

## SEGURANÇA PÚBLICA

### Evolução da conjuntura

A criminalidade e o debate acerca das políticas de segurança pública ocuparam um lugar central – juntamente com a questão do emprego – nas últimas discussões eleitorais para a Presidência da República. Esse fato encerra uma trajetória de comprometimento da agenda política nas três esferas governamentais com referência ao problema, reafirmando a importância do papel do Executivo Federal, que já vinha sendo assumido pelo governo FHC, ainda que timidamente, desde a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em julho de 2000. Parece incrível, portanto, que essa ênfase e os virtuais comprometimentos pela busca de uma solução efetiva à questão da criminalidade tenham se dado apenas tão recentemente, já que, segundo informações do Ministério da Saúde (SIM/Datasus), pelo menos desde o começo dos anos 1980 o número de homicídios vinha crescendo em média 5,6% ao ano, o que demonstra não só a gravidade do problema, mas a sua antiguidade.

Tais informações ainda dão pistas sobre alguns elementos cruciais acerca da vitimização fatal: *i*) o paulatino aumento de homicídios dos jovens, que em estados como Rio de Janeiro e São Paulo já respondem por cerca de 50% da causa da mortalidade dos indivíduos entre 10 e 29 anos; *ii*) o uso banal das armas de fogo como instrumento de perpetração dos homicídios em patamares nunca vistos em nenhuma outra nação moderna, até mesmo naquelas em que se cultuam as armas de fogo, como os Estados Unidos<sup>28</sup> (ver tabela 13); e *iii*) a concentração do problema nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que respondem por cerca da metade dos homicídios ocorridos no Brasil.<sup>29</sup> Malgrado a importância do tema, outras comparações envolvendo diferentes tipificações criminosas tornam-se inviáveis pela inexistência de informações, à exceção dos últimos três anos, quando o Ministério da Justiça passou a divulgar o número de registros policiais referentes a doze tipos de delitos contra a pessoa, contra a propriedade e contra os costumes nas capitais brasileiras.

Se os dados de homicídios do Ministério da Saúde (ver gráfico 5), que seguem até 1999, informavam uma maior deterioração da criminalidade nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo *vis-à-vis* o resto do país, as mais recentes informações divulgadas pelo Ministério da Justiça (MJ),<sup>30</sup> que contemplam os anos de 1999 a 2001, embutem uma dupla mensagem. Ao mesmo tempo em que parece estar ocorrendo uma inflexão no sentido de amenizar o crescimento da criminalidade nas capitais do Sudeste, parece simultaneamente estar havendo um aumento da criminalidade em

28. Conforme apontado na tabela 13, enquanto no Brasil 73,6% dos homicídios são resultantes de perfuração por armas de fogo, nos Estados Unidos esse índice é de 43%.

29. O gráfico 5 mostra que dos cerca de 533 mil homicídios ocorridos no Brasil entre 1981 e 1999, 260 mil ocorreram no Rio de Janeiro e em São Paulo. De fato, o crescimento monótono no número e na taxa de homicídios no Brasil observado desde 1992 tem sido peremptoriamente influenciado por esses dois estados, que em oito anos apresentaram um aumento conjunto na taxa de homicídio por 100 mil habitantes, que passou de 36,6 para 59,6 em 1999.

30. Cf. [www.mj.gov.br/Senasp/senasp/estat\\_crimes.htm](http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/estat_crimes.htm).

muitas capitais do Nordeste e do Norte do país. Enquanto no Sudeste houve uma diminuição absoluta para os cinco delitos listados, no Norte e no Nordeste, principalmente, os crimes contra a pessoa têm aumentado paulatinamente.

TABELA 13

**Taxa de homicídios por projétil de arma de fogo (PAF) de países selecionados**

(Por 100 mil habitantes)

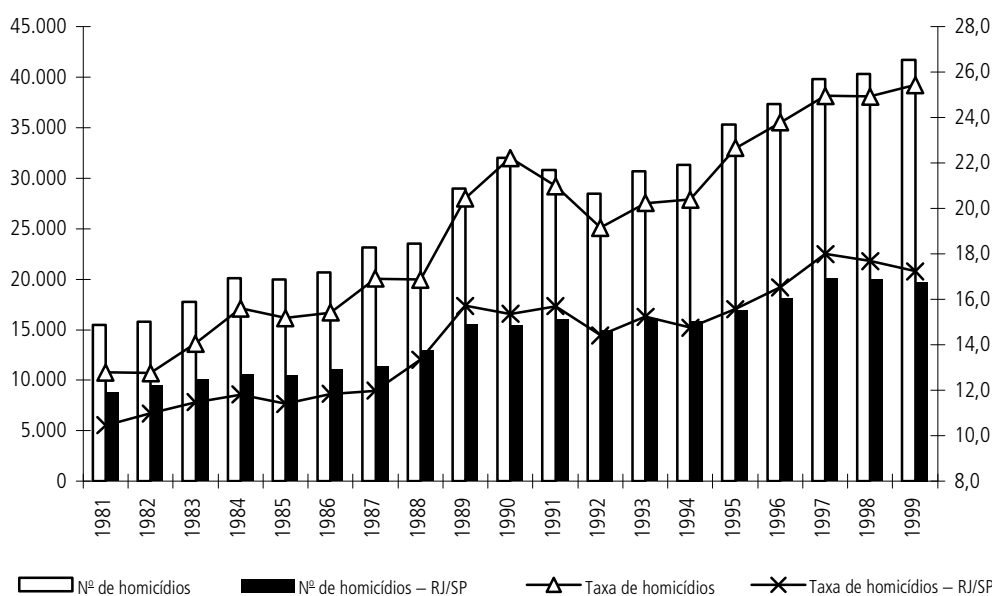
	Taxa de homicídios	Taxa de homicídios por PAF	Nº de homicídios por PAF/Nº de homicídios.
Brasil	25,4	18,7	73,6
Holanda	1,1	0,5	45,5
Estados Unidos	9,3	4	43,0
Luxemburgo	1,5	0,5	33,3
Croácia	5,3	1,5	28,3
Kuwait	3,9	0,8	20,5
Noruega	1	0,2	20,0
República Eslovaca	2,3	0,4	17,4
Eslovênia	3	0,5	16,7
Finlândia	2,5	0,4	16,0
Austrália	2	0,3	15,0
República Checa	2,8	0,4	14,3
Dinamarca	2,5	0,3	12,0
Moldávia	12,4	1,2	9,7
Estônia	23,7	2,1	8,9
Hungria	3,7	0,3	8,1
Alemanha	2,5	0,2	8,0
Lituânia	12,5	0,5	4,0
Romênia	3,7	0,1	2,7
Coréia	1,5	0	0,0
Japão	0,7	0	0,0

