

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Vanessa Campagnac

**Políticas Públicas de Segurança do Estado do Rio
de Janeiro (2003-2010)**

Niterói, 2014

Vanessa Campagnac

Políticas Públicas de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)

**Tese de Doutorado apresentada ao PPGCP
da Universidade Federal Fluminense,
como requisito parcial à obtenção
do Grau de Doutor em Ciência Política.
Área de Concentração: Estado e Sociedade**

Orientador: Prof.º. Dr.º. Ari de Abreu Silva

Niterói, 2014

VANESSA CAMPAGNAC

Políticas Públicas de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor
em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Orientador: Drº. Ari de Abreu Silva
Universidade Federal Fluminense

Profº. Drº. Carlos Henrique Aguiar Serra
Universidade Federal Fluminense

Profº. Drº. Cezar Honorato
Universidade Federal Fluminense

Profª. Drª. Paulo Jorge da Silva Ribeiro
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Profº Dr. Ana Luisa Vieira Azevedo
UniCarioca

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a algumas pessoas que fizeram parte da minha vida nesses últimos anos e, conseqüentemente, contribuíram para o processo de construção desse trabalho.

Inicialmente, meus agradecimentos ao orientador Ari de Abreu e ao coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, Carlos Henrique Aguiar Serra. Sem a ajuda de vocês essa tese nunca teria sido concluída. Muito obrigada pelo apoio e por terem concedido a prorrogação do prazo! Agradeço também aos demais membros da banca pela disponibilidade em participar da defesa e dar suas contribuições tão valiosas.

Agradeço aos professores Paulo Jorge Ribeiro e Ana Luisa Azevedo não somente pela participação na banca de defesa desse trabalho, mas também pelas ideias, pela amizade e pelo constante incentivo dado ao longo do tempo.

Não posso me esquecer de meus queridos colegas de turma Priscila Riscado e Leonardo Petronilha! Juntos, compartilhamos angústias, risadas, derrotas e vitórias. Tenham certeza de que minha passagem pela UFF foi bem mais profícua – e divertida – com vocês!

Meus eternos agradecimentos ao professor que sempre foi meu “oráculo” desde os tempos da graduação, além de ter me ajudado a construir o objeto desse estudo, ainda em seu pré-projeto: Antônio Carlos Peixoto (*in memoriam*), você faz muita falta por aqui, sempre.

Agradeço imensamente à equipe do Instituto de Segurança Pública pelo apoio e pelo fornecimento dos dados utilizados nesse trabalho. Em especial, agradeço aos meus chefes, aos quais sempre recorro e que tanto me ensinam diariamente: primeiramente, ao Coronel Paulo Augusto Teixeira, pela confiança no meu trabalho e por acreditar que eu iria, sim, terminar esta tese! Agradeço ao também chefe e amigo Coronel Marcus Ferreira por todas as broncas e brincadeiras (que muitas vezes me faziam chorar!) de que sua filha adolescente terminaria o doutorado antes de mim. Ainda, ao amigo desde os tempos do mestrado e ex-chefe Renato Dirk. Sem sua companhia a vida seria certamente mais dura! Seu incentivo e compreensão nunca me deixaram desistir! Nem tenho palavras para descrever a gratidão que sinto por vocês três, por me entenderem nos momentos mais difíceis e por nunca duvidarem de mim. Devo demais a vocês!

Meus sinceros agradecimentos à amiga Lilian Cruz. Além do incentivo e da constante troca de ideias, suas contribuições para a revisão da tese foram fundamentais. Obrigada também pela amizade, por ouvir minhas lamentações e me acalmar com seu jeito zen de ser!

Toda a minha gratidão e meu amor a José Renato Biral Belarmino, meu companheiro de todos os momentos. Sua ajuda, especialmente no último ano, nunca será esquecida! Obrigada por sempre acreditar em mim, por me convencer a acreditar em mim mesma e até por me dar abrigo em sua casa para que eu pudesse concluir esse trabalho. Sem você essa tese nunca seria finalizada! Devo essa a você!

Agradeço especialmente ao apoio e amor incondicionais da minha família! Minha mãe Tânia e minha irmã Tatiana, minhas maiores “fãs”: sem vocês nada disso seria possível. Desculpem-me pelas constantes ausências ao longo dos anos e obrigada por tudo! Ao papai Ricardo (*in memoriam*) agradeço por todo incentivo que um pai pode dar a uma filha, lamentando por ele não estar aqui neste momento. Amo vocês!

Por fim, dedico essa tese ao meu lindo filho Bernardo. Termino o doutorado no mesmo ano em que ele aprende a ler e escrever suas primeiras palavras. Que minha dedicação aos estudos seja, de alguma forma, um bom exemplo para ele. Todo o meu esforço aqui materializado foi direcionado para isso.

RESUMO

Este trabalho se insere no contexto do estudo das políticas públicas de segurança no Brasil. Analisando esse tema sob a ótica da Ciência Política, focamos aqui as políticas de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de verificar a premência do planejamento das ações públicas e sua avaliação ao longo do tempo. Para tal, compararemos dois governos distintos, o de Rosinha Matheus (de 2003 a 2006) e o de Sérgio Cabral (de 2007 a 2010), tanto no que se refere a seus desenhos institucionais como à proposição e execução de suas políticas públicas de segurança. Como fonte de dados, usaremos a produção documental do Legislativo e do Executivo estaduais de ambas as legislaturas. Num segundo momento, os resultados obtidos por essas políticas serão comparados, levando em consideração alguns indicadores criminais escolhidos, vistos aqui como *proxy* da realidade social. No geral, foram encontrados resultados positivos em direção à redução da criminalidade no segundo governo quando comparado com o primeiro. Entretanto, ambos demonstram baixas capacidades institucionais de manter seus bons resultados ao longo do tempo, carecendo de planejamento de suas ações e posterior avaliação do que foi alcançado.

Palavras-Chave: Políticas públicas de segurança; Rio de Janeiro; planejamento e avaliação de políticas públicas; governo Rosinha Matheus; governo Sérgio Cabral.

ABSTRACT

This work's context is the study of public security policies in Brazil. Analyzing this issue from the Political Science perspective, our focus here is the public security policies in the state of Rio de Janeiro, aiming to verify the urgency of planning public actions and their evaluation over time. To this end, two distinct state governments will be compared, that of Rosinha Matheus (2003-2006) and of Sérgio Cabral (2007-2010), both in terms of their institutional designs and of the proposition and execution of their public security policies. Our source will be the documents produced by the Legislative and Executive of both state legislatures. Secondly, the results of these policies will be compared, taking into consideration some chosen criminal indicators, seen here as a *proxy* of social reality. Overall, positive results were found towards reducing crime during the second period analyzed here when compared to the first one. However, both show low institutional capacity to maintain its good achievements over time, lacking planning their actions and subsequent evaluation of their results.

Keywords: public security policies; Rio de Janeiro; planning and evaluation of public policies; Rosinha Matheus government; Sérgio Cabral government.

SUMÁRIO

Agradecimentos	3
Resumo	5
Abstract	6
Apresentação	9
Introdução	13
Objetivos gerais	13
Recorte temporal	14
Recorte espacial	15
Justificativas	15
Capítulo 1 – Políticas públicas: teoria e contexto brasileiro	21
1.1. Políticas públicas: iniciando o debate	25
1.2. Políticas Públicas: abordagens teóricas possíveis	32
1.3. Planejando e avaliando políticas públicas	36
1.4. Políticas públicas e a reforma do aparato estatal brasileiro	44
Capítulo 2 - Políticas Públicas de segurança no Brasil	53
2.1. Breve histórico	53
2.2. Gestão atual da segurança pública no Brasil	67
2.2.1. Segurança pública: competências federais	67
2.2.2. Segurança pública: competências estaduais	72
<i>Polícia Militar</i>	73
<i>Polícia Civil</i>	75
2.2.3. Competências municipais	77
2.3. Debates recentes sobre políticas públicas de segurança no Brasil	78
<i>O campo analítico: o que é estudado e o que deveria ser</i>	79
<i>O papel do Estado: o que é feito e o que deveria ser</i>	83
<i>Planejamento, avaliação e monitoramento de políticas públicas (ou sua falta)</i>	85
<i>O papel dos municípios na segurança pública</i>	91
<i>Políticas preventivas x políticas repressivas</i>	93
<i>O papel das polícias</i>	99
<i>Casos exitosos</i>	103
Capítulo 3 - Gestão e políticas públicas de segurança no estado do Rio de Janeiro: governo Rosinha Matheus (2003 a 2006) e governo Sérgio Cabral (2007 a 2010)	108
3.1. Governo Rosinha Matheus (2003 a 2006) – 8ª Legislatura	111
3.1.1. Gestão da segurança pública (2003 a 2006)	115
<i>Polícia Militar</i>	120
<i>Polícia Civil</i>	124
<i>Política de destaque do período: A implantação das Delegacias Legais</i>	129
3.2. Governo Sérgio Cabral (2007 a 2010) – 9ª Legislatura	134
3.2.1. Gestão da segurança pública (2007 a 2010)	138

<i>Polícia Militar</i>	141
<i>Polícia Civil</i>	143
<i>Política de destaque do período: O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados</i>	145
3.3. Políticas públicas de segurança estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)	152
3.3.1. Resoluções	156
3.3.2. Emendas Constitucionais	158
3.3.3. Decretos Legislativos	159
3.3.4. Leis Ordinárias	162
3.3.5. Leis Complementares	165
3.3.6. Atos do Executivo	165
3.4. Análise Orçamentária das Políticas de Segurança (2003 a 2010)	169
3.4.1. Análise Orçamentária: aspectos metodológicos	170
<i>Fontes de Dados e Indicadores Escolhidos</i>	170
3.4.2. Análise Orçamentária: resultados	172
<i>Planos Plurianuais</i>	172
<i>Leis Orçamentárias Anuais (LOA)</i>	180
<i>Receitas e Despesas</i>	184
Capítulo 4 – Análise Criminal: O estado do Rio de Janeiro em foco	191
4.1. Análise criminal: aspectos metodológicos	191
4.1.1. Indicadores	191
4.1.2. Áreas Integradas de Segurança Pública	199
4.2. Análise criminal: resultados	205
4.2.1. Homicídios Dolosos	206
4.2.2. Roubos de Veículo	211
4.2.3. Roubos de Rua	217
4.2.4. Latrocínios	222
4.3. Análise criminal: outras comparações	227
Considerações Finais	232
Situação política	232
Desenho institucional	234
Atuação do Legislativo e Executivo e gastos públicos	238
Análise criminal	240
Impactos da ação política	242
Referências Bibliográficas	247
Anexos	258

APRESENTAÇÃO

Devo reconhecer que a proposta deste livro não foi das mais modestas, ao enveredar por uma trilha pouco explorada no campo da sociologia criminal brasileira, qual seja, o impacto de uma política pública de segurança nas taxas de criminalidade violenta (SAPORI, 2007:189).

Como aponta Saporì (2007) na epígrafe dessa seção, a tarefa de analisar políticas públicas de segurança não é a das mais triviais. Desde dificuldades teórico-metodológicas inerentes a um campo de análise ainda em construção até a própria sensibilidade do tema abordado são apenas alguns dos fatores a serem mencionados. Mesmo trabalhando na Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro durante a maior parte do tempo em que me dediquei à elaboração desse trabalho, a falta de informações, de fontes de dados, de *memória* do que se passou tão recentemente no estado são – sempre – grandes obstáculos a serem vencidos.

A abordagem da segurança pelo viés da Ciência Política e das políticas públicas também deve ser destacada. Trabalhos como os de Gláucio Soares, Luiz Flávio Saporì e Cláudio Beato servem, definitivamente, de inspiração para esta tese. O olhar panorâmico, macroscópico, institucionalista (e suas possíveis variações *-pós*, *-neo*, *-ultra*, etc.), tão fundamental aos estudos desses autores, influencia, positivamente, uma geração de pesquisadores – dentre os quais me incluo – preocupados com questões, digamos, estruturais e estruturantes da política brasileira. Sob essa perspectiva, pois, mesmo estudos de caso são interpretados dentro de contextos mais amplos.

As políticas de segurança do estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2003 e 2010 são, dessa maneira, o destaque deste trabalho, o objeto privilegiado. O trabalho ora apresentado foi desenvolvido sempre com o intuito de analisá-las dentro de seus contextos de criação, não na tentativa de encontrar causas e consequências diretas – até porque, tratando-se do emaranhado social, tais atributos seriam dificilmente

identificados, se é que podem –, mas sim de identificar fatores associados e possíveis relações entre *inputs* e *outputs*.

Entendendo que “políticas de segurança pública” é um termo que se refere comumente quase que exclusivamente às atividades policiais, esse trabalho se insere na matriz das “políticas públicas de segurança”¹, já que é essa a expressão que melhor se enquadra diante das políticas que serão aqui estudadas, cujos escopos englobam diversas ações governamentais, com temáticas amplas, que impactam as questões relativas à criminalidade e à violência – ou são por elas impactadas.

O primeiro capítulo desse trabalho se ocupa de situar o leitor no que se refere à discussão acerca das políticas públicas, levando em consideração como a literatura a conceitua, o que se espera de tais estudos e quais abordagens possíveis quando da análise das ações dos governos. Ademais, é dado foco especial a questões como planejamento e avaliação de políticas públicas, temas tão recorrentes na literatura, mas pouco operacionalizados por pesquisas empíricas. A reforma do aparelho estatal brasileiro ocorrida no início da década de 1990 também é aqui abordada, já que tais ajustes estruturais mudam sobremaneira o *fazer do governo*, modificando, por exemplo, as relações *estado x sociedade* sobre as quais se estuda no âmbito dessa tese.

Subsequentemente, no segundo capítulo, focamos as políticas públicas de segurança implementadas no Brasil. Partindo do marco legal da Constituição Federal de 1988, é apresentado um breve histórico das políticas nacionais de segurança no país, além de explicitar as competências federais, estaduais e municipais na gestão dessa política setorial. Adicionalmente, é apresentado o debate acadêmico recente acerca da temática, focando os subtemas mais recorrentes abordados pelos pesquisadores do campo. Nessa seção é apresentado mais detidamente um dos pressupostos nos quais esta

¹ A distinção entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança” pode ser melhor entendida segundo relatório do ILANUD intitulado “Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança”, de 2002.

tese se baseia: a escassez de planejamento e avaliação das políticas públicas de segurança, tema que perpassará todo este trabalho.

O capítulo 3 deste trabalho visa à caracterização dos dois governos fluminenses abordados nesta pesquisa, o de Rosinha Matheus (2003 a 2006) e o de Sérgio Cabral (2007 a 2011). Nesse sentido, o foco é explicitar a gestão da segurança pública do estado do Rio de Janeiro nesses dois períodos distintos, abordando, por exemplo, as políticas implementadas e os orçamentos estaduais voltados para essa política setorial. Ainda, realizou-se a compilação de documentos oficiais do estado que dizem respeito à proposição e à implementação de políticas públicas de segurança no estado. Para tal, foi realizado um levantamento de dados secundários, cuja fonte foi a produção no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ. Foram incluídos, na análise, leis ordinárias, leis complementares, decretos legislativos, decretos do executivo, entre outros documentos, todos com foco na segurança pública do estado, com o intuito não só de fazer o mapeamento de tais políticas nos dois últimos governos, mas também para identificarmos o contexto histórico-político da segurança pública do estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010.

O quarto capítulo desse trabalho se ocupa da comparação dos dois governos estudados quanto a alguns indicadores oficiais de criminalidade do estado. Após a escolha de tais indicadores (homicídios dolosos, roubos de rua, roubos de veículo e latrocínios), dados dos dois governos foram analisados ao longo da série histórica disponível. O intuito aqui foi o de verificar como os indicadores criminais se comportaram ao longo do tempo à luz do que, por exemplo, foi produzido e pensado em termos de políticas públicas de segurança nos dois governos estudados. Tenta-se, portanto, estabelecer alguma relação entre o *input* encontrado na proposição de tais

políticas (exposto no capítulo anterior) e o *output* verificado, por exemplo, a partir da análise de dados criminais, sempre comparando os dois períodos propostos.

Na parte reservada às considerações finais, foram retomadas comparações diversas entre os dois governos estudados. Como pontos importantes de reflexão, foram escolhidos atributos como desenhos institucionais, gastos públicos com segurança, a atuação dos poderes Legislativo e Executivo, os indicadores criminais, e os impactos das ações políticas propostas.

INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada está basicamente estruturada em três etapas, ou três tipos de coleta e organização de dados. A primeira, de caráter bibliográfico, foi realizada com o objetivo de reunir o estado da arte no que se refere ao estudo das políticas públicas em geral e das políticas públicas de segurança. A segunda etapa está diretamente relacionada à pesquisa documental, cujos produtos foram utilizados em diversos momentos do trabalho, ora para nortear temporalmente a linha narrativa das políticas implementadas nos últimos anos no Brasil, ora para compilar a produção de políticas de segurança via análise de documentos normativos produzidos no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo do estado do Rio de Janeiro. Adicionalmente, também foi realizada uma análise de dados secundários, utilizando como fonte as estatísticas criminais oficiais, advindas de registros de ocorrência da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública - ISP.

Objetivos gerais

Este trabalho se baseia no pressuposto de que políticas públicas de segurança no Brasil sofrem sobremaneira com a ausência de planejamento das ações governamentais e avaliações quando da implementação das mesmas. Visto que essa percepção é quase unânime na literatura estudada, o objetivo geral do trabalho ora apresentado é perceber se há, de fato, a ausência das dimensões citadas nas políticas públicas de segurança dos governos estudados. E se houver, em que grau elas se apresentam. Nesse sentido, as dimensões fundantes que, segundo os especialistas estudados, “deveriam” ser levadas em consideração para o êxito de uma política pública, tais como *racionalidade* das ações, *estabilidade* das políticas e programas e até mesmo *continuidade* das ações governamentais, serão aqui tomadas como elementos importantes a serem verificados

no cotidiano dos dois governos (o de Rosinha Matheus, de 2003 a 2006, e o de Sérgio Cabral, de 2007 a 2010), os quais, obviamente, trazem consigo características bastante peculiares e diversas entre si.

Para que tal objetivo geral seja alcançado, o primeiro objetivo específico deste trabalho diz respeito ao mapeamento das políticas estaduais de segurança durante o período a ser estudado. Esse ponto se faz extremamente relevante devido à carência de informações consolidadas nesse sentido, que foquem as políticas de segurança do estado do Rio de Janeiro nos últimos anos. A partir dessa varredura, como segundo objetivo, identificaremos como se dá a relação entre essas políticas implementadas e os índices de criminalidade divulgados pelas fontes oficiais do estado.

Recorte temporal

Serão estudadas as políticas de segurança do estado do Rio de Janeiro nas duas últimas legislaturas: a primeira, de 2003 a 2006, durante o governo de Rosinha Matheus, e um segundo momento, de 2007 a 2010, durante o primeiro governo de Sérgio Cabral.

