagem de trabalho em conjunto da polícia com as instituições da administração pública seguiu os passos de outras cidades dos Estados Unidos, da Inglaterra, da França e da Espanha, e consistia nas seguintes ações:

- Diagnóstico detalhado dos problemas de violência, delinquência, convivência e desenvolvimento social.

- Priorização dos setores e instituições públicas onde se prestariam os serviços policiais, mas sem descuidar da segurança e bem estar do resto da cidade.
- Estreitamento das relações entre cidadania, polícia e setor público, para que conjuntamente pudessem melhorar a eficiência no atendimento das necessidades da comunidade em matéria de segurança e convivência.

Uma das medidas mais importantes foi o fortalecimento das polícias, que tinham uma defasagem infra-estrutural muito grande. Não havia número de efetivos suficiente para atender as ocorrências e realizar o policiamento ostensivo, os transportes eram precários e insuficientes, não havia um centro de inteligência eficaz, as instalações também eram de péssima qualidade, além de não terem um bom programa de capacitação.

Para corrigir tais problemas, inicialmente foi necessário um trabalho de identificação e demissão dos policiais corruptos e contratação de novos por concurso. Em seguida foram organizados vários programas de capacitação desses policiais e construíram-se 181 unidades menores que, distribuídas de forma racional pela cidade, ajudaram a agilizar o atendimento à população e a evitar que houvesse áreas sem policiamento. Além disso, foram feitos também vários investimento na infra-estrutura policial, como a compra de viaturas novas, armamentos, rádios etc. Tudo isso foi realizado com base no diagnóstico da própria polícia que identificou como grande dificuldade em seu trabalho a falta de infra-estrutura. (Acero, 2007).

Outras medidas em prol do fortalecimento da polícia foram tomadas, como programas especiais de capacitação de líderes de comunidades para orientar a população a apoiar as autoridades na prevenção da violência. Através desse mecanismo, já havia em 2007 mais de 30 mil líderes formados. Além disso, também foram criadas as “Frentes Locais de Segurança”, organizações de caráter comunitário que integram os moradores por quadras, setores, bairros, conjuntos fechados e edifícios, com o objetivo de combater o medo, a indiferença e a falta de solidariedade frente às ações dos criminosos. Seguindo ainda nessa linha de integração da comunidade, também entrou em funcionamento uma nova modalidade de serviço policial que foi a Polícia Comunitária, com o objetivo de aproximar a polícia das comunidades e propiciar uma cultura de segurança cidadã.

O narcotráfico é um dos principais problemas da cidade, pois traficantes dominam áreas, aliciam moradores e crianças a participarem do movimento, matam quem se opõe e praticam outros crimes como furtos e roubos. A atuação do poder local para a quebra dessa dinâmica criminosa foi muito importante para a redução da violência, principalmente através do princípio da Polícia Comunitária.

Paralelamente, várias medidas no âmbito social também foram realizadas, como o asfaltamento das ruas, melhorias na iluminação, recuperação de praças, construção de escolas

e postos de saúde nas áreas mais afetadas pela criminalidade. Tudo isso tinha como objetivo atender às necessidades das áreas mais afetadas, mantendo contato direto com os cidadãos das comunidades e consolidando a permanência da ação do poder público local. Com isso, as autoridades tinham o intuito de passar aos transgressores a mensagem "não vamos sair daqui" e ao restante da população, "estamos aqui para melhorar a vida de vocês" (Hugo Acero, em entrevista à *Veja*, edição 2061, 21 de maio de 2008).

A Lei Seca foi mais uma medida que trouxe ótimos resultados para a diminuição no número de homicídios, de acidentes de trânsito com mortes, de ocorrência de brigas e de violência contra mulher. Em 1995 foi instituído que os bares e casas noturnas que vendiam bebidas alcoólicas deveriam fechar a 1h da manhã. Isso foi feito com base na informação de que, da meia-noite às 6 da manhã, gastava-se quase todo o efetivo policial para tratar de problemas relacionados à embriaguez, atrapalhando o atendimento de ocorrências mais graves, além da forte relação dos acidentes de trânsito com o consumo excessivo de álcool.

