



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFPE

AValiação de Impacto do Programa “EM FRENTE, BRASIL”

RECIFE

2024

ALAN RUFINO MATOSO

AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA “EM FRENTE, BRASIL”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Nome do Orientador: Dalson Britto Figueiredo Filho

RECIFE

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Matoso, Alan Rufino.

Avaliação de impacto do programa "Em frente, Brasil" / Alan Rufino Matoso. - Recife, 2024.
42f.: il.

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas, 2024.

Orientação: Dalson Britto Figueiredo Filho.

Inclui referências.

1. Avaliação de impacto; 2. Homicídios; 3. Política pública; 4. Violência. I. Figueiredo Filho, Dalson Britto. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

ALAN RUFINO MATOSO

“AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA “EM FRENTE, BRASIL”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 30/10/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. José Alexandre Silva Júnior (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de usar este espaço para agradecer à Universidade Federal de Pernambuco, mais especificamente ao Departamento de Ciência Política da Universidade que me acompanhou desde a minha entrada profissional, como assistente administrativo, me ensinando muito mais do que ser apenas um servidor público, mas, ensinando a acreditar na minha capacidade, me dando tempo de qualidade para estudar, a ter coragem de enfrentar e encarar que seria possível a realização deste mestrado.

Não poderia deixar de mencionar os professores que jamais deixaram de me ajudar, de me ouvir e me incentivar, dentre eles meu orientador, Professor Dalson Figueiredo, uma pessoa ímpar, detentor de um vasto conhecimento e que compartilha com seus pares, alunos e orientandos de um jeito leve e carismático, além disso, com simplicidade e paciência me apoiou em todas as fases deste trabalho; a Professora Gabriela Tarouco, por toda sua amizade, carinho, conselhos, ensinamentos e dedicação um grande exemplo de amor ao que faz e a sua profissão; o Professor Marcelo Medeiros um incentivador que muito me estimulou, principalmente no início do curso e aos demais servidores e Professores do corpo docente, meu muito obrigado.

Agradeço também aos meus amigos e companheiros de vida pela conclusão desse mestrado. Agradeço especialmente a todos os que, de alguma maneira, contribuíram para que esse final fosse possível. Aqui, sem querer mencionar os nomes dos meus amigos, com receio de cometer uma grande injustiça, ao deixar de mencionar o nome de alguém. E não poderia deixar de agradecer ao meu pai (*in memoriam*) por tudo o que ele fez por mim, à minha mãe, minha primeira Professora e o meu porto seguro, às minhas irmãs Adriana e Analice por serem as melhores irmãs que alguém poderia ter e à minha namorada, Carolina Figueirôa, agradeço por todo suporte, apoio e constante incentivo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Avaliação da segurança pública	15
Figura 2 - Exemplo da Técnica de Séries Temporais Interrompidas em Kontopantelis et al. (2015) - Implementação do programa <i>Quality and Outcomes Framework Intervention</i> no NHS	27
Figura 3 - Taxa de homicídio em Paulista (PE) antes e depois da intervenção (1997-2022)	28
Figura 4 - Taxa de homicídio em Ananindeua (PA) antes e depois da intervenção (1997-2022)	29
Figura 5 - Taxa de homicídio em Goiânia (GO) antes e depois da intervenção (1997-2022)	29
Figura 6 - Taxa de homicídio em Cariacica (ES) antes e depois da intervenção (1997-2022)	30
Figura 7 - Modelos de série temporal interrompida com as cidades analisadas	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Informações da Pesquisa

25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Homicídios Dolosos no período de 30/08/2019 a 11/01/2020	23
Tabela 2 - Coeficientes dos modelos lineares (OLS)	31

RESUMO

Qual o efeito do programa —Em frente Brasil na redução de homicídios dolosos? O principal objetivo dessa pesquisa é analisar o impacto dessa política pública na redução de homicídios dolosos. A hipótese de trabalho sustenta que quanto mais investimentos forem alocados para execução do programa —Em frente Brasil mais efeitos positivos estarão associados à redução dos homicídios dolosos. Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza a técnica de estatística descritiva para examinar um banco de dados original elaborado a partir de informações do DATASUS, IBGE e Atlas da Violência e paralelamente séries temporais interrompidas para avaliar o impacto da política. Os principais resultados obtidos nesse trabalho indicam que apesar dos cinco municípios apresentarem reduções na taxa de homicídios, após a implementação do programa, apenas em um deles foi estatisticamente significativo evidenciado que a diminuição se deu por conta das ações executadas pelos governantes que foram referentes à política pública.

Palavras-Chave: Avaliação de Impacto; Homicídios; Política Pública; Violência;

ABSTRACT

What is the effect of the —Em frente Brasil program in reducing intentional homicides? The main objective of this research is to analyze the impact of this public policy on reducing intentional homicides. The working hypothesis holds that the more investments are allocated to implementing the —Emfront Brasil program, the more positive effects we will have in reducing intentional homicides. Methodologically, the research design uses the technique of descriptive statistics to examine an original database drawn from information from DATASUS, IBGE and Atlas of Violence and in parallel Interrupted time series to assess the impact of the policy. The main results obtained in this work indicate that although the five municipalities showed reductions in the homicide rate, after the implementation of the program, only in one of them was it statistically significant, showing that the decrease was due to the actions carried out by government officials regarding public policy.

Keywords: Keywords: Impact Assessment; Homicides; Public Policy; Violence;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 HIPÓTESE DE PESQUISA	11
1.2 OBJETIVOS	11
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	12
2 REVISÃO DA LITERATURA	12
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO	14
2.3 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE	18
2.4 PROGRAMA —EM FRENTE, BRASIL	20
3 METODOLOGIA	25
4 RESULTADOS	28
4.1 RESULTADOS DOS MODELOS	32
5 CONCLUSÃO	33
5.1 LIMITAÇÕES	34
6 REFERÊNCIAS	35

REPLICATION STATEMENT

Materiais de replicação, incluindo dados e scripts, estão disponíveis publicamente em:

<https://osf.io/va3ym/>



1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.675 de 2018 instituiu o Programa —Em frente, Brasil que materializa os objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública (PNaSP) e do Plano Nacional de Segurança Pública, o qual, por sua vez, foi instituído pelo Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. O projeto-piloto¹ faz parte do programa nacional de enfrentamento à criminalidade violenta, criado pelo, então Ministro Sérgio Moro, que comandava o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A partir da articulação entre a União, os Estados e os Municípios, esse projeto-piloto foi desenhado com o objetivo de reduzir a criminalidade violenta, por meio de um conjunto de ações de prevenção socioeconômica e repressão qualificada, planejadas em uma governança e gestão integradas. Ele foi implementado em cinco cidades, uma em cada região do país a fim de abarcar as diferenças existentes em um país com dimensões continentais: no Norte, em Ananindeua (PA); no Nordeste, em Paulista (PE); no Sudeste, em Cariacica (ES); no Sul, em São José dos Pinhais (PR); e, no Centro-Oeste, em Goiânia (GO).

Dentro dessa perspectiva, esta pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: qual foi o efeito do programa —Em frente Brasil sobre a variação dos homicídios dolosos? Usando um modelo de séries temporais interrompidas (1996-2021), o principal objetivo desta dissertação é avaliar o impacto do programa —Em frente Brasil. Em particular, utilizamos dados do DATASUS para elaborar uma planilha com informações detalhadas sobre a quantidade de agressões (X85-Y09) e o total de óbitos decorrentes de intervenções legais e operações de guerra (Y35-Y36) para as cinco cidades que participaram do projeto piloto antes e depois da implementação da política pública.

A importância desta pesquisa se justifica por meio de duas dimensões, são elas: social e metodológica. Com relação à dimensão social, na qual pode ser demonstrada a importância dessa pesquisa é de que o Programa "Em frente, Brasil" atua diretamente na área de segurança pública, um setor crítico que afeta a vida cotidiana de milhões de cidadãos.

¹ O projeto alia ação interministerial com ações interfederativas, e a intenção é promover a transformação das realidades no curto, médio e longo prazos por meio da cooperação e da integração. Em um primeiro momento, o projeto foi instituído em caráter experimental, por isso é mencionado que é um projeto piloto. <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>

A segurança pública é um fator fundamental para a qualidade de vida, influenciando desde a liberdade de movimento até o desenvolvimento econômico das regiões. Sendo importante salientar que a segurança da sociedade é um dos seus principais direitos, estando, inclusive, elencado no Art. 5º da Constituição Federal e que é dever do Estado garanti-lo, sendo a implementação de Políticas Públicas um dos meios possíveis para obtenção de bons resultados

Ao focar na redução da criminalidade violenta, especialmente dos homicídios dolosos, este trabalho visa contribuir para a melhoria da segurança e bem-estar social. Além disso, ao entender e avaliar a eficácia de políticas públicas como o "Em frente, Brasil", a pesquisa pode fornecer boas ideias e trazer experiência para políticas futuras, promovendo ambientes mais seguros e resilientes nas cidades brasileiras.

Quanto à justificativa metodológica, essa pesquisa aposta na utilização de uma abordagem ainda pouco difundida na área de avaliação de políticas públicas. Enquanto técnicas como diferenças em diferenças e regressão descontínua são amplamente aplicadas na avaliação de programas governamentais, ainda são raros os estudos que empregam séries temporais para medir o efeito de políticas públicas.

