

SEGURANÇA PÚBLICA

Conjuntura

Dois elementos marcaram o primeiro semestre de 2003. Em primeiro lugar, uma série de atos proto-terroristas perpetrados por segmentos do crime organizado traumatizaram a sociedade, não apenas pelas tragédias em si, mas por representarem a continuidade de um movimento, iniciado em 2002, de utilização do crime como meio de afirmação política por tais grupos organizados, ligados principalmente ao narcotráfico. Entre esses atos, destacam-se as mortes dos dois juízes de Presidente Prudente, em São Paulo, e de Vitória, no Espírito Santo, além de inúmeros movimentos orquestrados para paralisar o comércio no Rio de Janeiro, os quais envolveram até incêndios a ônibus urbanos. Por outro lado, a reação desencadeada pela ousadia dos delinqüentes, ao mesmo tempo em que se renovava a política de segurança pública do governo federal, provocou a discussão de inúmeras propostas e idéias para a elaboração de programas e políticas de segurança pública no Brasil. Tal discussão se deu em bases minimamente consistentes, que fogem ao antigo e reducionista debate que confronta as longas penas de aprisionamento e a polícia dura – com direito a matar – com o pressuposto da exclusividade da raiz social do problema criminal. Essas discussões foram capitaneadas pelo (novo) Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)²⁴ e envolveram vários aspectos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à política antidrogas, à reforma policial, bem como a programas de cunho social com interface com a questão da segurança pública.

Pouco se fez, contudo, para desenvolver um sistema mínimo de informações em segurança pública que pudesse servir de termômetro para a mensuração da criminalidade no país, numa perspectiva temporal ou inter-regional, a despeito dos esforços envidados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que disponibilizou a taxa de sete crimes selecionados, por cem mil habitantes, ocorridos nos estados federativos em 2002. Segundo tais informações,²⁵ o Espírito Santo possuiu nesse ano a maior taxa de homicídios (55,1), seguido por Rio de Janeiro (42,3), Rondônia (34,6) e São Paulo (31,0). Em relação às taxas de furtos e roubos de veículos e de outros objetos, as maiores taxas situaram-se em Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, que revezaram de posição a depender do delito, conforme apontado na tabela 11.

Entretanto, tais informações devem ser observadas com cautela. Diante da inexistência de séries temporais de crimes reportados à polícia minimamente confiáveis, para a maioria dos estados, restaria alguma análise acerca da distribuição espacial dos delitos. Essa, por sua vez, fica totalmente prejudicada ante a questão da diferença das taxas de subnotificação e ante a heterogeneidade de taxonomia dos delitos por unida-

24. Preferiu-se a utilização do termo “novo” para distinguir do (antigo) Plano Nacional de Segurança Pública, de julho de 2002.

25. Disponíveis em <<http://www.mj.gov.br/senasp/noticias/rls260603%20mapacrime.htm>>.

de federativa. Por exemplo, o Rio de Janeiro, segundo tais informações, possui a segunda maior taxa de homicídios do país (42,2). Entrementes, quando se analisa com mais detalhe o sistema de classificação de delitos nesse estado,²⁶ observam-se outras rubricas como “lesão corporal seguida de morte”, “latrocínio” e “autos de resistência” (mortes perpetradas por policiais), que fazem o indicador chegar a 49,5 e que, se somados a “encontros de cadáver”,²⁷ resultam numa taxa de homicídios de 57,8. Por outro lado, sabe-se que a subnotificação aumenta à medida que crescem a incredulidade e o medo da população quanto à polícia local, o que implica dizer que diante da falta de pesquisas de vitimização, os dados de registros policiais de pouco ou nada valem para aferir a prevalência criminal, a percepção da sociedade quanto à polícia, ou a própria efetividade das polícias nas unidades federativas.

