



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação em

Saúde Coletiva

Brasil

de Souza Minayo, Maria Cecília; Constantino, Patrícia  
Visão ecossistêmica do homicídio

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 17, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 3269-3278

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63024424012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Visão ecossistêmica do homicídio

An ecosystemic vision of homicide

Maria Cecília de Souza Minayo <sup>1</sup>  
Patrícia Constantino <sup>1</sup>

**Abstract** Four cities were analyzed in term of homicide rates, namely two Brazilian and two Argentinian cities. In each country, a city with high homicide rates and another with low rates were studied over the same three-year period. The theoretical approach of complex systems was used as it examines the link between the local system in its internal interconnections, the influence of the external environment and psychic engagement, namely the interpenetration between the social system and subjectivities. The emphasis of the study and the comparisons were conducted using qualitative research with observation, the use of interviews and focal groups. The results show that in locations with high or low homicide rates, there is synergy between the external environment (macrosocial and macroeconomic politics), the social system (social organization, local government, community participation) and subjectivity, whether it is in the construction of solidarity or social disintegration. Studies about changes in the violent social systems show that persistent and coordinated actions that articulate economic, social and educational investments as measures to prevent and restrain homicides have a positive impact in historical terms.

**Key words** Homicide, External causes, Violence prevention

**Resumo** Analisam-se quatro casos de municípios em relação a suas taxas de homicídio: dois brasileiros e dois argentinos. Em ambos os países, estudou-se uma localidade com taxas elevadas de homicídio ao longo de três anos e outra com baixas taxas, no mesmo período. Utiliza-se a abordagem teórica dos sistemas complexos que considera uma articulação entre o sistema local em suas interconexões internas, a influência do contexto externo e o acoplamento psíquico, ou seja, a interpenetração entre o sistema social e as subjetividades. A análise dos pontos comuns entre os casos ocorreu a partir de uma pesquisa qualitativa com observação, uso de entrevistas e grupos focais. Os resultados mostram que tanto nas localidades que concentram altas taxas de homicídio como nas que apresentam taxas baixas existe uma sinergia entre ambiente externo (políticas macrosociais e macroeconômicas), o sistema social (organização social, governo local, participação comunitária) e a subjetividade, seja na construção da solidariedade seja na desintegração social. Estudos sobre mudanças nos sistemas sociais violentos mostram que ações coordenadas e persistentes que articulam investimentos econômicos, sociais e educacionais com medidas para prevenir e coibir os homicídios historicamente apresentam impacto positivo.

**Palavras-chave** Homicídio, Causas externas, Prevenção da violência

<sup>1</sup>Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Avenida Brasil 4036/700, Manguinhos. 21040-361 Rio de Janeiro RJ. cecilia@claves.fiocruz.br

## Introdução

Neste artigo, busca-se responder à seguinte pergunta: por que determinados espaços sociais (consideradas aqui como núcleos ecossistêmicos) apresentam taxas diferentes e opostas de homicídios durante períodos constantes? Para realizar este percurso, fez-se uma releitura de quatro estudos de caso realizados em municípios de médio porte em dois países diferentes, – Brasil e Argentina – dentro de uma visão ecossistêmica do fenômeno.

Por visão ecossistêmica entende-se a que, do ponto de vista da teoria dos sistemas sociais complexos, se refere a um núcleo central – um ecossistema é sempre arbitrariamente definido – e fechado sobre suas estruturas e elementos em permanente interação. Esse núcleo comum está cercado por um ambiente externo que ao mesmo tempo se diferencia dele e reconhece sua especificidade. E está acoplado (o que dentro da visão de Luhmann<sup>1</sup> quer dizer interpenetrado sem se confundir com) a um sistema psíquico (de identificação das pessoas) cuja organização tem regras próprias, mas é afetado pelos dispositivos do núcleo principal e o afeta, recursivamente. Ressalta-se que existe uma relação dinâmica entre essas três esferas, no entanto, elas não se dissolvem umas nas outras: interagem e se potencializam<sup>1</sup>. Cada um dos quatro casos é aqui considerado um sistema social que influencia e é influenciado pela subjetividade dos moradores e relacionado ao contexto externo.

Algumas teorias tentam explicar a relação de determinados espaços sociais com a incidência de altas ou baixas taxas de homicídios e criminalidade. A mais antiga é a chamada *Teoria da Desorganização*, desenvolvida por autores como Thomas e Znaniecki<sup>2</sup>. Esses pesquisadores mostraram como o rápido crescimento econômico e populacional e o intenso movimento de migração interna na cidade de Chicago no início do século XX propiciaram desintegração e desorganização das forças sociais tradicionais, criando ambiente ideal para aumento da criminalidade. A tese da Teoria da Desorganização<sup>2-4</sup> é que a participação em atividades comunitárias desenvolveria nas pessoas um senso de pertencimento que, por sua vez, reforçaria a coesão social e coibiria crimes e delinquências. A desorganização social, ao contrário, ocorreria frente à inabilidade de uma comunidade para realizar objetivos comuns e resolver seus problemas como pobreza, deterioração territorial, excessiva mobilidade residencial, heterogeneidade étnica e fracos laços de comunicação.