Portanto, o trabalho visa contribuir para o corpo de conhecimento existente em políticas públicas e segurança pública. Ao examinar o programa "Em frente, Brasil" e seus efeitos nos homicídios dolosos, a pesquisa oferece uma oportunidade de testar metodologias existentes sobre a eficácia de programas de segurança. A análise detalhada dos resultados do programa pode revelar vulnerabilidades e pontos sensíveis que determinem o sucesso ou fracasso das políticas de segurança, contribuindo assim para o desenvolvimento dos métodos na área.

1.1 HIPÓTESE DE PESQUISA

- a) O programa "Em frente Brasil" reduziu os homicídios dolosos no Brasil.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o impacto do programa "Em frente Brasil" sobre a taxa de homicídios dolosos. Sendo abaixo relacionados os objetivos específicos:

- a) Sistematizar os dados de homicídio doloso entre 1996 e 2021 para as cinco cidades contempladas pelo "Em frente Brasil"

- b) Descrever a implantação do programa nos cinco municípios;
- c) Analisar a variação das taxas de homicídios antes e depois da implementação do Programa;

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Passada esta introdução, o restante do projeto está organizado da seguinte forma: serão mais quatro capítulos. No segundo, será apresentada a revisão de literatura, com foco nos estudos realizados sobre violência, criminalidade e políticas públicas voltadas para segurança pública. No terceiro, será demonstrada a metodologia utilizada. No quarto, serão expostos os resultados alcançados na avaliação de impacto, com a discussão acerca de fatores relevantes associados. No quinto, será feita uma conclusão do trabalho, com indicação das limitações da pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Batista, Domingos e Vieira (2020) o campo de Políticas Públicas ficou conhecido como a análise do —Estado em ação, sendo considerado o principal mecanismo de atuação do Estado na sociedade. Em termos gerais, falar em Políticas Públicas é se referir a um conjunto de ações que visam, como o próprio termo sugere, resolver um problema público, que necessita de recursos financeiros, planejamento e aplicação.

A política pública é vista como o resultado de decisões públicas que visam, como objetivo central, manter o equilíbrio social e, as decisões que são tomadas nela, são moldadas em valores, ideias e visões dentro de um contexto socioeconômico. Pode-se afirmar que uma política pública se fundamenta nos seguintes aspectos: consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas. E isso se dá por meio de estratégias tanto da ação quanto da atuação de medidas consideradas necessárias para alcançar esses objetivos (Saraiva; Ferrarezi, 2006).

É importante destacar que política pública não é sinônima de decisão política, uma vez que a primeira é a implementação de tomadas de decisões estrategicamente

selecionadas, enquanto a segunda é voltada para um leque de alternativas que implica em uma decisão política que vai depender dos meios disponíveis (Das Graças Rua, 1997). Ademais, pode-se afirmar que a política pública pode ser considerada decisória, institucional, comportamental e/ ou casual.

Nesse aspecto, Saraiva e Ferrarezi (2006) caracterizam cada um desses pontos da seguinte forma: a política institucional é definida por uma autoridade competente, a decisória já é uma consequência de um conjunto de decisões e uma situação ou problema específico. A política pública comportamental é uma ação em conjunto, não pode ser tomada de maneira singular e a casual é consequência de ações que vão influenciar no sistema político e social.

Para a realização de uma Política Pública em uma sociedade complexa como a Brasileira, diz-se que o Estado possui autonomia relativa, pois o Governo apesar de ter um espaço próprio de atuação, acaba dividindo-o com influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer; Skocpol, 1985, *apud* Souza, 2002). Internamente, para que seja implementada uma política pública é necessária a ação conjunta dos três poderes: Executivo, Judiciário e Legislativo.

O primeiro é o responsável por propor as políticas, enquanto o último, além de também poder formulá-las, criam as leis que as embasam, sendo o segundo, por sua vez, o responsável por controlar as normas editadas (Macêdo, 2018). Assim, cada poder acaba interferindo a seu modo nas Políticas Públicas, seja na fase inicial de formulação ou, posteriormente, no controle.

No tocante às influências externas, tem-se a participação dos grupos de interesse, dos movimentos sociais, enfim, da sociedade em geral, que são levados em conta em várias fases do chamado —ciclo das Políticas Públicas—, composto pela formação da agenda, formulação de políticas, processo de tomadas de decisões e, por fim, a implementação (Andrade, 2016).

Na etapa da agenda governamental é onde se vão identificar os problemas existentes, é preciso que ela, para se concretizar, apresente ao menos uma das seguintes características: mobilização de ação política dotada de fortes recursos de poder; a constituição de uma situação de crise, calamidade e/ou catástrofe e isso implica que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo e, por fim, é preciso que constitua uma oportunidade de se resolver o problema.

Enquanto o processo de tomada de decisão é a fase que define os recursos e o prazo temporal da ação da política. Nessa etapa, são examinadas todas as opções para,

oficialmente, serem tomadas as decisões e, por fim, a fase da implementação da política é o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos (Andrade, 2016).

Para entender porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos é preciso compreender que existem diferenças entre os tipos de Políticas Públicas. De acordo com Theodor Lowi (1964; 1972) *apud* Souza (2002, p.7), as Políticas Públicas são divididas em 4 tipos: políticas distributivas, nas quais o governo desconsidera a questão de recursos limitados, privilegiando certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo; políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; políticas redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e, por fim, as políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

Cada tipo gerará uma repercussão diferente na sociedade e, conseqüentemente, será processada dentro do sistema político também de forma diferente e tudo isso é levado em consideração no momento de sua escolha (Souza, 2002).

As áreas de atuação de uma política pública são diversas, destacando-se: segurança, saúde, educação, meio ambiente, habitação, assistência social, entre outras. A título de exemplo de Políticas Públicas no Brasil nas mais diversas áreas, pode-se citar: 1) o ICMS Educacional que surgiu proporcionando incentivos que ajudam de forma mais concreta os municípios paulistas; 2) o PROUNI programa que ajudou mais pessoas a terem acesso ao ensino superior no Brasil; 3) o Pacto Pela Vida programa de segurança pública e 4) o SUS que cuida da saúde da população.

Entretanto, um dos maiores problemas sociais no Brasil é, sem dúvida, a segurança pública, sendo, por isso, objeto de estudo desta dissertação. São rotineiros os inúmeros casos de violência nas grandes cidades do país, retratados diariamente nos noticiários nacionais, e não é raro ouvir que estão cada vez maiores os índices de violência. Com base nisso, em 2018 foi criado o projeto-piloto —Em frente, Brasil de combate aos crimes violentos.

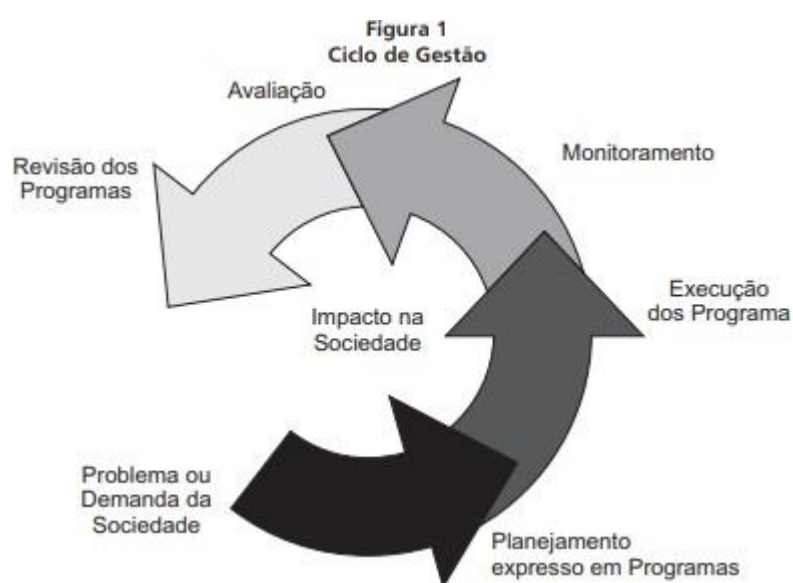
2.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A avaliação de impacto difere das demais avaliações por buscar quantificar os efeitos causados pela política pública (Brasil 2018, p.235), uma vez que os impactos

referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas (Draibe, 2001).

Um dos objetivos das avaliações de impacto é corrigir o processo de implementação de projetos e programas sociais, planejamento estratégico, assim como também, das políticas públicas. Para tanto é necessário atribuir valor, grau de eficácia, eficiência, efetividade das ações tomadas (Durante; Borges, 2011). A Figura 1 representa o ciclo da avaliação da segurança pública.

Figura 1 – Avaliação da segurança pública



Fonte: Durante; Borges (2011)

Trevisan e Van Bellen (2008) elucidam que as políticas públicas precisam ser avaliadas em três momentos distintos: antes, durante e depois da sua implementação. Além do mais, cabe ao avaliador fazer uma relação entre objeto avaliado, seja de forma interna, externa ou semi-independente e a sua natureza, no que se refere ao seu contexto, insumos, processo e resultados. Logo, a avaliação do impacto da política pública é direcionada para a análise de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos para a sua implementação.

Durante e Borges (2011) afirmam que a avaliação do impacto das políticas públicas deve acontecer durante todo o ciclo da gestão pública, ou seja, desde o seu planejamento, do acompanhamento de sua implementação, dos ajustes necessários até as decisões que visam a sua melhoria, mudança ou até mesmo a intervenção. O principal

objetivo é poder controlar as instituições públicas, levando o máximo de transparência para a sociedade.

