

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**BRASIL MAIS SEGURO: AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA NOS
ESTADOS DE ALAGOAS, SERGIPE, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE (2008
- 2018)**

MACEIÓ-AL
2022

PEDRO IVO MORAES DE SOUZA

**BRASIL MAIS SEGURO: AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA NOS
ESTADOS DE ALAGOAS, SERGIPE, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE (2008
-2018)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
do Instituto de Ciências Sociais da
Universidade Federal de Alagoas como
requisito à obtenção do título de Mestre em
Sociologia.

MACEIÓ-AL
2022

**Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S729b Souza, Pedro Ivo Moraes de.

Brasil mais seguro: avaliação de impacto do programa nos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte (2008-2018) / Pedro Ivo Moraes de Souza. – 2022.

91 f. : il. color.

Orientador: Emerson Oliveira do Nascimento.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 89-91.

1. Segurança pública. 2. Análise de impacto. 3. Programa Brasil Mais Seguro. 4. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 351.759.6

*“O medo dá origem ao mal
O homem coletivo sente a necessidade de lutar
o orgulho, a arrogância, a glória
Enche a imaginação de domínio
São demônios, os que destroem o poder bravio da humanidade”*
(Monólogo ao Pé do Ouvido – Chico Science e Nação Zumbi)

AGRADECIMENTOS

De inicio, sem poder ser diferente, ao meu pai e minha mãe, ter a certeza do suporte e do apoio de vocês dois é certeza de que as coisas poderão e serão realizadas da melhor maneira possível, aprendendo com a tranquilidade e a calma em que ambos lidam com os problemas do cotidiano e tendo a certeza de que o amor e o cuidado são solução para a maior parte das dificuldades que possam vir a surgir. À minha Tia Lu, pessoa que faz com que eu tenha o privilégio de ter duas mães, o maior significado de cuidado nas pequenas coisas e de como é importante sermos carinhosos e amorosos em qualquer atividade que possamos vir a fazer, sinônimo de afeto, amparo e carinho. Vocês são o melhor exemplo que eu poderia ter para tomar qualquer decisão e tomar como exemplo, educação à base do amor, e isso, sem dúvidas é a peça fundamental para estarmos celebrando essa conquista hoje.

Milla, Jera, Martin e Linoca! É um agradecimento que precisa caminhar em duas trilhas distintas: primeiro aos pais, por sempre apresentarem o mundo como uma possibilidade, pelas cervejas divididas em Montreal, pelas conversas e aconselhamentos nos momentos de dúvidas acerca do mercado de trabalho e por servirem de esteio de ajuste quando necessário. E aos meus pequenos! Que maravilha foi virar tio nessa jornada e receber as fotos deles dois todos os dias, experiência que não tem distância no mundo que faça a sensação de ser tio ter menor significância. Obrigado por vocês, sendo cada um, e pela família que vocês construíram.

À Laura, minha melhor amiga, minha companheira, meu amor. Não faço ideia de como seria essa caminhada sem ter você ao meu lado, sem ter tuas considerações, teu carinho, teu suporte e tua brabeza quando eu fazia corpo mole para escrever. Entramos em várias empreitadas juntos e sempre saímos delas com um saldo positivo, aqui não poderia ter sido diferente. Dividir o trabalho, os estudos e a vida contigo foi a melhor escolha que eu possa ter tido e construído durante todo esse tempo. Sou grato por cada momento compartilhado, por todo amor empenhado, todo cuidado e todo incentivo, caminhamos e caminharemos juntos e isso é uma das coisas que mais me tranquiliza e motiva todos os dias. Não foram poucos os dias que precisamos reafirmar a presença um com o outro, batalhamos as dificuldades e hoje conquistamos nossa casa e trilhamos a rota das nossas vidas.

Aos meus amigos Esteves, Bel, Milena, Renata, André, Victor e Paulo, estamos juntos à tanto tempo e, mesmo distantes, os dois primeiros agora e os cinco últimos antes, a intimidade e afinidade sempre foram as mesmas. Tenho certeza de que, cada um em uma parcela diferente e de um jeito diferente, contribuímos para o caminho que foi sendo trilhado, afinal de contas

suporte e conselho são princípios básicos de uma amizade. Vocês são minha família e sabem disso, muito obrigado por cada cerveja, cada conversa e cada ombro compartilhado nesse caminho.

Ao querido professor, orientador e amigo Emerson Oliveira, estamos juntos desde 2015 e lembro como se fosse hoje do dia em que bati na porta de tua sala falando que tinha interesse em pesquisar segurança pública, mas não fazia ideia de por onde começar. De lá para cá foram várias pesquisas, iniciações científicas, TCC e agora dissertação. Espero que seja só mais uma etapa de várias outras que estão por vir.

Aos meus professores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia em nome da minha amiga professora Luciana Santana. A capacidade de transmitir conhecimento, a proximidade e o suporte que vocês todos dão aos alunos é o diferencial que faz com que esse seja um dos melhores locais para se estudar Ciências Sociais do Brasil. Não poderia de agradecer nominalmente, novamente, à professora Luciana, querida amiga que abriu e abre tantas portas e sempre se faz presente no nosso cotidiano.

Aos companheiros do Governo de Alagoas, especialmente aos amigos que fiz durante essa estada na Secretaria de Estado da Ciência, da Tecnologia e da Inovação, bem como os gestores que passaram pela pasta. Conviver com vocês diariamente me apresentou às dificuldades de se fazer política pública eficiente no Brasil, mas me deram a certeza de que existe muita gente capaz e dedicada a transformar a realidade desse país. Estendo o agradecimento aos amigos das empresas do Centro de Inovação do Jaraguá, o empenho de cada um em transformar nossa realidade é algo constante que trago comigo sempre. Nominalmente, gostaria de agradecer ao meu tio, Coronel Elvandro Omena, por essa porta que foi aberta, sou muito grato e realizado em poder realizar meu trabalho no meu estado, fazer parte da gestão que transformou Alagoas é um dos meus maiores orgulhos e nada disso seria possível sem o seu apoio e cuidado.

Aos amigos de cá e do Brasil todo, afinal de contas, muito do que existe em mim é graças aos anos de 2012, 2013 e 2014 e à Escola Sesc de Ensino Médio e cada pessoa que passou por ali. Nesse período eu pude perceber e ser um dos agraciados pelo poder transformador da educação feita com zelo, carinho e amor, por profissionais dedicados e por um projeto que priorizava, à época, o ser humano e sua capacidade de transformar o mundo. Por mais espaços de aprendizados como esse, para que cada pessoa tenha a possibilidade de sentir na pele o poder formador através de uma educação inclusiva e de qualidade.

À CAPES pelo apoio financeiro fundamental para execução dessa pesquisa, esse foi elemento fundamental para a conclusão desse trabalho e reforço aqui a necessidade de ampliação de investimentos para formação e ampliação da ciência brasileira, não existe crescimento econômico e social alheio à construção de um mundo acadêmico sólido e inclusivo, tendo certeza de que melhores tempos hão de vir.

Por fim, gostaria de agradecer a todos os que perpassaram meu caminho, não tenho dúvidas de que as interações sociais foram o que me trouxeram até aqui e que, certamente, me levarão por outros caminhos. Todos os que conviveram e convivem comigo possuem parte do que sou e de onde estou e por isso sou muito agradecido, por cada abraço, cada conselho, cada desentendimento e, principalmente, a cada perdão e acordo. Somos feitos de gente e é através da gente que vamos transformar esse mundo.

RESUMO

A avaliação de impacto é o efeito diretamente atribuído a uma ação ou a consequência de um determinado esforço para se atingir um fim almejado. No campo da segurança pública, a maioria dos projetos e programas sociais acabam não tendo seus impactos avaliados. Todavia, é consenso para a literatura especializada que a mensuração do impacto ainda é o caminho mais seguro para a avaliação de custos e o desenvolvimento de intervenções mais eficientes no que compreende a constituição de sociedades mais justas e sustentáveis. Buscar-se-á comparar os resultados produzidos pelo Programa Brasil Mais Seguro (BMS) no conjunto dos quatro estados onde o projeto foi desenvolvido, a saber: Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte. Diferente de programas anteriores propostos pelo Governo Federal, o BMS se diferenciou pela produção de uma política voltada à promoção do poder investigativo das polícias estaduais e pela potencialização das ações de policiamento ostensivo e saturação nos territórios que concentravam, à época, as maiores taxas de violência homicida do país. Para apreender as mudanças positivas e negativas deste processo, bem como as mudanças ditas diretas e indiretas promovidas pela execução do programa nos estados, convém perguntar: o BMS produziu os resultados esperados? A avaliação de impacto do programa buscará responder a esta pergunta e rastrear seus resultados e insumos a partir de três eixos: (i) a relação os entre investimentos dirigidos às polícias estaduais investigativas e seu impacto sobre as taxas de resolução de inquéritos de homicídios, bem como o seu resultado no que compreende o combate à impunidade em cada estado, (ii) a promoção de policiamento ostensivo em detrimento de policiamento comunitário como forma de controle social da criminalidade em territórios de vulnerabilidade e, (iii) o incentivo ao desenvolvimento de ações coordenadas e integradas de segurança pública como forma de otimização de mecanismos de governança e eficiência junto à segurança pública e ao sistema de justiça criminal dos estados.

Palavras-Chave: Brasil Mais Seguro; Políticas Públicas; Segurança Pública; Análise de Impacto.

ABSTRACT

Impact assessment is the effect directly attributed to an action or the consequence of a particular effort to achieve a desired end. In the field of public security, most social projects and programs end up not having their impacts evaluated. However, there is a consensus in the specialized literature that measuring impact is still the safest way to assess costs and develop more efficient interventions in terms of the constitution of fairer and more sustainable societies. It will seek to compare the results produced by the Safer Brazil Program (BMS) in the set of four states where it was developed, namely: Alagoas, Sergipe, Paraíba and Rio Grande do Norte. Unlike previous programs proposed by the Federal Government, the BMS distinguished itself by producing a policy aimed at promoting the investigative power of state police officers and by enhancing the ostensible and saturation policing actions in territories that concentrated, at the time, the highest rates of violence homicide in the country. To apprehend the positive and negative changes in this process, as well as the so-called direct and indirect changes promoted by the execution of the program in the states, it is worth asking: did the BMS produce the expected results? The program's impact evaluation will seek to answer this question and track its results and inputs from three axes: (i) the relationship between investments directed at state investigative polices and their impact on the resolution rates of homicide investigations, as well as as its result in the fight against impunity in each state, (ii) the promotion of ostensible policing to the detriment of community policing as a form of social control of crime in vulnerable territories and, (iii) the encouragement of the development of actions coordinated and integrated public security systems as a way of optimizing governance and efficiency mechanisms with public security and the criminal justice system of the states.

Keywords: Brasil Mais Seguro; Public policy; Public security; Impact Analysis

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1– EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTES POR HOMICÍDIO NAS REGIÕES BRASILEIRAS (1991 – 2018).....	25
GRÁFICO 2 – TAXA DE CVLI POR UF E POR ANO (1989 – 2018)	32
GRÁFICO 3 - TAXA DE CVLI POR CAPITAL E POR ANO (2007 – 2019).....	33
GRÁFICO 4- TAXA DE CVLI POR ANO POR UNIDADE FEDERATIVA (2008 – 2018)	46
GRÁFICO 5– TAXA DE CVLI POR UF E POR ANO COM INTERPOLAÇÃO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO BMS (2008 – 2018).....	47
GRÁFICO 6- TAXA DE AUTUAÇÕES POR PORTE DE ARMA DE FOGO POR UF E POR ANO (2008 – 2018)	49
GRÁFICO 7- TAXA DE APREENSÃO DE ARMAS DE FOGO POR UF E POR ANO (2013 – 2018).....	50
GRÁFICO 8 – TOTAL DE DESPESAS NA SUBFUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	51
GRÁFICO 9 – PERCENTUAL REPRESENTATIVO DAS DESPESAS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA NO ORÇAMENTO ESTADUAL PO UF E POR ANO (2008 – 2018).....	52
GRÁFICO 10 – INVESTIMENTOS PER CAPITA NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	53
GRÁFICO 11– TAXA DE INVESTIMENTOS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA VOLTADA AO POLICIAMENTO OSTENSIVO POR UF E POR ANO (2008 – 2018)	54
GRÁFICO 12– TAXA DE POLICIAIS MILITARES POR 100 MIL HABITANTES POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	56
GRÁFICO 13– TAXA DE POLICIAIS CIVIS POR 100 MIL HAB, POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	56
GRÁFICO 14 - TAXA DE POLICIAIS CIVIS POR 100 MIL HAB, POR UF E POR ANO (2008 - 2018).....	57
GRÁFICO 15– TAXA DE APRISIONAMENTO A CADA 100 MIL HABITANTES POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	58
GRÁFICO 16 – PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PRESOS POR UF E POR ANO (2008 – 2018).....	59
GRÁFICO 17 – RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE ALAGOAS	71
GRÁFICO 18 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE SERGIPE	73
GRÁFICO 19 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DA PARAÍBA	76
GRÁFICO 20 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE SERGIPE	78
FIGURA 1- UM AR CABOUÇO INTEGRADO PARA A CAUSUALIDADE DA VIOLÊNCIA	37
FIGURA 2 – MODELO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS.....	68

QUADRO 1- PRINCIPAIS OBJETIVOS DE CADA UMA DAS POLÍTICAS.....	36
QUADRO 2 - RESUMO DAS VÁRIAS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE AS CAUSAS DA CRIMINALIDADE.....	40
QUADRO 3 - DESENHO DA METODOLOGIA.....	69
QUADRO 4 - PLANILHA MODELO PARA EMPREGO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS.....	71
QUADRO 5 - RESUMO DO MODELO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS NOS ESTADOS ABARCADOS PELO BMS.....	82

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1- TABULAÇÃO CRUZADA ENTRE AS UFS POR ANO E A TAXA DE CVLI	47
TABELA 2 - TABELA DE FREQUÊNCIA COM O TOTAL DE PROGRAMAS POR ÁREA DE ATUAÇÃO	62
TABELA 3- TABULAÇÃO CRUZADA ENTRE ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS AÇÕES E ESTADOS PROPONENTES	63
TABELA 4 - TABELA DISCRIMINATIVA DOS VALORES REPASSADOS, UTILIZADOS, DEVOLVIDOS E EM CONTA DOS CONVÊNIOS ENTRE AS UFS E O GOVERNO FEDERAL	64
TABELA 5 - TABELA DE INFORMAÇÕES SINTETIZADAS ACERCA DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS	65
TABELA 6 – DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIAS DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM ALAGOAS	72
TABELA 7 - DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM SERGIPE	74
TABELA 8 – DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) NA PARAÍBA	77
TABELA 9 - DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM SERGIPE	79

ÍNDICE DE SIGLAS

BMS – Brasil Mais Seguro

CDI – Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde

CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais

CVP – Crimes Violentos Contra o Patrimônio

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

MJ – Ministério da Justiça

PC – Polícia Civil

PM – Polícia Militar

SSP – Secretaria de Segurança Pública

PPA – Plano Plurianual

LOA – Lei Orçamentária Anual

SENASA – Secretaria Nacional de Segurança Pública

TMH – Taxa de Mortes por Homicídio

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONU – Organização das Nações Unidas

ODM – Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

SICONV – Plataforma + Brasil

NYPD – *New York Police Department*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. CAPÍTULO 1	21
1.1 A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	21
1.2 A CRIAÇÃO DO BRASIL MAIS SEGURO.....	26
1.3 MODELOS RACIONALISTAS E ECOLÓGICOS DE CONTROLE DA CRIMINALIDADE.....	36
2 CAPÍTULO 2	42
2.1 INVESTIMENTOS, RESULTADOS PRELIMINARES E ANÁLISE DOS DADOS	42
2.2 O CENÁRIO DOS INDICADORES DE CRIMES NOS ESTADOS DE ALAGOAS, SERGIPE, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE	45
2.3 OS INVESTIMENTOS DOS ESTADOS EM SEGURANÇA PÚBLICA	51
2.4 AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS NÚMEROS DO ENCARCERAMENTO NOS ESTADOS	56
3 CAPÍTULO 3 - ANÁLISE POR SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS ...	67
3.1 A APLICAÇÃO DO MÉTODO.....	67
3.2 OS RESULTADOS ENCONTRADOS EM CADA UM DOS ESTADOS.....	70
3.3 RESULTADOS EM COMUM	80
4 CONCLUSÕES	82
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

INTRODUÇÃO

Desde a transição da ditadura militar para a democracia, o trabalho para redução das mortes violentas letais intencionais que impacta desde então a sociedade brasileira sempre foi visto como um produto residual da consolidação do Estado Democrático de Direito e da superação das desigualdades. Passados mais de 30 anos da redemocratização brasileira, nossa democracia atravessou períodos controversos, mas manteve-se de pé. Nos últimos 20 anos, por conseguinte, a distribuição de renda e o combate à pobreza no país tiraram, até bem recentemente o país do mapa da fome e regiões historicamente marcadas pela desigualdade como o Norte e o Nordeste, pela primeira vez, apresentaram indicadores positivos nas mais diversas áreas de desenvolvimento humano e social (ALBUQUERQUE; et al, 2017). A despeito destas melhorias gerais, a sociedade brasileira não assistiu a um de redução das taxas de violência e criminalidade, muito pelo contrário. Nos últimos 15 anos, em especial, o índice de mortes violentas disparou no Norte e Nordeste (SAPORI; SOARES, 2014), subvertendo o que fora prescrito por muitos estudiosos e observadores do tema.

De lá para cá, independentemente do posicionamento político governamental, o tema da segurança seguiu negligenciado para a maior parte das agendas presidenciais, sendo o assunto recorrentemente visto, ou como um problema exclusivamente social, ou como um problema de polícia (SOARES, 2007; SENTO-SÉ, 2011). Poucas atividades foram postas em prática com o objetivo de consolidar um plano de ação e intervenção do poder público junto ao problema, apresentando um baixo nível de planejamento estratégico dos governos municipais, estaduais e federal sobre as formas e possibilidades de atacar a alarmante taxa de homicídio que passamos a acumular ano após ano.

Nesse sentido, programas e políticas estaduais e federais, bem como ações municipais, foram desenvolvidas pelos mais diferentes atores políticos, contudo, carentes de diagnóstico, avaliação e monitoramento. A última grande empreitada articulada com os governos subnacionais por parte da União nesse sentido foi a elaboração, implementação e execução do Brasil Mais Seguro (BMS), desenvolvido a partir de 2012, inicialmente, no estado de Alagoas e, depois, nos estados da Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte. O programa respondia uma demanda emergencial dos estados que, naquele momento, eram assolados por um crescimento vertiginoso dos homicídios, sobretudo, nas suas capitais e regiões metropolitanas, especialmente em Alagoas que figurava como estado mais violento do país¹.

¹ Entrevista concedida por Regina Mik, Secretária Nacional de Segurança Pública, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CRLWY1w5Gkc>

Tomando como referências as lacunas quanto à falta de avaliação dos resultados destes programas, a presente pesquisa propõe elaborar uma avaliação do impacto do Brasil Mais Seguro, tendo como base, primeiro, os objetivos iniciais da política pública, seus resultados almejados e, depois, identificar os critérios que possam estar relacionados ao sucesso ou ao fracasso do programa em termos em termos teóricos e empíricos. Dessa forma, garantiremos uma análise inicial dos princípios norteadores da política pública, bem como as ações que serão tidas como prioritárias no momento de implantação do programa, desenharemos um quadro de avaliação inicial do cenário da segurança pública nos estados abarcados pela política e, por fim, apresentar resultados de inferências acerca do impacto, ou não, do Brasil Mais Seguro.

Para atendermos o que está posto acima, faremos uso, em especial, da chamada política de avaliação de impactos, a qual se propõe a evidenciar os resultados produzidos por uma determinada política com o intuito de detectar e comprovar os efeitos produzidos pela mesma, sobre o problema, sobre o território ou mesmo sobre a população a que se direciona a referida política. Há de se destacar que esse modelo analítico se difere de outras formas de avaliação pelo intuito de estabelecerem, a partir de evidências empíricas, relações do tipo causa e efeito posterior à intervenção prevista pela política e os resultados produzidos. No que compreende o BMS, serão essas relações de causa (intervenção) e efeito (impacto), portanto a identificação de “inferências causais”, que guiarão a referida pesquisa.

Pretendemos responder a seguinte questão: qual o impacto do Brasil Mais Seguro nos estados abarcados pelo projeto? Tentando desenvolver a análise nos dispomos elucidar outras questões: Após a aplicação da política pública é perceptível alguma continuidade dos resultados produzidos com as investigações das mortes violentas analisadas? Existiu alguma modificação nos investimentos em Segurança Pública nos estados abarcados pela política pública? Quanto de verba os estados receberam do governo federal? Quanto foi contrapartida dos governos estaduais? De que forma esses recursos impactaram a atividade policial de rua, quer dizer, o policiamento ostensivo? Qual foi o percentual desses recursos destinados às ações investigativas da polícia civil?

O Brasil Mais Seguro entra em cena no ano de 2012 com o lançamento do projeto piloto no estado de Alagoas após o assassinato de um médico no Corredor Vera Arruda, espaço de convivência urbana no centro dos bairros com os metros quadrados mais caros de Maceió (SILVA, 2017). A crescente da violência no estado aliado com a comoção social causada por um homicídio cometido em uma das regiões mais nobres da capital fez com que o governador

à época, Teotônio Vilela (PSDB), interviesse diretamente na questão com um pedido insistente de ajuda ao Governo Federal.

O programa se pautou em três eixos principais: melhoria nas investigações das mortes violentas, fortalecimento do policiamento ostensivo, controle de armas de fogo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). A partir dessas premissas, foram trazidos para o estado, via Governo Federal, uma série de investimentos em policiamento investigativo e que se consolidaram na criação da Delegacia de Homicídios do Estado, com o objetivo ampliar a capacidade de ação da polícia civil alagoana em relação ao acúmulo de inquéritos não resolvidos distribuídos entre vários setores da polícia civil, tendo em vista que não havia uma centralização das ações investigativas, além da aquisição de equipamentos para as forças de segurança, principalmente no enfoque da ostensividade policial.

Após a implantação do projeto piloto inicial do programa na cidade de Maceió, o Ministério da Justiça continuou com a expansão do Brasil Mais Seguro para outros estados da região nordeste, passando a atuar no estado de Sergipe no ano de 2013 e posteriormente, no ano de 2014, seguiu com a implantação do BMS nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, sendo esses os últimos estados a receberem os investimentos do programa.

Também é necessário trazermos para esse projeto uma dimensão teórica a partir de diferentes perspectivas na abordagem da temática de violência e criminalidade. Como já fica evidente na construção da política pública, o Ministério da Justiça delimita um arcabouço baseado em uma lógica desenvolvida a partir de programas que se utilizam de preceitos estabelecidos a partir Teoria da Escolha Racional para o combate à criminalidade (CERQUEIRA E LOBÃO, 2004), no sentido de que ele parte de um pressuposto muito evidente: a redução da taxa de homicídio nos estados a partir de uma maior elucidação dos crimes violentos letais intencionais, gerando uma diminuição na impunidade.

A construção de um paradigma teórico baseado na ampliação da punitividade como forma de garantir uma coação dos indivíduos e atuar diretamente na contenção das práticas violentas gera uma série de discussões na literatura como um todo, tendo em vista que a interpretação da violência como uma escolha ou um estilo de vida já foram questionadas de forma muito contundente a partir de textos como de Kokoreff (2005), Garland (2010), Foucault (1979) e antagonizadas de forma direcionada em Newheiser (2016) e Becker et al (2013).

Os autores acima citados apresentam um debate sempre tensionado sobre as motivações para práticas delituosas, sendo uma pauta amplamente discutida, porém sem conclusões efetivas acerca de modelos que sejam mais ou menos efetivos, reforçando que a construção do

modelo teórico de cada política vai variar bastante de acordo com a forma em que o tomador de decisão enxerga o cenário da criminalidade violenta na região que irá receber o programa.

O modelo racionalista trazido pelos formuladores do Brasil Mais Seguro baseia-se na ideia de que o comportamento criminoso é pautado a partir de uma lógica de escolha, considerando que os possíveis praticantes dos delitos fazem uma equação sobre custos e benefícios da prática delituosa. Dessa forma, para garantir a efetividade da aplicação, a política precisa traçar uma atuação direta na ampliação dos custos dessa escolha e para isso fazem uso de uma série de elementos que venham a garantir, de certa forma, uma maior presença das ações estatais, como por exemplo as três principais premissas do programa: ampliação do julgamento dos crimes de homicídio e da capacidade investigativa da polícia civil, o aumento da presença ostensiva das polícias militares e uma maior ampliação na apreensão de armas e drogas.

Tomado por base uma análise baseada nas premissas traçadas atreladas ao comportamento da curva de homicídios em cada um dos estados analisados, o que se espera é estabelecer qual foi o impacto do Brasil Mais Seguro nos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte. Pretendemos, tomando como principal variável de análise as mortes violentas letais intencionais nos estados que receberam o BMS, constituir uma série histórica com os dados desde o ano de 1995 até 2019, excluindo o ano de 2020, tendo em vista impactos não esperados na curva causados pela pandemia do novo coronavírus.

Em relação à implementação da política, esta se deu de forma sequencial, iniciando em 2012 por Alagoas, em 2013 foi estendido para Sergipe e, por fim, foram abarcados os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte em 2014. Conforme observado nos dados públicos de repasses orçamentários na Plataforma + Brasil (SICONV) do Governo Federal, foram liberados R\$ 134.830.539,06 (cento e trinta e quatro milhões, oitocentos e trinta mil, quinhentos e trinta e nove reais e seis centavos) para que os governos estaduais executassem programas voltados às premissas do Brasil Mais Seguro, desse total cabe mencionar que R\$ 17.479.372,10 (dezessete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, trezentos e trinta e dois reais e dez centavos) constam como devolvidos pelos estados.

As transferências desses aportes financeiros foram estipuladas para serem executadas entre o lançamento do programa e o ano de 2018, porém o que conseguimos observar dentro dos dados abertos encontrados no SICONV, é que, apesar dos convênios apresentarem a data limite de 2018, o empenho e execução das transferências aconteceram até 2016. Tomando como base que os repasses foram feitos em 2016 e que até 2018 seria necessário a finalização de todo o processo de prestação de contas, consideraremos como a data final de implementação do

programa o último repasse dos convênios de descentralização de recursos entre os governos estaduais e o Governo Federal, no caso, o ano de 2016.

