

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À CRIMINALIDADE NO ESPÍRITO SANTO

situação atual e perspectivas de mudanças

André Luiz Greve Pereira¹

Robson Antonio Grassi²

Resumo

Este artigo procura analisar a situação da criminalidade no Espírito Santo e a forma como ela tem sido combatida nos últimos anos. Observou-se que, ao mesmo tempo em que o Estado não tem razões estruturais para ter o segundo maior índice de homicídios do país, ele vem apresentando certa dificuldade na implementação de políticas públicas de segurança que reduzam a criminalidade violenta. Este artigo analisa detalhadamente a implementação do Plano de Enfrentamento da Violência em 2009, e mostra como as dificuldades enfrentadas por este plano exemplificam os diversos problemas enfrentados pela Secretaria de Segurança Pública para diminuir a criminalidade no Espírito Santo. Conclui-se que o Estado tem muito a melhorar nesta área, principalmente em termos institucionais, para conseguir reduzir seus índices de homicídios, como São Paulo e Rio de Janeiro fizeram recentemente.

Palavras-chave: Crime. Políticas Públicas. Espírito Santo.

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Especialista em Regulação de Aviação Civil na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e-mail: andregreve@yahoo.com.br

² Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e Professor Adjunto do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), e-mail: rgrassi@uol.com.br

Abstract

This article seeks to analyze the crime situation in Espírito Santo state and how it has been tackled in recent years. It was observed that, while the state has no structural reasons to have the second highest murder rate in the country, it has been showing some difficulty to implement security policies to reduce violent crime. This article analyzes in detail the implementation of the 'Plan to Combat Violence' in 2009, and shows how the difficulties faced by this plan exemplify the many problems faced by the Department of Public Safety to reduce crime in Espírito Santo. We conclude that the Espírito Santo has a lot to improve in this area, mainly in institutional terms, to be able to reduce their rates of homicide, such as Sao Paulo and Rio de Janeiro recently did.

Key-words: Crime. Public Policy. Espírito Santo.

CÓDIGO JEL: K42

Introdução

A criminalidade é uma das maiores preocupações dos cidadãos. Pesquisa de vitimização realizada na Região da Grande Vitória (RGV), em 2008, constatou que mesmo entre as pessoas que não foram vítimas de nenhum crime recentemente, a maioria delas modificou seu comportamento; evitou sair sozinha (63%), evitou sair à noite (64%), evitou conversar com estranhos (69%), evitou algumas pessoas (72%), evitou locais de má iluminação (84%). E entre as pessoas que foram vítimas de crimes recentemente, essas mudanças de comportamentos foram ainda mais frequentes. (UFES- NEI, 2008)

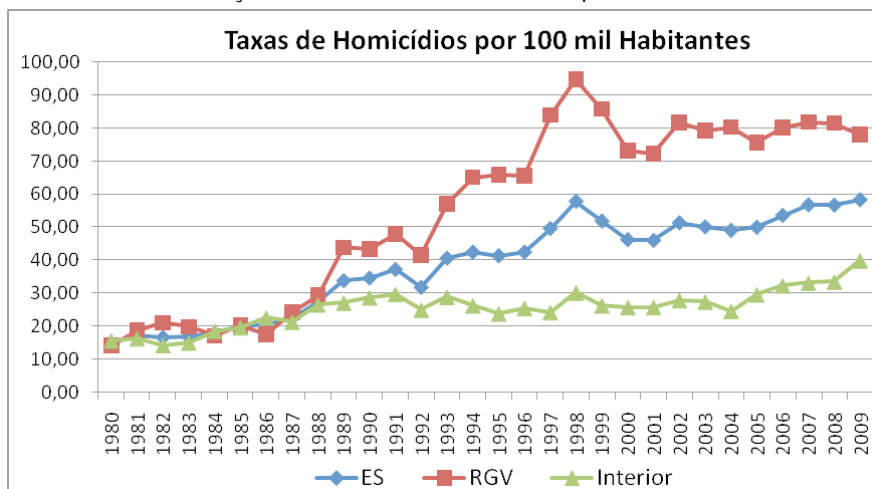
Segundo Carvalho e colaboradores (2008) o custo estimado dos homicídios em 2001 em perda de capital humano foi de 9,1 bilhões de reais no Brasil e de 173 milhões de reais no Estado do Espírito Santo. Se somarmos a isso os gastos realizados com segurança privada e pública, os custos judiciais e correcionais, custos com tratamento de saúde, gastos realizados com seguros, perdas patrimoniais diretas, custos relacionados à desvalorização de bens imóveis, além dos custos relacionados à insegurança percebida pelos indivíduos teremos um número aproximado dos prejuízos causados pela criminalidade no Brasil.³

³ Para uma tentativa de contabilizar a maioria dos custos relacionados à violência em um município brasileiro ver Rondon e Andrade (2003). Para um estudo do impacto da criminalidade no mercado imobiliário brasileiro ver Teixeira e Serra (2006)

A criminalidade no Brasil está num patamar muito alto, 26,4 homicídios por 100 mil habitantes em 2008. Mais do que o dobro do índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) que é de 10 homicídios por 100 mil habitantes. O Espírito Santo, um estado relativamente pequeno com 3,4 milhões de pessoas distribuídas em 78 municípios, teve 56,4 homicídios por 100 mil habitantes em 2008. Foi o segundo estado mais violento do Brasil, atrás apenas de Alagoas com taxa de 60,3 em 2008. Alagoas ainda poderia alegar a ocorrência de uma greve da polícia estadual entre agosto de 2007 e fevereiro de 2008 como a causa de uma taxa tão alta, o Espírito Santo não. (WAISELFSZ, 2011)

A criminalidade está presente em todo o Espírito Santo, mas aparece com maior intensidade nos municípios da Região Grande Vitória (RGV). Como pode ser observado no Gráfico abaixo, a taxa de homicídio do Espírito Santo cresceu lentamente nos últimos anos, mas a tendência de alta surgiu bem antes, em meados da década de 1980. Desde 1993 ela varia entre 40 e 60 homicídios por 100 mil habitantes.