Desta forma, o impacto de um programa deve ser entendido como a diferença entre o que ocorreu e o que teria acontecido na ausência daquele programa, ou —em termos gerais, a magnitude do impacto pode ser definida como a diferença entre o resultado que o grupo de referência alcançou ou teria alcançado na presença do programa e o resultado que esse mesmo grupo alcançou ou teria alcançado na ausência desse programa¹¹ (Barros; Lima, 2017, p. 18).

A avaliação do impacto é um sistema complexo, tendo em vista como se monitora a implementação e avaliação dos resultados. Isso significa que são observadas as atividades do programa, se foram de fatos concretizados, se beneficiaram, concretamente, o público-alvo. Destaca-se, no entanto, que os resultados são baseados em metas pré-estabelecidas. Em outras palavras, a avaliação do impacto busca compreender a relação entre política pública e o resultado de interesse no bem-estar dos indivíduos que são diretamente afetados pelo programa (Batista; Domingos, 2017).

A fim de permitir uma melhor avaliação, antes da implementação de uma política pública é possível fazer uma avaliação de impacto para estabelecer o grupo de controle (análise ex ante), garantindo que haja dados na linha de base da política (Brasil 2018, p.236). Esse conhecimento prévio auxilia na superação de um dos maiores desafios dessa avaliação, que é o de isolar, da modificação da situação do grupo de interesse, a parcela que se deve exclusivamente à influência do programa, pois o objetivo de toda avaliação de impacto, em seu sentido mais estrito, se limita a mensurar a magnitude do impacto do programa com base em uma análise comparativa (Barros; Lima, 2017).

De acordo com Batista e Domingos (2017), existem duas abordagens possíveis para a avaliação de impacto de Políticas Públicas: a quantitativa e a qualitativa. Esta última visa entender o efeito das políticas sobre os indivíduos com base na percepção deles, enquanto a primeira, que será, inclusive, adotada nesta dissertação, —busca quantificar o impacto das políticas e identificar de forma precisa a mudança nos indicadores de resultado, estabelecendo o programa como causa da mudança observada¹² (*Idem*, p.2).

Kopittke (2019), ao realizar uma revisão sistemática seguindo os requisitos do Manual da Campbell Collaboration e o protocolo Prisma-P, com o intuito de descrever os principais achados de estudos que realizaram uma avaliação de impacto (seja com

desenhos experimentais ou quase-experimentais) sobre o efeito de intervenções (políticas públicas de segurança pública) e o desfecho ou variável dependente (como roubo ou homicídio, por exemplo), e com base nos 41 estudos desenvolvidos entre os anos de 2001 e 2018, desenvolveu um extenso compilado de achados, que será melhor descrito abaixo.

Desses estudos, foram identificadas ao todo 23 "intervenções", que vão desde iluminação pública, gastos em assistência, disque-denúncia e o Bolsa Família, por exemplo, até ações mais clássicas da literatura sobre segurança pública, como aumento de efetivo policial, gastos públicos em segurança, lei de drogas ou políticas de encarceramento, para mencionar apenas algumas.

Entre os resultados das intervenções que buscaram reduzir homicídios, foram identificadas ações como restrições no horário de venda de bebidas alcoólicas, regulação de armas de fogo, uma gestão por resultados, o Programa —Fica Vivo!!, a criação de Guardas Municipais, a Lei Maria da Penha em relação a feminicídios e a implantação de policiamento de proximidade em comunidades conflagradas. Enquanto entre as ações das políticas que apresentaram impacto na redução de roubos, está o policiamento próximo e o Programa Bolsa Família.

Além de descrever as intervenções que apresentam impacto na redução de homicídios e roubos, Kopitkke (2019) debate acerca das ações que não apresentam impacto ou possuem resultados indefinidos. Entre as intervenções que possuem resultados indefinidos para homicídios estão o aumento do efetivo policial e o orçamento, a legislação de drogas e a redução da maioridade penal. E entre os indefinidos para roubo, estão o aumento do efetivo policial, orçamento, políticas de encarceramento e a performance do Poder Judiciário.

Ainda de acordo com o autor, isso leva a considerar que ações, como o aumento do efetivo policial e do orçamento, que muitas vezes acontecem no Brasil e nas unidades federativas, acontecem sem ações coordenadas e planejadas, fazendo com que os quadros ampliados e o aumento orçamentário não melhorem os resultados da segurança pública (*idem*).

Quanto às pesquisas sobre homicídios, houve intervenções que não possuem impacto para sua redução, e tais intervenções foram o Bolsa Família e as políticas de encarceramento. Nesse contexto, Kopitkke critica o modelo penitenciário brasileiro de encarceramento em massa para a contenção de crimes, vez que não seria uma prática que venha impactando as altas taxas de homicídios do país (*idem*).

2.3 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

A implementação de políticas públicas é diretamente relacionada com dois pontos principais: redução e prevenção, tanto do crime quanto da violência. Contudo, é indispensável que se compreenda os fenômenos que levam a esses dois acontecimentos para que se torne possível melhorar os índices de criminalidade no país (Fajnzylber, 2001).

A criminalidade é voltada quase sempre para os casos de homicídios, entretanto, crimes como roubo e furto também podem representá-la. Chama-se a atenção que no Brasil o índice de criminalidade é bastante variável, uma vez que depende de cada região do país e isso é uma forma de identificar a real importância das políticas públicas de segurança pública, tendo em vista que elas visam, como já mencionada, com a prevenção, o controle e a repressão de atividades criminosas. (Pordeus; Santos; Fernandes, 2023).

Enquanto a violência assume diversas formas, sendo tipificada como a objetiva, a subjetiva, a sistemática, a legitimada, a não legitimada, a permanente, a transitória, a provocada, a gratuita, a urbana, a contra mulher. Isso implica que são grandes os desafios para o planejamento e gestão de políticas públicas para combatê-las, até porque nos últimos 30 anos, as taxas de homicídios, por exemplo, cresceram deliberadamente em todo território nacional (De Araújo; Chagas, 2020).

A violência no Brasil possui dados alarmantes. No ano de 2017, o Brasil ocupava a 12ª colocação no ranking internacional de homicídios, uma vez que apresentou uma taxa de 31,3 homicídios por cem mil habitantes (Figueiredo, 2022), já de acordo com o levantamento feito pelo Fórum de Segurança Pública (FBSP, 2021), no ano de 2019 houve 45.503 homicídios no país, o que equivale a uma taxa de 21,7 por 100 mil habitantes.

Essas mortes são consequências de homicídios dolosos, latrocínios, lesão corporal, feminicídio e intervenção policial. No que se refere às mortes violentas por causas indeterminadas, observou-se, só entre os anos de 2018 e 2019, um aumento de 35,2% (Cerqueira, 2021). Logo, compreende-se que os homicídios podem ser considerados elementos inerentes a violência, refletindo, dessa forma, na criminalidade e sua subseção que é a criminalidade violenta.

A criminalidade é um fenômeno social, econômico e político, logo não existe apenas um único fator que a justifique, mas sim inúmeros, tais como falta de recursos

financeiros, privação de oportunidades, desigualdade social e marginalização. O cenário econômico no qual a desigualdade social impera resulta na falta de segurança da sociedade, fazendo com que o indivíduo opte pela violência como uma forma de se desprender da pobreza, do desemprego e da discriminação (Baltazar; Stocki; Kafrouni, 2011).

Essa escolha consciente de cometer qualquer ato criminoso é baseado na teoria econômica do crime, a qual, Moura (2015) afirma que se baseia em análise paralela de custo e benefício de atos ilícitos, dado que —as oportunidades no mercado de trabalho afetam os custos implícitos de se dedicar a atividades ilegais

Para Freitas (2022), a violência tem um crescimento proporcional à área geográfica e a grupos sociais menos favorecidos, pois são locais com menos atuação da segurança pública, os que tornam propícios ao alastramento do tráfico de drogas, a atuação da organização criminosa.

A violência é consequência de diversos fatores sociais e econômicos derivados da distribuição de renda da população, do tráfico de drogas, além dos furtos e dos roubos que são considerados crimes contra o patrimônio, dessa forma, as políticas públicas precisam ser embasadas no sistema de administração da justiça criminal (Santos, 2019).

Nesse sentido, Figueiredo (2022) e Guimarães *et al.* (2011) enfatizam que o desemprego está diretamente associado aos homicídios, tendo em vista que a falta de oportunidade no mercado de trabalho impulsiona o homem a atividade criminosa que para as pessoas, principalmente os mais jovens, torna-se mais lucrativa, já que a desigualdade e vulnerabilidade social geram distanciamentos em suas expectativas de vida, desfazendo qualquer tipo de vínculo com a sociedade.

Para se ter uma ideia, com a previsão da taxa de desemprego em 8,5% em 2015 frente a uma taxa de 6,8% em 2014 — o que representa um aumento de 25% —, a taxa de homicídios subiria do patamar atual, próxima de 30 mortes por cem mil habitantes, para 37,5 mortes por cem mil habitantes ao final de 2015, apenas devido ao aumento do desemprego (Moura, online).

Santos (2019) destaca também que a violência assume quatro dimensões: físico-espacial que possui características voltadas ao desenvolvimento da delinquência e a da violência; a econômica que se associa à relação entre as condições socioeconômicas e o aumento nos índices de atos violentos; a social e a cultural que são, respectivamente,

voltadas para a debilidade social e os elementos que justificam a presença da violência na comunidade.

