

Segurança pública e homicídios intencionais: fatores socioeconômicos e políticas públicas no Espírito Santo (1980-2022)

Matheus Boni Bittencourt¹

¹Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, Brasil

Este estudo visa a explicação das taxas de homicídios intencionais no Estado do Espírito Santo, entre 1980 e 2022, em função dos determinantes estruturais (socioeconômicos e sociodemográficos) e das políticas de segurança pública e apoio social. Empregamos um método misto, que articula a análise histórica e documental de discursos com a construção de modelos quantitativos multivariados, buscando compreender a agenda e formulação das políticas de segurança pública e mensurar os múltiplos fatores da violência, inclusive os próprios programas governamentais. Constatamos que o governo estadual foi prolífico na elaboração de programas de segurança pública, demonstrando a persistente centralidade da área na agenda governamental, mas enfrentou dificuldades de governança e governabilidade na implementação, prejudicando a sua eficiência. A desigualdade de renda e o acesso a armas de fogo contribuíram para aumentar os homicídios intencionais, enquanto as despesas públicas em apoio social e segurança pública não tiveram impactos relevantes, apesar de variações significativas e modestas entre os efeitos dos programas estaduais de segurança pública.

Palavras-chave: Homicídio intencional, determinantes sociais, políticas públicas, segurança pública.

Public Safety and Intentional Homicides: Socioeconomic Factors and Public Policies in Espírito Santo (1980-2022)

This study aims to explain the rates of intentional homicides in the state of Espírito Santo between 1980 and 2022 as a function of structural determinants (socioeconomic and sociodemographic) and public security and social support policies. We used a mixed method, combining historical and documentary analysis of discourses with the construction of multivariate quantitative models, seeking to understand the agenda and formulation of public security policies and to measure the multiple factors of violence, including the government programs themselves. We found that the state government has been prolific in drawing up public safety programs, demonstrating the persistent centrality of the area on the government agenda, but has faced difficulties of governance and governability in implementation, hindering their efficiency. Income inequality and access to firearms contributed to an increase in intentional homicides, while public spending on social support and public safety had no relevant impact, despite significant and modest variations between the effects of state public safety programs.

Keywords: Intentional homicide, social determinants, public policies, public safety.

Introdução

Neste artigo, apresentamos uma análise da trajetória histórica da taxa de homicídios intencionais no Estado do Espírito Santo desde 1980, explicando-a por vários fatores, com atenção especial para o possível impacto da implementação de diversos programas de segurança pública entre 1999 e 2022. Nesse período, os governos espírito-santenses foram prolíficos na elaboração de programas estaduais de segurança pública voltados para o controle da criminalidade violenta, o que demonstra a força desse tema na agenda governamental e junto à opinião pública local.



No entanto, também foi um período conturbado na segurança pública, tendo em vista as altas taxas de homicídios intencionais e a escalada destas de 1980 a 2009. Fatores sociais, econômicos e demográficos, como a desigualdade econômica e a proporção de jovens, ajudam a explicar essa trajetória, assim como a difusão de armas de fogo.

Na maior parte do tempo, predominou uma visão estritamente conservadora da segurança pública, dentro do tradicional modelo militar e punitivo de policiamento, que é centrado na reatividade e na força ostensiva. Além disso, a gestão específica da área também sofreu diversas crises internas, relativas à gestão das polícias e prisões, envolvendo greves e motins policiais, atuação de grupos de extermínio, uso da tortura e rebeliões nas prisões, conflitos internos à cúpula político-administrativa da segurança pública, protestos massivos e tensões com os diversos governos federais. Os documentos administrativos prometiam a modernização e integração das polícias e focalização do policiamento em crimes, espaços e grupos sociais tidos como mais problemáticos, enquanto o discurso dos agentes políticos, muitas vezes, abraçava a retórica da guerra ao crime.

Depois desse momento, por volta de 2010, a situação parece ter gradualmente se invertido, apresentando uma queda gradual da taxa de homicídios intencionais, e uma agenda governamental que enfatizava a complementaridade das ações policiais e de apoio social na estratégia de redução da violência e incremento da segurança. Teriam os programas de segurança pública contribuído para a redução dos crimes letais intencionais? Buscamos a resposta a essa pergunta por meio de um método misto, pelo qual partimos de uma análise interpretativa dos textos programáticos e legais, fontes qualitativas, construindo uma narrativa histórica, e depois testamos os impactos das variáveis socioeconômicas, demográficas, criminológicas e políticas (os programas de segurança) por meio de modelos de regressão multivariada.

Os resultados sugerem que é possível aumentar a qualidade do gasto em segurança, tornando-o mais efetivo para a redução dos homicídios intencionais, ainda que os resultados sejam muito modestos. No entanto, tentativas de modernização presas ao paradigma da dissuasão policial-penal podem gerar efeitos perversos, “racionalizando” práticas tradicionais. Por isso, as políticas públicas de segurança e prevenção da violência, se quiserem ser efetivas, precisam aplicar conhecimentos interdisciplinares e coordenar ações entre diversos setores e agências, delimitando, por meio de métricas objetivas, os focos de maior vulnerabilidade e sensibilidade da violência criminal.

Determinantes dos homicídios intencionais

A pobreza já foi considerada uma explicação válida para a criminalidade violenta, tendo em vista a desproporcional vitimização violenta e o encarceramento dos pobres por crimes. Essa relação

parece se confirmar nos estudos intramunicipais, que mostram os bairros mais pobres, com pior infraestrutura, proporção de desempregados, escolaridade e renda abaixo da média e menor oferta de serviços públicos, como aqueles que tendem a concentrar os homicídios nos municípios e microrregiões (RAMÃO; WADI, 2010; DANTAS, 2022).

No entanto, essa afirmação contém duas falácias: de que a maior vitimização dos pobres na escala “micro” implicaria, na escala “macro”, em maior criminalidade nos municípios ou estados com maior pobreza *stricto sensu*, e de que as condenações criminais são uma amostra representativa do universo de pessoas que praticam crimes (SOARES, 2008). Na verdade, é possível que a maior riqueza média possa ser até uma fonte de criminalidade, ao incitar a cobiça e propiciar mais oportunidades para lucrar usando a força para extrair renda ou dominar a oferta de mercadorias ilegais. Por outro lado, maior renda é também sinônimo de mais arrecadação tributária e, por conseguinte, de maior financiamento de políticas públicas e associativas que poderiam reduzir as taxas de crimes violentos (COHEN; FELSON, 2006; CULLEN, 1994; CUSSON, 2008; ROSENFELD, 2009).

Porém, é consistente com a alta vitimização dos mais pobres que o nível macro de desigualdade ou exclusão social induza a maior violência criminal. Os mais ricos têm mais recursos para adquirir serviços e equipamentos de segurança privada e para se mobilizar por mais e melhor policiamento nos locais onde moram e circulam, ou para exigir punição aos criminosos quando são vitimizados (RIBEIRO; CANO, 2016). Na outra ponta, o acúmulo de desvantagens socioeconômicas pode se associar à desvalorização da própria vida e liberdade dos pobres e grupos estigmatizados (MISSE, 2010). Argumenta-se também que a desigualdade econômica pode condicionar uma elevação do nível macrosocial de violência criminal, pois induziria ao agravamento da tensão social entre a prescrição generalizada dos objetivos legítimos de “sucesso” e a distribuição fática desigual dos meios legítimos para “vencer” em uma ordem social (MERTON, 1938).

A “privação relativa”, sentimento de frustração desenvolvido por indivíduos e grupos ao comparar a própria situação com a dos mais bem-sucedidos e afortunados, causaria um sentimento de frustração, pois as desigualdades de oportunidades legítimas são percebidas como privilégios e injustiças, o que relativizaria a legitimidade do esforço legítimo e tornaria o crime (inclusive o violento) mais um meio para expressar os ressentimentos e obter os bens desejados (AGNEW, 1992, 2015; CURRIE, 1997).

Ademais, a desigualdade econômica enfraqueceria os freios morais e comunitários contra o engajamento criminal entre os jovens na base da pirâmide social. Isso ocorre, porque o desequilíbrio de recursos fragmenta e polariza a sociedade, criando uma estrutura social na qual

vantagens e oportunidades se concentram no topo e desvantagens e exclusões se acumulam na base. A coesão social é solapada em favor de um cenário competitivo e hostil, especialmente nas vizinhanças desprivilegiadas dos centros urbanos, para onde convergem as famílias pobres em busca de custos mais baixos para a moradia, formando um cenário de escassez de apoio social, confiança e oportunidades que favorece a formação de grupos criminais juvenis (CURRIE, 1997; LYNCH; BOGGESS, 2016).

Os efeitos macrossociais da desigualdade econômica na criminalidade violenta, porém, não se mostram sempre significativos ou consistentes na pesquisa empírica. Há divergências de definição, medida e resultados, relativas à escala da análise, mensuração ou se o efeito é de curto ou longo prazo, e sobre quais tipos de crime a desigualdade produz aumento ou não (RESENDE; ANDRADE, 2011; RIBEIRO; CANO, 2016; RUFANCOS *et al.*, 2013).

No mesmo sentido dos argumentos que ligam a desigualdade à violência criminal, espera-se que as prestações socioeconômicas do Estado, via “gastos sociais”, terão efeitos inversos à desigualdade de recursos entre indivíduos e famílias. A política pública social representa tanto um esforço distributivo a favor dos mais vulneráveis quanto uma possível mitigação dos efeitos da desigualdade. Teria, por isso, o poder de reduzir a tensão social como fonte de motivação criminal, e fortalecer laços familiares e comunitários, robustecendo o apoio social à conduta legítima entre os jovens (CULLEN, 1994; RUDOLPH; STARKE, 2020).

Nos contextos de vulnerabilidade social, o uso compulsivo de substâncias psicoativas pode favorecer agressões em conflitos interpessoais, atuando como um precipitador de tensões emocionais e redutor do autocontrole em situações de interação nas quais há forte consumo de álcool e cocaína, por exemplo, ou a própria compulsão pode motivar a prática de crimes instrumentais, como roubos, furtos e extorsão, com o propósito de obter recursos para adquirir as drogas (BEATO FILHO *et al.*, 2001; GOLDSTEIN, 1985; KILSZTAJN *et al.*, 2003; MINAYO; DESLANDES, 1998; SAPORI, 2020; ROSENFELD, 2009). Além disso, tanto a chance de uso da violência em um conflito, quanto de um desfecho fatal para a agressão tornam-se maiores quando há armas de fogo em posse de uma ou mais partes. Assim, a arma de fogo não necessariamente é o motivador, mas é um meio que torna a violência mais fácil e mais letal, qualquer que seja a intenção ou finalidade de quem a utiliza. A difusão dessas “tecnologias da violência” (CURRIE, 1997) aumenta a oportunidade e gravidade das agressões físicas entre a população (HEMENWAY *et al.*, 2000; HEPBURN; HEMMENAY, 2004).