A Teoria da Desorganização acabou caindo em desuso porque apresentava um esquema muito simplificado de análise da realidade. No entanto, tomou novo impulso nas duas últimas décadas do século XX a partir de trabalhos de alguns autores<sup>5,6</sup> que elaboraram e deram forma a um modelo sistêmico que incorpora a interferência e a relação de fatores internos e externos nos espaços sociais<sup>7</sup>. Os fatores internos seriam o controle informal, os laços sociais, o capital social e a cultura local; e os externos, o controle formal exercido pelos órgãos de segurança, as políticas sociais e a política econômica.

## Método

As pesquisas que dão origem a este artigo foram realizadas em quatro localidades, sendo duas na Argentina e duas no Brasil. A escolha dos lugares obedeceu aos seguintes critérios: (1) municípios com mais de 100.000 habitantes, excluindo-se as capitais; (2) dois em cada país com comportamentos diferentes em relação aos homicídios: um com elevadas taxas e tendência de crescimento pelo menos nos últimos três anos; outro com baixas taxas e tendência de queda; (3) para a seleção levou-se em consideração uma análise preliminar dos óbitos por homicídios e causas externas nas capitais, regiões metropolitanas e municípios do Brasil e províncias e municípios da Argentina no período 1980 a 2007.

Para o grupo com queda da taxa de homicídios (3,5/100.000) e melhora da qualidade da informação nos últimos três anos foi selecionado o município de Jaraguá do Sul em Santa Catarina no Brasil e o de San Rafael, em Mendoza na Argentina com 3,9/100.000. Para representar o grupo com elevadas taxas e aumento nos últimos três anos, selecionaram-se os municípios de Paulista, em Pernambuco (55,1/100.000 habitantes) e o de Venado Tuerto (4,5/100.000), no Departamento de General Lopez, Província de Santa Fé.

Ressalta-se que o Brasil como um todo e a maioria de seus municípios costumam ter taxas muito mais elevadas de homicídio do que os municípios argentinos. No entanto, buscou-se preservar os mesmos critérios já referidos para analisar os pontos comuns e as diferenças dos municípios entre si e dentro dos países. Com base e em diálogo com os estudos epidemiológicos, trabalhou-se com a abordagem qualitativa de estudos de caso<sup>8</sup>, buscando-se olhar o fenômeno do homicídio e da criminalidade por diversos ângulos. Mas a ênfase dos estudos de caso se deu

na observação da dinâmica local e na percepção dos moradores.

O estudo dos casos deu ênfase apenas aos aspectos discursivos dos entrevistados a respeito do problema em pauta: gestores de segurança pública, de assistência social, conselheiros tutelares (no Brasil), policiais, líderes comunitários, professores de ensino fundamental e de ensino médio, profissionais de saúde que atuam em atenção básica, estudantes, jovens religiosos, jovens em conflito com a lei e familiares de jovens e jornalistas que fazem a cobertura dos crimes (Argentina).

Os resultados são apresentados seguindo categorias de análise que, apesar das diferenças de abordagem, possam ser examinadas em todas as quatro situações: dinâmica interna da comunidade e de seus diferentes atores; atribuição de causas para a situação quanto aos homicídios e criminalidade; e perspectivas de futuro ou de mudança.

Para a análise ecossistêmica, foram utilizados alguns conceitos desenvolvidos por pesquisadores que trabalham com as especificidades dos espaços sociais em relação à violência e à criminalidade: “capital social”, “eficácia coletiva” e “efeitos de reciprocidade”, entendendo-os, dentro de uma polaridade binária: ou seja, os três conceitos podem ser utilizados para explicar tanto a presença como a ausência da solidariedade e da interação social<sup>1</sup>.

Por “capital social” entende-se a posse de recursos intangíveis, produzidos nas relações entre as pessoas e que facilitam a ação social em benefício mútuo<sup>9</sup>. O conceito de “eficácia simbólica” ressalta a importância da habilidade para agir desenvolvida por determinada comunidade, o que depende, em grande parte, da confiança mútua e da solidariedade entre os cidadãos para criar redes efetivas de controle e de coesão social entre os moradores<sup>10</sup>. E o conceito de “efeito de reciprocidade” considera que a estrutura da localidade e a subjetividade dos moradores influenciam e são influenciadas pelo crime ou pelas relações saudáveis de forma recursiva e retroalimentadora<sup>1</sup>.

## Resultados

### Dinâmica interna dos dois municípios brasileiros

**Paulista** tem o dobro da população de Jaraguá do Sul (300.466 habitantes e 143.123 respe-

tivamente). Nessa última, o índice de Gini (0,38), o IDH (0,855) e o PIB, 2.979.318 bilhões de reais (para 2008), são substancialmente melhores, o percentual de pobres (5,1) é seis vezes menor, assim como a taxa de analfabetismo (1,2). Enquanto em Paulista no mesmo período os dados mostram um PIB, 1.612.924 bilhões, apesar do dobro da população; Índice de Gini, 0,55; IDH, 0,799; percentual de pobres, 30,4%; e taxa de analfabetismo, 6,0. Outros indicadores de infraestrutura, de educação e de saúde não discrepam tanto. No entanto, as taxas de homicídio ajustadas para os últimos três anos são 15 vezes mais elevadas em Paulista (55,1/100.000) quando comparadas a Jaraguá do Sul (3,5/100.000 habitantes).