Esse recorte temporal se mostra pertinente por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à possibilidade de estudarmos políticas que foram implementadas já no contexto que sucede o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança, uma novidade institucional, em 2000. Dessa maneira, focando as políticas a partir o ano de 2003, espera-se que esse tempo transcorrido seja suficiente para maturação já das primeiras políticas implementadas em âmbito estadual. Ademais, o segundo motivo diz respeito a esse recorte temporal abarcar dois governos estaduais distintos, o que possibilita comparações em contextos políticos diferenciados.

Recorte espacial

Estando as responsabilidades básicas da segurança pública nas mãos dos executivos estaduais, pensamos que deverão ser levadas em consideração, com vistas ao mapeamento das mesmas, as políticas públicas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro durante o período a ser observado. Ademais, o estado do Rio de Janeiro se torna *locus* privilegiado desse estudo por se tratar de uma unidade federativa onde há histórico de elevados índices criminais e, mais recentemente, foi palco de inovadoras políticas de segurança, como o Sistema Integrado de Metas e as Unidades de Polícia Pacificadora.

Justificativas

Após a exposição da metodologia a ser utilizada no trabalho ora apresentado, apresentaremos suas justificativas, que dizem respeito, primordialmente à própria produção acadêmica que gira em torno dos debates acerca das políticas públicas no Brasil. Quatro justificativas nos parecem relevantes aqui. A primeira diz respeito à escassa produção, no âmbito dos estudos acadêmicos, de *avaliação* de políticas públicas no Brasil, principalmente no que se refere à avaliação de *políticas de segurança*. A segunda justificativa traz à tona o fato de que poucas análises de *conjuntura* acerca das políticas são realizadas. A terceira – intimamente ligada à anterior – nos remete ao fato de que as análises de políticas públicas brasileiras focam, geralmente, em estudos de caso locais, deixando de lado impactos mais abrangentes. A quarta justificativa diz respeito à escassez de estudos de segurança pública *stricto sensu* no Brasil.

Em outras palavras, estudos de avaliação, focando políticas públicas de segurança, levando em consideração análise de conjuntura ou *estudos-macro*, globais, são bem menos frequentes na literatura brasileira.

As justificativas citadas acima serão melhor detalhadas nos parágrafos que se seguem.

Embora, como a literatura aponta, os estudos sobre políticas públicas tenham realmente aumentado nas últimas décadas, no Brasil essa área de conhecimento ainda se encontra bastante fragmentada. Há, também, poucos trabalhos acerca dos processos de implementação de políticas e seus impactos, muito por conta da escassa utilização de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados dessas políticas por parte do próprio governo (FARIA, 2003).

O *policy cycle* da *policy analysis* nos fornece bons argumentos que servem de base para a escolha metodológica desta proposta. Sendo uma das etapas do ciclo justamente aquela que diz respeito à avaliação das medidas adotadas, nos concentraremos, então, na vertente identificada com os impactos que as políticas públicas causam à sociedade. Ademais, já que há uma carência de pesquisas de avaliação dessas políticas, a produção de estudos pós-decisão nos parece escassa.

A escassez de estudos ‘pós-decisão’ parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política, mas também pela debilidade do campo de estudos de administração pública no país (FARIA, 2003:2).

Assim, nesse trabalho, bem como no de Trevisan e Van Bellen (2008), “*destaca-se a última fase do ciclo político, a avaliação de políticas e da correção da ação (evaluation) [grifo dos autores], na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos*” (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008:2). É nessa fase que serão investigadas os *gaps* de impacto e efeitos não desejados

com vistas a corrigir o curso da ação e dar respostas acerca das consequências de tal implementação.

No campo da segurança pública especificamente, nosso objeto de estudo, é também apontada uma carência de estudos de criminalidade e ordem pública a partir do debate sobre políticas públicas: “[em que pese] *a relevância desses estudos [de criminalidade] para o diagnóstico, explicação e compreensão do fenômeno [da violência], poucas são as iniciativas que analisam políticas públicas, tomando a violência como objeto de intervenção e escassas são as medidas para o controle pelos governos mediante planos, programas e projetos*” (PAIM, 2009:486).

De acordo, Cano (2006) aponta a necessidade de avaliação dos impactos dos projetos e políticas de segurança postos em prática pelo governo e chama a atenção para o fato de que essa mensuração quase nunca é realizada. Ademais, afirma que quando há avaliação é somente sobre a fase de implementação, sendo “*desprezada a questão central do impacto*”², que, segundo o autor, é a fase mais importante a ser avaliada. No entanto, não ignora sua dificuldade: “*A avaliação de impacto é metodologicamente complexa. A forma ideal de realizá-la requer um grupo experimental e outro de controle, pessoal qualificado e dados precisos. Não pode ser realizada se não se conhece a situação prévia à intervenção, cujo impacto se deseja conhecer*” (CANO, 2006:154).

A partir dos argumentos expostos, nos parece clara a necessidade de se complementar as avaliações com outras fontes de dados que não somente as taxas de incidência criminal, mas sim realizar uma análise mais conjuntural, utilizando outras fontes de dados primárias e secundárias, como é a proposta deste trabalho.

²Cano (2006) ainda frisa que a avaliação de políticas públicas deve sempre ser realizada por agentes externos e independentes.

Esse ponto nos traz à segunda justificativa desse estudo: a literatura aponta a necessidade de pesquisas mais abrangentes sobre políticas públicas. Tanto Melo (1999) como Arretche (2003) apontam abundância de estudos setoriais e de caso: a expansão do campo, com múltiplos estudos dos “‘micro’ [grifo da autora] *mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro*” não garantem uma “*efetiva contribuição ao conhecimento*” (ARRETCHE, 2003:7-8). Souza (2003a), por sua vez, destaca que a maioria dos estudos se concentra em fracassos, muitas das vezes pontuais. Diversamente, esses estudos deveriam focar no entendimento dos resultados dessas políticas. Nesse sentido, a análise proposta aqui, sendo de caráter panorâmico e abrangendo diversos anos, tenta fugir da clausura de estudos de caso pontuais, como nos alertam os autores.

Ademais, Souza (2003a) aponta que há poucos estudos que enfatizem a esfera estadual de governo, havendo, por outro lado, uma profusão de estudos que focam âmbitos locais ou, no outro extremo, políticas nacionais. Esse pensamento também vem ao encontro desta proposta, já que foca o estudo de políticas estaduais de segurança.

No tocante à nossa terceira justificativa, que trata da falta de contextualização dos estudos sobre a implementação de políticas, Souza (2003a) chama a atenção para o caráter fundamental dessa conexão, já que a implementação de políticas públicas não se trata de processo linear e estritamente racional.

No mesmo sentido, Couto (2005), ao identificar três dimensões da política, demonstra os fatores que, uma vez associados às políticas públicas *per se*, as modificam e as influenciam: a política constitucional, referente à estrutura básica do Estado; a política competitiva, que diz respeito ao jogo político e suas possibilidades de alianças e conflitos; e a política pública, que “*concerne ao produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado*” (COUTO, 2005:2). Assim, a produção de políticas públicas

é influenciada tanto pela chamada política constitucional como pela competitiva: “A *democracia como forma pacífica de resolução de conflitos sobre políticas públicas* [grifo do autor] *apenas pode ocorrer no interior de fronteiras fixadas por tal estruturação básica*”. (COUTO, 2005:16).

Dessa maneira, a articulação que será feita entre a implementação das políticas *per se* e seu contexto/processo político, no âmbito deste trabalho, é um ponto imprescindível para o êxito da pesquisa, encarando as políticas implementadas não somente como variáveis independentes, mas também como variáveis dependentes, que influenciam e são influenciadas por outros fatores externos a elas.

Com relação à quarta justificativa apresentada no início dessa seção, sobre a escassez de estudos de segurança pública no Brasil, devemos apontar, inicialmente, que, de acordo com a bibliografia estudada, que se concentra nos casos brasileiros, fica claro que há um maior quantitativo de estudos sobre conceitos como “criminalidade” e “violência”, principalmente sob a ótica da Sociologia e da Antropologia, do que propriamente sobre “políticas públicas de segurança”. Isso pode ser indício, além, claro, de outros fatores, do baixo grau de intimidade que os estudos de segurança e criminalidade têm com os campos da Ciência Política e das políticas públicas que, geralmente, focam as perspectivas institucionais da implementação de políticas.

Sapori (2007), por exemplo, corroborando nossa tentativa de analisar segurança pública e criminalidade no Brasil sob a ótica das políticas públicas, aponta que há, portanto, um campo aberto para se estudar políticas públicas de controle da criminalidade ou políticas de segurança pública: “A *reflexão* [sobre as questões de segurança no Brasil] *concentrou-se basicamente no funcionamento das organizações que compõem o sistema, ou mesmo na dinâmica da criminalidade e da violência de em nossa sociedade, ignorando a análise das políticas públicas*” (SAPORI, 2007:110).

Com isso, diante da literatura brasileira sobre a temática, o estudo de Sapori (2007) é um dos poucos que *“tem a pretensão de produzir conhecimento no âmbito da ação governamental responsável pela provisão da ordem pública como bem coletivo na sociedade brasileira”* (SAPORI, 2007:14). Seu objetivo é, similarmente ao do trabalho ora apresentado, avaliar o impacto de uma política estadual de segurança, focando as taxas de criminalidade violenta do estado de Minas Gerais. Para tal, se utiliza do arcabouço teórico-metodológico pertinente ao estudo das políticas públicas, ressaltando a matriz teórica do neoinstitucionalismo, pois, assim, seria possível entender as *“restrições institucionais que impactam a provisão de bens coletivos pelas agências governamentais”* (SAPORI, 2007:15). Essa teoria, no geral, se contrapõe ao estruturalismo convencional já que engloba uma concepção do ator social *“como sujeito dotado de subjetividade e racionalidade, de modo que suas escolhas são também decisivas na conformação e nos resultados das políticas públicas”* (SAPORI, 2007:16).

Nas próximas seções veremos como os elementos apresentados até aqui se articulam e nos aprofundaremos em questões pertinentes ao estudo de políticas públicas específicas da área de segurança no estado do Rio de Janeiro, à luz do planejamento – ou de sua falta – dessas ações.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA E CONTEXTO BRASILEIRO

A ideia do contrato social e de seus princípios reguladores é o que organiza a sociabilidade e a política nas sociedades modernas. Sua característica principal é criar um paradigma que sustente quatro bens públicos: legitimidade de governo; bem-estar econômico e social; segurança; e identidade coletiva. Esses quatro bens são expressões diferenciadas da realização do bem comum e da vontade geral, com base em leis, consolidando o contrato social (SANTOS, 1999).

O Estado se apresenta como o garantidor do contrato. De acordo com o contratualismo clássico, enquanto Rousseau (1762) entende que o estado de sociedade gera ausência de igualdade e liberdade, Hobbes (1650) identifica que o Estado é aceito pelos homens no momento em que entregam sua liberdade e são obrigados a usá-la de acordo com as leis estabelecidas. Os indivíduos têm apenas o dever de cumprir as leis, sendo todos os direitos pertencentes ao Estado. Locke (1690), por sua vez, vê o Estado como o garantidor da liberdade individual, no qual os indivíduos permanecem com seus direitos.

Na tentativa de evitar o caráter arbitrário do governo dos Estados, Locke (1690), por exemplo, identifica a necessidade de elaboração de leis e a garantia de que elas sejam efetivamente aplicadas. Conferindo, assim, maior importância ao poder legislativo, o autor identifica o princípio da representação, no qual o poder executivo – derivado do legislativo – se torna fundamental para que haja a aplicação das leis.

O caráter da irrevogabilidade de tal contrato social é, pois, encontrado em Rousseau (1762), em Hobbes (1650) e em Locke (1690), embora os autores percorram caminhos diferenciados até chegarem a esta afirmação.

No entanto, ao contrário da natureza do contrato social preconizado por Hobbes, Locke e Rousseau há mais de três séculos, mesmo considerando seus critérios básicos de exclusão³, estudos bem mais recentes, como o de Santos (1999), por exemplo, identificam que, hoje, os processos de exclusão do contrato social são predominantes em relação aos de inclusão. Esse processo se apresenta sob duas formas: (a) o “*pós-contratualismo*”, no qual os grupos de interesse até então incluídos passam a ser excluídos; e (b) o “*pré-contratualismo*”, no qual há o “*bloqueamento do acesso da cidadania por parte de grupos sociais que se consideravam candidatos à cidadania*” (SANTOS, 1999:45). Essas exclusões, segundo o autor, são definitivas, sendo os indivíduos lançados ao estado de natureza, cuja expressão, transposta para os dias de hoje, é identificada como a “*ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro*” (SANTOS, 1999:45).

Uma vez verificada a fragmentação societal ao longo de eixos econômicos, sociais, políticos e culturais, o autor identifica que a luta pelo bem comum e por definições de alternativas em prol desse bem é deixada de lado, bem como a vontade geral. Diante deste movimento, Santos (1999), então, avalia que vivemos a *crise do contrato social*. Com a perda de centralidade do Estado e sua atuação minimalista, um contexto de contratualização diferente emerge: o caráter individualista do contrato sobressai, sendo pautado na idéia de contrato entre *indivíduos* e não mais entre “*agregações coletivas de interesses sociais divergentes*” (SANTOS, 1999:44). Este novo contrato social se mostra instável, excludente e *falso*.

A posição de descentralização que os Estados nacionais assumiram nas últimas décadas, sua despolitização e a redução do papel regulador social por conta da “*erosão*

³ Segundo Santos (1999), as três premissas básicas do contratualismo dizem respeito a: (a) No contrato, a inclusão se refere apenas a indivíduos e suas associações, estando a natureza, portanto, fora do contrato; (b) O critério da cidadania é territorialmente fundado, ou seja, somente cidadãos integram o contrato social; e (c) Somente os interesses da sociedade civil são objeto do contrato, estando, desta maneira, o comércio público dos interesses excluído.

do contrato social” (SANTOS, 1999:67) mostram a emergência de uma organização política mais vasta que o Estado, sendo formada por redes e organizações que mesclam elementos estatais, assim como nacionais e globais. No entanto, a erosão citada acima não impede que estudiosos afirmem que políticas também podem – e devem – ser desenhadas e implementadas pelo Estado. Quando analisamos, por exemplo, os mais recentes estudos sobre segurança no Brasil, vemos o papel fundamental que políticas governamentais exercem para que haja a melhoria das condições de vida dos cidadãos [(SAPORI, 2007), (SOARES, 2011)].

Bebendo na fonte de pensadores clássicos, Saporì (2007), por exemplo, pode ser usado largamente em defesa desse ponto de vista. O autor argumenta que a *ordem* deve ser entendida como bem público e coletivo. Sendo essa uma das características fundantes das sociedades democráticas contemporâneas, cabe ao Estado, então, manter sua provisão.

A transformação da ordem pública em bem coletivo, nesse sentido, dependeu em boa medida da redução do medo direto que os indivíduos sentiam uns em relação aos outros, assim como da confiança relativa de que o poder público seria capaz de impor padrões de resolução pacífica de conflitos. A monopolização da violência pelo Estado-nação somente se tornava efetiva quando acompanhada do incremento do sentimento de segurança no seio da população (SAPORI, 2007:37).

O autor explica como o monopólio do uso da força muda das mãos da nobreza para as da burguesia quando da transição do sistema feudal para o capitalista. Segundo ele, a historiografia mostra como, então, houve uma ampliação do caráter público das instituições do Estado a partir da transição do Estado absolutista para o Estado-nação. Para Saporì (2007), isso se mostra particularmente verdadeiro, inclusive, quando colocamos em destaque as instituições desenhadas para darem conta de questões ligadas

ao controle da criminalidade, que ganham caráter público e central, alcançando toda a população por meio do seu poder de autoridade legítima. “*Em suma, a sociedade burguesa completa o processo histórico de transição do monopólio privado para o monopólio público da violência*” (SAPORI, 2007:38).

Também recorrendo à história com o objetivo de entender como vem se dando a relação entre o *público* e o *privado*, Raichelis (2005) afirma que:

público, neste contexto, tem um sentido restrito – é sinônimo de estatal: refere-se ao funcionamento de um aparato que detém o monopólio legítimo da violência, no sentido weberiano. A esfera público-estatal burguesa desenvolve-se no contexto do mercantilismo: começam a prevalecer os interesses do capital manufatureiro ante o capital comercial. O velho modo de produção capitalista transforma-se com a introdução do intercâmbio de matérias-primas e produtos acabados ou semi-acabados (RAICHELIS, 2005:50).

Quando transpomos essa discussão para o Brasil do século XXI, a literatura nos alerta para os conflitos e até confusões entre os papéis desempenhados pelo *público* e pelo *privado*. Segundo Raichelis (2005), a análise das relações entre Estado e sociedade no Brasil deveria supor “*repensar as modalidades de combinação entre o estatal e o privado na formação e no desenvolvimento do capitalismo em nosso país, a simbiose entre público e privado na formação assumida pelo Estado e nas suas relações com as classes sociais*” (RAICHELIS, 2005:69).

Sapori (2007) leva a discussão para além da *simbiose*, afirmando que as políticas públicas são, efetivamente, a política que pressupõe uma esfera do coletivo, para além da individual. Lembra, ainda, que para se estudar políticas públicas há de se fazer a distinção entre o *público* e o *privado*, entre as esferas pública e privada. (SAPORI, 2007).

Levy (1999), por sua vez, identifica um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, afirmando que mecanismos de controle social podem funcionar como mecanismos de repactuação entre esses dois polos. Nesse sentido, o *controle de resultados* das ações do Estado, concepção introduzida pela administração durante o século XX, pode fazer parte do controle social exercido em relação às ações públicas.

Ainda, afirma que “*a tarefa dos governos em sociedades contemporâneas e complexas é influenciar interações sociais de modo a tornar o governo político e a auto-organização social complementares*” (LEVY, 1999:390). Raichelis (2005) também vê como imperativa a participação do Estado: “[ele] *é crescentemente pressionado a equilibrar os interesses em luta e, diante da necessidade de ter de legitimar-se ante a sociedade civil, passa a intervir cada vez mais diretamente sobre os mecanismos reguladores da vida econômica e social*” (RAICHELIS, 2005:54).

Além dos autores citados no parágrafo acima, outros como Saporì (2007), Beato (2008) e Soares (2011) também afirmam que o Estado pode – e deve – encontrar mecanismos de mediação de conflitos, principalmente no que diz respeito às políticas de segurança. “*A ação do Estado, através do sistema de justiça criminal, é capaz de impactar em alguma medida a incidência da criminalidade*” (SAPORI, 2007:75).