O caso de Bogotá, portanto, mostra claramente que o poder municipal é muito importante para aplicar políticas públicas voltadas para solucionar os problemas locais, combinando ações específicas de segurança com iniciativas de melhora da qualidade de vida e incremento da cidadania. Através de fóruns e de estudos dos índices criminais foi possível traçar um planejamento voltado para identificar áreas mais afetadas, combater a dinâmica geradora da violência e conscientizar a população sobre a segurança comunitária em parceria com as autoridades. Os resultados disso, segundo Acero (2006), foram a redução em mais de 70% das taxas de homicídio; em 65% das mortes por acidentes de trânsito e em mais de 35% dos outros delitos, entre os anos de 1994 e 2003.

3.2.3 – Nova Iorque

Com mais de 8 milhões de habitantes, Nova Iorque é a 14ª cidade mais populosa do mundo e a mais populosa dos Estados Unidos. Atualmente, apresenta um dos menores índices de violência do país, mas isso nem sempre foi assim. Durante as décadas de 1970 e 1980, a cidade passou por um longo e crescente processo de decadência, tanto no aspecto econômico quanto no social. Vários problemas aconteciam ao mesmo tempo: deterioração do sistema de transporte público, aumento dos congestionamentos, falta de moradias para população de baixa renda, conflitos raciais, além de problemas financeiros que fizeram com que ocorresse uma série de greves de funcionários públicos. Somado a isso, no início dos anos 1990, foi registrado um aumento inédito dos índices locais de criminalidade.

Uma das causas desse aumento da criminalidade, segundo Bratton e Andrews (1999), era o fato de a polícia de Nova Iorque não exigir performances elevadas dos seus agentes,

para tentar evitar escândalos de corrupção e conflitos nas comunidades. Isso porque a estrutura da polícia não contava com um plano de carreira sólido, baseado em resultados e, para subir hierarquicamente, bastava afastar-se do risco e evitar o fracasso. Conseqüentemente, a estrutura policial chegou a um ponto que se tornou avessa ao risco, abrindo espaço para o crescimento das atividades criminosas.

Com tantos problemas sociais e com uma polícia ineficiente, a cidade de Nova Iorque teve sua qualidade de vida reduzida drasticamente, com o aparecimento de inúmeras gangues de jovens arruaceiros que degradavam a cidade, faziam pichações e extorquiam dinheiro de motoristas, além da proliferação da prostituição, do tráfico de drogas e de um grande contingente de pessoas sem-teto ocupando espaços públicos e mendigando de forma cada vez mais agressiva. Tudo isso transmitia uma sensação de desordem e insegurança, fazendo com que os responsáveis pelas comunidades tivessem um papel cada vez menor à medida que o medo e a incerteza aumentavam.

Em resposta a tal desordem em que a cidade se encontrava, a população nova iorquina passou a exigir das autoridades providências enérgicas no sentido de restabelecer a qualidade de vida. Assim, a nova administração municipal, iniciada em 1994, tinha como desafio transformar esse quadro e devolver bem estar aos cidadãos.

O novo prefeito da cidade implementou diversos programas que contemplavam a segurança pública, o restabelecimento da ordem urbana e programas sociais voltados para comunidades. Essas medidas faziam parte da “Campanha para a Qualidade de Vida”, vulgarmente e erroneamente conhecida como “Tolerância Zero”, que ficou internacionalmente conhecida devido ao grande êxito obtido, tornando-se referência em diversas cidades do mundo. A “Campanha para a Qualidade de Vida” passava por dois pontos fundamentais: a necessidade do endurecimento da política baseada na teoria da *broken window* (janela quebrada),⁴ com repressão de todo tipo de transgressão à lei, mesmo das menores como jogar lixo na rua, e a necessidade de reorganização e descentralização do departamento de polícia.