Em Paulista, muito mais que em Jaraguá do Sul, existem instabilidade demográfica (crescimento acelerado da população) e econômica, altas taxas de desemprego, altos percentuais de população pobre, índice elevado de desigualdade, subemprego e deterioração da renda dos trabalhadores formais. A pesquisa qualitativa mostra com mais intensidade os elementos internos e externos dessa diferenciação.

Em seu conjunto, todos os entrevistados de Paulista percebem e citam o alto risco de morrerem assassinados no município e esse problema foi referido de modo um tanto fatalista: *o caminho é esse, deixe-se morrer, eu sou já uma defunta [em potencial]* (familiar de um jovem) – como algo que marca a identidade local, por sua vez repercutida pela mídia *todo mundo aqui vive com medo*.

As explicações para o clima de derrota frente à criminalidade variam, embora todos os entrevistados citem em primeiro lugar e, como determinante, a presença das drogas – sobretudo do crack – e o papel dos traficantes no aliciamento de jovens, acertos de contas entre usuários e vendedores. Outra associação com a criminalidade, citada por assistentes sociais e educadores, é a família desestruturada, cujas figuras parentais de referência são fracas ou moralmente negativas: pais e parentes ausentes ou envolvidos com a criminalidade ou prostituição, o que os torna incapazes de impor limites morais aos filhos: *o abandono dentro da própria residência, da própria família é um fator forte demais* (Secretaria de Assistência Social).

Um terceiro elemento associado por muitos entrevistados ao excessivo número de homicídios é a densidade populacional crescente (uma população que na década de 1970 era de 57.000 habitantes e hoje chega a mais 300.000) com enor-

me proporção de pessoas pobres, o que consideram fruto dos períodos econômicos falidos (primeiramente um longo ciclo da cana de açúcar e um segundo de fábricas têxteis) seguidos, atualmente, por um movimento de intensa especulação imobiliária. Esses processos, segundo jovens, líderes comunitários e moradores mais antigos, cronificaram o desemprego, o subemprego e a informalidade das ocupações da população pobre, de suas moradias, do uso da infraestrutura urbana e seu pouco apreço à educação formal. Os altos percentuais de pobres (30,4%) e de desempregados, segundo as autoridades ouvidas, levam à falta de circulação de recursos financeiros na cidade: *é um município populoso, as condições financeiras da população são baixas e a condição prejudicada de acessibilidade às oportunidades de emprego e educação, de forma que esse conjunto de fatores influencia fortemente para que [os jovens] entrem na criminalidade* (chefe de gabinete do prefeito).

As taxas elevadas de homicídio vêm sendo abordadas por vários setores, embora a hegemonia das ações ocorra dentro da área e da concepção de segurança pública enquanto policiamento: aumento do efetivo de policiais, aumento e melhoria dos equipamentos de inteligência e integração da gestão. Existem alguns programas específicos para jovens como “Agentes da Paz”, que atuam no policiamento preventivo, e o “Pacto pela Vida” em que são propostas ações de promoção da saúde. Há muitos outros projetos governamentais vigentes no município, como cursos profissionalizantes, atividades de lazer, expansão da Estratégia Saúde da Família e programa Bolsa Família para os moradores mais necessitados.

Apesar de todas as intervenções governamentais, os moradores consideram difícil conseguir resultados, pois as vítimas de homicídios – geralmente jovens e adultos pobres – não pertencem a um grupo específico. Suas condições socioeconômicas, como também de educação, são semelhantes às dos outros moradores. Alguns jovens assim se expressaram no grupo focal: *é muita gente pobre, sem condições, baixa qualidade do ensino e grande evasão escolar*, embora como em todo o país, o acesso à educação fundamental seja universal.

Uma questão muitas vezes interpretada de forma simplista por quem se propõe a prevenir a violência é o lazer em Paulista. O acesso a esse valor importante para qualquer comunidade foi assinalado pelos jovens e pelos policiais como associado ao aumento dos homicídios. Eles comentam que os locais e as datas de eventos co-

memorativos e os espaços como discotecas são palcos de disputas de “galeras” ou de acertos de contas entre facções criminosas rivais. *A maioria dos homicídios é cometida em situações em que os jovens saem para discotecas e também para usar drogas* (estudante). Nas datas comemorativas também é citada a saída dos presos das cadeias para visitarem suas famílias como potente facilitador de criminalidade: *nos finais de semana quando liberam os presos em regime semiaberto e nas datas comemorativas o número de crimes aumenta, assim como a sensação de insegurança dos moradores [...] Há muito homicídio na saída dos presídios* (Policiais).

A pouca força das igrejas, principalmente da igreja católica, também foi assinalada, embora alguns jovens tenham se referido aos efeitos positivos dos encontros de lazer e de convivência protegidos pelos ambientes religiosos. No âmbito das famílias, foi particularmente ressaltado o peso negativo da violência física e psicológica, da exploração infantil e do abandono (mesmo com pais presentes) como facilitadores da criminalidade e como dificultadores dos processos socializadores e de aprendizagem na escola. *A família errada, mãe cachaceira, pai cachaceiro, filho drogado é filho solto na rua, pode ter 10 anos, aí chega [alguém] e diz: vamos matar!* (estudante). As mortes ocorrem entre envolvidos com drogas e têm baixa escolaridade, mas há muitos homicídios cometidos por brigas em bares, de casais, por ciúmes, abuso sexual de mulheres e estupro.