Gráfico 1 – Evolução das taxas de homicídios no Espírito Santo (1980-2009).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Espírito Santo, 2007).⁴

⁴ De 1980 até 2004 a Polícia Militar coletava esses dados a partir das ocorrências criminais registradas pelo Comando de Policiamento Ostensivo (CPOM) na RGV e pelo Relatório Padrão de Informações (PRI) no interior do Estado, a partir de 2005 a Gerência de Estatística e Análise Criminal (GEAC) da Secretaria Estadual da Segurança Pública e Defesa Social (SESP) passou a coletá-los da lista de mortes violentas do Departamento Médico Legal (DML) e checá-las com as ocorrências da Polícia Militar (PM) e da Polícia Civil (PC).

Como é que um estado com bons indicadores sociais e econômicos (quando comparado aos outros estados brasileiros) tem índices de homicídios tão altos? O que os outros estados fazem para combater a criminalidade que não tem sido feito no Espírito Santo? O que precisa ser feito para reduzir os índices de criminalidade violenta a patamares aceitáveis?

Este artigo apresenta algumas questões, opiniões e estudos recentes que buscam investigar as causas do estado do Espírito Santo apresentar índices de criminalidade tão altos, de que forma as políticas públicas de segurança estaduais e locais enfrentaram esse problema e até que ponto o fracasso na implementação dessas políticas pode ser responsável pelos altos índices de violência.

O objetivo é estruturar uma agenda de pesquisa que possibilite no futuro próximo a organização e aprofundamento dos estudos sobre este importante tema para a sociedade capixaba e brasileira.

Para cumprir seu objetivo, o artigo é dividido em quatro seções, além dessa introdução: a seção dois apresenta alguns estudos sobre a criminalidade no Brasil e no Espírito Santo, buscando uma aproximação inicial sobre o tema. A seção três, por sua vez, apresenta um diagnóstico atual sobre a criminalidade no estado, e a estratégia para combatê-la. Na seção quatro, por sua vez, são mostradas as dificuldades encontradas no combate à criminalidade no Espírito Santo. Na seção cinco, por fim, são apresentadas as conclusões do artigo.

Estudos sobre criminalidade no Brasil e no Espírito Santo: uma aproximação inicial

Segundo Waiselfisz (2011), o estado de São Paulo reduziu seus índices de homicídio de 44,1 homicídios por 100 mil habitantes em 1999 para 14,9 em 2008, no mesmo período em que o resto do Brasil os índices de homicídio aumentavam de 21,3 em 1999 para 29,5 em 2008. Como a queda da criminalidade não foi nacional, ela aconteceu especialmente no estado de São Paulo, as políticas públicas de segurança adotadas neste estado foram consideradas bem sucedidas por vários analistas, como Kahn (2008) e Nóbrega Junior e Rocha (2009, p. 13):

As políticas públicas de segurança se apresentam como a principal 'arma' do estado de São Paulo para a redução de suas taxas e números de homicídio. Administração adequada, gerenciamento de

pessoas, informação e inteligência, aproximação das polícias civil e militar e dessas com as comunidades, sobretudo as mais carentes, são as causas para a redução dos homicídios, onde as prisões e as apreensões de armas por parte da polícia, além de certo controle da população jovem, demonstraram grande poder de explicação. Ou seja, repressão e prevenção em conjunto.

O Estado do Rio de Janeiro também tem tido um razoável sucesso no combate a criminalidade. Segundo Waiselfisz (2011) o estado apresentou uma redução significativa na taxa de homicídios por 100 mil habitantes desde seu pico em 2002 com 56,5 homicídios por 100 mil habitantes para 34,0 em 2008. Sua política de ocupação permanente das áreas dominadas pelo tráfico de drogas através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) tem sido considerada um exemplo a ser seguido.

O ex-delegado chefe da Polícia Civil do Espírito Santo, André Neves (2007), em sua dissertação de mestrado, analisou as características de quatro localidades que obtiveram grandes quedas da criminalidade recentemente: Nova York, Bogotá, Diadema (SP) e Morro das Pedras, em Belo Horizonte (MG).

Sob a liderança do prefeito Rudolph Giuliani, Nova York obteve uma grande queda de sua criminalidade na década de 1990 e um dos fatores principais teria sido o sistema de cobrança de resultados semanais (*compstat*) pelo comando policial regional. Esse sistema foi acompanhado de outras medidas como: revitalização do espaço urbano seguindo a teoria das janelas quebradas;⁵ redução da epidemia de crack; assim como mudanças demográficas.

Em Bogotá o fator crucial teria sido a liderança política que priorizou a questão da segurança pública. Aumentou o salário dos policiais, alterou as suas escalas de trabalho, buscou ampliar o contato da polícia com a comunidade através do “Segurança Cidadã” e promoveu uma ampla reforma urbana para combater a criminalidade também inspirada na teoria das janelas quebradas. “A mais comentada alteração ocorrida no espaço público foi a extinção completa de um bairro da capital chamado de *Santa*

⁵ Esta teoria afirma a importância da ordem urbana no combate à criminalidade. São dos pequenos delitos não resolvidos/combatidos que surgem os grandes problemas. A teoria afirma que se uma casa/prédio tem uma de suas janelas quebradas que não é logo consertada, isto é um convite para que quebrem as outras janelas. Uma sugestão de que ninguém cuida daquela casa, daquela rua e até daquela comunidade.