Nesse sentido, o pressuposto desse trabalho envereda pela mesma direção: possíveis ações governamentais podem, de acordo com suas características e efeitos, proporcionar algo no sentido da redução da incidência da criminalidade.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: INICIANDO O DEBATE

Embora na Ciência Política haja diversas visões a respeito da exata definição do que seja política pública, pode-se entender, de maneira generalista, porém simples, que políticas públicas são o conjunto de ações – ou de não-ações – realizadas pelo governo

que produzirão efeitos específicos na vida dos cidadãos de uma localidade, sempre focando nas diferenças que essas decisões de fazer, ou de não fazer, algo terão nas vidas dessas pessoas [(SILVA, 1979); (SOUZA, 2006); (SAPORI, 2007)].

Em suma, a noção de políticas públicas deve englobar não só os processos decisórios e os consequentes cursos da ação, como também a ausência de decisões e, conseqüentemente, de intervenções governamentais (SAPORI, 2007:70).

Ainda focando nas ações do Estado, encontramos definições de caráter basicamente explicativo, que definem, por exemplo, que “*é política pública tudo aquilo que o Estado gera como resultado de seu funcionamento ordinário*” (COUTO, 2005:2).

Independente da conceitualização formal do que são, efetivamente, políticas públicas, a verdade é que contemporaneamente tem-se discutido bastante o ressurgimento da importância desses estudos. No Brasil, de forma geral, a literatura aponta um incremento da produção de estudos desses temas, principalmente nos últimos 30 anos [(FREY, 2000); (ARRETCHE, 2003); (REIS, 2003); (SOUZA, 2003a e 2006)].

No geral, identificam-se três motivos para o *boom* desses estudos: (a) as políticas restritivas dos gastos públicos – o que faz com que se pense, o tempo todo, na melhor *racionalidade* para se aplicar recursos financeiros públicos; (b) as novas visões sobre o papel dos governos, principalmente no que se refere a essas políticas restritivas de gastos; e (c) o fato de ainda não ter sido possível delinear políticas públicas realmente universalizantes que sejam capazes de promover a inclusão social da maioria da população e o desenvolvimento econômico de maneira satisfatória (SOUZA, 2006).

A emergência dessa temática à luz da Ciência Política traz à tona importantes perguntas: qual o foco, então, dos estudos das políticas públicas? O que deve ser estudado? O Estado? O governo? As ações governamentais? Os processos decisórios?

Ou tudo isso? A tradição americana dos estudos de políticas públicas, por exemplo – voltada para a atuação dos governos, em contraposição à tradição europeia, que inicia seus estudos de políticas públicas focando no papel do Estado –, indica que tudo o que o governo faz ou deixa de fazer está sujeito a ser estudado academicamente, formulado cientificamente e analisado por pesquisadores (SOUZA, 2006).

Já a literatura brasileira acerca do tema nos indica que, para estudarmos uma política pública, devemos examinar a *natureza* da política pública, seus *processos* e seus *resultados*, num campo multidisciplinar, envolvendo, para tanto, a Ciência Política, a Sociologia e até a Economia.

A área [de políticas públicas] torna-se um território de várias disciplinas, teorias e métodos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas de conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência das técnicas quantitativas (SOUZA, 2006:3).

Arretche (2003), por sua vez, vê a produção acadêmica vinculada ao que os governos efetivamente fazem: não há consenso quanto ao objeto de pesquisa do campo das políticas públicas, ficando a produção de conhecimento, quase sempre, atrelada à própria agenda pública do país, já que os estudos se encarregam de analisar experiências públicas recentes e seus resultados. Segundo a autora, a análise das políticas tenta dar “*sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública*” (ARRETCHÉ, 2009:30).

No geral, a literatura aponta que o estudo das políticas públicas põe em questão o que elas são e o que deve ser feito. No entanto,

isso não significa que as políticas públicas se caracterizem necessariamente por um alto grau de racionalidade, sendo planejadas e executadas de forma sistemática. O caráter racional e sistemático das políticas públicas é muito mais uma expectativa social ou mesmo de muitos estudiosos de que elas assim sejam, de modo que têm uma perspectiva eminentemente normativa (SAPORI, 2007:69).

No entanto, as visões e temáticas a serem abordadas nos estudos de políticas públicas no Brasil – no mundo – variam, no geral, de acordo com o contexto histórico. Esses debates, tendo sido iniciados nos países anglo-saxões, desde sua origem estavam diretamente relacionados ao conceito de *government*, principalmente nos EUA, e tinham como principal preocupação a eficácia e a eficiência dos governos. A tradição americana de se estudar uma *policy science* nos remete à década de 1920, quando a crescente intervenção do Estado na economia, por conta da crise do final daquela década, suscitou pesquisas sobre *decision-making* do Estado americano (TINOCORA, 2010).

Ainda durante as décadas de 1930 e 1940, políticos e acadêmicos acreditavam que o crescimento econômico das nações e o bem-estar social de suas populações deveriam ser promovidos, eficazmente, pelo Estado, a partir da atuação de governos fortes e centralizadores. No entanto, com o crescente processo de globalização, principalmente no pós-guerra, os paradigmas socioeconômicos e políticos mudaram (FLEURY, 2001), e com eles o foco dos estudos de políticas públicas.

A partir da década de 1950, então, além de se estudar o *decision-making*, começou-se a ter preocupações também com o processo de *definição* de políticas públicas, trazendo à tona o *policy process* e seus diferentes atores. Ou seja, a ideia era de que o campo das políticas públicas não se concentrasse somente no processo

decisório, ou na tomada de decisão, mas sim em focar todo o processo, desde a definição da agenda, passando pela implementação, até o controle e a avaliação da política (FARIA, 2003).

A mudança de foco dos estudos de políticas públicas que vem ocorrendo desde a metade do século passado, como dito, é reflexo das dinâmicas históricas, econômicas e sociais do período. Com a crise do *welfare state*, as ações do Estado começam a ser questionadas, principalmente no que se refere ao seu papel como interventor da realidade social (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008). Foi nesse período do pós-guerra, inclusive, que os estudos de *public policy* saíram do âmbito do governo propriamente dito e invadiram as universidades, conferindo um caráter acadêmico a esse debate, principalmente nos Estados Unidos (TINOCORA, 2010).

De acordo com a literatura estudada, na Europa esses debates são iniciados posteriormente, já na década de 1970. Essa “onda” acompanha a ascensão da social-democracia europeia, que estendeu suas preocupações para questões de planejamento e de políticas setoriais. Ademais, foi durante esse período que os arcabouços teórico-metodológicos da *policy analysis* foram estabelecidos: primeiramente nos países mais industrializados, tendo de ser, constantemente, adaptados às realidades dos países em desenvolvimento (FREY, 2000).

No Brasil, e nos países periféricos, esse movimento ocorre mais tarde: ao longo das últimas décadas do século XX, a necessidade de ajustes estruturais dos governos – uma das consequências das crises econômicas, sociais e políticas do período – fez surgir a *policy analysis* em países periféricos (FLEURY, 2001). Além das questões de mercado – via, por exemplo, as parcerias público-privado, outras questões também influenciam a gestão das políticas públicas, como, por exemplo, organizações do Terceiro Setor e novas formas de *accountability* e esferas de participação política como

conselhos setoriais (federais, estaduais e municipais) (CAMPAGNAC, 2007). Nesse sentido, vemos, em certa medida, nas esferas de decisão de políticas públicas, responsabilidades compartilhadas.

Desse modo, uma vez que reformas dos aparatos administrativos governamentais foram realizadas em todo o mundo, com a introdução de mecanismos para se atingir eficiência, efetividade e eficácia das ações implementadas, elas passaram, então, a ser tema central dos estudos de políticas públicas.

Mello (2009) identifica etapas da agenda das políticas públicas no Brasil ao longo dos anos, trazendo grande contribuição para o entendimento dessa evolução.

Quadro 1

Evolução da Agenda Pública Brasileira – princípios organizadores das políticas e seus efeitos esperados

Período	Características
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração social e <i>nation building</i> ; Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica.
Populismo (1945-1960)	Ampliação da participação; Políticas públicas como moeda de troca.
Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição; Expansão organizacional do aparato público das políticas.
Autoritarismo Burocrático (1964-1967 e 1967-1973)	Modernização conservadora; crescimento sem redistribuição; Submissão das políticas públicas à lógica de acumulação
Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo conservador (primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público); Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
Nova República	Reformismo social-democrata, universalismo, descentralização, transparência; Redesenho das políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas.
Collor	Reformas como imperativos de “governabilidade”;

	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas; Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas.
Governo FHC	Instituir a boa governança; Ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas.

Fonte: Adaptado de Mello (2009).

Dado que há a preocupação contemporânea dos Estados com o caráter transformador das políticas públicas, esse assunto ganha cada vez mais relevância, pois trata-se, fundamentalmente, do *fazer do Estado*. Ainda, Rezende (2002) argumenta que é justamente pela baixa capacidade das reformas administrativas governamentais darem as respostas que realmente delas se espera que várias teorias sobre a crise da sua implementação surgiram. Em consonância, Arretche (2003) aponta que o crescente interesse brasileiro no debate sobre políticas públicas se dá por conta das recentes mudanças na sociedade, pois as mudanças, de certa maneira, “induzem” o debate acadêmico.

Sobre os impactos que tais avaliações teriam na sociedade, Tinocora (2010) identifica duas possibilidades de análise de políticas públicas: ou elas se constituem como um vetor de mudança social ou acompanham a mudança social. Caso consideremos a primeira opção, assume-se que o Estado tem postura proativa, na qual a vontade política é preponderante. No segundo caso, predomina uma visão incremental da política, estando a ação política, de certa maneira, à margem das mudanças da vida social. Esse segundo ponto, segundo a autora, acarretaria a evolução da sociedade sem grandes rupturas.

1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS TEÓRICAS POSSÍVEIS

A literatura, no geral, aponta que deve haver uma preocupação com o embasamento dos estudos de políticas públicas. Reis (2003), por exemplo, alerta para o fato de que as pesquisas têm que ser mais do que técnicas; tem de haver sustentação teórica: “A nós cientistas políticos, sociólogos e antropólogos caberia o empenho de analisar policíes [grifo do autor] como práticas políticas, práticas essas onde a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias” (REIS, 2003:13).

Frey (2000) também aponta a falta de embasamento teórico desses estudos. Mas, segundo esse autor, isso se justifica, em certa medida, justamente porque a empiria e a prática política são os elementos próprios da *policy analysis*.

Visto que esse é um ponto importante a ser abordado, descreveremos a seguir, brevemente, três modelos explicativos já consagrados referentes à análise de políticas públicas, com vistas a forjar o arcabouço teórico-metodológico no qual esse trabalho se insere.

O primeiro modelo diz respeito à própria *policy analysis* e seus elementos constitutivos. Tradicionalmente são identificadas três dimensões da *policy analysis*, que se entrelaçam e se influenciam mutuamente: a) a dimensão institucional, referindo-se ao ordenamento do sistema político, chamada de *polity*; b) a dimensão processual, referindo-se ao processo político, geralmente conflituoso, chamada de *politics*; e c) a dimensão material, referindo-se aos conteúdos concretos da vida política, chamada de *policy*. Em resumo, é como se a *polity* (ordem política concreta) formasse o quadro dentro do qual se efetiva a *policy* através da *politics* (estratégias políticas) (FREY, 2000:216).

Mesmo entendendo que hoje a teoria política dê um peso excessivo à dimensão institucional, retirando, assim, o peso das outras dimensões da vida social que deveriam ser analisadas para a ampliação da democracia (LANDER, 1999), a *policy analysis* clássica, argumenta Frey (2000), “*pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas (‘polity’) e dos processos de negociação política (‘politics’) sobre o resultado material concreto (‘policy’)*” [grifos do autor] (FREY, 2000:219). Justamente por conta dessa pergunta primordial, o autor aponta haver uma interdependência da *politics* com as *policies*, dando um caráter um pouco mais independente à *polity*. No entanto, deve-se atentar, minimamente, para a existência de uma dependência, ao menos parcial, entre as políticas específicas que serão examinadas e a variável institucional.

O *policy cycle* é um outro elemento importante da *policy analysis* – ajuda na avaliação da vida de uma política pública. Tal como nos estudos clássicos da administração, são identificadas três fases do *policy cycle*: formulação, implementação e controle dos impactos de determinada política colocada em ação.

Entretanto, alguns autores complexificam as etapas do ciclo. Segundo Frey (2000), “*as tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas*” (FREY, 2000:226). Frey, então, propõe as fases subdivididas em “*percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’* [grifo do autor], *elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação*” (FREY, 2000:226).

Ademais, o autor compreende que o *policy cycle* nos permite enxergar um referencial para a análise processual de uma política. Na medida em que atribuímos determinadas funções às etapas do processo político-administrativo, conseguimos – por

comparação – pontos de referência que nos ajudam a desatar possíveis nós ao longo do processo e, também, a dar respostas aos problemas encontrados.

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000:226).

Paim (2009) também contribui para essa discussão quando explicita cinco fases: estabelecimento da agenda, definição do problema, implementação, avaliação e finalização. Ainda, propõe duas categorias de análise de políticas públicas baseadas no *policy cycle*. A primeira diz respeito ao processo de formulação dessas políticas. Nesse ponto, variáveis como a origem da iniciativa, a formulação das proposições, a elaboração dos planos de ação, o desenho estratégico da política e a formalização das mesmas se tornam fundamentais e de alta significância. A segunda categoria traz para a pauta de estudos a própria organização para a implementação das políticas. Como variáveis explicativas, o autor indica que as medidas organizativas e as ações para a implementação das políticas devem ser estudadas.

O segundo modelo explicativo a ser citado aqui, também largamente utilizado nos estudos de políticas públicas, diz respeito ao neoinstitucionalismo, que “*tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política*” (FREY, 2000:232), salientando a preponderância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos. Nesse sentido, os processos de tomada de decisão política não são meramente guiados por interesses pessoais ou suas identidades: regras políticas e papéis institucionalizados influenciam sobremaneira o ator político. Ou seja, as possibilidades de escolha política estão circunscritas em certa medida pelas próprias

estruturas político-institucionais. No entanto, esse modelo não explica tudo através das instituições (como o modelo Institucional clássico faria). No caso de processos políticos não consolidados é necessário que se recorra a outras variáveis explicativas para se entender determinados resultados provenientes de políticas públicas (FREY, 2000).

Ainda, como terceiro e último modelo explicativo, podemos citar a “análise dos estilos políticos”: esse modelo “*vem-se dedicando mais ao aspecto do ‘como’ da política (‘politics’) [grifo do autor], frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político*” (FREY, 2000:235). Ademais, o autor indica que se trata, aqui, de elementos característicos de determinados sistemas políticos, que se concretizam a partir da interação e do interrelacionamento de grupos e atores e cujos impactos podem ser percebidos no âmbito da implementação de políticas públicas (FREY, 2000:235).

Esse modelo tem dois objetivos principais: ou investiga os fatores que podem ter subsidiado a consolidação de determinado estilo de política ou o estilo político é considerado como variável independente do modelo, evidenciando como os resultados materiais dos processos de tomada de decisão são influenciados pelos estilos políticos (FREY, 2000). De maneira geral, é sob esse modelo explicativo que os estudos de culturas políticas se inserem.

No entanto, apesar da explicitação desses três modelos, não se trata, aqui, de escolher o melhor modelo em detrimento de outros. Sendo a *policy analysis* o que há de mais “tradicional” nesse campo de estudo, podemos considerar o neoinstitucionalismo e a “análise dos estilos políticos” como modelos explicativos complementares. Nesse sentido, propõe-se balancear essas três dimensões, deixando claro que o “como” fazer isso é o mais importante: “*No meu entender, essa questão não pode ser respondida de*

forma definitiva e na base de uma reflexão meramente teórica, mas depende sobretudo das condicionantes empíricas concretas. Porém, as particularidades institucionais e culturais de cada tipo de sociedade podem nos proporcionar elementos para uma correspondente adaptação da abordagem da ‘policy analysis’ [grifo do autor]” (FREY, 2000:247).

Em resumo, uma vez que a *policy analysis* se constitui, em primeira análise, como o modelo mais abrangente para que estudemos as políticas públicas, nos utilizaremos desse modelo para que estudemos mais detidamente as políticas públicas de segurança a serem abordadas aqui. Entretanto, como apontou Frey (2000) acima, é necessário frisar que elementos encontrados no neoinstitucionalismo e nos estilos políticos trazem contribuições significativas para que dado campo de análise seja estudado. Dessa maneira, a ênfase na *policy analysis* no âmbito desse trabalho não abandonará as férteis contribuições que as outras abordagens podem nos fornecer.

1.3. PLANEJANDO E AVALIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão acerca do planejamento das políticas públicas tem sido bastante discutida no âmbito da literatura estudada. Nesse sentido, destacaremos nessa seção algumas das questões suscitadas.

Inicialmente, Oliveira (2006) nos traz o *input* de que brasileiros são menos refratários ao planejamento de políticas públicas do que, por exemplo, os norte-americanos, que o veem como intervenção estatal nas organizações e indivíduos. Entretanto, o autor aponta que no Brasil vivemos “*longas décadas de experiências fracassadas de planejamento*” (OLIVEIRA, 2006:274).

Os autores em geral enxergam a necessidade de haver planejamento das ações públicas, embora reconheçam que a reforma do aparato estatal brasileiro mudou o *modus operandi* governamental nesse sentido, como veremos algumas seções adiante.

Januzzi (2011) também aborda o tema do planejamento governamental no Brasil, apontando que mesmo numa economia liberal – ou com tendências a isso – o Estado sempre intervém, em menor ou maior grau, deixando de lado a tradição de intervenção meramente orçamentária e desenvolvimentista, característica da segunda metade do século XX, para uma intervenção de maior escopo, correspondendo a demandas da esfera social, principalmente após a década de 1990.

Entretanto, o autor argumenta que não se trata do resgate do planejamento nos moldes tradicionais, primando pela racionalidade técnica somente, em detrimento da racionalidade política. Diversamente, trata-se de aglutinar essas duas abordagens, pois “*nem tudo que é politicamente desejável é tecnicamente exequível, nem tudo o que seria tecnicamente viável é politicamente legítimo*” (JANUZZI, 2011:13).

O autor expressa claramente a premência das ações de planejamento das políticas públicas:

Sem planejamento nas atividades governamentais só resta a improvisação, o voluntarismo e o conseqüente descrédito da população acerca do papel e eficiência do Estado no cumprimento de suas funções na alocação e coordenação de esforços na distribuição de bens e serviços públicos e garantia de níveis crescentes de bem estar à população (JANUZZI, 2011:11).

Na tentativa de entender qual seria, então, o papel do planejamento das políticas públicas, Oliveira (2006) enxerga duas correntes: a primeira vê o “*planejamento em políticas públicas tem que ser visto como processo, e não como um produto técnico*”

somente” (OLIVEIRA, 2006:274). Enquanto essa corrente enfatiza a dimensão do planejamento para o sucesso de uma política pública, a segunda enfatiza que os mecanismos de implementação são a garantia de que o plano será realizado a contento.