Fonte: OMS/WHOSIS/Wmd (retirado de Waiselfisz, 2002); SIM/Datasus; IBGE; Crime Trends (ONU).  
Obs.: Os dados referem-se ao último ano disponível por país.

GRÁFICO 5

**Número e taxa de homicídios no Brasil e no Brasil menos RJ e SP**

(Por 100 mil habitantes)



Fonte: SIM/Datasus; IBGE.

Elaboração: Ipea.

As informações expõem uma situação preocupante acima de tudo em relação a Porto Velho, Boa Vista e Belém, no Norte, João Pessoa, Maceió e Salvador, no Nordeste, além de Curitiba e Distrito Federal, conforme indicado na tabela 14. Dois elementos são fundamentais nessa análise: o nível das taxas de delitos por 100 mil habitantes, que em muitas dessas capitais chegam a superar aquelas relativas às do Rio de Janeiro e de São Paulo, e o aumento das taxas ano a ano.

Inúmeras pesquisas evidenciaram quantitativamente o impacto de algumas variáveis estruturais que condicionam a criminalidade, como a inércia criminal e o crescimento demográfico.<sup>31</sup> As mensagens implícitas nesses trabalhos sugerem que: *i*) a tarefa de manutenção da ordem pública e da paz social é infinitamente mais fácil em ambientes com baixos índices de criminalidade; e *ii*) a dinâmica do processo epidemiológico da criminalidade é tal que um aumento nos índices de criminalidade de uma determinada região pode engendrar uma rápida deterioração das condições de segurança pública desta. Com isso, os dados da tabela 14 informam que, além de se manter o enfoque na diminuição da criminalidade nas regiões tradicionalmente mais violentas do país, como Rio e São Paulo – onde a dinâmica criminal é em grande parte influenciada pelo crime organizado e pelo narcotráfico, mais especificamente –, há de se tomar medidas efetivas para conter o avanço da criminalidade em outros estados e capitais, como os apontados anteriormente, sem o que os custos e os esforços necessários para manter a paz social serão muito superiores no futuro.

TABELA 14

**Taxa de delitos nas capitais brasileiras**

(Por 100 mil habitantes)