Violência, segurança e desigualdade social são elementos inseparáveis que afetam diretamente o desenvolvimento socioeconômico do país, por isso que o combate à criminalidade violenta, em especial aos homicídios se dará por meio da segurança interna e das políticas públicas que venham a preveni-la e combatê-la. Trata-se, portanto, de uma prioridade política presente no estado democrático de direito que centrará suas forças no bem-estar do cidadão promovendo uma nova cultura de segurança (Lourenço, 2012).

Consoante, Freitas (2022) elucida que as políticas públicas têm como tema central as mortes violentas, cabendo ao Governo Federal tomar medidas de prevenção e combate aos homicídios, já que o Brasil é um país, naturalmente, resistente às incursões das políticas públicas.

Partindo desse pressuposto, em 2019 o então ministro da justiça e segurança pública Sérgio Moura criou o programa —Em frente, Brasil para o enfrentamento da criminalidade e repressão qualificada nos municípios de Ananindeua (PA), Paulista (PE), Cariacica (ES), São José dos Pinhais (PR) e Goiânia (GO). Logo, o principal objetivo do presente projeto é: reduzir os indicadores de criminalidade violenta de territórios selecionados, em síntese, por meio da intensificação dos mecanismos de prevenção social e da modernização dos modelos de atuação do sistema policial e de justiça criminal, a partir de metodologias modernas de governança e gestão com articulação de órgãos e instituições nas três esferas de governo (Brasil, 2020, p. 6).

Kahn (2020) destaca que a escolha dessas cidades se deu por que entre os anos de 2015 e 2018 elas apresentaram as maiores taxas de homicídios do país, o que implica em afirmar que não se trata de uma escolha aleatória, mas sim de um plano articulado que almeja resultados assertivos, sem deixar margens para erros.

2.4 PROGRAMA —EM FRENTE, BRASIL

A criminalidade no Brasil vem crescendo de forma preocupante e, apesar de variar de estado para estado, ela é causada por diversos fatores, tais como: vulnerabilidade social, tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros. Para combater esse problema foi criado um programa, chamado —Em frente, Brasil, que —propõe uma nova estrutura para as Políticas Públicas de estado, direcionadas ao

combate da criminalidade violenta com foco nos territórios, a partir da implementação de soluções customizadas às realidades regionais (Brasil, 2019).

O projeto não é uma ação unicamente do governo federal, pois conta também com a participação dos governadores dos estados e dos prefeitos dos municípios por meio da atuação transversal e multidisciplinar. No âmbito da União, além do Ministério da Justiça e Segurança Pública, fazem parte do projeto-piloto a Casa Civil, a Secretaria de Governo, a Secretária-geral da Presidência da República e os ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos; Economia; Saúde; Desenvolvimento Regional; Cidadania e Educação. No âmbito dos Governos Estaduais e Municipais, as suas respectivas Secretarias com simetria aos ministérios envolvidos (Brasil, 2019).

Com o objetivo de realizar transformações sociais nos municípios onde foi implementado, quais sejam: Ananindeua - (PA), Cariacica - (ES), Goiânia - (GO), Paulista - (PE) e São José dos Pinhais - (PR), as medidas de segurança pública devem ser aliadas a ações sociais e econômicas, por meio da cooperação e da integração entre as parcerias firmadas com estados e municípios, bem como entre os ministérios.

Segundo Menezes e Pera (2019), o programa é uma política pública em construção e consiste na articulação entre as diversas esferas da administração pública para redução da violência e da criminalidade em áreas de alta concentração de indicadores criminais por meio de um conjunto de ações de prevenção socioeconômica.

Neste sentido, o programa —Em frente, Brasil fez uma parceria com o Ministério da Educação para disponibilizar recursos para bolsas de estudos, além de colocar à disposição seus profissionais para ajudar nas pesquisas que tratem do combate aos crimes, com investimentos de R\$ 10,1 milhões. (Brasil, 2019). Ainda, segundo o MEC:

As pesquisas científicas irão auxiliar as forças de segurança principalmente no enfrentamento ao crime no país. Os estudos poderão traçar a origem de drogas e mapear redes de tráfico, identificar com precisão a autoria de crimes, por meio de exames de DNA em objetos, pessoas, corpos carbonizados e vítimas de violência sexual, além de ajudar no mapeamento de lavagem de dinheiro por meio de inteligência artificial e combater crimes de corrupção, pedofilia e invasão de privacidade com o uso do rastreamento (Brasil, 2020).

Além disso, por se tratar de um conjunto de ações que visam combater diversos crimes, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública realizou, no ano de 2020, para uma segunda fase do projeto, um convênio com vários ministérios para promover, monitorar e avaliar as ações implementadas (Brasil, 2020).

A portaria estabelece que o Comitê será composto por até cinco membros titulares e seus respectivos suplentes que serão indicados pelo Secretário-Executivo do MJSP. Esses integrantes devem ser lotados em Brasília (DF) e pertencer ao quadro de servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Participam do Comitê, na qualidade de convidados, até dois representantes titulares, e seus respectivos suplentes, dos seguintes órgãos: Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria-Geral, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Economia. O Comitê contará com a participação da Advocacia-Geral da União (Brasil, 2020).

Apesar de o —Em frente, Brasil ser um projeto piloto de política pública de segurança, ela não é a única. O plano estadual criado em Pernambuco, em 2007, conhecido como —pacto pela vida tinha como objetivo a intensa repressão à violência, uma maior qualidade no atendimento às vítimas, assim como a renovação e aperfeiçoamento das táticas operacionais das polícias civil e militar, implementação de ações sociais voltadas para a educação e a saúde (Macêdo, 2012).

Entretanto, o que difere do —Em frente, Brasil é que este é uma política de larga escala que não contempla apenas um estado, mas cinco de diferentes regiões do país, sendo definido como uma —uma política de caráter interministerial, com ações de articulação e integração multidisciplinares com a intenção de promover a transformação das realidades no curto, médio e longo prazos (Brasil, 2020. p.6).

Logo, o programa fundamenta-se em quatro eixos definidos tanto pelos órgãos públicos municipais quanto estaduais. Os dois primeiros se baseiam na atuação de forças-tarefas nos principais focos dos grupos criminosos visando a desarticulação dos mesmos, enquanto o terceiro é a prevenção social com o auxílio de ações sociais que proporcionem a melhora na qualidade de vida das pessoas. O último é o monitoramento, a manutenção e o gerenciamento do projeto com a finalidade de avaliar as metas alcançadas (Brasil, 2009 *apud* Grillo *et al.*, 2021).

Consoante, Da Rosa (2020) afirma que o sucesso do projeto está diretamente associado a soluções concatenadas à realidade de cada região onde será implantado, sem fugir do seu objetivo central de repressão a criminalidade violenta através da interação de diversos fatores de ordem pública voltados para educação, habitação, saúde, emprego, esporte e cultura, promovendo a inclusão social e a preservação da ordem pública, protegendo, dessa forma, o cidadão da atuação de criminosos. A tabela 1 apresenta resultados significativos quanto à diminuição dos homicídios dolosos nos primeiros meses do programa.

Tabela 1 – Homicídios Dolosos no período de 30/08/2019 a 11/01/2020

MUNICÍPIO	ANTES	DEPOIS	VARIAÇÃO
Ananindeua	112	39	-65,2%
Cariacica	56	51	-8,9%
Goiânia	144	75	-47,9%
Paulista	33	21	-36,4%
S. José dos Pinhais	29	23	-20,7%
TOTAL	374	209	- 44,1%

Fonte: Brasil (2020).

O projeto piloto —Em frente, Brasil com o intuito de combater a criminalidade violenta, em especial os homicídios, mostrou que, a partir das ações sociais e econômicas entre a União, os estados e os municípios, é possível reduzir a violência nas áreas que apresentaram maiores índices criminais como forma de evitar a transgressão social de crianças, jovens e adultos.

A política pública "Em Frente, Brasil" foi criada para reduzir a criminalidade violenta e possuía quatro principais objetivos: 1) mapear os focos principais dos grupos criminosos; 2) desarticular esses grupos; 3) promover a prevenção social; e 4) monitorar, manter e gerenciar o projeto para avaliar as metas alcançadas (Brasil, 2009 *apud* Grillo et al., 2021). Essa política não foi implementada de maneira uniforme em todo o Brasil; foram escolhidas cinco cidades em cada uma das regiões do país para servir como pilotos.

O projeto nessas cinco cidades seria implementado em duas fases. A primeira delas focaria no mapeamento e na desarticulação dos grupos criminosos, enquanto a segunda fase incluiria ações intersetoriais para prevenir socialmente o aumento da criminalidade violenta. A maior parte das ações planejadas e executadas concentrou-se na primeira fase, que enfrentou complicações na segunda fase devido à pandemia de COVID-19 e à saída de Sérgio Moro do Ministério da Justiça, que era crucial para a coordenação das ações em conjunto com outros ministérios (*idem*).