Bratton e Andrews (1999) baseavam-se em três razões para empreender essa campanha. A primeira era a de que as pessoas estavam mais preocupadas com infrações menores, como a prostituição, a poluição sonora e a presença de delinquentes nas ruas, do que

⁴ A Teoria da Janela Quebrada (formulada por James Q. Wilson e George Kelling em 1982, no texto *The Police and Neighbourhood Safety*) estabelece uma relação de causalidade entre desordem e criminalidade, em que a imagem das janelas quebradas foi usada para demonstrar tal relação. Os autores sustentavam a idéia de que se uma janela de um prédio fosse quebrada e não fosse imediatamente consertada, as pessoas que passassem por lá concluiriam que ninguém se importava com isso e que naquele lugar não havia nenhuma autoridade responsável pela manutenção da ordem. Com isso, outras pessoas continuariam a quebrar as janelas e em pouco tempo o resto do prédio estaria destruído. Dessa forma, a idéia de que não havia ninguém responsável pelo prédio e tampouco pela rua seria enraizada e começaria assim a decadência da própria rua e daquela comunidade.

com crimes mais graves e complexos, mais concentrados geograficamente, dos quais a maioria só tomava conhecimento pela imprensa. A população, portanto, queria que a polícia fizesse algo, imediatamente, em relação a essas desordens menores. A segunda razão era a de que ambientes de desordem propiciavam a prática de crimes de maior gravidade (“teoria da janela quebrada”). Por fim, a terceira razão era que os criminosos que cometem delitos graves também cometem com frequência delitos pequenos; logo, intervindo-se nesses crimes menores, ajuda-se a evitar os mais graves.

Primeiramente, para que a polícia pudesse agir com eficiência, era preciso restabelecer a ordem internamente. Para isso, foi necessária a constituição da “Mollen Commission”, para investigar a corrupção policial, trazendo os comandantes de esquadra às investigações internas. Anteriormente, apenas meia dúzia de oficiais de assuntos internos tentavam controlar as violações às regras em uma estrutura de 38 mil pessoas. O aumento dos critérios de seleção e o melhoramento na formação das patrulhas de polícia também foi implementado. Além disso, a estruturação da polícia foi reorganizada, melhorando o plano de carreira dos policiais e reduzindo os níveis hierárquicos da organização. A melhora na comunicação interna e na cooperação horizontal também ajudou na eficiência da atuação policial.

Houve também a descentralização do comando operacional, que permitiu que aumentasse a autonomia dos chefes dos comissariados. Essa descentralização foi uma das medidas mais importantes, pois, segundo Bratton, na antiga estrutura, os comandantes de esquadra tinham apenas uma autoridade fictícia, já que não podiam, por exemplo, efetuar operações anti-drogas ou obter mandados de busca nem conduzir buscas. Entretanto, não se podia aumentar as responsabilidades dos chefes de comissariados sem meios para manter uma visão estratégica. Isso levou ao desenvolvimento de um sistema de análise de informações, que ficou conhecido como Compstat. Esse sistema ajuda, de uma forma muito ágil, a identificar os padrões e as tendências de atos criminosos, contribuindo para a rapidez das respostas às ocorrências.

Com as diversas mudanças e melhoramentos feitos na polícia de Nova Iorque, um novo planejamento pode entrar em ação. Esse planejamento consistia em quatro passos: mapeamento informatizado e ampla comunicação dos dados criminais; rápida distribuição das forças policiais; aplicação de táticas eficazes de combate; e constante acompanhamento e avaliação de desempenho.

Paralelamente ao novo e moderno sistema da polícia baseado no diagnóstico dos delitos mais correntes e problemáticos na cidade e à nova divisão geográfica dos efetivos policiais de prevenção e patrulhamento ostensivo, foi criada uma nova autoridade submetida a uma permanente avaliação e revisão de resultados. Eram os chamados “Chefes de Zonas de

Nova Iorque”, que desenvolveram soluções de problemas com atenção a uma base geográfica e pontos focais.