Capitais	Homicídios dolosos			Lesão corporal			Latrocínio			Roubo de veículos			Furto de veículos		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
<b>Norte</b>															
Porto Velho	42,3	51,1	57	1690,4	1906,4	1590,3	1	3,9	5	45,5	101	89,7	109,8	81,3	87,9
Rio Branco	29,7	37,5	33,3	379,5	947,6	853,8	-	0,4	0	-	2,4	0,8	9,2	32	24,9
Manaus	32,3	30,2	21,8	886,7	951,6	1103,3	0,6	0,7	1,2	22,2	14,9	11,3	45,7	31,9	28,9
Boa Vista	44,3	27,4	23,5	170,5	402,9	543,4	-	5	0	4,8	1,5	10,6	143,6	41,4	119,9
Belém	15,1	19,4	24,4	635,5	687,4	667,8	1,9	1,6	1,5	35,3	51,1	40,3	30,7	20,3	32,5
Macapá	53,1	61,8	30,1	1992,3	1836,5	1295	-	-	0,7	-	-	3,7	-	-	4,7
Palmas	-	-	17,9	-	-	256,5	-	-	2	-	-	13,9	-	-	59,6
<b>Nordeste</b>															
São Luiz	-	-	19,8	-	-	743,3	-	-	2,6	-	-	13,3	-	-	24,1
Teresina	-	-	12,8	-	-	514,6	-	-	0,7	-	-	29,2	-	-	50,4
Fortaleza	22,5	22,2	23,9	50,5	38,6	43,2	1,3	2,3	0,7	22,8	43,4	50,4	15,2	34,3	71,5
Natal	16,4	14,3	10,4	452,4	444,7	439,7	1,6	0,7	0,3	38,8	44,5	33,1	108,3	97,1	93,3
João Pessoa	23,1	34,3	30	47,1	45,2	357,4	0,9	0,8	0	9,2	11,4	12,8	21,4	15,7	43,5
Recife	52,2	65,4	49,6	199,5	225,5	288,2	0,6	0,1	1,7	148,5	257,1	87,5	103,5	157,1	31,7
Maceió	20,3	23,6	23,5	68,4	114,7	85,5	0,3	-	0,1	6,9	2,5	13,9	24,5	6,3	19,9
Aracaju	46,7	46,8	25,6	321,8	-	244,5	5,2	-	0,4	14,8	-	12,4	42	-	29,9
Salvador	25,6	26,4	29	707,3	566,7	595,4	0,6	0,8	0,9	65,3	54,5	73,6	75,3	63,3	81,5
<b>Sudeste</b>															
Belo Horizonte	23,6	31,4	30,1	831	801,9	801,6	-	0,3	0	9	-	-	392,9	424,3	362
Vitória	106,4	52,7	63,2	460,4	815,9	456,7	-	6,5	0,3	-	-	38,2	-	-	185,8
Rio de Janeiro	37,4	37,8	35,6	744,4	627,9	650,1	1,1	1,2	1,7	370,9	322,4	326,3	250,7	196,4	198,4
São Paulo	54,4	51,1	49,3	529,6	489,6	464,1	3	1,9	2	544,1	589,8	498	601,5	581,2	536
<b>Sul</b>															
Curitiba	20,1	22,7	27,3	294,5	294,4	410,3	0,3	0,8	0,9	49,4	68,4	-	534,8	386,8	514,4
Florianópolis	6,7	7	12,8	1233,3	1207,1	1162,6	0,7	0,6	0	5,3	2	2,3	219,6	136,1	174,2
Porto Alegre	17,4	20,9	18,2	1395,6	1449,1	1478,7	4,7	5,9	5,4	166,4	209,8	220,3	408,8	447,9	497,8
<b>Centro-Oeste</b>															
Campo Grande	33,4	35,7	27,5	525,4	476,2	368,6	2	1,2	0,9	37,7	56,4	32,8	126,4	158,5	136,5
Goiânia	21,9	16,9	17,8	355,9	400,5	534,4	1,3	2,2	1,1	92,9	64,5	71,5	183,1	133,5	146,5
Distrito Federal	24	28,1	25,3	870,1	931,3	938,6	2,7	4	3,7	79,5	79,4	97,4	281,3	305,4	328,8

Fonte: Secretaria Estadual de Segurança Pública; MJ/Senasp/Decasp/Coordenação Geral de Informação, Estatística e Acompanhamento das Polícias; IBGE – Estimativas da População 1999, Censo 2000 e Estimativas da População 2001.

31. Cf. Cerqueira, D. R. C. e Lobão, W. J. Condições sociais, polícia e o setor de produção criminal. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (no prelo).

## Acompanhamento de políticas e programas

Analisando-se a execução orçamentária do Ministério da Justiça de 1995 a 2002, verifica-se o fato apontado anteriormente de que apenas no ano 2000 o governo federal passou a atuar de forma mais decisiva na questão da segurança pública. A tabela 15 mostra que significativa parte do orçamento do Ministério da Justiça, entre 1995 e 1999, era tradicionalmente orientada para gastos com pessoal e com outras despesas correntes. Somando-se os gastos com investimentos e transferências, em que se incluem as despesas para viabilização de programas e ações, observou-se que estes corresponderam, em média de 1995 a 1999, a 7,6% da execução orçamentária total do MJ. Nos dois anos subsequentes, quando foi inaugurado o PNSP, essa participação aumentou para 18,6% e para 26,9%, respectivamente. Com a constituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, foram adicionados, em 2000 e 2001, ainda mais R\$ 252 milhões e R\$ 397 milhões, respectivamente, aos programas de combate à violência e criminalidade. Os recursos federais para intervenções nos vários programas<sup>32</sup> (no âmbito do Ministério da Justiça) aumentaram de cerca de R\$ 127 milhões, em 1995, para cerca de R\$ 1.352 milhões, em 2001,<sup>33</sup> o que ilustra de forma bastante significativa a mudança de postura do governo federal quanto à sua co-participação nas políticas públicas relacionadas à segurança, à justiça e à cidadania.

TABELA 15

### Detalhamento da execução orçamentária e financeira das despesas do Ministério da Justiça – Orçamento de 1995-2001

(Em dezembro de 2001)

Fontes de financiamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pessoal	1.741.273.967	2.045.528.720	2.439.074.291	2.419.846.009	2.309.825.756	2.446.019.841	2.056.332.626
Pessoal e Encargos Sociais	1.116.771.072	1.292.368.198	1.560.678.457	1.461.800.715	1.336.415.559	1.468.711.676	1.228.621.211
Aposentados e Pensionistas	624.502.895	753.160.522	878.395.835	958.045.294	973.410.197	977.308.165	827.711.416
Outras Despesas	338.565.085	426.066.876	462.811.653	511.001.160	492.301.184	583.929.743	733.549.690
Juros e Encargos da Dívida	131.015	117.148	96.281	78.621	52.363	5.711.487	12.737.318
Outras Despesas Correntes	294.733.144	365.175.845	407.141.406	386.521.445	444.957.979	420.923.967	508.657.921
Investimentos	41.597.875	58.471.838	53.332.299	122.068.427	44.208.906	155.287.605	190.625.131
Inversões Financeiras	42.975	122.158	39.046	-	884.924	-	6.006.000
Amortização da Dívida	2.060.077	2.179.888	2.202.621	2.332.666	2.197.012	2.006.685	15.523.321
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-	-	-	-
Transferências	85.573.199	133.187.498	202.634.320	258.787.215	94.288.524	503.348.084	765.194.269
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	67.410.342	98.475.005	161.325.609	216.179.865	42.685.805	461.859.487	678.539.027
Transferências a Municípios	1.181.008	2.290.930	7.673.035	6.239.430	3.910.197	1.996.979	21.362.566
Transferências a Instituições Privadas	15.750.468	24.141.020	31.613.916	27.426.651	34.025.830	30.057.199	38.847.530
Transferências a Organismos Internacionais	1.231.380	8.280.543	2.021.760	8.941.269	13.666.692	9.437.419	26.445.146
Total	2.165.412.251	2.604.783.095	3.104.520.264	3.189.634.383	2.896.415.464	3.533.297.668	3.555.076.586
Investimentos + Transferências	127.171.073	191.659.336	255.966.619	380.855.642	138.497.430	658.635.690	955.819.400
FNSP	-	-	-	-	-	252.622.256	397.008.765