A análise do comportamento da curva de homicídios se dará a partir do uso da metodologia de *Interrupted Time Series* (ITS), construindo uma curva contrafactual a partir do ano de implementação do BMS em cada um dos estados e que será comparada ao comportamento real da curva. Dessa forma, a distância entre a forma em que o número de mortes violentas letais intencionais se comportou, de fato, e a curva construída a partir do uso da metodologia é o principal indicativo de efetividade a ser considerado como garantia de impacto do programa.

Com o objetivo de avaliarmos a continuidade da política, também avaliaremos possíveis resultados obtidos durante o programa, principalmente seguindo o intuito de identificar se eles possuíram prolongamento após a aplicação do Brasil Mais Seguro. Ampliaremos o esforço de pesquisa a partir da análise de dados referentes a atuação direta das forças de segurança na regulamentação da política contra a disseminação de armas de fogo, como por exemplo, identificando se houve um incremento na apreensão de armas de fogo antes e no decorrer do BMS. Por fim, investigaremos se existiu uma maior presença de efetivo policial voltado para as práticas ostensivas devido à aplicação do projeto, que poderá ser identificada através de uma análise do efetivo de policiais militares, bem como comparando novas contratações de PMs em detrimento de policiais civis.

Para mensurar a eficiência do programa, tomaremos como hipótese que o BMS exerceu impacto sobre a taxa de homicídios dos estados de Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Norte e Paraíba. Posteriormente, a partir da mensuração dos resultados que foram obtidos nas áreas de atuação do programa, conseguiremos identificar se houve êxito em relação ao que era esperado no documento de lançamento da política pública.

A base de avaliação do programa estará pautada nos três principais eixos de atuação estabelecidos pelo Ministério da Justiça: (i) melhoria nas investigações das mortes violentas, (ii) fortalecimento do policiamento ostensivo e (iii) controle de armas de fogo, construiremos uma base de dados que abarque três recortes temporais: antes, durante e depois da aplicação do Brasil Mais Seguro, considerando para isso uma série que contenha dados a partir de 2008 e se estenda até o ano de 2018, tendo em vista que pode ser observado a existência desses dados em fontes distintas dos executivos subnacionais, suas secretarias e também do Governo Federal.²

² Tentaremos o acesso aos dados via Lei de Acesso à Informação

De forma a iniciar uma análise mais exploratória do banco de dados, é pretendido que executemos uma comparação entre determinadas médias em relação ao grupo de estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro. A adoção de um método estatístico preliminar no caso em questão nos possibilitará ter uma análise prévia de possíveis resultados encontrados com a implementação do programa. Desta forma conseguiremos dialogar de forma prévia sobre possíveis reduções em conjunto e se as reduções geram coeficientes de correlação significativos, o que consolidará um cenário capaz de constatar determinadas condicionantes antes mesmo do próximo passo que será o uso de Séries Temporais Interrompidas.

Como trazido por Bernal, Cummings e Gasparini (2016): “*Em um estudo ITS, uma série temporal de um resultado de interesse particular é usado para estabelecer uma tendência subjacente, que é ‘interrompida’ por uma intervenção em um ponto conhecido no tempo*”³. Dialogando diretamente com a hipótese trazida para o presente trabalho, pretende-se, pois, a partir do ano de implementação da política em cada um dos estados em questão, descrevermos como se comportou a curva dos índices impactados pelo BMS, sobretudo os estabelecidos dentro dos três eixos do programa.

Foi utilizado, para análise inicial dos dados, o *software IBM SPSS 25®*, de forma a organizar, sintetizar e apresentar as informações da forma mais clara possível, bem como construir os gráficos e tabelas de referência cruzadas necessárias para apresentação dos resultados de forma mais sistêmica. Além disso, o uso dessa solução de sistema nos possibilita uma exploração mais densa dos dados sistematizados a partir, sobretudo, dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública.

Em continuidade, para execução das *Séries Temporais Interrompidas*, nos utilizamos do *Rstudio*, a partir de uma programação multi-paradigma característica da linguagem que dá nome ao software, R. A partir da construção externa de um banco de dados que seguirá as premissas estabelecidas para estudos pautados em ITS, executaremos um script que construirá uma série temporal das mortes violentas letais intencionais desde 1995 até 2019, quebrando essa série temporal em 2012, 2013 e 2014 (Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, respectivamente) e simulando uma curva contrafactual a partir da implementação do programa em cada um desses estados.

Com a consolidação do banco de dados serão feitos dois esforços de pesquisa: o primeiro é o de estabelecer a partir de variáveis como a taxa de Crimes Violentos Letais

³ Traduzido do texto original: “*In an ITS study, a time series of a particular outcome of interest is used to establish an underlying trend, which is ‘interrupted’ by an intervention at a known point in time*”.

Intencionais (CVLI) em cada um dos estados, além do total de armas de fogo apreendidas, o total de policiais militares e civis⁴ em cada uma das unidades federativas e o total de sentenças de homicídio julgadas nesse período.

Cabe mencionar que todos os dados serão tabulados a partir de 2008 e até o ano de 2018, período que contemplará o pré-BMS, tanto quanto o pós-BMS, possibilitando uma análise prévia do comportamento da curva em cada uma das variáveis assessorias. Já em relação aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), traçaremos uma série temporal ainda mais ampla, iniciando a partir de 1995, com os novos regramentos da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID), computando os dados adquiridos a partir do Atlas da Violência (2021) que considera como CVLI as mortes classificadas no CID-10 (X85-Y09, Y35-Y36, X93-X95, Y10-Y34, X85-Y09, Y10-Y34, W20-W64, W75-W99, X10-X39, X50-X59, Y40-Y89), dessa forma teremos uma ampla avaliação acerca das mortes intencionais, além de atendermos as regras condicionantes para o uso das Séries Temporais Interrompidas.

Estabelecida a comparação a partir da reta contrafactual estaremos aptos a construir um modelo de análise comparado, consolidado por um banco de dados constituído com a aglutinação de variáveis relativas aos eixos abarcados pelo programa (taxa de homicídio, taxa de aprisionamento, taxa de elucidação de crimes violentos, taxa de apreensão de armas de fogo, investimentos na área de segurança pública, número do efetivo de policiais civis e militares, entre outras) desde o ano de 1995, no caso dos CVLI, 2008 nas demais variáveis, e se dilatando até 2018.

Como forma de analisar as modificações na dinâmica de efetivo das forças policiais a partir da implementação do Brasil Mais Seguro, serão realizadas comparações do número total de policiais militares e civis antes da implementação do programa e o total posterior ao BMS. Além disso, serão apresentados a partir de grupos de ação, os repasses de investimento do Governo Federal para os Estados abarcados pela política, tomando como base os dados encontrados na Plataforma + Brasil, bem como todo o detalhamento do quanto fora executado, devolvido ou ainda não foram prestadas contas por parte dos Governos Estaduais.

Com uma distinta gama metodológica desenhada para execução da pesquisa, podermos atender de forma satisfatória às prerrogativas trazidas pela complexidade do objeto a ser analisado. Além disso, a adoção de metodologias exploratórias, aliado com a utilização de

⁴ Aqui serão comparados o quantitativo total de policiais nos anos que antecederam a política e posteriormente a maneira em que esse indicador se comportou durante os anos de execução do BMS para investigarmos se houve uma ampliação na força.

dados secundários previamente constituídos, faz com que consigamos estabelecer de forma empírica o impacto da política pública, mas também esmiuçarmos os pormenores da aplicação do projeto.

Devidamente municiados com os dados citados acima estaremos aptos a realizar a análise de efetividade e impacto do Brasil Mais Seguro nos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte. O uso de Séries Temporais Interrompidas nos apontarão se o comportamento da curva de CVLI nos estados que participaram do BMS possuem modificações estatisticamente significativas a partir do ano de implementação do programa.

CAPÍTULO 1

1.1. A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Durante o processo de redemocratização do Brasil, sobretudo com a divisão dos poderes e responsabilidades entre a União, os estados e municípios, a Constituição Federal de 1988 traz para o cenário subnacional a maior parte das responsabilidades acerca das políticas de segurança pública (PERES; BUENO; LEITE; LIMA, 2014), porém, em seu artigo 144, a Carta Magna apenas distribui as forças de segurança entre os entes federativos, mas não deixa claro quais as atribuições ou objetivo de cada uma delas (LIMA, 2011).

Sem existir um ordenamento coeso, as responsabilidades de cada uma das esferas de poder se tornaram um tanto quanto nebulosa, sendo este um cenário não necessariamente exclusivo ou construído pela nova Constituição. Com a falta de delimitações entre as áreas de atuação dos governos federais, estaduais e municipais, o que se observou foi a prevalência de políticas subnacionais (LIMA, 2011; SOARES, 2007), sobretudo coordenadas pelos governos estaduais aos quais cabe a responsabilidade de gerência das polícias civis e militares.

A falta de uma estratégia nacional de segurança pública, seja ela representada por um ministério específico, ou ainda um plano promovido pelo Governo Federal e executado pelos estados e municípios, favoreceu que existisse uma falta de coordenação entre as ações do poder público, consolidando um cenário em que cada governador atuava de acordo com os pressupostos trazidos à eles pelas suas forças de seguranças e secretarias estaduais e construindo um alicerce em que, mesmos os menores e mais próximos estados não possuían a mínima coordenação dos esforços voltados para o combate à criminalidade violenta.

A falta de delimitação entre as políticas de segurança não é necessariamente um assunto pautado apenas entre a responsabilização de cada ente federativo, por exemplo. É preciso ressaltar, conforme trazido por Kant de Lima (1989), que o desordenamento da atuação das forças policiais também merece um destaque dentro das análises de desempenho das instituições. A falta de delimitação das ações das polícias civis e militares é um empecilho para o pleno funcionamento dos mecanismos de combate à criminalidade violenta (LIMA, 1989).

Uma prática que se apresenta como destaque na desordem da atuação das forças de segurança é a maneira em que policiais militares tentam construir cenários de flagrante para garantir o aprisionamento de criminosos sob a égide de que a polícia judiciária é incapaz de conduzir um inquérito policial assertivo, ao passo que sem tal inquérito o sistema de justiça criminal não segue com o julgamento e posterior punição dos acusados (CANO, 2008).

Esses “saltos” de cada uma das forças sob as atribuições umas das outras ilustra a falta de coordenação que é latente entre as instituições de segurança pública, consolidando um cenário em que, desde as políticas estaduais até a própria atuação entre as forças são profundamente conflitantes e desorganizadas. A baixa capacidade de atuação conjunta expõe uma série de programas que não conversam entre si e, dessa forma, pouco contribuíram para a construção de uma lógica de combate à criminalidade violenta de forma mais inteligente e integrada.

É bem verdade que o ordenamento das forças de segurança pública, por si só, no Brasil, não foi constituído de forma que favoreça um ciclo de policiamento completo, tendo em vista o próprio desenho baseado em uma lógica militar que foi atribuído à força policial pelo trabalho ostensivo, ao passo que se tentou, a partir da consolidação de outro braço, o investigativo, um modelo menos hierarquizado. O resultado foi evidente: pouco diálogo, quase nenhuma interação e maneiras extremamente distintas de conduzirem os seus trabalhos de enfrentamento ao crime (LIMA, 1989; CANO, 2008).

A partir de um acirramento das taxas de homicídio no país como um todo na década de 90, passaram a surgir alguns esforços entre as instituições de segurança pública para uma atuação mais integrada, como por exemplo um dos grandes casos de impacto nacional que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro. O sequestro do ônibus 174 resultou na morte de uma refém e do sequestrador, caso esse que foi amplamente transmitido em rede nacional ao vivo e que gerou uma grande pressão popular por políticas de segurança pública mais eficientes (SOARES, 2007).

O resultado de uma grande exposição como a do caso citado anteriormente se deu, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, com algumas tentativas de estabelecer um programa nacional de segurança pública, momento a partir do qual a integração de esforços federais e estaduais (ainda não contemplando a atuação dos municípios) passou a ser uma pauta mais constante no debate público acerca do tema da violência urbana.

A empreitada do governo Fernando Henrique foi uma das primeiras tentativas de intervenção do governo federal na pasta de segurança dos estados, porém, o projeto não caminhou muito além do que um esforço inicial, traçando ações que apesar de se configurarem como uma primeira tentativa de integração de esforços, se apresentaram como rasas para o enfrentamento à criminalidade e, muito devido à isso, não foi possível avançar com uma solidificação dessas estratégias como políticas de estado propriamente ditas (SOARES, 2007).

Dentre essa primeira empreitada de programas nacionais de segurança pública, cabe destacar a constituição da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA) no ano de 1997, oriunda da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995, também no governo FHC. A consolidação de uma secretaria visando a integração de esforços para um combate à criminalidade violenta de forma mais coordenada entre a União e os estados foi um bom primeiro passo.

Já ao final de seu mandato, Fernando Henrique Cardoso lançou o primeiro grande aceno em direção à uma política de segurança pública com objetivos e preceitos estabelecidos de forma transversal entre os três níveis de poder e guiado pelo Governo Federal. O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) nos anos 2000 inaugurou a primeira das diretrizes nacionais para se pensar o problema da criminalidade violenta e, principalmente a maneira em que os estados precisariam se empenhar para sanar as demandas e princípios trazidos na cartilha publicada pelo Ministério da Justiça (MADEIRA E RODRIGUES, 2015), porém não avançou muito além disso.

Em continuidade a essa retrospectiva das ações do Governo Federal para construção de políticas de segurança pública mais integras entre as unidades da federação, podemos observar uma ampliação do debate acerca do tema dentro do jogo político nacional (SOARES, 2007). Nas eleições de 2002 o cenário já estava adaptado à necessidade de pautar segurança pública nos planos de governo e com isso foi possível observar que o candidato eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, se muniu com alguns especialistas com o objetivo de construir um Plano Nacional de Segurança Pública. O projeto se mostrou bastante ambicioso, versando sobre a desconstitucionalização das polícias, com o objetivo de flexibilizar a burocracia imposta aos estados quando lidam com elas, além de também iniciar a constituição de uma espécie de embrião do que se desenrolou como o que conhecemos hoje por Sistema Único de Segurança Pública (SOARES, 2007).

Após a posse no ano de 2003 o governo, que agora possuía um plano de segurança pública pautado no diálogo com o que alguns setores da academia vinham pesquisando como possíveis soluções para o problema da criminalidade violenta, percebeu que emplacar essas reformas exigiria um desgaste político muito alto, sobretudo na relação com a opinião pública. Com isso, as principais propostas, sobretudo as que possuíam maior impacto direto – e consequentemente maior desgaste para aprovação, passaram a ser deixadas de lado em detrimento de mudanças menos impactantes e significativas para uma maior capacidade gerencial da União acerca da coordenação dos programas de segurança pública no país.

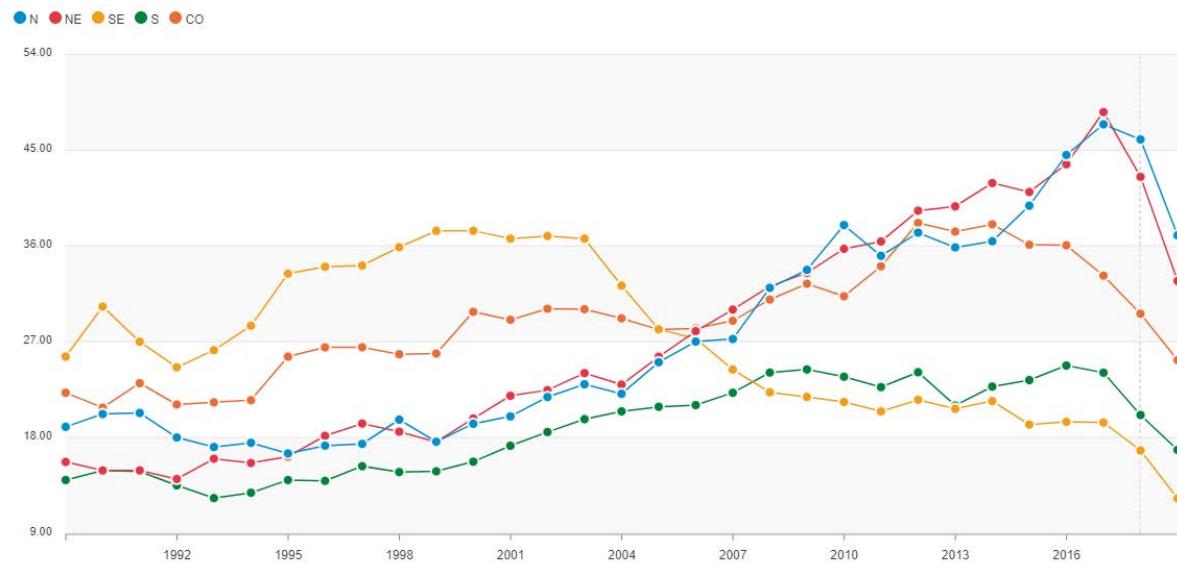
Com o recuo do Governo Federal, os pontos mais interessantes para uma atuação coerente junto aos estados passaram a sofrer mudanças profundas em relação ao projeto originário e foram implantados de maneira descaracterizada em relação ao que foi proposto inicialmente (SENTO-SÉ, 2011). Porém, existiram algumas empreitadas no primeiro mandato do presidente Lula que merecem destaque pela importância na configuração de um cenário mais integrado na atuação do Governo Federal em relação à Segurança Pública, principalmente, a criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), criada em 2003 e coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA).

No decorrer do segundo mandato de Lula o Governo Federal passou a dialogar mais com os municípios (que agora passaram a ser integrados nos debates junto aos estados e o Governo Federal) e a sociedade civil. Foi inaugurado, dentro das instituições governamentais, o entendimento de que a participação de ambos era um elemento fundamental na distribuição das responsabilidades da segurança pública, passando a planejar uma série de ações descentralizadas.

O principal objetivo dessa integração com a ponta é a de garantir a constituição de uma rede integrada no combate aos índices de violência que permaneciam em crescimento, sobretudo na região nordeste, que por sinal era o alvo preferencial das políticas públicas de combate à pobreza e distribuição de renda do governo em questão (SAPORI; SOARES, 2014). A migração dos homicídios entre as regiões sudeste e nordeste foi um dos fenômenos que ditaram a tônica da análise do cenário de segurança pública no país, sobretudo pelo êxito do Estado de São Paulo na redução da TMH, que saiu da taxa de 44/100 mil habitantes no ano de 1999 e chegou aos 16/100 mil habitantes em 2008 (IPEA, 2021).

Como podemos observar no gráfico abaixo, em detrimento da estabilização da taxa nos anos 90 e posterior redução dos homicídios na região sudeste nos anos 2000, o nordeste brasileiro sofreu com um forte crescimento neste índice, sobretudo a partir do início do século XXI. Até o ano de 1991, a taxa de mortes por homicídio (TMH) na região era de 17/100 mil habitantes, se configurando como a segunda mais baixa do país, cenário esse que foi subvertido de forma muito rápida, e já no início do segundo mandato do Governo Lula, os 9 estados que compõem a região já somavam a maior TMHa cada 100 mil habitantes (IPEA, 2021).

GRÁFICO 1– EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTES POR HOMICÍDIO NAS REGIÕES BRASILEIRAS (1991 – 2018)



Fonte: Atlas da Violência, IPEA, 2021.

Chegando agora no governo de Dilma Rousseff, nós encontramos um cenário de atuação plena do Governo Federal no campo da segurança pública, o que não necessariamente foi um movimento que obteve êxito no controle da criminalidade violenta, principalmente dos homicídios, na suma maioria dos estados da federação (SOARES, 2014). Os planos tentados anteriormente foram importantes na construção de algumas estruturas que são fundamentais hoje em dia, porém, não haviam sido plenamente efetivos em seu principal objetivo: o combate ao crime.

A violência homicida no Brasil passou a figurar como um dos principais problemas sociais a serem enfrentados pelos governos com o passar dos anos. A partir dos anos 90 a crescente na taxa de mortes por homicídio assolou todos os estados da federação, saindo de uma média de 24,12 homicídios a cada 100 mil habitantes para a impressionante marca média de 37,19/100 mil habitantes no final da primeira década do século XXI (IPEA, 2021). Uma característica que merece destaque é o crescimento das mortes por violência intencional nos estados das regiões Norte e Nordeste do país, em detrimento de um arrefecimento desse tipo de crime no sul e sudeste brasileiros.

1.2. A CRIAÇÃO DO BRASIL MAIS SEGURO

A evolução da taxa de homicídios no Brasil a partir do final da década de 90 transformou o assunto da segurança pública em uma das pautas mais presentes nas agendas governamentais nas diversas esferas de poder da federação (ADORNO, 2008; SENTO-SÉ, 2011; SOARES, 2007). A partir do momento em que o tema se tornou uma realidade dentro do debate político nacional, uma série de políticas subnacionais passaram a ser implementadas, porém sem uma coordenação direta entre elas, não ficando muito claro se de fato havia ou não a pretensão de se formalizarem políticas públicas nacionais por parte do Governo Federal, através, por exemplo, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Como trazido por Madeira e Rodrigues (2015), podemos pensar as políticas de segurança pública no Brasil em três fases distintas: (i) a questão da segurança nacional durante o período da ditadura militar; (ii) a segurança pública baseada na constituição de 1988; e, por fim, (iii) o paradigma da segurança cidadã (FREIRE, 2009). Com o passar do tempo, as formas de governar o país foram se modificando e com isso as prioridades quanto à questão da segurança pública passou a ser pautada de acordo com as demandas e preceitos do momento político nacional vigente.

A partir de 1964 com o golpe militar houve um esforço muito grande do governo ditatorial em elencar uma espécie de inimigo externo, focando os esforços das políticas de segurança em um âmbito nacional, pautado no combate do comunismo soviético. Com a ampliação da resistência interna aos arroubos autoritários, os militares deslocaram mais uma vez o principal ente a ser combatido pela política de segurança vigente, trazendo à tona a perseguição aos inimigos internos (MADEIRA E RODRIGUES, 2015). Os opositores ao regime passaram a protagonizar como principais inimigos do país e foram utilizados como justificativa para manutenção de uma política repressora por parte do Governo Federal.

Com o enfraquecimento do regime, especialmente no início dos anos 80, as empreitadas violentas contra os opositores se tornaram menos frequentes e novos valores democráticos, de transparência e igualdade social passaram a permear o debate político nacional. Com a repulsa às heranças trazidas pelos mais de 20 anos do regime militar a constituição de 1988 ficou conhecida como constituição cidadã e reformou toda a lógica de como o Governo Federal faria a gestão de suas políticas, passando a dar um papel fundamental para os estados e municípios, garantindo autonomia e capacidade de gerência para cada um dos entes federativos, ampliando com isso a participação política de cada uma das unidades federativas e como consequência

disso, elevou a outro patamar a forma em que os cidadãos participavam do jogo político brasileiro.

Passando ao largo da integração iminente que estava sendo inaugurada após a promulgação da nova carta magna, a questão da segurança pública foi um dos pontos em que a integração entre os governos federal, estaduais e municipais ficou aquém do esperado. Como já exposto, o artigo 144 da constituição tece alguns preceitos para os planos de segurança pública, bem como deixa a cargo do estado a gerência sob as polícias militares, civis e o corpo de bombeiros militar, mas não evidência de forma clara qual o real papel de cada uma dessas forças e nem a maneira em que os entes subnacionais precisariam se engajar para garantir o pleno funcionamento das instituições de segurança.

Sem um planejamento muito evidente, a forma de se pensar e agir na segurança pública foi se constituindo de maneira muito individualizada, sem que houvesse um diálogo nacional amplo e coeso. O tema da falta de integração entre os estados e, sobretudo, da demora em ser estabelecido um panorama claro de ações nacionais no combate à criminalidade violenta já foi abordado anteriormente, mas cabe mencionar o fato de que, mesmo com a chegada do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) a articulação entre os entes federativos ainda ficou muito distante do desejado (SOARES, 2003).

Mesmo sem deixar explícito qual seria o caminho a ser adotado pelos estados e municípios quanto a condução das políticas de segurança, a Constituição de 1988 municiou os cidadãos com direitos que os protegiam do arbítrio do Estado. Os crimes de tortura e racismo passaram a ter penas inafiançáveis e a penalidade para quem os cometesse foi acrescida, em outras palavras, o sistema de justiça criminal passou a ter a possibilidade de ampliar a punição de quem cometesse crimes contra a dignidade humana (MADEIRA E RODRIGUES, 2015).

Além disso, alguns pontos interessantes e importantes, como por exemplo a garantia da autonomia do Ministério Público, bem como a constituição de um amplo programa para garantir as defensorias públicas também foi instituído a partir da nova Carta Magna. Foram importantes avanços em detrimento do cenário pré-existente, porém pouco se fez quanto à estrutura das forças policiais, mantendo dentro das instituições alguns mecanismos de funcionamento que foram reeditados no período da ditadura militar e assim permaneceram mesmo após a promulgação da nova Constituição (ADORNO, 1996).

É de comum acordo entre os pesquisadores (SOARES, 2003; ADORNO, 1996; CANO, 2001; MADEIRA E RODRIGUES, 2015; SAPORI E SOARES, 2014) que apesar de garantir o avanço do Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 não foi capaz de consolidar

o mesmo. Violações de Direitos Humanos e a manutenção de práticas violentas por parte das forças policiais persistiram aos novos preceitos implantados no Brasil a partir de 1988 (MADEIRA E RODRIGUES, 2015). A qualificação e ampliação das forças policiais se restringiram ao quantitativo de policiais, novas delegacias e quarteis, bem como aumento da própria estrutura pré-existente, deixando de lado novas bases que permitissem uma maior aproximação do que era trazido na Carta Magna e o que de fato era implementado no dia-a-dia da prática policial (ADORNO, 1996).

Consolidou-se, pois, especialmente na década de 90, uma acentuação do Estado repressor, ostensivo e punitivo, reforçando uma lógica de policiamento baseada na exclusão social e reforçando antigos preconceitos intrínsecos às instituições de segurança pública (MADEIRA, 2009). Arroubos autoritários, excessos no uso da força, racismo e uma rotina de violações aos direitos humanos continuaram a fazer parte da rotina de funcionamento das instituições (CANO, 2001), mantendo como presente na vida dos brasileiros, especialmente os menos abastados e moradores da periferia, um efetivo policial que pouco dialogava com a realidade social do país e se afastava ainda mais do convívio social das cidades brasileiras.

No final dos anos 90 e no início dos anos 2000 o Brasil passa por um período de reorganização institucional no Governo Federal, dialogando de forma mais direta com a agenda política nacional (MADEIRA E RODRIGUES, 2015). Com a entrada do país nas discussões internacionais acerca de direitos humanos e a publicação por parte da Organização das Nações Unidas (ONU) dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a União passou a sofrer uma pressão externa significativa para que pautasse uma lógica de funcionamento das instituições de segurança pública pautada no diálogo e na integração de esforços voltados para o combate à criminalidade violenta.