A exclusão socioeconômica e o uso de drogas (lícitas e ilícitas) e de armas de fogo conjugam-se com frequência nos mercados ilícitos. Trata-se de atividades que visam ao lucro com a negociação

de bens e serviços ilegais e criminalizados, condição que muitas vezes sujeita os seus operadores imediatos à repressão policial e penal, como também a disputas violentas entre os próprios atores, dada a ausência de proteção jurídica e administrativa das posses e acordos, com a consequente necessidade de basear as transações na confiança pessoal e na ameaça de retaliação armada. Por essas razões, as franjas mais vulneráveis à repressão e a conflitos armados desses mercados são operados exatamente por agentes economicamente marginalizados, que possuem escassas oportunidades no mercado de trabalho, como jovens negros de baixa escolaridade (MINAYO; DESLANDES, 1998; ROSENFELD, 2009; SAPORI, 2020). Os mercados ilícitos também possuem setores mais discretos, menos visíveis e pouco visados, operados por atores de maior status socioeconômico, atuando em atividades como lavagem de dinheiro e corrupção, com laços estreitos com setores legais da economia e mesmo da administração pública e, por isso mesmo, muito menos vulneráveis à violência homicida e à repressão policial e penal (MISSE, 2010; SERRANO-LÓPEZ, 2020)

Já os efeitos do policiamento e da punição são mais controversos. Alguns argumentam que o efeito da justiça criminal se dá pelo mecanismo da transformação sociocultural no médio e longo prazo, induzida pela consolidação do monopólio estatal da violência legítima, pois pune o uso privado da força e oferece vias de mediação legal para a resolução dos conflitos (CUSSON, 2000), processo concomitante a transformações político-culturais mais amplas. Outros argumentam que a repressão policial-penal eleva a chance de captura e condenação, aumentando os riscos e reduzindo, assim, o benefício esperado do crime para o criminoso, o que pressupõe que os atores sociais são capazes de calcular os custos e benefícios do crime, inclusive o risco de captura e condenação (BECKER, 1968; CLEMENTE; WELTERS, 2007). O modelo mental da dissuasão policial e penal, embora nem sempre seja explicitado, é predominante na política e nas instituições de segurança pública e justiça criminal, no Brasil (ZANETIC *et al.*, 2016).

De toda maneira, é muito questionada a capacidade das políticas de segurança pública tradicionalmente implementadas no Brasil para assegurar o monopólio estatal da violência física e dissuadir a violência, por meio do acesso à justiça e à segurança e da resolução de uma boa proporção dos crimes violentos registrados. Isso ocorreria tanto indiretamente, pela baixa eficácia e eficiência da investigação criminal, quanto diretamente, pelas altas taxas de letalidade policial. Soma-se a isso que a “dissuasão”, nesses moldes de uso ostensivo da força, visando à neutralização dos criminosos por meio do confronto armado ou do encarceramento, é tradicionalmente considerada a única política de segurança pública válida e viável (ZANETIC *et al.*, 2016), às vezes contraposta apenas pela consideração de que a criminalidade violenta possui bases socioeconômicas que não caberia à polícia enfrentar. Essa visão tem base em uma concepção militarizada do policiamento,

que é tradicionalmente hegemônica no discurso político e midiático sobre a segurança pública, e ligada tanto à organização formal da maior parte do efetivo policial brasileiro, formado por “militares estaduais” que são “auxiliares e reservas do Exército” e externamente controlados por uma justiça militar estadual, quanto a uma tradição jurídico-penal caracterizada pela presunção de culpa, procedimentos sigilosos e hierarquização dos suspeitos e vítimas dos crimes. Grupos altamente vulneráveis à violência letal intencional, como os jovens pobres (e negros ou indígenas), são vistos como inimigos internos do Estado e não merecedores de direitos individuais, num discurso paradoxal, pois a violência é instrumentalizada retoricamente para justificar o uso real da violência letal no policiamento (ADORNO, 2002; BITTENCOURT, 2013, 2015; CANO, 2006; DE LIMA, 1989).

As respostas político-institucionais à insegurança social, à violência criminal e à crise do modelo tradicional de segurança pública do Brasil não estão isentas de tendências contraditórias, mesmo sob governos progressistas (AZEVEDO; CIFALI, 2015; CAMPOS; AZEVEDO, 2020). Muitas vezes, o diagnóstico é que o problema é meramente quantitativo: faltam armas, policiais, dinheiro e instrumentos jurídicos duros para prender, processar e encarcerar criminosos. Por isso, a solução consiste na criação de tipos penais, aumento de tempo de prisão e flexibilização de garantias individuais (CAMPOS; AZEVEDO, 2020), ao lado do aumento de efetivos, aquisição de equipamentos modernos e demais medidas que se expressam, de maneira geral, em aumento do orçamento público destinado à função de segurança e policiamento (SANTOS, GONTIJO; AMARAL, 2015). Uma leitura simplista da ideia de dissuasão criminal apenas repõe, com incremento quantitativo, o paradigma tradicional do uso ostensivo da força armada pela polícia, ao estilo de um “exército de ocupação”, contra “marginais” e em defesa dos “cidadãos de bem”. Assim, ocorre o sacrifício seletivo das garantias legais e da justeza procedimental em prol da “eficiência” policial e punitiva, medida em prisões, o que leva ao encarceramento em massa. Nos casos mais extremos, tal concepção legitima a tortura e o extermínio de suspeitos “marginais” pela polícia, novamente de maneira seletiva, em nome da segurança dos “de bem” (AZEVEDO; SINHORETTO; SILVESTRE, 2022; MISSE, 2010; RIBEIRO; MACHADO; SILVA, 2012).

Nas últimas décadas, porém, alguns governos estaduais e municipais, às vezes em parceria com governos federais, buscaram inovar na formulação e implementação de políticas públicas de segurança e prevenção da violência. Essas políticas tiveram como objetivo enfrentar as questões diversas que assolam a segurança pública no Brasil, como a baixa resolução dos crimes, especialmente os violentos; a desconfiança popular nas polícias e no judiciário; a alta letalidade policial; a vitimização policial; o envolvimento de policiais em redes criminosas em busca de vantagens ilícitas; a fragmentação do policiamento, em geral reativo e sem critérios objetivos de prioridade

e focalização; a desconfiança e rivalidade entre as polícias; a ausência, fragmentação ou baixa qualidade dos dados e informações criminais, policiais e penitenciárias; a não utilização (ou má utilização) dos dados e informações para o planejamento e controle da ação policial e na investigação criminal; a dificuldade ou impossibilidade de acesso à justiça formal para a resolução de conflitos e demandas por cidadãos socialmente vulneráveis; a intimidação e assassinato de possíveis testemunhas pelos criminosos; e o foco unilateral na repressão e negligência da prevenção social da criminalidade.

Para enfrentar essas questões, esses programas lançaram mão de diversas ferramentas de governança pública, planejamento estratégico, gestão do conhecimento, pesquisa social aplicada, análise de dados, tecnologia de informação, avaliação de políticas públicas, além de ferramentas mais específicas para a área, como (re)treinamentos dos agentes de segurança, ouvidorias de polícia, dispositivos de coordenação entre as múltiplas agências policiais e judiciais etc. Em resposta ao centralismo formal, fragmentação prática e reatividade, buscou-se uma coordenação integrativa dos esforços dos órgãos policiais e jurídicos e, às vezes, até de serviços públicos sociais e organizações da sociedade civil, com objetivos definidos pela focalização (geralmente territorial) e priorização (em geral, por tipo de crime). Apesar de enfrentarem enorme resistência política ou organizacional, e problemas de continuidade, financiamento e liderança institucional, alguns desses programas lograram alguma efetividade contra os crimes violentos, em comparação com o modelo tradicional (BARREIRA; RUSSO, 2012; BORGES, RIBEIRO; CANO, 2012; RATTON; DAUDELIN *et al.*, 2018; JUSTUS *et al.*, 2018; KOPITTKKE; RAMOS, 2021; LEITE, 2014; MACÊDO, 2012; NASCIMENTO, 2014; PIMENTA, 2016; PORTELLA; ; SILVA *et al.*, 2018; STORINO, 2008; SULIANO; OLIVEIRA, 2013).

Apesar da “camisa de força” institucional que a arquitetura legal e a tradição organizacional da segurança pública no Brasil impõem, algumas das iniciativas apresentaram resultados promissores (KOPITTKKE; RAMOS, 2021), ainda que haja uma real dificuldade para romper com dinâmicas que ensejam, por exemplo o encarceramento em massa e a seletividade policial e penal (AZEVEDO; CIFALI, 2015; ZANETIC *et al.*, 2016).

Métodos e materiais

Realizamos uma pesquisa documental com textos programáticos oficiais, legislação e testemunhos documentados (depoimentos, discursos e entrevistas), os quais foram submetidos a uma Análise de Discurso, procedimento qualitativo que teve como objetivo a compreensão dos valores e crenças que nortearam a produção do documento, entendido como rastro, veículo e expressão

das relações de poder sociopolítico vigentes naquela conjuntura. Organizamos esses documentos programáticos em uma sequência, com o propósito de identificar a construção de políticas públicas de segurança explicitamente articuladas, com propostas delimitadas de redução da violência homicida intencional, em contraposição às tradicionais políticas de segurança pública centradas no encarceramento e no confronto. Nesse sentido, a análise qualitativa dos documentos programáticos ressaltou a formação de agenda da segurança pública e as diferenças propositivas de cada mandato executivo, bem como serviu de base para a construção de variáveis binárias para os programas estaduais de segurança pública.

Para verificar o impacto dessas políticas, utilizou-se uma regressão multivariada, inicialmente apenas com variáveis socioeconômicas e sociodemográficas, posteriormente acrescentando despesas públicas em segurança e sociais, e finalmente um termo de interação, obtido pela multiplicação da despesa em segurança pública pelo valor da variável binária relativa a cada programa estadual de segurança pública, utilizando sempre a política tradicional como referência, sendo o resultado dessas variáveis no modelo o efeito diferencial de cada uma das estratégias político-administrativas em questão (Yip; Tsang, 2007).

Para essa análise quantitativa, utilizamos dados de mortalidade do SIM/DATASUS e dados sociodemográficos e socioeconômicos do IPEADATA e IBGE, entre 1980-2022, exceto a despesa em segurança pública, que vai de 1985 a 2021, de acordo com a disponibilidade de dados. As variáveis relativas a gastos públicos foram atualizadas por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como base janeiro de 2023.