TABELA 11

Taxa de criminalidade para alguns crimes e estados selecionados em 2002

(Por 100 mil habitantes)

	Homicídios	Roubo de Veículo (a)	Furto de Veículo (b)	Total Veículos (= a + b)	Outros Furtos	Outros Roubos
DF	23,2	73,1	295,7	368,8	2843,3	1107,3
RJ	42,3	233,8	140,7	374,5	728,5	779,1
RS	12,5	75,9	172,1	248	2031	560,5
SP	31	224,8	276,8	501,6	1485,4	811,1

Fonte: Disponível em <www.mj.gov.br>

Com essa discussão, objetiva-se apontar um real perigo de esse conjunto de políticas e programas subjacentes ao Novo Plano Nacional de Segurança Pública – que, de forma inédita no Brasil, introduz um planejamento governamental na segurança pública consistente e orientado para as causas do problema (melhor do que exclusivamente para suas conseqüências,) – vir a sofrer um enorme desgaste e não engendrar aos resultados esperados, uma vez que está sendo erigido em bases frágeis. Um sistema de informações em segurança pública eficaz é peça crucial para a elaboração dos diagnósticos precisos e para a avaliação da efetividade e da relação custo-benefício dos vários programas, o que, em última instância, permite que os recursos sejam alocados eficientemente e que eventuais erros de estratégia e de tática não venham a ser sistemáticos, já que é possível identificar e aprender com o próprio erro.

O novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)

O PNSP foi idealizado com base em alguns princípios gerais que nortearam o estabelecimento de oito objetivos principais. *i)* promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos; *ii)* contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal; *iii)* aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado; *iv)* reduzir a criminalidade e a insegurança pública; *v)* controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas; *vi)* bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico; *vii)* ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais; e *viii)* valorizar as polícias e os

26. Disponível em <http://www.novapolicia.rj.gov.br/f_aisp2.htm>.

27. Obviamente, nem todo cadáver encontrado resulta de uma ação homicida.

policiais, reformando-as e requalificando-os, e levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos.

A gestão do PNSP segue a lógica tradicional dos ciclos PDCA,²⁸ com o planejamento baseado em diagnósticos precisos, execução, avaliação, monitoramento e redirecionamento das ações e recursos sempre que necessário. A execução dos programas, conforme apontado pela Senasp, ocorrerá por meio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada estado será feita pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constitui um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que opera por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem.

Os programas do PNSP devem ser de autoria dos estados e devem corresponder a tópicos de um Plano Estadual de Segurança Pública (Pesp), cujas orientações gerais são definidas *a priori* pela Senasp e cujos programas estão subjacentes a dois conjuntos de diretrizes: *i*) programas de reforma das instituições de segurança pública; e *ii*) programas de redução da violência. O primeiro conjunto de programas prioriza projetos e ações que envolvem a valorização e a formação profissional, a gestão do conhecimento, a reorganização institucional, a modernização da perícia, a articulação de ações sociais integradas junto a entidades da sociedade civil e o controle externo das polícias. Já o segundo conjunto de programas prioriza o gerenciamento de crises e conflitos, o combate à violência doméstica e de gênero, o acesso igualitário aos serviços de segurança pública, a administração do uso da força policial, a proteção e o apoio a vítimas e testemunhas e a repressão qualificada ao crime por tipologia (com projetos específicos para homicídios dolosos, tráfico de armas, drogas e seres humanos, lavagem de dinheiro e exploração sexual infanto-juvenil).

Além das medidas amparadas por esses dois conjuntos de programas, que pressupõem a ação integrada do governo federal com os demais entes subfederativos, o Ministério da Justiça (MJ) tem elaborado projetos orientados para o combate à lavagem de dinheiro, que resultaram em um plano com doze medidas, das quais ressaltam-se quatro que dependem da atuação conjunta do Banco Central, dos Ministérios da Fazenda e da Justiça, da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União. As medidas anunciadas foram: a necessidade de os bancos comunicarem ao Banco Central retiradas ou depósitos em espécie acima do valor de R\$ 100 mil; a criação do cadastro geral de correntistas; o estabelecimento do Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos; e a reestruturação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Tais medidas objetivam combater a lavagem de dinheiro a partir da identificação dos envolvidos, da repressão a essas operações e da recuperação dos recursos obtidos de modo ilícito. Sabe-se que o capital financeiro representa um dos fatores mais importantes para a estruturação do crime organizado. A lavagem do dinheiro e sua interface com o sistema financeiro permitem a reciclagem do capital que financia o comércio de ilícitos que, por sua vez, possibilita a acumulação de capital do crime e as fontes de recursos para a corrupção que, em última instância, favorecem a atuação em escala do crime organizado. Apesar da importância estratégica do combate à lavagem de dinheiro para coibir a criminalidade,