Em paralelo aos movimentos internacionais de ampliação da participação da população na tomada de decisão acerca das políticas de segurança pública em seus países, aliado ao sucesso de programas de integração entre as corporações e sociedade civil como pudemos observar no caso da Polícia de Nova Iorque (NYPD) (CHEVIGNY, 1995), além dos exitosos esforços na consolidação de métricas científicas para atuação das polícias britânicas dentro da política da *New Scotland Yard* (SHERMAN, 1998) fizeram com que a pauta do que ficou conhecido como Polícia Cidadã (FREIRE, 2009) entrasse de vez na agenda de debates dos tomadores de decisão nacionais.

Um outro exemplo bem-sucedido na modificação de preceitos quanto à segurança pública foi observado na Colômbia durante os anos de 1990. Um grande esforço nacional de

integração das forças policiais, bem como a aproximação da dinâmica das corporações e seus agentes do dia-a-dia das comunidades mais violentas do país, além da inserção de uma série de programas voltados para o redesenho da ocupação do espaço urbano, bem como de qualificação profissional e ampliação do acesso à cultura, esporte e lazer (GARVIRIA M, 2007) apresentou um espetacular resultado na redução da criminalidade violenta, contenção do tráfico de drogas e, sobretudo, na acentuada queda dos homicídios, especialmente nas cidades de Bogotá e Medellín.

Com os bons resultados colhidos nos Estados Unidos, Inglaterra e na Colômbia a partir de esforços de integração policial e de aproximação com a sociedade civil, as políticas de segurança pública no Brasil se deslocaram no sentido de uma maior presença dos mecanismos institucionais para garantia da ampliação dos direitos sociais. O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) lançado em 2000 também merece um destaque pela inserção dos municípios no debate da segurança pública. Foi esse o fato que inaugurou definitivamente uma lenta, mas já iniciada, trilha rumo a uma maior integração entre os esforços governamentais para ampliação da capacidade institucional das forças de segurança pública lidarem com o problema da criminalidade violenta no país.

Na prática, houve um lapso temporal até que fosse implantada uma política nacional de forma efetiva e já baseada em princípios mais próximos do que foi observado internacionalmente, porém, a lógica de uma segurança cidadã e da ampliação da participação dos civis na tomada de decisões encontrou um terreno fértil a ser permeado a partir das políticas de assistência social que marcaram os dois primeiros mandatos do Governo Lula (SOARES, 2003; FREIRE, 2009). Posterior ao lançamento dos grandes programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, como foi o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Bolsa Família.

O conseguimos elencar uma série de atuações do Governo Federal na ampliação do acesso dos cidadãos, sobretudo os jovens com menor renda, às políticas de assistência social formuladas pela União. Embora exista uma aproximação muito forte entre a lógica de operação das instituições federais em relação à construção de políticas públicas voltadas para o impacto social, o formato em que se pensou o desenho dos programas de segurança pública não necessariamente seguiram fundamentações mais ecológicas (CERQUEIRA E LOBÃO, 2003) mas sim, abordaram práticas mais racionalistas (CERQUEIRA E LOBÃO, 2009) com as que são trazidas junto ao Brasil Mais Seguro.

O PRONASCI culmina como representante de uma série de abordagens mais integradoras entre a sociedade civil e as instituições de segurança pública e pauta a necessidade de que o Estado avance como provedor de uma qualidade de vida, emprego e renda para toda a população. Seria, então, a transformação na realidade social, ampliação das oportunidades e renda, com consequente salto na qualidade de vida dos brasileiros a chave mestre na redução da criminalidade violenta no país.

Em detrimento das melhorias sociais obtidas na primeira década do século XXI, a permanência dos índices de homicídio, sobretudo nas regiões mais pobres do país, a saber, Norte e Nordeste (SOARES; SAPORI, 2014) contrastava com os bons resultados obtidos junto às políticas sociais e econômicas (SOARES; SAPORI, 2014). Em detrimento do que se esperava, as regiões que mais contaram com o aporte de recursos descentralizados da união para a assistência social e transferência de renda (ANDERSON, 2011), foram as que possuíram o maior incremento nos índices de violência homicida (SAPORI; SOARES, 2014; IPEA, 2021).

Na contramão do se esperava a partir da transformação social desses estados, a ampliação de renda e a forte presença de programas de sociais não foram fatores definitivos para a modificação dos índices sociais nessas regiões (SAPORI; SOARES, 2014). Qual seria, então, o fator explicativo para o crescimento dos homicídios no Nordeste brasileiro e, além disso, qual tipo de política pública de segurança garantiria o esperado impacto de redução da taxa nessas localidades? Essa pergunta tentou ser respondida por parte da SENASP e do Ministério da Justiça com a aplicação de um programa que segue uma lógica de atuação distinta das políticas ecológicas constituídas para a assistência social.

Pautado na ampliação da punitividade, do policiamento ostensivo, na repressão ao uso de drogas e controle armas de fogo, o Brasil Mais Seguro surge em um contexto em que as mortes violentas estão em amplo e contínuo crescimento, chegando a atingir a expressiva taxa de 71,39 homicídios a cada 100 mil habitantes no Estado de Alagoas em 2011. Uma política que trabalha o comportamento criminoso a partir de uma perspectiva racionalista, pensando em um aumento dos custos e redução de possíveis benefícios, como maneira de conter a criminalidade violenta.

Os princípios do programa eram bastante evidentes e a forma de atuação também foi logo pautada em seu documento de lançamento: garantir a dissuasão da prática criminal a partir do aumento do “custo” que os delitos teriam com a ampliação da capacidade de julgamento do sistema de justiça criminal, a qualidade e execução dos inquéritos policiais que precisariam

começar a apontar os suspeitos, além da ampliação da circulação de policiais militares nas ruas, ampliando a ostensividade da força.

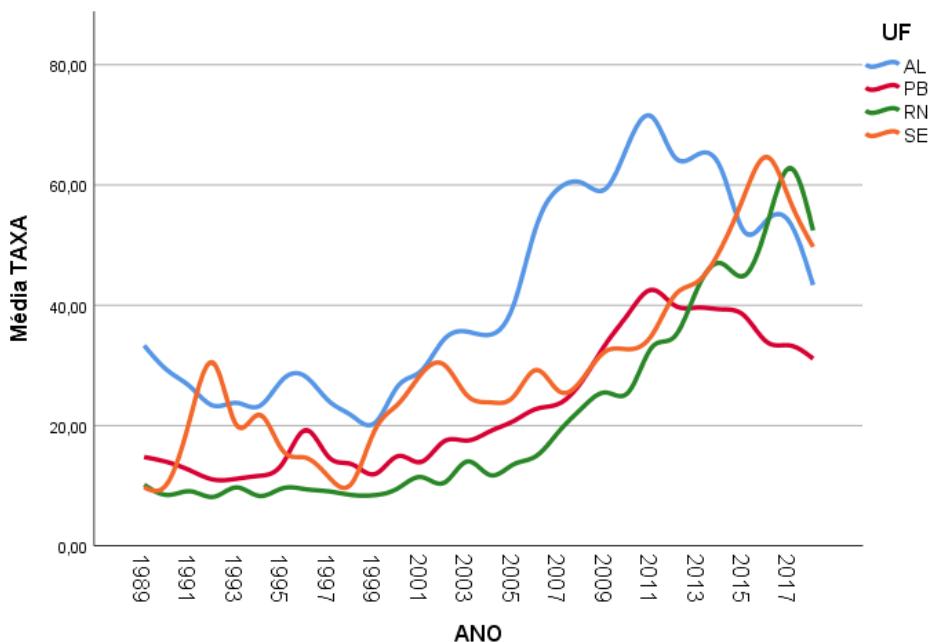
A integração entre um sistema de justiça criminal que julga mais (consequentemente prende mais), com uma polícia civil capaz de ampliar os seus inquéritos e com eles chegar em suspeitos que seriam julgados posteriormente por tribunais de justiça mais ágeis, aliados, por fim, com uma maior presença ostensiva de policiais militares nas ruas (visando garantir uma maior sensação de segurança, bem como expandir a possibilidade de flagrantes e se certificando que a ordem pública está sendo mantida) resultaria em uma dilatação significativa da possibilidade de responsabilização dos criminosos.

Como pudemos constatar, o deslocamento da violência homicida entre os estados do Sul e Sudeste rumando para o Norte e Nordeste do país encontrou o seu estopim nos primeiros anos da década de 2010. O número de vítimas de homicídio disparou em ambas as regiões e aqui nós iremos nos debruçar um pouco mais sobre a dinâmica das mortes violentas no Nordeste brasileiro. Estados que anteriormente não apresentavam índices altos de crimes violentos letais intencionais passaram a figurar os noticiários nacionais com números alarmantes e cada vez menos gerência por parte dos governos estaduais dessa crise.

Dentre os estados da região nordeste, observaremos o comportamento dos indicadores de violência de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, os quatro que foram escolhidos para receberem o Brasil Mais Seguro. Como podemos ver no gráfico a seguir, todos os estados abarcados pela política atingiram o ápice da violência homicida, com base na série temporal (1989 – 2019) na década de 2010, porém entre eles, Alagoas aparece em destaque com uma Taxa de Mortes por Homicídio (TMH) que atinge a impressionante marca de 71,39 homicídios a cada 100 mil habitantes em 2011.

O número é ainda mais assustador se levarmos em consideração o fato de que na virada da década anterior, nos anos 1999, essa taxa era de 20,42 mortes por grupo de 100 mil habitantes (IPEA, 2020).

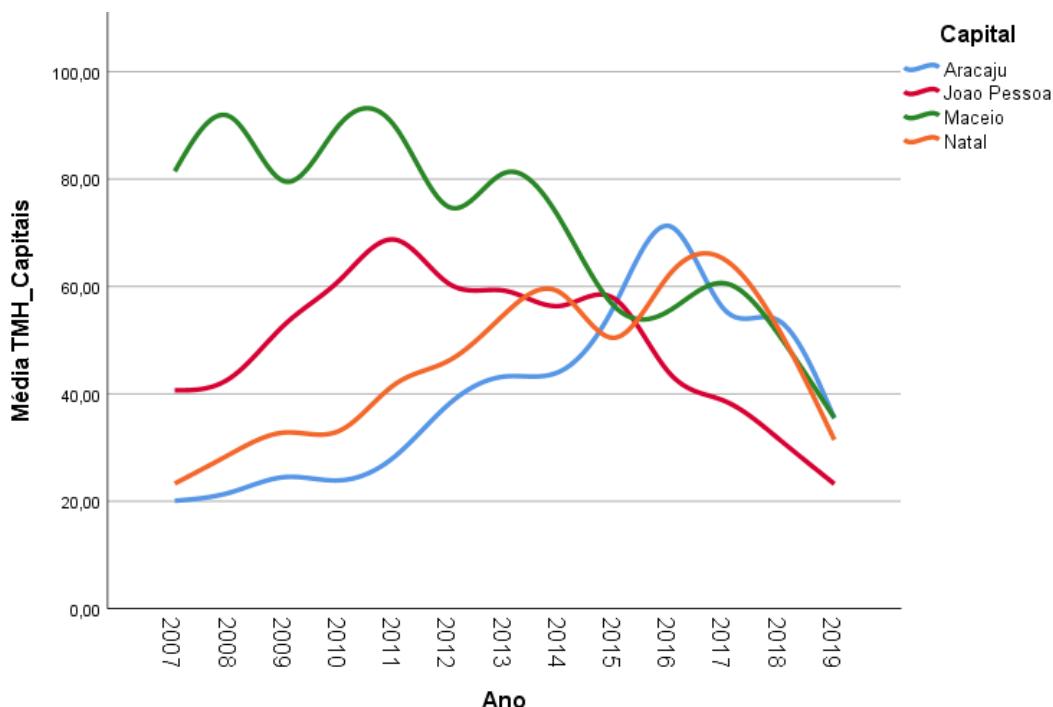
GRÁFICO 2 – TAXA DE CVLI POR UF E POR ANO (1989 – 2018)



Fonte: IPEA DATA. Elaboração Própria.

A crescente dos homicídios na primeira década do século XXI transformou um estado vocacionado para o turismo, como é o caso de Alagoas, em um canteiro de mortes violentas, herdando o trágico título de estado mais violento do país. A situação se agrava ainda mais quando observada a mesma taxa nas capitais dos quatro estados. Com a crescente da violência homicida principalmente dentro dos grandes centros urbanos, Maceió, Aracaju, João Pessoa e Natal foram os pontos focais na atuação do Ministério da Justiça durante a implementação do BMS.

GRÁFICO 3 - TAXA DE CVLI POR CAPITAL E POR ANO (2007 – 2019)



Fonte: IPEA DATA. Elaboração Própria.

O programa foi lançado no ano de 2012 na cidade de Maceió, que nos dois anos anteriores somou a impressionante taxa de 90,18 e 89,88 homicídios a cada 100 mil habitantes. Esses números, que apesar de incrivelmente elevados, não foram por si só o estopim para a crise institucional que levou o então Governador do Estado, Teotônio Vilela Filho, a buscar ajuda junto ao Ministério da Justiça. O caso que acendeu de vez o sinal vermelho dentro do Palácio República dos Palmares⁵ foi o assassinato de um médico no Corredor Vera Arruda, como já descrito acima.

O clamor popular levou o Chefe do Executivo Estadual a buscar ajuda em Brasília, motivando a Presidenta Dilma Rousseff a coordenar junto ao Ministério da Justiça a implementação de um programa piloto no Estado de Alagoas. O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) ainda estava em desenvolvimento por parte da SENASP, porém a urgência da situação, aliada com a incapacidade do Governo de Alagoas conseguir conter a escalada da violência homicida no estado levantou a possibilidade de implementar o plano de forma experimental, tomando como base focal a capital e região metropolitana (SILVA, 2017).

Como já abordado, a política é pautada em três bases de atuação muito diretas: (i) maior celeridade na apuração e julgamento, principalmente dos homicídios; (ii) expansão do

⁵ Sede administrativa do Governo do Estado de Alagoas

policlamento ostensivo, sobretudo nos bairros com maiores índices de criminalidade violenta; e (iii) maior atuação na apreensão de drogas e armas de fogo. Conforme o que foi apresentado, as métricas buscadas pelo Brasil Mais Seguro eram mais voltadas para a melhoria da capacidade investigativa e de atuação ostensiva, gerando uma lógica em que as instituições de segurança pública buscavam uma ampliação dos “custos” da prática delituosa com o intuito de redução da criminalidade.

Um dos elementos chave para articulação do Brasil Mais Seguro foi a integração entre as forças de segurança pública e o sistema de justiça criminal. A maior interligação entre as forças de segurança pública tinha como intuito o de garantir uma melhor definição da área de atuação de cada uma delas: a polícia militar atuaria de forma ostensiva, ampliando a sensação de segurança, a polícia civil garantiria uma qualidade investigativa e de execução do inquérito policial de forma mais técnica e o sistema de justiça criminal garantiria maior celeridade no julgamento, sobretudo se analisado o fato de que os inquéritos seriam melhores elaborados.

Grande parte dos investimentos realizados através do BMS nos estados abarcados pela política se deu na forma de qualificação e ampliação da capacidade técnica das polícias investigativas (SILVA, 2017). Foram repassados métodos, equipamentos e práticas de investigação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013) que dilatavam a qualidade dos inquéritos policiais, bem como permitiam uma maior celeridade em busca dos suspeitos. Como o principal alvo da política era o de garantir uma redução das taxas de criminalidade nos estados, mas com o foco prioritário na diminuição dos crimes violentos letais intencionais (CVLI), a investigação criminal imediata é de fundamental importância na elucidação das investigações.

Diferentemente do que se observou nos Planos Nacionais de Segurança Pública (PNSP) pautados na primeira década do século XXI, o Brasil Mais Seguro (BMS) tem um enfoque mais prático na prática delituosa. O crime passa a ser observado de maneira objetiva e a atuação da política se dá justamente como forma de impactar diretamente na dissuasão da prática criminal. Os programas buscam objetivos semelhantes, sobretudo se levarmos em consideração que todos buscavam atingir diretamente na redução dos homicídios, porém a maneira de entendimento do problema da segurança pública é muito distinta, se comparado um ao outro.

De forma elucidativa, construímos o quadro abaixo com os três principais objetivos do BMS, dessa forma fica mais evidente a visualização de cada um dos tópicos elencados pelos autores das políticas, bem como nos permite observar de forma mais evidente como cada um se diferencia do outro. Cabe mencionar que o impacto esperado em relação ao Brasil Mais Seguro era o de uma redução rápida, porém constante na taxa de Crimes Violentos Letais

Intencionais, o que já é de se esperar de políticas de base racionalista, levando em consideração o fato de que atuações voltadas para ampliação da punitividade a partir do aprisionamento de homicidas, além de um constante investimento na ostensividade policial, são fatores que, aliados, buscam consolidar um impacto direto no cotidiano da prática delituosa.

QUADRO 1- PRINCIPAIS OBJETIVOS DE CADA UMA DAS POLÍTICAS

BRASIL MAIS SEGURO
1 – Ampliação do Policiamento Ostensivo Repressivo e da Capacidade Investigativa das Polícias Civis.
2 – Aumento na capacidade e celeridade de julgamento, sobretudo dos homicídios, no sistema de justiça criminal.
3 – Ampliação na apreensão de armas de fogo

Fonte: Cartilha de Lançamento do Brasil Mais Seguro (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).
Elaboração Própria.

Ao passo em que o Governo Federal se preocupou em abordar temas mais gerais e estruturais acerca da problemática da desigualdade social a partir da distribuição de renda, com uma expectativa de que esses fatores, por si só, impactassem na redução da criminalidade violenta, o Brasil Mais Seguro se debruçou sob problemas mais pontuais e objetivos. De forma evidente, pensar a questão da segurança pública no país a partir de uma perspectiva em que o contexto socioeconômico da população deverá prevalecer como uma solução para os problemas de insegurança, é uma medida com resultados à médio e longo prazo, em contrapartida aos resultados mais imediatos que se esperava colher com a implementação do BMS.

1.3. MODELOS RACIONALISTAS E ECOLÓGICOS DE CONTROLE DA CRIMINALIDADE

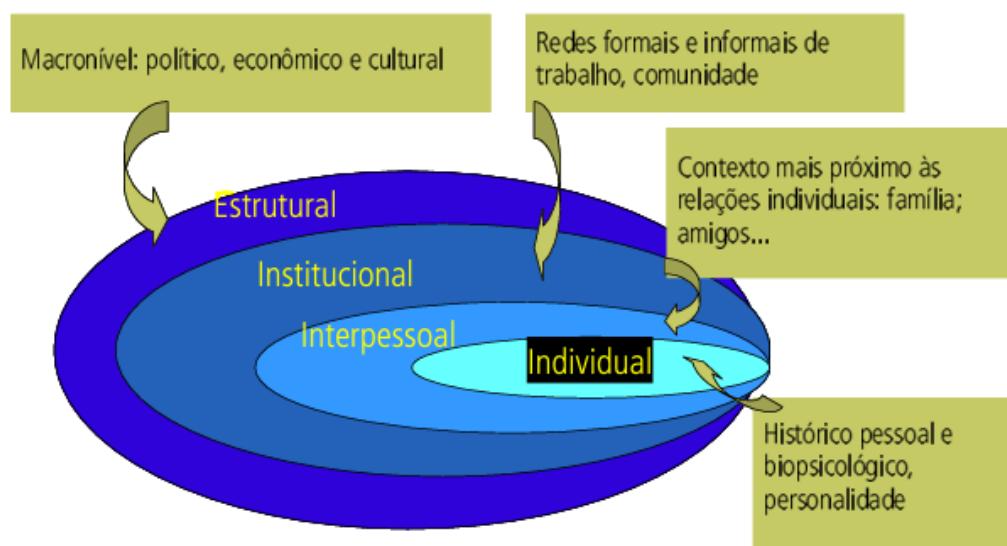
De forma prática para a criminologia crítica, a abordagem dos programas de segurança pública voltados para uma transformação social a partir de uma dinâmica de redução das desigualdades, inserção dos jovens nos cenários de educação e mercado de trabalho, são descritas a partir da dinâmica ecológica de pensamentos no combate à criminalidade, ao passo que o Brasil Mais Seguro tem uma pauta muito mais objetiva e racionalista, pautada em uma econometria das práticas criminais. Conforme trazido por Cerqueira e Lobão (P.23, 2003), um modelo ecológico de abordagem da violência pode ser descrito como:

[...] mais do que atribuir importância a determinadas características isoladas, o modelo — que ficou conhecido como modelo ecológico [ver Shrader (2000)] — considera que a combinação de tais atributos pertencentes àqueles diferentes níveis ocuparia um papel central para explicar a violência. Por outro lado, esses vários níveis se reforçariam a depender da sua combinação. Dentre as variáveis que constituiriam os níveis supramencionados, no plano individual há o histórico pessoal, os fatores ontogenéticos e as respostas da personalidade individual diante de situações de tensão. No contexto mais íntimo do indivíduo, onde a violência poderia se processar, há as relações interpessoais com familiares e com outros conhecidos íntimos. No plano institucional figuram as associações formais e informais comunitárias, profissionais, religiosas, ou outras redes sociais em que haja a identidade dos grupos. No nível macroestrutural inserem-se as estruturas econômica, política e social que incorporam crenças e normas culturais que permeiam a sociedade, conforme apontado na Figura 3, baseada em Moser e Shrader (1999). (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003, p.23).

Ainda de forma a elucidar o que os autores debatem quando abordam as teorias ecológicas para entendimento do comportamento criminoso e das práticas delituais, a figura abaixo, retirada de uma palestra do Prof. Dr. Luiz Eduardo Soares⁶, ilustra muito bem como os problemas macroestruturais estão interligados junto aos condicionantes interpessoais e que, ambos impactam diretamente no reforço das práticas criminais.

⁶ Na palestra Reforma da Polícia e a Segurança Pública Municipal, proferida na Universidade de Oxford, em 11 de maio de 2002, no Centro de Estudos Brasileiros, dirigido pelo prof. Leslie Bethel.

FIGURA 1- UM AR CABOUÇO INTEGRADO PARA A CAUSALIDADE DA VIOLÊNCIA



Fonte: CERQUEIRA E LOBÃO (2003)⁷

Ao integrar fatores mais estruturais, com os elos institucionais, interpessoais e individuais, as abordagens ecológicas ditam a forma em que se tentou impactar de forma positiva na contenção dos crimes, sobretudo de homicídio, tomando como base uma transformação econômica e social. A intersecção entre a abordagem pensada para as políticas públicas de controle da criminalidade como um problema estrutural e social, junto ao impacto deles na intensificação da criminalidade violenta, torna os objetivos de tal perspectiva amplos o suficiente ao ponto de serem confundidos como pautas de assistência social.

Em contraponto, o Brasil Mais Seguro parte de uma premissa bastante evidente: aumentar os custos da atividade criminosa como forma de dissuasão da prática de um delito. Por exemplo, o programa pretende trazer uma maior agilidade dentro do sistema de justiça criminal para que a partir daí sejam julgados os crimes de homicídio com maior celeridade. A partir dessa prática, o Ministério da Justiça espera que, com mais homicidas sendo presos, maior seja o custo do crime, no sentido de que, as maiores chances de um indivíduo ser responsabilizado por um delito sejam motivo para que os possíveis lucros a serem obtidos durante a prática criminosa sejam reduzidos.

⁷ Retirado de palestra do Prof. Dr. Luiz Eduardo Soares com o tema: Reforma da Polícia e a Segurança Pública Municipal, proferida na Universidade de Oxford, em 11 de maio de 2002, no Centro de Estudos Brasileiros, dirigido pelo prof. Leslie Bethel.

É uma equação em que os custos e os benefícios são colocados em uma balança, quanto mais simples de cometer um delito, menor o custo do mesmo, ou seja, maior a possibilidade de garantir benefícios a partir da prática. No ponto contrário, se a prática do crime é rodeada de incertezas como a possibilidade de ser preso, abordado pela polícia ou de que a investigação chegue até quem comete o crime, menores serão as possibilidades de lucro com a manutenção da prática delituosa. Sendo a política eficaz em gerar novos custos para os criminosos, maior a chance de que ela seja eficiente como um efeito redutor da prática criminal.

Como é trazido por Cerqueira e Lobão (P.12, 2003):

Gary Becker (1968) com o artigo seminal Crime and Punishment: Na Economic Approach impôs um marco à abordagem acerca dos determinantes da criminalidade, ao desenvolver um modelo formal em que o ato criminoso decorreria de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados aí envolvidos, comparados aos resultados da alocação do seu tempo no mercado de trabalho legal. Basicamente, a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização de utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultante da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crime, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho.

Ainda em Cerqueira e Lobão (P.13, 2003), os autores debatem sobre as variáveis que condicionariam o comportamento criminosos e fica evidente a maneira em que a relação de custos e benefícios seria estabelecida pelos indivíduos antes de uma prática delituosa:

Vários artigos que se seguiram, dentro da abordagem da escolha racional, basicamente, trabalharam com inovações em torno da ideia já estabelecida por Becker em que dois vetores de variáveis estariam condicionando o comportamento do potencial delinquente. De um lado, os fatores positivos (que levariam o indivíduo a escolher o mercado legal), como o salário, a dotação de recursos do indivíduo etc. E de outro, os fatores negativos, ou dissuasórios (deterrence), como a eficiência do policial e a punição.

Aqui é importante dar ênfase aos fatores dissuasórios que destacam a eficiência do policial e a possibilidade de punição como elementos definitivos para o aumento do custo da prática delituosa. Em paralelo com o que encontramos no Brasil Mais Seguro, existe uma congruência muito grande sobre o que é tido como um método de expansão do custo de um crime com as áreas de atuação observadas no programa.

A perspectiva apresentada acima se torna ainda mais evidente quando percebemos que existe dentro da cartilha do BMS várias referências claras em seus principais objetivos com a ampliação da celeridade do sistema de justiça criminal no julgamento de homicídios, além de versar sobre a expansão do policiamento ostensivo e repressivo, bem como em uma melhor qualificação técnica voltada para a prática investigativa junto às polícias civis. A forma de enxergar o problema da segurança pública no Brasil era nítida, tendo em vista que as soluções

que foram pautadas direcionavam o programa para um norte muito claro: a ampliação do custo da prática delituosa.