Aplicamos um ajuste à taxa de homicídios intencionais, que foi construída pelos seguintes procedimentos: somamos o número de mortes por agressão ao número de mortes por operações de guerra, em seguida somamos a uma proporção das mortes violentas por intenção indeterminada igual à proporção de mortes por agressão e operações de guerra sobre o conjunto das mortes por causas externas com intencionalidade conhecida (agressões, suicídios, acidentes etc.) e, finalmente, somamos com uma proporção das mortes por causas mal definidas igual à proporção das mortes por agressão e operações de guerra sobre o conjunto da mortalidade por causas conhecidas:

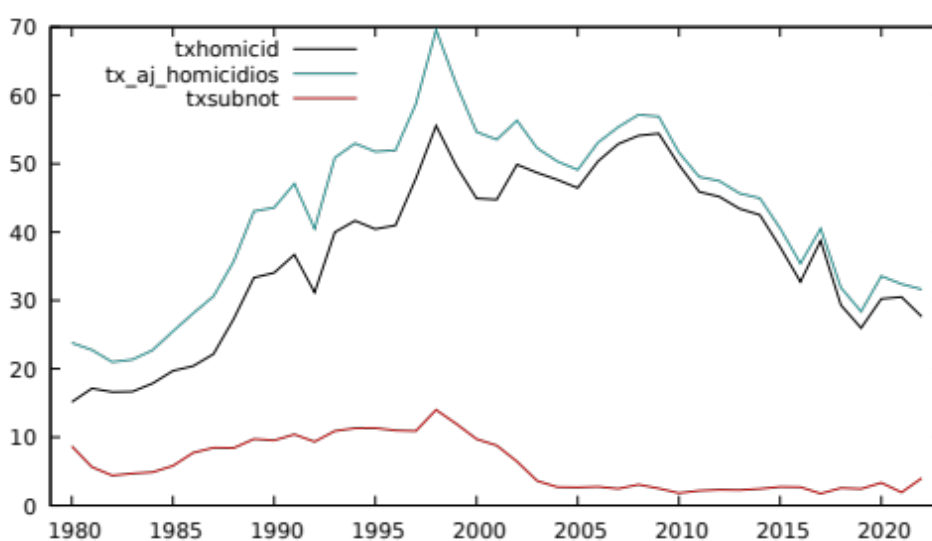
$$TxAjHomicid = ((Hi + ((Hi/Mvid) * Mvii) + ((Hi/Mcc) * Mcd)) * 100000) / \text{População}$$

Na qual, *TxAjHomicid* é a taxa ajustada de homicídios intencionais por 100 mil habitantes; *Hi* é o número de mortes por agressão e confrontos militares ou policiais; *Mvid* é o número de mortes violentas por intenção conhecida (agressões, confrontos, suicídios e acidentes); *Mvii* é o

número de mortes violentas por intenção indeterminada; Mcc é o número de mortes por causas conhecidas; e Mcd é o número de mortes por causas desconhecidas.

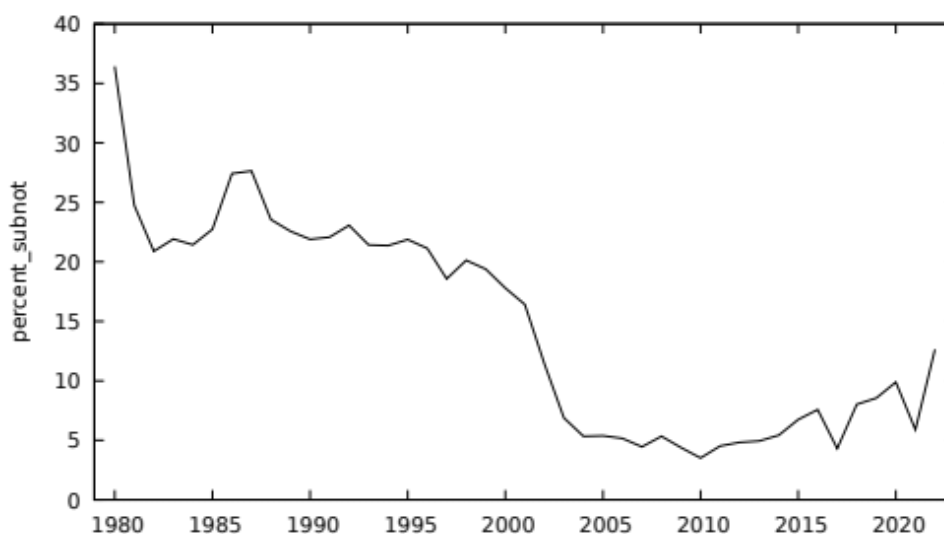
Como é possível observar, a taxa de assassinatos presumivelmente subnotificados foi maior nos anos 1980 e 1990, mas claramente o nível de crimes letais intencionais foi maior nos anos 1990 e 2000. A redução da taxa de homicídios intencionais nos anos 2010 coincidiu com um aumento da subnotificação (Figura 2), embora o segundo não explique totalmente a primeira, como fica evidente na Figura 1:

Figura 1: Taxa “oficial” e “ajustada” de homicídios no Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria, com dados do DATASUS e IBGE

Figura 2: Percentual de subnotificação estimada no Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria, com dados do DATASUS e IBGE

No Quadro 1, um resumo das variáveis:

Quadro 1 – descrição, fonte e sinal esperado das variáveis de interesse

variável	código	descrição	fonte	forma usada	sinal esperado
Desigualdade de renda	Gini	Média móvel de 5 anos do índice Gini de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita.	PNAD-IBGE	linear	+
Renda per capita	PIB_per_capita	Produto Interno Bruto Estadual por habitante a preços constantes.	PNAD-IBGE	log	0
Consumo de drogas e álcool	uso_drogas_alcool	Mortalidade por intoxicação por drogas ilícitas por 100.000 de habitantes.	SIM-DATASUS; IBGE	linear	+
Acesso a armas de fogo	armas_de_fogo	Média do percentual de homicídios e de suicídios por arma de fogo.	SIM-DATASUS	linear	+
Proporção de homens jovens	homens_jovens	Percentual de homens entre 15 e 29 anos entre os residentes	IBGE	log	+
Apoio social público	apoio_social_EM	Soma da despesa estadual e municipal em previdência e assistência sociais, educação e saúde por habitante.	IBGE; STN-IPEADATA	log	-
Dissuasão policial	seg_pub_estad	despesa estadual em segurança pública e defesa nacional por habitante.	IBGE; STN-IPEADATA	log	-
Implementação do Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (PROPAS)	s_PROPAS	Soma despesa estadual em segurança pública e defesa nacional por habitante entre 1999 e 2002.	IBGE; STN-IPEADATA; análise documental	log	-
Implementação do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS)	s_PESPDS	Soma da despesa estadual em segurança pública e defesa nacional por habitante entre 2007 e 2010.	IBGE; STN-IPEADATA; análise documental	log	-

Quadro 1 – Continuação

variável	código	descrição	fonte	forma usada	sinal esperado
Implementação do Programa Estado Presente em Defesa da Vida (Estado Presente)	s_Estado_Presente	Soma da despesa estadual em segurança pública e defesa nacional por habitante entre 2011 e 2014 e entre 2019 e 2022.	IBGE; STN-IPEADATA; análise documental	log	-
Implementação do Programa Ocupação Social	s_Ocupacao_Social	Soma da despesa estadual em segurança pública e defesa nacional por habitante entre 2015 e 2018.	IBGE; STN-IPEADATA; análise documental	log	-
Taxa ajustada de homicídios intencionais	Tx_Aj_Homicid	Número de vítimas de homicídios intencionais por 100 mil habitantes	SIM-DATASUS; IBGE	log	dependente

Fonte: Elaboração própria

Construímos medidas descritivas sincrônicas e temporais, bem como um conjunto de modelos de mínimos quadrados ordinários no aplicativo GRET. A forma funcional escolhida foi mista de log-log e log-lin, com apoio do teste RESET, utilizando erros padrão robustos HAC, largura de banda 2 (Núcleo de Bartlett). Os modelos que incluíram o impacto dos programas de segurança não exibiram problemas de autocorrelação.

Descrição dos resultados

Entre o final dos anos 1990 até 2022, o governo estadual do Espírito Santo foi prolífico na produção de programas de segurança pública e prevenção da violência, o que revela a importância do tema na agenda governamental e as convergências e divergências entre os sucessivos governadores. No Quadro 2, podemos ver uma comparação esquemática entre os diversos programas, com o “+” indicando elementos presentes, e o “-”, elementos ausentes, em cada uma das políticas:

Quadro 2 – comparação entre os programas de segurança pública do Estado do Espírito Santo

Nome	Política tradicional de segurança pública	Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública (PROPAS)	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (PESPDS)	Programa Estado Presente em Defesa da Vida	Programa Ocupação Social
código	seg_trad	PROPAS	PESPDS	Estado_Presente	Ocup_Social
Período	1980-1998; 2003-2006	1999-2002	2007-2010	2011-2014; 2019-2026?	2015-2018
Foco em homicídios	-	-	-	+	+
Foco territorial	-	-	-	+	-
Controle de armas	-	-	+	+	+-
Modernização policial	+	+	+	+	+-
Uso de indicadores	-	+	+	+	+
Prevenção Social	-	-	-	+	+
Militarização de presídios	+-	+	+-	-	-
Privatização de prisões	+-	-	+	-	-
Vigilância eletrônica	+-	+	+	+	+
Incidentes críticos	Diversos (letalidade policial, grupos de extermínio, motins etc).	Escândalos no executivo e legislativo estaduais. Crise fiscal.	Exposição de crimes contra a humanidade nas prisões.	Dificuldades de coordenação intersetorial. Protestos de 2013. Tensão com o governo Bolsonaro.	Motim da Polícia Militar em fev. 2017. Ajuste fiscal.

Fonte: Elaboração própria, com base em análise documental

A seguir, uma análise interpretativa com base na documentação relativa a cada um destes programas.

PROPAS (1999-2002)

Apresentado em 1999 pelo Governador José Inácio Ferreira, o programa Nova Arquitetura dos Órgãos de Defesa Social (Decretos 4.557-N e 4.558-N de 10 de dezembro de 1999), instituído em 1999, foi rebatizado e ampliado como Programa de Planejamento de Ações de Segurança

Pública (PROPAS), em 2000 (Decreto nº 036-R, de 31. De março de 2000). Representava o primeiro programa estadual de segurança pública no Espírito Santo, antecipando o 1º Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2002b; ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2002).

O PROPAS consistiu em um conjunto de projetos e subprojetos, visando reformas pontuais da organização policial estadual, como a sua modernização tecnológica e administrativa, integração entre as polícias, monitoramento eletrônico das vias públicas e criação de um sistema estadual de métricas e indicadores criminais.

O programa foi elaborado por oficiais da Polícia Militar e delegados da Polícia Civil em conjunto com professores da Universidade Federal do Espírito Santo (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1999). O PROPAS, apesar de conter um conjunto de propostas que abrangem vários aspectos da segurança pública, tem como prioridade tornar o policiamento ostensivo mais eficaz na defesa da ordem interna, por meios tecnológicos atualizados e melhor articulação entre órgãos policiais e judiciais.