Segundo a revisão sistemática da tese de Kopittke (2019), as ações da primeira fase incluíram: 1) ampliação do orçamento para Segurança Pública; 2) aumento do efetivo policial; e 3) programas de gestão por resultados. Entre essas ações, apenas os programas de gestão por resultados mostraram eficácia na redução de homicídios e foram considerados promissores na redução de roubos. Medidas como a ampliação do orçamento e o aumento do efetivo policial apresentaram resultados indefinidos. O autor também destaca que, sem uma gestão e coordenação adequada dos recursos financeiros e humanos, essas medidas isoladas não produzem melhorias significativas, resultando em pesquisas com resultados inconclusivos.

Na segunda etapa, a maioria das medidas se concentraria em políticas de "prevenção social" que seriam voltadas para o desenvolvimento pessoal e incluem ações no ambiente escolar, familiar, de trabalho e na comunidade. No Brasil, essas intervenções são frequentemente associadas apenas a políticas assistenciais e educacionais. Enquanto pesquisas internacionais mostram impactos positivos na redução da violência, no Brasil faltam estudos quase-experimentais ou experimentais focados em programas de combate à violência que utilizem medidas de intervenção social (Kopittke, 2019).

No entanto, ações como a abertura de escolas nos finais de semana ou o aumento do orçamento da assistência social mostram-se promissoras na redução de homicídios. Com base nos achados de Kopittke (2019), podemos pressupor que medidas similares, se implementadas na segunda fase do "Em Frente, Brasil", poderiam ter resultados positivos. No entanto, muitos dos municípios pilotos não adotaram completamente as medidas previstas para a segunda fase, impossibilitando uma avaliação mais robusta sobre elas.

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada para a elaboração dessa pesquisa é caracterizada como quantitativa, e esse capítulo irá descrever os procedimentos metodológicos adotados para avaliar o impacto do programa —Em Frente Brasil.

Visando descrever o cenário de homicídios nos municípios onde foi implantada a política pública, e também para que se tenha uma compreensão adequada tanto da evolução quanto da regressão das taxas de homicídios, será utilizada a técnica de séries temporais interrompidas e estatística descritiva. Logo, o quadro 1 apresenta um breve resumo das informações da pesquisa.

Quadro 1 - Informações da Pesquisa

Variáveis de Interesse	Dependentes: - Taxas de homicídio por 100 mil habitantes para as cidades de Ananindeua (PA), Cariacica (ES), Goiânia (GO), Paulista (PE) e São José dos Pinhais (PR) Independentes: - Tempo = Variável codificada de 1 até 27 para capturar a tendência da série (1996-2022); - Nível = <i>Dummy</i> (1 após a implementação do programa —Em Frente Brasil); - Tendência = 0 antes da implementação do programa e sequência após a implementação (1,2,3...);
Técnicas	Estatística descritiva e modelos de séries temporais interrompidas
Fontes	DATASUS , IBGE e IPEA
Software	R <i>Statistical Package</i>

Fonte: Autoria própria

Em um primeiro momento, é prudente informar que os dados relacionados aos homicídios foram coletados no *site* do DataSUS com base no CID-10 no período de 1996 até 2022. E que a escolha desse espaço temporal deu-se ao período de disponibilidade dos dados, quanto maior a série, melhor para a execução do modelo.

Após isso, foi realizada a coleta dos dados populacionais no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cabe ressaltar que os anos de 1996, 2000, 2007 e 2010 os dados são referentes à contagem populacional ou censo demográfico, enquanto que para os outros anos, os dados são oriundos das estimativas realizadas pelo IBGE para o cálculo do Fundo de Participação dos Municípios. Até 2021, a taxa de homicídio por 100 mil habitantes no Brasil foi coletada do *site* do IPEA e a de 2022 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essas taxas foram usadas para estatística descritiva.

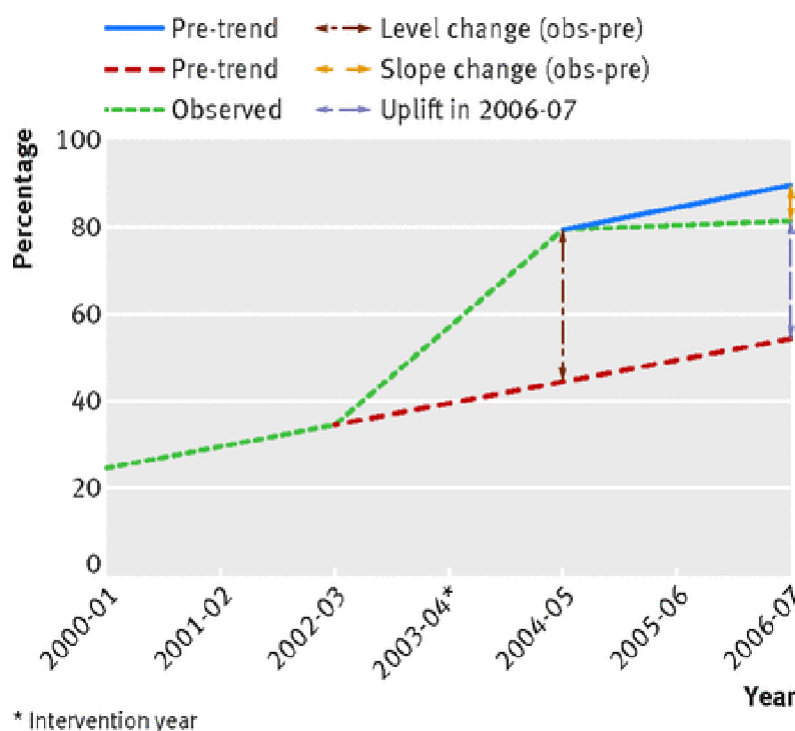
Entre os anos de 2019 e 2021, foi implantada a primeira fase do programa, onde era previsto o —fortalecimento do aparato de segurança pública por meio da atuação de forças-tarefas integradas pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Operações Integradas, Polícias Civis e Militares dos Estados, Corpos de Bombeiros Militares, Sistema Penitenciário e Guardas Municipais. O objetivo era de aumentar a sensação de segurança nos territórios e, principalmente, desenvolver ações integradas de inteligência, análise e investigação criminal para a desarticulação de grupos e redes criminosas^{II} (MJSP, 2019). Para o fortalecimento do aparato de segurança e reequipamento das forças policiais de cada cidade selecionada, a União transferiu R\$ 4 milhões para cada ente, totalizando R\$ 20 milhões.

Após isso, foi feito o cálculo da taxa de homicídios para 100 mil habitantes e as variáveis independentes para execução das análises. A taxa de CVLI foi calculada da seguinte forma: 1) totalização das ocorrências por ano, 2) totalização da população por ano, 3) divisão das ocorrências pela população e multiplicado por 100.000. A estratégia adotada é semelhante à de Figueiredo Filho e Fernandes (2019) para evitar dois problemas: (1) A flutuação dos números dado as diferentes dimensões populacionais das cidades analisadas; (2) As dificuldades para calcular taxas com menos de 100.000 habitantes.

Kontopantelis *et al.* (2015) definem a técnica de séries temporais interrompidas como —um *design* quasi-experimental que permite a avaliação de uma intervenção

usando dados longitudinais por meio de modelos de regressão. Nesse sentido, com base nos coeficientes de regressão são estimadas as mudanças da pré-intervenção até a pós-intervenção. A figura abaixo apresenta de forma gráfica o funcionamento da técnica. A linha verde pontilhada representa os valores observados de uma determinada condição, após o período de intervenção da política é possível verificar a diferença entre os valores observados e os preditos. Assim, por meio dessa diferença, é identificado o efeito da intervenção.

Figura 2 - Exemplo da Técnica de Séries Temporais Interrompidas em Kontopantelis *et al.* (2015) - Implementação do programa *Quality and Outcomes Framework*
Intervention no NHS



Fonte: Kontopantelis *et al* (2015)

Conforme Kontopantelis *et al* (2015), o modelo de séries temporais interrompidas segue a seguinte especificação:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 * \text{tempo} + \beta_2 * \text{nível} + \beta_3 * \text{tendência} + \varepsilon_t$$

Onde Y_t representa a variável dependente de interesse, β_0 representa o início da série antes da implementação do programa, $\beta_1 * \text{tempo}$ ilustra a tendência da série antes do programa ser implementado, $\beta_2 * \text{nível}$ aponta a variação nos dados da série após a implementação e $\beta_3 * \text{tendência}$ a mudança na tendência da série na variável dependente

após a intervenção. O termo ε_t representa o erro do modelo, ou a diferença entre o observado e predito.

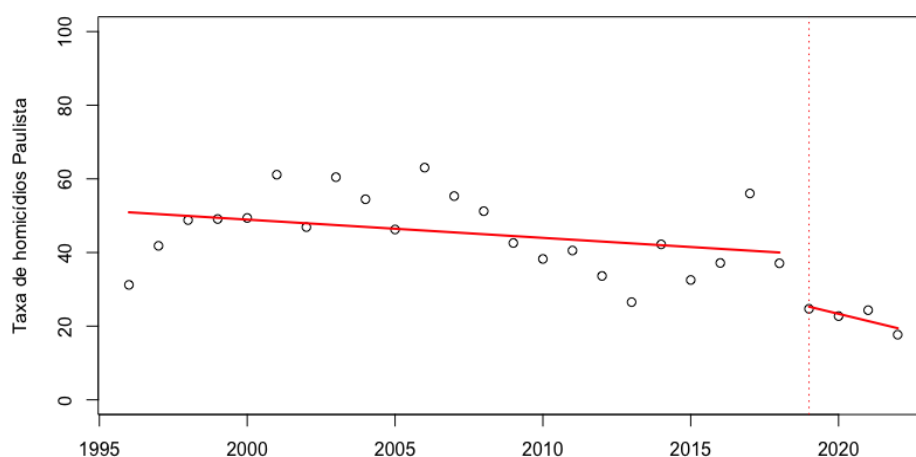
4 RESULTADOS

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Em relação aos achados descritivos, podemos verificar a evolução na taxa de homicídios nas 5 cidades selecionadas para o projeto piloto do —Em Frente Brasil. Observou-se que nos últimos anos o número de mortes vem caindo de forma consistente nas 5 cidades, voltando inclusive a patamares do início da série. A menor taxa no último ano da análise (2022) foi em Goiânia (13,6) e a maior em Cariacica (34,1).