QUADRO 2 - RESUMO DAS VÁRIAS ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE AS CAUSAS DA CRIMINALIDADE

Teoria	Abordagem	Variáveis
Escolha Racional	O indivíduo decide sua participação em atividades criminosas a partir da avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas advindos das atividades ilícitas, vis-à-vis o ganho alternativo no mercado ilegal	Salários; renda familiar per capita; desigualdade da renda; acesso a programas de bem-estar social; eficiência da polícia; adensamento populacional; magnitude das punições; inércia criminal; aprendizado social; educação.
Ecológica	Combinação de atributos pertencentes a diferentes categorias condicionaria a delinquência. Esses atributos, por sua vez, estariam incluídos em vários níveis: estrutural, institucional, interpessoal e individual.	Todas as variáveis anteriores podem ser utilizadas nessa abordagem

FONTE: Cerqueira e Lobão (2003, p.23). Elaboração Própria.

Como apresentado na tabela acima, as políticas de combate à criminalidade que são pautadas na lógica trazida pela Teoria da Escolha Racional estão preocupadas no aumento do custo criminoso, pautando variáveis como a eficiência da polícia e da justiça, o tamanho das penas e das punições para quem comete os delitos, bem como o adensamento na capacidade das instituições de segurança pública prenderem, investigarem ou punirem. Em contrapartida, ao analisarmos o cenário da criminalidade violenta sob o viés ecológico serão considerados diversos outros fatores macroeconômicos para a abordagem da política pública, transformando-as, inevitavelmente, em programas de médio e longo prazo.

A lógica “econometrítica” trazida na constituição do Brasil Mais Seguro, em que o crime é visto como um jogo entre custos e benefícios e o criminoso como um operador que avalia a possibilidade de cometer ou não um delito a partir de uma equação positiva entre os lucros a serem obtidos com o delito em detrimento de possíveis prejuízos obtidos com a prática.

Considerando o que foi exposto acima, passamos a apresentar a forma em que o Brasil Mais Seguro se volta para uma lógica que pretende garantir um impacto direto no

comportamento do crime nas cidades em que ele for implementado, sendo esse o resultado de uma ampliação da atuação das instituições de segurança pública com o objetivo de expandir o custo da prática criminosa, um dos principais objetivos do programa. Garantir a prisão dos homicidas é, para os construtores da política, uma forma de gerar um movimento coercitivo junto aos possíveis delinquentes que estão envolvidos em práticas criminosas.

Seguindo a lógica do programa, a possibilidade de ser preso geraria um efeito de maior preocupação e cautela antes da prática criminosa, o que por si só impactaria positivamente na balança do combate à criminalidade, tendo em vista que uma série de possíveis homicidas não enveredariam por esse caminho, tendo em vista a relação custo x benefício passa a ser desfavorável.

Pensar em crime e punição a partir de uma lógica econométrica é justamente o que Becker (1974) traz em uma das suas obras mais importantes dentro do campo de estudos da criminalidade. Apesar de ser uma empreitada teórica extremamente interessante, sobretudo no combate à crimes patrimoniais, por exemplo, é dissonante quando as premissas teóricas são colocadas à prova em um ambiente em que o objetivo principal é o da redução de crimes de homicídio.

Porém, a partir do que é apresentado por Foucault (1979), a ampliação da reação do Estado no Controle Social dos indivíduos a partir de novos mecanismos de controle (a governamentalidade) sempre estará contida em uma lógica de reinvenção do comportamento criminoso ou em outras palavras: ela abastece um ambiente em que os desviantes criam mecanismos de subverter tal ordem, encontrando brechas na capacidade estatal de punir. Trazer para uma política pública preceitos que prezam pelo aumento do encarceramento, bem como do policiamento ostensivo expõe não apenas àqueles inseridos em práticas delituosas, mas toda uma população que passa a entrar no “radar” das forças policiais.

A maneira em que as forças de segurança pública atuam no Brasil já foi objeto de vários estudos, sobretudo por conta de seus excessos e ilegalidades, principalmente em ambientes em que os sujeitos não são detentores de capitais sociais, culturais ou econômicos, em sua grande maioria aglomerados nas periferias dos grandes centros urbanos brasileiros (CANO; SANTOS, 2001; SAPORI; WANDERLEY, 2001). Ampliar a capacidade coercitiva e punitiva de um braço já tão problemático do Estado, apenas reforça a lógica de uma competição desigual por premissa, visando garantir o espaço de privilégio dos que conseguem se manter no topo da pirâmide social.

Intercruzar alguns referenciais teóricos se mostra como fundamental para que seja possível compreender as várias nuances que devem ser analisadas na construção e implementação de uma política pública. Pensar no Brasil Mais Seguro como um programa baseado em uma lógica econométrica não se apresenta por iniciocomo um problema tão grande como ele realmente é. Equacionar os efeitos nefastos da política, como por exemplo o crescimento de 362% nas mortes cometidas por policiais em serviço entre os anos de 2014 e 2015 no Estado de Alagoas (NASCIMENTO; SOUZA, 2018), também deve ser tratado como uma prioridade na implementação de políticas desse tipo.

Ampliar o poder de atuação e de controle das forças de segurança e judiciais de estados que ainda não conseguem delimitar as formas de atuação, bem como puniros excessos da prática policial e a horizontalidade da punibilidade do sistema de justiça criminal pode ter um efeito positivo na redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais, mas também é um fator que escancara as desigualdades sociais e potencializa efeitos nefastos não esperados não concepção do programa. A baixa institucionalização das forças de segurança pública e do sistema de justiça criminal, suas incongruências e até atividades ilegais existentes em larga escala tendem a tornar extremamente problemática qualquer ampliação do já tão vasto poder de ação das instituições de segurança pública (MISSE, 2010; LIMA, 1989; LEAL, 2008; CANO, 2008).

CAPÍTULO 2

2.1. INVESTIMENTOS, RESULTADOS PRELIMINARES E ANÁLISE DOS DADOS

De forma a dar continuidade à exploração que visa analisar o impacto do Brasil Mais Seguro nos índices estaduais de segurança pública, esse capítulo tem como objetivo principal traçar um panorama acerca dos gastos no setor dentre as unidades federativas que receberam o programa do Ministério da Justiça. Pretende-se que seja respondida a seguinte questão: Quais os resultados preliminares que podem ser observados nos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro?

Para que a questão seja respondida pretende-se analisar a evolução dos investimentos nas secretarias responsáveis por atuar na segurança pública e ressocialização a partir da implementação do BMS nos estados abarcados pela política, a saber: Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte. Além disso, serão categorizadas as execuções orçamentárias das pastas de cada um dos estados como objetivo que seja traçada uma análise dos pontos focais dos investimentos e a partir daí será possível elencar categorias estabelecidas para despendimento de recursos e as comparar com os eixos do programa.

O programa respondia uma demanda emergencial dos estados que, naquele momento, eram assolados por um crescimento vertiginoso dos homicídios, sobretudo, nas suas capitais e regiões metropolitanas. Tomando como referências as lacunas quanto à falta de avaliação dos resultados destes programas, como é típico e comum no campo das políticas públicas de segurança no Brasil, a presente pesquisa propõe municiar o desenvolvimento de uma avaliação do impacto do referido programa, tomando por base, primeiro, os objetivos iniciais da política, seus resultados almejados e, depois, identificar os critérios que possam estar relacionados ao sucesso ou ao fracasso do programa em termos teóricos e empíricos.

De forma inicial, pretendíamos estabelecer a série temporal a ser analisada a partir de dados a serem captados nos Portais das Transparência de cada um dos estados, bem como obtidos a partir da análise, categorização e tabulação das Leis de Diretrizes Orçamentárias Estaduais (LOAs) no referido espaço temporal. Porém, foi observado uma grande dificuldade para a aquisição de tais informações, além de algumas outras bases de dados já estabelecidas, como por exemplo os relatórios anuais do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, bem como a pesquisa de Perfil das instituições de Segurança Pública realizada pelo Ministério da Justiça.

Optamos por seguir com uma sistematização dos dados oriundos dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, porém encontramos algumas lacunas na execução da

metodologia do Fórum, o que nos fez repensar o uso de algumas categorizações estabelecidas por lá. Como o Fórum faz uma análise baseada nas funções e subfunções relatadas pelos órgãos estaduais (secretarias de segurança pública, ressocialização, etc) à Secretaria do Tesouro Nacional, algumas inserções de dados foram feitas de forma imprecisa, tornando a base de dados menos confiável.

Por exemplo, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) sistematiza como investimento em Policiamento Ostensivo aqueles recursos inseridos em subfunções orçamentárias declaradas de forma voluntária pelas pastas subnacionais, abrindo espaço para uma série de investimentos não especificados, já que dentro dos Planos Plurianuais (PPAs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) os estados costumam ampliar a abrangência de cada uma dessas funções, já visando uma maior amplitude na execução orçamentária.

De forma a compor o dados que usaremos aqui, passamos a analisar as informações contidas na pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública elaborada pelo Ministério da Justiça desde o ano de 2006. Apesar das informações contidas na pesquisa aparecerem ser mais sólidas em relação às trazidas pelo Fórum, o mecanismo de captação dos dados é um tanto quanto incipiente, tendo em vista que é baseado em um levantamento realizado a partir de resposta voluntária a um *survey* anual realizado pelo Ministério.

Desta forma, muitas das secretarias não respondem as informações de forma completa ou, quando respondem, os dados são muito diferentes entre as pastas, por exemplo: algumas das secretarias adicionam os custos da folha salarial ao custeio da pasta, o que faz com que essa rubrica aumente significativamente, enquanto que em outros casos a folha salarial não é computada nesta variável, fazendo com que os valores referentes ao custeio da pasta despenquem em relação às demais.

Na análise final, essa discrepância teria um resultado significativo, tendo em vista que o valor total do custeio estaria superdimensionado nos casos em que a folha salarial é computada. Mesmo considerando o fato de que a Pesquisa de Perfil das Instituições de Segurança Pública realiza a divisão dos investimentos entre as polícias civil e militar, a problemática do real quantitativo investido em policiamento ostensivo e/ou investigação/inteligência é extremamente complicada de ser equacionada.

Desta forma, consideramos os dados existentes que são mais confiáveis encontrados, excluindo os valores trazidos com a Pesquisa de Perfil das Instituições de Segurança Pública e adotamos as seguintes variáveis: valor total investido na rubrica de segurança pública (seja esse investimento nas pastas de segurança pública, ressocialização ou prevenção, desde que aplicado

na função de segurança pública), o valor percentual representativo do orçamento de segurança pública em relação ao orçamento total do estado e, por fim, a representação per capita desse investimento.

Além do que foi exposto acima, conseguimos extrair do Anuário Brasileiro de Segurança Pública os dados referentes aos investimentos em policiamento ostensivo, já que os casos omissos eram inexistentes nos estados que analisamos no presente trabalho. Cabe mencionar que ainda assim as ressalvas realizadas acerca da forma em que os dados são categorizados é problemática, expressando não necessariamente o valor real repassado para essa função.

Além dos dados de orçamento, conforme apresentado acima e o principal objetivo de análise dessa etapa do trabalho apresentada aqui, construiremos uma série temporal com os dados referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), expressos pela taxa de CVLI, em todos os quatro estados abarcados pela política, além da taxa de autuação por porte ilegal de arma de fogo, total de presos nos sistemas carcerários das unidades federativas em questão, bem como o efetivo das policiais militar e civil, todos os dados sumarizados desde 2008 até o ano de 2018. Por fim, a partir do ano de 2013 o Anuário Brasileiro de Segurança Pública passa a nos informar a quantidade total de armas apreendidas, dado esse que também passou a compor nosso banco.

Com a execução dessa pesquisa nós esperamos trazer respostas acerca da evolução dos investimentos em segurança pública durante e após a aplicação do Brasil Mais Seguro, que foi aplicado em quatro dos nove estados do Nordeste. A partir daí, conseguiremos estabelecer se os executivos estudais efetivamente desprender esforços o suficiente para garantir uma melhor aplicabilidade do programa, financiando setores que dialogassem de forma direta com os eixos estabelecidos durante a formulação do programa e potencializando a execução do mesmo a partir da ampliação do financiamento do projeto.

2.2. O CENÁRIO DOS INDICADORES DE CRIMES NOS ESTADOS DE ALAGOAS, SERGIPE, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE

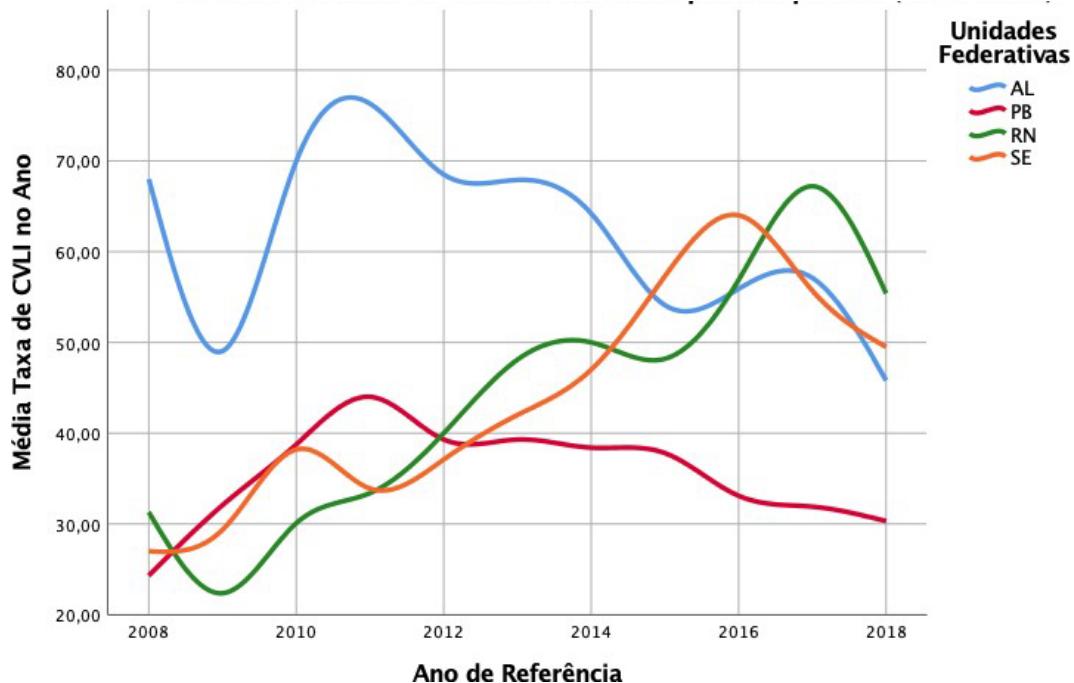
Nesse terceiro momento do texto partiremos para uma análise acerca dos principais resultados obtidos a partir da construção da base de dados com variáveis dos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte. Como já dito acima, sistematizamos uma base com 21 (vinte e uma) variáveis que vão desde a Taxa de Mortes por Homicídio em cada uma das unidades federativas que receberam o Brasil Mais Seguro, bem como os investimentos realizados pelas pastas de segurança pública, o total de presos e presos provisórios e o efetivo das forças policiais, organizados ano por ano desde 2008 até 2018.

É necessário que seja feito alguns comentários antes da discussão dos dados propriamente dita, como por exemplo o ano base do total populacional para calcularmos as taxas por 100 mil habitantes foi o de 2014, por entendermos que é uma estimativa média da população tanto em relação à 2008, quanto 2018 (IBGE, 2014). Consideramos o uso da referida taxa com o objetivo de permitir uma comparação direta entre os estados, de forma a suprimir as diferenças demográficas, principalmente em relação ao total populacional, tendo em vista que tal artifício neutraliza oscilações devido ao crescimento da população, por exemplo.

Sanadas as informações necessárias, iniciaremos a presente análise a partir da taxa mais importante para medição do impacto do Brasil Mais Seguro: a Taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais. A operacionalização dos CVLIs são fundamentais para que possamos mensurar se houve ou não uma redução, de fato, na violência homicida, principal objetivo a ser garantido pelo Brasil Mais Seguro. Para isso, tomaremos como base para o Estado de Alagoas o início do programa no ano de 2012, para Sergipe o ano de referência será o de 2013 e, por fim, em relação ao Rio Grande do Norte e à Paraíba a implementação do BMS se deu no ano de 2014 (SILVA, 2017).

Já no primeiro gráfico apresentado abaixo nós poderemos observar o comportamento da curva dos CVLIs durante os 10 (dez) anos analisados no presente empenho de pesquisa. Entender a forma em que o indicador da violência homicida se comporta ao longo do tempo em cada um desses estados, sobretudo nos anos que antecedem a implementação da política nos permite construir um panorama acerca do cenário apresentado e o porquê dos Governos Estaduais procurarem auxílio do Ministério da Justiça, visando a implementação do Brasil Mais Seguro.

GRÁFICO 4- TAXA DE CVLI POR ANO POR UNIDADE FEDERATIVA (2008 – 2018)

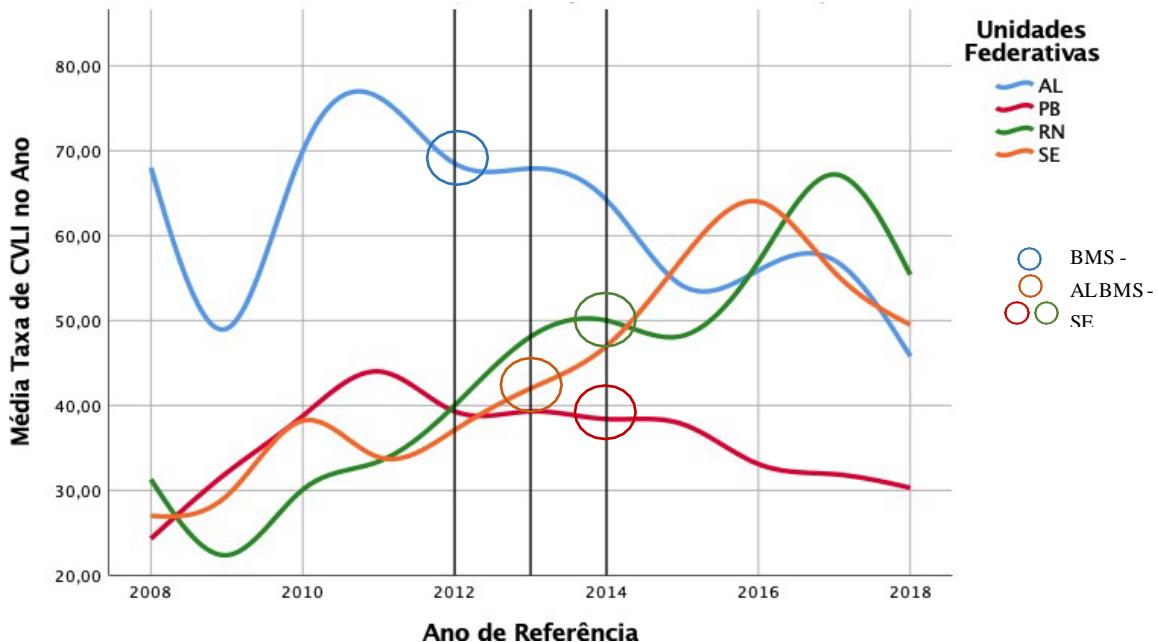


Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

Conforme podemos observar acima, o Estado de Alagoas apresentava uma taxa de aproximadamente 78 homicídios a cada 100 mil habitantes no ano de 2011, prévio ao lançamento do Brasil Mais Seguro, um número absolutamente mais alto do que as 43 mortes por 100 mil habitantes encontrados na Paraíba no mesmo ano e que representava segunda maior taxa de CVLI entre 2009 e 2011. A crescente da violência observada em Alagoas desde o ano de 2009 transformou Maceió, capital do estado, na cidade mais violenta do Brasil, segundo relatório levantado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2012).

A consolidação do estado alagoano como principal foco de atuação do Brasil Mais Seguro, bem como projeto piloto na implementação da política se apresenta na forma do descontrole sobre a violência homicida por parte das forças de segurança do estado. Apesar dos elevados números entre os outros estados que futuramente receberam o programa, Alagoas possui uma taxa maior que o dobro da de Sergipe e Rio Grande do Norte no ano de 2011, que antecedeu o lançamento do programa. Abaixo avaliaremos a movimentação da taxa de CVLI após a implementação do Brasil Mais Seguro em cada uma das UFs que receberam o programa.

GRÁFICO 5– TAXA DE CVLI POR UF E POR ANO COM INTERPOLAÇÃO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO BMS (2008 – 2018)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

Apesar de despontar como o estado com a maior taxa de CVLI dentre todos os outros, Alagoas apresenta a redução mais significativa de mortes após a implementação do Brasil Mais Seguro. Há de se observar que o movimento de decréscimo nas mortes violentas intencionais se inicia a partir de 2012, ano de implementação do programa, logo após ter atingido a sua maior taxa desde 2008. Na tabela abaixo analisaremos a movimentação imediata da taxa de CLVI entre o ano que antecede a implementação da política e o primeiro ano de atuação do BMS.

TABELA 1- TABULAÇÃO CRUZADA ENTRE AS UFS POR ANO E A TAXA DE CVLI

AL	Ano de Referência	2011	76,30
		2012	68,50
PB	Ano de Referência	2013	39,30
		2014	38,40
RN	Ano de Referência	2013	48,10
		2014	50,00
SE	Ano de Referência	2012	37,10
		2013	42,00

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

Conforme podemos observar na tabela acima, Alagoas apresentou uma redução de 10,22% na taxa de mortes violentas intencionais logo no primeiro ano de atuação do Brasil Mais Seguro, uma redução extremamente significativa, tendo em vista que no estado de Sergipe, que recebeu o programa um ano após o lançamento do piloto observou um aumento nos homicídios registrados na ordem dos 13,20%. Movimento semelhante pode ser observado no Rio Grande do Norte que obteve um crescimento de aproximadamente 4% entre o ano de implementação (2014) e o anterior. Já na Paraíba houve um discreto decréscimo de 2,29% no total de CVLIs.

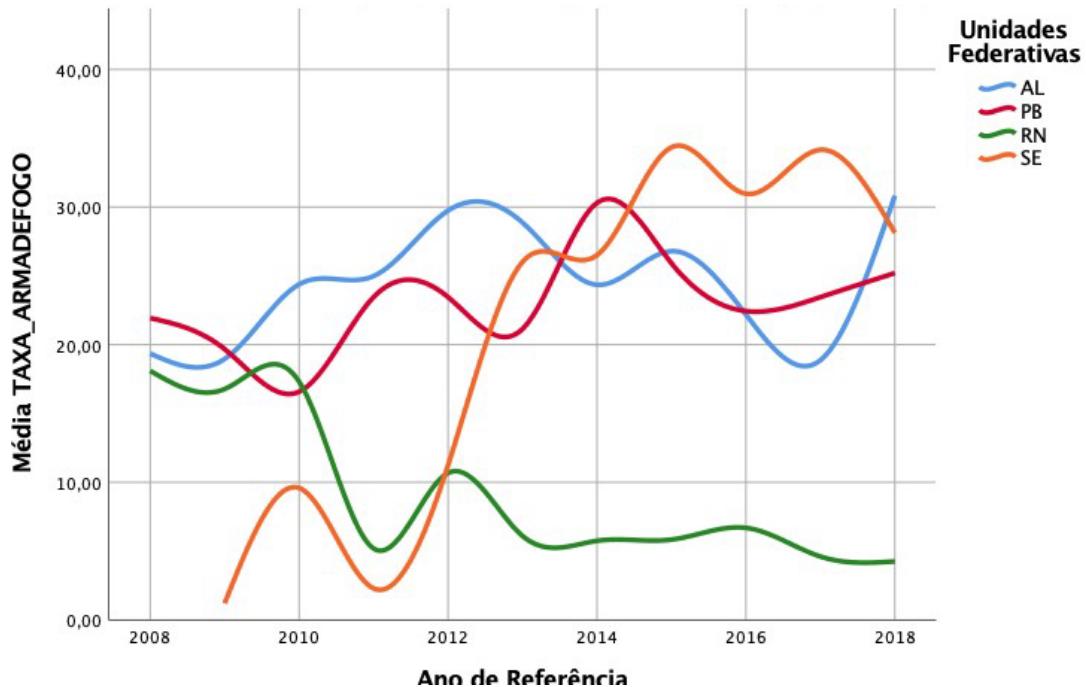
Como tomamos como base apenas um comparativo entre o ano de implementação do programa e o que o antecedeu, percebemos que, à priori, o Brasil Mais Seguro não se apresenta como uma política que surte efeito imediato, à exceção do resultado que se obteve em Alagoas. De certa forma esse movimento não era inesperado, tendo em vista que o programa é baseado na construção de um cenário coercitivo a partir da imposição de novos “custos” inerentes à atividade criminosa.

De forma a ressaltar o que foi trazido na sessão anterior, o BMS se pauta no aumento da capacidade punitiva do sistema de justiça criminal a partir da consolidação de mecanismos de apuração dos inquéritos de CVLI muito mais ágil do que o encontrado anteriormente. Além disso, prevê-se a ampliação da atuação ostensiva da polícia, bem como aumento na apreensão de armas de fogo (SILVA, 2017; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). Variáveis que naturalmente levam um tempo para se consolidarem como atuantes, sobretudo se considerarmos que estas precisam gerar um efeito de coação a ponto de causar impacto na tomada de decisão do criminoso.

Ampliando o leque de observações aproveitando a citação sobre a importância da apreensão de armas de fogo dentro do escopo coercitivo planejado a partir da execução do Brasil Mais Seguro, construímos uma taxa baseada no total de autuações por porte ilegal de arma de fogo. Para operacionalização da variável supracitada realizamos a divisão entre o total de casos de lavrados como de porte ilegal de arma de fogo e o total populacional de referência para cada um dos estados e posteriormente multiplicamos o valor encontrado por 100 mil.

O gráfico abaixo apresentará o comportamento da curva da taxa dessas autuações baseadas no porte ilegal de arma de fogo a cada 100 mil habitantes.