Inicialmente, o PROPAS consistia em um conjunto de oito projetos, subdivididos em 17 subprojetos, ampliados posteriormente para 23, em parceria com o governo federal, assim que este criou o seu próprio plano de segurança pública. Previa reformas administrativas pontuais, como a “irrigação financeira” das unidades operacionais, revisão de legislação organizacional da polícia e bombeiros, racionalização de recursos humanos e materiais e informatização (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2002).

Entre os projetos iniciais, podemos listar a criação de zonas de policiamento integrado, a qual consistia na integração territorial das unidades operacionais da Polícia Civil e da Polícia Militar, para que os quartéis e delegacias compartilhem a responsabilidade sobre as mesmas áreas; e parcerias das polícias estaduais com os Municípios. Também eram previstos os “corredores de segurança ostensiva”, com o posicionamento estratégico de viaturas da Polícia Militar no território urbano, tática batizada de “ilhotagem” no texto do programa e a “saturação policial continuada em áreas com altos índices de criminalidade na Região Metropolitana da Grande Vitória”.

Ainda no âmbito do PROPAS, dá-se a criação de um centro integrado de comunicações de defesa social, utilizado para centralizar o atendimento de demandas e produzir informações georreferenciadas. Em parceria com o governo federal, o centro integrado torna-se uma central de video-monitoramento, somando ao atendimento de ocorrências a vigilância eletrônica das vias públicas. Por meio de Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES, hoje IJSN), propunha-se a criação de uma espécie de “contabilidade policial”, com indicadores especiais, abrangendo a criminalidade, atendimento de ocorrências, resolução de crimes, recursos policiais (humanos e materiais) tudo inter-relacionado à população e território administrados.

A integração entre os órgãos estaduais de segurança pública se daria pela unificação da Academia de Polícia e das corregedorias integradas para a coordenação do treinamento e do controle interno. A investigação criminal é abrangida em três iniciativas: a zona de policiamento integrado, na qual a polícia judiciária estadual aparece como auxiliar do policiamento militarizado; o reaparelhamento da polícia técnico-científica, pela aquisição de equipamentos e educação continuada dos agentes; e o estabelecimento de convênios com órgãos federais (Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal e Forças Armadas) para a repressão à “macrodelinquência” e “narcotráfico”. A única referência à criminalidade de colarinho branco está listada como parte do subprojeto de organização operacional da inteligência policial, o que pode ser lido como uma confusão entre os conceitos de investigação criminal e de inteligência policial. Políticas sociais preventivas e focadas não constam no projeto inicial do PROPAS, sendo incorporadas de maneira muito tímida e incipiente na versão final.

O governo colocou a segurança prisional sob controle da PM (Decreto 4.405 de 2 de fevereiro de 1999), além da participação de oficiais militares na administração prisional. A militarização do sistema penitenciário levou à intensificação da violência, inclusive do uso da tortura, agora com a participação de policiais militares do batalhão de choque (BRASIL, 2005, p. 35-42 e p. 111-142). Na época, o governador justificou a decisão, dizendo que “as cadeias pareciam hotéis” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999).

A prestação de contas por meio de relatório público de gestão é uma prática que não sobreviverá ao PROPAS. Dos 23 subprojetos, 13 foram considerados “ativados”, muitos de forma incipiente; cinco estavam “em ativação”; e cinco “não ativados”, de acordo com os próprios gestores. Em 2002, já havia 40 “ilhotagens” dos corredores de segurança ostensiva, “irrigação” das unidades operativas de polícia e “saturação policial” das áreas de maior criminalidade, mas as zonas de policiamento integradas só haviam sido implantadas na Grande Vitória. No entanto, a implementação do PROPAS se deu em um contexto de crise fiscal e política, que acabou por deslegitimar o governo e legislativo estadual por escândalos de corrupção e ligação com o “crime organizado” local (BRASIL, 2000a e 2002).

Plano Estadual de Segurança Pública (2007-2011)

Com a posse de Paulo Hartung, o governo abandonou o PROPAS e passou a enfatizar a “reconstrução” administrativa e a “guerra à criminalidade”, ambos os objetivos associados ao enfrentamento de um inimigo: o “crime organizado” (ISTOÉ, 2003), que depois foi declarado derrotado, restando lidar com o “risco social” (ESPÍRITO SANTO, 2007). Em 2005, o governo

publicou o ambicioso Plano Estratégico Espírito Santo 2005-2025 (ES 2025), elaborado em parceria com grupos empresariais organizados na associação “Espírito Santo em Ação”. No plano, há um capítulo sobre “redução da violência e criminalidade”, composto por um grupo de projetos. Entre os “principais gargalos que tem impossibilitado a redução e controle da violência no Estado”, enumera a (falta de) “integração de esforços de todos os órgãos que influenciam a segurança pública”, “atenção especial ao jovem em condições de vulnerabilidade social”, “modernização do aparelho de segurança e um salto de qualidade e eficácia na gestão dos sistemas de segurança” (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2005, pp. 98-107). Contudo, a construção de um programa estruturado de segurança pública só veio posteriormente.

Com a reeleição de Paulo Hartung em 2006, no segundo mandato, foi apresentado o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007), composto por três programas, subdivididos em 72 projetos, abrangendo: ações preventivas integradas, ações de repressão qualificadas; ações de adequação estratégica; ações de reorganização institucional; ações de gestão do conhecimento e tecnologia; ações de modernização e aparelhamento dos órgãos do sistema de segurança pública e defesa social; ações de participação popular; e ações de capacitação profissional e valorização institucional, expostas em mais de 140 páginas.

A descrição sumária dos projetos é precedida de um diagnóstico baseado em indicadores criminais, segundo o qual a criminalidade violenta teria sua base nas periferias da Região Metropolitana, originadas no crescimento demográfico, urbano e econômico acelerado, impulsionados pelos projetos industriais e resultando na desordem urbana. Em conjunto com a “ausência de políticas de segurança”, o “crescimento desordenado” provocou a escalada dos índices de criminalidade. Em outras palavras, a violência criminosa é atribuída à desordem urbana concentrada em alguns bairros da região metropolitana.

A demanda pelos serviços de segurança pública aumentou em mais de cinco vezes em dez anos, embora mais da metade da demanda seja por ocorrências não criminais, como transporte de feridos e outras dificuldades cotidianas. O diagnóstico é categórico ao afirmar que “o volume de recursos empregados na execução dos serviços policiais não tem se refletido em redução dos índices de criminalidade ou mesmo na sensação de segurança da população” (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007, p. 13).

Os indicadores criminais ordenados no tempo e no espaço localizam na Grande Vitória os mais altos índices de crimes contra a vida e contra o patrimônio, correlacionando-os com os “crimes de tóxicos”. A correlação entre o número absoluto de crimes de tóxicos e o número absoluto de crimes contra a vida e contra o patrimônio é apontada como sinal de associação entre o consumo de drogas e um estilo de vida relacionado à criminalidade (não se sabe por que o

diagnóstico usou o número absoluto, em vez das taxas por 100 mil habitantes). Dessa maneira, o consumo de drogas ilícitas (principalmente o crack) seria a explicação para o aumento dos crimes contra a vida e contra o patrimônio.

Percebe-se uma mudança sutil de representação da delinquência, agora mais apoiada em indicadores criminais quantitativos, em contraste com a imagem conspiratória e belicista inicial. Ainda assim, há pontos frágeis no diagnóstico, principalmente pelo uso de dados policiais quantitativos. Indicadores criminais são representações da criminalidade que expressam os vieses (raciais, classistas, morais etc.) da ação policial. Usados sem cautelas, sem levar em conta as cifras ocultas, tendem apenas a legitimar o esforço seletivamente repressivo dos órgãos policiais e judiciais, o que não é uma surpresa, pois trata-se de um documento governamental.

Passemos agora às propostas práticas. Como nos planos anteriores, há projetos de investimento nos recursos policiais (treinamento, equipamento, efetivo); de expansão do sistema prisional e da vigilância eletrônica; de integração entre diversos órgãos públicos; de articulação com a União e Municípios; e de parceria entre administração pública e iniciativa privada. Por isso, vamos nos deter nas propostas de ações repressivas e preventivas específicas, abstraindo o que já estava presente nos planos anteriores.

Nas “ações de repressão qualificada”, podemos listar o “controle de indivíduos de alto risco social”, consistente em “identificar, capturar e encarcerar criminosos, por meio da “intensificação do policiamento ostensivo nos bairros que apresentam maiores índices de criminalidade” (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007, p. 91); a “repressão ao uso de armas de fogo”, também “intensificando o policiamento ostensivo para reprimir a posse de armas de fogo” e distribuindo um bônus salarial aos policiais estaduais como prêmio pela apreensão de armas ilegais (p. 92); e a “repressão ao tráfico de tóxicos e entorpecentes”, que é simplesmente “reprimir o comércio de tóxicos e entorpecentes”. Mais uma vez, “por meio da intensificação do policiamento ostensivo”, mas também por meio de “operações psicológicas” (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007, pp. 92-93; BRASIL, 1999).

O projeto “protegendo vidas: uso progressivo da força e tecnologias não letais” inclui a incorporação da técnica de tiro defensivo (método Giraldi) e a aquisição e treinamento para o uso de tecnologias “não-letais” (menor letalidade) (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007, p. 96), que são largamente utilizadas no combate policial à desobediência civil, nas remoções forçadas e no controle da população aprisionada. A “lei seca”, a ser imposta em parceria com Município, deve “implementar medidas preventivas e repressivas” do consumo de álcool em “localidades com altos índices de criminalidade e violência” (op.cit., p. 84).

Os projetos são complementados por outros: a) “identificação de áreas críticas”, nas quais se concentra um “alto risco social”, para que sejam construídas “estratégias de policiamento para a repressão qualificada” (op.cit., p. 96); b) “mapeamento criminal” ou “mapa do crime online”, que visa “possibilitar a implementação de ações policiais preventivas e repressivas em locais de maior incidência de crimes” (op.cit., p. 109). No conjunto, os projetos acima descritos consistem no monitoramento e repressão às populações, territórios e atividades tidas como perigosas: uma política de “policiamento de tolerância zero” (BRODEUR, 2004, p. 488).

Complementando as medidas de repressão seletiva e a modernização tecnológica, encontramos algumas “ações preventivas integradas”, como os projetos de “prevenção à violência e ao uso de drogas (PROERD e PRESTA)” (op.cit., p. 83), “campanha do desarmamento” (p. 88), além de projetos focados na juventude, na violência doméstica e nas escolas.

Há também o grupo de projetos de “ações de participação popular”. O “pagamento de prêmio por denúncias” (op.cit., p. 95), como o próprio nome diz, consiste em oferecer prêmios em dinheiro por informações que auxiliem na elucidação de crimes e prisão de criminosos (Decreto de Regulamentação da Lei estadual Nº 8.894, de 29 de julho de 2009), acompanhado da “ampliação do serviço disque denúncia” (p. 135), instalado durante o PROPAS, e do projeto “testemunha virtual” (p. 136). A participação cidadã se torna sinônimo de fornecer informação anônima e premiada para auxiliar na repressão criminal.