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2001 com base no IGP-DI.

A tabela 16 apresenta a execução financeira de programas mais estritamente relacionados à segurança pública. As maiores despesas no período 1995-1999 concentraram-se em dois programas: o de Custódia e Reintegração Social (orientado para investimentos

32. Os programas mencionados não se referem apenas ao combate à violência, mas também a questões relacionadas aos direitos humanos e à cidadania, entre outros.

33. Não está incluído o Fundo Penitenciário Nacional, do qual originam os recursos para a Reestruturação do Sistema Penitenciário Nacional.

no setor penitenciário, que a partir de 2000 passa a figurar como Reestruturação do Sistema Penitenciário); e o de Policiamento Civil, cuja quase totalidade dos gastos se refere ao reaparelhamento da Polícia Federal – programa que passa, a partir de 2000, a se chamar, explicitamente, Modernização da Polícia Federal. Com a introdução do PNSP em 2000, além desses programas, outros três passaram a atrair parcela muito substancial das verbas, quais sejam: Combate ao Crime Organizado, Segurança nas Rodovias Federais e Segurança do Cidadão. Além desses, cabe notar o aumento paulatino das dotações para o Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, a despeito da diminuição dos recursos totais ocorrida de 2001 para 2002.

O Programa de Reestruturação do Sistema Penitenciário conta com um importante instrumento de financiamento, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.093, de 3/3/1994. Cerca de 95% dos recursos desse Fundo têm sido destinados aos estados para a construção, a ampliação, a reforma e o reaparelhamento dos estabelecimentos penitenciários. De 1995 a 2002, a aplicação de recursos<sup>34</sup> (em valores constantes de dezembro de 2001) somou cerca de R\$ 940 milhões, o que possibilitou o acréscimo de 92 mil vagas ao sistema carcerário, ou um aumento de 139% nesses oito anos. Com isso, o déficit de vagas, que era de 72 mil, diminuiu para cerca de 28 mil vagas – atualmente a população do sistema penitenciário é de 186 mil detentos para as 158 mil vagas existentes.<sup>35</sup> Tomando-se como base o aumento médio da população carcerária nesses oito anos (3,7% a.a.) e o aumento do número de vagas observado (10,9% a.a.), seriam necessários outros dois anos e meio para eliminar o déficit atual. Contudo, inúmeros fatores concorrem para alterar esse resultado: *i*) o eventual aumento do número de encarcerados em face do esforço de combate à criminalidade, que pressupõe uma reformulação e uma maior eficiência nos outros elos do fluxo de justiça criminal – diga-se polícia, Ministério Público e justiça, o que pode implicar um crescimento da demanda por vagas além do observado; *ii*) o papel efetivo das penas alternativas à privação de liberdade dentro da política criminal nos próximos anos;<sup>36</sup> *iii*) a necessária realocação de detentos (muitas vezes, condenados) hoje sob a responsabilidade das secretarias de segurança nas delegacias de polícia (o que fere a lei) – que chegam a somar 63 mil reclusos; e *iv*) a execução dos mandados de prisão expedidos e não cumpridos.

Ao mesmo tempo em que o governo federal cumpriu com a importante missão de financiar os investimentos para o sistema penitenciário – arcou com cerca de 85% dos recursos para construção dos estabelecimentos prisionais –, ele também abriu mão, em parte, de atuar como um indutor efetivo do processo de reformulação e saneamento deste sistema. Isso ocorre em virtude da inexistência de um mecanismo de orientação dos recursos do Funpen que viesse a motivar os estados a orientarem suas ações para a eficiência no uso dos recursos e para o cumprimento do preceituado pela Lei de Execução Penal (LEP) – Lei nº 7.210, de 7/7/1984. Atualmente, com base no que determina o Decreto-Lei 1.093, de 3/3/1994, os estados da Federação elaboram os

34. Em relação a 2002, considerou-se a dotação ao invés dos valores aplicados.

35. Estamos considerando apenas o sistema prisional. Os detentos e as vagas sob o controle da polícia não estão computados.