Outro enfoque empírico bastante discutido acerca dos estudos das políticas públicas é a questão das pesquisas avaliativas. Quer seja sobre sua premência, escassez ou, até mesmo, sobre sua dificuldade de execução. A literatura aponta problemas tanto quando tais avaliações são realizadas pelas próprias agências governamentais como quando delineadas e executadas pela academia ou por institutos de pesquisa independentes. No geral, defende-se que, em teoria, a avaliação das políticas deveria ser uma das etapas de sua própria implementação [(ARRETICHE, 2009); (CANO, 2006)].

Embora a palavra *avaliar* remeta, em algumas línguas, a *atribuir valores*, pode-se afirmar que o conceito *avaliação de políticas públicas* admite diversas definições, sem que se chegue, exatamente, a um consenso. Trevisan & Van Bellen (2008) nos explicam que isso se dá, em grande medida, por causa da multidisciplinaridade conferida ao tema, o que, por um lado, amplia a discussão, mas também faz com que seja mais difícil haver consenso acerca da definição do conceito de “avaliação”. No entanto, a literatura aponta que o uso da avaliação é geralmente orientado para a *ação* e sua função primordial é fornecer informações que subsidiem uma posterior tomada de decisão.

Da mesma forma, Arretche (2009) se preocupa com a conceituação dada aos estudos avaliativos: *“é certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público em particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita)”*

(ARRETCHE, 2009:29-30). No entanto, a autora nos adverte sobre a impossibilidade de haver análises ou avaliações neutras, meramente técnicas ou instrumentais.

Com relação ao surgimento desse tipo de análise avaliativa de políticas públicas, Perez (2009) nos mostra que sua expansão se deu a partir da década de 1960 nos Estados Unidos, em cujo período o objetivo era a consolidação de programas federais, principalmente voltados à redução de pobreza. Como ferramentas metodológicas, já eram utilizadas enquetes e análise estatística, além da incorporação da dimensão temporal nesses estudos.

Historicamente, são identificadas três fases nos estudos de avaliação de políticas públicas. A primeira fase, a partir da década de 1960, concentra estudos cujas análises eram realizadas no intuito de fornecer informações para que gestores públicos pudessem realizar correções de rumo. Na segunda, iniciada na década de 1980, os estudos visavam, primordialmente, à realocação de recursos, evidenciando o processo orçamentário como critério de tomada de decisão. Já na terceira fase, a partir da década de 1990, os estudos de avaliação de políticas públicas tratam de legitimação das ações públicas. Em tempos de forte questionamento quanto ao papel do Estado, as pesquisas de avaliação surgem para dar resposta às demandas por resultados da administração pública (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008).

Ao investigar o estado atual do campo de estudos avaliativos no Brasil, Arretche (2009) identifica que tais pesquisas são geralmente baseadas na tentativa de mensuração de três indicadores básicos: efetividade, eficácia e eficiência. O quadro abaixo organiza os tipos de avaliação sugeridos pela autora.

Quadro 2

Tipos de Pesquisas de Avaliação de Políticas Públicas

Tipo de Pesquisa de Avaliação	Objetivos	Maior dificuldade	Observações
Avaliação de efetividade	Examinar a relação entre a implementação de um programa e seus impactos e/ou resultados	Identificar que os resultados encontrados em determinado estudo são realmente decorrentes da prática política sob análise	A produção de estudos desse tipo é bastante escassa, justamente porque é muito difícil estabelecer relações de causalidade entre fatos.
Avaliação de eficácia	Identificar se os objetivos de determinada prática governamental correspondem aos resultados encontrados. Geralmente trabalha-se com um sistema de metas.	Obter informações verídicas sobre o funcionamento concreto da política a ser analisada	Tipo de pesquisa mais realizada para a análise de políticas públicas no Brasil por ser mais factível e menos onerosa
Avaliação de eficiência	Determinar a relação entre o esforço empregado na implementação de dada política e seus resultados encontrados	Estabelecer relações de causalidade entre fatos	Tipo de pesquisa mais necessária hoje no Brasil, pois os recursos públicos são escassos e é necessário racionalizá-los a partir da medição da eficiência das políticas implementadas. Ainda, há pressão da opinião pública para que haja probidade administrativa dos recursos públicos utilizados pelo governo.

Fonte: Adaptado de Arretche (2009:30-31).

Outra tipologia encontrada é aquela sugerida por Peres (2009). Sua classificação leva em consideração duas abordagens: *top-down* e *bottom-up*. A primeira diz respeito a um processo objetivo, ao identificar um conjunto de variáveis a partir da decisão política da autoridade central. A segunda concebe a política de um ponto de vista mais relativo, enxergando como os diversos autores responsáveis pela implementação das políticas se comportam diante dos gestores centrais e do projeto em curso.

Também com relação à tipologia das análises de políticas públicas, a literatura aponta avaliações de acordo com diferentes *timings* de análise (TREVISAN & VAN BELLEN, 2008): aquela política avaliada antes de ser implementada, com vistas a ser avaliada no T0, T1 e T2, sendo a análise *ex ante*; aquela chamada de formativa, que será analisada durante a sua fase de implementação, objetivando alguma correção de curso ou ajuste ao longo do processo; e aquela que será avaliada após o processo de implementação ter sido concluído, chamada de análise *ex post*, que é o caso mais comum. Frey (2000), Couto (2005) e Lobo (2009) também atentam para como os condicionantes das políticas públicas podem variar com o tempo.

Ainda com relação ao *timing*, Perez (2009) aponta diferenças metodológicas entre pesquisas de avaliação do impacto de políticas e pesquisas de avaliação do processo de implementação das mesmas, que objetivam o monitoramento dos processos responsáveis pelos resultados esperados.

Em consonância, Frey identifica que:

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação ('evaluation') [grifo do autor], apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000:228-229).

Em consonância com o tipo mais comum de avaliação realizado hoje em dia – com caráter de *legitimização*, Carvalho (2003) identifica que as análises avaliativas devem focar os efeitos produzidos e observados sobre a sociedade no geral, para além da parcela da população que seria diretamente beneficiada por tal intervenção. Só assim seria possível avaliar a efetividade social da política implementada. Nesse sentido, almeja-se identificar *quais* mudanças ocorreram, e *em que direção*.

A autora também identifica que dois pressupostos devem ser levados em consideração quando tratamos de avaliação de impacto de políticas. O primeiro diz respeito ao reconhecimento dos propósitos da mudança social, o que legitima uma pesquisa para mensurar tais mudanças/impactos. O segundo ponto a ser observado é a tentativa de estruturação das relações de causa e efeito como base da análise. Nesse sentido, as relações causais entre a política implementada e os efeitos observados se constituem como fundamento para esse tipo de análise, de natureza *ex post*.

Ainda, autores como Arretche (2009) trazem para a discussão a distinção entre “avaliação política” e “análise de políticas públicas”. A avaliação política diz respeito ao porquê determinadas atitudes são preferíveis a outras, focando os processos decisórios, enquanto a segunda se atém “*ao exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas*” (ARRETCHE, 2009:30). Ou seja, a avaliação política tem como foco os processos decisórios, enquanto a avaliação de políticas públicas tem como foco seu modo de implementação.

Assim como Cano (2006), a autora também defende a necessidade de avaliações independentes para que se mantenha o rigor metodológico e que se obtenha os resultados mais confiáveis possíveis. Ainda, identifica que o controle social exercido por meio das avaliações de políticas se constitui como instrumento democrático e pode, inclusive, influenciar outras decisões ocorridas no âmbito da esfera pública, como

pleitos eleitorais. “*Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle das ações de governo*” (ARRETCHE, 2009:37).

Com relação à execução de estudos *ex post*, é consenso que no Brasil tais avaliações ainda são muito incipientes [(ARRETCHE, 2003 e 2009); (CANO, 2006); (LOBO, 2009) e (PEREZ, 2009)]. No geral, as justificativas dadas pelos autores para tal escassez diz respeito às dificuldades conceituais e metodológicas encontradas quando da execução dessas pesquisas.

A dificuldade de isolar da realidade variáveis efetivamente relevantes; a incerteza sobre os reais objetivos da política avaliada (dada a necessidade de distinguir entre objetivos explícitos e implícitos); as dificuldades de obtenção e adequação das informações; as dificuldades técnicas para estabelecer relações de causalidade entre programas e seus resultados; as dificuldades para obtenção dos recursos financeiros necessários à realização de avaliações confiáveis; todos esses fatores tornam os estudos de avaliação de muito difícil execução (ARRETCHE, 2009:38).

Lobo (2009), em seus estudos, também elenca obstáculos que devem ser ultrapassados para que se realizem pesquisas avaliativas de qualidade, apontando possíveis caminhos. Com relação às dificuldades, aponta:

- a) Deficiência de informações disponíveis para se realizar a avaliação;
- b) Temporalidade das ações: muitas das vezes os efeitos de determinada política podem não ser apreendidos em curto prazo;
- c) Falta de definição dos atores envolvidos na implementação da política sob estudo;
- d) Diferentes impactos que a mesma política pode ter em diferentes localidades (o que significa fracasso num local pode não o ser em outro, e vice-versa);

- e) Descontinuidade político-administrativa verificada no Brasil;
- f) O descaso dos gestores centrais da política com relação à capacidade técnica dos agentes executores também pode dificultar a efetivação da avaliação;
- g) Abarcar todo complexo universo envolvido no desenho de uma política pode se constituir em erro metodológico grave, comprometendo sua avaliação.
- h) Delineamento metodológico das pesquisas: devem-se mesclar técnicas quantitativas e qualitativas, privilegiando as últimas;

Por fim, podemos afirmar que a agenda pública brasileira ainda não vê avaliações e monitoramentos de suas ações como parte integrante da própria política posta em prática. Como resumo, Lobo (2009) nos apresenta que *“só por meio da institucionalização da avaliação poder-se-ia ter um instrumento importante para a tomada de decisão a respeito das políticas sociais”* (LOBO, 2009: 78).

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E A REFORMA DO APARATO ESTATAL BRASILEIRO

Uma vez que o enfoque desse trabalho é efetivamente a ação pública, se faz necessário discutirmos, mesmo que brevemente, como o movimento de reforma do aparato estatal brasileiro alterou o padrão de intervenção governamental no país. Nesse sentido, nos ateremos a alguns aspectos da reforma estatal, da gestão pública após a promulgação da Constituição vigente e como se consolidou o processo de descentralização das políticas públicas desde então.

Durante a década de 1930, políticos e acadêmicos acreditavam que o crescimento econômico das nações e o bem-estar social de suas populações deveriam ser promovidos, eficazmente, pelo Estado, a partir da atuação de governos forte e centralizadores (CORTES, 2002). No entanto, ao longo do século XX, guerras e crises

econômicas tiveram reflexos nas concepções econômicas, sociais e políticas que outrora eram encaradas como *verdadeiras*. Com o crescente processo de globalização, principalmente no pós-guerra, os paradigmas socioeconômicos e políticos mudaram: o acirramento da competitividade por mercados foi verificado ao longo das décadas e a de 1980 – a *década perdida* – trouxe crises, baixos níveis de desenvolvimento e necessidade de ajustes estruturais – para o bem ou para o mal.

As reformas dos aparatos administrativos nacionais, de modo geral, se inscrevem em uma transformação mais ampla, envolvendo as relações internas de poder dos países, seu modelo de desenvolvimento e sua inserção na economia internacional. Os países que passaram por esse processo desenharam seus próprios projetos de mudanças de acordo com as forças políticas em jogo e os recursos econômicos, institucionais e técnicos existentes. No caso das nações latino-americanas, seus processos de reforma guardam características comuns, tais como a separação de funções do Estado e de suas competências, além de novos regimes de contratualização e de recuperação de custos. As estratégias frequentemente utilizadas foram pautadas por processos de privatização, descentralização de poderes, flexibilização do trabalho e amplas reformas do serviço civil (FLEURY, 2001).

O Estado brasileiro acompanhou esse processo, sendo sua reforma apontada como elemento central da agenda política dos anos 90. Essas mudanças se tornaram *imperativas* diante da lógica da globalização e da *crise* do Estado, definida por três dimensões fundamentais: crise fiscal (perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa); crise do modo de intervenção estatal (esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações); e crise do modelo burocrático de gestão pública (altos custos e baixa qualidade dos serviços) (BARRETO, 1999).

Pensou-se ser necessário *reconstruir* o aparato estatal a fim de se recuperar a poupança pública, superar o déficit fiscal, redefinir os moldes da intervenção econômica e social e implementar um novo modelo de gestão que superasse os obstáculos criados pela tradição administrativa pública no Brasil. Ainda segundo Barreto (1999) a crise institucional deve ser definida a partir do aprofundamento do descompasso entre Estado e sociedade, a par da ineficácia do poder público na gestão dos problemas sociais mais urgentes.

Esses movimentos, na verdade, são reflexos de uma crise maior, configurada pelo esgotamento do modelo do Estado contemporâneo nos planos jurídico-institucional, econômico, social e político. O impacto da globalização – aliado à crise fiscal enfrentada por quase todos os países centrais e periféricos – colocou em xeque o atual arcabouço jurídico-institucional dos estados, expondo o anacronismo do modelo de estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocrático e pouco comprometido com resultados (Barreto, 1999:108).

A reforma do Estado brasileiro foi projetada para que, em teoria, o deixasse mais ágil e flexível, além de mais responsável perante a sociedade, cumprindo o papel ao qual realmente se propõe perante a lei (FLEURY, 2001). Essas mudanças institucionais, acima de tudo, alterariam as posições de poderes, as possibilidades de representação dos interesses dos diferentes atores e sujeitos políticos nas mais diversas sociedades.

Diante dessa *necessidade*, então, a estratégia do governo brasileiro para enfrentar a crise social se baseou em um conjunto de medidas para dar conta de questões emergenciais e latentes. Barros Silva (1998) nos mostra algumas destas estratégias governamentais: (a) criação das condições (materiais) necessárias: melhoria da qualidade de vida da população, bem como estabilidade macroeconômica; (b)

reestruturação dos serviços sociais básicos e promoção da geração de empregos e oportunidades de trabalho e renda: melhoria de serviços como educação, saúde, previdência social, habitação, etc.; (c) implementação de ações prioritárias: inclusão de programas considerados prioritários para acelerar a reestruturação dos serviços sociais; e (d) desenvolvimento de um novo mecanismo de coordenação de políticas focadas no combate à fome e à miséria: conferir novo estilo gerencial para programas sociais, através de Câmaras e Comitês Executivos.

Em consonância, Faleiros (2004) pensa que os passos descritos acima deveriam ser seguidos para que ocorresse uma reordenação estratégica do aparato estatal. Outra estratégia de enfrentamento da crise, nesse caso financeira, identificada pelo autor diz respeito à mudança de vários artigos da Constituição Brasileira de 1988, com vistas à consolidação legal da abertura ao capital no Brasil. Esses fatores levaram à chamada reordenação estratégica do Estado iniciada já no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, trazendo diversas mudanças.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995 e pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em novembro do mesmo ano. Faleiros (2004) nos mostra que o PDRE considera que mudanças são necessárias, já que os mentores do plano consideram a Constituição de 1988 como “um retrocesso burocrático sem precedentes”, pois engessa o aparato estatal ao lhe atribuir diversas funções, principalmente na área social.

No entanto, com o passar do tempo, Bresser Pereira, idealizador do plano, afirma ser importante salientar o fato de que o termo *reforma do Estado* – indicado no PDRE (1995-1998) – não é o mais adequado, já que é uma expressão muito ampla e parece tratar de mudanças em todas as instituições do Estado. Na verdade, argumenta o

autor, trata-se de “*reforma da organização do Estado*” (PEREIRA, 2004:10), acreditando que a eficiência administrativa do Estado depende, fundamentalmente, da qualidade de sua gestão e organização. Dessa maneira, a reforma da gestão pública teria dois objetivos, segundo seu próprio idealizador: tornar administradores e gestores mais autônomos e responsáveis, além de garantir que o Estado só execute diretamente tarefas que lhe são exclusivas, ou que necessitem de seu poder ou recursos.

No entanto, pelo fato da CF de 1988 não ter sido suficientemente clara com respeito a determinadas funções e atribuições dos entes federativos, não só podemos verificar a existência de lacunas em alguns campos, como também superposição de funções em setores e regiões do país (AFFONSO, 1996:9). Já que houve indefinição de atribuições quanto às diferentes competências, os municípios, por exemplo, acabaram por assumir mais responsabilidades do que as anteriormente previstas.

Embora o país adote o sistema federalista desde a República (com exceção aos períodos de ditadura), respeitando, de certa maneira, a autonomia dos estados e municípios ao longo do tempo, o arranjo federativo pactuado na CF de 1988 diz mais respeito à descentralização de recursos e competências do que propriamente de poderes (ARRETCHE, 2006). As reformas feitas no final da década de 80 e início da década de 90 aumentaram, nesse caso via aumento da carga tributária, a receita da União, enquanto limitaram a autonomia de gastos no que se refere aos governos locais. “*A União tem elevada ingerência na agenda social dos governos locais, limitando na prática sua autonomia para definir seus próprios programas*” (ARRETCHE, 2006:127), o que fere, segundo a autora, os princípios básicos do federalismo.

Affonso (1996) afirma que a descentralização administrativa só foi possível graças a sucessivas emendas constitucionais que visavam à ampliação do percentual dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, o que resultou em um aumento de

9% em 1980 para 15% em 1994 (AFFONSO, 1996:3). Durante o mesmo período, a União diminuiu sua participação na receita própria de 75% para 66%. Ainda, pensa que a característica central desse processo descentralizador no país está intimamente relacionada com sua descoordenação, ao contrário do que se verifica, por exemplo, em outros países latino-americanos, onde a descentralização foi feita pelo governo federal e não pelos estados ou próprios municípios, como no caso brasileiro. Aqui, argumenta o autor, a descentralização é decorrente do processo de redemocratização combinada com a crise econômica também verificada na década de 80.

Arretche (1999) também aponta como o processo de descentralização administrativa no Brasil se deu a partir de profundas transformações institucionais, característica da dinâmica de desmonte do aparato estatal. Nesse sentido, seu foco de análise está nas atribuições do governo federal que são passadas para estados e municípios, principalmente quando nos referimos às atribuições na área social. Esse processo, segundo a autora, é característico da descentralização das políticas sociais no Brasil.

Entretanto, o crescimento das demandas a serem resolvidas pelos municípios brasileiros foi muito superior aos recursos a seu dispor, já que as demais esferas não tiveram a preocupação de tratar de maneiras diferentes municípios de portes populacionais diferenciados, estando todos submetidos às mesmas regras (NEVES, 1997:123). Ainda, a autora sugere que os municípios menores – principalmente aqueles surgidos após a Constituição de 1988 – não estavam preparados para lidar com tal distribuição de recursos.

Fazendo uma ponderação sobre essa questão, Arretche (2006) afirma que, contudo, estados e municípios são, efetivamente, unidades federativas autônomas

segundo a CF de 1988, com eleição de cargos legislativos e executivos, mas estados e municípios têm autonomia *política*, não, necessariamente, de *poderes*.