Um líder comunitário de Paulista resumiu assim a situação local: *a gente tem notado que é um sistema [...] de ausência de ações e de consequência de ações que têm contribuído para essa situação*. Essa é uma sábia síntese sistêmica e que encontra respaldo nos estudos de localidades com elevadas taxas de criminalidade.

Deu-se ênfase neste texto à situação de Paulista porque ela poderia ser considerada exemplar da complexidade dos processos sociais e subjetivos que atuam nas ocorrências de homicídios: não são apenas os indicadores demográficos, econômicos, sociais, de saúde, de educação e de ambiente que, por se, explicam o acirramento e a persistência da violência. Para compreendê-los, é preciso entrar também na história, na cultura e nas representações locais onde não só os costumes se reproduzem, mas também as crenças e as identificações os corroboram.

**Jaraguá do Sul** tem uma população de 143.123 habitantes que, como Paulista, se concentra nos jovens e adultos de até 49 anos. Sua taxa de homicídios ficou em 3,5/100.000 nos últimos três

anos. Seu IDH é mais elevado que o do Brasil e de Santa Catarina e nele é muito pequena a proporção de pobres (5,1%). Possui melhor distribuição de renda que Paulista e a média do País. É um município com atividades industriais e econômicas diversificadas, incluindo-se o turismo. Sua taxa de desemprego é de apenas 2,15%, o que, do ponto de vista econômico se considera pleno emprego. Igualmente, a taxa de analfabetismo é baixa (1,2% da população) e a rede escolar e de saúde é bastante sólida (o que em dimensões, não em qualidade, também é bastante expressiva em Paulista).

Os homicídios não constituem um problema para os moradores. Os poucos fatos ocorridos são lembrados com nomes e circunstâncias e geralmente atribuídos às chamadas causas tradicionais como violência entre parceiros íntimos, ciúmes, brigas em bares. Outras questões aparecem como mais relevantes: é o caso das mortes no trânsito. No entanto, a preocupação com as drogas e com as bebidas alcoólicas observada em Paulista se repete aqui. *Os nossos problemas hoje são mais com drogas e alcoolismo. O crack é bem forte entre adolescentes* (Conselheiro tutelar).

Para explicarem o clima de tranquilidade do município, os moradores apresentam vários fatores: a qualidade de vida, a grande oferta de empregos formais, o policiamento ostensivo, a confiança nas instituições, as bases familiares sólidas, a religião, a cultura do trabalho e o espírito empresarial: *aqui o pessoal trabalha muito e não tem tempo para pensar nisso* [cometer homicídio]. *Tem muito emprego e não trabalha quem não quer* (jovem). Esses argumentos foram apresentados com maior ou menor ênfase por todos os interlocutores. Nas entrevistas, as autoridades chamaram atenção para os investimentos que fazem em educação e saúde e também atribuem um papel importante à cultura “alemã”, voltada para o progresso material. Muitas pessoas ouvidas se referiram com diferentes palavras à *cultura de um povo trabalhador, pacífico, não armamentista e pouco afeito a festas e concentrações* (citação de uma educadora).

Essas que seriam consideradas qualidades, demonstra, por outro lado, uma sociedade bastante fechada em seu sistema, o que é ressaltado, sobretudo, por jovens em conflito com a lei. Eles se queixaram muito do excesso de controle, falta de liberdade e permanente vigilância por parte dos moradores e dos policiais. Por sua vez, os moradores atribuíram os maus que existem em Jaraguá do Sul, como situações de pobreza, criminalidade e uso de drogas, à presença de imi-

grantes de outros estados e localidades. *Nós temos alguns bairros aqui na periferia que são um pouco complicados, que são pontos de drogas, são pessoas que vieram de fora. Vieram principalmente do Paraná* (conselheiro tutelar).

Um ponto assinalado por quase todos para configurar a coesão interna de seu sistema social é o peso dos diversos Conselhos, das associações comunitárias e da vigilância dos próprios cidadãos: *as pessoas são muito solidárias e estão sempre alertas. Se desconfiam de alguma coisa, elas não ficam quietas. Exigem que se tomem provisões* (profissional de saúde). Tendo em vista as baixas taxas de homicídio, não existem estratégias para preveni-los. No entanto, se observa na cidade e nas falas das pessoas uma integração das áreas de segurança, educação, saúde, gestão social voltada para criar um ambiente seguro e saudável. Assim como existem comunidades terapêuticas que se encarregam do tratamento de pessoas com problemas de alcoolismo e drogas e programas que focam outras questões que a sociedade local considera mais relevantes, como prevenção de acidentes de trânsito e de violência intrafamiliar.

Em resumo, aqui também funciona um sistema complexo de ações e interações em que causas e consequências se potencializam, mas ao contrário de Paulista, fazem crescer a efetividade do respeito à vida dos cidadãos: existe uma presença forte dos elementos externos (empresas e dinâmica socioeconômica) que influencia positivamente o sistema social e a socialização dos indivíduos.