Na cidade de Paulista, em Pernambuco, no começo da série, em 1996, apontava para uma taxa de 31,2, com maior valor sendo atingido em 2006 (63), chegando em 2022 com a taxa de 17,7. A média das taxas de homicídio de paulista no período é quase 1,5 vezes maior que a nacional.

Figura 3 - Taxa de homicídio em Paulista (PE) antes e depois da intervenção (1997-2022)

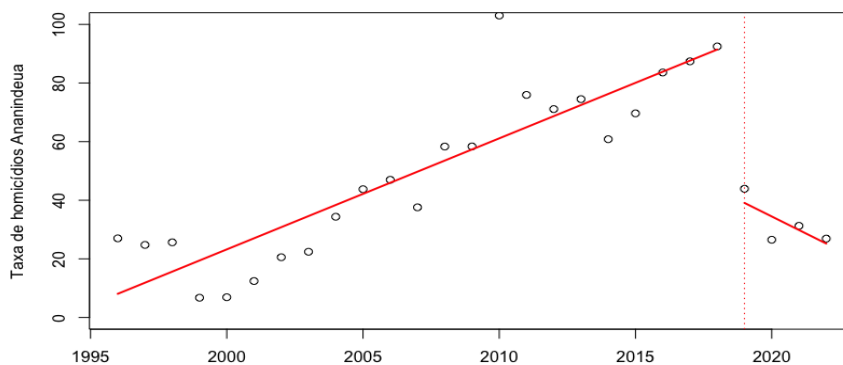


Fonte: Autoria própria (2024)

Na cidade de Ananindeua, no Pará, a taxa de homicídio calculada por 100 mil habitantes era de 27 em 1996. O período mais violento da cidade foi em 2010, quando

mais de 400 homicídios foram registrados e a taxa de mortes violentas chegou a 103. E em 2022 estava em 26,9.

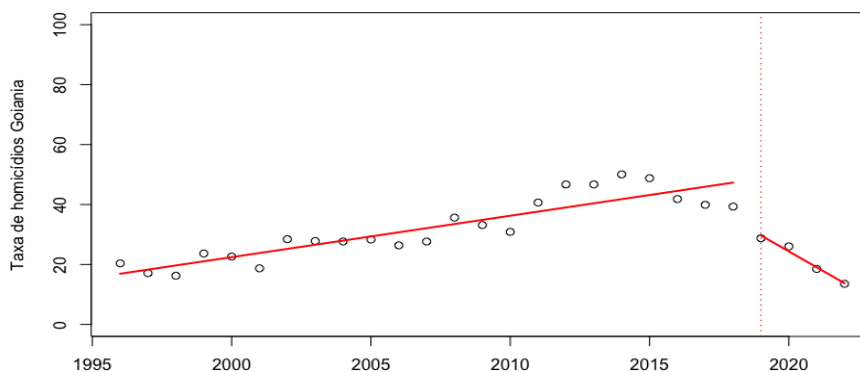
Figura 4 - Taxa de homicídio em Ananindeua (PA) antes e depois da intervenção (1997-2022)



Fonte: Autoria própria (2024)

Já em Goiânia, Goiás, em 1996, a taxa era de 20,4 enquanto que em 2022 esse número foi de 13,6, sendo o ano mais violento 2014, quando o número chegou a 50 homicídios por 100 mil habitantes. A média da taxa de homicídio em Goiânia (30,6) é a mais próxima da média nacional do período (28,9).

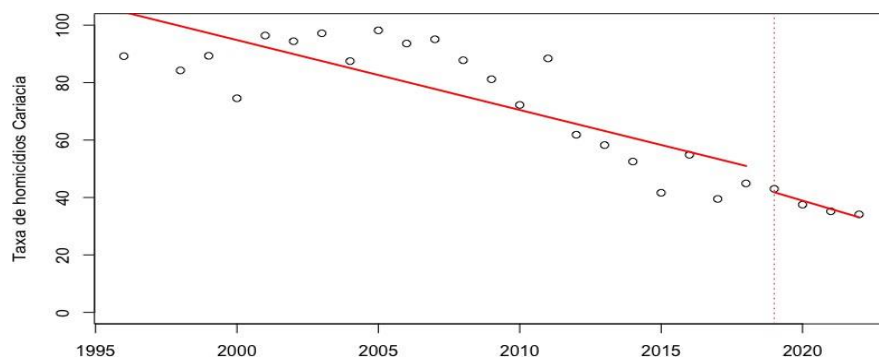
Figura 5 - Taxa de homicídio em Goiânia (GO) antes e depois da intervenção (1997-2022)



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

No Espírito Santo, na cidade de Cariacica, houve quase 89 homicídios para cada 100 mil habitantes em 1996, 105,9 em 1997 (maior taxa do período) e em 2022 a taxa chegou a 34. A cidade é a que apresenta a maior média da taxa de homicídios entre as 5 analisadas, com 71,8, em tendência de queda desde 2011.

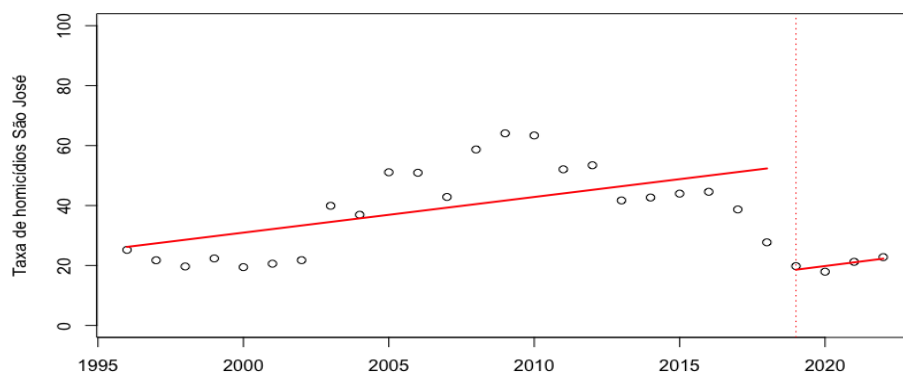
Figura 6 - Taxa de homicídio em Cariacica (ES) antes e depois da intervenção (1997-2022)



Fonte: Autoria própria (2024)

Por fim, em São José dos Pinhais, a taxa foi de 25,2 em 1996, atingindo o pico em 2009 com 64,1 e um valor de 22,8 em 2022. A média da taxa de homicídios na cidade foi de 36,7.

Figura 7 - Taxa de homicídio em São José dos Pinhais (PR) antes e depois da intervenção (1997-2022)



Fonte: Autoria própria (2024)

Tabela 2 - Coeficientes dos modelos lineares (OLS)