Inez ou *El Cartucho*, que concentrava o tráfico de drogas e homicídios, tendo no local sido criado o parque chamado de Terceiro Milênio.” (NEVES, 2007, p. 86)

Em Diadema a redução da criminalidade estaria relacionada ao fechamento dos bares após as 23h, já que em 2001, 60% dos assassinatos na cidade ocorreram entre às 23h e às 06h. Além disso, foram implantados alguns programas sociais focalizados nos grupos de risco como o programa “Adolescente Aprendiz”, assim como ações de apoio à ação da polícia, como o mapeamento criminal das ocorrências na cidade e uma central de vídeo-monitoramento. (NEVES, 2007)

Além dessas cidades, Neves (2007) cita o caso de um bairro de Belo Horizonte, Morro das Pedras, que reduziu bastante a sua criminalidade graças ao Programa de Segurança Pública Fica Vivo coordenado pela Secretaria de Segurança do Governo do Estado de Minas Gerais. O projeto envolveu a comunidade acadêmica, o Governo do Estado, o Ministério Público, as Polícias Civil e Militar e outras entidades promovendo a articulação e a cooperação entre diferentes instituições e órgãos públicos que lidam com o problema da criminalidade e violência no local. (MINAS GERAIS, 2009)

Peixoto e Andrade (2008) avaliaram a relação de custo-benefício de nove diferentes programas de segurança pública, e verificaram que o Fica Vivo foi o programa mais eficiente financeiramente, o que mais preveniu crimes sérios por reais investidos.

Contudo, um programa como o Fica Vivo, baseado na articulação de diversos órgãos do executivo estadual incluindo as polícias, o judiciário e a academia, exige do órgão coordenador, no caso, a Secretaria Estadual de Segurança, certo capital político que nem todas têm. No Espírito Santo, por exemplo, as críticas da Secretaria de Segurança Pública, Espírito Santo (SESP-ES) ao judiciário e as crises entre a SESP e o comando da PM-ES evidenciam que o programa enfrentaria muitas dificuldades para ser implantado no estado.

Para melhor implementar as políticas de segurança pública, Neves (2007) ressalta a importância do diagnóstico e sugere políticas focalizadas nos grupos de risco identificados (por exemplo, jovens entre 13 e 24 anos, do sexo masculino), embora não especifique como essas políticas seriam adotadas.

Gomes (2009) sugere políticas públicas relacionadas à importância das ferramentas de geoprocessamento para permitir a compreensão e res-

ponsabilização pela criminalidade de cada área. Ele sugere que as regiões de atuação das companhias da Polícia Militar e das Delegacias da Polícia Civil sejam integradas. No Espírito Santo a atuação das duas polícias não é similar, o que dificulta alguns esforços conjuntos e a cobrança de resultados por área.

Um novo modelo a ser altamente debatido e que vem trazendo alguns resultados positivos é a integração de áreas de trabalho da polícia ostensiva e investigativa. No estado do Rio de Janeiro essas regiões são chamadas de AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública), resumindo um DP (Departamento de Polícia) e uma CIA (Companhia Militar) com a mesma área; mas esta metodologia não visa apenas as polícias terem uma circunscrição de trabalho único, e sim, regiões de monitoramento igualitário onde é possível comparar cada uma dessas áreas e 'provocar' políticas públicas através de conselhos comunitários dessas localidades. (GOMES, 2009, p. 73)

Lira (2007) fez uma análise das diferentes formas da criminalidade nos bairros de Vitória, construída a partir da agregação dos setores censitários do Censo 2000. Ele comparou a situação econômica e social dos bairros com as diferentes formas de criminalidade e a inter-relação criminal. A pesquisa buscou construir um indicador sintético da criminalidade, o Índice de Violência Criminal (IVC), que seria mais representativo da criminalidade local do que, por exemplo, as Taxas de Homicídios por 100 mil habitantes. O IVC foi construído a partir da soma ponderada dos diferentes tipos de crimes, e o peso de cada crime na composição do indicador foi definido pela correlação dele com os Crimes Letais Contra a Pessoa (homicídios).

Um dos resultados mais interessantes encontrado por Lira (2007) foi a correlação do Crime de Embriaguez com os dois tipos de Crimes Contra a Pessoa nos bairros de Vitória. O coeficiente de correlação Pearson foi de 0,93 entre o Crime de Embriaguez e os Crimes Não Letais Contra a Pessoa, e de 0,74 para os Crimes Letais Contra a Pessoa. Isso indica que o consumo de álcool é um importante fator potencializador da violência, letal ou não letal, no município de Vitória.

Deve-se ressaltar, por fim, que trabalhos como os de Lira (2007), Neves (2007) e Gomes (2009), voltados para a análise da criminalidade no Espírito Santo, ainda são poucos, dada a grande e urgente importância do tema. Nota-se que além de poucas, a maioria das análises econômicas não

considera a situação institucional dos estados. São análises importantes e, em geral, as recomendações de um Estado normalmente servem para os outros, contudo também é importante analisar as especificidades político institucionais de cada um, assim como a trajetória (*path-dependence*) de suas políticas públicas.

Diagnóstico da criminalidade no Espírito Santo

Os indicadores sociais e econômicos do Espírito Santo são bons quando comparados com os de outros estados do país. O estado tem o sétimo maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil e ocupa posição intermediária quanto à desigualdade social, com um índice Gini um pouco melhor do que a média nacional (0,531 do ES, ante 0,543 do Brasil em 2009). O estado é o quarto em Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, e mesmo sem um índice estadual de desemprego confiável, este não parece ser um dos seus maiores problemas.

Uma possível causa do Espírito Santo ser um estado tão violento poderia ser os fatores demográficos, mais especificamente a proporção de homens jovens na população. Os trabalhos de Mello e Scheneider (2010) e Mello (2010) sugerem que uma parcela significativa da variação da criminalidade em São Paulo e no Brasil nas últimas décadas teria ocorrido devido à variação da proporção de Homens de 15 a 24 (H1524).