O projeto “rua segura” pretende “aumentar a integração e parceria entre a sociedade civil organizada e os mecanismos da segurança pública”, por meio de canais de comunicação direta de alguns indivíduos com a polícia, de forma que civis vigiem anonimamente as ruas dos seus bairros, avisando a polícia de qualquer crime ou suspeitos nas proximidades (op.cit., p. 134). A ouvidoria de polícia promete maior efetividade no controle externo da atividade policial (p. 137).

O “policiamento comunitário” (op.cit., p. 98), os “conselhos comunitários de segurança” (p. 99) e as “rondas comunitárias” (p. 100) se utilizam da categoria de comunidade como sinônimo de colaboracionismo civil e delação, e não de participação nas decisões. Enquanto outras medidas (discutidas acima) tratam a comunidade como local de “risco social” a ser estritamente controlado. Muito embora tenham tido uma implantação muito limitada ou nula em vários casos, esses projetos mostram principalmente a preocupação em ampliar, entre os cidadãos, a colaboração e legitimação da política de segurança pública, num contexto em que é grande a desconfiança em relação às elites políticas e às polícias (ANUÁRIO, 2007-2014).

As propostas de medidas preventivas e comunitárias não conseguem se desatrelar do modelo tradicional de segurança pública, e a ideia de comunidade torna-se apenas uma tentativa de

melhorar a imagem da polícia e de estimular e dirigir a colaboração civil e voluntária, para criar uma rede ampliada de controle repressivo da criminalidade. Ou seja, a aproximação é vertical e se mantém na concepção tradicional (militar-repressiva) de policiamento (DIAS NETO, 2003).

Em 2007, a organização da SESP sofreu outra reforma administrativa, reformulando a divisão de funções e hierarquia. Foi criado o SISPE (Sistema Integrado de Inteligência de Segurança Pública do Espírito Santo), formado pela subsecretaria de inteligência da SESP e pelos “serviços secretos” das polícias estaduais. Foram dissolvidas a Corregedoria-Geral e a Academia Integrada de Segurança Pública (Lei estadual 400 de 3 de julho de 2007, alterando a Lei Complementar estadual nº 297, de 27 de julho de 2004).

Foi criada uma “lei seca” para os bairros mais violentos, a ser implementada em parceria com os municípios (Lei estadual 8635 de 27 de setembro de 2008, modificada pela lei 8794 de 9 de janeiro de 2008 e pela Lei nº 8846/2008). Assim como foi instituída a recompensa para delação (Lei estadual 8894 de 26 de julho de 2008, modificada pela lei estadual 9237 de 23 de julho de 2009).

Porém, o principal programa de segurança pública desse período foi a construção de 26 unidades penitenciárias, contendo 10.500 vagas prisionais, em um prazo de poucos anos, permitindo, assim, esvaziar as carceragens de delegacias e desativar os contêineres e outras instalações inadequadas ou deterioradas. Tudo em regime de emergência, por meio de contratos sem licitação com empresas de engenharia, sob a justificativa da crise humanitária provocada pela política de encarceramento em massa (BRASIL, 2011, p. 147; RIBEIRO JÚNIOR, 2012). Dos novos presídios, sete tiveram a administração terceirizada para empresas privadas, por meio de contratos de “cogestão”.

Essa ação foi em grande parte uma resposta ao pedido de intervenção federal feito em 2009 (BRASIL, 2009c), baseado em fartas evidências de tortura e maus tratos sistemáticos, mortes, desaparecimentos forçados, revistas vexatórias das visitas dos presidiários, não prestação da assistência jurídica e médica, comida estragada, uso de contêineres e automóveis como celas e condições extremas de insalubridade e superlotação (BRASIL, 2009d, p. 2; BRAGA, 2006, p. 119; GASPARI, 2010).

Estado Presente (2011-2014, 2019-2022)

O Programa Estado Presente (daqui para frente PEP) foi lançado em 2011, pelo governador eleito Renato Casagrande. Segundo uma publicação oficial, “a união do trabalho policial qualificado com a implantação de políticas sociais é o diferencial do Programa Estado Presente” (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2012a, p. 32), o que pode ser lido como uma crítica velada aos governos anteriores, já que a “prevenção social” estava oficialmente presente nos seus “planos de segurança”, mas como coadjuvante, senão como figurante, das atividades policiais ostensivas e repressivas.

Agora, as políticas sociais são oficialmente colocadas em pé de igualdade com a ação policial como instrumentos de redução da criminalidade violenta. A gestão seria orientada por indicadores quantitativos, que usam índices de homicídios para circunscrever com critérios objetivos alguns conjuntos de bairros (aglomerados) como beneficiários das etapas de implantação do programa, que incluirão investimentos sociais (assistência, educação, saúde, esporte e lazer etc.). À modernização das polícias e prisões, como nos programas anteriores, soma-se a focalização nos crimes letais intencionais, a delimitação territorial por métricas e a complementação entre ações da polícia e de serviços sociais.

No entanto, as principais realizações apresentadas pelo governo foram o recrutamento de mais policiais, a construção de unidades operacionais e a compra de equipamentos para a polícia (armas, viaturas etc.). Apesar de terem sido feitos e apresentados também investimentos focados nos grupos de bairros beneficiários, existe uma evidente defasagem orçamentária do “eixo social” em comparação com o “eixo policial” do programa (ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2012b, pp. 157-160).

Em parte, esse fato pode ser atribuído às dificuldades de coordenação e articulação entre diferentes órgãos públicos. Contudo, a persistência da concepção tradicional (militar-repressiva) de policiamento é um dos principais obstáculos à cooperação entre polícia e demais serviços públicos. Não é surpresa, portanto, que a taxa de encarceramento tenha continuado a subir rapidamente durante a implementação do programa, e continuaram a aparecer casos de tortura e de violência policial (FEU ROSA, 2013; ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2013). O Programa Estado Presente foi encerrado em 2015, com a derrota eleitoral de Renato Casagrande, sendo oficialmente retomado quando este retornou ao governo estadual, entre 2019 e 2022.

Programa Ocupação Social (2015-2018)

A política pública batizada de Ocupação Social foi criada pelo governador Paulo Hartung em seu terceiro mandato, em substituição ao Programa Estado Presente, mas a princípio com premissas similares:

Além do aperfeiçoamento do modelo gerencial de nossas agências policiais, uma das principais medidas é atuar para transformar os territórios marcados pela violência em territórios de futuro. Trata-se de um conjunto de ações de ocupação social em áreas críticas do ponto de vista da cidadania, da qualidade de vida e da segurança, entre outros fundamentos da vida com dignidade. (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 5)

Assim, a premissa da Ocupação Social era combinar repressão policial e prevenção social, com foco nas faixas sociodemográficas de maior vulnerabilidade à violência criminal. Segundo o Instituto Jones dos Santos Neves,

O Programa Ocupação Social foi criado para reduzir a taxa de homicídios de jovens no Espírito Santo através da criação de oportunidades nos bairros mais vulneráveis do Estado. As ações eram coordenadas pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos e executadas por meio de parcerias voltadas para adolescentes e jovens de 10 a 24 anos, prioritariamente fora da escola e do mercado de trabalho (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2019, v. 2, p. 4)

No entanto, a ausência de um documento programático mostra que foi um programa menos ambicioso, apesar das ações de prevenção social terem sido melhor expostas, permitindo uma avaliação de resultados (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2019). Especificamente para a coordenação dos esforços de policiamento, a implementação do programa foi prejudicada pelo motim da Polícia Militar, em fevereiro de 2017, e a política pública como um todo pelo duro ajuste fiscal conduzido pelo governo estadual entre 2015 e 2017. Assim como os demais programas, o Ocupação Social não sobreviveu à descontinuidade política, já que foi substituído pela retomada do Estado Presente em 2019.

Análise quantitativa

Logo abaixo, é possível conferir as medidas descritivas dos dados utilizados.

Quadro 3 – Estatísticas Descritivas, usando as observações 1 - 42 (valores ausentes ignorados)

Variável	Média	Mediana	D.P.	Mín	Máx
Índice Gini	0,56	0,56	0,05	0,48	0,66
%homens_jovens	13,60	13,90	1,04	11,30	15,40
uso_drogas_alcool	4,14	3,90	1,89	0,82	9,47
armas_de_fogo	39,10	40,40	5,94	23,70	50,50
PIB_per_capita	17.500,00	15.700,00	4.250,00	11.200,00	27.100,00
despesa estadual e municipal em educação	971,00	947,00	613,00	137,00	1.840,00
despesa estadual e municipal em saúde	828,00	644,00	660,00	51,30	1.860,00
despesa estadual e municipal em assistência e previdência	852,00	850,00	636,00	64,70	1.800,00
apoio_social_EM (soma das despesas sociais)	2.650,00	2.420,00	1.890,00	295,00	5.330,00

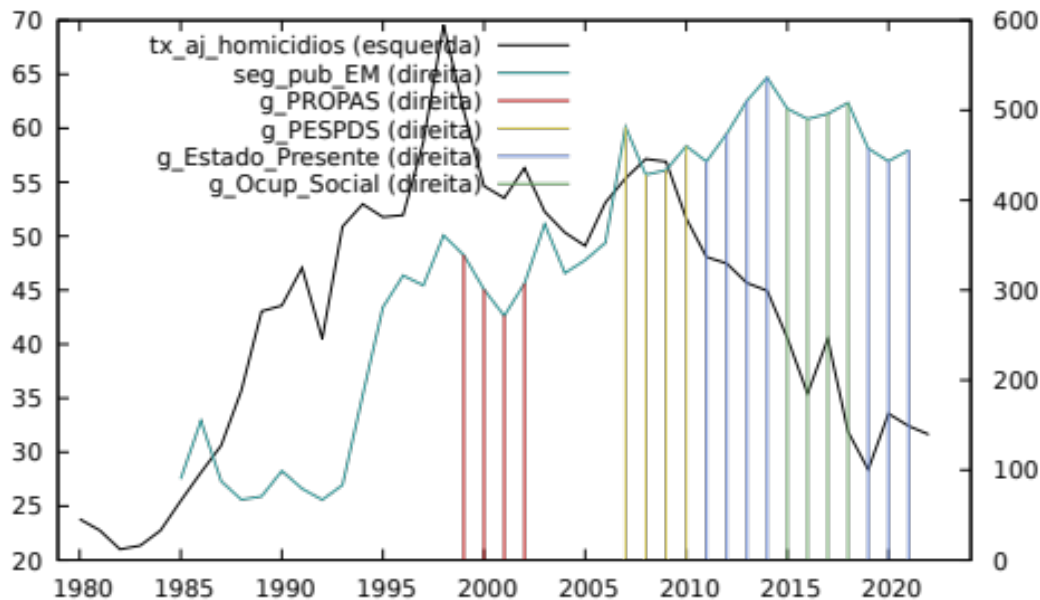
Quadro 3 – Continuação

Variável	Média	Mediana	D.P.	Mín	Máx
despesa estadual em segurança pública	311,00	336,00	147,00	66,70	513,00
txhomicid	37,20	40,00	12,10	15,10	55,60
tx_aj_homicidios	43,10	45,70	12,60	21,00	69,60