GRÁFICO 6- TAXA DE AUTUAÇÕES POR PORTE DE ARMA DE FOGO POR UF E POR ANO (2008 – 2018)

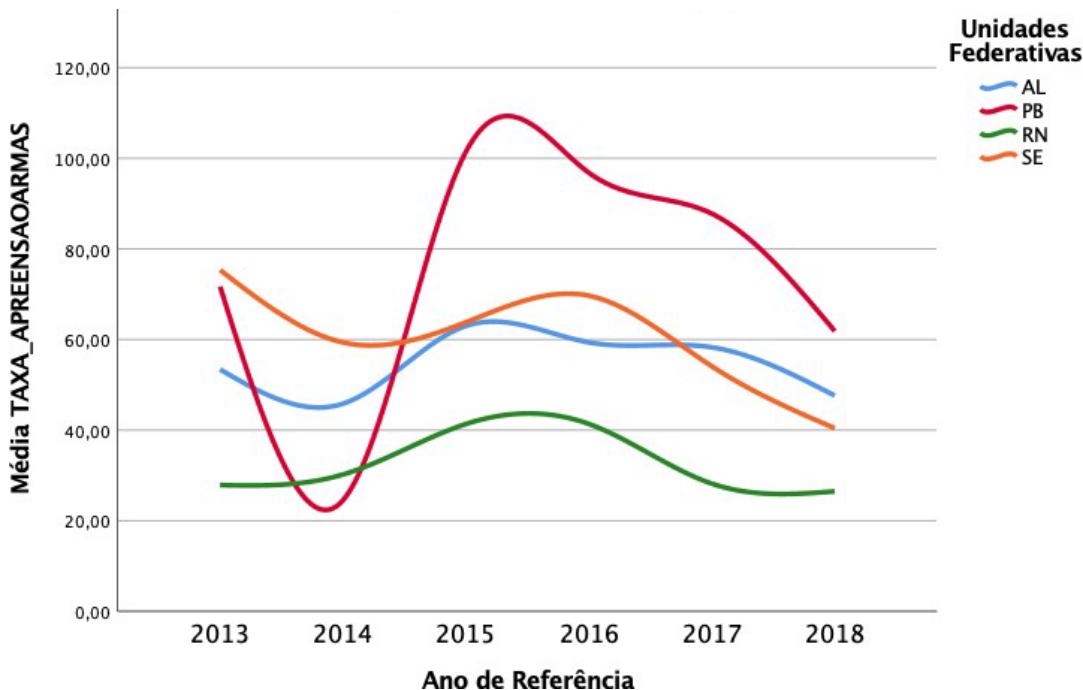


Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

Em uma análise preliminar, não é possível observar uma movimentação significativa na curva de autuação dos indivíduos por porte ilegal de arma de fogo, principalmente se levarmos em consideração as apreensões realizadas após o início da implementação do Brasil Mais Seguro. Porém, algumas modificações no comportamento dessa taxa se apresentam de forma interessante, como por exemplo a redução significativa dos autos lavrados sob essa acusação a partir de 2011 no estado do Rio Grande do Norte, ao passo que existe um significativo aumento iniciado no mesmo ano em Sergipe.

A partir de 2013 o Fórum Brasileiro de Segurança Pública passou a sistematizar os dados referentes ao total de armas de fogo apreendidas em cada um dos estados (FBSP, 2014). Sistematizamos esse material e compusemos uma base para os estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro desde o primeiro ano em que essa informação foi disponibilizada, mas como não obtivemos sucesso em encontrarmos os dados prévios à implementação do BMS, os dados abaixo servirão de forma complementar à análise, mas não mensurará qualquer efeito de impacto da política.

GRÁFICO 7- TAXA DE APREENSÃO DE ARMAS DE FOGO POR UF E POR ANO (2013 – 2018)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

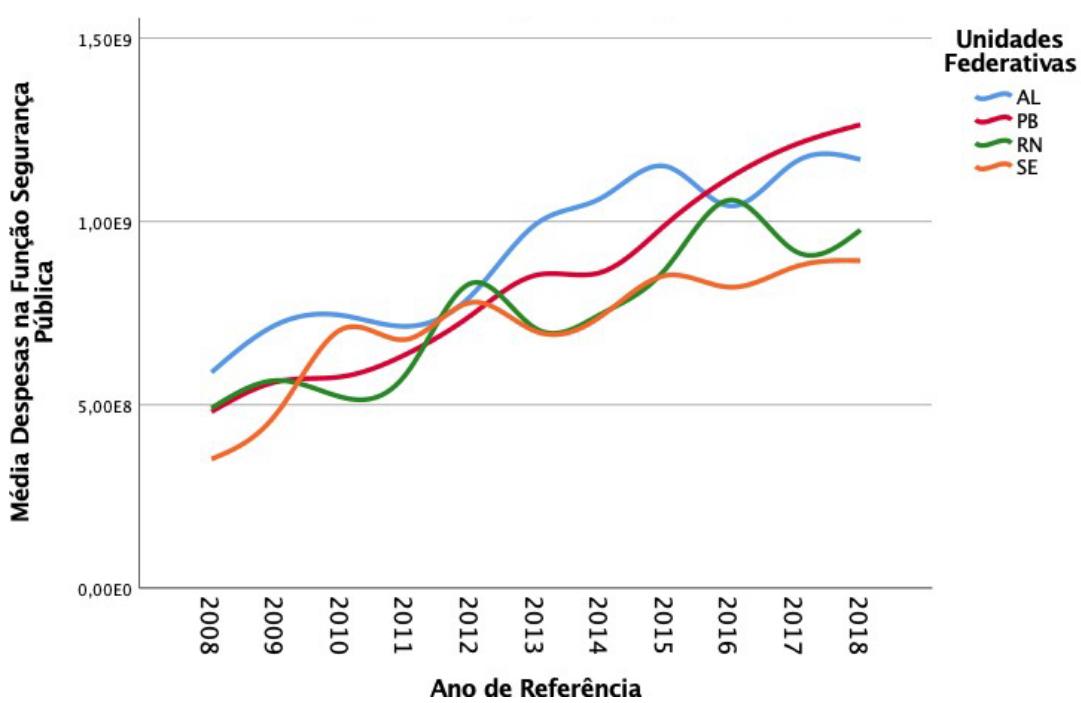
Conforme podemos observar no gráfico acima, as curvas de apreensão de armas de fogo nos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro não apresentam modificações significativas à exceção da Paraíba. Houve um aumento substancial no comportamento do fenômeno entre os anos de 2014 e 2015, porém não se observou uma continuidade no comportamento da curva, tendo a taxa de apreensão apresentado uma queda substancial a partir do ápice de 2015 e praticamente se equiparando às demais em 2018.

Não pudemos constatar uma modificação significativa nas autuações por Porte Ilegal de Arma de Fogo entre o cenário observado pré-implementação do Brasil Mais Seguro com o que se encontrou posterior à aplicação do programa, o que poderia ser um termômetro importante para a mensuração do impacto dos mecanismos trazidos com a política, especialmente no quesito de mudança na forma em que se conduziam as políticas de controle das armas de fogo. Esse é um ponto crucial, tendo em vista que por diversas vezes o documento oficial de implementação do programa (MINISTÉRIO DE JUSTIÇA, 2013) citou o referido controle como ponto crucial para o sucesso da lógica do BMS. Além disso, o controle sob as armas de fogo já foi amplamente discutido e validado com um mecanismo extremamente eficiente na redução das taxas de violência letal intencional (CEQUEIRA; MELLO, 2012).

2.3. OS INVESTIMENTOS DOS ESTADOS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Dando continuidade às análises preliminares acerca da execução do Brasil Mais Seguro, passaremos a tecer alguns comentários sobre a execução orçamentária dos estados que foram abarcados pela política. Para isso, seguiremos a mesma lógica dos dados anteriores: apresentaremos séries temporais compostas pelo orçamento total de segurança pública em cada uma das UFs, demonstraremos a representação percentual das despesas na função de segurança pública em relação ao orçamento total dos estados e por fim sistematizamos a variável de despesa per capita encontrada nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019).

GRÁFICO 8 – TOTAL DE DESPESAS NA SUBFUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



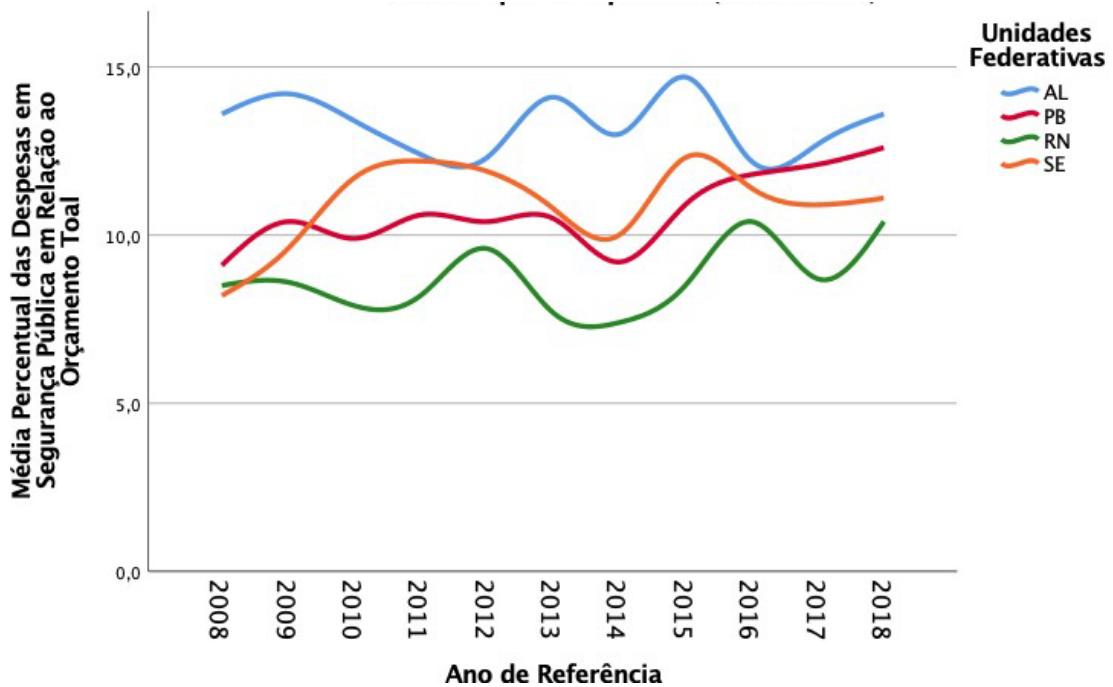
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

O gráfico acima nos trás informações extremamente importantes para avaliação da forma em que os estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro expandem seus orçamentos na função Segurança Pública de forma contínua durante os 10 (dez) anos da série temporal. A consolidação da pauta da violência urbana como extremamente importante no debate nacional e a incapacidade de alguns governos estaduais em lidarem com a expansão das atividades criminosas gera uma necessidade de investimento como forma quase que de prestação de contas ao contribuinte.

Cada vez mais os cidadãos exercem uma pressão maior nos executivos estaduais de forma a exigir a ampliação dos investimentos em segurança pública, imaginando que a ampliação das despesas em funções inerente às pastas das instituições de segurança traria resultados para a contenção do fenômeno da violência. Isso de certa forma explica o investimento crescente contínuo desde 2008 até 2018, porém nos cabe questionar se realmente houve um impacto entre a ampliação no despendimento de recursos e uma possível redução na taxa de CVLI.

Algumas observações precisam ser feitas, como por exemplo o fato de que o valor apresentado acima é referente ao total investido, porém, para que possamos ter uma noção real do impacto das despesas em segurança pública no orçamento de cada uma das UFs, precisamos construir uma análise baseada na representação percentual dessas despesas em relação ao orçamento anual total dos estados.

GRÁFICO 9 – PERCENTUAL REPRESENTATIVO DAS DESPESAS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA NO ORÇAMENTO ESTADUAL POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



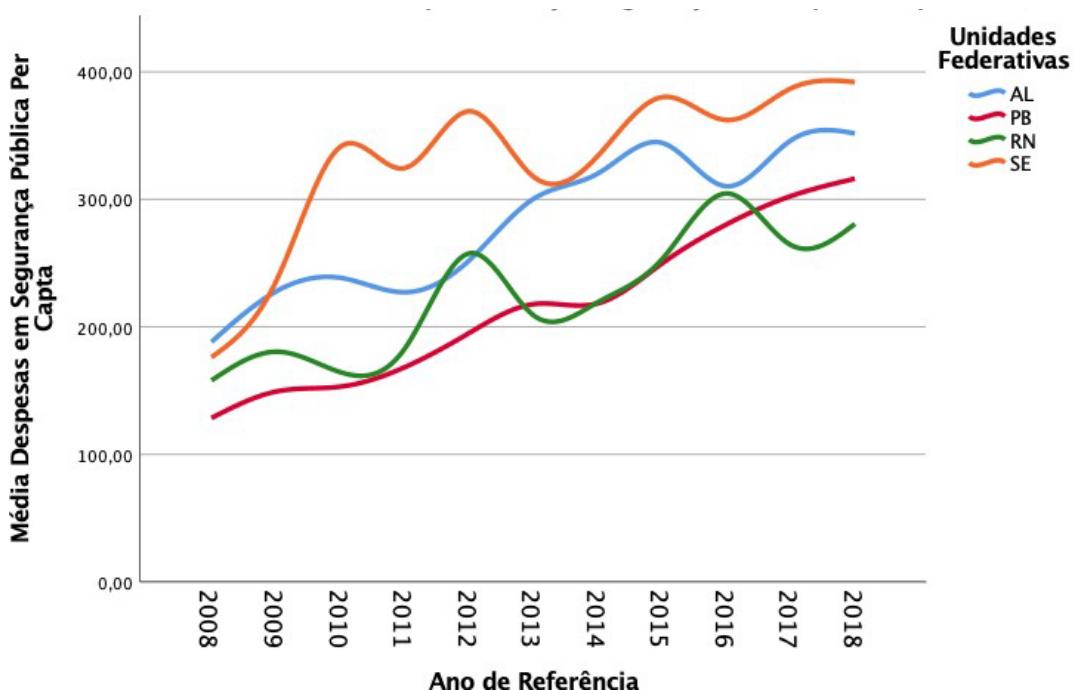
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

O gráfico acima já nos apresenta um cenário mais claro acerca da realidade dos investimentos em segurança pública em cada um dos estados analisados. Alagoas desponta como o que mais investe na referida função em relação ao seu orçamento anual total, girando em média de 14% de investimento anual em relação ao total executado pelas pastas do governo

alagoano. Caso comparado com o Rio Grande do Norte, que aqui é apresentado como a unidade federativa das observadas que menos investe proporcionalmente ao seu orçamento, o estado piloto do Brasil Mais Seguro em nenhum momento investe menos do que 12% de todo o recurso anual na função de segurança pública, ao passo que o Rio Grande do Norte nunca ultrapassa a faixa dos 10% de investimento.

Uma outra forma de analisar as despesas na função de segurança pública sedá a partir da comparação entre os estados com base no investimento per capita em cada um dos estados. Dessa forma nós dividimos o valor total investido por cada um dos executivos estaduais pela população total dessas unidades federativas a partir do ano base estabelecido para essa pesquisa, que foi o de 2014, conforme já explicitado acima. Como resultado dessa operação, conseguimos mensurar quantos reais foram investidos por cidadão e por ano em segurança pública.

GRÁFICO 10 – INVESTIMENTOS PER CAPITA NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



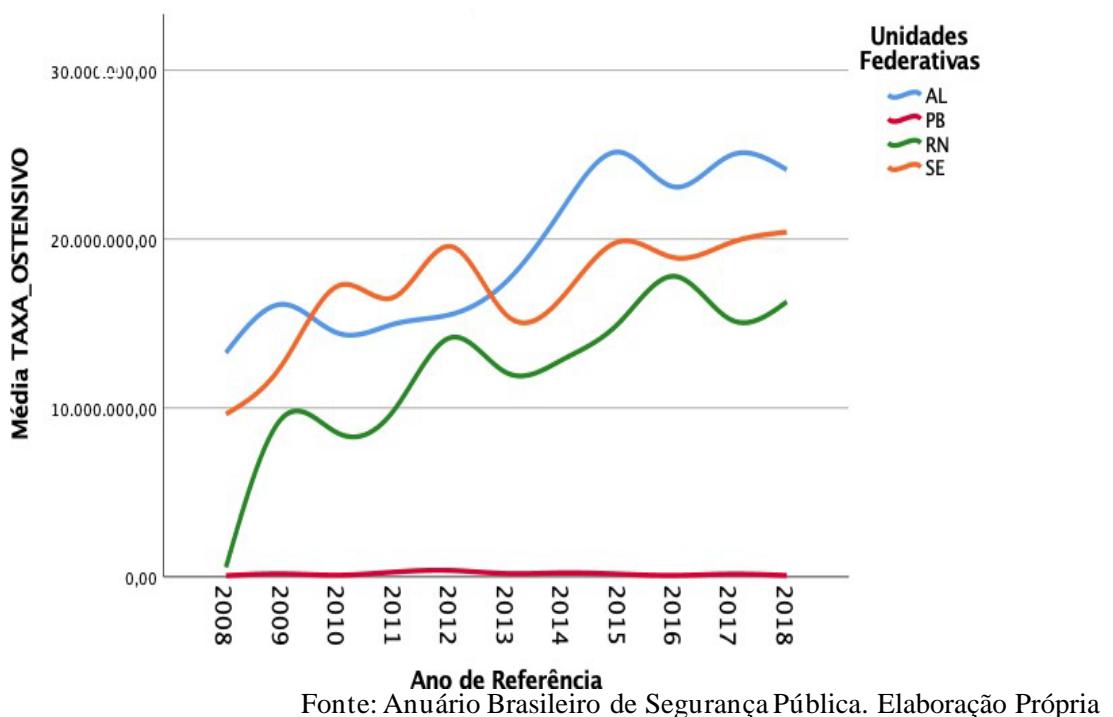
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

A partir do momento em que deslocamos a análise para o investimento per capita, percebemos que o estado de Sergipe passa a liderar o esforço estadual na garantia de ampliação dos recursos para a função de segurança pública. A métrica acima nos permite analisar a distribuição dos recursos a partir da realidade demográfica de cada um dos estados analisados, destacando o empenho dos executivos subnacionais em ampliar os recursos

tomando como base a divisão deles entre sua população e deixando de fora a capacidade de investimento de cada um deles.

Um fato importante a se constatar é que, independentemente da métrica estabelecida para aferir o despendimento de recursos na função de segurança pública, todos os estados, uns menos e outros mais, ampliam a quantidade de investimentos em suas pastas que compõe as instituições responsáveis pela atuação direta ou indireta no combate à criminalidade. De outro lado, a presença ou não do Brasil Mais Seguro dentro do escopo da segurança pública local foi indiferente, tendo em vista que não se observou mudanças significativas nas curvas em questão. Em outras palavras: não se observou um aumento dos investimentos na função após a implementação do BMS.

GRÁFICO 11– TAXA DE INVESTIMENTOS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA VOLTADA AO POLICIAMENTO OSTENSIVO POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



De forma a finalizar a análise orçamentária dos estados a durante a série temporal de 10 (dez) anos que foi estabelecida para esse trabalho, consideramos a variável “Investimento em Policiamento Ostensivo” trazida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019). Descartamos os dados da Paraíba, tendo em vista que eles possuíam incongruências claras quando comparados aos demais, mas consideramos Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte.

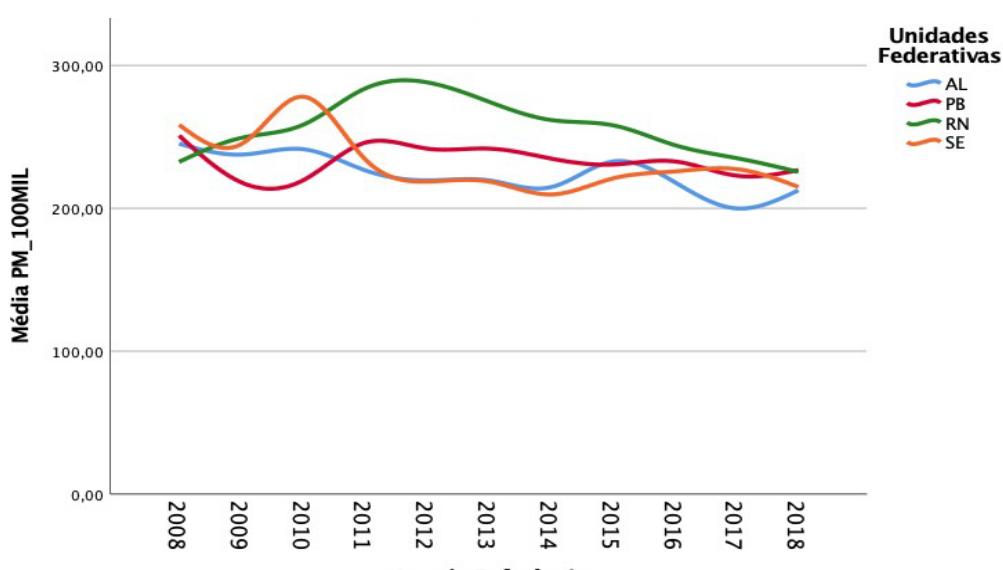
Um movimento interessante que vale a pena ser chamado atenção é que, apesar do contínuo crescimento, os Estados de Alagoas e Rio Grande do Norte apresentam uma guinada mais significativa a partir da implementação do Brasil Mais Seguro (2012 para o caso de Alagoas e 2014 para o Rio Grande do Norte). Considerando que uma das premissas do programa era o de garantir a expansão dos investimentos em policiamento ostensivo de forma a reforçar os “custos” da prática delituosa, essa pode ser uma análise interessante a ser feita.

Aqui cabe mencionar que todo o estudo voltado para a sistematização dos investimentos de acordo com as subfunções será realizado em momento posterior, tendo em vista que para isso ser possível teremos que analisar e categorizar todas as LOAs e QDDs dos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro desde 2008 até 2018, garantindo com isso que as rubricas contabilizadas sejam mais transparentes dialoguem de forma verdadeira com as premissas estabelecidas pelos construtores do BMS.

2.4. AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS NÚMEROS DO ENCARCERAMENTO NOS ESTADOS

Rumando para a etapa final da análise do programa, construímos em nossa base de dados duas variáveis para que possamos tecer alguns comentários sobre o efetivo das forças policiais, bem como discutirmos se houve ou não uma modificação na forma em que as corporações foram enxergadas a partir do BMS.

GRÁFICO 12– TAXA DE POLICIAIS MILITARES POR 100 MIL HABITANTES POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

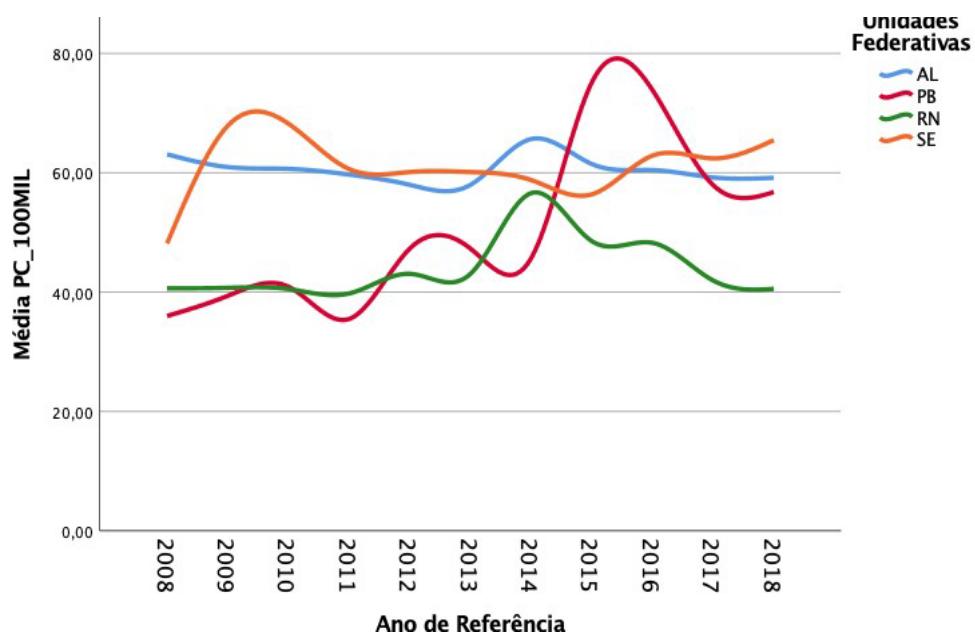
À despeito do que era esperado a partir do momento em que se implementa uma política pública que preza, em uma de suas premissas, preza pelo aumento da capacidade ostensiva das polícias, todos os estados abrangidos pelo Brasil Mais Seguro apresentaram uma queda na taxa de policiais militares por 100 mil habitantes.

Não existem diferenças significativas entre as unidades federativas analisadas, todas circundando a mesma média na taxa de PCs/100 mil habitantes, como poder ser observado no gráfico abaixo, bem como sem demonstrarem alterações significativas no comportamento decrescente da curva, sejaantes ou depois da implementação do Brasil Mais Seguro.

O fato chama atenção, sobretudo se contraposto com o aumento significativo observado no Gráfico 9 em relação aos investimentos categorizados em subfunções que versam sobre o policiamento ostensivo. Algumas hipóteses podem surgir a partirdaqui, como por exemplo o fato de que a dilatação do recurso se deu em aquisições voltadas ao reaparelhamento da tropa,

reforma dos quarteis ou investimentos de capital em geral, tendo em vista que não se observa um aumento no efetivo policial, o que não justificaria uma suposta elevação das despesas com folha salarial.

GRÁFICO 14 - TAXA DE POLICIAIS CIVIS POR 100 MIL HAB, POR UF E POR ANO (2008 - 2018)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

O movimento da curva da taxa de policiais civis é um tanto quanto distinto do que encontramos quando fizemos a mesma inferência para a polícia militar. Apesar de não constatarmos aumentos significativos na maioria dos estados, houve um acréscimo que salta aos olhos na Paraíba a partir do ano de 2014, que coincide justamente com a implementação do Brasil Mais Seguro nesse estado. Porém, o que se observa a seguir é uma queda substancialmente forte no efetivo de policiais civis nesse estado o que faz com que ele volte a fazer parte da média observada, esse fato de um ano destoante em relação à média dos outros anos pode ter sido gerado por uma falha na forma em que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública obteve os dados, mas não pode ser observado nenhuma nota de correção e a taxa apresentada foi mantida no anuário lançado no ano posterior.