Sem entrar no mérito da significância da relação entre demografia e criminalidade, verifica-se que o Espírito Santo tem uma proporção de homens jovens, menor do que a média nacional, graças ao envelhecimento relativamente rápido da população capixaba nas últimas décadas. O Censo 2010 indica que a proporção de Homens de 15 a 24 anos do Espírito Santo é de 8,9% da população total, menor do que a média nacional de 9,0%⁶. A proporção de H1524 em 2000 no Espírito Santo era de 10,3% e reduziu-se 8,9% em 2010, indicando que houve uma redução demográfica maior do que a média nacional e do que o estado de São Paulo, muito embora a criminalidade no Espírito Santo ao invés de ter diminuído, aumentou. (MELLO; SCHENEIDER, 2010; CASTIGLIONI, 2008)

Outra possível causa de índices de homicídio tão altos seria a proximidade geográfica do Espírito Santo com o Rio de Janeiro, onde o crime

⁶ Para comparação, o estado de São Paulo tinha uma proporção de H1524 na população de 9,6% em 2000 e de 8,4% em 2010, redução de 1,2% no total. Já o Espírito Santo reduziu sua proporção de H1524 em 1,4% no mesmo período. (IBGE, 2010)

organizado tem uma forte atuação. Contudo, a influência não deve ser muito grande, já que o Espírito Santo já ultrapassou o Rio de Janeiro nos índices de homicídio e a criminalidade do estado se concentra na RGV e não na sua região Sul. O argumento de que a polícia do Espírito Santo não tem experiência para lidar com o crime organizado evidencia que o problema está nas Políticas Públicas de Segurança do Espírito Santo, e não na sua proximidade com o Rio de Janeiro.

Outra causa levantada para os altos índices de Homicídio seria o comportamento característico do povo capixaba. Na área de segurança é comum encontrar comentários sobre a cultura do capixaba de “não levar desaforo pra casa”, de “vingança”, de violência em situações de desentendimentos menores.

O Secretário Estadual de Segurança, empossado em janeiro de 2011, Henrique Herkenhoff, afirmou em entrevista ao jornal estadual A Tribuna que os altos índices de homicídio do estado estariam relacionados à cultura capixaba:

No Espírito Santo, a idéia do homicídio é cultural, como uma forma de resolver relacionamento, briga de vizinhos e posses de terra [...] As coisas aqui deságuam muito em homicídio. Isso é preocupante. Ainda existe uma facilidade aqui das pessoas adotarem o homicídio como forma de resolver problemas. (CÔRTEZ, 2011)⁷

As declarações do Secretário não foram bem recebidas pela imprensa local, mas ele está longe de ser a primeira pessoa pública a relacionar a cultura capixaba com a violência. O sociólogo especialista em criminologia, Luiz Eduardo Soares, ao analisar a criminalidade no Brasil identificou um padrão específico ao Espírito Santo e aos estados do Nordeste.

No Espírito Santo e no Nordeste, o assassinato a soldo ainda é comum, alimentando a indústria da morte, cujo negócio envolve pistoleiros profissionais, que agem individualmente ou se reúnem em ‘grupos de extermínio’, dos quais, com frequência, participam policiais. (SOARES, 2006, p. 91)

⁷ O jornal estadual A Tribuna não disponibiliza suas reportagens *on-line*, mas é possível acompanhar a repercussão das declarações no site de Elimar Côrtes (2011).

É difícil identificar as características culturais de um povo e suas implicações práticas. Por outro lado, também não podemos descartar a possibilidade da cultura capixaba influenciar significativamente os índices de homicídio do Espírito Santo. Alguns estudos específicos (necessariamente multidisciplinares) sobre este tema são importantes e necessários para se esclarecer esta questão.

Comparando os indicadores sociais, econômicos e demográficos do Espírito Santo com os de outros estados brasileiros percebemos que não há nenhum motivo estrutural para o Espírito Santo ser o segundo estado mais violento do país. Contudo, em um aspecto o Estado tem enfrentado muitas dificuldades, na implementação das políticas públicas de combate à criminalidade.

O órgão responsável pelo combate à criminalidade no Espírito Santo é a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SESP-ES), coordenando as Polícias Civil e Militar, entre outros órgãos. Nos últimos anos a SESP enfrentou diversos problemas na implementação das políticas públicas de segurança. Na próxima seção vamos relatar as dificuldades encontradas na implementação do Plano de Enfrentamento da Violência, em 2009, que ilustram bem os problemas enfrentados pela SESP neste período.

As dificuldades no combate à criminalidade no Espírito Santo

A implementação apenas parcial da principal política pública de segurança da SESP em 2009, o Plano de Enfrentamento da Violência, exemplifica e evidencia as dificuldades que a mesma enfrentou no trato da segurança pública nos últimos anos.

O Plano de Enfrentamento foi formulado a partir de uma boa ideia, identificar as áreas mais perigosas da RGV e concentrar nelas seus esforços. Essas áreas foram identificadas a partir de análise geoestatística (Mapa do Crime), que encontrou as regiões de maiores concentrações de homicídios da RGV. Foram selecionados um bairro para cada município da RGV e estes locais passaram a receber mais atenção das agências de segurança pública. Os bairros inicialmente selecionados para serem Regiões Especiais de Defesa Social (REDS) foram: Grande São Pedro em Vitória, Grande Terra Vermelha em Vila Velha, Nova Rosa da Penha em Cariacica, e o Conjunto Feu Rosa/Vila Nova de Colares na Serra.

O Plano de Enfrentamento da Violência ocorreria em três etapas em cada bairro. A primeira etapa seria uma “limpeza da área” com a execução

de mandatos de prisão em aberto contra criminosos locais pela Polícia Civil. Na segunda etapa, a Polícia Militar ocuparia ostensivamente a área, e, numa terceira etapa, uma série de projetos esportivos, sociais, culturais, cívicos etc. seriam implantados na região.