Fonte: Elaboração própria, com dados do DATASUS, STN, IPEADATA e IBGE

A relação entre gastos com segurança pública, taxa ajustada de homicídios intencionais e programas de segurança pública, ao longo do tempo, mostra que os homicídios e despesas em segurança pública seguiram juntos, havendo uma quebra dessa tendência por volta de 2010. A partir de então, há uma gradual queda da taxa de homicídios, enquanto a despesa em segurança pública oscila entre 450 e 550 reais por habitante. Os programas de segurança pública implementados em cada período estão discriminados em barras coloridas na Figura 3:

Figura 3: homicídios, gastos em segurança e programas de segurança no Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria, com dados do DATASUS, STN, IPEADATA e IBGE

Por outro lado, variáveis socioeconômicas e sociodemográficas também exibiram variações importantes. A que mostra variação concomitante mais aparente com os homicídios intencionais foi o acesso a armas de fogo:

Figura 4: séries temporais das taxas ajustadas de homicídios intencionais e variáveis independentes



Fonte: Elaboração própria, com dados do DATASUS, STN, IPEADATA e IBGE

Isso nos sugere que, depois de 2010, houve uma mudança que alterou uma conexão positiva entre despesas em segurança e agressões letais, a princípio atribuível às políticas de segurança do final do segundo governo Hartung e do primeiro governo Casagrande. Para testar, porém, se houve de fato uma mudança político-administrativa que elevou a qualidade do gasto em segurança, ou se, pelo contrário, trata-se de uma confusão com outros fatores, será preciso recorrer a modelos multivariados.

Testando apenas os dados sociodemográficos e macroeconômicos gerais, constatamos que a violência homicida dolosa respondeu apenas à desigualdade de renda (4,65% de aumento dos homicídios para cada 0,01 de coeficiente Gini) e ao acesso a armas de fogo (0,4% para cada 1% de aumento no acesso a armas de fogo). Essas foram também as únicas variáveis com efeitos consistentes entre todos os modelos. A introdução de variáveis relativas à despesa em assistência/previdência, educação/cultura e saúde/saneamento (resumidas como apoio social público) e em segurança/defesa, assim como para a implementação de programas de segurança pública, alterou os efeitos. Nem a despesa em segurança pública nem as despesas sociais mostraram efeitos significativos, mas a introdução das despesas públicas por função aumentou o tamanho do efeito da desigualdade de renda e reduziu o do acesso a armas de fogo, sem que perdessem a significância. Pode-se interpretar, relativo ao apoio social público, que sua efetividade se dá pela redução da desigualdade econômica, enquanto os efeitos do acesso a armas de fogo e consumo de álcool e drogas ilícitas podem ser mediados pelas políticas públicas sociais e de segurança.

Sobre os efeitos dos programas, é preciso considerar que é a soma dos coeficientes da despesa em segurança pública com os coeficientes do período de implementação da política. Os dois únicos que tiveram efeitos diferenciais significativos foram o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (2007-2010), que exibiu um sinal positivo com um efeito de 0,02% de aumento de homicídios intencionais para cada 1% de incremento nos gastos em segurança; e o Programa Estado Presente (2011-2014, 2019-2022), com redução de 0,03% nos crimes letais intencionais para 1% de aumento das despesas em segurança pública, mantendo o resto constante. Os demais programas de segurança pública não apresentaram significância.

Quadro 4 – Estimativas MQO. Variável dependente: $l_tx_aj_homicidios$. Erros padrão HAC, largura de banda 2 (Núcleo de Bartlett). Séries temporais do Estado do Espírito Santo, 1980-2022

	I	II	III	IV	V	VI
const	-4,57**	-4,15**	-4,13**	-3,15*	-5,90***	-6,27***
	(2,17)	(1,82)	(1,78)	(1,68)	(1,67)	(1,94)
	[0,04]	[0,03]	[0,03]	[0,07]	[0,00]	[0,00]

Quadro 4 – Continuação

	I	II	III	IV	V	VI
Gini_mm5a	4,65***	5,56***	5,55***	5,67***	7,15***	7,17***
	(0,86)	(1,74)	(1,73)	(1,77)	(1,79)	(2,01)
	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]
I_homens_jovens	0,45	0,59	0,60	0,29	-0,70	0,34
	(0,41)	(0,78)	(0,81)	(0,71)	(0,97)	(0,73)
	[0,28]	[0,45]	[0,46]	[0,68]	[0,48]	[0,64]
I_PIB_per_capita	0,27	0,09	0,08	0,06	0,55*	0,27
	(0,21)	(0,19)	(0,21)	(0,18)	(0,30)	(0,23)
	[0,20]	[0,66]	[0,70]	[0,74]	[0,08]	[0,24]
armas_de_fogo	0,04***	0,03***	0,03***	0,03***	0,03***	0,03***
	(0,00)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]	[0,00]
uso_drogas_alcool	0,04*	0,04**	0,04*	0,03	0,04*	0,05**
	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
	[0,06]	[0,05]	[0,05]	[0,10]	[0,08]	[0,02]
I_apoio_social_EM		-0,00	0,00	-0,02	-0,10	-0,04
		(0,15)	(0,15)	(0,13)	(0,13)	(0,15)
		[0,99]	[1,00]	[0,90]	[0,44]	[0,77]
I_seg_pub_estad		0,18	0,18	0,19	0,26*	0,24
		(0,14)	(0,15)	(0,13)	(0,13)	(0,15)
		[0,22]	[0,23]	[0,16]	[0,06]	[0,12]
d_PROPAS			-0,00			
			(0,01)			
			[0,92]			
d_PESPDS				0,02***		
				(0,01)		
				[0,00]		
d_Estado_Presente					-0,03**	
					(0,01)	
					[0,01]	
d_Ocup_Social						0,02*
						(0,01)
						[0,07]
n	43	37	37	37	37	37
Adj. R ²	0,81	0,76	0,75	0,78	0,80	0,77

Quadro 4 – Continuação

	I	II	III	IV	V	VI
InL	26	30	30	33	34	32

* Erros padrão entre parênteses p-valores entre colchetes

*significativo ao nível de 10 por cento

** significativo ao nível de 5 por cento

*** significativo ao nível de 1 por cento

Fonte: Elaborado pelos autores.

Discussão dos resultados

A análise qualitativa mostra tanto um certo incrementalismo, com programas governamentais posteriores retomando projetos e medidas dos anteriores, que foram vistos como promissores pelos governos, quanto diferenças de visão dos agentes políticos sobre o problema público da criminalidade e da violência. A comparação entre as políticas acentua o empenho na modernização do aparelho policial ao longo dos vários governos. Por outro lado, destaca algumas características que se diferem entre os vários programas, tomando como referência o modelo tradicional, em relação ao qual cada um dos documentos apresentava inovações. Além da escassez de recursos e da rigidez institucional das organizações policiais e de justiça criminal, obstáculos mais típicos para programas de segurança pública e os incidentes ocorridos durante cada mandato podem ter prejudicado a implementação das respectivas políticas de segurança, de modo que seus possíveis efeitos podem ser explicados tanto pelas características diferenciais de cada programa, quanto pelos obstáculos e dificuldades de implementação. Esses eventos, porém, não foram necessariamente “exógenos” à própria política pública de segurança em cada período e por isso tampouco os incidentes críticos podem ser a explicação exclusiva dos efeitos dos programas.

Ademais, constatamos que, apesar das oscilações de um modelo para o outro, a criminalidade violenta respondeu no sentido esperado às variações da desigualdade econômica e da difusão de armas de fogo. De um lado, os mecanismos de tensão e desorganização sociais, ligados às desigualdades econômicas, favorecem as motivações para o crime violento e afrouxam os controles morais e comunitários e, de outro, o acesso a armas de fogo facilita e torna mais letal o uso instrumental ou expressivo da violência por agentes motivados. Inversamente, despesas sociais não exibiram efeitos significativos com sinal negativo, como previsto, sendo provável que seu impacto seja condicionado ao sucesso na redução das desigualdades socioeconômicas. Quanto aos programas

governamentais, os modelos multivariados apontam que algumas das políticas públicas de segurança tiveram efeitos diferenciados, alterando a qualidade das despesas públicas, enquanto outras não surtiram efeitos significativos, e finalmente uma teve impacto significativo no sentido contrário ao esperado. Podemos ver que a conexão é bastante complexa, pois há vários fatores que causariam confusão em uma análise bivariada. Enfim, temos duas variáveis, que são a posse de armas de fogo e munições entre a população e o uso mórbido de psicoativos e tráfico de drogas ilegais, que foram endereçados diretamente pela maior parte das políticas. Por isso, é preciso alguma cautela na interpretação, pois se a análise supõe que as demais variáveis permanecem constantes (*ceteris paribus*), é de se esperar que, se uma política apostava no controle de armas e redução do consumo e tráfico de drogas, seu possível sucesso será mediado por tais variáveis.

No entanto, todos os programas de segurança pública previam, além do controle de fatores criminógenos, a modernização e a integração das organizações policiais, que geraria ganhos de efetividade do policiamento, ao menos, para a dissuasão do crime violento. A evidência desse salto de qualidade na despesa em segurança pública e na análise multivariada só foi exibido pelo Programa Estado Presente, ainda que em escala muito modesta: mantendo o resto constante, já que uma redução de 1% na taxa de homicídios intencionais exigiria o aumento de 33,33% nos gastos em segurança pública, durante a implementação do referido programa. Inversamente, a implementação do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo foi associada ao crescimento dos homicídios intencionais de modo significativo. Trata-se, apesar do reconhecimento parcimonioso dos fatores socioeconômicos na formação da criminalidade violenta, de uma política relativamente conservadora em suas propostas, centrada na modernização técnica do aparelho policial e na repressão ao “risco policial”, representado de maneira vaga, sem medidas específicas. É possível que a abordagem dissuasiva, centrada no policiamento militarizado e encarceramento em massa, em especial do comércio e uso de drogas ilícitas nas favelas, tenha contribuído para incrementar a letalidade policial e acirrar conflitos entre grupos criminais pelo controle de negócios ilícitos no curto prazo.