### **Dinâmica interna dos dois municípios argentinos**

É importante assinalar que as províncias, departamentos e municípios argentinos apresentam, em geral, taxas de homicídio muito mais baixas que as regiões, estados e municípios brasileiros e as diferenças observadas nas taxas são menores entre eles. No entanto, nos dois casos estudados foi possível observar fatores que explicam a maior ou a menor incidência das taxas de homicídio, ajustadas para o triênio de 2007 a 2009. No município de General López (população de cerca de 200.000 habitantes), na Província de Santa Fé, região agropecuária situada no centro do país, aprofundou-se o caso de Venado Tuerto onde as taxas são de 4,5/100.000 habitantes. E na Província de Mendoza, região vinícola da Argentina, o estudo de caso ocorreu no município de San Rafael, com população um pouco

menor que a de Venado Tuerto e taxas de homicídio de 3.9/100.000.

**Venado Tuerto** constitui uma referência regional para o setor saúde, o poder judiciário e o sistema educacional, abrigando subsedes de universidades nacionais. Ao longo da história, o município foi atravessado por dois fatos importantes: a construção de uma estrada de ferro, no final do século XIX, que propiciou a chegada de imigrantes para o trabalho no campo; e na segunda metade do século XX, forte desenvolvimento industrial do setor metalmecânico. Nos arredores do centro urbano emergiram moradias populares e conjuntos habitacionais para os trabalhadores, criando-se um padrão irregular de crescimento urbano e um clima de desconfiança social em relação aos locais onde vivem.

Não são elevados os padrões de homicídios em Venado Tuerto se comparados aos brasileiros (4.5/100.000), mas há um clima de insegurança no município. Geralmente os crimes são atribuídos pelos interlocutores a três causas principais: elevado grau de desigualdades sociais pois nessa região agropecuária, a riqueza tende a se concentrar nas mãos de poucas famílias; um sentimento de decadência econômica, social e moral, expresso numa leitura nostálgica do passado e recriminação dos jovens que tenderiam a desobedecer às normas de convivência social pelo uso de drogas e brigas entre bandos; e, atualmente, à chegada na região de muitos trabalhadores imigrantes para o cultivo de soja, criando-se na população local um sentimento de desconfiança e de insegurança em relação aos “de fora”.

Além desse quadro comum de explicações gerais, o conjunto dos entrevistados se refere a um problema mais profundo de desarticulação e de falta de diálogo na gestão das instituições que direta ou indiretamente se ocupam da prevenção da violência e da atenção aos eventuais danos e traumas causados por ela. Vários interlocutores, sobretudo gestores locais, reclamaram do sistema jurídico-policial que responde ao governo provincial e não se coordena com a municipalidade. Internamente, para manter a segurança da localidade, apostaram em programas sociais de prevenção da violência de gênero e em estratégias de intervenção urbana, como limpeza e iluminação pública.

No entanto, os profissionais que trabalham nos programas governamentais e nas ONG de prevenção da violência reclamaram de três pontos: falta de recursos para realizar ações necessárias; ausência de integração entre os órgãos; e pouco investimento na formação das pessoas que

deveriam se organizar em rede para prevenir e punir os crimes e as delinquências. A imprensa local foi destacada pelo seu papel na apuração dos crimes e na divulgação dos problemas, cobrando providências das autoridades.

O abuso de drogas e de ingestão de álcool, sobretudo nos finais de semana, foi apontado como importante fator associado a brigas que, por vezes, levam à morte, principalmente de jovens, o grupo social que mais pratica crimes e mais morre por violência. No entanto, como no caso de Jaraguá do Sul, os profissionais de saúde assinalaram que os maiores problemas com os quais e se defrontam são o abuso de drogas e álcool entre os jovens e a violência intrafamiliar.

Em resumo, no conjunto, os entrevistados em Venado Tuerto assinalaram a falta de perspectiva comum entre as várias agências públicas e não governamentais e de recursos para os programas de prevenção e coibição da violência, como os responsáveis pelo clima de insegurança vivenciada no município.

O **Departamento de San Rafael** tem sua população concentrada na cidade e em pequenos municípios na montanha. Ao contrário de Venado Tuerto, onde as políticas de prevenção da violência estão desconectadas, aqui, os vários entrevistados (policiais, educadores, profissionais de saúde, gestores, jovens, profissionais que atendem às emergências e jornalistas) atribuem o baixo nível de conflitos e crimes a uma rede organizada de prevenção da violência em que se coordenam agências provinciais e municipais. Por exemplo, a polícia, como em toda a Argentina, obedece ao nível provincial, mas se articula com o governo local por meio do policiamento comunitário e tem um programa amplo de atenção às vítimas. Todos os representantes locais entrevistados falarão da relevância da prevenção à violência intrafamiliar – problema que eles identificam como o principal e do qual resultam brigas, agressões e até mortes – e do esforço de consolidação de uma rede composta por todos os que devem dar atenção ao problema.