Além disso, para que a população voltasse a confiar na polícia, para restabelecer a comunicação entre polícia e comunidade e para recuperar a sensação de segurança foi preciso a implementação do modelo de polícia comunitária, que já vinha sendo testado na cidade desde os anos 1980. O objetivo era também encorajar os cidadãos a participarem ativamente na identificação e na solução dos problemas de suas comunidades a partir de uma parceria entre ambas as partes. Um exemplo disso foi o programa denominado “Quadra Modelo”, que constituiu uma associação entre a polícia e a comunidade para melhorar as condições físicas de determinadas quadras nas vizinhanças residenciais e fazê-las mais seguras para os residentes. Esse programa consistia não só no melhoramento urbano, mas no treinamento dos residentes para que organizassem e melhorassem as quadras, através de programas de prevenção da criminalidade; as quadras que obtinham melhores resultados eram premiadas com o status “Quadra Modelo”.

Outro programa que envolvia a polícia nas questões sociais foi o “Programa de Entretenimento e Educação Interativo Após o Horário Escolar”. Esse programa tinha como objetivo proteger os jovens vulneráveis e era destinado à população entre 9 e 19 anos que morava em complexos habitacionais da cidade. Esses jovens passavam por curso de 10 semanas sobre liderança, responsabilidade, comunicação, prevenção de drogas, solução de conflitos, diversidade, tomada de decisões e jogos em equipe com a finalidade de gerar confiança neles próprios.

Os resultados obtidos através de tais mudanças foram notáveis. De fato a qualidade de vida na cidade foi recuperada e a taxa de criminalidade teve reduções espetaculares. Segundo Lemle (2006), no ano de 1990 o número de homicídios em Nova Iorque chegou ao recorde de 2.262. Em 2000, esses crimes haviam sido reduzidos em mais de 70% e continuaram caindo, tendo sido contabilizados 471 homicídios na cidade em 2009, ou uma taxa de 5,6 homicídios por 100 mil habitantes, segundo dados do FBI. O sucesso do programa teve repercussão mundial e o modelo foi sendo disseminado e utilizado em muitas outras cidades.

Associado a isso, outros fatores socioeconômicos contribuíram para atingir tal redução da violência, como o próprio *boom* econômico dos EUA no início dos anos 1990, com forte queda da taxa de desemprego, que diversos analistas consideram uma das causas da queda dos índices de criminalidade em praticamente todo o país (embora de forma menos acentuada que em Nova Iorque). E, ao lado das mudanças na esfera policial que ressaltamos acima, é importante ressaltar que o sucesso da política novaiorquina se deveu também a um esforço conjunto dos setores público e privado, com destaque, nestes últimos, para os ramos de

comércio e turismo, para a recuperação de áreas degradadas da cidade, como o Harlem e outros “guetos” que tradicionalmente registravam altos índices de homicídios.

3.3 – Conclusão: pontos convergentes

Nos três casos descritos acima, as cidades encontravam-se em situação de abandono e degradação institucional, ambientes propícios ao desenvolvimento de dinâmicas geradoras de crimes. As instituições policiais inspiravam mais insegurança que segurança, pois, além de não ter condições de atender às demandas locais, a estrutura institucional não proporcionava bons programas de capacitação e de carreira para os policiais, nem era capaz de coibir os altos índices de corrupção. Associado a isso, a população dessas cidades também chegou ao seu limite de insatisfação e passou a cobrar medidas mais radicais para o combate à violência e para a restauração da qualidade de vida local.

Podem-se perceber muitas semelhanças entre as ações que levaram à redução das taxas de criminalidade nessas regiões. Em todos os casos foi fundamental a reestruturação das polícias, o que incluiu demissão dos policiais corruptos e o treinamento de novos. O novo conceito de polícia comunitária também foi introduzido, implicando uma aproximação dos civis e da polícia com o objetivo de melhorar a comunicação entre ambos e obter mais informações sobre o que acontecia de fato nas áreas mais afetadas pela violência. O mapeamento criminal foi outro importante instrumento utilizado nos três casos para entender a dinâmica dos crimes e focalizar recursos nessas áreas mais problemáticas, aliado à descentralização das ações policiais, mais um recurso fundamental, pois a autonomia dos agentes de ponta (obviamente submetida a prestações de contas e a controles internos e externos) possibilita responder mais rapidamente às ocorrências e realizar as investigações necessárias.