Souza (2004) também acredita que a descentralização brasileira não pode ser considerada como abrangente. Ao contrário, está focada, majoritariamente, em dois campos: no aumento de recursos financeiros para os municípios a partir de 1988 e no aumento sucessivo de transferências federais para implementação de alguns programas sociais universais, principalmente a partir do início dos anos 90.

O processo de descentralização também não tem gerado mudanças substantivas no aparato de Estado segundo Jacobi (2002). O autor pensa que este processo está mais relacionado a mudanças administrativas do que a real transferência de poder. No entanto, o autor acredita que a efetiva democratização do Estado só pode ser conseguida através da descentralização, concomitantemente à distribuição territorial do poder e delegação de autoridade (JACOBI, 2002:35). Já Nunes (1996) conclui que a descentralização administrativa pode ter reflexos positivos no processo democrático, mas as relações assimétricas entre poderes públicos e locais devem ser repensadas para que tal fato ocorra.

Fleury (2001), por sua vez, afirma que, em um balanço das iniciativas de reforma estatal nos países latino-americanos, fica evidente que, na maioria das vezes, tais medidas não foram capazes de aumentar as capacidades do Estado para cumprir as funções essenciais de defesa do território, construção da comunidade nacional, inserção vantajosa na nova organização internacional, redução de diferenças e desigualdades e estabelecimento de um modelo de desenvolvimento sustentável. Ao contrário, muitas das medidas reformadoras acentuaram os problemas socioeconômicos preexistentes.

Nesse sentido, aceitando o novo paradigma instituído pela Constituição de 1988, há de se aceitar também que novas características foram agregadas aos entes federativos

brasileiros. Suas responsabilidades e seus papéis se reconfiguraram, havendo, de fato, transferências de funções federais para os municípios como a gestão das políticas públicas de saúde e educação, por exemplo⁴.

Embora esse trabalho foque ações implementadas pelo executivo estadual, a descentralização das políticas públicas brasileiras fica clara quando nos debruçamos sobre a reforma do aparato estatal brasileiro. Isso quer dizer que o modo pelo qual tais políticas, as de segurança inclusive, serão postas em prática é reflexo de um movimento mais amplo, que alterou profundamente as relações entre Estado e sociedade nas últimas décadas no Brasil.

Contudo, há de se fazer a ponderação de que algum tempo após a promulgação da mais recente Constituição Federal houve uma reconcentração de recursos na esfera da União, de forma mais enfática durante os anos do governo FHC. Tal movimento impacta diretamente as políticas de segurança no país, principalmente no que se refere à distribuição de recursos e, conseqüentemente à autonomia financeira dos estados para a implementação de tais políticas.

Aqui apresentamos um apanhado geral não só das concepções do que são, efetivamente, políticas públicas, mas também do que deve ser estudado para entendermos “o fazer do Estado”, assim como as dificuldades intrínsecas a essa análise. Esse breve debate sobre a construção do campo das políticas públicas e como elas se configuram no país nos dias atuais nos traz mais elementos para o debate da temática que será objeto de estudo desse trabalho, as políticas públicas de segurança.

⁴ Há de se comentar que a CF de 1988 relevou a questão metropolitana a um segundo plano, pouco incentivando políticas com esse recorte sociogeográfico em detrimento dos municípios isoladamente.

Ainda, as dificuldades de planejar e avaliar políticas apontadas pelos autores refletem nos processos decisórios dos governos e na sua própria engenharia institucional, ao mesmo tempo em que são reflexos deles, num movimento de mão-dupla.

E é com base na discussão proposta nesse capítulo que encontramos o fio condutor desse trabalho. Serão as dimensões citadas pelos autores acerca de planejamento e avaliação de políticas públicas o foco das investigações dessa tese. Quando analisados o “fazer da política” e as ações governamentais dos governos do estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010 com relação à segurança pública, serão essas as dimensões a serem perseguidas. Como hipótese, segundo o que foi explicitado, afirmamos que os governos em pauta carecem de planejamento dessas políticas específicas, em maior ou menor grau, dependendo dos interesses e contingências encontradas em torno de cada ação dos governos. No geral, o que é visto na literatura é que os governos não “se preparam” para esse tipo de planejamento em maior ou menor escala, variando de acordo com as diversas áreas temáticas a serem abordadas – ou não – por políticas públicas governamentais (saúde, educação, segurança, transportes, etc.).

Nesse sentido, no estado do Rio de Janeiro, na temática da segurança pública, tentaremos estabelecer como as dimensões do planejamento e da avaliação ficam subjugados a segundo plano, em gradações diferentes, ao longo de dois governos distintos.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

2.1. BREVE HISTÓRICO

Após a discussão iniciada no capítulo anterior sobre políticas públicas numa perspectiva generalista, iniciaremos esta parte nos debruçando sobre nosso objeto de estudo: as políticas públicas de segurança. Seguiremos com o debate sobre políticas públicas especificamente no Brasil, agora nos voltando para o tema da segurança. Para tal, é necessária uma breve contextualização do panorama nacional nos últimos anos⁵.

Inicialmente, de acordo com a bibliografia estudada, é praticamente consensual a citação do caráter preocupante da segurança pública no Brasil: os autores lidos apontam uma crise nesse setor, acometendo as três esferas federativas. Mesmo com o progresso social e econômico ocorrido no país durante o mais recente período democrático, os índices crescentes de criminalidade verificados durante os anos 80 e 90 colocaram o assunto definitivamente na agenda política [(BEATO & REIS, 2000); (CANO, 2006); (SOARES, 2007); (SAPORI, 2007)].

Se a sociedade brasileira progride no processo democrático, mesmo que de forma parcimoniosa, e também na provisão de diversos bens coletivos atinentes à saúde, à educação e ao trabalho, o mesmo não se dá no caso da ordem pública. Ao contrário, as duas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência (SAPORI, 2007:98).

⁵A breve contextualização apresentada no âmbito desta seção terá como escopo o histórico das políticas *nacionais* de segurança pública. O panorama das políticas estaduais recentes, tão útil para a construção de nosso objeto de estudo, não será contemplado aqui, mas sim no capítulo que tratará especificamente das políticas públicas de segurança do estado do Rio de Janeiro.

Entendendo que foi na Constituição Federal de 1988 que houve definição do que seria segurança pública no âmbito do Estado brasileiro, nossa análise se concentrará no período posterior a esse marco legal. A própria incorporação dessa temática no texto constitucional já representa um avanço, marcando o início de um novo período democrático. Segundo Lima (2009), “*é necessário reconhecer que a Constituição de 1988 foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, a partir do qual todas as demais Constituições brasileiras disciplinavam, de algum modo, as atividades de enfrentamento ao crime e a violência*” (LIMA, 2009:5). A partir de então, vemos novas atribuições da esfera pública: passou a caber ao Estado, textualmente, a prevenção do crime.

As políticas específicas de segurança pública no Brasil ficaram previstas em seu artigo 144, que dispõe sobre a segurança pública no país como sendo dever do Estado, orientada para a preservação da ordem pública, das pessoas e do patrimônio, versando, ainda, que a segurança é um “serviço” a ser prestado à população pelo Estado, de maneira universal. Segurança pública refere-se, então, em termos legais, às atividades pertinentes aos órgãos estatais e à comunidade, com o objetivo de garantir o direito ao exercício da cidadania através da prevenção e controle da violência e criminalidade, nos limites da lei⁶.

Observando a Carta Magna do ponto de vista jurídico, Lazzarini (1989) aponta para o fato de que lá a segurança pública é tratada para além do artigo 144, sendo parte integrante da *ordem pública*, que é bem mais ampla, mesmo que no capítulo destinado à segurança pública *stricto sensu* apenas órgãos policiais estejam elencados como operadores dessa categoria. Nesse sentido, argumenta-se que essa definição de segurança pública deveria ser mais ampla: “*hoje a percepção coletiva considera a*

⁶Constituição Federal Brasileira de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Último acesso em agosto de 2010.

segurança pública centrada somente na atividade da polícia e, por mais que se pretenda montar uma polícia cidadã, somente haverá sucesso se for redefinida e ampliada a conceituação da segurança pública” (BENGOCHEA *et al*, 2004:120).

Seguindo a mesma lógica apontada acima, em termos sociológicos, entende-se que uma política de segurança pública é aquela que tem como objetivo uma forma de organização da vida social e de determinadas ações que visem ao interesse público. *“Trata-se de um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva”* (FILOCRE, 2009:147).

Quanto à gestão de tais políticas, o texto constitucional aponta competências e responsabilidades diferenciadas de cada ente federativo do Estado brasileiro. União, estados e municípios assumem papéis distintos entre si e muitas das vezes diversos daqueles desenhados antes da promulgação da Constituição. A segurança pública, a partir desse parâmetro, ficou, basicamente, definida como uma política dos *estados* brasileiros, contrariando, em certa medida, *na teoria*, a tendência de *municipalização* das políticas públicas vista no texto constitucional. Os estados permaneceram, assim, com dois órgãos de policiamento, um militar e um civil, com competências diferenciadas. Essa divisão entre o policiamento ostensivo⁷, realizado pelas polícias militares, e o investigativo, pelas polícias civis, já havia sido institucionalizada desde o final da década de 1960, durante o período da ditadura militar (SAPORI, 2007). Ainda, Minayo *et al* (2008) apontam que, de acordo com constituições anteriores, com as de 1934, 1937 e 1946, as polícias militares ficaram responsáveis pela segurança interna e pela manutenção da ordem no Distrito Federal, estados e territórios. Entretanto, a nova

⁷Por policiamento ostensivo entendemos todos os meios e formas de emprego da Polícia Militar, no qual o agente policial é identificado por sua vestimenta, como principal aspecto, e de equipamentos, armamento e meio de locomoção, para a preservação da ordem pública, visando à tranquilidade e bem estar da população.

Constituição continuou considerando as polícias militares como forças auxiliares do Exército, além de manter a divisão em duas polícias.

Não ocorreu o que era de se esperar, a participação de uma esquerda ativa para evitar as continuidades do regime militar e repensar as polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime, e que deveriam ser remodeladas para atuarem em um Estado democrático. Com isso, a subcomissão acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial (FONTOURA *et al*, 2009:143).

Os outros dois entes federativos ficaram responsáveis por outras políticas de segurança, mais particulares: no âmbito da União, tanto a Polícia Federal como as Polícias Ferroviária e Rodoviária foram designadas para crimes específicos, sendo as duas últimas elevadas à categoria de órgãos policiais a partir da Constituição. Ademais, *“o papel do poder federal foi, sobretudo incentivar, por meio de financiamentos, intervenções nos estados, que atendam certos requisitos técnicos e políticos”* (CANO, 2006:138). Já as políticas de prevenção à violência e criminalidade foram, no geral, alocadas no âmbito municipal.

A Constituição ainda impede que outros órgãos sejam criados com o objetivo de segurança pública, sejam eles autárquicos ou paraestatais, em qualquer nível federativo. Isto quer dizer que a ordem pública deve, efetivamente, ser garantida pelo poder do Estado (LAZZARINI, 1989).

A Constituição incorporou, portanto, elementos discursivos encontrados nas arenas de debates acerca dos Direitos Humanos das décadas de 1970 e 1980 (LIMA, 2009). Pressupostos democráticos, possibilidade de controle público das ações governamentais e garantias de direitos (civis, sociais e políticos) são alguns dos elementos presentes que abrem espaço pra discussões sobre segurança pública no país.

Ao longo da década subsequente à promulgação da Constituição, o conceito “segurança cidadã” começou a *substituir* “segurança pública” nos meios discursivos. Isso porque se começou a entender a natureza multifacetada da violência, muito por influência das reformas ocorridas em âmbito internacional, como aquelas implementadas em meados da década de 1990 na Colômbia, que abarcavam mais do que questões de polícia para que se desse conta de diversas questões sociais associadas à violência e à criminalidade. Foi nesse contexto que a atuação pública passou a privilegiar ações preventivas, sobretudo aquelas integradas e em âmbito local. Nesse sentido, passaram a ter fundamental importância ações planejadas em diferentes setores, tais como educação, saúde, lazer, cultura, cidadania, esporte, dentre outros (FREIRE, 2009).

Entretanto, após 1988, longos anos se passaram até que as políticas nacionais de segurança fossem verdadeiros destaques na agenda pública do país. Segundo Freire (2009), esse debate acadêmico começou a ser percebido – e colocado em prática, mesmo que de forma incipiente – no Brasil quando em 1995 houve a criação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais em Segurança Pública, sendo substituída, dois anos mais tarde, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), nomenclatura que perdura até hoje.

Como resultado, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomaram boa parte da década de 1990, na perspectiva que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, tática e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos (LIMA, 2009:8).

A bibliografia estudada nos aponta que somente no ano 2000 (no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso) foi lançado o primeiro plano de segurança pública da história democrática brasileira, ainda que esse documento apresentasse problemas e lhe faltasse uma espinha dorsal quanto às prioridades e os pontos mais relevantes a serem esclarecidos no tocante à segurança pública do país [(CANO, 2006) e (SOARES, 2007)].

Cano (2006), inclusive, indica que o Plano pode ser interpretado como fruto de questões emergenciais que abalaram a opinião pública naquele momento, não de um planejamento público sistêmico. O autor vê o lançamento do plano como consequência imediata do incidente com o ônibus 174 na cidade do Rio de Janeiro: *“a coincidência de datas não é casual, reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais”* (CANO, 2006:139).

A partir do plano, a ideia era de que o poder federal pudesse induzir e financiar as políticas estaduais de segurança pública, fazendo-o funcionar de forma intersetorial, já que as políticas seriam geridas – e coordenadas – pela Senasp.

Importantes esforços foram feitos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) na direção certa: o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando à qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (SOARES, 2007:84-85).

Uma maneira encontrada para o financiamento federal de tais políticas pode ser expressa na criação do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP⁸, em 2001, gerido também pela Senasp. Sua criação prevê a alocação de recursos por meio de um índice (criado somente em 2003) que determina o percentual do fundo a ser direcionado a cada Unidade da Federação. Apontando falhas na sua construção, o autor argumenta que o fundo ainda não foi satisfatoriamente utilizado, com vistas a induzir as reformas *estruturais* necessárias apontadas pelo próprio plano.

Ademais, a lógica do FNSP é uma adaptação do que já vinha sendo feito na área da saúde. Uma vez que a alocação de recursos era feita via convênios, todo repasse dependia da apresentação de projetos pelos estados, o que dificultava a implementação de projetos mais amplos e indutivos por parte do governo federal, conferindo a esse processo um caráter de seletividade. Como consequência, na área da segurança pública, percebemos uma pulverização das políticas e projetos com aporte financeiro da União de estado para estado, comprometendo a existência de políticas nacionais mais abrangentes.

Entretanto, Beato *et al* (2008) identificam aspectos positivos diante da possibilidade da obtenção de verbas desse fundo, apontando uma indução – recente – do Governo Federal para que se elabore projetos estaduais de segurança, sempre em conjunto com as polícias, para que se tenha acesso ao Fundo Nacional de Segurança Pública. “*Esse tipo de projeto tem sido positivo, uma vez que tem levado as corporações a negociar conjuntamente suas demandas com vista a algumas metas e objetivos em comum*” (BEATO et al, 2008:209).

⁸O estado do Rio de Janeiro foi a segunda Unidade da Federação em volume de recursos repassados pelo FNSP através de convênios, sendo São Paulo o primeiro colocado. Em 2001 a soma foi de R\$27.777.743,00. Em 2002, chegou a R\$27.710.000,00. Nos anos entre 2003 e 2005, o montante acumulado foi de R\$63.835.3540,49 (SAPORI, 2007:113).

Quanto aos impactos *reais* do PNSP, de acordo com Soares (2011), uma das falhas desse sistema é de ordem conceitual, e está na própria caracterização do que é segurança pública. Embora no Brasil, diz o autor, a *confusão* entre *segurança pública* e *segurança nacional*, como ocorreu por muito tempo, comece a ser desfeita, a despeito do fato de ainda termos parte da polícia militarizada, há, ainda, o conflito entre *segurança pública* e *prevenção e repressão ao crime*.

Assim, essa *confusão* já estava presente no Primeiro Plano de Segurança Pública, já que em seu texto era possível perceber uma mistura de “*Direito Penal e Direito de Processo Penal com Criminologia*” (SOARES, 2011:3). Nesse sentido, o atropelo conceitual causado pelo Plano põe a disciplina *segurança pública* na posição de ter de decidir se permanece atrelada ao crime para ser, assim, absorvida pelas disciplinas jurídicas e policiais ou se, diversamente, abrange outros fatores, buscando concepções mais amplas. No segundo caso, a disciplina zelaria “*pela prevenção de todas as causas externas que afetam, ou podem afetar, a população brasileira*” (SOARES, 2011:3). Dessa maneira, as mortes violentas, mesmo as não criminosas, fariam efetivamente parte do escopo de interesse da segurança pública, o que, correntemente, é verificado em vários países centrais, ao contrário do que ocorre no Brasil.

A despeito das críticas feitas ao plano, este teve um caráter simbólico. Como dito, antes do governo FHC havia uma “*indiferença e imobilismo*”, argumenta Soares (2007), no que se referia às políticas nacionais de segurança pública, uma vez que elas não eram assunto de destaque em âmbito nacional: “*De todo modo, destaque-se que o período Fernando Henrique Cardoso marcou uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um status político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da*

situação e a necessidade de que o governo federal assuma responsabilidades nessa matéria” (SOARES, 2007:85).

Após dois anos, plano de 2000 foi colocado de lado e, subsequentemente, foi divulgada sua revisão, em 2002: o Plano Nacional de Segurança Pública⁹. Com um caráter mais técnico do que a primeira versão, enfatizava que segurança pública não era uma questão de *governo*, mas sim de *Estado*. É citado, também, um caráter mais abrangente e sistêmico do plano, quando comparado ao anterior. “A novidade apresentada no início de 2003, entretanto, residia na cobrança mais rígida junto aos estados no sentido da construção de políticas assentadas nas diretrizes do plano nacional [...]. Reconhecia[-se] que os problemas mais graves da segurança pública não estavam no arcabouço legal, e sim na gestão dos arranjos institucionais existentes” (SAPORI, 2007:111).

Nesse contexto, outra inovação institucional trazida pelo PNSP de 2003 foi a criação do Sistema Único de Segurança Pública. A partir do entendimento do governo federal de que seria necessária uma articulação entre os três entes federativos para que as políticas públicas de seguranças em todo país fossem mais eficientes, foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça e da Senasp, o SUSP¹⁰. Trata-se de um sistema nacional de gestão para a segurança pública, reunindo em torno de uma política comum e negociada as três esferas federativas (União, estados e municípios), integrando suas áreas de atuação, seja no campo repressivo, seja no preventivo.