Durante o trabalho de campo foi possível acompanhar as ações dos diferentes agentes e constatar que realmente existe uma rede de segurança e defesa social integrada pela polícia comunitária e pelos profissionais de educação e saúde que busca prevenir e atender (do ponto de vista médico e psicológico) às pessoas que sofrem violência. Esse conjunto de atores considera que nos últimos anos aumentaram o consumo de drogas, – o que tem repercussões na violência interpessoal – e os acidentes de trânsito,

sobretudo com motos. Relataram que as estatísticas de agressão aumentam nos finais de semana (como foi constatado também em Venado Tuerto e Paulista) e costumam acontecer no contexto do abuso de álcool e drogas. Os policiais destacaram que as diversas formas de delinquência se concentram na periferia da cidade onde vive a população mais pobre.

Em resumo, ainda que as estatísticas mostrem pouca diferença entre as taxas de mortes por homicídio em São Rafael e Venado Tuerto, neste último município, a sociedade local sente muito mais insegurança que atribui à falta de eficácia coletiva dos órgãos públicos e não governamentais. Um ponto importante a ser enfatizado, é que nesse município há tantas entidades governamentais quanto em San Rafael e há mais entidades não governamentais atuando, embora cada uma aja por si. Já, em San Rafael, praticamente não se encontraram organizações governamentais voltadas para prevenção da violência, pois a rede pública se encarrega da defesa e dos direitos dos cidadãos.

## Discussão

Das situações tratadas acima, dar-se-á ênfase a quatro aspectos: a questão da comunicação, a cultura e a histórica local, a influência do ambiente externo, e o papel das intervenções sociais.

O primeiro é a questão da comunicação, elemento central do dinamismo dos sistemas sociais complexos<sup>1</sup>. Esse movimento interno de interação constitui o que Coleman<sup>9</sup> denomina *capital social* e é construído e valorizado pelas instituições e pelas pessoas. Fica evidente que em Jaraguá do Sul e em San Rafael os laços sociais e as relações internas que promovem a solidariedade social estão internalizados pela cultura; enquanto em Paulista e Venado Tuerto ressalta-se a dispersão de esforços. Nessas duas localidades não faltam propostas a favor da consolidação de uma cultura de paz. As narrativas empíricas até sugerem que nelas existam mais programas socioeducativos e de segurança pública que nos dois primeiros municípios. Mas, a existência de laços sociais e de capital social não explicam, per se, a capacidade de enfrentamento da criminalidade e dos homicídios<sup>11</sup>: são elementos necessários, mas não suficientes. O conceito mais potente parece ser o de *eficácia coletiva*<sup>10,12</sup> que ressalta a importância das redes de comunicação para promover o controle social e a coesão entre os moradores, como se observa em Jaraguá do Sul e San Rafael.

Um segundo ponto a ser ressaltado é a importância da cultura e da história local<sup>11</sup> na reprodução de valores e sua distribuição entre os cidadãos, uma vez que o tipo de relação da comunidade com o crime ou com a delinquência é um fenômeno de longa duração<sup>4</sup>, em que entram em jogo processos sociais e econômicos, a forma como se deu o crescimento da sociedade local e a distribuição de poder. Tomando o caso de Paulista, ressalta-se que além de uma saga em que ciclos de riqueza e decadência se alternaram e se sucederam, as desigualdades sociais aí são históricas e persistentes, como o mostra o índice de Gini, e as altas taxas de criminalidade são corroboradas por várias subculturas, valores e estruturas sociais em competição. Esse conjunto de fatores diminui a eficácia coletiva para enfrentar os problemas, cria um sentimento de desistência e de impotência frente à criminalidade e o homicídio é visto como uma fatalidade inevitável.

Existe, como dizem os autores que estudam sistemas complexos, um *efeito de reciprocidade* entre o comportamento do sistema social e o dos sujeitos: boas escolas, acesso a empregos, ambiente limpo, saudável e seguro geram convivência pacífica e cidadã e as pessoas tendem a buscar locais assim para viver, como é caso realçado nas falas dos moradores de Jaraguá do Sul. E vice-versa: medo e insegurança geram déficit de coesão e de participação na vida comunitária reduzem a vontade das pessoas de se engajarem no controle social formal ou informal e cria-se uma espécie de cinismo em relação às normas legais, como se constata em Paulista e, em menores proporções, em Venado Tuerto. Nesse vácuo de controle social, os delinquentes costumam assumir o poder e usar sanções cruéis aos que os desrespeitam, criando assim uma subcultura do crime temida por todos<sup>13,14</sup>. Ao contrário, nas localidades com baixas taxas de delinquência, como Jaraguá do Sul e San Rafael, há mais consenso, uniformidade e clareza quanto aos valores comuns<sup>4</sup>, expressos no estilo de vida e nutridos pelos grupos locais de referência como igrejas, famílias, empresas e associações diversas.

Um terceiro ponto a comentar é a influência do ambiente externo sobre o sistema social. Sabe-se que os efeitos de políticas macroeconômicas e macrossociais influenciam as taxas de criminalidade e de informalidade em localidades violentas. Existe evidência empírica de que a desindustrialização e o desinvestimento (como no caso de Paulista) redundam em aumento no número de desempregados e de pobres, em instabilidade demográfica, em incremento de residências pre-

cárias e não legalizadas e em ocupações informais. Nesses municípios, como num círculo vicioso, fogem as oportunidades econômicas e de turismo e cresce o isolamento territorial e social dos moradores. Mas não são apenas os empreendimentos econômicos que se afugentam, também o poder público ainda que invista em programas sociais em localidades em decadência econômica, o faz de forma descoordenada.