Programas de mobilização e conscientização também foram aplicados nos três casos, conclamando a população a assumir responsabilidade para com o local onde vive e a cuidar dele. Além disso, destacam-se ações no âmbito socioeconômico como programas de educação e esporte para a população jovem mais vulnerável; recuperação de áreas degradadas, melhoria da iluminação pública, construção de escolas, aplicação de leis com limites de horários para o consumo de bebidas alcoólicas etc. Todas essas medidas atestam a fundamental articulação entre diversas áreas de atuação governamental, que tornou possível a melhoria simultânea da segurança e do bem estar da população local. Outro ponto importante observado nas três cidades foi a manutenção do comprometimento entre as gestões: mesmo nas épocas de eleições, os candidatos mantiveram o foco no trabalho que estava sendo desenvolvido para o combate à violência, sem a descontinuidade política que geralmente impede que programas de

médio e longo prazo possam frutificar. Observa-se, por fim, que as diferenças nas estruturas policiais - em Bogotá, polícia nacional; em Nova Iorque, municipal e em Diadema, estadual - não impediram que os conceitos de polícia comunitária, de reestruturação, de descentralização e de mapeamento criminal fossem adaptados a cada estrutura específica e aplicados com resultados satisfatórios.

Conclusão

O cenário de esvaziamento econômico por que o estado do Rio de Janeiro como um todo passou associa-se à perda do dinamismo industrial, à perda da centralidade da capital e ao deslocamento dos centros de negociação. Isso porque, em seu processo de desenvolvimento, a região não seguiu diretrizes bem definidas que revertessem problemas históricos e institucionais, e garantissem a continuidade do processo.

Atualmente, o estado tem muitas áreas em que o declínio econômico resultou em degradação e abandono, e que enfrentam sérios problemas de segurança, a exemplo da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, de regiões da Baixada Fluminense e de municípios do interior como Nova Friburgo. Por outro lado, há alguns pólos de intenso crescimento econômico onde a criminalidade violenta também aumentou muito. É o caso, entre outros, da Zona Oeste da capital e da região petrolífera da Bacia de Campos, em especial do município de Macaé.

Assim, o aumento da violência pode estar associado a ambas as situações, tanto o declínio econômico como o rápido crescimento. Diversos estudos focalizaram os dois tipos de cenários e perceberam, como questão em comum, a necessidade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local que levem em conta a segurança e a qualidade de vida da população.

O caso de Macaé, que escolhemos para focalizar nesta monografia, é de crescimento acelerado, não acompanhado, no mesmo compasso, por políticas de desenvolvimento social e urbano capazes de prevenir e minimizar os graves problemas trazidos por esse crescimento, numa área carente de infraestrutura. A cidade, antes da descoberta das reservas de petróleo na Bacia de Campos, crescia a um ritmo muito inferior ao do resto do estado. Em 1970, somente metade dos domicílios possuía iluminação elétrica, apenas cerca de 40% possuíam água canalizada e menos de 24% tinham instalações sanitárias. Essas mesmas taxas para o estado eram de 82%, 64% e 35%, respectivamente. A partir de 1974, a cidade passou a atrair empresas e pessoas em busca de oportunidades econômicas, o que resultou num gigantesco aumento da população. Enquanto a população do estado cresceu cerca de 70% entre 1970 e 2009, a de Macaé aumentou 325%. A região estava despreparada para receber esse crescimento e, além disso, a falta da formação técnica requerida para trabalhar na cadeia do petróleo fez com que grande massa de trabalhadores, atraída pelo *boom* econômico, não conseguisse colocação no mercado local. As conseqüências desse desenvolvimento desordenado são o aumento da ocupação irregular e favelização de terrenos, atraso na reforma

e na ampliação da infra-estrutura, congestionamentos no centro urbano, inflação local devido às altas remunerações da cadeia petrolífera e aumento expressivo dos índices de criminalidade e violência.