A primeira etapa do plano, a execução de mandatos de prisão em aberto contra criminosos locais foi dificultada pelo principal fator limitador da segurança pública no Espírito Santo então, o sistema prisional. Só o fato da execução dos mandatos de prisão dos criminosos não ser uma atividade normal e corriqueira, mas sim parte do Plano de Enfrentamento da Violência, já dá uma ideia da quantidade de mandatos de prisão que não são cumpridos no Estado, assim como do tamanho do déficit de vagas prisionais.⁸

A superlotação dos presídios e das delegacias é um fator de preocupação não exclusivo aos profissionais da área de segurança. A situação prisional no Espírito Santo já foi alvo de diversas reportagens jornalísticas a nível nacional, de denúncia encaminhada ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁹ e ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

Em março de 2010 os ministros da 6ª turma do STJ julgaram um *habeas corpus* individual de um acusado de homicídio, que estava preso preventivamente em um contêiner no Centro de Detenção Provisória de Cariacica, e decidiram por unanimidade que o acusado deveria aguardar o julgamento em prisão domiciliar. Eles consideraram desumana a prisão em contêiner, situação que ele e vários outros detentos se encontravam.

Esta decisão do Superior Tribunal de Justiça estendeu o benefício a todos os 430 detentos presos cautelarmente, prisão temporária antes do julgamento final, em contêineres no Espírito Santo. O Tribunal de Justiça do Espírito Santo e o Ministério Público estadual reagiram à notícia prometendo para as semanas seguintes um mutirão carcerário para analisar a situação dos presos e reduzir a superlotação dos presídios. (COMEÇA..., 2010)

Contudo, o segundo mutirão carcerário do Espírito Santo só ocorreu entre outubro e novembro de 2010. Ele teve como resultado a libertação

⁸ Não se sabe ao certo quantos mandatos de prisão ainda não foram cumpridos no Espírito Santo e no Brasil. Em março de 2010, o então presidente do Superior Tribunal Federal (STF) Ministro Gilmar Mendes estimou em 170 mil a quantidade de mandatos de prisão não cumpridos no país. (BATISTA, 2010.)

⁹ Em novembro de 2009, a OEA solicitou ao Brasil a tomada de medidas urgentes quanto à situação dos adolescentes presos no Espírito Santo. (OEA..., 2009)

de 553 presos, além da progressão de regime de 346 detentos para o aberto e 436 para o semiaberto. Este mutirão seguiu os moldes do primeiro, também realizado sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entre maio e julho de 2009, quando foram libertados 637 presos adultos e 240 adolescentes. Naquela ocasião, o então Secretário de Segurança do Espírito Santo, reclamou publicamente da pressão exercida pelo CNJ sobre os juízes estaduais, para que eles libertassem uma grande quantidade de presos, sugerindo que o aumento da criminalidade naquele mês de julho ocorreu em virtude da atuação do CNJ.

A primeira fase do Plano de Enfrentamento da Criminalidade acabou não sendo plenamente efetivada em virtude da inexistência de capacidade carcerária ociosa. Uma boa capacidade carcerária e uma justiça estadual eficiente são condições importantíssimas para o bom funcionamento dos sistemas estaduais de segurança pública, segundo Pereira Filho, Tannuri-Pianto e Sousa (2010). Os autores calcularam índices de custo-eficiência para os serviços estaduais de segurança pública utilizando um modelo de fronteira estocástica e dados longitudinais de 2001 a 2006 dos estados brasileiros e identificaram que o aparelhamento do sistema judiciário e o número de vagas no sistema prisional são importantes fatores no aumento da eficiência do sistema de segurança pública estadual.

O modelo de ineficiências mostra que esforços envolvendo o aparelhamento dos sistemas judiciários e penitenciários, para os quais o gestor governamental goza de relativa discricionariedade, são decisões acertadas em termos de promoção da eficiência. De acordo com as estimações, entes que priorizam sua justiça no total de suas despesas correntes e possuem maiores possibilidades de encarceramento logram [a obtenção] de menores índices de ineficiência em custos. (PEREIRA FILHO; TANNURI-PIANTO; SOUSA, 2010, p. 331)

Vale ressaltar também que o judiciário capixaba costuma ocupar o noticiário de forma bastante negativa. Isso ocorreu com o assassinato do juiz Alexandre Martins em 2003, no qual outro juiz é um dos supostos mandantes do crime¹⁰ e se intensificou com a “Operação Naufrágio” desencadeada pela Polícia Federal em dezembro de 2008, que gerou o maior

¹⁰ O juiz Antônio Leopoldo chegou a ser preso pelo crime, mas teve *habeas corpus* concedido pelo Supremo Tribunal Federal.

escândalo da história do judiciário capixaba com denúncias de venda de sentenças, nepotismo e fraude em concursos públicos. Embora não exista um estudo acadêmico confiável sobre a eficiência das diversas justiças estaduais, é fácil perceber através de uma simples consulta jornalística que o judiciário capixaba ainda tem muitos problemas a resolver para ser considerado uma instituição eficiente.

A segunda etapa do Plano de Enfrentamento, a de ocupação das áreas mais violentas pela Polícia Militar, também enfrentou dificuldades. Na segunda fase, um agrupamento da Polícia Militar permaneceria nos bairros mais violentos, durante um determinado período, realizando um forte policiamento ostensivo e diversas operações na rua. Esta etapa foi um sucesso durante o período da ocupação, mas apenas neste período. Com a saída desses policiais a criminalidade retornou a seus patamares anteriores.