Por fim, é importante refletir sobre o papel de intervenções sociais para provocar mudanças e redução das taxas de homicídios. Nesse ponto, alguns exemplos brasileiros, embora digam respeito a favelas e bairros de periferia urbana e não a municípios, são interessantes. Um dos casos de maior sucesso de que se tem notícia é a intervenção do “Programa Fica Vivo” do Estado de Minas Gerais, cujo objetivo é reduzir os homicídios em áreas onde sua concentração seja alta, combinando ações preventivas e repressivas. As ações preventivas incluem participação comunitária e suporte social para solução das questões locais e tem foco em propostas para e junto com os jovens. As ações repressivas visam a dar resposta rápida do sistema policial e judicial, de forma a aumentar a probabilidade de apreensão de armas e de prisão dos delinquentes. Avaliação de impacto realizada por Peixoto et al.<sup>15</sup> indica que o *Fica Vivo* conseguiu reduzir a criminalidade e os homicídios em todas as seis áreas onde foi implementado, o que vem ocorrendo desde 2002, embora seus resultados sejam distintos em cada uma delas. Duas observações cabem aqui: a primeira diz respeito à coesão interna da sociedade local e à capilarização diferenciada do programa entre os moradores, o que reforça a ideia de que a reorganização e a transformação social são caminhos de possibilidades e nunca uma certeza dada. A segunda observação vem a partir de uma constatação dos avaliadores de que nas localidades com mais tempo de existência do programa os resultados tendem a ser melhores. Ora, esse ponto ressalta o papel importante da reprodução cultural que exige tempo para se consolidar.

Outro caso emblemático no foco deste estudo é o que ocorreu na cidade de São Paulo, onde as taxas de homicídio caíram de 56,4 em 1996 para 14,9 em 2008<sup>16</sup>. Embora sejam necessárias cautelas quanto aos fatores explicativos para a queda, alguns elementos devem ser ressaltados: São Paulo apresentou declínio importante nas taxas de homicídios em todas regiões da cidade e em todos os grupos sociodemográficos, mas a queda foi mais relevante nas áreas com maior grau de exclusão social e nos grupos considera-

dos de maior risco: homens jovens de 15 a 24 anos. Esse declínio, segundo análises<sup>16</sup>, resultou na redução de outras iniquidades, uma vez que investimentos sociais e econômicos, de educação, de saúde, de segurança pública, de desarmamento da população e de integração dos moradores nas várias formas de atuação contemplaram as áreas de exclusão extrema. Foi o caso de Jardim Ângela, por exemplo, uma favela com cerca de 300.000 habitantes da periferia de São Paulo que já foi considerada pela ONU a localidade mais violenta do mundo (117 homicídios por 100.000 habitantes em 1996) e que nesse período teve uma queda de 73,3% nas taxas.

Um terceiro exemplo é o “Programa de Policia Pacificadora” (UPP) da cidade do Rio de Janeiro, sempre acompanhado de uma política abrangente denominada “UPP Social”. Essa ação vem sendo uma das responsáveis pela diminuição acentuada nas taxas de homicídio que em 2000 eram de 51,0 e em 2010 baixaram para 26,2 por 100.000 habitantes, uma queda de 46,9%<sup>17</sup>. Estudos desagregados por áreas da cidade mostram que nas regiões onde há UPP, os homicídios tiveram queda de até 77%<sup>18</sup>. Ressalta-se que a UPP Social reúne esforços das esferas municipal, estadual e federal e também de empresários, das áreas públicas de educação, saúde e ambiente e da sociedade civil. Projetos e programas são planejados para cada território (já ocupado por UPP), sempre a partir das demandas da comunidade que atuam junto com as forças externas que se unem a ela, de forma comunicativa e interativa. No caso do Rio de Janeiro, não se pode esquecer também, a influência de importantes fatores macroeconômicos que fizeram aumentar os empregos formais e diminuir a informalidade em todos os seus aspectos.

Todos os três exemplos ressaltam o investimento tanto na coerção do crime como na coesão social e embora nenhum deles possa ser transplantado, cada um a seu modo demonstra que os processos históricos de criminalidade e de excesso de homicídios, aparentemente cronificados, são passíveis de serem modificados quando se juntam as forças internas e externas a favor da vida e da inclusão social.

## Conclusões

Do ponto de vista metodológico é importante ressaltar que apesar das discrepâncias das situações e dos dados das quatro localidades, os casos permitem uma leitura a respeito do que dificulta

e do que promove a segurança, a defesa social e o respeito à vida. Definitivamente, a ação policial é apenas um dos elementos a ser levado em conta, embora haja necessidade de que ela esteja presente e seja preventiva, eficaz e legal. Em muitos casos, como os dos programas Fica Vivo e das UPP, pela especificidade dos locais onde se implantaram, a força coercitiva tem que se impor primeiro, numa operação de retomada do território pelo Estado. No entanto, não existe nenhum exemplo histórico de que a ação de cunho policial apenas tenha tido eficácia transformadora.