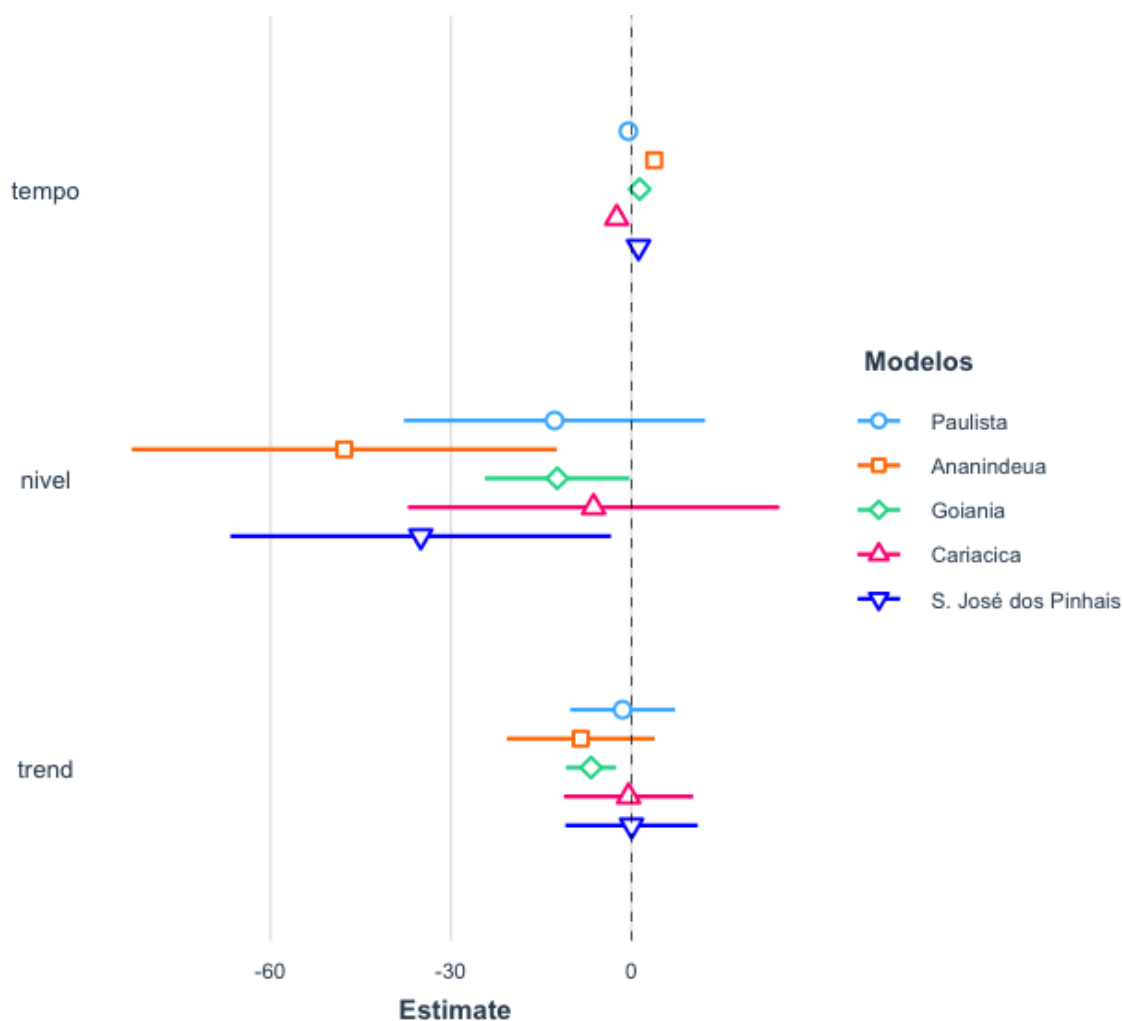
	<i>Predicorts</i>	<i>Estimates</i>	<i>CI</i>	<i>P</i>
taxa_paulista	(Intercept)	51.42	43.05 – 59.79	<0.001
	Tempo	- 0,50	-1.011 – 0.11	0.106
	Nível	-12.77	-37.80 – 12.27	0.302
	Trend	-1.45	-10.16 – 7.25	0.733
Observations: 27 R ² / R ² adjusted: 0.507 / 0.443				
taxa _ cariacica	(Intercept)	106.98	96.66 – 117.30	<0.001
	Tempo	-2.43	-3.19 – -1.68	<0.001
	Nível	-6.28	-37.16 – 24. 59	0.678
	Trend	-0.47	-11.20 – 10.27	0.929
Observations: 27 R ² / R ² adjusted: 0.790 / 0.762				
taxa_ sao_jose	(Intercept)	25.01	14.44 – 35.58	<0.001
	Tempo	1.19	0.42 – 1.96	0.004
	Nível	- 35.00	-66.63 – -3.37	0.032
	Trend	0.04	-10.96 – 11.03	0.995
Observations: 27 R ² / R ² adjusted: 0.450 / 0.379				
taxa_goiania	(Intercept)	15.53	11.52 – 19.55	<0.001
	Tempo	1.38	1.09 – 1.67	<0.001
	Nível	-12.31	- 24.33 – -0.30	0.045
	Trend	-6.70	- 10.87 – -2.52	0.003
Observations: 27 R ² / R ² adjusted: 0.840 / 819				
taxa_ananindeua	(Intercept)	4.28	-7.53 – 16.10	0.461
	Tempo	3.79	2.93 – 4.65	<0.001
	Nível	-47.72	-83.06 – -12.37	0.010
	Trend	-8.41	-20.70 – 3.88	0.170
Observations: 27 R ² / R ² adjusted: 0.795 / 0.769				

Fonte: Autoria própria (2024)

4.1 RESULTADOS DOS MODELOS

Em relação aos modelos de séries temporais interrompidas, executou-se um modelo para cada cidade. A figura 7 apresenta o resultado dos coeficientes dos modelos executados com o intervalo de confiança.

Figura 7 - Modelos de série temporal interrompida com as cidades analisadas



Fonte: Autoria própria (2024)

Como é possível verificar, os modelos mostram que apenas em Goiânia o efeito da política foi estatisticamente significativo ($p\text{-valor} < 0,005$) na redução da violência letal intencional. Já o comportamento do coeficiente tempo mostra que parte da variação da taxa de homicídios em São José dos Pinhais, Cariacica, Goiânia, Ananindeua se deu independente da política. O coeficiente nível, que representa a mudança imediata após a política, também não foi estatisticamente significativo.

5 CONCLUSÃO

A violência continua sendo um problema persistente na sociedade brasileira. Falta de profissionais em número suficiente, de integração entre as forças de segurança, entre outros problemas acabam por dificultar o dever do Estado de garantir a segurança e a vida dos cidadãos. Buscando a redução dos índices de criminalidade violenta, o programa piloto —Em Frente Brasil¹ foi implementado em 2019 pelo Governo Federal junto aos entes federativos estaduais e municipais em cinco cidades selecionadas por apresentarem altos índices de violência.

Esse programa foi capaz de reduzir a criminalidade violenta nas cidades em que foi implementado? Por meio da técnica de séries temporais interrompidas, este trabalho buscou responder a essa pergunta. Os resultados obtidos apontam que o programa teve efeito estatisticamente significativo na redução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes em Goiânia, enquanto nas outras cidades o efeito não foi estatisticamente significativo, apesar do sentido negativo obtido no coeficiente. Cabe destacar que já existem discussões acerca do uso do p-valor como métrica apenas para confirmar a significância estatística de hipóteses. Além disso, foi observada em todas as cidades uma tendência de queda no número de crimes violentos letais e intencionais anteriormente à implementação do programa.

Os resultados deste trabalho vão em descontra aos de Santos et al (2022) que mostraram um impacto estatisticamente significativo do programa na redução da taxa de homicídios nas cidades implementadas de aproximadamente 10%. Isso evidencia a necessidade de mais trabalhos que busquem analisar o impacto dessa política. Em auditoria realizada pela CGU em 2020, foi apontado pelo órgão que o programa contribuiu na redução da criminalidade violenta, mas não foi realizada uma análise de impacto. Assim, o próprio relatório reconhece que —Não foi possível verificar se a redução dos homicídios nos municípios se deve somente ao PEFB.² (CGU, 2020). Até o presente momento, não existe previsão da implementação das fases posteriores do programa nem da sua ampliação.

A análise dos dados fruto dos resultados da avaliação de impacto do programa —Em frente, Brasil³ realizada nas cinco cidades selecionadas para o projeto piloto demonstrou resultados variados. Em Goiânia, o impacto da política foi claramente positivo e estatisticamente significativo, evidenciado pela redução substancial nas taxas

de homicídios, com um p-valor inferior a 0,005. Isso indica que, para Goiânia, a política de segurança teve um efeito real na diminuição da violência letal intencional.

Já nas cidades de Paulista, São José dos Pinhais, Cariacica e Ananindeua a variação nas taxas de homicídios observada parece estar menos associada diretamente à intervenção política. Essas cidades apresentaram flutuações nas taxas de homicídios que não foram estatisticamente significativas em relação à implementação da política. Além disso, o coeficiente de nível, que indicaria uma mudança imediata nas taxas após a intervenção, não mostrou significância estatística, sugerindo que a política não causou um impacto imediato notável nas taxas de homicídios.

Esses resultados sugerem que a eficácia da política pode depender de fatores específicos de cada cidade e que os efeitos da intervenção podem se manifestar de forma gradual. A significativa redução nas taxas de homicídios em Goiânia demonstra que a política pode ser eficaz, mas também destaca a necessidade de uma análise mais aprofundada para entender como diferentes contextos e fatores locais influenciam os resultados. A política de segurança, portanto, pode ser eficaz em longo prazo, mas é crucial considerar a complexidade e a diversidade dos contextos urbanos ao avaliar sua implementação e resultados.

5.1 LIMITAÇÕES

Este trabalho apresenta uma série de limitações. Primeiramente, o período após a implementação do programa é pequeno, o que impacta nos resultados da técnica de séries temporais interrompidas. Em segundo lugar, o comportamento da variável dependente mostra que talvez um modelo não linear seja o mais adequado para identificar os possíveis efeitos do programa na redução da criminalidade violenta.

Ademais, a tendência de queda na taxa de homicídios anterior a implementação da política bem como as mudanças nas políticas de segurança pública realizadas pelos Estados e o início da Pandemia de COVID-19 no mesmo período impedem que o —real efeito‖ da política seja identificado com a técnica utilizada.

Somando a esses fatores técnicos, muitos outros fatores de ordem pessoal afetaram a qualidade esperada do trabalho, que inicialmente tinha sido previsto ter sido uma pesquisa quali-quantitativa, também qualitativa para complementar e tornar os resultados mais robustos.