Segundo a Senasp, o SUSP tem como objetivos gerais os seguintes pontos:

a) Prevenir e criar meios para que seja possível a análise da realidade de cada episódio, além de planejar estratégias e identificar quais métodos e mecanismos serão usados;

⁹Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm>. Último acesso em setembro de 2010.

¹⁰Lei do SUSP. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Último acesso em setembro de 2010.

b) Realizar sistemas de avaliação e monitoramento das ações, com vistas a garantir transparência e controle externo das ações de segurança;

c) Integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo;

d) Criar, nos estados que aderirem ao programa, Gabinetes de Gestão Integrada, do qual fazem parte o Secretário Estadual de Segurança Pública, como coordenador, e mais representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais;

e) Contar com a cooperação ativa do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Como visto a partir de seus objetivos elencados acima, o SUSP privilegia metodologias preventivas contra a criminalidade, sendo a integração dos estados e municípios, além daquela entre polícias com diferentes competências, seu foco principal. Quanto à articulação dos órgãos do sistema, o artigo 7º de sua lei de criação explicita que ela deve ocorrer por meio de operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe. Ademais, deve-se ter aceitação mútua dos registros de ocorrências e dos procedimentos apuratórios, parte fundamental para um sistema bem articulado. Compartilhamento de informações e intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos também são incentivados.

No intuito de fazer o SUSP efetivamente funcionar, suas ações foram articuladas em seis eixos temáticos, que correspondem a grandes nós debatidos por especialistas do país:

a) Gestão unificada da informação;

b) Gestão do sistema de segurança;

c) Formação e aperfeiçoamento de policiais;

d) Valorização das perícias;

e) Prevenção;

f) Ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Para a consolidação do SUSP em nível local, houve a ratificação do Fundo Nacional de Segurança Pública, para, como visto, possibilitar o financiamento de projetos nos estados e nos municípios. A partir de então, para que esse repasse de verbas fosse feito de maneira a atender os entes federativos, nos estados, sua coordenação passaria a ser realizada por Gabinetes de Gestão Integrada. Estes foram concebidos na tentativa de se abrir um espaço de discussão e formulação de propostas, em âmbito local, sendo compostos dos mais diversos órgãos de segurança pública, aglutinando entes federais, estaduais e municipais. O intuito era o de celebrar medidas e acordos para a segurança que pudessem ser efetivamente realizados conjuntamente.

Os Gabinetes de Gestão Integrada, que começaram a ser implantados nos estados brasileiros, depois da eleição de Lula, foram idealizados para tornar realidade o SUSP, trazendo para a mesa de reuniões os diversos atores da segurança pública. Além das polícias, deveriam estar se reunindo, regularmente, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal e a Receita Federal (LEMGRUBER, 2004:12).

O SUSP também foi responsável pela criação da RENAESP (Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública), com o objetivo de englobar instituições de ensino, tanto públicas como privadas, para promover cursos em segurança pública para profissionais dessa área. Essa ação já era discutida há muito por acadêmicos e especialistas e só tomou materialidade quando da criação do SUSP.

Outra inovação institucional trazida pelo sistema único foi a viabilização da organização da Força Nacional, traduzindo um esforço de integração de órgãos de segurança pública ao formar “*um grupo de elite inspirado na atuação das forças de paz da ONU, controlado pelo Governo Federal*” (SANTOS *et al*, 2006:3-4). Na realidade,

esse grupo deve atuar, quando acionado, em situações emergenciais, como calamidades e crises severas que venham a acometer os estados da federação, ou ainda em acontecimentos que demandem reforços das forças de segurança. É necessário ressaltar, entretanto, que para que a Força Nacional seja empregada esta deve ser solicitada ao governo federal por parte dos governos estaduais. Em teoria, essa seria uma maneira de preservar a autonomia dos estados na gestão da segurança pública, como preconizado pela Constituição de 1988 e pelo pacto federativo do Estado brasileiro.

O SUSP ainda traz como inovação a indicação da incorporação dos municípios na gestão da segurança pública. Foi a partir do Plano de 2003 que começou a ser discutido de maneira mais sistemática o papel da criação de Guardas Municipais, mesmo que muitas cidades já a possuíssem, por exemplo, antes do plano e até mesmo anteriormente à constituição. Com característica marcadamente de prevenção, as Guardas Municipais são, então, citadas no artigo 6º da lei do SUSP, que identifica que elas *“poderão colaborar em atividades complementares de prevenção para implementação cooperativa das políticas de segurança pública dos entes federados”*¹¹.

Mesmo com as modificações trazidas pelo Plano, autores apontam que não foi alcançado um entendimento entre os poderes executivos estaduais e o federal que possibilitasse pôr o plano em prática, unificando o interesse comum vislumbrado no documento. Soares (2007) indica que essa integração não foi conseguida por conta da própria posição do governo federal, com Luiz Inácio Lula da Silva como chefe do executivo desde 2003, que, caso colocado na linha de frente, capitaneando as questões de segurança pública, se exporia a riscos políticos, *“pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada”* (SOARES, 2007:88). Em adição, segundo Saporì (2007), a grande deficiência do Plano de 2003 é não

¹¹Lei do SUSP. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Último acesso em setembro de 2010.

resolver um problema central da área: a desvinculação dos recursos orçamentários e financeiros. Ou seja, houve avanços no que se refere ao conteúdo programático do plano, porém estes não foram acompanhados pela liberação de recursos. Por esses e outros motivos, o plano acaba sendo deixado de lado ainda no primeiro ano do governo Lula.

Somente em 2007, no início do segundo governo Lula, é que se retoma a ideia de um novo plano, agora intitulado Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci¹². Segundo Soares (2007), esse reitera alguns pontos do anterior, principalmente no que se refere à sistematização¹³ das políticas nacionais de segurança. O Pronasci retoma, ainda, uma dimensão um pouco esquecida da segurança pública brasileira: incorpora definitivamente o papel municipal na gestão da segurança, ratificando seu caráter preventivo. O autor ainda enfatiza outros pontos positivos do plano: o primeiro é que, como no plano anterior, há o destaque de que segurança é questão de Estado. O segundo ponto se refere à explicitação de qual instituição é responsável pelo programa, tornando-o muito mais *accountable*¹⁴. Outro diz respeito à especificação dos recursos que serão destinados à sua implementação nos estados.

Como um balanço das experiências nacionais relativas às políticas públicas de segurança, Freire (2009) aponta que a iniciativa de implementação do Pronasci representa uma tentativa mais concreta de articular uma política governamental rumo ao paradigma da chamada segurança cidadã, como o próprio nome do programa sugere. Analisando a recente história brasileira no que se refere aos conceitos de *segurança*

¹²Medida provisória do Governo Federal de número 384, de agosto de 2004 (Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm>. Último acesso em setembro de 2010), substituída, posteriormente, pela Lei 11.530 do Governo Federal, de 24 de outubro de 2007 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Último acesso em setembro de 2010).

¹³O autor ressalta que, se por um lado houve uma tentativa de sistematização de uma política nacional de integração, ficou também aparente uma fragmentação de algumas políticas, sendo o texto do plano vago em determinados pontos.

¹⁴Esse termo se refere à capacidade de uma instituição de ser monitorada pela população.

empregados nas ações políticas governamentais, o autor nos mostra diferentes abordagens ao longo do tempo:

Quadro 3

Abordagens acerca do tema da segurança segundo Freire (2009)

Período	Foco	Abordagem	Operador federativo
Segurança Nacional (até 1988)	Estado (proteção dos interesses nacionais)	Atuação das Forças Armadas	União
Segurança Pública (de 1988 até final da década de 1990)	Vida e propriedade (preservação da ordem pública)	Atuação policial	Estados
Segurança Cidadã	Cidadão (promoção da convivência e cidadania)	Multidisciplinar direcionada para a prevenção	Municípios

Fonte: Adaptado de Freire, 2009.

Mesmo que a mais recente perspectiva apontada acima já se encontre no país de forma conceitual, estando, inclusive, incorporada no Programa Nacional vigente, sua “*difusão é naturalmente lenta*” (FREIRE, 2009:112). Ou seja, o autor não se furta de apontar que ainda há muitos desafios a serem superados até que se consiga efetivamente colocar em prática essa perspectiva cidadã. A incorporação dessa dimensão, segundo o autor, aparece por *indução* de elementos discursivos internacionais, ao mesmo tempo em que *induz* a ação política em certa medida.

Entretanto, como políticas baseadas no paradigma da Segurança Cidadã requerem necessariamente a integração de políticas setoriais, o Estado tem aí a oportunidade de aprendizado quanto à gestão integrada de políticas públicas. Essa contribuição ajudaria a combater um problema recorrente no país: a fragmentação de políticas públicas (FREIRE, 2009:113).

É nesse contexto histórico-político, com o Pronasci ainda em vigor, que esse trabalho se insere. A breve descrição realizada acima acerca de apenas alguns fatos sobre a política nacional de segurança nos últimos anos nos dá pistas da complexidade que permeia o estudo das políticas públicas de segurança no Brasil. Nas seções que se seguem nos concentraremos, especificamente, em como se organiza a gestão da segurança pública no Brasil, apontando normatizações e responsabilidades das diversas instituições que compõem o sistema de justiça criminal em nosso país.

2.2. GESTÃO ATUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Essa seção se ocupará de mapear a gestão das políticas públicas de segurança no país, indicando seus principais órgãos, no âmbito da União, dos estados e municípios. O objetivo aqui é identificar como se dá a gestão atual dessa política setorial e as competências específicas de cada ente federativo.

2.2.1. Segurança Pública: competências federais

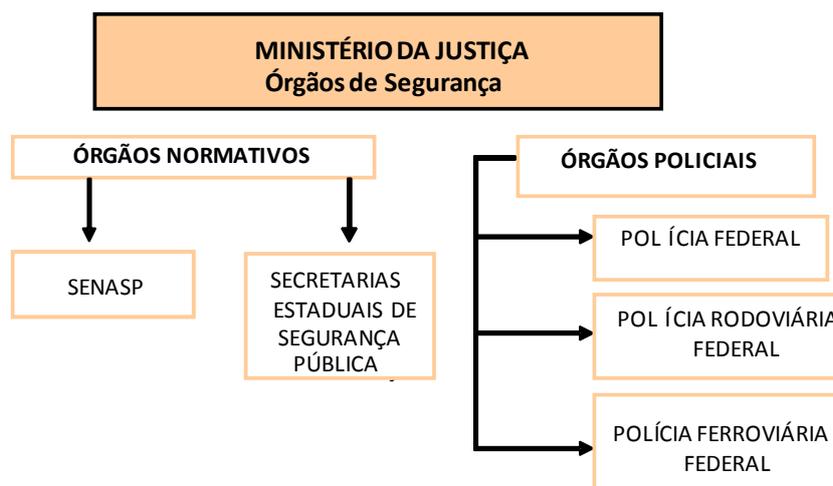
No Brasil, a responsabilidade pelo planejamento de ações voltadas para a segurança pública em âmbito nacional é do governo executivo federal em conjunto com seus ministérios e outras instituições. Nesse sentido, as diretrizes políticas nacionais de segurança pública ficam, em grande medida, a cargo do Ministério da Justiça. Subordinado à Presidência da República, esse ministério tem por objetivo regulamentar decisões federais, além de promover a cidadania, a justiça e a segurança pública. Seus órgãos de segurança pública podem ser subdivididos em dois: os normativos e os policiais. Alguns deles atuam nacionalmente, enquanto outros se encontram, de maneiras diferenciadas, organizados nos estados da federação. Há ainda também os

órgãos de tratam de segurança pública e promoção e proteção de direitos humanos, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal que, dentre outras atribuições “*trabalha em apoio a projetos governamentais e de organização da sociedade na execução de diversos programas, como na erradicação do trabalho infantil, no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescente e defesa dos direitos de pessoas portadoras de necessidades especiais*” (TEIXEIRA & PAES, 2006: 70-71).

A figura abaixo esquematiza os órgãos de segurança pública vinculados ao Ministério da Justiça.

Figura 1

Órgãos de Segurança Pública do Ministério da Justiça



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ1C5BF609PTBRIE.htm>>. Último acesso em fevereiro de 2009.

No tocante aos órgãos normativos do Ministério da Justiça, as responsabilidades da Senasp descritas no Decreto nº 6.061 de março de 2007 dizem respeito aos seguintes pontos¹⁵:

¹⁵ Disponível em <www.mj.gov.br/Senasp/>. Último acesso em fevereiro de 2009.

I - assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;

II - planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;

III - elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado;

IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública;

V - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;

VI - promover a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional;

VII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;

VIII - estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade;

IX - exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais;

X - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - INFOSEG;

XI - promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública;

XII - incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública; e

XIII - coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública.

Já no caso das secretarias estaduais de segurança pública, seu desenho e missão institucional, além de seus órgãos associados, variam de acordo com as legislações e determinações de cada ente federativo.

Diversamente dos órgãos normativos citados acima, os órgãos policiais, sejam eles ligados à União ou seus correspondentes nos estados, não possuem estruturas hierarquizadas entre si: suas diferenças estão basicamente associadas a atribuições regulamentares distintas. Foram estabelecidos pelo texto constitucional, em seu artigo 144, tendo suas atribuições definidas desde então. No quadro abaixo vemos um breve resumo a respeito cada um dos órgãos policiais ligados ao Ministério da Justiça.

Quadro 4

Órgãos policiais da União e suas atribuições

Órgão Policial	Atividades Principais
Polícia Federal	Gerida pela União, foi instituída como órgão permanente segundo a Constituição, com as seguintes atribuições: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
Polícia Rodoviária Federal	Órgão também vinculado ao Ministério da Justiça, conforme o Artigo 144 da Constituição e o Código de Trânsito Brasileiro. Possui as seguintes responsabilidades principais:

- I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, do patrimônio da União e o de terceiros;
- II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;
- III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviço de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escoltas de veículos de cargas excepcionais, executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;
- IV - realizar perícias, levantamento de locais, boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;
- V - credenciar os serviços de escoltas, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escoltas e transporte de cargas indivisíveis;
- VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;
- VII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estado e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;
- VIII - efetuar a fiscalização e o controle do trânsito e tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e
- XIX - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis; o realizar concursos públicos, outros processos seletivos, cursos, estágios, formação, treinamentos e demais atividades de ensino na área de sua competência.

Polícia Ferroviária Federal	Embora bastante importante e representativa durante o período imperial brasileiro – responsável pela salvaguarda das riquezas brasileiras transportadas por trens, a Polícia Ferroviária Brasileira, embora prevista na Constituição, conta com um efetivo diminuto. 780 homens em todo país, uma vez que as ferrovias brasileiras entraram em processo de privatização a partir de 1996. Sua atuação é mais marcante no estado de Minas Gerais, onde a malha ferroviária é maior ¹⁶ .
------------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <www.mj.gov.br/Senasp/>. Último acesso em fevereiro de 2009.

2.2.2. Segurança Pública: competências estaduais

Essa parte do trabalho tem por objetivo estabelecer um panorama geral da segurança pública tal como ocorre nos estados da federação nos dias atuais. Uma vez que as políticas públicas de segurança do estado do Rio de Janeiro serão foco de nossa discussão oportunamente, nos deteremos, aqui, em apresentar pontos comuns à gestão da segurança nos estados brasileiros.

Como já visto, de acordo com a Constituição de 1988, percebemos que a segurança pública no país ficou muito mais sob responsabilidade dos estados do que dos outros entes federativos. A partir da leitura do artigo constitucional que versa sobre tal matéria, apreendemos que ficam sob o controle dos estados não somente as polícias militares, civis e corpos de bombeiros militares, mas também as forças auxiliares e de reserva do Exército.

Com relação à gestão das políticas de segurança nos estados, seus órgãos normativos – materializados, no geral, em secretarias de segurança pública – apresentam desenhos, missões institucionais e órgãos associados diversos, já que variam de acordo com as determinações e legislações específicas de cada unidade da federação. Quanto aos órgãos policiais, vemos a coexistência de duas polícias: uma militar e uma

¹⁶ Informações disponíveis em <www.policiaferroviariafederal.com.br>. Último acesso em fevereiro de 2009.

civil. A separação em duas polícias, com caracteres e responsabilidades distintos, como já ocorria há algumas décadas, permaneceu intocada no artigo 144 da nova Constituição. Tal separação é, muitas das vezes, encarada com crítica por estudiosos do tema. Em pesquisas minuciosas sobre as polícias civil e militar, como a de Minayo & Souza (2003) e a de Minayo *et al* (2008), respectivamente, vemos a discussão nos seguintes termos:

O regime ditatorial de 1964 aprofundou a cisão entre a população e a polícia. Mas também abriu um enorme fosso entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, pois o Decreto-Lei n° 667, de 2 de junho de 1969, deu ao Exército o controle e a coordenação das polícias militares. Em oposição a estas, cujo papel é a guarda ostensiva da ordem interna e ser reserva do Exército Nacional, a corporação civil foi criada como uma autoridade designada pelo governo a fim de que se cumprissem as prescrições estabelecidas para a manutenção da ordem. A esta autoridade coube um duplo papel: prevenir os desmandos e também reprimir, embora por meio de sanções legais. (...) Passado o período histórico de ditadura militar, as instituições policiais pouco evoluíram no sentido da democratização (MINAYO & SOUZA, 2003:57).

Polícia Militar

Às polícias militares dos estados brasileiros coube tanto o policiamento ostensivo como a preservação da ordem pública. Os corpos de bombeiros militares, por sua vez, ficaram responsáveis pela execução de atividades de defesa civil. Segundo a Constituição, as competências da Polícia Militar estão relacionadas aos seguintes pontos¹⁷:

- a. Preservação da ordem pública;

¹⁷Constituição Federal Brasileira de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Último acesso em agosto de 2010.

b. Preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Tais competências devem ser assim exercidas:

- Polícia ostensiva;
- Caráter militar das ações vinculadas ao Exército Brasileiro e como Força auxiliar dele;
- De forma subordinada aos governadores.

Com relação ao conceito de ordem pública, Minayo *et al* (2008) afirmam que tal menção é nova no texto constitucional, e resgatam de Hely Lopes Meirelles sua melhor definição, aqui reproduzida:

O conceito de Ordem Pública, no tempo e no espaço, está sempre vinculado à noção de interesse público e de proteção e segurança à propriedade, à saúde pública, aos bons costumes, ao bem-estar coletivo e individual, assim como à estabilidade das instituições em geral. A proteção a esses bens é, modernamente, confiada à Polícia de Manutenção da Ordem Pública, no nosso país exercida, principalmente, pela Polícia Militar estadual (MINAYO *et al*, 2008:58, apud MEIRELLES, 2007:287).