Uma segunda conclusão importante é de que tanto nas localidades com concentradas taxas de homicídio como nas que apresentam taxas baixas existe uma sinergia do ambiente externo (políticas macrossociais e macroeconômicas) com o sistema interno (organização social, governo local, participação comunitária) e com o sistema psíquico (a subjetividade) dos moradores, seja na construção da solidariedade seja na responsabilidade pela desintegração social. Como num efeito cumulativo, os espaços sociais em desvantagem são menos seguros, menos atendidos, têm menos serviços de proteção e o controle formal sempre chega a reboque dos homicídios e da criminalidade. Geralmente, até as forças de repressão ao crime na sua comunicação com a população das áreas socialmente desfavorecidas costumam tratar os moradores com truculência e crueldade, como se eles fossem merecedores desse comportamento. Igualmente, nas localidades com altas taxas de homicídio existe um efeito de reciprocidade (negativo) visível: aumento de moradias precárias e da informalidade no trabalho e no trato da coisa pública; aumento

de consumo de drogas ilegais; disputas de poder entre narcotraficantes ou entre gangues rivais; colapso do sistema de segurança pública; aumento do desemprego, sobretudo, de jovens; pouco apreço à educação formal; cultura da violência; desprezo pelas normas de convivência e de legalidade; e colapso de fatores dissuasórios.

Um terceiro ponto a se ressaltar é que, o fato de um município ter baixas taxas de homicídios não indica que nele inexistam outras formas de violência. Por exemplo, Jaraguá do Sul tem elevadas taxas de causas externas (63,3/100.000), cujas especificidades merecem aprofundamento. Em todos os quatro municípios, os entrevistados assinalaram a forte presença da violência intrafamiliar (de cunho patriarcalista), das drogas e do alcoolismo e de acidentes de trânsito, particularmente, pelo uso de motocicletas.

Por fim, é importante ressaltar a necessidade de um conjunto de intervenções articuladas quando se pensa em mudanças nas situações de elevadas taxas de homicídios: investimentos socioeconômicos; educação e formação de qualidade, sobretudo para os jovens, condizentes com as necessidades do mercado de trabalho; políticas sociais efetivas; participação dos cidadãos nas ações comunitárias e ações que fortaleçam a cidadania em convergência, confluência e recíproca potencialização por meio de redes que se comunicem e se fortaleçam ao longo do tempo: qualquer mudança não ocorre da noite para o dia. A cultura da violência é sedimentada nas estruturas sociais e se reproduz na consciência dos cidadãos, tornando-se naturalizada. Por isso, as desconstruções são lentas, mas sempre possíveis.

## Colaboradores

MCS Minayo e P Constantino participaram igualmente de todas as etapas de elaboração do artigo.

## Referências

1. Luhmann N. System as difference. *Organization* 2006; 3(1):37-57.
2. Thomas WI, Znaniecki. The polish peasant in Europe and America. Chicago: University Press of Chicago; 1918.
3. Sutherland EH. *Principles of Criminology*. Chicago: University of Chicago Press; 1924.
4. Shaw CR, McRay H. Juvenile delinquency and urban areas. Chicago: Chicago University Press; 1969.
5. Stark R. Deviant places – a theory of the ecology of crime. *Criminology* 1987; 25:893-909.
6. Bursick R. Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects. *Criminology* 1998; 26:519-551.
7. Bursik R, Grasmick HG. *Neighborhoods and crime*: the dimensions of effective community control. New York: Lexington; 1993.
8. Minayo MCS. *O desafio do conhecimento*. 12ª Edição. São Paulo: Editora Hucitec; 2008.
9. Coleman J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* 1988; 94:S95-120.
10. Sampson RJ, Morenoff JD, Earls F. Neighborhoods and violent crime. *Science* 1999; 277:918-924.
11. Taylor R. Fear of crime, social ties and collective efficacy. *Justice Quarterly* 2002; 19:773-795.
12. Kubrin C, Weitzer R. Relatiory homicide: concentrated disadvantange and neighborhood culture. *Social Problems* 2003; 50:157-180.
13. Bruce MA, Roscigno V, McCall OL. Structure, context and agency in the reproduction in black-on-black violence. *Theoretical criminology* 1998; 2:29-55
14. Sampson RJ, Wilson WJ. Toward a rece theory of race, crime and urban violence. In: Hagan J, Petter-son R, editors. *Sampson RJ, Wilson WJ. Crime and inequality*. Stanford: Stanford University Press; 1995. p. 37-54.
15. Peixoto BT, Andrade MV, Azevedo JP. *Prevenção e controle de homicídios: uma avaliação de impacto no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar; 2008. (Texto para discussão, n. 337)
16. Peres MFT, Vicentin D, Lima RS, Souza ER, Carda M, Cardia N, Adorno S. Queda dos homicídios em São Paulo: uma análise descritiva. *Rev Panam Salud Pública* 2011; 29(1):17-26.
17. Waiselfisz JJ. Mapa da violência 2012. *Os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari; 2012.
18. Rio de Janeiro. Instituto de Segurança Pública. *Estatísticas de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*. [site na Internet]. 2012. [acessado 2012 ago 18]. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=241>

---

Artigo apresentado em 10/05/2012

Aprovado em 23/07/2012

Versão final apresentada em 13/09/2012