Este último aumento é mostrado pelos dados do Datasus: em 1980, a taxa de homicídios intencionais em Macaé era de 22 por cem mil habitantes e em 2007 havia quadruplicado, passando para 88 por cem mil, com um pico de 110 em 2004. Portanto, acompanhando o *boom* do petróleo, houve um salto da criminalidade letal no município, sendo os segmentos mais vulneráveis à violência homicida os jovens de 20 a 29 anos, do sexo masculino e com baixa escolaridade.

De acordo com dados da polícia, os crimes não-letais, em especial contra o patrimônio, também cresceram de modo muito acentuado. Em 1991, a taxa de roubos registrados na cidade foi de cerca de 128 por cem mil habitantes e em 2009 essa taxa foi de 668, ou seja, cresceu mais de 5 vezes em 18 anos.

O breve diagnóstico feito na monografia mostrou de forma genérica a relação entre desenvolvimento local e segurança pública, enfatizando o papel do poder local na melhoria da qualidade de vida da população, através de projetos sociais e infraestruturais nas áreas mais vulneráveis como forma de prevenir e reduzir a violência. Em 2008 e 2009 houve uma redução considerável da taxa de homicídios dolosos por cem mil habitantes em Macaé: de 77 em 2007, ela caiu para 53 e 35 nos dois anos seguintes, segundo dados policiais. É muito cedo para afirmar que esteja havendo uma reversão de tendência, mas algumas ações que começaram a ser implementadas no município – como a criação do Gabinete de Gestão Integrada, reunindo órgãos do estado e da prefeitura - talvez expliquem em parte essa diminuição da violência letal.

Projetos que integrem políticas sociais, ações de segurança pública e melhora da infraestrutura são muito importantes para reduzir os efeitos negativos do crescimento econômico, pois diminuem a desigualdade e melhoram o ambiente que facilita a criminalidade violenta. Para exemplificar, foram mostrados na monografia os casos de Diadema, Bogotá e Nova Iorque, em que a atuação do poder local foi fundamental no sentido de reduzir drasticamente os índices de criminalidade, revelando que, por estar mais próximo dos problemas do município, esse poder tem mais condições de compreender melhor sua dinâmica e focalizar recursos para as áreas mais vulneráveis. Nas três cidades, além disso, houve reestruturação das polícias e aproximação entre polícia e população, por meio do modelo de polícia comunitária, que melhora a comunicação entre ambos e permite obter mais informações sobre o que acontece nas áreas mais afetadas pela criminalidade. Em todas as três também foram desenvolvidos programas de mobilização e conscientização, convocando a

sociedade a assumir responsabilidade pelo local onde vive. Apesar de grandes diferenças entre eles, os três casos descritos indicam, portanto, que a combinação de ações específicas de segurança pública com ações socioeconômicas - como programas de educação e esporte para a população mais vulnerável, recuperação de áreas urbanas degradadas, construção de escolas etc. - é o que garante o sucesso de políticas de segurança desenvolvidas sob a coordenação dos poderes municipais.

Em suma, o trabalho procurou ressaltar a fundamental importância de um planejamento adequado ao contexto local, tanto no sentido de criar uma base sólida para o crescimento econômico como para gerar qualidade de vida, reduzindo desigualdades e prevenindo a geração de ambientes propícios à multiplicação da criminalidade violenta e das atividades ilícitas de modo geral.