No que se refere à hierarquia da carreira do Policial Militar, podemos encontrar os seguintes postos:

Quadro 5

Círculo de Poder Hierárquico - Polícia Militar

Círculo de Poder Hierárquico da Polícia Militar	
Oficiais Superiores	Coronel PM
	Tenente Coronel PM
	Major PM
Oficial Intermediário	Capitão PM
Oficiais Subalternos	1º Tenente PM
	2º Tenente PM
Praças Especiais	Aspirante a Oficial PM
	Cadete PM

Praças	Subtenente PM
	1° Sargento PM
	2° Sargento PM
	3° Sargento PM
	Cabo PM
	Soldado PM
	Recruta (Aluno do Curso de Formação de Soldados)

Fonte: Minayo *et al*, 2003:90.

Polícia Civil

Quanto à Polícia Civil, suas atividades também estão englobadas no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e estão relacionadas com a questão judiciária e a apuração de infrações penais, exceto aquelas de natureza militar, explicitando o papel de investigação judicial para a Polícia Civil. Tal característica também foi ratificada pelas constituições estaduais. “*Nos termos no artigo 4º do Código de Processo Penal (CPP), cabe à Polícia Judiciária, exercida pelas autoridades penais, a atividade destinada à apuração das infrações penais e da sua autoria, por meio do inquérito policial [grifo dos autores] preparatório da ação penal*” (MINAYO & SOUZA, 2003).

Dessa forma, segundo o texto constitucional, suas atribuições estão definidas da seguinte maneira:

Às policiais civis, dirigidas por delegados de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares (Constituição Federal, 1988).¹⁸

Essa é a polícia responsável por produzir o inquérito policial a partir de comunicações feitas pela população, além de receber encaminhamentos feitos por outras

¹⁸Constituição Federal Brasileira de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Último acesso em agosto de 2010.

instituições, sempre que esses tratarem de crimes. Entretanto, como não há determinação no Código de Processo Penal quanto à organização de suas atividades, é a própria instituição que estrutura e dá materialidade às tarefas de investigação e produção de tal inquérito. No geral, as atividades investigativas, com vistas a reunir provas e apurar a autoria dos crimes, são iniciadas a partir da comunicação e do registro de algum evento criminoso ou administrativo, e depois de finalizadas são formalizadas em documentos para posterior envio ao Ministério Público e ao Judiciário [(MINAYO & SOUZA, 2003), (TEIXEIRA & PAES, 2006)].

Os principais postos de trabalho da Polícia Civil dizem respeito às seguintes ocupações:

Quadro 6

Ocupações por funções – Polícia Civil

Ocupações – Polícia Civil	
Ocupação	Breve descrição da função
Delegado de Polícia	Supervisão, planejamento, coordenação e controle da atividade policial;
Agente de Polícia	Segurança de autoridades, de bens, de serviços, ou áreas de interesse da segurança pública e outras atividades especiais de natureza sigilosa, além da execução de operações policiais, tais como apuração de atos e fatos que caracterizem as infrações penais;
Escrivão de Polícia	Supervisão e fiscalização do cumprimento das formalidades necessárias aos inquéritos policiais e dos demais serviços cartorários;
Agente Penitenciário	Vigia de detentos e reclusos, observando e fiscalizando o seu comportamento para prevenir quaisquer alterações da ordem interna e impedir eventuais fugas, bem como conduzir e escoltar detentos e reclusos quando encaminhados à Justiça, ao Instituto Médico Legal, a Hospitais, a Delegacias e outros estabelecimentos;
Perito Médico-Legista	Atividades de necropsia, exame clínico, de laboratório, radiológico e em instrumentos utilizados na prática de infrações;
Perito Criminal	Perícia de locais de crimes ou desastres, ou outros objetos, utilizados na prática de infrações que sirvam às investigações;
Perito Papiloscopista	Identificação civil, de doentes mentais e acidentados, além da

pesquisa de identificação civil, identificação criminal e retrato falado, entre outras atividades.

Fonte: Disponível em <www.policiaivil.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2009.

2.2.3. Segurança pública: competências municipais

Diante das muitas mudanças no aparato estatal brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, verificamos, como visto, um consenso a respeito do aumento da autonomia dos municípios. A União perdeu parte de seus recursos financeiros em prol dos estados e municípios, fazendo com que estes redesenhassem suas atividades estatais¹⁹. No entanto, pelo fato da CF de 1988 não ter sido suficientemente clara com respeito a determinadas funções e atribuições de encargos dos municípios, houve indefinição de atribuições quanto às diferentes competências, e os municípios acabaram por assumir mais responsabilidades do que as anteriormente previstas.

A descentralização das políticas públicas a partir da CF de 1988 não se deu somente nas áreas da saúde e da educação, mas também no campo da segurança pública. No mesmo artigo 144, que versa sobre a segurança pública no país, o parágrafo 8, por exemplo, faculta aos municípios criar sua própria guarda municipal, para a proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Entretanto, o papel das guardas municipais só ficou mais claro após o Plano Nacional de Segurança Pública. No Decreto 4.991 de 2004, em seu artigo 14, não somente há a aprovação da estrutura atual do Ministério da Justiça, como também a definição de que a Senasp estimularia a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, nos âmbitos estaduais e municipais, numa tentativa de reduzir e/ou prevenir violência e criminalidade.

¹⁹Abrúcio & Couto, 1996; Lubambo & Coutinho, 2004.

Enquanto os municípios assumem papel cada vez mais importante na segurança pública aceitam um duplo desafio: o desenvolvimento e implementação de Planos Municipais de Segurança, além da formação e qualificação das guardas municipais, ambos com o objetivo de redução das taxas de criminalidade das ocorrências violentas. Nesse sentido, é fundamental que haja nos municípios uma estrutura básica de gestão de segurança pública para que haja a implementação de planos racionais de prevenção à violência e criminalidade.

Às guardas municipais associa-se poder de polícia para agirem na proteção dos dispositivos públicos municipais, além de outras situações de necessidade dos municípios, tais como a proteção de ruas, praças, estradas, terrenos, edifícios e estabelecimentos, já que ficam submetidas aos executivos municipais e são regidas também por leis municipais. Podem ser criadas por meio de decretos do executivo ou a partir de votação da Câmara de Vereadores de cada cidade, consolidando-se, assim, como agências da administração municipal.

Após a promulgação do novo Código de Trânsito Brasileiro que entrou em vigor em 1998, a responsabilidade de executar a fiscalização do trânsito, autuação e aplicação de medidas administrativas ficou a cargo dos municípios. Os órgãos, então, em geral, designados para tal tarefa foram as guardas municipais.

2.3. DEBATES RECENTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo abordar a temática das políticas públicas de segurança e sua discussão acadêmica mais recente. Como já mencionado, a literatura encontrada atualmente no Brasil sobre esse tema em específico é razoavelmente reduzida, principalmente quando comparamos com a produção que aborda questões

mais sociológicas e antropológicas acerca de violência e criminalidade. Entretanto, houve, na última década, um aumento expressivo dessa produção sob a ótica da Ciência Política, mais especificamente focando *o fazer do Estado* e as políticas públicas de segurança.

Entre outros autores importantes que se ocupam do estudo de políticas públicas de segurança, destacamos alguns que possuem produção recente mais significativa sobre essa temática, como Cláudio Beato, Gláucio Soares, Inácio Cano, Luiz Eduardo Soares, Luís Flávio Saporì e Renato Sérgio de Lima. A tentativa, aqui, é de fazer uma articulação entre o que vem sendo debatido, principalmente por eles, nos últimos anos.

No geral, os autores estudados situam os debates acerca das políticas públicas de segurança como um elemento discursivo que ganhou intensidade após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não que se desconsidere a segurança pública anteriormente a esse marco. Porém, as definições trazidas pelo texto constitucional e a consolidação democrática no âmbito do Estado brasileiro fazem com que os autores pensem nessa temática com base nesses parâmetros.

É preciso ressaltar que os temas destacados nesta seção não são os únicos a serem debatidos pelos especialistas. Entretanto, são frequentemente encontrados na literatura estudada. Ainda, não é o objetivo aqui esgotar essas temáticas. Diversamente, a proposta é apresentar os temas mais elencados nos últimos anos, sem a profundidade analítica que cada um deles mereceria em separado. Afinal, trata-se de assuntos tão relevantes que cada um, por si só, poderia ser ponto central de uma tese.

O campo analítico: o que é estudado e o que deveria ser

Como já mencionado, os estudos acerca da grande área de políticas públicas no Brasil apontam um aumento do interesse sobre essa temática após 1988. Diante da

literatura estudada sobre as políticas de segurança, esse panorama não é diferente: Autores como Saporì (2007), Andrade & Peixoto (2008) e Beato *et al* (2008) apontam não somente um avanço desse campo de estudo concomitante ao movimento de consolidação democrática como também que é durante esse período que há o crescimento dos indicadores de criminalidade no país e a “*deterioração progressiva e intensa da ordem pública*” (SAPORI, 2007:13).

Em relação ao campo analítico de estudo, Beato *et al* (2008) fazem uma crítica aos pesquisadores que pautam seus trabalhos a partir de experiências de fracasso da segurança pública brasileira ao invés de analisá-la cientificamente: “*fracassos parecem ser o que temos de melhor a apresentar como políticas públicas em segurança no Brasil*” (BEATO *et al*, 2008:169). Como sugestão do que ser estudado, Beato aponta, em outro trabalho de sua autoria, que se devem fazer esforços metodológicos para a consolidação de “*conhecimento sólido e aplicável e base empírica para generalizações que possam subsidiar pesquisadores e policymakers*” (BEATO, 2008:7).

Saporì (2007) também indica possíveis caminhos para que as políticas de segurança pública possam ser melhor compreendidas. Conforme o autor, a tarefa primordial de estudiosos dessa temática deve ser direcionada no sentido da análise dos desenhos institucionais, com vistas a compreender impactos sociais nas populações-alvo a as possíveis implicações das políticas públicas implementadas. As modelagens dadas às organizações pelas ações do governo também são ponto importante para o entendimento das mesmas. No caso da segurança pública, estudar como os subsistemas policiais e judiciais, por exemplo, funcionam e se articulam entre si pode nos fornecer boas pistas para entender o *sistema* de justiça criminal como um todo, com todos seus fluxos e diferentes instituições por ele englobados.

Nesse sentido, alguns dos aspectos a serem observados quando da análise dos desenhos das instituições relacionadas à segurança pública no Brasil são apontados pelo autor. O primeiro se refere ao nível de fragmentação do sistema, que poder ser caracterizado de acordo com sua faceta municipalizada, estadualizada ou federalizada. As responsabilidades de cada ente federativo devem ser observadas para que possam ser entendidos os limites, possibilidades e escopos das políticas. Isso nos leva ao segundo aspecto ressaltado: *“os tipos de tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema, que revelam as características da divisão do trabalho”* (SAPORI, 2007:56). A partir do entendimento de que as competências são diferenciadas, o terceiro aspecto se refere à identificação do grau de articulação/vinculação existente entre políticas de diferentes entes federativos, o que nos indica o nível de autonomia das organizações para implementar suas políticas. Ademais, o autor aponta que deve ser observada a estrutura burocrática das organizações a serem estudadas, além de alertar quanto à análise dos níveis de *accountabilty* do sistema: identificá-los pode revelar qual tipo de relação o sistema possui com seu ambiente externo.

De acordo com Filocre (2009), as políticas públicas de segurança devem ser estudadas – e melhor compreendidas – a partir de uma matriz classificatória que agrupa oito macro categorias. Ou seja, quando da análise dessas políticas, tal tipologia deve ser levada em consideração com vistas a melhor compreendê-las. Abaixo encontramos um resumo da proposta do autor.

Quadro 7

Classificação das políticas de segurança (Filocre, 2009)

Tipo de política	Características
Minimalistas ou maximalistas	Na concepção minimalista, “a atuação estatal é fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle da criminalidade. Tem sua origem na

	<p>crença de que essas ações são suficientes para alcance e manutenção da ordem pública”. Já a maximalista “ênfatisa a adoção de combinações de tipos de ações estatais, sem afastar a possibilidade de conjugação com ações privadas. Nela a ação policial é importante, mas não suficiente, devendo estar harmonizada com outras atividades”.</p>
Gerais ou locais	<p>Essa classificação diz respeito ao escopo de atuação de uma política quando considerado os diferentes territórios por ela ocupado. Entretanto, pode haver coadunação, qual seja uma política nacional para todos os estados da federação (política geral) com enfoques particularizados executados caso a caso na escala local.</p>
Distributivas ou redistributivas	<p>“As primeiras implicam intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia sem custos aparentes (...). Já a política de segurança pública de caráter redistributivo foca o deslocamento de recursos de toda ordem para beneficiar certas camadas sociais ou grupos da sociedade, gerando descontentamento revelado na polarização e costumeiro conflito do processo político”.</p>
Reguladoras ou constitutivas (estruturais)	<p>“Políticas de segurança pública reguladoras trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. [As políticas estruturais visam] à criação, modificação e modelação de instituições, bem como à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos”.</p>
Preventivas ou reativas	<p>“Prevenir ou reagir à criminalidade, em política de segurança pública, tem a ver com atuar para que a criminalidade mantenha-se num patamar desejado ou para que seu índice retorne a um nível ideal, ou, ainda, evitar que outros desequilíbrios ocorram, livrando a sociedade de riscos”.</p>
Estruturais ou tópicos	<p>“A primeira visa alcançar ou manter a ordem pública mediante ações sobre macroestruturas socioeconômicas”. Já as ações tópicas dizem respeito a “condições imediatas com o mesmo objetivo de alcançar e manter a ordem pública (...). Neste caso, os resultados são colhidos no curto prazo, mas seus efeitos normalmente não perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da criminalidade”.</p>
Multissetoriais ou específicas	<p>No primeiro caso, “vários setores podem estar envolvidos de forma tal que atuem separada ou concatenadamente”. As políticas específicas se valem da atuação destacada de um único órgão.</p>
Emergenciais ou contínuas	<p>“A política de segurança pública do tipo contínua é aquela que especifica atuações ao longo do tempo, ou seja, considera a variável do tempo. Já a política de segurança pública dita emergencial não é aquela feita às pressas, mas sim elaborada com antecedência, prevendo instrumentos de pronta ação em determinado momento, quando necessário for, para restabelecer a ordem pública”.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Filocre (2009:151-2-3-4).

O papel do Estado: o que é feito e o que deveria ser

Análises de autores como Luís Flávio Saporì e Gláucio Soares, em vários de seus trabalhos, passam pela percepção de que, em última instância, a ação pública pode – e deve – contribuir para a segurança dos cidadãos, como, por exemplo, para a redução das atividades delituosas.

A eficiência no controle da criminalidade pressupõe a capacidade do poder público de reduzir tanto quanto possível a ocorrência de atos criminosos e, portanto, os riscos de vitimização dos membros da comunidade política, utilizando da maneira mais restrita e econômica possível os recursos disponíveis para o cumprimento desta tarefa (SAPORI, 2007:65).

No entanto, ao fazer um apanhado geral da situação da segurança pública no Brasil nos últimos anos, autores apontam taxas criminais a níveis preocupantes, principalmente quando a letalidade violenta é considerada, além de indefinições no âmbito das políticas públicas que deem conta desse problema, por exemplo.

Com relação à ação do Estado, quando se debruça sobre o sistema de justiça criminal brasileiro, Saporì (2007) traz para o debate o conceito de que esse se trata de uma arena de segmentos *frouxamente conectado* (*loosely-coupled system*). Utilizando-se da teoria neoinstitucional, afirma que essa noção se encaixa num viés de estudos das organizações vinculados à tradição neoweberiana, já que não abandonam o tipo-ideal weberiano²⁰. Trata-se, assim, de uma concepção mais heterodoxa da burocracia, que não se limita às características estruturais básicas das mesmas, tais como formalidade, impessoalidade, rotinização e especialização. Nesse sentido,

²⁰ “Um ‘tipo puro’, elaborado por meio da ênfase a certos traços de um determinado item social dentro de um modelo analítico que não necessariamente existe em algum lugar da realidade. Os traços têm a função definidora, e não necessariamente desejável” (GIDDENS, 2005:577).

fatores não-rationais interferem nos cursos de ação individual no interior das organizações, definindo seus mecanismos de controle endógeno e suas relações com o ambiente social. Nessa concepção, as organizações complexas não passam de um conjunto de atividades frouxamente articuladas. A noção corrente de que as organizações são sistemas de atividades coordenadas e integradas não se sustenta empiricamente (SAPORI, 2007:57).

Em outras palavras, seu entendimento é de que as organizações e suas estruturas formais são elementos que apenas *condicionam* os atores e seus processos decisórios, ao invés de *defini-los*. Diversamente do que a teoria institucionalista compreende, as características e propriedades das instituições não se constituem como *determinantes* dos processos sociais, forjando, então, segundo o autor, uma nova relação entre ação individual e estrutura institucional. Nesse sentido, os atores são limitados tanto pela *estrutura* como pelo *contexto* institucionais.

A fim de perpetuar sua legitimidade e sobrevivência, a organização acaba por se conformar cerimonialmente aos mitos institucionais, principalmente através da adequação de sua estrutura formal. Na dinâmica de suas atividades práticas, contudo, prevalece um conjunto de procedimentos informalmente instituídos, pautados por parâmetros distintos daqueles prescritos pela formalidade (SAPORI, 2007:59).

Nesse sentido, é esse *descompasso* entre a estrutura formal do sistema de justiça criminal e sua prática cotidiana – informal, muitas das vezes – que permite que o autor o caracterize como *frouxamente conectado*. Sua ideia é de que isso significa reconhecer que há uma intrínseca tensão quando da implementação de políticas concernentes à ordem pública nas sociedades democráticas contemporâneas.

Ainda segundo o autor, a característica de *frouxa articulação* institucional do sistema de justiça criminal fica ainda mais aparente em determinados contextos históricos e políticos. Um deles é quando há grande pressão para que o Estado se mostre eficiente quanto ao controle da criminalidade, ficando mais suscetível a aumentar seu arbítrio no que se refere às liberdades individuais dos cidadãos, o que pode levar a abusos de poder. Quando isso ocorre são salientadas as incongruências entre, por exemplo, as estruturas formais do sistema de justiça criminal e suas práticas cotidianas empiricamente observáveis.

Outra dificuldade vislumbrada pelo autor quanto à gestão de políticas públicas é aquela relacionada às instâncias governamentais as quais partes do processo estão necessariamente atreladas: o sistema de justiça criminal, por exemplo, está ligado tanto ao executivo (com as polícias) como ao legislativo (código penal) e ao judiciário (punições). Já que não há ingerência de um sobre os outros, os fluxos necessários para uma gestão integrada ficam prejudicados. Ou seja, a própria divisão dos três poderes, característica dos Estados liberal-democráticos, dificulta, segundo o autor, a efetivação de políticas públicas que deem conta de todas as atribuições do sistema de justiça criminal.

Por sua vez, Beato *et al* (2008) defendem soluções minimalistas enquanto veem com desconfiança soluções macro: “*nosso ceticismo em relação às soluções maximalistas frequentemente propostas advém do fato que, passados mais de vinte anos de discussão sobre o tema, a melhor maneira de não mudar nada foi tentar mudar tudo*” (BEATO *et al*, 2008:171).