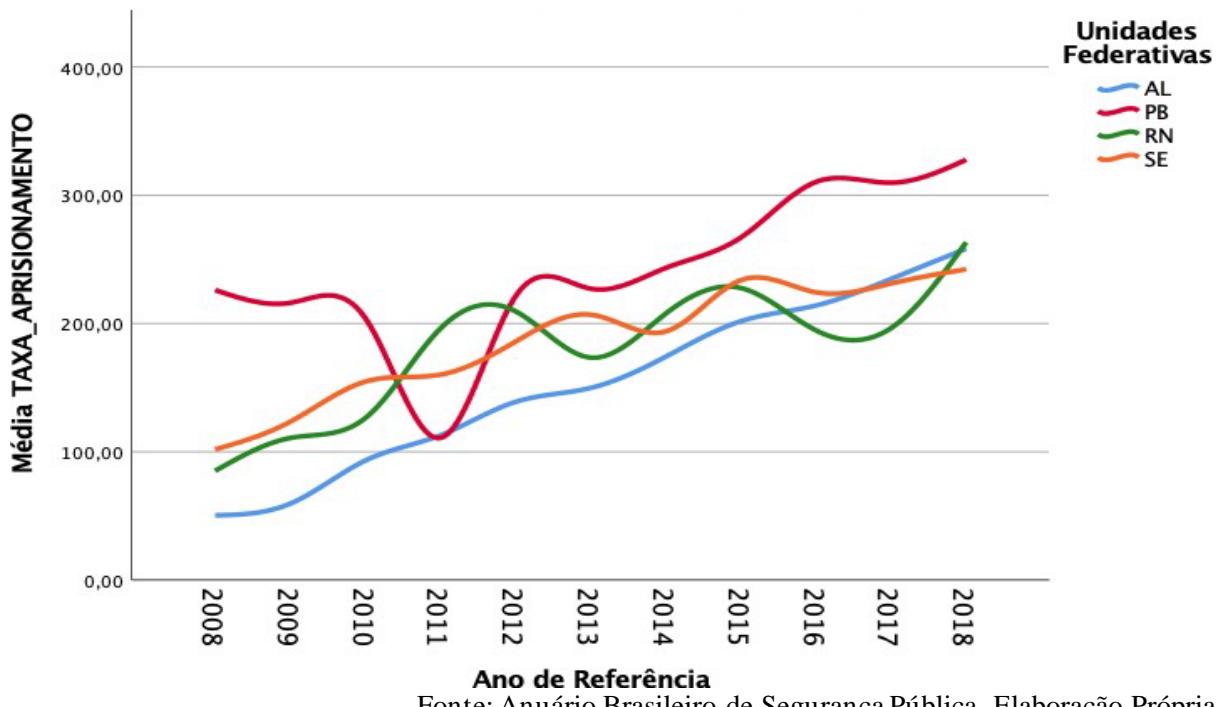
Um outro fator que merece ser ressaltado é a baixa quantidade de policiais civis no estado do Rio Grande do Norte, atingindo uma diferença percentual de aproximadamente 50% em relação aos demais no ano de 2018. Além disso, se percebe que esse era o cenário da Paraíba

no começo da década de 2010, mas que foi superado a partir do momento em que existe um crescimento representativo na taxa de efetivo dos policiais investigativos.

De forma final, traremos alguns dados sobre a situação do encarceramento nos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro. Tendo em vista que uma das ações mais prioritárias na execução da política é o de dar celeridade aos processos investigativos, bem como ampliar o número de sentenças, sobretudo de homicídios (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013; SILVA, 2017), faremos uma análise a partir da taxa de encarceramento e na representação percentual dos presos provisórios dentro do total de encarcerados em cada uma das unidades federativas analisadas.

De forma a explanar a construção das variáveis a seguir, consideramos como a Taxa de Aprisionamento o valor total de pessoas presas com base nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (FBSP, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019), dividimos esse valor pelo total da população em cada um dos estados com base no ano, e, posteriormente, multiplicamos o produto por 100.000, gerando uma Taxa de Presos por 100 mil habitantes.

GRÁFICO 15– TAXA DE APRISIONAMENTO A CADA 100 MIL HABITANTES POR UF E POR ANO (2008 – 2018)

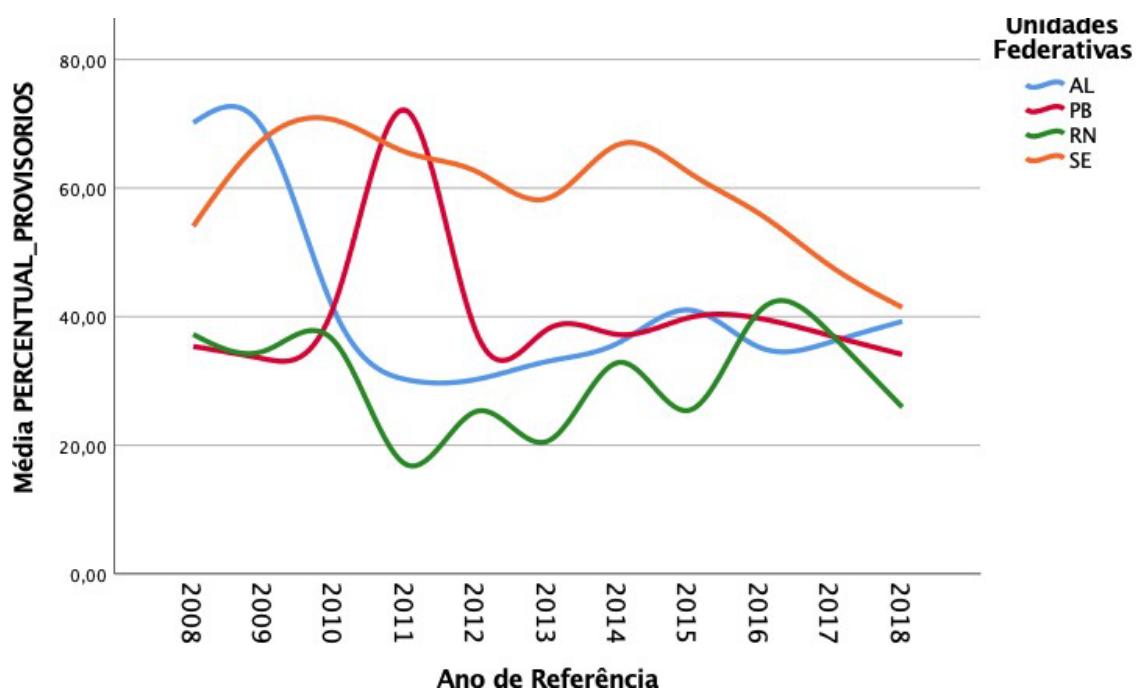


O gráfico acima nos aponta um movimento claro de expansão no encarceramento dentro dos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro. Quase que sem exceção, todos as quatro

unidades federativas analisadas, apesar das oscilações, apresentam uma forte tendência de crescimento na quantidade depessoas encarceradas. Vale a pena chamar atenção para o fato de que a implementação do BMS não aparenta ter significância ampla na evolução dessa taxa, a partir do momento em que o aumento se deu de forma praticamente linear e sem interferência com o início do programa nos referidos estados.

O aprisionamento pode surgir como um efeito nefasto, baseado na consolidação de um cenário em que se prende como forma de justificar atuação, mas não necessariamente pautado em uma lógica de combate à criminalidade. Uma prova disso é o fato de que mais de 60% dos encarcerados em Alagoas respondem por crimes de menor potencial ofensivo (SOUZA, 2019), consolidando um cenário douso do encarceramento como meio de controle e distinção social (WACQUANT, 2008).

GRÁFICO 16 – PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PRESOS POR UF E POR ANO (2008 – 2018)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração Própria.

De forma a acentuar a problemática da expansão do encarceramento como uma política pública, se constata que cerca de 40% dos detidos nos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro estão mantidos em cárcere sem uma condenação, são os chamados presos provisórios. Esse número já chegou próximos de 80% em Alagoas no final da primeira década dos anos 2000 e aparenta ter se estabilizado por volta dos 40% entre todas as unidades federativas aqui analisadas.

Cabe mencionar que, apesar de representar metade do que já foi anteriormente, uma proporção de 40% dos presos estarem em condição provisória é uma métrica significativamente acima da média nacional para o ano de 2018, que girava em torno dos 30% (SOUZA, 2018). Como já dito acima, ofortalecimento de uma lógica coercitiva, aliado com a ampliação na capacidade do sistema de justiça criminal proferir sentenças, ou ainda, garantir a manutenção de prisões com base em inquéritos policiais não necessariamente bem estabelecidos,possibilita a ampliação de uma lógica perversa em que prender vira uma forma prestação de contas para as forças de segurança.

Como o objetivo desse capítulo era de estabelecer uma análise exploratória a partir dos resultados da política, bem como e sobretudo, em relação ao despendimento de recursos para operacionalizar o programa, estabelecemos uma série de variáveis que foram esmiuçadas durante o esforço de pesquisa. De forma inicial abordamos os crimes violentos letais intencionais e chegamos à conclusão de que houveram mudanças, não necessariamente significativas, nas curvas da taxa de CLVI nos estados de Alagoas e da Paraíba.

Ambas as unidades federativas apresentaram um decréscimo nas taxas de CVLI a partir da implementação do programa, mas sobretudo do terceiro ano após o Brasil Mais Seguro em diante. Umas das hipóteses que podem explicar esse *delay* na redução dos índices de mortes violentas letais intencionais é o fato de que a política é pautada na construção de um cenário coercitivo, o que leva certo tempo até ser efetivamente implementado. Além disso, modificações como o aprimoramento da capacidade investigativa, bem como de ampliação da capacidade de julgamento do sistema de justiça criminal também pressupõe um certo tempo para que sejam observadas.

Uma das variáveis que nos chama atenção pela baixa alteração é a de autuações por porte ilegal de arma de fogo, tendo em vista que a taxa de autos processuais lavrados com essa especificidade não teve uma modificação significativa, apesar da implantação do BMS. Já que um dos principais objetivos apresentados no programa era o de ampliar a capacidade estatal no controle das armas de fogo, a inércia nessa variável merece ser destacada. Além disso, cabe mencionar que a partir de 2013 podemos analisar o quantitativo de apreensão de armas de fogo como um todo, mas ainda assim não é possível aferir distinções claras nos anos apresentados.

Partindo para a análise orçamentária propriamente dita, percebemos que existe uma dilatação constante nos investimentos voltados para a pasta de segurança pública. Desde 2008, todos os quatro estados analisados expandiram seus orçamentos voltados à programas intrínsecos à função explorada nesse trabalho. Mesmo quando calculamos em duas

proporcionalidades distintas (representação percentual dos investimentos no orçamento total e investimento per capita), percebemos que ainda assim existe um esforço constante na manutenção dessas despesas.

Quando isolamos os dados referentes à representação percentual da função segurança pública no orçamento total das unidades federativas, fica evidente que alguns estados possuem uma capacidade de investimento significativamente mais alta do que os demais, como por exemplo é o caso de Alagoas em relação ao Rio Grande do Norte, o primeiro nunca reduzindo a participação da segurança pública de 12% do orçamento total, ao passo que o segundo nunca conseguiu superar os 10% de despesas na referida função.

Outro ponto que causa um estranhamento ao contrapormos a lógica dapolítica com os resultados obtidos é o do efetivo policial. Tendo em vista que uma das premissas do Brasil Mais Seguro é a expansão da capacidade coercitiva das forças policiais a partir da ostensividade (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2013) a redução na taxa de policiais militares a cada 100 mil habitante surge como uma variável que gera certa surpresa.

À despeito de ampliar a presença policial na rua, o que se observou foi uma gradativa redução do quadro de militares, o que vai na contramão, por exemplo, dos investimentos categorizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública na sub- função policiamento ostensivo através dos relatórios obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresentaram uma constante evolução desde 2008. Como já dito acima, isso pode se dever ao fato de que os executivos estaduais estão priorizando a reestruturação da força, realizando investimentos de capital em detrimento da ampliação do quadro funcional.

Já o cenário dentro das polícias civis apresenta uma certa estabilidade, cabendo mencionar a ampliação do quadro da força no estado da Paraíba a partir do ano de 2014, o que fez com que a unidade federativa saísse da pior relação policial civil x habitante em 2008 (junto do Rio Grande do Norte) para a melhor posição dessa proporção no ano de 2018. Vale a observação que apesar do grande aumento na taxa de policiais civis a cada 100 mil habitantes na Paraíba, houve um decréscimo significativo a partir de 2016, o que posicionou o estado junto de Alagoas e Sergipe em médias semelhantes.

Por fim, analisamos que houve uma grande dilatação na taxa de aprisionamento desde 2008 nos estados analisados, mas os dados apresentados não exibem nenhum indício de atuação direta do Brasil Mais Seguro na modificação dessa lógica, o que pode simbolizar que a lógica de encarceramento independe da implementação da política, surgindo como uma forma de “prestação de contas” entre as forças policiais e o sistema de justiça criminal junto à sociedade.

Essa forma de conduzir a política de encarceramento como uma política pública de controle criminal se apresenta como muito controversa, tendo em vista que a possibilidade de que a mesma seja utilizada como uma maneira de segregação é real, constante e já configura uma prática antiga das forças judiciais e policiais no Brasil (LEAL, 2008; LIMA, 1989; SOUZA, 2019; NASCIMENTO & SOUZA, 2018; MISSE, 2010).

O alto índice de presos sem condenação compõe a estatística de encarceramento dos estados analisados é mais um dos possíveis efeitos nefastos a serem obtidos com a junção de intensificação da atividade ostensiva, o que, se feita de forma desregrada, pode significar uma expansão de prisões motivadas por flagrantes de menor potencial ofensivo, além de a forma de construção da política já exercer uma pressão para que o sistema de justiça criminal faça as condenações a passo em que as polícias investigativas garantam o indiciamento de forma célere, mesmo quando não necessariamente coerente (LIMA, 1989; CANO, 2008).

A potencialização de algumas lógicas nefastas de operacionalização das forças de segurança pública e do sistema de justiça criminal a partir do Brasil Mais Seguro, bem como a falta de evidência primária de que a política causou um impacto significativo na forma em que os executivos subnacionais e as pastas voltadas à segurança pública modificaram sua forma de atuação reforçam a ideia de que um programa voltado à ampliação de prerrogativas problemáticas como policiamento ostensivo e encarceramento pode causar resultados de baixo impacto na redução das estatísticas criminais, porém auxilia na consolidação de um cenário favorável para a realização de práticas ilícitas, excludentes e inconstitucionais dentro da segurança pública estadual.

Ao passarmos a analisar o comportamento dos repasses federais voltados aos estados que receberam o Brasil Mais Seguro, percebemos que as transferências foram voltadas à programas estabelecidos em quatro temáticas chave: encarceramento, investigação/inteligência, prevenção e reaparelhamento das forças. O quadro abaixo apresenta uma distribuição dos repasses por cada tipo de área de atuação proposta por cada programa proposto pelos governos estaduais:

TABELA 2 - TABELA DE FREQUÊNCIA COM O TOTAL DE PROGRAMAS POR ÁREA DE ATUAÇÃO

	Frequência	Porcentagem
Encarceramento	1	5,3
Investigação/Inteligência	10	52,6
Prevenção	3	15,8

Reaparelhamento das Forças	5	26,3
Total	19	100,0

Fonte: Plataforma Mais Brasil. Elaboração Própria.

Como fica evidente a partir do apresentado acima, os repasses oriundos do Governo Federal com o objetivo de viabilizar a execução do Brasil Mais Seguro seguiram, na maioria dos casos, para ações voltadas ao desenvolvimento de atividades relacionadas aos eixos de atuação estabelecidos na concepção da política. Dos 19 repasses registrados na Plataforma Mais Brasil, ambiente de controle, execução e monitoramento dos repasses realizados pela União às Unidades Federativas, 10 estavam relacionados à melhoria nas práticas e condições investigativas das policiais civis e perícia oficial, 5 ações voltadas para o reaparelhamento das forças, 3 ações voltadas à prevenção – o que por sinal nos gera um novo dado, tendo em vista que a política possui um caráter muito mais repressivo/ostensivo do que preventivo, propriamente dito, e, por fim, um único repasse voltado para atendimento das políticas carcerárias.

Para entendermos um pouco melhor como se deu a distribuição dos repasses de recursos, distribuímos abaixo, em uma tabela de referência cruzada, as áreas de atuação que receberam aportes federais por cada um dos estados englobados. Dessa forma, conseguiremos visualizar uma informação preliminar sobre a atuação prioritária estabelecida pelos governos subnacionais a partir do Brasil Mais Seguro.

Tendo em vista que aqui estamos analisando as transferências pautadas no SICONV a partir do código de trabalho do Brasil Mais Seguro, partiremos de um pressuposto de que as pastas responsáveis pelo setor da segurança pública foram indutoras da chegada do recurso, já que a construção de um plano de trabalho com métricas avaliativas, cronograma físico e financeiro e resultados esperados é condição *sine qua non* para recebimento das verbas federais.

TABELA 3- TABULAÇÃO CRUZADA ENTRE ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS AÇÕES E ESTADOS PROPONENTES

		Área de Impacto			
		Encarceramento	Investigação/Inteligência	Prevenção	Reaparelhamento das Forças
UF	AL	100%	10%	0%	0%
	PB	0%	30%	33%	60%
	RN	0%	20%	33%	0%
	SE	0%	40%	33%	40%

Fonte: Plataforma Mais Brasil. Elaboração Própria.

A partir dos dados observados acima, conseguimos ver uma boa distribuição entre as ações voltadas à melhoria investigativa e de inteligência, contando com repasses para todos os estados, bem como às políticas de prevenção, excluindo apenas o estado de Alagoas. Além disso, a Paraíba e Sergipe angariaram recursos em programas de reaparelhamento das forças e Alagoas foi o único estado que propôs e recebeu financiamento para ações voltadas ao encarceramento.

Quando analisamos um pouco mais profundamente o que é pautado em cada uma das ações acima, percebemos que existiu uma preocupação muito grande entre os membros das pastas estaduais de segurança pública na viabilização de recursos para aquisição de equipamentos ou reformas/construções de prédios voltados às polícias civis. Nos quatro estados houve investimentos direcionados ao reaparelhamento das Delegacias de Combate ao Homicídio, sendo captados para isso um montante de R\$ 21.678.260,41 (vinte e um milhões, seiscentos e setenta e oito mil, duzentos e sessenta reais e quarenta e um centavos), sendo destes, R\$ 15.410.026,02 (quinze milhões, quatrocentos e dez mil, vinte e seis reais e dois centavos) direcionados aos estados de Alagoas e da Paraíba.

Cabe mencionar que uma série de recursos voltados para ações conjuntas que atenderam o Brasil Mais Seguro foram descentralizados de forma direta, nos orçamentos de custeio das Unidades Federativas e cujo rastreamento a partir de dados abertos é extremamente mais sensível. Dessa forma, estamos considerando na presente análise as 19 (dezenove) transferências registradas na Plataforma Mais Brasil (antigo SICONV) como voltadas ao Programa Brasil Mais Seguro.

Dentro do que foi apresentado acima, elaboramos dois quadros com detalhamentos sobre o montante geral de recursos disponibilizados pela União a partir dos programas acima citados. Dividimos os repasses no valor global solicitado, valor efetivo liberado pelo Governo Federal, saldo remanescente nas contas dos convênios e valor devolvido. A partir da análise desses dados, teremos uma noção mais geral acerca do montante total repassado pela União, bem como foi a execução dos recursos por parte dos estados.

TABELA 4 - TABELA DISCRIMINATIVA DOS VALORES REPASSADOS, UTILIZADOS, DEVOLVIDOS E EM CONTA DOS CONVÊNIOS ENTRE AS UFS E O GOVERNO FEDERAL

	VI Global	VI Liberado	Saldo em Conta	VI Devolvido
AL	R\$ 8.505.208,63	R\$ 8.898.595,67	R\$ 2.946.349,01	R\$ 567.963,90
PB	R\$ 69.226.509,55	R\$ 61.937.685,55	R\$ 60.258.347,29	R\$ 7.131.672,35
RN	R\$ 12.875.337,35	R\$ 12.389.604,33	R\$ 2.649.005,18	R\$ 920.036,59
SE	R\$ 52.550.609,05	R\$ 51.603.653,81	R\$ 6.310.016,63	R\$ 8.859.699,26
TOTAL	R\$ 143.157.664,58	R\$ 134.829.539,36	R\$ 72.163.718,11	R\$ 17.479.372,10

Fonte: Plataforma Mais Brasil. Elaboração Própria.

Conforme pode ser observado acima, houve uma discrepância muito grande entre o total de repasses feito pela União para cada um dos estados que executaram o Brasil Mais Seguro. Se destacam entre os quatro a Paraíba e Sergipe, que juntos angariaram mais de 121 milhões de reais, aproximadamente 85% de todo o valor repassados aos estados. Várias hipóteses são passivas de avaliação dentro de tal cenário, porém, seguir tais possibilidade exigiria uma demanda de trabalho que não estamos buscando atender com a presente pesquisa.

Ao nos debruçarmos um pouco mais sobre os dados que conseguimos extrair da Plataforma Mais Brasil, sistematizamos uma tabela de resumo, em que buscamos detalhar de forma mais sintetizada algumas informações sobre os repasses financeiros do Governo Federal aos Estados. Consolidamos quatro variáveis: (i) Valor Não Utilizado (Saldo + Valor Devolvido); (ii) Valor Utilizado (VI Liberado – Saldo + VI Devolvido); (iii) % Liberado em Relação ao VI Global; e, por fim, (iv) % Utilizado em Relação ao VI Liberado. Abaixo conseguimos observar de forma detalhada tais informações.

TABELA 5 - TABELA DE INFORMAÇÕES SINTETIZADAS ACERCA DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS

	Valor Não Utilizado (Saldo + VI Devolvido)	Valor Utilizado (VI Liberado – Saldo + VI Devolvido)	% Liberado em Relação ao VI Global	% Utilizado em Relação ao VI Liberado
AL	R\$ 3.514.312,91	R\$ 5.384.282,76	104,63%	60,51%
PB	R\$ 7.131.672,35	R\$ 54.806.013,20	89,47%	88,49%
RN	R\$ 3.569.041,77	R\$ 8.820.562,56	96,23%	71,19%
SE	R\$ 15.169.715,89	R\$ 36.433.937,92	98,20%	70,60%

Fonte: Plataforma Mais Brasil. Elaboração Própria.

Considerando a tabela acima, conseguimos constatar uma diferenciação muito grande na distribuição dos recursos oriundos do Tesouro Federal em relação aos estados analisados. Pelos dados encontrados na Plataforma Mais Brasil (antigo SICONV), percebemos que a Paraíba alcançou os melhores resultados na captação dos recursos junto ao Governo Federal,

além do que é o único dos estados que não possui saldo, ou seja, utilizou ou devolveu todo o recurso que foi destinado ao BMS, já tendo sido todas as prestações de contas aprovadas, além de uma devolução de recursos bem menor do que podemos observar nos outros estados, havendo sido utilizado 88,49% do orçamento repassado.

O destaque negativo para captação e utilização de recurso é o caso de Alagoas. O estado obteve apenas cerca de R\$ 5 milhões de reais junto ao Governo Federal, contando, inclusive, com uma liberação de recursos acima do proposto inicialmente, porém deixou de executar mais de 40% do montante destinado, devolvendo ou ainda não empenhando quase que metade dos valores captados. O último convênio do estado venceu no ano de 2020, sem nenhuma movimentação, o que é indício de que a gestão estadual optou por não seguir com a utilização de recursos federais.

Apesar do exposto acima, Alagoas aparece, em outro gráfico (Gráfico 11) já trazido no presente trabalho, como o estado que mais investiu recursos próprios na função segurança pública, fator que pode surgir inicialmente como uma incongruência, tendo em vista a baixa captação de recursos federais, mas para nossa avaliação é um ponto que atesta uma elevação de repasses financeiros para as pastas que operacionalizam os temas relacionados à defesa social e segurança pública. Dessa forma, é inegável que houve, seja por meios próprios ou por transferências da União, um crescimento significativo na quantidade de dinheiro investido pelos estados com o objetivo de conter o avanço, em especial, da taxa de homicídios em suas unidades federativas.

A partir de um cenário um pouco mais detalhado dos estados tanto em período prévio, quanto posterior ao Brasil Mais Seguro, conseguimos enxergar um pouco melhor do comportamento da curva de homicídios, bem como de índices acessórios à base de trabalho do programa, como por exemplo o quantitativo de servidores da segurança pública estadual – independentemente da esfera de atuação, bem como questões ligadas ao encarceramento, investimentos no setor, entre outros dados. Partindo dessa base, entraremos na exposição dos dados encontrados a partir do estudo das series temporais interrompidas (ITS), seus resultados e apontamentos acerca da mensuração de impacto do programa.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE POR SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS

3.1. A APLICAÇÃO DO MÉTODO

Para realizarmos a análise de impacto do Programa Brasil Mais Seguro optamos pelo uso da metodologia das Séries Temporais Interrompidas (ITS), sobretudo pelo fato de a própria técnica nos possibilita uma análise comparativa à cenário construído a partir de uma projeção com base na série temporal que antecipa a política pública. Em suma, essa metodologia nos permite realizar um recorte analítico que compara o cenário real observado com o passar do tempo ao comportamento projetado a partir de uma curva contrafactual baseada nas observações anteriores.

De praxe, a ITS é utilizada em duas situações complementares: (i) quando temos dados sobre um resultado ao longo do tempo e; (ii) quando queremos entender como e se o resultado mudou após uma intervenção, uma política ou um programa que foi implementado para toda a população em um momento específico.

Além disso, é condicionante que os dados encontrados possuam observações anteriores e posteriores à implementação da política pública, no caso da pesquisa em questão, utilizamos a Taxa de Mortes por Homicídio (TMH) extraída de dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) desde o ano de 1995 até 2018.

Iniciamos a série temporal a partir de 1995 tendo em vista a última modificação na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID), que impactou diretamente nos dados encontrados no Datasus e sintetizados a partir do IPEA. Além disso, consideramos o ano de 2018 como último ano na análise para isolarmos impactos da pandemia do novo coronavírus e evitarmos qualquer tipo de interferência desse fenômeno no comportamento da curva de homicídios. Dessa forma, tentamos ao máximo isolar efeitos externos relacionados à categorização dos dados.

Tomando por base os modelos de análise utilizados para as Séries Temporais Interrompidas, nosso dado será a Taxa de Mortes por Homicídio (TMH), em cada uma das unidades da federação e, com isso, utilizaremos a metodologia apresentada com o objetivo de responder se houve ou não impacto do Brasil Mais Seguro nos Estados abarcados pelo programa.

Descrevendo um pouco mais detalhadamente quais serão os pontos principais a serem observados a partir das inferências estabelecidas tomando por base a ITS, desenhamos o quadro abaixo como um resumo que garantirá a possibilidade de replicabilidade dos resultados e

transparência dos dados (KING, 1995; PARANHOS et al., 2014; JANZ, 2016; FIGUEIREDO FILHO et al., 2019, 2020.)