28. O ciclo *Plan, Do, Check and Action* (PDCA) de controles e processos é um método de gestão que representa o caminho a ser seguido para que as metas estabelecidas possam ser atingidas.

essa nunca foi alvo das preocupações das políticas de Estado, o que por si deixa assinalada a importância do projeto em questão.

Por outro lado, grande atenção tem sido conferida à necessária e urgente Reforma do Judiciário, na medida em que até uma nova Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça, foi estruturada para promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes a essa reforma. Trata-se de um tema não apenas crucial no que se refere à eficiência e à eficácia do processo judicial, mas polêmico e de difícil intervenção ante o exacerbado corporativismo e conservadorismo que norteiam as instituições integrantes do Judiciário. Não é por outro motivo que várias proposições legislativas têm sido feitas há décadas, especialmente a partir de 1988, para alterar tópicos do processo judicial e de sua estrutura institucional, sem, no entanto, ter avançado muito. A reforma pretendida, além de objetivar a modernização da administração do setor, tenciona promover a ampliação e o aprimoramento do acesso à Justiça, bem como conferir um maior grau de transparência da prestação jurisdicional. Portanto, três são as prioridades da SRJ: a elaboração de um diagnóstico preciso do setor, a modernização da gestão do Judiciário e a sua reforma constitucional. Em vista das dificuldades esperadas, o primeiro movimento da nova secretaria não poderia ser outro que o de fomentar um amplo debate nacional sobre os problemas e polêmicas que cercam o Judiciário.

Desafios e reflexões para as políticas de segurança

Estudos realizados pelo Ipea mostram que, independentemente dos investimentos realizados no aparato policial do Rio de Janeiro e de São Paulo, os efeitos sobre a diminuição das taxas de homicídios para os quatro anos subsequentes seriam pífios. Tais simulações ilustram algumas reflexões e críticas às políticas de segurança pública orientadas pelo PNSP de julho de 2002, já mencionadas em números anteriores deste periódico de que o debate deveria centrar-se não apenas na discussão de quanto se gastar em segurança pública, mas em como gastar, eficaz e eficientemente, os recursos. Deve-se então discutir acerca de um modelo de segurança pública que dê resultados efetivos a um menor custo para a sociedade. Além disso, entende-se que o modelo de segurança adotado no Brasil,²⁹ ao atuar apenas no elo final da cadeia de valor da produção criminal, passa ao largo das causas que geram a oferta crescente de crimes.

A lógica inerente ao atual modelo baseia-se em dois pilares: *i*) o eixo da segurança pública é centrado na polícia, cujo modelo é o de policiamento orientado para o incidente; e *ii*) as responsabilidades pela segurança pública urbana ficam essencialmente a cargo dos estados, sem que haja uma rede permanente de interconexões entre estados, governo federal e municípios. Como se sabe, o modelo tradicional de policiamento direcionado para o incidente, que se baseia no tripé detenção, incapacitação e reabilitação do delinqüente, supõe uma estrutura ágil para combater o crime, por meio de patrulhas fortuitas, respostas rápidas e investigações posteriores.³⁰ Conforme apontou Rosembaum (2002): “[esse modelo] requer que não se pense em problemas persistentes. Ao invés, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único”.

29. Refere-se aqui apenas à questão da criminalidade.

30. Vários estudos internacionais não conseguiram atestar a eficácia desse modelo, mesmo nos países desenvolvidos, como apontam Rosembaum (2002), Greenwood *et alii* (1977), Kelling *et alii* (1974) e Spelman *et alii* (1984).

A desarticulação histórica das várias esferas de governo permitiu que o crime organizado se fortalecesse, se capilarizasse e capitalizasse as inúmeras oportunidades geradas no rastro do esgarçamento social, o que criou amplo mercado, seja em termos de abundante oferta de mão-de-obra para os postos mais baixos da hierarquia criminal, seja em termos da demanda por ilícitos, como drogas, armas, contrabando e mercadorias roubadas.