ANEXO 1 – PIB de 2000 a 2007

Local	Valor (1.000.000 R\$)							População (hab)	PIB per capita (R\$)	
	Valor adicionado bruto						Impostos sobre produtos			
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração Pública	Total	PIB a preços de mercado				
2000	Estado	781,6	28549,2	89380,8	21834,4	118711,6	21043,2	139754,8	14493,7	9,6
	Rio de Janeiro	27,4	10234,8	50449,6	9508,1	60711,8	18019,0	78730,8	5882,3	13,0
	Macaé	17,8	928,8	783,4	235,3	1730,0	142,3	1872,3	134,9	13,9
2001	Estado	839,4	29638,2	96929,8	25089,6	127407,4	24691,6	152098,9	14669,0	10,4
	Rio de Janeiro	28,8	10311,6	53637,2	10723,9	63977,7	18623,7	82601,4	5924,0	13,9
	Macaé	20,4	1181,9	969,6	281,8	2172,0	272,6	2444,6	139,2	17,6
2002	Estado	800,7	35811,8	110674,5	28532,3	147287,0	24085,0	171372,0	14846,1	11,5
	Rio de Janeiro	28,4	11707,4	61976,0	12181,4	73711,8	17351,4	91063,2	5966,2	15,3
	Macaé	17,6	1731,2	1202,1	331,6	2950,8	322,3	3273,1	143,4	22,8
2003	Estado	903,5	42555,5	119838,7	30705,5	163297,7	24717,2	188015,0	15025,0	12,5
	Rio de Janeiro	31,4	12392,7	66548,2	13084,5	78972,3	18779,2	95751,5	6008,8	15,9
	Macaé	20,8	1940,1	1509,6	391,6	3470,5	481,6	3952,1	147,7	26,8
2004	Estado	1114,5	53656,8	130857,4	33486,8	185628,6	37316,4	222945,0	15203,8	14,7
	Rio de Janeiro	40,7	14877,9	70830,0	13977,1	85748,6	26926,1	112674,6	6051,4	18,6
	Macaé	23,6	2253,9	1819,1	497,7	4096,6	622,1	4718,7	152,1	31,0
2005	Estado	1072,8	62974,9	144460,4	37015,8	208508,2	38509,3	247017,5	15383,4	16,1
	Rio de Janeiro	41,0	12654,8	77818,0	15484,8	90513,8	27257,9	117771,7	6094,2	19,3
	Macaé	23,8	2859,6	1982,2	532,8	4865,6	436,8	5302,4	156,4	33,9
2006	Estado	1151,8	76597,8	158028,7	40290,3	233778,3	41548,8	275327,1	15561,7	17,7
	Rio de Janeiro	50,8	14163,1	83890,6	16648,3	98104,5	29921,6	128026,1	6136,7	20,9
	Macaé	27,1	3524,4	2279,4	633,5	5830,9	646,2	6477,1	160,7	40,3
2007	Estado	974,1	74984,7	174897,0	45321,0	250855,8	45912,0	298767,8	15420,5	19,2
	Rio de Janeiro	41,9	13771,9	93339,8	18354,4	107153,5	32405,8	139559,4	6093,5	22,9
	Macaé	28,8	2969,3	2731,4	767,2	5729,5	655,6	6385,1	169,5	37,7

Fonte: Fundação CEPERJ

Referências bibliográficas

- ACERO, Hugo. Reducción de la violencia y la delincuencia em Bogotá, Colombia, 1994-2002. *Revista Biomédica del Instituto Nacional de Salud*, 2002.
- _____. *Como Bogotá conseguiu melhorar sua segurança*. 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/30961>>. Acesso em 21 de junho de 2010.
- _____. *Seguridad más cerca de los ciudadanos: Un reto conjunto entre La Policía y La Administración de Bogotá*. 2005-2007. Bogotá, 2007.
- _____. *Ciudad y Seguridad em América Latina. La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales em Colombia*. S.n.t.
- _____. O pacificador de Bogotá. *Revista Veja*, edição 2061. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/210508/p_107.shtml>. Acesso em 21 de junho de 2010.
- ANDERSON, César Ortiz. É possível ter sucesso na redução da criminalidade. 2007. (traduzido por Aline Gatto Boueri). Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/31735>>. Acesso em 24 de junho de 2010.
- ANDREWS, William; BRATTON, William J. Delito e Castigo: O que aprendemos sobre policiamento. *City Journal*, 1999. (Traduzido do original em inglês por Nuno Doria). Disponível em <http://www.manhattan-institute.org/html/_cj-delito_e_castigo.htm>. Acesso em 24 de junho de 2010.
- BALESTRA, Florencia. *Prevenção do crime – programas e casos nos Estados Unidos*. 2006. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/271>>. Acesso em 23 de junho de 2010.
- BANCO MUNDIAL. *Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios*. 2006.
- BEATO, Cláudio; PEIXOTO, Betânia. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. *Prevenção da violência – o papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- BRAGA, Tiago. *Violência e desenvolvimento Regional: Estudo de duas áreas do interior do Estado do Rio de Janeiro*. Fevereiro 2007. Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CERQUEIRA, Daniel e CARVALHO, Alexandre. . Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. *Textos para Discussão*, 1284. Brasília, IPEA, junho de 2007.
- DATASUS. *Base de dados do Sistema Único de Saúde*. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Último acesso em 20 de agosto de 2010.