36. A esse respeito, o governo federal vem implementando o Programa de Penas Alternativas (Ação nº 107 do PNSP), tendo sido inauguradas algumas centrais de Penas e Medidas Alternativas. Não obstante, as extensões dessas ações ainda são bastante limitadas e dependem de uma maior articulação com as varas criminais, com empresas e instituições do governo, do setor privado e do terceiro setor, além da necessária estruturação administrativa para prover o acompanhamento das medidas.

projetos, cabendo ao Ministério da Justiça (Departamento Penitenciário Nacional – Depen) aprová-los ou não, liberando os recursos conforme o previsto – havendo a contrapartida dos estados na proporção de 20% ou 30%, a depender da região – para que os próprios estados executem o projeto. Não há, todavia, qualquer critério de condicionalidade para a cessão desses recursos, seja em relação às condições de preservação e manutenção do imobilizado dos sistemas prisionais estaduais, seja quanto ao cumprimento da LEP, ou ao provimento dos serviços minimamente desejáveis para ensejar a reinserção social do apenado. Com isso, geram-se três tipos de distorções.

Primeiro, em face da escassez de recursos dos governos estaduais e da falta de comprometimento com a questão penitenciária (reflexo da baixa visibilidade política do tema, exceto em momentos de rebeliões), uma estratégia dominante para as administrações estaduais é a subalocação de recursos para a manutenção e o bom funcionamento dos sistemas carcerários estaduais – já que sempre caberá a interposição de novos projetos. Desse modo, os governos estaduais terminam economizando verbas próprias, contando com os recursos futuros do Funpen; isso acarreta uma deterioração e a uma depreciação acelerada real do imobilizado físico das unidades prisionais. Ademais, essa deterioração é reforçada pelas rebeliões, não raras vezes motivadas justamente pelas condições insalubres (e muitas vezes desumanas) em que vivem os apenados.

Em segundo lugar, como os projetos (e as suas execuções) são de autoria dos estados, perdem-se inúmeras oportunidades de economias de escala e de eficiência quanto ao leiaute dos projetos, no que diz respeito aos requisitos de segurança, custos fixos e operacionais e de funcionalidade. Por exemplo, os estados elaboram projetos arquitetônicos de unidades prisionais numa sobreposição de atividades (já que cada um pode elaborar o seu próprio projeto), sendo que muitas vezes um determinado projeto pode estar associado a um maior custo fixo e operacional do que um outro modelo adotado por outro estado. Desse modo, seria interessante que, em vez de se gastarem recursos na elaboração de uma infinidade de projetos diferentes, uns mais eficientes do que outros, se adotassem determinados modelos (a depender do objetivo da unidade prisional em relação a um vetor de atributos que incluísse segurança, funcionalidade, oferta de serviços, etc.), para que aos estados coubesse a escolha. Outrossim, a contratação e a aquisição de bens e serviços poderiam ser melhor racionalizadas (e melhor monitoradas) se houvesse uma centralização da execução dos projetos pelo próprio Depen.

Por último, o atual modelo não gera incentivos para que os sistemas prisionais sejam orientados para prover a reintegração social do detento. Atualmente, as poucas experiências bem-sucedidas de programas voltados para a reinserção do recluso normalmente são resultado de ações pontuais e de esforços pessoais de diretores de instituições do sistema penitenciário, de ONGs e de igrejas, que não fazem parte de um esforço orgânico, coordenado e sistemático, cujas boas experiências venham a ser difundidas e replicadas em outras unidades.

Para que o Ministério da Justiça possa migrar da posição de mero financiador para a de indutor e líder das reformas e do saneamento necessário do Sistema Penitenciário Nacional, há de se desenvolver instrumentos de gestão que permitam a utilização de recursos do Funpen com base na condicionalidade acerca da *performance* dos estados. Para tal se fará necessária a elaboração de um minucioso diagnóstico dos sistemas estaduais, no qual cada uma das 922 unidades prisionais seja acompanhada de informações acerca das condições de infra-estrutura e de funcionalidade e do

perfil socioeconômico dos apenados e servidores. Além dessas, devem ser elaboradas informações sistemáticas sobre o inter-relacionamento e a produção de outros atores pertencentes ao sistema penal – como varas de execução penais, promotorias, procuradorias, conselhos penitenciários e secretarias de segurança pública.

O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, em 2000, destinou parte substancial dos seus recursos à implantação de serviços de atendimento às medidas socioeducativas e à assistência à reinserção social do egresso do sistema socioeducativo. Em 2001, quando a dotação de recursos para este programa mais do que dobrou e, em 2002, quando estes recursos somaram R\$ 26 milhões, privilegiou-se a construção de unidades de atendimento a adolescentes em conflito com a lei, ainda que aquelas destinações priorizadas em 2000 também tenham sido contempladas com volumes de recursos crescentes. No total, a dotação dos últimos três anos para o programa em questão totalizou cerca de R\$ 50 milhões, em que a maior parte desses recursos foi destinada para a construção de novos estabelecimentos ou para a implantação de serviços socioeducativos que visavam à reintegração do menor infrator.

TABELA 16

**Detalhamento da execução orçamentária e financeira das despesas da área de segurança por programas**

(Em R\$ de dezembro de 2001)