QUADRO 3 - DESENHO DA METODOLOGIA⁸

Variáveis de Interesse	<p>Dependentes: Número e Taxa de Mortes por Homicídio por 100 mil habitantes em Alagoas, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte.</p> <p>Independentes: Tempo = variável de sequência, codificada de 1 até 24 para capturar a tendência da série (1995 – 2018)</p> <p>Nível = variável dummy, “1” depois do Projeto Brasil Mais Seguro, “0” caso contrário</p> <p>Tendência = “0” antes da implementação do BMS, sequência a partir de 2012, 2013 e 2014⁹ (1,2,3)</p>
Técnicas	Estatística Descritiva e Modelo de Séries Temporais Interrompidas
Fontes	IPEADATA, FBSP, IBGE, DATASUS, SICONV, Portal da Transparência
Softwares	R, Spss e Excel

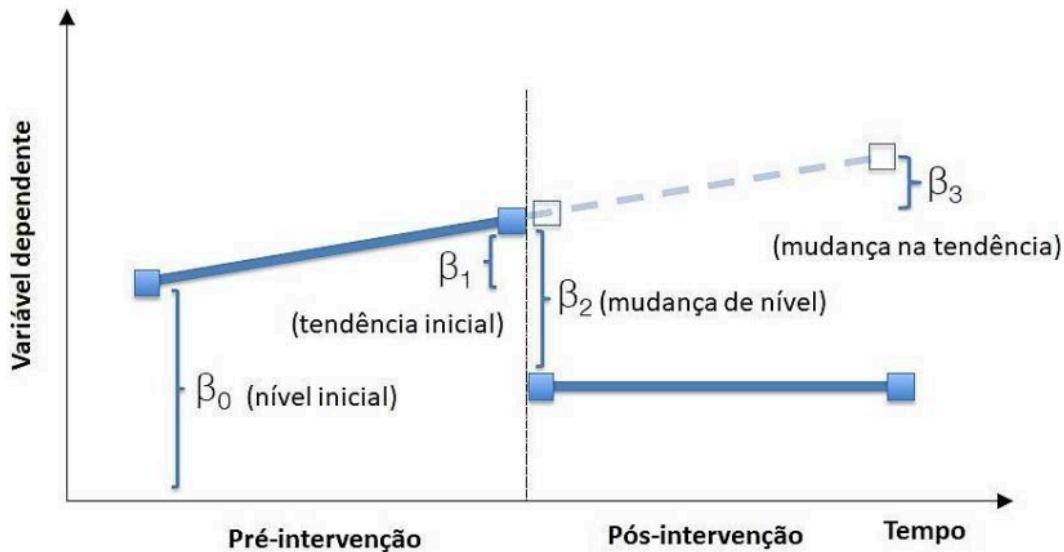
Fonte: Elaboração Própria.

A partir dos dados sintetizados com base nas informações acima, passamos a trabalhar a informação de forma a consolidar a análise com base no modelo de Séries Temporais Interrompidas, utilizando como parâmetro de intervenção o início do programa em cada um dos estados e recortando a série temporal de acordo com o começo.

Para ilustrarmos a abordagem utilizada, utilizaremos a figura abaixo (FIGUEIREDO FILHO et al, 2020).

FIGURA 2 – MODELO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS

⁸Como encontrado em FIGUEIREDO FILHO et al, 2020
2012 – Implementação em Alagoas
2013 – Implementação em Sergipe
2014 – Implementação na Paraíba e Rio Grande do Norte.



Fonte: FIGUEIREDO FILHO et al, 2020.

Como já dito anteriormente, o principal objetivo das séries temporais interrompidas é o de detectar e aferir alguma modificação estabelecida a partir da implementação da política pública, ou seja, observar alguma variação na VD a partir do momento em que dividirmos a série temporal com base no início do Brasil Mais Seguro. Compararíamos o comportamento da curva depois do T0 (implementação) com uma reta contrafactual estabelecida a partir da projeção dos dados pré-intervenção.

A equação que representa, para efeitos matemáticos, os resultados encontrados a partir do BMS é a abaixo:

$$S = b0 + b1T + b2D + b3P + e$$

Partindo do exposto acima, observamos que S é a variável de resultado, T é uma variável contínua que indica o tempo (por exemplo, dias, meses, anos...) decorrido desde o início do período de observação, D é uma variável *dummy* que indica a observação coletada antes (=0) ou após (=1) a intervenção política, P é uma variável contínua que indica o tempo decorrido desde que a intervenção ocorreu (antes da intervenção ocorrer P é igual a 0). Dessa forma, o conjunto de dados sintetizados com o objetivo de atender a fórmula exposta acima ficaria da seguinte forma:

QUADRO 4 - PLANILHA MODELO PARA EMPREGO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS

Y	ANO	TEMPO (T)	NÍVEL (D)	TENDÊNCIA (P)
	1995	1	0	
	1996	2	0	
	1997	3	0	

	2016	22	1	1
	2017	23	1	2
	2018	24	1	3

Fonte: Elaboração Própria.

A partir do desenho metodológico apresentado acima, passaremos a analisar os resultados encontrados.

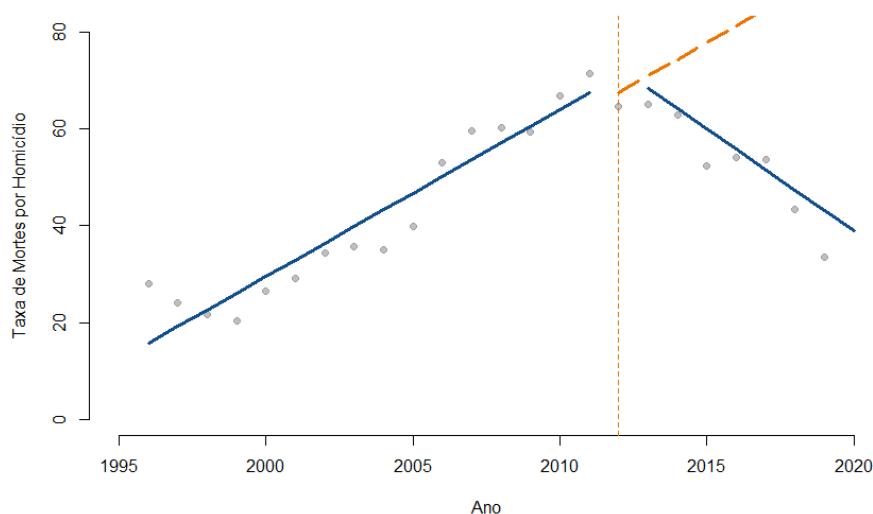
3.2. RESULTADOS ENCONTRADOS:

Partindo para uma análise acerca dos resultados encontrados com a aplicação do modelo de ITS nos estados abarcados, segmentaremos a análise em quatro, uma voltada para cada uma das unidades federativas e ao final do capítulo reuniremos as análises em comum e as principais distinções com o objetivo de configurarmos um cenário de avaliação geral do programa independentemente da UF de aplicação. Além disso, ordenaremos a explanação através da cronologia de implementação: iniciaremos por Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Alagoas apresentava a maior taxa de homicídio entre as unidades federativas do Brasil no ano de 2011. Existia um grande acúmulo de inquéritos policiais não resolvidos, sobretudo os relacionados aos homicídios, fato que era simbolizado pela inexistência de uma delegacia própria para tratamento desses crimes, fato que foi uma das primeiras mudanças implementadas após o início do Brasil Mais Seguro.

Além de uma concentração muito grande dos Crimes Violentos Letais Intencionais na capital Maceió, que apresentava uma TMH superior a 100 mortes a cada 100 mil habitantes e uma baixa capacidade de investigação criminal, bem como de julgamento a partir do sistema de justiça criminal, constatou-se uma capacidade de ação reduzidas das forças policiais alagoanas (SOUZA, 2019). Um dos dados que podem corroborar com essa contatação é o crescimento significativo de investimentos em segurança pública e a ampliação do efetivo policial que conseguimos observar no estado a partir de 2012 e já apresentado acima.

GRÁFICO 17 – RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE ALAGOAS



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

Analisando os resultados apresentados no gráfico acima, percebemos a tendência nítida de crescimento na Taxa de Mortes por Homicídio em Alagoas que se consolida a partir dos anos 2000. Apesar de uma curta estabilidade entre os anos de 2003 e 2005, na maior parte do tempo o que observamos é um contínuo acréscimo da TMH ao longo dos últimos anos, fator que projeta (linha laranja) uma reta contrafactual ascendente e contínua.

Em contraponto e já sinalizando um possível impacto do BMS no comportamento da mortalidade violenta em Alagoas, a curva de tendência recortada a partir do início do programa e de acordo com os resultados encontrados até o ano de 2018 indica uma queda vertiginosa e significativa dos crimes letais intencionais nesse estado. Se compararmos a distância entre ambas as curvas o que percebemos é que houve um distanciamento cada vez maior entre o comportamento da tendência real, ou seja, a TMH encontrada de fato e a projeção realizada a partir do modelo de ITS.

De forma resumida: quanto maior a distância entre a tendência real e a projetada (reta contrafactual) maior é o impacto atestado da política na variável dependente (*policy change*). Para elucidarmos um pouco mais e trazermos os atestados que validam a modificação de comportamento da tendência de mortes por homicídio em Alagoas a tabela abaixo explicita três dados bem interessantes: (i) na linha *Time* percebemos a tendência de comportamento da curva

de homicídios antes da implementação da política; (ii) na linha *Treatment* nós temos a tendência da curva no ano de implementação e; (iii) na linha *Time Since Treatment* o resultado é o do comportamento da tendência após a implementação do programa.

TABELA 6 – DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIAS DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM ALAGOAS

<i>Dependent variable:</i>	
Taxa de Mortes por Homicídio	
Model results	
Time	3.45*** (0.29)
Treatment	5.10 (4.85)
Time Since Treatment	-7.64 *** (0.87)
Constant	-6,869.84*** (576.57)

Note: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Fonte: Elaboração Própria.

Como podemos observar acima, existia uma tendência de crescimento com alta significância estatística antes da implementação do Brasil Mais Seguro (BMS), representado pelo asterisco triplo (***), indicando um p valor de < 0,01. O cenário se repete quando observamos o comportamento da tendência após a implementação da política, porém que em sentido contrário: a significância estatística se mantém altíssima (***) , porém o cenário é de uma tendência de queda, ainda maior do que o valor de crescimento observado anteriormente (-7,64), indicando que, de fato, houve um decréscimo na TMH a partir do ano de 2012.

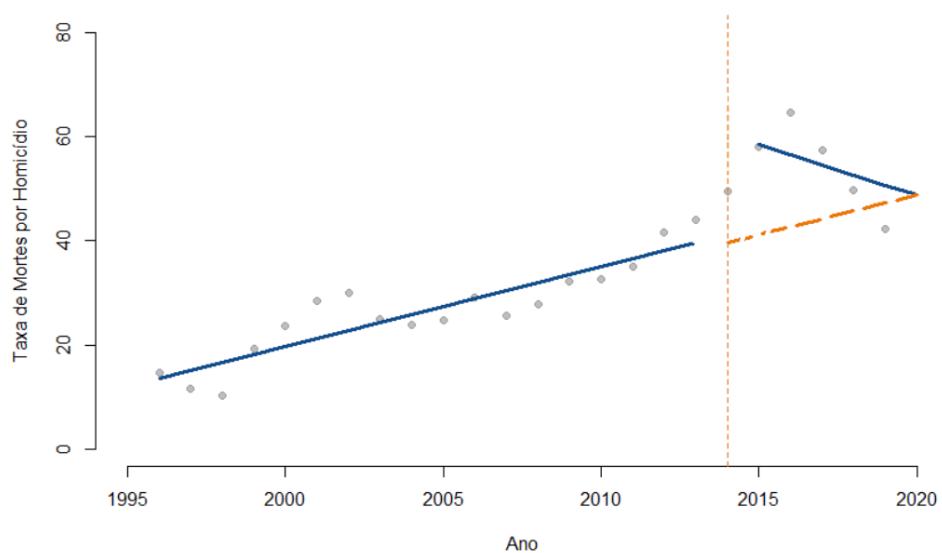
Como outras variáveis podem impactar no comportamento da Taxa de Mortes por Homicídio, tomamos a decisão, no início do trabalho, de replicarmos a análise para os outros quatro estados abarcados pelo programa, de forma a, caso a modelagem pela ITS apresentasse impacto em todos eles, teríamos indícios, não só estatísticos, mas também pela replicabilidade do resultado em universos distintos, de uma política com premissas bem definidas e com data de início também evidente, de que o programa impactou positivamente na redução dos crimes violentos letais intencionais.

Dessa forma, seguindo a ordem da cronologia de implementação do programa, passamos a analisar o resultado do Brasil Mais Seguro no Estado de Sergipe, com uma ressalva em relação ao que fizemos em Alagoas: no estado pioneiro a implementação se deu no primeiro semestre do ano, ou seja, ainda houve tempo hábil para impacto de doutrinas de atuação com impacto rápido na TMH, como por exemplo a ampliação do policiamento ostensivo em áreas de grande volume criminal, como constatado por Chevigny (1997) ao analisar o comportamento da atuação policial em Nova Iorque nos anos 90.

Já em Sergipe a implementação do BMS se deu na metade do segundo semestre, não conseguindo vislumbrar por conta disso, impacto já no ano de implementação, bem como nos apontando um possível vício metodológico se considerássemos um impacto tão de imediato nessa curva. Dessa forma, postergamos o recorte da série temporal para o ano de 2014, dando tempo para que as ações tomadas pelos implementadores do programa surtissem algum tipo de efeito e tivessem espaço para que as atuações possibilitassem algum resultado.

Como podemos encontrar abaixo, apesar de não existir uma transposição imediata da curva de mortes por homicídio no Estado de Sergipe como observamos em Alagoas, a tendência contrafactual (linha tracejada e laranja) era de crescimento da TMH, porém, após a implementação houve uma modificação no comportamento da tendência (linha em azul após a intervenção), convertendo-se para uma queda contínua

GRÁFICO 18 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE SERGIPE



Fonte: Elaboração Própria.

A análise visual a partir do gráfico não é tão nítida como no primeiro exemplo, porém ao explorarmos um pouco da tabela de resultados, conseguiremos enxergar o impacto do programa em Sergipe, mesmo que com uma significância estatística menor do que o que pôde ser encontrado em Alagoas. A reta contrafactual só ser interceptada alguns anos a implementação da política é um indício de resultado um tanto quanto mais demorado, porém não necessariamente aponta que não houve um resultado, abaixo essa redução pós-BMS será mais evidente.

TABELA 7 - DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM SERGIPE

<i>Dependent variable:</i>	
Taxa de Mortes por Homicídio	
Model results	
Time	1.53*** (0.23)
Treatment	20.73*** (5.28)
Time Since Treatment	-3.47** (1.24)
Constant	-3,040.69*** (464.17)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração Própria.

Nesse caso, como podemos observar acima, existia uma tendência de crescimento com alta significância estatística (** = p<0,01), porém menor do que o que encontramos em Alagoas. O grande destaque diferencial e que modifica um pouco a percepção de análise é o salto que a Taxa de Mortes por Homicídio dá em Sergipe no ano de implementação da política, bem como no ano imediatamente anterior, resultando em uma tendência de crescimento extremamente significativa de 20,73 e com significância estatística também altíssima.

Esse fator pode ser uma das explicações para o impacto menos acelerado do programa nesse estado, tendo em vista que um crescimento como o apresentado e descrito acima faz com que a reta de tendência tenha uma elevação muito grande. Porém, independentemente desse fator e considerando que o impacto em uma ITS é mensurado a partir de uma comparação entre

a tendência pré-política ($t=0$) e pós-política ($t=1$), o que podemos observar é que na linha *Time Since Treatment* encontramos uma tendência de queda de -3,47 com significância estatística muito alta – principalmente considerando o fato de estarmos trabalhando com uma variável com alta possibilidade de interferência, de $p < 0,05$.

Essa constatação nos apresenta que, independentemente de um crescimento muito grande da TMH no ano de implantação, bem como a de uma não transposição imediata entre a reta de tendência pós-política e a contrafactual, o impacto continuará podendo ser mensurado tomando como base a modificação no comportamento das curvas e, principalmente, se torna mais visível ao apresentarmos a tabela de descrição de tendências que demonstra numericamente quais os valores de crescimento ou decréscimo que encontramos nos modelos observados.

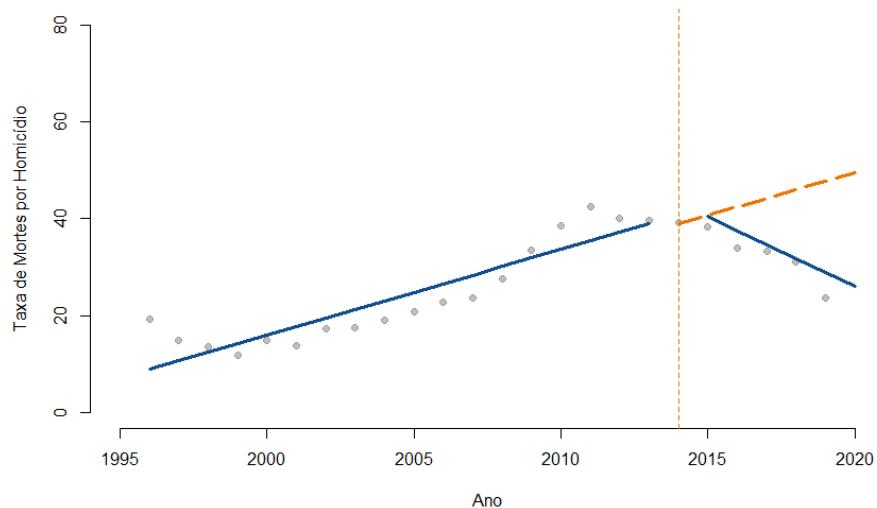
Dando sequência na análise, passaremos a observar a modelagem de séries temporais interrompidas no caso do Estado da Paraíba, que assim como Alagoas, recebeu a política do Brasil Mais Seguro no primeiro semestre, só que nesse caso, do ano de 2014. As similaridades da análise entre os dois estados não estão apenas no período em que ambos iniciaram o BMS, mas também em relação ao comportamento da Taxa de Mortes por Homicídio em cada um deles.

A Paraíba passava por um período de estabilidade em um alto patamar de homicídios, apesar de ter a menor taxa entre os estados analisados. Desde o ano de 2011 o estado registrava os maiores indicadores de mortalidade da série temporal que trouxemos para o trabalho. Além disso, quando consideramos apenas as mortes registradas na capital, João Pessoa, reparamos que existe um crescimento significativo em comparação aos demais, tendo em vista que, quando sintetizados os dados do estado como um todo a Paraíba é a última dentre os analisados, sua capital oscilava na segunda posição, permanecendo nela por boa parte do período que consideramos para esse trabalho.

Analizando ainda um pouco mais detalhadamente e de forma resumida os dados trazidos no capítulo anterior em relação à Paraíba, percebemos que existiu um investimento massivo em investigação criminal por lá durante os anos do Brasil Mais Seguro e esse dado pode ser extraído a partir de duas constatações: (i) o aumento significativo de policiais civis em relação aos demais estados analisados e; (ii) apesar de um crescimento expressivo no número de presos, o estado não apresentou uma expansão grande em relação aos detentos sem condenação, o que consolida um cenário em que as pessoas que eram levadas ao sistema carcerário passavam por um processo de condenação judicial que retirava o status de provisório das prisões realizadas.

Avançando a análise ao modelo de Séries Temporais Interrompidas, a Paraíba apresenta um resultado de impacto muito nítido já a partir da análise gráfica, tendo em vista que existe uma transposição imediata da curva contrafactual projetada com base na série temporal anterior à implementação do Brasil Mais Seguro e a curva de TMH observada a partir do período da política. Como já dito acima, o BMS foi implementado durante o primeiro semestre de 2014 e, assim como fizemos em Alagoas, consideramos já o ano de implementação da política como corte para análise.

GRÁFICO 19 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DA PARAÍBA



Fonte: Elaboração Própria.

Considerando os dados apresentados graficamente acima, conseguimos perceber que existe uma transposição entre a linha de tendência projetada a partir do ano de 2014, implementação do Brasil Mais Seguro, com o que pôde ser observado posteriormente. Ao passo em que a reta contrafactual projetava um crescimento contínuo, o que se observa após o início do BMS foi uma queda dos registros de morte por homicídio no Estado da Paraíba, iniciando-se em 2015, período que finalizou uma estabilidade no pico observável desde 2011 e inaugurou uma redução significativa dos crimes violentos letais intencionais.

Se já existe uma fácil visualização do impacto a partir do gráfico acima exposto, abaixo iremos analisar a tabela de descrição da variável dependente, com o objetivo de mensurarmos o impacto acima descrito. Como já apontado acima, o comportamento da TMH no Estado da Paraíba apresenta um comportamento muito semelhante ao que pudemos enxergar em Alagoas,

saindo de um pico de casos e tendo uma redução significativa a partir da implementação do BMS.

TABELA 8 – DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) NA PARAÍBA

<i>Dependent variable:</i>	
Taxa de Mortes por Homicídio	
Model results	
Time	1.76*** (0.19)
Treatment	4.35 (4.28)
Time Since Treatment	-4.62*** (1.01)
Constant	-3,507.39*** (376.29)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração Própria.

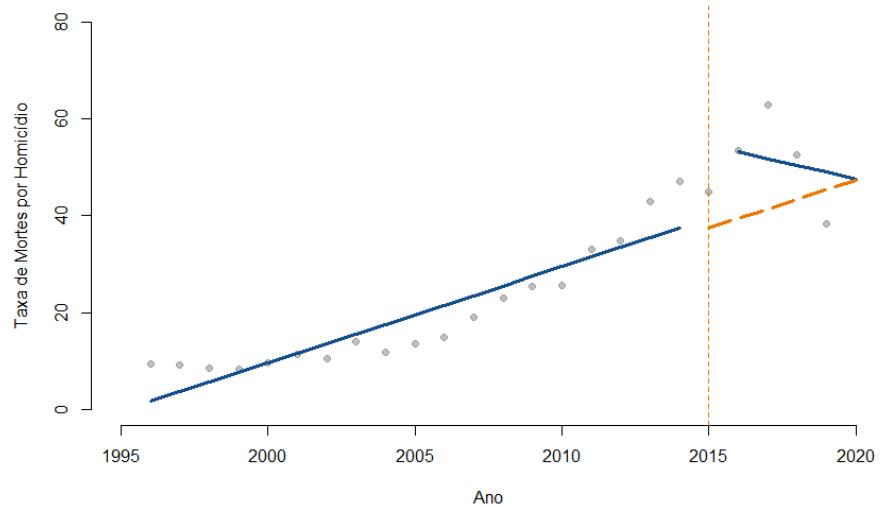
Como ficou aparente no gráfico, constatamos que na linha *Time*, que apresenta a tendência antes da implementação do BMS, existe um crescimento de 1,76 com altíssima significância estatística, ao passo que em *Time Since Treatment*, encontramos um cenário bem distinto, com um valor de -4,62 na tendência de comportamento da TMH, representando um decréscimo em contraponto ao observável pré-BMS e com altíssima significância estatística ($p<0,01$).

Dessa forma, o Estado da Paraíba também constata um impacto positivo na redução de homicídios após a implementação o Brasil Mais Seguro, mantendo uma altíssima significância estatística e consolidando um cenário que já havíamos encontrado ao analisarmos o comportamento da mesma curva em Alagoas e Sergipe. Além disso, a Paraíba também consolida alguns números, apresentados no capítulo anterior, que reforçam a presença das variáveis de atuação do BMS nos programas de segurança pública locais, tais quais o aumento significativo dos investimentos em encarceramento, armamento e contratação de força policial, além da ampliação dos números efetivos de encarcerados e julgados e uma alta capacidade de captação e execução dos recursos financeiros oriundos da União, sendo o estado que mais recebeu investimento do Governo Federal na implementação do programa.

Concluindo a análise segmentada, analisaremos a partir de agora os resultados encontrados no Estado do Rio Grande do Norte em relação à implementação do Brasil Mais Seguro. Esse estado foi o último a receber a política, além de também ser a UF que passou menos tempo inserida no cerne das dinâmicas operacionais do programa. Além disso, repetindo o que aconteceu na análise que fizemos acerca de Sergipe, por conta da implementação do BMS ter sido feita apenas no segundo semestre de 2014, consideraremos para fator de impacto o ano posterior, nesse caso, o ano de 2015.

De antemão podemos constatar que o RN foi o estado que apresentou o resultado menos expressivo dentre os quatro que fizeram parte do escopo de trabalho do Brasil Mais Seguro. Não vamos nos ater em tentar explicar o fato do impacto ter sido menor, tendo em vista que houve uma mudança no comportamento da curva de homicídios, apresentando uma redução a partir do início do programa. Abaixo a representação gráfica irá atestar a queda na TMH após o Brasil Mais Seguro, porém com o cruzamento entre a reta contrafactual e a tendência posterior acontecendo apenas alguns anos após o programa.

GRÁFICO 20 - RESULTADO DO MODELO DE SÉRIE TEMPORAL INTERROMPIDA NO ESTADO DE SERGIPE



Fonte: Elaboração Própria.

Acima fica evidente a modificação no comportamento da curva de homicídios após a implementação do BMS no estado do Rio Grande do Norte. Ressaltemos alguns fatores que impactam em nossa análise e prejudicam a visualização dos dados: (i) por termos uma

implementação apenas no segundo semestre de 2014 e o corte de análise ser feito em 2015 faz com que o espaço para construção da tendência após a política seja apenas de três anos, o que não é o recomendável; (ii) poderíamos prolongar a análise até o ano de 2021, porém os impactos da pandemia do novo coronavírus faria com que o dado sofresse com algum vício, tendo em vista o isolamento social, dentre outros fatores impactados pela dinâmica pandêmica.

As fragilidades acima expostas aparentam não ter impactado no comportamento da tendência em si, mas na significância estatística que conseguimos extrair da modelagem. Abaixo conseguiremos visualizar os descritivos da tendência da TMH a partir da aplicação do modelo de ITS, e como ficará evidente, o impacto existiu e a curva saiu de uma tendência de crescimento para uma redução, porém a significância estatística foi menor do que as encontradas nas observações correlatas.

TABELA 9 - DESCRIÇÃO DE TENDÊNCIA DA VARIÁVEL DEPENDENTE (TMH) EM SERGIPE

<i>Dependent variable:</i>	
Taxa de Mortes por Homicídio	
Model results	
Time	1.98*** (0.26)
Treatment	17.19** (6.93)
Time Since Treatment	-3.37* (1.94)
Constant	-3,947.16*** (511.66)

Note: *p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Fonte: Elaboração Própria.

Na tabela 9 conseguimos enxergar a decomposição do gráfico logo acima, apresentando a forte tendência de crescimento que encontramos no Estado de Sergipe na linha *Time*, anterior à implementação do Brasil Mais Seguro. De forma especial um ponto que chama atenção é o crescimento significativo da tendência no ano de implementação do programa, tendo alta significância estatística ($p<0,05$) e um valor de 17,19. Esse cenário é bastante semelhante ao que observamos em Sergipe, outro estado em que a significância ficou em um índice menor e

que também apresentou esse comportamento de grande crescimento da TMH no ano de implementação.