O exercício mencionado sugeriu ainda que uma pequena melhora nos indicadores sociais geraria resultados surpreendentemente potentes, sendo que a diminuição da desigualdade da renda sintetizaria a real possibilidade de reverter a trajetória de crescimento dos homicídios.

A mensagem principal contida nesses estudos era apontar que o desafio das políticas públicas em segurança consiste em elaborar um planejamento estratégico consistente,³¹ no qual a orientação genérica dos programas contemplaria a articulação permanente das ações nas três esferas de governo, tendo como eixos: *i*) a constituição de um sistema de indicadores nacionais de segurança pública; *ii*) a reforma institucional do sistema de justiça criminal; *iii*) a ação permanente intergovernamental contra o crime organizado; *iv*) o estabelecimento de um modelo (efetivo) socioeducativo para os jovens em conflito com a lei; e *v*) a elaboração de projetos sociais orientados para o jovem.³²

Nesse sentido, o novo PNSP representa um marco histórico da intervenção do governo federal na questão da segurança pública e da criminalidade urbana. Enquanto o plano anterior significou, pela primeira vez, a assunção das responsabilidades do governo federal nessa questão via aporte de recursos, o plano ora em vigor avança no sentido de um planejamento consistente, que procura perseguir a eficácia e a eficiência de utilização dos recursos públicos, por meio do processo contínuo de elaborar diagnósticos, metas, avaliação e redirecionamento das ações, visando à efetividade e à relação benefício-custo delas. Portanto, mais do que se concentrar meramente nos efeitos e nas conseqüências da criminalidade, o PNSP procura atacar as virtuais causas que permitem a deterioração do problema ao focar as reformas institucionais, principalmente da polícia, a coibição à lavagem de dinheiro, a necessidade de integração institucional entre vários órgãos e várias esferas de governo e a necessidade de estabelecer programas sociais orientados para o jovem.

Conclusões

Ressaltada a importância e os acertos do novo PNSP, alguns pontos adicionais mereceriam maior atenção. Em relação a questões tópicas, na lista de prioridades das reformas institucionais deveria constar também uma proposição de um efetivo modelo socioeducativo para jovens infratores da lei. Com efeito, um esforço concentrado que envolvesse toda a sociedade poderia ser empreendido para o desenvolvimento em

31. O governo federal, por exemplo, gastou cerca de R\$ 2,3 bilhões, entre 2000 e 2002, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública, que consistiu num conjunto de 124 programas e ações, desprovido de prioridades, metas, tessitura interna que garantisse a organicidade das ações, indicadores de aferição da eficácia e eficiência¹ e que, no máximo representou aporte de recursos para a replicação do modelo exaurido, vigente até então. Para maiores detalhes, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 5. Ipea, 2002.

32. Ver Cerqueira e Lobão. Planejamento Estratégico da Segurança Pública. *Revista Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, março de 2003.

escala de projetos comunitários que tivessem três objetivos: a orientação, a supervisão e o desenvolvimento da auto-estima do jovem. No que concerne à política penal brasileira, deveria haver um aprofundamento do debate na busca de proposições efetivas para a transição de um modelo que hoje privilegia o aprisionamento para um sistema penal fortemente ancorado nas penas alternativas e no qual os estabelecimentos penais sejam orientados para a reinserção social do detento, consoante ao que determina a lei.

Por fim, o PNSP pressupõe dois pilares básicos: *i)* um sistema de informações de segurança pública que envolva, de um lado, informações de registros policiais e pesquisas de vitimização georreferenciadas que possam ser cruzadas com informações socioeconômicas e, de outro, a necessidade de se obter periodicamente informações acerca dos recursos do sistema de justiça criminal; e *ii)* um sistema e um método de avaliação quanto aos processos e resultados dos vários programas em segurança pública que possam aferir a efetividade e a relação custo-benefício de cada um deles, por região, para que se possa redirecionar, sempre que necessário, as ações.