O Espírito Santo não tinha e não preparou um efetivo de policiais militares que pudessem ficar permanentemente nessas áreas, como foi feito com as UPPs do Rio de Janeiro. A SESP-ES chegou a obrigar os policiais militares que realizam trabalho administrativo interno, a trabalhar nas ruas durante algumas horas por semana. Contudo, essa medida em pouco ajudou o aumento do efetivo onde ele era realmente necessário e ainda contribuiu para o desgaste do Secretário com a PM-ES. (MENDONÇA, 2009)

Esse tipo de ocupação policial permanente ocorre em diversos morros do Rio de Janeiro, através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), nos quais foi utilizado um conceito de polícia cidadã que busca aproximação e envolvimento com a comunidade, conforme política preconizada por Beato, Silva e Tavares (2008, p. 710): “As conclusões para *policy makers* são óbvias e caminham na direção de se fortalecerem experiências de policiamento preventivo em vez das ações repressivas tradicionais que têm caracterizado a atuação policial no Brasil.”

A percepção das UPPs pelos moradores das favelas é incrivelmente positiva. Pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (2009) verificou que entre os moradores de favelas sem UPPs, 48% dos moradores classificaram sua comunidade como “insegura” ou “muito insegura”. Nas favelas com UPPs, apenas 5% dos moradores classificaram-na como “insegura” ou “muito insegura”. Em entrevista, quando perguntados “em relação ao que era até um ano atrás, a situação da segurança HOJE na favela/comunidade em que você mora está”, nas comunidades sem UPPs 31% classificaram-na como “melhor” ou “muito melhor”, já nas com UPPs esse número salta para 86%.

Nos períodos em que ficaram ocupando as áreas da REDS, a Polícia Militar do Espírito Santo chegou a realizar pesquisas de opinião com os moradores e foi muito bem avaliada. Infelizmente os policiais permaneceram apenas um curto período de tempo em cada bairro e após o período de ocupação, a criminalidade retornou aos seus patamares anteriores. Faltou ao Plano de Enfrentamento a permanência dos policiais nas áreas ocupadas para suprir permanentemente a ausência do Estado nessas regiões. Isso provavelmente ocorreu por falta de um maior efetivo de policiais que pudesse ser alocado para essas regiões.

Outro fator que dificultou a segunda fase do Plano foi o relacionamento pessoal conturbado entre o então Secretário Estadual de Segurança Rodney Miranda (de jan. 2003 a dez. 2005 e mai. 2007 a mai. 2010)¹¹ e os altos oficiais da PM. Os atritos se tornaram públicos em agosto de 2009, quando o secretário modificou a escala de trabalho da PM e se intensificaram em setembro quando ele lançou um livro acusando alguns membros da corporação de dificultarem a investigação do assassinato do juiz Alexandre Martins em 2003. Os pontos altos desses atritos foram a nota de repúdio assinada por 14 dos 19 Coronéis da PM-ES, as solicitações de exoneração do secretário e as ameaças de insubordinação, ocorridos entre outubro e dezembro de 2009.

Na terceira fase do Plano de Enfrentamento da Violência, a SESP coordenou uma série de ações com outras Secretarias de Estado, com prefeituras e Organizações Não Governamentais (ONGs), tentando proporcionar uma maior presença do Estado nestes bairros através de eventos esportivos, culturais, educacionais, entre outros. Um dos principais projetos foram as Ações Integradas pela Segurança, que reuniam num único dia vários órgãos públicos em uma das REDS.¹²

Contudo, a SESP foi incapaz de articular projetos de longo prazo significativos, se concentrando na realização de eventos. Talvez, se o Governo do Estado coordenasse diretamente essas atividades ou se a SESP tivesse a devida dotação orçamentária para os projetos, eles teriam sido mais

¹¹ Rodney Miranda saiu da SESP em dezembro de 2005 após a crise política provocada por grampos telefônicos na Rede Gazeta (retransmissora da Rede Globo no ES). Entre janeiro e dezembro de 2006, Rodney Miranda foi Secretário de Defesa Social do Estado de Pernambuco, e entre janeiro e abril de 2007 foi Secretário Municipal de Defesa Comunitária de Caruaru (PE). Já em maio de 2010, ele se retirou da SESP-ES para ser candidato a deputado estadual pelo partido Democratas, elegendo-se como o mais votado do Espírito Santo.

¹² "O evento promovido pela Sesp faz parte das ações do Programa Estado Presente, que tem como objetivo levar a oferta de serviços essenciais e gratuitos para a comunidade, com foco na redução da criminalidade." (ESPÍRITO SANTO, 2013)

duradouros do que os que ocorreram a partir da articulação da Secretaria Estadual de Segurança.

O Governo do Espírito Santo publicou e regulamentou a Lei Estadual n. 8.635/2007, posteriormente modificada pela Lei Estadual n. 8.993/2008, que visa o combate à embriaguez, um importante fator desencadeador da violência interpessoal. (LIRA, 2009) Também conhecida como Lei Seca, esta norma é muito mais branda que a que vigorou em Diadema – São Paulo, pois proíbe o comércio de bebidas alcoólicas apenas nas lojas de conveniência dos postos de gasolina entre 00h e 6h da manhã e em muitos casos essa lei não é nem respeitada.

O governo também elaborou e divulgou campanhas educativas sobre as consequências da embriaguez e dos perigos de se dirigir neste estado, assim como uma campanha midiática bem agressiva sobre os perigos do consumo de drogas e sua relação com a criminalidade violenta. (ESPÍRITO SANTOS, 2009) É difícil identificar o sucesso dessas campanhas midiáticas, mas vale lembrar que elas são políticas públicas apenas auxiliares no combate à criminalidade e não podem substituí-las.