Programas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
15- Custódia e Reintegração Social	66.305.140	66.675.467	118.569.508	176.987.296	31.755.974	-	-	-
45- Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais		19.524	35.397	53.642	1.686.898	-	-	-
174- Policiamento Civil	60.128.833	98.777.258	119.201.342	91.713.825	109.970.151	-	-	-
179- Serviços Especiais de Segurança	-	-	-	-	892.974	-	-	-
152- Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	-	-	-	-	-	7.088.870	16.410.289	26.259.416
156- Combate à Violência contra a Mulher	-	-	-	-	-	1.246.272	2.293.967	4.625.000
661- Reestruturação do Sistema Penitenciário	-	-	-	-	-	158.756.199	268.112.644	204.805.760
662- Combate ao Crime Organizado	-	-	-	-	-	102.714.076	23.787.356	31.801.801
663- Segurança nas Rodovias Federais	-	-	-	-	-	78.943.668	102.319.504	62.074.820
664- Modernização da Polícia Federal	-	-	-	-	-	107.194.687	145.486.052	155.383.274
665- Nacional Antidrogas	-	-	-	-	-	1.943.627	2.477.969	2.391.219
666- Segurança do Cidadão	-	-	-	-	-	296.027.390	420.710.329	358.062.372
668- Paz nas Escolas	-	-	-	-	-	1.104.180	2.954.538	4.848.000
669- Controle do Tráfego Internacional em Portos, Aeroportos e Fronteiras	-	-	-	-	-	1.282.755	15.833.645	11.000.000
670- Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	-	-	-	-	-	6.627.708	9.112.104	10.246.300
<b>Total</b>	<b>126.433.974</b>	<b>171.482.581</b>	<b>242.994.957</b>	<b>268.754.762</b>	<b>144.305.998</b>	<b>762.929.432</b>	<b>1.009.498.398</b>	<b>871.497.962</b>

Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2001 com base no IGP-DI.

O aporte de recursos para a crucial questão do tratamento do menor infrator contrasta, contudo, com a falta de uma maior reflexão e de uma ampla discussão em torno do tema, uma vez que os recursos foram envidados sem que fossem elaborados uma avaliação e um diagnóstico a respeito da atual situação dos sistemas socioeducativos no Brasil, que contemplassem indicadores minimamente confiáveis a respeito de variáveis básicas em torno do quantitativo de menores internos e provisórios, da estrutura e da funcionalidade das unidades de “tratamento” e da eficiência das interconexões entre os vários atores envolvidos (juizado, promotoria, defensoria, conselhos, secretarias estaduais, etc.), no sentido de alcançar o proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Percebeu-se também a ausência de um prévio debate mais abrangente em torno de um modelo de gestão do funcionamento das “unidades de

tratamento”, das responsabilidades, dos limites e das interconexões dos atores envolvidos e da lógica de funcionamento do sistema como um todo – o qual se balizasse na idéia da reinserção social e do tratamento do menor infrator, tendo como base um modelo pedagógico consistente, já que o atual se encontra virtualmente falido<sup>37</sup> e não contribui de forma alguma para cumprir o preceituado no artigo 124 do ECA, a saber, propor o tratamento e a reinserção social do menor infrator.

Para o aparelhamento e a modernização da Polícia Federal, foram destinados<sup>38</sup> R\$ 888 milhões de 1995 a 2002. Nesse cálculo, estão incluídos os R\$ 480 milhões gastos com o Programa Policiamento Civil (que vigorou entre 1995 e 1999) e os R\$ 408 milhões relativos ao Programa Modernização da Polícia Federal,<sup>39</sup> que compreendeu o período de 2000 a 2002. Os recursos foram em grande parte destinados para três finalidades: aumento do número de postos e construção de delegacias da Polícia Federal (foram inauguradas dezoito novas delegacias em vários estados); maior estruturação da Polícia Federal na Região Amazônica; e modernização tecnológica.

Várias medidas foram tomadas para o Combate ao Crime Organizado, tendo sido aplicados R\$ 158 milhões nos últimos três anos,<sup>40</sup> quando muitas operações a fim da erradicação de pés de maconha e da apreensão de outras drogas foram desencadeadas. Observaram-se também outras operações conjuntas envolvendo, além da Polícia Federal, a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as polícias estaduais.

O combate ao narcotráfico e ao crime organizado, Compromisso nº 1 do PNSP, deve efetivamente constar como uma das prioridades centrais do governo federal para a manutenção da paz social, tendo em vista que a capilaridade das redes criminais transcende os limites dos estados (e mesmo do país) não apenas do ponto de vista geográfico, mas sob a ótica informacional. Após as primeiras experiências, mais pontuais, em que se procurou integrar forças de órgãos diferentes de várias esferas governamentais, nas chamadas forças-tarefa, o conhecimento adquirido deveria constituir uma base em que fosse desenvolvido um sistema de coordenação e atuação conjunta permanente entre a Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Gabinete Institucional, as secretarias estaduais de Segurança e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), criado pelo art. 14 da Lei nº 9.613, de 3/3/1998 – em que a este último, por meio da sua Secretaria Executiva, caberia um papel mais pró-ativo na identificação das redes criminosas, o que é estipulado o art. 9º desta lei.

---

37. Desde 1990, quando se instituiu o ECA, formalmente o modelo das Febens foi abandonado, substituído por outras fundações e coordenadorias setoriais, a depender da organização institucional de cada estado. Na prática, contudo, nada mudou nas condições de vida dos menores infratores internados nos centros “socioeducativos” (Cf. Assis, S. G. et alii. Cumprindo medida socioeducativa de restrição de liberdade: perspectiva de jovens do Rio de Janeiro, 2002, mimeo). Os autores relatam, com base na aplicação de questionários, a percepção dos menores infratores internos (e dos seus familiares) em cinco estabelecimentos do sistema no Rio de Janeiro, em que recorrentemente as expressões “massacre”, “qualquer motivo é motivo de apanhar”, “castigo”, etc. aparecem nos depoimentos, explicitando os maus tratos e tortura sofridos cotidianamente por estes, o que lembra as descrições foucaultinas. Por outro lado, os próprios diretores desses estabelecimentos relatam a completa inadequação de funcionalidade ante a proposta pedagógica. No mesmo estudo, fica ainda flagrante a descoordenação entre os atores, os desencontros e a falta de informações mais básicas.