- FAURÉ, Yves A. *Macaé: internalizar as oportunidades do petróleo e diversificar a economia municipal*. O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, e-papers, 2005.
- _____. *Macaé: continuidade do crescimento municipal e ampliação das transformações locais nos anos 2000*. Novos Rumos para a Economia Fluminense. Rio de Janeiro, e-papers, 2008.
- _____; HASENCLERVER, Lia. O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, e-papers, 2005.
- _____; _____; NETO, Romeu e Silva. Novos Rumos para a Economia Fluminense. Rio de Janeiro, e-papers, 2008.
- _____; _____; CARVALHO, René. *Atividades fluminenses: as tendências econômicas estruturais a longo prazo*. O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, e-papers, 2005.
- FERNANDES, Camila. *A evolução da arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro*. Janeiro 2007. Monografia (Bacharelado em Economia). Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- FUNDAÇÃO CEPERJ. *Base de dados da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/>>. Último acesso em 01 de julho de 2010.
- GUINDANI, Miriam. *A criação de um novo paradigma em Diadema. Prevenção da violência – o papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- IBGE. *Base de dados do Instituto de Geografia e Estatística*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Último acesso em 27 de agosto de 2010.
- IPEADATA. *Base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Último acesso em 10 de julho de 2010.
- ISP. *Base de dados do Instituto de Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br>>. Último acesso em 20 de julho de 2010.
- KAHN, Túlio. *Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. Prevenção da violência – o papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- LA ROVERE, Renata e SILVA, Mauro Osório. *Desenvolvimento Econômico local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e seu entorno*. Rio de Janeiro, Ed. PoD, 2010.
- LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonarda. *Diagnóstico da Segurança Pública em Nova Friburgo*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/at_proj_conc_texto.php?cod_proj=226>. Último acesso em 30 de agosto de 2010.
- LEMLE, Marina. *Tolerância zero: menos crimes, mais racismos?* 2006. Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/82>>. Acesso em 24 de junho de 2010.

- MACAÉ – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. *Plano Municipal de Educação de Macaé*, s/d. Disponível em <http://www.macaerj.gov.br/semec/conteudo.php?idConteudo=240>. Acesso em 13 de janeiro de 2011.
- MUSUMECI, Leonarda. Segurança pública na Zona Oeste do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas. In: La Rovere, Renata e Silva, Mauro Osório. *Desenvolvimento Econômico Local da Zona Oeste do Rio de Janeiro e seu entorno*. Rio de Janeiro, Ed. PoD, 2010, p. 151-184.
- PAGANOTO, Faber. *Mobilidade e trabalho em Macaé/RJ, a “Capital do Petróleo”*. Dissertação do programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, fevereiro de 2008.
- RAMOS, Margarete. Habitação e saneamento: Indicadores no contexto do petróleo. *Revista Visões*, 5ª edição, volume 1, 2008.
- RICARDO, Carolina e CARUSO, Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Cidade, instituição?, 2007, p. xx-yy.
- SILVA, José Vicente da e GALL, Norman. *Incentivos perversos e segurança pública: A Polícia*. São Paulo, Instituto Braudel de Economia Mundial, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. *Prevenção da violência – o papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro – Macaé*. 2009.