A quantidade de problemas e dificuldades encontrados na implementação das políticas públicas de combate à criminalidade indicam que muito ainda pode ser feito nessa área. Esses problemas indicam também que os altos índices de homicídio do Espírito Santo se devem, pelo menos em parte, às dificuldades de implementação das políticas de segurança pública, indicando que a questão, num primeiro momento, é institucional. E que o Espírito Santo, assim como fizeram São Paulo e Rio de Janeiro, também pode reduzir substancialmente seus índices de homicídio, se melhorar a eficiência das políticas públicas voltadas para essa área.

Conclusões

O Governo do Espírito Santo, que nos últimos foi muito bem avaliado em diversas áreas ainda precisa de um decisivo aprimoramento no trato da Segurança Pública. As dificuldades na implementação do Plano de Enfrentamento da Violência exemplificam os problemas enfrentados pela área no Estado.

Neste sentido, exemplos de sucesso podem ser inspiradores, como o caso de São Paulo, desde que adaptados à realidade da criminalidade no Espírito Santo. Naquele estado, foi preciso que as polícias priorizassem a prevenção (revistas e apreensões de armas pela Polícia Militar) e solução

(fortalecimento da Divisão de Homicídios pela Polícia Civil) de homicídios, implementando maior articulação entre elas, contando também com o aumento da população carcerária, a proatividade das prefeituras paulistas no trato da segurança pública, ganhos significativos na área de gestão e aumentos nos gastos correntes com segurança pública, fatores que em conjunto resultaram na redução substancial dos índices de homicídios.

Feito isso, hoje a população paulista espera uma reorganização da estrutura policial para dar uma maior atenção a crimes que, embora menos violentos, são mais comuns e são os maiores responsáveis pela contínua sensação de insegurança da população, como os crimes de roubo e furto, e os decorrentes da verdadeira epidemia de utilização de drogas (como o *crack*) que já é evidente inclusive em cidades de pequeno porte.

Exemplos de sucesso como o citado acima (notadamente no que se refere a crimes de homicídio) levam à conclusão de que o governo do Espírito Santo precisa ampliar a sua capacidade carcerária para que todos os mandatos de prisão possam ser cumpridos, aumentar o efetivo policial para que a PM possa ocupar permanentemente as localidades mais perigosas do estado e ter uma dotação orçamentária específica para realizar políticas sociais, esportivas e culturais focalizadas, sem depender de recursos do orçamento de outras secretarias estaduais.

Deve também adotar outras medidas bem sucedidas em outras regiões, como: a determinação de áreas de atuação similares para a Polícia Civil e Militar, e a subsequente cobrança de resultados dos seus responsáveis; implementar políticas de combate à embriaguez que sejam efetivas; estimular a proatividade das prefeituras no trato da segurança pública; e combater a corrupção no judiciário estadual.

Priorizar a segurança pública adotando as medidas acima citadas evitaria que o Espírito Santo continue figurando como um dos estados mais violentos do país. Afinal, como este artigo tentou demonstrar, não há razões estruturais para isso. O grande problema é a gestão dos órgãos de segurança pública, tanto na repressão como na prevenção, que é função e dever do Estado, revelando suas claras deficiências institucionais (que vão das polícias ao próprio judiciário). Tal situação, sem dúvida, revela-se um grande desafio para o novo governo estadual.

O desafio é ainda maior se pensarmos que em outros estados e cidades do Brasil já se pensa em iniciativas que vão além da reestruturação e eficiência policial no combate à criminalidade. Assim, iniciativas menores, como o efetivo comprometimento de comunidades com as escolas locais, que supostamente contribui para a redução da criminalidade no seu

entorno, e iniciativas até maiores, como o resultado das políticas sociais planejadas para as UPPs cariocas, devem ser tema de debate nos próximos anos para se buscar a verificação empírica de sua efetividade na redução da criminalidade.

Ou seja, avaliar os custos e benefícios das diversas políticas relacionadas à segurança ainda é um importante desafio para os gestores públicos (e conseqüentemente para os economistas dessa área do conhecimento). Mas no Espírito Santo e em diversos outros estados a discussão ainda não chegou nesse estágio, existem tantos problemas de gestão identificáveis e soluções disponíveis que comprovadamente já mostraram resultados em outros estados que a grande questão é tornar mais eficiente a gestão da área de segurança pública.

Aos pesquisadores que se dedicam ao tema da criminalidade, resta à elaboração de uma agenda de estudos sobre o tema, que subsidie a formulação e execução das políticas públicas para os diversos estados. Sem dúvida, os casos de sucesso recente de São Paulo e Rio de Janeiro podem ser fontes interessantes de comparação e proposição de tais políticas. Mas o estudo das peculiaridades locais, como a possibilidade da cultura capixaba/nordestina influenciar significativamente os índices de homicídio, ou das dificuldades de relacionamento entre o Secretário de Segurança e a cúpula da PM, não podem também deixar de merecer especial atenção (demandando inclusive estudos multidisciplinares, contando com economistas, geógrafos, sociólogos etc.).

Deve-se ressaltar, por fim, que trabalhos como os de Lira (2007), Neves (2007), Gomes (2009), ou como este artigo, voltados para a análise das políticas públicas e da criminalidade no Espírito Santo, ainda são em pequeno número, dada a grande e urgente importância do tema. Nota-se especialmente tal carência no caso dos economistas voltados para análises estaduais da criminalidade.

Referências

BEATO, Cláudio; SILVA, Bráulio F. A. da; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 687-717, 2008.

BASTISTA, Eurico. Brasil tem 170 mil mandados de prisão para serem cumpridos. *JusBrasil*, 17 mar. 2010. Disponível em: <<http://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/2122607/brasil-tem-170-mil-mandados-de-prisao-para-serem-cumpridos>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

CASTIGLIONI, Aurélia H. Envelhecimento da população em Vitória, Espírito Santo (Brasil). In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO, 3., Córdoba, 2008. *Anais eletrônicos...* Córdoba: ALAP, 2008. Disponível em: <http://www.alapop.org/2009/imagens/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_89.pdf>. Acesso em: 23 maio 2010.