38. Em valores constantes de dezembro de 2001.

39. Os valores de 2002 são as dotações orçamentárias.

40. Os valores estão a preços de dezembro de 2001. Para 2002, foi considerado o valor das dotações orçamentárias.



Foram destinados ao Programa Segurança do Cidadão, nos últimos três anos, cerca de R\$ 1,074 bilhão.<sup>41</sup> Este programa conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública como fonte de financiamento, instituído pela Lei nº 10.201, de 14/2/2001. A lógica que determina o direcionamento dos recursos é análoga à do Funpen, em que os estados e municípios inter põem projetos para o Conselho Gestor do Fundo, capitaneado pelo Ministério da Justiça. A maior parte dos recursos do programa (R\$ 965 milhões), no período de 2000 a 2002, foi direcionada a três ações: Intensificação do Policiamento Ostensivo em Áreas Críticas (R\$ 498 milhões); Reaparelhamento das Polícias Estaduais (R\$ 240 milhões); e Implantação da Polícia Comunitária (R\$ 226 milhões).

Se, por um lado, o programa em questão, com o FNSP, foi instituído em momento bastante oportuno, em vista das dificuldades orçamentárias que os estados vêm enfrentando nos últimos anos, por outro lado, ele permite apenas que os estados reproduzam o modelo de instituição policial vigente, o que leva a crer, implicitamente, que um diagnóstico reducionista por trás da elaboração do Programa Segurança do Cidadão diga que o problema associado à produção policial no Brasil esteja relacionado meramente com a insuficiência de recursos. Não foram discutidos diagnósticos e eficiência da polícia no Brasil, tampouco se debateu amplamente um modelo de reestruturação das instituições policiais. Desse modo, relegou-se a discussão prioritária acerca da eficiência na alocação dos recursos, traduzida aqui pelo debate em torno de qual seria o modelo “ideal” de polícia a ser adotado,<sup>42</sup> para simplesmente a alocação de recursos em um modelo esgotado, conforme, aliás, observam Cerqueira e Lobão (*op. cit.*). Nesse trabalho, com base em séries temporais de homicídios entre 1981 e 2000, os autores fazem algumas simulações para antever os possíveis desafios que os próximos governos do RJ e de SP terão pela frente. É sintomático observar que ainda que a cada ano esses dois estados venham a elevar as despesas reais com segurança pública (diga-se polícia) em 10% ao ano, até 2006, pouco efeito haveria em termos de uma alteração da trajetória prevista para os homicídios, o que pode ser uma tradução do fato de os dados passados embutirem as informações acerca do esgotamento do modelo, ou da falência do modelo de polícia adotado atualmente, cujas bases institucionais remontam praticamente às mesmas existentes na primeira metade do século XIX – quando foi instituída a polícia permanente e regular no Brasil –, com suas mazelas e seus anacronismos.

## Conclusões

Observou-se o crescimento relativamente constante da criminalidade ao longo das duas últimas décadas, principalmente, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Em relação aos seus aspectos mais traumáticos, o país veio assistindo ao paulatino aumento dos homicídios de jovens (cada vez mais jovens), em que a arma de fogo

---

41. Valores em moeda de dezembro de 2001, que se referem às aplicações para os anos de 2000 e 2001 e às dotações orçamentárias para 2002.

42. Essa certamente é uma longa discussão. Nela a experiência internacional e vários estudos quantitativos, contudo, apontam para alguns lugares comuns que merecem maior atenção na estruturação de um novo modelo de polícia, como por exemplo: i) instituições policiais cumprindo o ciclo policial completo; ii) polícia comunitária; iii) instrumentalização técnica; iv) profissionais valorizados; v) treinamento contínuo; vi) transparência de informações e controle externo pela sociedade civil; vii) horários de trabalho que inviabilizem o trabalho privado paralelo; viii) orientação por metas e indicadores quantitativos; ix) flexibilidade dos estados para formatar o desenho institucional; e x) fluidez de informações do comando para as bases e vice-versa.

figura singularmente, em relação à experiência internacional, como o instrumento de perpetração desse tipo de crime, superando de longe outros países, mesmo aqueles, como os EUA, que fazem apologia ao uso desta. Os dados provenientes dos registros policiais relativos às capitais brasileiras divulgados pelo Ministério da Justiça, para os últimos três anos, embutem, entretanto, uma grande preocupação: estaria em processo uma segunda onda de criminalidade atingindo capitais fora do eixo RJ/SP? Nesse caso, uma pronta intervenção coordenada que levasse em conta as disparidades regionais seria crucial.

Se, por um lado, o aumento da violência, percebido e refletido pelas pesquisas de opinião e mesmo pelo debate político, não tem relação com alguma explosão súbita de criminalidade ocorrida nos últimos anos, por outro lado, a percepção deste deve estar associada à dimensão que o crime organizado – principalmente o narcotráfico – vem tomando nestes últimos anos. Nesse ínterim, o fato novo consistiu nas ações terroristas cometidas pelos narcotraficantes, que desde setembro de 2002 vêm praticando, principalmente no Rio de Janeiro, atos orquestrados de ataques a prédios públicos, ao comércio, ao sistema de transporte coletivo e a outros alvos que possam ao mesmo tempo representar uma demonstração de poder e uma mensagem de intimidação aos poderes públicos constituídos e à sociedade como um todo.