Há duas interpretações possíveis, e até certo ponto complementares: a) as políticas de segurança pública em questão exibiram efeitos estatísticos diferentes em razão das diferenças em seu desenho programático (*policy design*), o que inclusive poderia explicar a capacidade de lidar com eventos inesperados, devido a uma melhor governança; b) o processo de implementação foi impactado por “acidentes de percurso”, como os incidentes críticos; e c) a habilidade dos administradores públicos e lideranças políticas ao lidar com essas dificuldades, explicando o efeito estatístico por fatores alheios ao desenho da política.

Na linha da explicação pelo desenho da política, qual teria sido o diferencial do Programa Estado Presente? Uma hipótese relevante é que, ao lado da delimitação de indicadores e metas e sua utilização para o planejamento e gestão da atividade policial, essa política buscou uma sinergia e coordenação mais consistente com as políticas sociais. Inclusive, o modelo de focalização criminal, territorial e demográfica, em função da maior vulnerabilidade à violência, utilizando indicadores para subsidiar o planejamento e monitoramento, parece ter sido inspirado nas políticas sociais. A focalização territorial contribuiu para a conjugação de esforços entre a polícia e outros serviços públicos, ao definir territórios e propósitos comuns para a priorização alocativa. Além disso, comparativamente aos demais, o Programa Estado Presente parece ter sido menos vulnerável às crises e dificuldades endógenas de governança da política, embora o governo Casagrande tenha sofrido com problemas de governabilidade (os protestos massivos em todo o país em 2013, e a tensão com o governo federal de extrema-direita entre 2019 e 2022). Ainda assim, os resultados foram extremamente modestos, atestando as limitações do modelo de segurança pública incrustado nas instituições e cultura políticas, jurídico-penal e policial nacionais e locais.

Já o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (2007-2010) teve a seu favor a ampla governabilidade do governo Hartung, inclusive ao lidar com a grave crise nas prisões. Porém, a aposta unilateral na modernização policial, o uso da força ostensiva e o encarceramento como instrumentos privilegiados de combate à criminalidade podem ter desencadeado dinâmicas que levaram ao crescimento dos homicídios, como o agravamento da superlotação carcerária, da letalidade policial, da desconfiança popular na polícia e na justiça e até mesmo dos conflitos entre gangues armadas. Sem uma delimitação objetiva das prioridades e foco, estes ficarão a cargo da discricionariedade da polícia, utilizando os recursos e práticas (repressivas) conhecidas. Quanto ao Programa Ocupação Social, que também adotou a ideia de aliança entre policiamento e políticas sociais com foco nos homicídios, apresentando até mesmo um melhor monitoramento e avaliação dos projetos de prevenção social, este parece ter sido prejudicado por uma coordenação intersetorial mais frágil, como também pelo ajuste fiscal estadual e pelo motim da Polícia Militar durante seu período de implementação.

Considerações finais

Apresentamos uma análise histórica da violência criminal no Estado do Espírito Santo, combinando evidências qualitativas e quantitativas, com foco nos efeitos de fatores socioeconômicos, sociodemográficos e políticas públicas sobre as taxas de homicídios intencionais ao longo do tempo. Com base na discussão teórica, indicamos o nexos da violência criminal com a desigualdade

econômica, armas de fogo, consumo e tráfico de drogas e proporção de homens jovens como possíveis explicações para as tendências e trajetórias. Essas hipóteses foram parcialmente corroboradas pelos modelos de regressão multivariadas: desigualdade de renda e difusão de armas de fogo foram as únicas variáveis com efeitos consistentes entre os vários modelos.

No entanto, também ressaltamos a importância das políticas públicas, tanto de segurança, quanto sociais (educação, saúde, assistência e previdência), para o controle dos crimes letais intencionais. No Brasil, as políticas criminais e as organizações policiais têm ostentado um conservadorismo institucional bastante acentuado, ao atuar, de maneira predominante, segundo um modelo tradicional de segurança que privilegia o policiamento militarizado e seletivamente repressivo. Líderes políticos de diferentes matizes apresentaram ou tentaram implementar programas de segurança pública com visões mais ou menos alternativas ao modelo tradicional, com níveis diversos de efetividade.

No Espírito Santo, um estado marcado por taxas de homicídios que chegaram a figurar entre as mais altas do Brasil, a segurança pública sempre esteve entre os pontos sensíveis da agenda dos governos. Esse movimento de formulação e implementação de políticas públicas de segurança tomou fôlego desde o final da década de 1990. Por meio de pesquisa documental qualitativa, mapeamos quatro programas de segurança pública implementados, coincidindo com o mandato dos governadores que os lideraram. Utilizamos um quadro comparativo para identificar suas características diferenciais entre si e com o modelo tradicional. Apesar de um certo incrementalismo, com repetições de propostas anteriores pelos planos posteriores, o que apresentou maior distância qualitativa com o modelo tradicional foi o Programa Estado Presente. Porém, além das diferenças de desenho programático, a implementação das políticas de segurança também contou com diferenças de orçamento, eventos inesperados e até estilos de liderança dos governadores. O método quantitativo utilizado teve como objetivo observar o efeito diferencial dos gastos em segurança pública sobre os homicídios intencionais em função das diferentes estratégias político-administrativas.

A comparação entre modelos multivariados revelou que esse também foi o único programa que apresentou efeitos significativos e negativos sobre a taxa de homicídios intencionais. Entre as características que o destacam, qualitativamente, está a focalização no crime de homicídio e a coordenação entre esforços policiais e políticas sociais nos aglomerados de bairros nos quais se concentram os crimes letais intencionais. Reconhece-se, na prática, a ligação entre os homicídios e contexto social, propondo tanto a ação policial-penal sobre os autores dos crimes letais intencionais, quanto a intervenção socioeconômica em benefício das comunidades mais afligidas. Ainda assim,

os efeitos diferenciais quantitativos foram muito modestos, mostrando que mesmo o programa mais efetivo (no sentido de causar algum impacto significativo) foi ainda pouco eficiente (exigindo aumentos de 33,33% de despesas para reduzir apenas 1% dos homicídios intencionais).

Os programas anteriores, embora tenham antecipado parcialmente alguns aspectos do Estado Presente, apostaram de maneira mais unilateral na modernização da polícia e na dissuasão criminal geral, sem focalização nos homicídios e grupos vulneráveis, e sem coordenação entre polícia e outros serviços públicos. Já o Programa Ocupação Social, apesar de manter o insight da complementação entre ação policial e socioassistencial, foi prejudicado pela coordenação interseccional pouco consistente e pelo duro arrocho fiscal no período de implementação.

Esta análise é limitada por se restringir ao Espírito Santo. Comparações com outros estados brasileiros, ou unidades equivalentes de outros países, poderiam fornecer evidências importantes para a abordagem dessa questão. Além disso, em virtude do próprio desenho dos programas sob análise, o método analítico não corresponde ao experimental, sendo muitas das conclusões obtidas pela triangulação entre modelos quantitativos e interpretação qualitativa. Ainda assim, é possível concluir que, sendo o homicídio um fenômeno complexo, diversificado e multicausal, a abordagem institucional necessária para reduzi-lo ao mínimo possível não pode se restringir à velha fórmula unilateral da reação punitiva.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. *In*: MICELLI, Sérgio (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (V. IV)**. São Paulo: ANPOCS, 2002. pp. 267-307.
- AGNEW, Robert. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. **Criminology**, Hoboken, v. 30, n. 1, pp. 47-88, 1992. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-9125.1992.tb01093.x>. Acesso em: 27 out. 2021
- AGNEW, Robert. Strain, Economic Status, and Crime. *In*: PIQUERO, Alex (Ed.). **The handbook of criminological theory**. Hoboken: Wiley & Sons; Blackwell, 2016, pp. 209-229.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 59, pp. 264-294, 2022. doi: <https://doi.org/10.1590/15174522-103835>
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 15, n. 1, pp. 105-127, 2015. doi: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>
- BARREIRA, César; RUSSO, Mauricio Bastos. O Ronda do Quarteirão—relatos de uma experiência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 282-297, 2012.
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves *et al.* Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, pp. 1163-1171, 2001. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v17n5/6324.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.
- BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 76, n. 2, pp. 169-217, 1968.
- BITTENCOURT, Matheus Boni. O paradigma penal-militar no sistema de justiça criminal. **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2013.
- BITTENCOURT, Matheus Boni. Ditadura, democracia e segurança pública. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, [s. l.], v. 2, n. 2, pp. 130-152, 2015.
- BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio (Orgs). **Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. São Paulo; Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; LAV/UERJ, 2012.
- BRAGA, Raquel Willadino. **Arquiteturas Organizacionais, Modelos de Gestão e Indicadores de Eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia**. Brasília, DF: SENASP-MJ, 2006.
- BRASIL. **Manual de Operações Psicológicas**: aprovado pela Portaria no 070-EME, de 26 de agosto de 1999. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 1999. Disponível em: <https://doutrina.ensino.eb.br/Manuais/C%2045-4.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014

- BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e impunidade do narcotráfico**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000a.
- BRASIL. **I Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b.
- BRASIL. **Relatório da Comissão designada pela Resolução MJ nº 11, de 18 de junho de 2002**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2002a. Disponível em: www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/iq17072002b.doc. Acesso em: 22 mar. 2014.
- BRASIL. **Relatório da comissão designada pela resolução MJ no 11, de 18 de junho de 2002**: pedido de Intervenção Federal no Estado do Espírito Santo. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2002b.
- BRASIL. **Relatório sobre a tortura no Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005.
- BRASIL. **Situação do sistema prisional brasileiro**: síntese de videoconferência nacional realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.
- BRASIL. **Depoimentos capixabas para a CPI do sistema carcerário**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007a.
- BRASIL. **Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b.
- BRASIL. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o Sistema Carcerário**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009a.
- BRASIL. **Relatório de diligências em unidades prisionais**: UF: Espírito Santo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009b.
- BRASIL. **Procedimento Administrativo nº 1.00.000.003755/2009-57**: pedido de intervenção federal do Estado do Espírito Santo. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009c. Disponível em: http://www.estadao.com.br/especiais/2009/11/crimesnobrasil_if_es.pdf. Acesso em 5 maio 2014.
- BRASIL. **Relatório de inspeção no sistema penitenciário do Estado do Espírito Santo**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009d.
- BRASIL. **Mutirão carcerário**: raio-x do sistema penitenciário brasileiro. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2011.
- BRASIL. **Diagnóstico da investigação de homicídios no país**. Brasília, DF: SENASP, 2012.
- BRODEUR, Jean-Paul. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 17, n. 42, pp. 481-489, 2004.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 28, n. 73, 2020. doi: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287302>
- CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos**, [s. l.], v. 3, n. 5, pp. 136-155, 2006. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000200007&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 22 jul. 2022.
- CLEMENTE, Ademir; WELTERS, Angela. Reflexões sobre o modelo original da economia do crime. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 33, n. 2, pp. 139-157, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/download/9967/6843>. Acesso em: 17 ago. 2021.

- COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Routine Activity Theory. *In*: CULLEN, Francis T.; AGNEW, Robert. **Criminological Theory: Past to Present (Essential Readings)**. Los Angeles: Roxbury Publishing Co., 2006, pp. 427-443.
- CULLEN, Francis T. Social support as an organizing concept for criminology: Presidential address to the Academy of Criminal Justice Sciences. **Justice Quarterly**, Abigdon, v. 11, n. 4, pp. 527-559, 1994. doi: <https://doi.org/10.1080/07418829400092421>
- CURRIE, Elliott. Market, crime and community: Toward a mid-range theory of post-industrial violence. **Theoretical criminology**, [s. l.]. v. 1, n. 2, pp. 147-172, 1997.
- CUSSON, Maurice. Les homicides d’hier et d’aujourd’hui. In : BAECHLER, Jean; CHAZEL, François; KAMRANE, Ramine. **L’acteur et ses raisons : Mélanges en l’honneur de Raymond Boudon**. Paris: Les Presses universitaires de France, 2000. pp. 43-58.
- CUSSON, Maurice. “Les relations paradoxales entre la pauvreté et la délinquance”. **Cahiers de la sécurité**, [s. l.], n. 4, pp. 110-116, 2008. Disponível em: [http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/rerelations_paradoxales_pauvrete_delinquance/relations_paradoxales_texte.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/rerelations_paradoxales_pauvrete_delinquance/rerelations_paradoxales_texte.html). Acesso em: 22 jul. 2022.
- DANTAS, Régis Façanha. Violência e vulnerabilidades urbanas: Teoria da ambiência restritiva. **Dilemas**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, pp. 277-302, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15n1.40294>. Acesso em 7 jul. 2022.
- DE LIMA, Roberto Kant. Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 4, pp. 65-84, 1989. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/9052>. Acesso em: 27 out. 2021.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: A experiência norte-americana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2003.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). Instituto Jones dos Santos Neves. **Programa Ocupação Social 2016-2018: Resumo Executivo**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2019. 2 vols.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Orientações Estratégicas 2015-2018**. Vitória: Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2015.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Programa Nova Arquitetura dos Órgãos de Defesa Social**. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública, 1999.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório de Gestão do PRO-PAS**. Vitória: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, 9 de dezembro 2002.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Padrões operacionais aplicáveis às unidades prisionais do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, 2005.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento**. Vitória: Secretaria de Estado da Economia e Planejamento, 2006.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2007-2010**. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, 2007.

- ESPÍRITO SANTO (Estado). Governador (2003-2010: Hartung). **Discursos de tomada de posse e prestação de contas na Assembleia Legislativa do Espírito Santo**. Vitória: Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2010.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Estado Presente em defesa da vida**. Vitória: Secretaria de Ações Estratégicas, 2012a.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Novos caminhos: principais realizações em 2012**. Vitória: Governo do Espírito Santo, 2012b.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Denúncias de tortura e maus-tratos**. Vitória: Tribunal de Justiça, 2013.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Programa Nova Arquitetura dos Órgãos de Defesa Social**. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública, 1999.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório de Gestão do PRO-PAS**. Vitória: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, 9 de dezembro, 2002.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2007-2010**. Vitória: Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, 2007.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Estado Presente em defesa da vida**. Vitória: Secretaria de Ações Estratégicas, 2012.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). **Relatório do Mutirão carcerário do Espírito Santo**. Vitória: Conselho Nacional de Justiça, 2010.
- FEU ROSA, Pedro Valls. **O Brasil que tortura**. Vitória: Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2013.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Governador culpa tráfico de drogas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 ago. 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff15089908.htm>. Acesso em: 1 dez. 2013.
- FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2007-2013.
- GASPARI, Élio. As masmorras de Hartung aparecerão na ONU. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 mar. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0703201010.htm>. Acesso em 8 out. 2015.
- GOLDSTEIN, Paul J. The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework. **Journal of drug issues**, Tallahassee, v. 15, n. 4, pp. 493-506, 1985. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002204268501500406>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- HEMENWAY, David *et al.* Firearm availability and homicide rates across 26 high-income countries. **Journal of Trauma and Acute Care Surgery**, [s. l.], v. 49, n. 6, pp. 985-988, 2000. Disponível em: https://journals.lww.com/jtrauma/Fulltext/2000/12000/Firearm_Availability_and_Homicide_Rates_across_26.1.aspx. Acesso em: 2 mar. 2022.
- HEPBURN, Lisa M.; HEMENWAY, David. Firearm availability and homicide: A review of the literature. **Aggression and Violent behavior**, [s. l.], v. 9, n. 4, pp. 417-440, 2004. Disponível <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1359178903000442>. Acesso em: 27 out. 2021.

- ISTOÉ. Não vão nos intimidar: O governador do Espírito Santo, Paulo Hartung, diz que chegou o momento de o Brasil declarar guerra total ao crime organizado. **Istoé**, São Paulo, 9 abr 2003.
- JUSTUS, Marcelo *et al.* The São Paulo Mystery: The role of the criminal organization PCC in reducing the homicide in 2000s. **Economia**, [s. l.], v. 19, n. 2, pp. 201-218, 2018. doi: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2018.02.003>
- KILSZTAJN, Samuel *et al.* Vítimas fatais da violência e mercado de drogas na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [s. l.], v. 20, n. 2, pp. 259-279, 2003. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/296>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- KOPITKE, Alberto LW; RAMOS, Marília Patta. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, pp. 414-437, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/NCz9p3XVQnpsHjVXZ6Fs4kv/>. Acesso em: 22 jul. 2022.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre a 'guerra' e a 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, pp. 625-642, 2014.
- LYNCH, Michael J.; BOGGESS, Lyndsay N. A radical grounding for social disorganization theory: a political economic investigation of the causes of poverty, inequality and crime in urban areas. **Radical Criminology**, [s. l.], n. 6, pp. 11-69, 2016.
- MACÊDO, Andréia de Oliveira. **Polícia, quando quer, faz!**: Análise da estrutura de governança do Pacto pela Vida de Pernambuco. Dissertação (mestrado em Ciência Política) –Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- MERTON, Robert King. Social structure and anomie. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 3, n. 5, pp. 672-682, 1938. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2084686>. Acesso em: 27 out. 2021.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, pp. 35-42, 1998. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1998000100011>
- MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 79, pp. 15-38, 2010. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000100003>
- PIMENTA, Melissa de Mattos. Policiamento comunitário do Rio Grande do Sul: teoria, discursos e práticas. In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente *et al.* (Orgs). **Violências e mundialização: políticas, polícias e penas**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, pp. 249-264.
- PORTELLA, Ana Paula; NASCIMENTO, Marília Gomes do. Impactos de gênero na redução da mortalidade violenta: reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, pp. 48-68, 2014.
- RAMÃO, Fernanda Pamplona; WADI, Yonissa Marmitt. Espaço urbano e criminalidade violenta: análise da distribuição espacial dos homicídios no município de Cascavel/PR. **Revista de**

- Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, pp. 207-230, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000100013>. Acesso em 7 jul. 2022.
- RATTON, José Luiz; DAUDELIN, Jean. Construction and deconstruction of a homicide reduction policy: the case of pact for life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, [s. l.], v. 7, pp. 173-183, 2018. DOI: 10.6000/1929-4409.2018.07.12
- RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 1, pP. 173-195, 2011. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000100007>
- RIBEIRO, Ludmila; MACHADO, Igor; SILVA, Klarissa. Tempo na ou da justiça criminal brasileira: uma discussão metodológica. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, pp. 355-382, 2012. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200005>
- RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio. Vitimização letal e desigualdade no Brasil: evidências em nível municipal. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, pp. 285-305, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/73FdRrjSmxyHRSGyTnvbZqQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- RIBEIRO JÚNIOR, Humberto. **Encarceramento em massa e criminalização da pobreza no Espírito Santo**: as políticas penitenciárias e de segurança pública do governo de Paulo Hartung (2003-2010). Vitória: Cousa, 2012.
- ROSENFELD, Richard. Crime is the problem: Homicide, acquisitive crime, and economic conditions. **Journal of Quantitative Criminology**, [s. l.], v. 25, n. 3, pp. 287-306, 2009. Disponível em: https://idp.springer.com/authorize/casa?redirect_uri=https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10940-009-9067-9.pdf&casa_token=UIM2c1S5oIoAAAAA:_WBpVImYx9wrxD09I0EYEzt_sOGNH92WzGz67i1eVS203qu0tGslHB5EqgT3uv_cKVjJgvtKeWnn-oFP. Acesso em: 21 out. 2021.
- RUDOLPH, Maximilian; STARKE, Peter. How does the welfare state reduce crime? The effect of program characteristics and decommodification across 18 OECD-countries. **Journal of Criminal Justice**, [s. l.], v. 68, 101684, 2020. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101684>
- RUFANCOS, Hector et al. Income Inequality and Crime: A Review and Explanation of the Time-series evidence. **Sociology and Crimonology – Open Access**, [s. l.], v. 1, n. 1, e103, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4172/2375-4435.1000103>
- SANTOS, Iris Gomes dos; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, pp. 105-131, 2015. doi: <https://doi.org/10.1590/1807-0191211105>
- SAPORI, Luís Flávio. Mercado das drogas ilícitas e homicídios no Brasil: um estudo comparativo das cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.223>
- SERRANO-LÓPEZ, Miguel. Violencia y corrupción como estrategias de maximización en mercados ilegales: el caso de la coca. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 39, n. 81, pp. 949-974, 2020.

- Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121=47722020000300949-&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 nov. 2021.
- SILVA, Bráulio Figueiredo Alves *et al.* Violência urbana e política pública de prevenção: avaliação do Programa Fica Vivo! no estado de Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populares**, São Paulo, v. 35, n. 2, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982018000200400&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 abr. 2021.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Não matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- STORINO, Fabio Franklin. **Um partido, três agendas? Política de Segurança Pública no Estado de São Paulo (1995-2006)**. Tese (Doutorado em Administração Pública) — Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- SULIANO, Daniel Cirilo; OLIVEIRA, Jimmy Lima. Avaliação do programa Ronda do Quarteirão na região metropolitana de Fortaleza (Ceará). **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, [s. l.], v. 7, n. 2, pp. 52-67, 2013.
- YIP, Paul SL; TSANG, Eric WK. Interpreting dummy variables and their interaction effects in strategy research. **Strategic Organization**, Thousand Oaks, v. 5, n. 1, pp. 13-30, 2007. doi: <https://doi.org/10.1177/1476127006073512>
- ZANETIC, André *et al.* Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 16, n 4, pp. e148-e173, 2016. doi: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24183>
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, pp. 35-42, 1998. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1998000100011>

MATHEUS BONI BITTENCOURT (matheusb2@yandex.com) é técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, Brasília, Distrito Federal, Brasil). É doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil), mestre e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

 <https://orcid.org/0000-0002-2486-3981>

Recebido em: 18/04/2024
Aprovado em: 21/09/2024

Editor responsável: Michel Misse