6 REFERÊNCIAS

- Andrade, Danilo. **Conheça o ciclo das políticas públicas**. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/> Acesso em: 27 nov 2020.
- Baltazar, Camilla Silva; Stocki, Juliana Fátima; Kafrouni, Roberta. O conceito de Crime e Criminalidade para agentes de segurança da cidade de Curitiba. **Revista Polis e Psique**, v. 1, n. 1, p. 110-110, 2011. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/23221>. Acesso em 13 fev. 2023.
- Barros, Ricardo Paes; Lima, Lycia. Avaliação de Impacto de Programas Sociais: Por que, para que e quando fazer? In: FILHO, Naercio Aquino Menezes; PINTO, Cristine Campos de Xavier (org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo : Fundação Itaú Social, 2017.
- Batista Mariana; Domingos Amanda. Mais que boas intenções: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de ciências sociais**, vol. 32, n. 94, jun. 2017.
- Brasil. Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GUIA PRÁTICO DE ANÁLISE EX POST**. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504. Acesso em: 26. Nov. 2020.
- _____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **GOVERNO FEDERAL LANÇA "EM FRENTE, BRASIL" PARA COMBATER OS CRIMES VIOLENTOS NO PAÍS**. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>. Acesso em 22. Novembro.2020.
- _____. Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. (2019). —Governo Federal lança ‘Em Frente, Brasil’ para combater os crimes violentos no país|| *apud* GRILLO, Carolina *et al.* **DA DESREGULAMENTAÇÃO À INTERVENÇÃO: AS POLÍTICAS DE CONTROLE DO CRIME E DA VIOLÊNCIA NO GOVERNO BOLSONARO**. 2021. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-03/boll_seg_publica_gov_bolsonaro_v2.pdf. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. **EM FRENTE, BRASIL: MUNICÍPIOS REGISTRAM REDUÇÃO DE 53% NOS HOMICÍDIOS NO PRIMEIRO MÊS DE CHOQUE OPERACIONAL.** 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1570024970.38#:~:text=em%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica-,Em%20Frente%2C%20Brasil%3A%20munic%C3%ADpios%20registram%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de%2053%25%20nos,primeiro%20m%C3%AAs%20de%20choque%20operacional&text=Bras%C3%ADlia%2C%2002%2F10%2F2019,mesmo%20m%C3%AAs%20do%20ano%20passado>. Acesso em 23. Novembro.2020.

_____. **MINISTÉRIO ENTREGA AOS ESTADOS PRIMEIRAS FERRAMENTAS DE BIG DATA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA COMBATER A CRIMINALIDADE.** 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/em-frente-brasil>. Acesso em 26. Nov.2020.

Controladoria Geral da União. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO.** Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. Projeto Piloto Em Frente Brasil. 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/923976>. Acesso em 28 fev. 2023.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Alinhado com a Agenda 2030, o projeto “Em Frente Brasil” dá início às Oficinas de Construção do Plano Local de Segurança em Paulista/PE.** 2020. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/alinhado-com-a-agenda-2030-o-projeto-201cem-frente-brasil201d-da-inicio-as-oficinas-de-construcao-do-plano-local-de-seguranca-em-paulista-pe>. Acesso em 03 mar. 2023.

_____. Segurança Pública. **Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Demais Crimes Violentos.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/agenda-do-prefeito-brasil/guia-prefeito-200-dias/conteudos-e-orientacoes/segurancapublica>. Acesso em 22 fev. 2023.

Cerqueira, Daniel. **Atlas da Violência 2021** / Daniel Cerqueira *et al.*, — São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/12/atlas-violencia-2021-v7.pdf>. Acesso em 27 fev. 2023.

Das Graças Rua, Maria. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em 03 mar. 2024.

De Araújo, Fernando Alves; Chagas, Clay Anderson Nunes. Segurança pública, criminalidade, violência e (re) produção do espaço urbano: uma breve discussão sobre sua relação. **Formação (Online)**, v. 27, n. 51, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/6426>. Acesso em 01 mar. 2024.

Draibe, Sônia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em Políticas Públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

Durante, Marcelo; Borges, Dorian. Avaliação e desempenho em segurança pública. **Segurança, Justiça e Cidadania. Ministério da Justiça**, ano, v. 3, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/avaliacao_desmpenho_seguranca_publica.pdf. Acesso em 25 fev. 2024.

Fajnzylber, Pablo; Araujo Jr, Ari. Violência e criminalidade. **Microeconomia e sociedade no Brasil**, p. 333-394, 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/download/41045307/TD_167.pdf. Acesso em 25 fev. 2024.

Figueiredo, Erik Alencar de. **Uma Reflexão sobre a recente redução da violência no Brasil**. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11227/1/n_09_Uma_reflexao_sobre.pdf. Acesso em 27 fev. 2023.

Figueiredo Filho, Dalson Britto; Fernandes, Antônio. **O Efeito do Pacto pela vida sobre os Crimes Violentos Letais e Intencionais no Distrito Federal**. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal, 2019.

Freitas, Felipe da Silva (org.). **Violência no Brasil: desafio das periferias** [livro eletrônico]. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2022. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2022/12/Violencia-no-Brasil-Final-1.pdf>. Acesso em 28 fev. 2023.

Galdino, Carlos Alberto da Silva. **"Princípio da dignidade humana e violência policial."** (2009). Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=609>. Acesso em 12 mar. 2023.

Gertler, Paul J. et al. **Avaliação de impacto na prática**. World Bank Publications, 2015.

Gil, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 7 ed. – Barueri – São Paulo: Atlas, 2022.

Grillo, Carolina *et al.* **DA DESREGULAMENTAÇÃO À INTERVENÇÃO: AS POLÍTICAS DE CONTROLE DO CRIME E DA VIOLÊNCIA NO GOVERNO BOLSONARO**. 2021. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-03/boll_seg_publica_gov_bolsonaro_v2.pdf. Acesso em 03 mar. 2023.

Guimarães, Roberta *et al.* O papel do desemprego nas altas taxas de homicídio entre os jovens no Brasil Metropolitano. **O Panorama dos Homicídios no Brasil**, p. 183, 2011. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2011_Dirk_Seguranca-Justica-e-Cidadania_Homicidios-Dolosos-Rio-de-Janeiro.pdf#page=185. Acesso em 27 fev. 2023.

Heringer, Flávio Roberto de Almeida. **QUANTAS POLÍTICAS PÚBLICAS HÁ NO BRASIL? O PROBLEMA DA IMPRECISÃO CONCEITUAL PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555174/ILB2018_HERINGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 25. Nov.2020.

Kahn, Túlio. **Programa Em Frente Brasil: sugestões de metodologia de avaliação e primeiras impressões**. 2020. Disponível em:

[https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Ed_29_\(Multiplas_vozes\)_Programa-Em-Frente-Brasil-sugestoes-de-metodologia-de-avaliacao-e-primeiras-impressoes.pdf](https://fontesegura.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Ed_29_(Multiplas_vozes)_Programa-Em-Frente-Brasil-sugestoes-de-metodologia-de-avaliacao-e-primeiras-impressoes.pdf). Acesso em 03 mar. 2023.

Kontopantelis, Evangelos et al. **Regression based quasi-experimental approach when randomisation is not an option: interrupted time series analysis**. *bmj*, v. 350, 2015.

Kopittke, Alberto Liebling. Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211476>. Acesso em 06 de maio de 2024.

Lourenço, Nelson. Legitimidade e confiança nas polícias. **Revista do Ministério Público 129**: janeiro: março 2012. Disponível em: https://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/bitstream/10884/718/1/2012_Legitimidade_confianca_pol%C3%ADcias.pdf. Acesso em 27 fev. 2023.

Macêdo, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!”: análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11244>. Acesso em 28 fev. 2023.

Macêdo, Stephanie. **POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE SÃO E PARA QUE EXISTEM**. Disponível em: <https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em 25. Nov. 2020.

Meneze, Dyelle; Pera, Guilherme. **Ministro participa de lançamento de projeto de combate a crimes violentos no país**. 2019. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/12-aco-es-programas-e-projetos-637152388/79691-ministro-participa-de-lancamento-de-projeto-de-combate-a-crimes-violentos-no-pais> Acesso em: 27 nov 2020.

Moura, Rodrigo Leandro de. **Crime e emprego**. 2015. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514692/noticia.html?sequence=1>.
 Acesso em 27 fev. 2023.

Morra-Imas, Linda G.; Morra, Linda G.; Rist, Ray C. **The road to results: Designing and conducting effective development evaluations**. World Bank Publications, 2009.

Oliver, Kathryn; Lorenc, Theo; Innvæ, Simon. **New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature**. Health research policy and systems, v. 12, n. 1, p. 1-11, 2014.

Peixoto, Betânia et al. **Avaliação econômica de projetos sociais**. Fundação Itaú Social, 2017.

Pordeus, Marcel Pereira; Santos, Marcelo Davi; Fernandes, Pedro Rafael Lopes. A violência e a criminalidade em seus múltiplos cenários contemporâneos: regional, nacional e internacional. **Homens Do Mato-Revista Científica De Pesquisa Em Segurança Pública**, V. 23, N. 1, P. 147, 2023. Disponível em:
<http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/article/view/583>. Acesso em 18 fev. 2024.

Rosa, Aurélio José Pelozato da. **Um modelo sistêmico de preservação da ordem pública em três níveis de resposta: estadual, municipal e federal, identificando os atores e os órgãos formadores** / Cel PM Aurélio José Pelozato da Rosa. - Rio de Janeiro: ESG, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1137/1/CAEPE.14%20TCC%20VF.pdf>.
 Acesso em 03 mar. 2023.

Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. **Políticas públicas; coletânea** / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf.
 Acesso em 03 mar. 2023.

Souza, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo**, 2002. Disponível em:
<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em 22 fev. 2023.

Souza, Celina. **POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E SUB-ÁREAS**. 2002. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 25. Nov. 2020.

Trevisan, Andrei Pittol; Van Bellen, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 529-550, 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?lang=pt>. Acesso em 03 mar. 2024.