As informações acerca da execução orçamentária no âmbito do Ministério da Justiça apontaram para a inflexão de interesses do governo federal com a questão da segurança pública. Esse passou a atuar de forma mais decisiva a partir da introdução do PNSP em 2000. De 1995 a 1999, verificou-se que os únicos programas nessa área se relacionavam ao aparelhamento da Polícia Federal e aos investimentos no Sistema Penitenciário Nacional. Com efeito, as aplicações em programas ligados à segurança pública<sup>43</sup> aumentaram de R\$ 128 milhões, em 1995, para R\$ 871 milhões,<sup>44</sup> em 2002. No total, foram gastos nesses oito anos de governo com os programas selecionados cerca de R\$ 3,6 bilhões (ver tabela 16).

O estados vêm passando por severas limitações de recursos. Nesse cenário, o comprometimento do governo federal com a questão da segurança pública (que até então era praticamente exclusivo dos estados) e com a subsequente cessão de recursos para as unidades subfederativas é uma notícia alvissareira. A despeito disso, algumas observações podem ser feitas à *performance* do governo federal quanto à sua intervenção nesses últimos três anos, balizada no PNSP, que envolveu 124 ações e se traduziu numa carta de intenções bastante ambiciosa, com propostas e programas, entre outros pontos, direcionados a todos os elos do fluxo de justiça criminal, começando pela polícia (com o Programa Segurança do Cidadão); passando pelo Ministério Público e pela Justiça (com propostas de Reformulação do Código Penal e do Código do Processo Penal); e terminando com o Sistema Penitenciário Nacional (com o Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário).

Primeiramente, ficou visível a falta não só de um diagnóstico mais geral acerca de como as grandes questões listadas se relacionam, mas, sobretudo, ficou clara a ausência de diagnósticos mais precisos sobre cada questão, em particular, que permitissem uma compreensão mais exata das vicissitudes presentes nos vários campos. Isso se

---

43. Em valores reais, a preços de dezembro de 2001.

44. Na verdade, estes últimos valores se referem a dotações orçamentárias.

deu, por exemplo, em relação aos programas considerados anteriormente, a saber: Segurança do Cidadão, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Reestruturação do Sistema Penitenciário, Combate ao Crime Organizado, entre outros. Em segundo lugar, não houve um debate mais amplo e uma definição mais precisa acerca de modelos ideais de funcionamento das instituições em que se queria intervir, de modo que os recursos terminaram sendo destinados à reprodução dos modelos anteriores constituídos. Mais uma vez o Programa Segurança do Cidadão é um exemplo capital dessa assertiva. Mais de R\$ 1 bilhão foi gasto nesses três últimos anos, principalmente para compra de veículos e intensificação do policiamento ostensivo, o que faria supor que o problema das polícias no Brasil se refere meramente à insuficiência de recursos, mais do que ao esgotamento de um modelo policial ultrapassado. Em terceiro, a maioria dos programas foi implementada a despeito de uma definição de prazos e metas relacionados à operacionalização dos meios e dos resultados desejáveis. Não se elaboraram indicadores que permitissem a aferição e o monitoramento dos resultados. Em quarto lugar, como conseqüência dos problemas listados anteriormente, as ações foram não focalizadas e padeceram de organicidade. Por fim, o governo federal, ao não possuir modelos de referência (de polícia, do sistema penitenciário, do sistema socioeducativo para menores infratores, etc.) e indicadores pormenorizados, abriu mão de atuar como um indutor das reformas necessárias e não introduziu mecanismos de condicionalidade na cessão de recursos para as unidades subfederativas.

Portanto, na pauta das discussões para o próximo governo, três pontos parecem cruciais: *i*) a fixação de arcabouços institucionais e funcionais orgânicos que sirvam de orientação para as ações e alocações de recursos do governo federal, principalmente em relação a modelos de polícia, de justiça, de sistema penitenciário e de sistema socioeducativo para menores infratores; *ii*) a elaboração de um programa de intervenção social, com ações multidisciplinares e interinstitucionais permanentes e focalizadas geograficamente, que permita descolar a criminalidade da *performance* macroeconômica nas suas raízes sociais;<sup>45</sup> e *iii*) o desenvolvimento de indicadores que permitam monitorar as ações e aferir os seus resultados, associado ao estabelecimento de um órgão gestor das informações nacionais de segurança pública, o qual integre dados criminais provenientes de registros policiais, pesquisas de vitimização e de outras fontes pertencentes às instituições do sistema de justiça criminal, de um lado, e dados socioeconômicos de eventuais infratores que deram entrada nesse sistema e dos demais indivíduos residentes nas várias regiões do país, de outro lado.

Por último, talvez a missão mais árdua do próximo governo no rumo da paz social passe pela necessidade de se reforçarem os laços e os sentimentos de coesão social, que dependem, sobretudo, da inclusão social de pobres, negros e outras minorias e, nos extratos ainda mais inferiores, dos reclusos no sistema penitenciário e no sistema socioeducativo para menores infratores (que vivem quase sempre em condições desumanas). Tudo isso sem preconceitos.

---

45. Em Cerqueira e Lobão (op. cit.), mostram-se evidências bastante substantivas de como os homicídios no RJ e em SP vieram condicionados, em grande parte, pelas raízes sociais, principalmente a desigualdade da renda, que representaria a ponta do iceberg do problema da exclusão social.