Além do exposto acima, percebemos que ao observarmos a linha *Time Since Treatment* percebemos que houve uma modificação na tendência, passando a apresentar um resultado de -3,37, com significância estatística de $p < 0,1$. De fato, é uma significância menor do que as encontradas anteriormente, mas apenas o fato dela não ser nula, de ainda apresentar um valor abaixo de $p = 0,1$ em um cenário com casos posteriores menores do que o ideal para implementação da metodologia é um resultado que traz muita validade ao dado trabalhado.

Uma das possibilidades de melhoria da análise que poderá ser feita posteriormente em caso de acesso aos dados necessários é a de implementarmos um banco de dados mensal, para que consigamos aumentar o número de observações e a partir daí consolidarmos uma série temporal maior, garantindo uma análise com significância estatística ampliada. Porém, com os dados disponíveis atualmente o cenário para avaliação do Brasil Mais Seguro se construiu de forma muito convincente em todos os estados analisados.

3.3. OS RESULTADOS EM COMUM:

Considerando que conseguimos mensurar uma redução na tendência da Taxa de Mortes por Homicídio em todos os estados analisados e que receberam o Brasil Mais Seguro e os preceitos trazidos pelo programa, acreditamos que houve impacto da política em questão, tendo em vista a replicação dos cenários, apesar de em maneiras difusas, porém sempre com significância estatística e uma alteração na tendência, que era de crescimento e passou a ser de redução. Consolidamos um resumo das informações no quadro abaixo com o objetivo de sintetizarmos os pontos trazidos neste capítulo.

QUADRO 5 - RESUMO DO MODELO DE SÉRIES TEMPORAIS INTERROMPIDAS NOS ESTADOS ABARCADOS PELO BMS

	AL	SE	PB	RN
<i>Time</i> (Tendência Antes da Política)	3,45	1,53	1,76	1,98
<i>Time Since Treatment</i> (Tendência Depois da Política)	-7,64	-3,47	- 4,62	-3,37
Significância Estatística (Considerando a Tendência Final)	$p < 0,01$	$p < 0,05$	$p < 0,01$	$p < 0,1$

Fonte: Elaboração Própria.

Em todos os estados observamos uma tendência positiva na linha *Time*, ou seja, estavam apresentando uma tendência de crescimento anterior à aplicação do programa Brasil Mais Seguro. Um dado que se destaca é o crescimento vertiginoso e em tendência que o Estado de Alagoas apresentava em relação aos demais. Ao passo em que nenhum das outras três UFs detinham um crescimento acima de 2 pontos, o estado pioneiro no programa apresentava uma tendência de 3,45 pontos.

Em resposta ao que se desenhava como cenário de comportamento da curva da violência homicida nos quatro estados, Alagoas também foi a UF que apresentou o melhor resultado na redução da violência homicida a partir do ano de implantação do BMS. Com uma tendência de queda de -7,64 pontos, o estado possui uma redução em tendência aproximadamente 40% maior do que qualquer outro analisado no presente trabalho. O que percebemos é que, além de uma modificação imediata nos índices da violência homicida, Alagoas também foi o estado que melhor garantiu a sustentação dessa queda.

Por fim, uma informação de validação das observações desenhadas nesse capítulo é a altíssima significância estatística que encontramos no experimento. Em nenhum dos casos o “p valor” observado foi nulo ou omisso. Nos casos de Alagoas e da Paraíba encontramos uma significância extremamente alta com $p < 0,01$, como podemos observar na última linha do quadro 3, atestando que esses estados, como o dado já sugerem, além de garantirem ao experimento maior validade, também foram os que tiveram maior sucesso na implementação do programa e no atendimento dos seus objetivos.

Já em relação à Sergipe e ao Rio Grande do Norte, apesar de encontrarmos significâncias menores ($p < 0,05$ e $p < 0,1$, respectivamente) é importante que lembremos as ressalvas feitas no próprio texto: (i) a TMH é uma taxa passiva de interferência externa, assim como a maioria dos fenômenos observados pelas ciências sociais, então ter encontrado significância estatística atestada já é fator comprobatório o suficiente e; (ii) especialmente no caso do Rio Grande do Norte as observações posteriores à implementação do programa não foram amplas como o ideal sugere, porém, quando analisamos o resultado atrelado aos outros estados abarcados pelo programa, conseguimos atestar que houve impacto do BMS no comportamento da violência homicida em todos os estados abarcados pelo programa.

4. CONCLUSÕES

Conforme pudemos observar durante o decorrer do texto, o Brasil Mais Seguro inovou em ser a primeira política pública implementada a partir do Governo Federal no método de concepção das ações voltadas ao enfrentamento da violência homicida, trazendo uma nova abordagem voltada para redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais através de ações diretas e de curto a médio prazo. O programa foi desenvolvido dentro da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), que pertence ao Ministério da Justiça e precisou ser executado ainda antes de ter seu escopo finalizado, tendo em vista uma grande demanda apresentada pelo Governo de Alagoas.

O programa pautado na consolidação de três abordagens muito claras: (i) maior celeridade investigativa e decisória entre as polícias civis e o sistema de justiça criminal; (ii) ampliação do policiamento ostensivo, e, por fim; (iii) ampliação na apreensão de drogas armas de fogo. Com base no que está exposto acima, as principais atuações do BMS eram concentradas em uma ampliação do poder coercitivo e punitivo do estado, seja por meio de uma presença da força policial ampliada ou ainda estabelecendo premissas de trabalho que trazem maior celeridade aos julgamentos e prisões.

Teoricamente a política se embasa em uma lógica econométrica de pensar o comportamento criminal, em que os sujeitos realizam uma equação entre os custos e benefícios da execução de determinado delito e, caso o saldo venha a ser positivo, enxergam como favorável a condição para manutenção dessa prática. A partir do momento em que se investe em punição/encarceramento, ampliação da coerção a partir do policiamento ostensivo e dilatação dos custos operacionais da prática criminosa, por exemplo, com a apreensão de armas de fogo, as instituições de segurança pública causam um impacto significativo na balança de custos e benefícios a serem contabilizados na hora de ser feita a equação do crime.

Trabalhamos durante a primeira etapa da pesquisa (capítulos 1 e 2) na tentativa de estabelecer um cenário em que fosse possível compreender as particularidades do Brasil Mais Seguro em comparação aos programas pautados anteriormente pelo Governo Federal. Fizemos o esforço de tentar traçar uma linha do tempo das políticas públicas de segurança no país, passando pela maneira em que as diferentes gestões governamentais observavam o fenômeno da criminalidade violenta.

Desde a Ditadura Militar com a perspectiva do inimigo externo e do contraventor interno, da guerra ao comunismo e do combate às ideologias que supostamente acabariam com a família e com os costumes do país. Em seguida pudemos constatar uma certa inércia, que

pode ser observada desde a constituinte até o final dos anos de 1990. Já no início do século XXI o que se observa é abordagem mais ecológica da prática criminosa. Fica evidente que foram diversos os Planos Nacionais de Segurança Pública, mas poucas as atuações diretas da União para garantir a integração e melhor organização do combate ao crime dentro do país.

Não foi possível identificar um grande empenho do Governo Federal em modificar a forma em que as instituições de segurança pública atuavam, caso comparemos o que encontrávamos de práticas, costumes e legislações voltadas às corporações nos períodos da Ditadura Militar e pós-Constituição de 1988. Houve uma descentralização das responsabilidades pela gestão das forças policiais, bem como ampliação da presença dos governos estaduais na tomada de decisão em relação aos programas de combate ao crime.

Fizemos uma análise breve de cada Plano Nacional de Segurança Pública pautado desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso até o 2018, encontrando pontos congruentes, mas, principalmente, novas formas de encarar o problema da criminalidade violenta. O crescimento da violência homicida para o nordeste, o fortalecimento das organizações criminosas, bem como sua interiorização, atrelados a uma presença cada vez maior de temas que tangenciam o debate sobre segurança pública são alguns dos elementos que motivam e fizeram com que o Governo Federal passasse a ter uma presença cada vez maior nos debates acerca do tema.

Já a gestão do ex-presidente Lula fica marcada por uma ampliação de programas de enfretamento ao crime baseados em transformações sociais e econômicas, visando uma maior inserção social, sobretudo dos jovens, bem como ampliação de projetos assistencialistas que marcaram os dois mandatos do ex-presidente. Dessa forma, foi importante detalhar a execução dos Planos de Segurança Pública que precederam o Brasil Mais Seguro, Além de seus objetivos para que pudéssemos elencar de forma mais clara as inovações trazidas a partir BMS na maneira em que a União passou a enfrentar a dinâmica do combate ao crime.

A vertente ecológica foi deixada de lado e os implementadores do Brasil Mais Seguro se pautaram em uma dinâmica mais próxima da Teoria da Escolha Racional e, com isso, passaram a ter como objetivo o aumento do custo do crime. Menos preocupados com a inserção social ou ampliação dos programas de assistência social, o BMS tinha o claro objetivo de garantir um impacto rápido, focando os seus esforços no aumento da capacidade punitiva e investigativa das instituições de segurança pública.

De forma inicial nós detalhamos melhor o cenário da segurança pública no país e nos estados abarcados pelo Brasil Mais Seguro e traçamos uma análise sobre o BMS, comparando-

o em alguns pontos ao Planos e Programas anteriores, além de apresentar as suas principais diferenças e como esses distanciamentos representam distintas formas de analisar e combater o fenômeno da criminalidade violenta, sempre como forma de tentar elucidar cada vez mais as principais características da política analisada.

Após isso, passamos a nos debruçar sobre uma apresentação inicial dos dados referentes aos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, construindo algumas séries temporais sobre as variáveis de atuação do BMS.

Conseguimos sintetizar melhor como se comportaram os números das variáveis criminológicas sistematizadas antes, durante e depois do Brasil Mais Seguro. Com isso, traçamos um cenário que nos permite enxergar melhor a dinâmica dos investimentos, apreensões, crimes, contratações de policiais, como também do encarceramento e punitividade em cada uma das Unidades Federativas.

A partir desses dados primários, conseguimos constatar alguns apontamentos iniciais e construímos um cenário mais sólido para o prosseguimento da pesquisa. Cabe ressaltar que alguns dados já foram extremamente significativos nessa primeira etapa da pesquisa, como por exemplo o comportamento da curva de homicídios em Alagoas, bem como a abrupta queda das mortes violentas nas quatro capitais englobadas no BMS.

Ao fim do segundo capítulo fizemos uma análise orçamentária acerca dos repasses da União aos estados que fizeram parte do BMS. Constatamos o tipo de despesa, bem como em quais áreas de atuação os recursos foram aplicados, com o objetivo de criarmos um detalhamento acerca dos impactos passivos de impacto com os investimentos e, principalmente, se os setores que foram beneficiados com os recursos dialogavam diretamente com as premissas do Brasil Mais Seguro.

Percebemos uma transferência desigual dos recursos que demonstrava muito sobre a organização, ou falta dela, na prospecção das verbas federais, tendo em vista que os repasses precisariam ser demandados para a execução dos convênios. Se destacaram os estados da Paraíba, como maior arrecadador, e o de Alagoas, como pior arrecadador. Porém, um ponto que deve ser destacado é de que, apesar de considerarmos os repasses federais, ao analisarmos o nível subnacional, todas as UFs analisadas passaram por incrementos significativos em seus orçamentos.

Passamos a ampliar a análise do programa no capítulo final da presente dissertação, sobretudo ao trabalharmos com o método de séries temporais interrompidas (ITS). Dividimos

essa última etapa com o objetivo de apresentamos o resultado da aplicação da ITS e para elucidar possíveis resultados em comum que observamos em cada um dos estados.

Desde o princípio temos como meta a de conseguirmos mensurar o impacto do Brasil Mais Seguro, sendo necessário para isso, a apresentação de relações causais que dialoguem entre as áreas de atuação da política e uma possível redução da violência homicida, sendo fundamental essa comparação entre a projeção da série temporal com o comportamento da curva após a implementação da política.

Com a consolidação dos dados, foi possível analisarmos uma a uma as realidades dos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte em relação à Taxa de Mortes por Homicídio. Consolidamos dados terceiros, construímos um panorama mais macro acerca do comportamento de outras variáveis que tangenciam o tema e preparamos terreno para as inferências executadas no terceiro capítulo do presente trabalho. A partir do uso das Séries Temporais Interrompidas, seguimos para a finalização do esforço de pesquisa.

Em Alagoas percebemos que houve um fortíssimo impacto a partir da implementação do BMS. Ao decompormos a ITS, a tendência que era positiva e acima de três pontos, passou a ser a maior das reduções dentre os analisados, apresentando um comportamento negativo (de queda) acima dos sete pontos. De imediato o estado já enxergou uma transposição entre o comportamento da reta de TMH em relação ao contrafactual estabelecido a partir da projeção realizada, efeito que se prolongou e foi o mais efetivo dentre todos, inclusive com o passar do tempo e apresentando altíssima significância estatística.

Quando analisamos o Estado de Sergipe percebemos um cenário um tanto quanto distinto do encontrado em Alagoas, com uma redução mais gradativa, não existindo a transposição imediata, mas, repetindo o fator de interesse: houve uma modificação na tendência, passando de uma tendência positiva (de crescimento), para uma redução na TMH a partir da implementação do BMS. Mesmo em menor escala, apresentou uma significância estatística de $p < 0,05$, que é um valor comprobatório de impacto excelente, ainda mais se aliado ao resultado positivo encontrado no estado anterior.

Passando para a Paraíba temos um resultado que dialoga muito mais com o que encontramos em Alagoas: uma redução imediata e forte, a segunda maior dentro os analisados, além de uma forte constância em decréscimo e mantendo uma altíssima significância estatística ($p < 0,01$), assim como em Alagoas. Além disso, a redução da TMH na Paraíba se deu após um grande período de estabilidade das mortes violentas letais intencionais no estado, que se apresentava como estagnado em relação ao enfrentamento da criminalidade. Contribuindo à

análise, percebemos que houve uma continuidade no decréscimo, não havendo nenhum caso observável de crescimento da TMH após a implementação da política.

Ainda sobre a Paraíba vale a pena fazermos uma ressalva que esse foi o estado que apresentou maior diálogo entre as premissas do BMS e a realidade da segurança pública estadual após a implementação, tendo em vista o forte acréscimo no julgamento e encarceramento (independentemente do crime cometido, já que não aprofundamos a análise até esse nível) que é representado pelo aumento da população carcerária e decréscimo dos presos sem condenação, em contraposição. Além disso a Paraíba foi a UF que mais contratou policiais civis no período de implementação do BMS, como pode ser observado no segundo capítulo.

Em paralelo, antes de findarmos a análise no Estado do Rio Grande do Norte, percebemos que o estado com maior redução, Alagoas, partiu para um caminho de coerção a partir da ostensividade, ao menos essa é a impressão que uma análise mais fria dos dados contidos no segundo capítulo nos apresenta. Conseguimos observar um acréscimo significativo na força policial, porém focalizada na militar, além de um aumento expressivo na taxa de encarceramento, que foi acompanhada e reforçada pela expansão da presença dos presos sem condenação. Esse cenário configura uma maior presença policial nas ruas, um aumento nas prisões em flagrante - como atestado em SOUZA (2019) e um possível impacto coercitivo gerado a partir de uma lógica ainda mais repressiva.

Por fim, quando analisamos o Estado do Rio Grande do Norte temos o resultado menos expressivo dentre todas as Unidades Federativas analisadas aqui. Ainda assim obtivemos um resultado extremamente positivo, com a conversão de uma curva que, antes do BMS, era positiva em uma redução da TMH após a implementação do programa. Alguns fatores somados podem ter impactado diretamente na redução da significância estatística da análise em relação a esse estado em específico, sendo o principal deles o baixo “n” posterior à implementação da política.

Como já sugerido, uma solução para o volume de casos inseridos seria o de trabalharmos as taxas mensais de mortes por homicídios. Dessa forma teríamos uma quantidade de inserções muito expressivas e, possivelmente, pelo que foi indicado no presente trabalho, expandiríamos o impacto encontrado. Ainda assim, tratar uma análise de impacto de política pública nas ciências sociais e utilizando uma VD tão difusa quanto à TMH, ter significância estatística nas quatro reduções apresentadas é embasamento metodológico o suficiente para validarmos que houve sim impacto do BMS na redução dos homicídios em Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Em corroboração com o que está acima apresentado e fazendo um link entre os dados trabalhados no segundo capítulo, percebemos que os estados com resultados mais expressivos no combate à criminalidade homicida (Alagoas e Paraíba, respectivamente) abordaram duas perspectivas que andam em paralelo, mas que são operacionalmente distintas. Enquanto Alagoas desempenhou uma presença mais voltada para a capacidade ostensiva da polícia militar e utilizou de mecanismos como o aprisionamento sem condenação para garantir o efeito coercitivo e o atendimento de parte dos princípios trazidos pelo programa (ainda que prender sem condenar não faça parte da cartilha do BMS o reforço de uma presença ostensiva, aliado ao uso do flagrante delito fez com que esse fosse um dos efeitos observáveis dessa empreitada).

Por outro lado, quando observamos as informações do segundo capítulo que são referentes à Paraíba nós percebemos que o foco naquele estado foi o de investimento em investigação e inteligência, além de garantirem uma maior celeridade do sistema de justiça criminal. Tanto em um quanto em outro, o efeito foi muito positivo. O que podemos concluir aqui é de que o seguimento destacado da cartilha do programa (como por exemplo investimentos que aparecem de forma nítida seja em investigação ou ostensivo) repercutiram em resultados positivos.

Cabe mencionar, de início que o fato de os dados apresentarem um maior investimento em uma área em detrimento de outra não significa que houve um afastamento total dos objetivos contidos em outro setor de atenção. Por exemplo: Alagoas, de acordo com os dados trazidos no capítulo 2, direcionou uma maior parte dos esforços nos investimentos voltados para o policiamento ostensivo e prisões baseadas nos flagrantes – conclusão tirada a partir do cruzamento das informações aqui encontradas com o cenário estabelecido em SOUZA (2019).

Ainda assim algumas ações estratégicas no âmbito da Polícia Investigativa precisam ser ressaltadas, como por exemplo a criação da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), iniciativa tomada a partir do início do programa no estado. Além disso, a chegada da Força Nacional de Segurança Pública para auxiliar e capacitar a polícia local no procedimento investigativo também foi de extrema importância para execução do programa e impactou diretamente no sucesso do programa.

Com as considerações acima trazidas e as observações detalhadas nos capítulos, é confortável afirmar que o Brasil Mais Seguro foi uma política exitosa no controle, ao menos parcial e durante o período apresentado, da Taxa de Mortes por Homicídio. Em todos os quatro estados analisados, com maior ou menor impacto, o programa surtiu efeito, reverteu a curva de TMH e impactou positivamente na redução das mortes violentas letais intencionais. Termos

encontrado significância estatística nos quatro experimentos traçados bem como sermos capazes de enxergar a presença de algumas das premissas dos programas no comportamento dos investimentos e enfoques de ação (detalhados no capítulo 2) nos trazem a possibilidade de afirmar que: (i) de forma mais ou menos intensa os estados passaram a adotar premissas observadas nas três vertentes de atuação do programa e; (ii) a redução dos crimes violentos letais intencionais atestados a partir da modificação do comportamento da curva de TMH depois da implantação do programa.

Existem diversas melhorias e continuidades observáveis no presente esforço, ainda mais se colocarmos uma lupa em algumas das conclusões que fomos capazes de atestar, mas inaugurar uma análise de impacto de política pública de segurança é um passo significativo a ser dado. Os estudos focalizados em mensurar a eficácia e eficiência das tomadas de decisões governamentais são, de certa forma, uma balança de avaliação da utilização de recursos e pessoal por parte do poder público e trazem para a sociedade civil respostas acerca do seu cotidiano invisível em primeiro olhar.

Dessa forma, sermos capazes de atestar que um programa como o Brasil Mais Seguro, que investiu centenas de milhões de reais em quatro unidades federativas conseguiu obter sucesso na redução da violência letal intencional no nordeste brasileiro é extremamente positivo, tendo em vista que desde os anos 90, com o deslocamento dos homicídios do sudeste para o nordeste não conseguíamos enxergar movimentos contínuos de redução da TMH nessa região. Sendo assim, o impacto positivo, a inauguração do uso de uma metodologia inovadora, bem como a capacidade de atestarmos estatisticamente e com significância, além de assumindo o compromisso de garantirmos transparência total dos dados e do código utilizado, finalizamos o presente esforço de pesquisa com um saldo extremamente positivo.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ADORNO, Sergio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea.** Tese (livre-docência) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- ADORNO, Sérgio. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal.** Cadernos Adenauer Segurança Pública. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, vol. 09, nº4, p. 09 27, 2008.
- ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de et al. **Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2017, v. 22, n. 4 [Acessado 5 Outubro 2021] , pp. 1055-1064.
- ANDERSON, Perry. **O Brasil de Lula.** Novos estudos CEBRAP [online]. 2011, n. 91 [Acessado 11 Outubro 2021] , pp. 23-52.
- Atlas da violência** 2019. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. KON, N. M.; ABUD, C. C.; SILVA, M. L. da
- BECKER, G. **Crime and punishment: an economic approach.** Journal of Political Economy, v. 76, p. 169-217, 1968.
- BECKER, Gary S. **Essays in the Economics of Crime and Punishment.** Chicago. NBER, 1974.
- CANO, I. 2008. “**Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro**”. In: JUSTIÇA GLOBAL. Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll.
- CANO, I., SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001.
- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; MELLO, João Manoel Pinho de Mello. **Menos Armas, Menos Crimes.** 1721 Texto Para Discussão. IPEA, Brasília, 2012.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Criminalidade: social versus polícia.** Ipea, Texto para discussão, n. 958, 2003.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da Criminalidade: Uma Resenha dos Modelos Teóricos e Emíricos.** Ipea, Texto para discussão, n. 956, 2003.
- CHEVIGNY, P. **The Edge of the knife: Police violence in the Americas.** New York: New York Press, 1995.
- FIGUEIREDO et al. (2020). **O EFEITO DO PACTO PELA VIDA SOBRE OS CRIMES VIOLENTOS LETAIS E INTENCIONAIS NO DISTRITO FEDERAL.** Textos para Discussão, 2020.
- FOUCAULT, Michel. 1979. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal.
- FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009. **3º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** Brasília. FBSP.
- _____. 2010. **4º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2011. **5º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2012. **6º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2013. **7º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2014. **8º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2015. **9º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2016. **10º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2017. **11º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2018. **12º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- _____. 2019. **13º Anuário Brasileira de Segurança Pública.** Brasília, FBSP.
- FREIRE, Moema D. **Paradigmas da segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias.** Revista Aurora, v. 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.
- GAVIRIA M, Margarita Rosa. **Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia.** Sociologias [online]. 2007, n. 18

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades e Estado**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. > Acessado em 01 de agosto de 2021 <,Brasília, 2014.

JANZ, Nicole. **Bringing the gold standard into the classroom: replication in university teaching**. International Studies Perspectives, v. 17, n. 4, p. 392-407, 2016.

KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.

LEAL, Victor Nunes. 2008. “**Organização policial e judiciária**”. In: **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 56-63

LIMA, Roberto Kant. 1989. **Cultura política e práticas policiais: a tradição inquisitorial**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 4(10), p. 65-84.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline. **Qualidade da democracia e políticas no Brasil**. Capítulo de Livro. No prelo

LIMA, J. **As Políticas Públicas de Segurança no Brasil**. 20/02/2010. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982>.

MADEIRA, Lígia M. **A implementação do Pronasci na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública**. Relatório de Pesquisa referente ao Edital 003/2009 ARD, Fundação de Amparo à Pesquisa no Rio Grande do Sul — FAPERGS. Porto Alegre, 2012.

MADEIRA, Lígia M. **Mudanças no sistema de Justiça Criminal brasileiro nas duas últimas décadas: rumo a um** Estado penal? Monografia (graduação em direito) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MADEIRA, Lígia Mori e RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**. Revista de Administração Pública [online]. 2015, v. 49, n. 1

MESQUITA NETO, Paulo de. **Fazendo e medindo progresso em segurança pública**. Praia Vermelha, n. 14-15, p. 184-197, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Brasil Mais Seguro Câmara de Monitoramento Local**. Brasília, 2013.

MISSE, Michel. 2010. **Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos**. Anuário Antropológico, Brasília, v. 35(2), p.89-107.

NASCIMENTO, E. O.; SOUZA, Pedro Ivo. **Letalidade da Ação Policial: Uma Análise das Mortes Cometidas por Policias em Serviço na Cidade de Maceió**. Relatório de Pesquisa, FAPEAL, 2018.

PARANHOS et al. (2014), **A Importância da Replicabilidade na Ciência Política: O Caso do SIGOBR**. Revista Política Hoje, v.22, 2º ed, 213-229.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro..** v. 8:p. 132-153. 2014

SAPORI, L. F., WANDERLEY, C. B. **A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade**, p. 1-24, mimeo, 2001.

SENADO FEDERAL. **Apresentação de resultados e premissas do PRONASCI**. Sessão Pública da Comissão de Segurança Pública do Senado. Biblioteca Digital do Senado Federal. 2008. Acessado online. link: bit.ly/CSPSenadoPRONASC

SENTO-SÉ, João Trajano. **A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa**. Dilemas Revista de estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, jul.-set, p. 501-521. 2011.

SHERMAN, Lawrence W. **Evidence Based-Policing. Ideas In American Policing**, Policing Foundation, 1998.

_____. **The Rising of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing and Tracking**. Chicago, Crime and Justice, 2013

SILVA, Ana Virginia Cardoso da. **A Impunidade como alvo: o Brasil Mais Seguro e a tentativa de (re)organização do Sistema de Justiça Criminal em Maceió**. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Alagoas. Alagoas, 2017.

SOARES, Luiz Eduardo **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. In. **Revista Estudos Avançados** da USP nº 61. São Paulo, 2007.

SOARES, Luiz E. **Novas políticas de segurança pública**. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOUZA, Pedro Ivo. **Prisões Provisórias e a Manutenção do Sistema Punitivista: Um Panorama Acerca do Perfil dos Presos Sem Condenação no Estado de Alagoas**. In: **Crime Controle e Punição**, OLIVEIRA, E. O. org. EDUFAL, 2019.

WACQUANT, Loic. **O Lugar da Prisão na Nova Administração da Pobreza**. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo , n. 80, p. 9-19, 2008 .