CARVALHO, Alexandre X. Y. et al. Custo das Mortes por Causa Externa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807202336240.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2009.

CÔRTEZ, Elimar. Vivemos sob a cultura da violência ou da impunidade? *Blog do Elimar Côrtes*: informações confiáveis sobre política e segurança pública, Espírito Santo, 14 jan. 2011. Disponível em: <<http://elimarcortes.blogspot.com.br/2011/01/espírito-santo-sempre-viveu-sob-cultura.html>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

COMEÇA no Espírito Santo mutirão para revisar processos e libertar presos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 mar., 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/comeca-no-espírito-santo-mutirao-para-revisar-processos-libertar-presos-3034101>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

ESPÍRITO SANTO. *Lei estadual nº 8.635, de 27.09.2007*. Dispõe sobre ações preventivas e repressivas por parte do Estado à comercialização e ao fornecimento de bebidas alcoólicas em áreas onde sejam detectados índices elevados de violência e dá outras providências.

ESPÍRITO SANTO. *Lei estadual nº 8.993 de 22.09.2008*. Ficam proibidos a venda e o consumo de bebidas alcoólicas em lojas de conveniências instaladas em postos de combustíveis, localizados em área urbana, no Estado do Espírito Santo, nos horários estabelecidos entre a zero hora e as seis horas da manhã.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. *Campanha de Combate as Drogas – SESP*, 4 set., 2009. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=vy6p75aU5NI>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP-ES). *Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, 2007 – 2010*, 2010: <www.sesp.es.gov.br/sitesesp/downloadarquivo?nmArq=plano_seguranca>

GOMES, Adriano H. *Geotecnologias na segurança pública e defesa social: uso do sistema de informação geográfica no planejamento policial*. 2009. 131f. Monografia (Especialização em Geoprocessamento) - Universidade Cruzeiro do Sul, Vitória, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sinopse dos Resultados do Censo 2010. *Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/> >. Acesso em: 30 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA SOCIAL (IBPS). O impacto das Unidades de Policia Pacificadora nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < <http://www.ibpsnet.com.br/index.php/pesquisa/2009> > Acesso em: 24 out. 2013.

KAHN, Tulio. *The homicide drop in São Paulo, Brazil*. Vitória, 2008. (Palestra proferida na FUCEPE)

LIRA, Pablo. Geografia do Crime: Construção e Geoprocessamento do Índice de Criminalidade Violenta - IVC no município de Vitória-ES. 2007. 124 f. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação) – Faculdade de Geografia – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2007.

_____. Arquitetura do medo, estruturas urbanas e segregação sócio-espaial: instâncias urbanas e violência, uma análise dialética. 2009. 174 f. Dissertação (Mestrado de Arquitetura) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

MENDONÇA, Maurílio. PM muda escala, e policial do administrativo vai para as ruas. *A Gazeta*, 28 ago., 2009. Disponível em: < http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2009/08/525809-pm+muda+escala+e+policial+do+administrativo+vai+para+as+ruas.html > . Acesso em: 18 de Set. 2009.

MELLO, João M. de. Reassessing the demography hypothesis: the great Brazilian crime shift. *Working Papers Series N° 579*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia, PUC-Rio, 2010. Disponível em: < http://works.bepress.com/joao_de_mello/16/ > . Acesso em: 5 jul. 2011.

MELLO, João M. de; SCHNEIDER, Alexandre. Assessing São Paulo´s Large Drop in Homicides: the role of demography and policy interventions. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < <http://www.nber.org/chapters/c11841.pdf> > . Acesso em: 27 maio 2011.

_____. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 19-30, jan./jun., 2007. Disponível em: < http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_02.pdf > . Acesso em: 29 maio 2011.

MELLO, João M. de; SCHNEIDER, Alexandre; BIDERMAN, Ciro. Dry laws and homicides: evidence from the São Paulo metropolitan área. *Texto para Discussão N° 518*, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em < <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td518.pdf> > . Acesso em: 6 abr. 2010.

MINAS GERAIS. *Fica vivo: programa de controle de homicídios*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/Programa-de-Controle-de-Homic%C3%ADdios-%E2%80%93-Fica-Vivo.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

NEVES, A. L. *Homicídio doloso na cidade de Vitória*. 124 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2007.

NÓBREGA JUNIOR, José M. P. da.; ROCHA, Eunivaldo C. da.; SANTOS, Manoel. Os determinantes da criminalidade violenta no Brasil (1995-2004). In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., 2009, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/NobregaJuniorPereiraJoseM.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

OEA cobra ação sobre violação de direitos humanos no ES. *Estadão*, São Paulo, 26 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,oea-cobra-acao-sobre-violacao-de-direitos-humanos-no-es,472585,0.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

PEIXOTO, Betania T.; ANDRADE, Monica V. *Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. (Texto para discussão; 311)

PEREIRA FILHO, Oliveira A.; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda; SOUSA, Maria da Conceição S. de. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 303-383, jul./set., 2010.

RONDON, Vinícius V.; ANDRADE, Monica V. Custos da Criminalidade em Belo Horizonte. *Economia*, Niterói, v. 4, n. 2, p. 223-259, jul./dez., 2003.

SOARES, Luiz E. Segurança pública: presente e futuro. *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, jan./abr., 2006.

TEIXEIRA, Evandro C.; SERRA, Maurício A. O impacto da criminalidade no valor da locação de imóveis: o caso de Curitiba. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 175-207, jan./jun., 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTOS. Núcleo de Estudos e Pesquisas Indiciárias (UFES- NEI). *Pesquisa de Vitimização da Grande Vitória*. Vitória, 2008.

WASELFSZ, Julio J. *Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br>> Acesso em: 27 fev. 2010.