Planejamento, Avaliação e Monitoramento de políticas públicas (ou sua falta)

As razões apontadas para “deterioração” da segurança pública no Brasil são muitas. Em primeiro lugar, argumenta-se que as políticas de segurança são pensadas pelos agentes público como limitadas a *gerenciamento de crises*; não se pensa, na maioria dos casos, em rever o modelo instituído, nem em prevenção da violência (SAPORI, 2007).

“Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gastos eficientes dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, como nos executivos estaduais” (SAPORI, 2007:109). O autor argumenta que isso se dá por conta da *improvisação e falta de sistematicidade* com as quais os governos democráticos trataram a questão da ordem pública após o término da Ditadura Militar. Isso resultou, ao longo do tempo, em intervenções episódicas, para *apagar incêndios*. Embora o autor identifique que haja “*esforços isolados de gestão mais sistemática da segurança pública em nossa sociedade*” (SAPORI, 2007:110), elas não se configuram numa tendência nacional consolidada.

Nesse sentido, Saporì (2007) indica que, no geral, as políticas das esferas federal e estadual nos últimos vinte anos são fortemente marcadas pela prevalência do gerenciamento de crises: “*a ausência de uma racionalidade gerencial mais sistêmica nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade*” (SAPORI, 2007:107).

Outra questão importante identificada pelos autores, para além das falhas no planejamento da ação pública, é a carência de estudos avaliativos, realizados pelos próprios gestores, das políticas de segurança implementadas.

A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode (e deve) ser utilizada durante todo o ciclo da gestão,

subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção (...). Do ponto de vista conceitual, o trabalho de acompanhamento e avaliação tem de abranger todo o ciclo de vida do projeto ou programa avaliado (DURANTE & BORGES, 2011:63).

Os autores apontam dois tipos de avaliação de políticas públicas: a primeira é aquela realizada antes e depois da intervenção estatal, com vistas a fazer um balanço dos resultados alcançados. Preferencialmente, esse tipo de avaliação deve ser feito nos moldes de estudos caso-controle²¹. A segunda é aquela realizada durante o próprio processo de implementação, com o objetivo de corrigir possíveis rumos/decisões. Os autores advogam que para o campo da segurança pública, a avaliação de desempenho, o primeiro tipo mencionado, é a que deve ser realizada.

Apesar da importância da avaliação das políticas públicas ser ponto bastante discutido pela comunidade acadêmica, sua ausência também é, amiúde, apontada: *“uma das carências recorrentes nas ações não só de ações da Polícia em particular, mas de políticas de segurança de forma geral, relaciona-se à total ausência de quaisquer mecanismos de avaliação [grifo dos autores] tanto da implementação como dos resultados de ações, programas, estratégias ou políticas”* (BEATO *et al*, 2008:203). No geral, autores como Saporì, Beato, Soares e Cano afirmam que a escassez desse tipo de estudo tem a ver com o caráter imediatista das políticas pública de segurança, além da dificuldade de se realizar avaliações válidas, confiáveis e com rigor metodológico, já que tratam de temas complexos que apresentam muitas variáveis intervenientes.

²¹ Nesse tipo de estudo, tenta-se eleger dois casos semelhantes (duas políticas implementadas, dois municípios, duas gestões), e avaliá-las uma em relação à outra.

Nesse ponto, Beato *et al* (2008) também se utilizam do conceito de *sistema frouxamente articulado* quando avalia o sistema de justiça criminal brasileiro. Identificando problemas de articulação entre seus subsistemas, afirmam que para que isso seja alcançado, dois obstáculos precisam ser superados. O primeiro ponto se refere à crença dos gestores governamentais de que não é possível gerenciar os resultados dos processos, apenas os recursos humanos e materiais. Com isso, “*são utilizadas velhas técnicas de organização e métodos que possibilitam uma administração interna de quartéis e delegacias, mas jamais de resultados em relação a crimes*” (BEATO *et al*, 2008:200).

Já o segundo diz respeito à ausência de uma cultura de planejamento da segurança pública, orientada para resultado. Os autores identificam, então, que os *policymakers* ainda encaram a segurança pública como um incêndio a ser apagado, sem vislumbrar soluções de médio e longo alcances.

Seguindo o mesmo raciocínio, Saporì (2011) indica que, no geral, as políticas públicas de segurança em todo país continuam voltadas para o gerenciamento de crises: medidas emergenciais são tomadas quando algum fato chama a atenção, por exemplo, da opinião pública. Assim, continua, o controle da criminalidade avança a passos lentos, com medidas pontuais, sem haver planejamentos de médio e longo prazos “*fundamentados em diagnósticos quantitativos e qualitativos da realidade*” (SAPORI, 2011:12). Ademais, segundo o autor, praticamente inexistem mecanismos para avaliar e monitorar as ações públicas efetivamente colocadas em prática.

Da mesma forma, além de também apontar que as políticas de segurança executadas no Brasil, no geral, se materializam em de ações emergenciais, Cano (2006) afirma que “*uma avaliação de qualidade deveria ser planejada junto com a intervenção, para que fossem destinados recursos, programadas atividades de*

avaliação e, sobretudo, realizado um trabalho anterior à intervenção, para que se pudesse fazer uma comparação para registrar as mudanças ocorridas” (CANO, 2006:154).

Ainda, Beato (2008) afirma ser crucial para o sucesso das políticas públicas de segurança o uso *correto* de ferramentas de avaliação e monitoramento, “*bem como de diagnósticos abrangentes e úteis para fins de planejamento e implementação de programas e projetos de segurança pública*” (BEATO, 2008:7). Avaliações acerca da relação entre custo e benefício no universo das políticas públicas de segurança no Brasil também são apontadas como quase inexistentes. “*Ao contrário do que ocorre em muitos outros setores da administração pública, decisões são tomadas sem levar em conta as consequências econômicas e o custo para a sociedade*” (BEATO, 2008:8).

A questão avaliativa também é apontada como fator fundamental para a alocação de recursos públicos: “*o entendimento do desempenho em termos de redução da criminalidade de diferentes tipos de intervenção é fundamental para que os recursos possam ser alocados com maior eficiência*” (ANDRADE & PEIXOTO, 2008:65).

Entretanto, a execução do monitoramento das políticas implementadas também é apontada como tarefa complexa. Beato *et al* (2008), usando como exemplo a avaliação do trabalho policial, indicam claramente que monitorar a qualidade desse tipo de serviço não é fácil, uma vez que essa atividade envolve alto grau de discricionariedade.

Tampouco é simples avaliar o resultado dessas atividades todas que deveriam traduzir-se em metas e objetivos abstratos e muitas vezes intangíveis, tais como *segurança* ou *ordem* [grifos dos autores]. Os obstáculos para desenvolver instrumentos de mensuração da ação policial referem-se justamente às dificuldades inerentes à observação das atividades de produção e dos resultados dessas atividades. Assim, o resultado de um programa ou estratégia bem-sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não-acontecimento de algo. A ausência de crimes

pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial. Contudo, nossos gerentes de Polícia ainda estão apegados a indicadores de produção (outputs), tais como apreensão de armas, número de prisões efetuadas em operações, etc. Não é ainda muito claro como isso redundaria em resultados para a diminuição dos crimes. Operações de apreensões e prisões podem estar dirigidas a locais e pessoas erradas, pontos de bloqueio podem ser feitos nos horários e locais em que são desnecessários, etc (BEATO et al, 2008:204).

Soares (2007), em consonância, aponta não somente a importância mas também a dificuldade de se avaliar políticas de segurança pública, tanto no Brasil como em outras partes do mundo. Essa dificuldade advém do fato de que mesmo que haja a implementação de uma boa política, os indicadores escolhidos para avaliá-la podem mostrar resultados desfavoráveis. O contrário também pode acontecer: os indicadores podem apontar bons resultados que pouco têm a ver, diretamente, com as políticas implementadas. Nesse sentido, é necessário haver correlações diretas entre o que é medido e a realidade empírica observada.

O autor também nos alerta de problemas ou efeitos paradoxais que impactam a avaliação de políticas públicas de segurança, tais como: a) sazonalidade da criminalidade; b) fatores externos e independentes que impactam a criminalidade sem que sejam diretamente ligados às políticas públicas de segurança, o que mostra a interdependência de fatores difíceis de serem isolados metodologicamente para que sejam estudados; c) números de registros de determinados crimes que podem sofrer incremento não necessariamente porque algum local se tornou mais “violento”, mas sim porque a confiança nas instituições policiais aumentou, o que propiciou uma maior disposição de registrar delitos. Nesse caso, “*os delitos computados crescem exatamente quando a performance [grifo do autor] melhora e uma política positiva se implementa*”

(SOARES, 2007:79). Em outras palavras, o autor nos alerta de que há de se tomar cuidado com determinado tipos de dados, sempre relativizando-os com o ambiente externo que rodeia tal fenômeno; e d) o deslocamento dos índices de criminalidade para outras regiões após a implementação de alguma política local menos abrangente geograficamente.

Sobre a utilização de metodologias de análise estritamente quantitativa, Filocre (2009) alerta que “*conhecer, elaborar, implementar ou avaliar política de segurança pública exige estudos que superem a utilização de métodos quantitativos, mesmo porque nestes normalmente se é forçado a utilizar um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas, o que proporciona uma visão apenas parcial das questões*” (FILOCRE, 2009:155). O autor ainda aponta que para se obter mais detalhes sobre a gênese e o percurso de programas, planos e estratégias de políticas de segurança pública, além de seus fatores favoráveis e entraves, a pesquisa deve investigar também a vida interna dos processos político-administrativos associados.

O papel dos municípios na segurança pública

O papel municipal na gestão da segurança pública é um tema que tem ganhado força nos últimos anos. Vários autores têm se dedicado a estudar responsabilidades, implicações e casos empíricos de como a segurança pública tem sido operacionalizada por municípios do país. Atenção especial é dada ao desenvolvimento de planos municipais de segurança com vocação preventiva e à criação e/ou qualificação de guardas municipais. No geral, a ideia é que governos locais podem e devem ser gestores desse setor, e o que vem sendo verificado é um aumento nas responsabilidades das

municipalidades em direção a essa temática [(BEATO *et al*, 2008), (MIRANDA *et al*, 2008)].

Uma das questões identificadas para o aumento das responsabilidades municipais está relacionada à baixa capacidade orçamentária e financeira conferida à União e aos estados, o que dificulta a tomada de decisão de forma mais *proativa*. Segundo Cano, “*a difícil situação financeira dos estados impede investimentos significativos, o que tem contribuído para o aumento dos poderes municipal e federal neste campo*” (CANO, 2006:138).

De todo modo, a prevenção à violência em âmbito municipal no Brasil está direta e concretamente relacionada à criação, ou fomento, das guardas municipais. Embora preservem grandes diferenças no que tange às suas constituições, ações e responsabilidades de cidade para cidade, as guardas não somente estão respaldadas pela Constituição Federal, mas principalmente se constituem como instrumentos da gestão da segurança pública nos municípios.

Entretanto, autores como Beato *et al* (2008) ponderam que os municípios talvez enxerguem que a criação de suas guardas municipais seja a *única* tarefa a ser realizada com relação à segurança pública: ao invés de os executivos municipais investirem em programas de prevenção da criminalidade de amplo espectro, partem do pressuposto de que o poder de polícia conferido às guardas, por si só, lhes trará resultados concretos.

Restringir a ação dos municípios às Guardas Municipais, como parece ser a tendência atual, terá um impacto muito baixo, especialmente se elas reproduzirem o modelo das polícias militares, como está ocorrendo em muitos municípios brasileiros. As funções municipais mais nobres residem nas atividades de desenvolvimento social, planejamento e intervenção urbana, bem como na aplicação de códigos de postura municipais com vista à prevenção da violência e criminalidade (BEATO *et al*, 2008:208-209).

Políticas preventivas x Políticas repressivas

A prevenção pressupõe que certas situações não ocorrerão se determinadas medidas forem adotadas. Por isso ela é caracterizada como proativa, devendo as citadas medidas ser adotadas antes que o crime ocorra. O controle, pelo contrário, é reativo e ocorre após o acontecimento do crime (SILVEIRA, 2008:130-131).

Entendendo que os municípios brasileiros são, diante da literatura especializada, basicamente identificados com a questão da prevenção da criminalidade, outra questão que vem ocupando espaço no debate acerca das políticas públicas de segurança no Brasil é aquela que diz respeito à dualidade entendida entre políticas preventivas e as repressivas. Antes de nos determos na questão federativa do problema – polemizando as responsabilidades supostamente divididas entre estados da federação e municipalidades – é necessário que estabeleçamos alguns dos conceitos estruturantes de tais políticas preventivas.

Fundamentalmente, a ideia das políticas de prevenção é a antecipação de fatores de risco. Silveira (2008) aponta que esse conceito, no Brasil, teve sua origem no campo da saúde pública, ainda na década de 1950. À época, tratava-se, no geral, de ações que beneficiassem a maior parcela possível da população, indo ao encontro das concepções preventivas dos estudos da saúde pública. Hoje, quando aplicadas à segurança, dizem respeito a “ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata, em determinado tempo e local” (SILVEIRA, 2008:127).

Conforme a autora, as ações públicas de segurança com vistas à prevenção podem ser caracterizadas de três maneiras, dependendo do tipo de intervenção que se

deseje realizar e até mesmo o público-alvo a ser alcançado. A prevenção primária busca remover os fatores de risco, por isso diz respeito a estratégias educacionais ou de ataque às carências socioeconômicas das populações. A prevenção secundária, por sua vez, leva em consideração grupos específicos em situação de vulnerabilidade social. Já as políticas de prevenção terciária têm como público-alvo parcelas da população que já se envolveram em algum tipo de atividade delituosa, agindo no sentido de evitar reincidências.

No geral, é apontado que as políticas públicas de prevenção na área da segurança pública ficaram mais evidentes nas últimas décadas, recebendo, inclusive, grandes incentivos e aportes financeiros de organismos internacionais, estabelecendo parcerias. Eles ocorreram por conta da *“percepção da insuficiência das práticas repressivas tradicionais de enfrentamento do crime”* (SILVEIRA, 2008:137).

Em âmbito internacional, como exemplo, podemos citar um documento divulgado em 2000 pela Comissão das Comunidades Europeias, o qual traz a prevenção do crime como tema principal. Esse documento também foi norteador para ações da Senasp no Brasil nos anos subsequentes à sua publicação.

Quadro 8

Diretrizes da Prevenção do Crime – Commission of the European Communities (2000)

Diretrizes de Prevenção do Crime
1. Abordagem multidisciplinar: complementaridade de instrumentos voltados para o desenvolvimento de técnicas e métodos preventivos;
2. Parceria e cooperação ativa: desenvolvimento de uma rede de cooperação dos envolvidos (indivíduos, comunidades e sistema de justiça criminal) em atividades de prevenção em todos os níveis – nacional, regional e local;
3. Conhecimento e compreensão do fenômeno crítico criminoso: identificação de tendências e padrões que podem ajudar no foco da atividade preventiva;
4. Melhoria da qualidade de vida: redução do crime e aumento do sentimento de pertencimento e envolvimento dos indivíduos;

5. Criação da consciência de que a prevenção do crime é um problema de todos e não somente das agências públicas;
6. Prevenção do crime em amplo aspecto: seu escopo inclui proteção pessoal dos lares e das comunidades;
7. Prevenção conforme as necessidades: políticas preventivas desenhadas de acordo com as demandas específicas de cada comunidade;
8. Prevenção do crime como elemento central da atividade policial: agentes de execução da lei como recursos primordiais de auxílio dos cidadãos na prevenção de crimes;
9. Prevenção do crime como responsabilidade do Estado: obrigatoriedade de se propor políticas, além de promover lideranças e recursos, em todos os níveis de governo;
10. Descentralização da execução das atividades de prevenção: adaptação às especificidades das diferentes localidades e prioridades;
11. Universalidade: todos os cidadãos têm direito ao acesso a ações de segurança pública, incluindo aquelas de natureza preventiva;
12. Equidade: ações promovidas a todos, mediante suas necessidades;
13. Integralidade: garantia de acesso dos cidadãos a todo espectro de ações necessárias à garantia de segurança de forma articulada e promoção de medidas de natureza preventiva, assim como medidas de controle da violência e criminalidade;
14. Planos de prevenção da violência e criminalidade integrados nas esferas de governo: definição de objetivos, metas e ações a serem realizadas, além indicadores de desempenho e instrumento de monitoramento e avaliação dos resultados;
15. Recursos humanos compatíveis e adequados quantitativa e qualitativamente com a execução dos programas de prevenção;
16. Sistemas de informação para monitoramento e avaliação das ações implementadas;
17. Políticas de financiamento que levem em consideração o tempo de ação necessário para o êxito dos programas implementados;
18. Prevenção do crime atrelada às questões educacionais;
19. Visão de futuro como parte fundamental das estratégias de prevenção do crime;
20. Prevenção custo-efetiva: embora incorra em custos, as recompensas são consideráveis, quando comparadas a medidas repressivas tradicionais;
21. Boas práticas como exemplos as serem seguidos por outras localidades: identificação dos princípios ativos responsáveis por experiências exitosas.

Fonte: Adaptado de Silveira (2008), com base em relatório da Comissão of the European Communities, de 2000.

O debate internacional acerca das políticas preventivas teve, obviamente, reflexos no Brasil. No âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública há, desde 2003, por exemplo, a previsão de políticas de prevenção à violência e criminalidade. Esse tipo

de política, inclusive, foi impulsionado pela lei de reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública, já que ali ficava claro, textualmente, que haveria possibilidades de financiamento de políticas municipais com o objetivo de redução de criminalidade, políticas essas com forte viés preventivo.

Mesmo com tal incentivo, Silveira (2008) ainda adverte quanto à “preferência” nacional – ao menos discursivamente – das políticas de prevenção com viés socioeconômico e de distribuição de renda em detrimento de outros tipos de intervenção governamental na segurança. Indica que nesse tipo de concepção estão embutidas várias armadilhas, tais como: a) “*insinuação de que todas as modalidades de violência e criminalidade são resultados imediatos da privação econômica e da desigualdade*” (SILVEIRA, 2008:146); b) “[a] *redução do valor intrínseco e ético dessas políticas sociais à sua capacidade de evitar a violência e o crime*” (SILVEIRA, 2008:147); c) “*a realização [plena] dessas políticas (...) parece exigir esforços macroestruturais monumentais*” (SILVEIRA, 2008:147), o que seria incompatível com a organização atual de nossa sociedade; d) “*essa linha de raciocínio obscurece ou minimiza o papel das forças policiais na prevenção do crime*” (SILVEIRA, 2008:147); e e) “*a diluição em causas macroestruturais de fatores de risco bastante conhecidos para a delinqüência e criminalidade, os quais podem ser enfrentados por meio de projetos e programas específicos*” (SILVEIRA, 2008:147).

Assim, com base no argumento da autora, deve-se fazer uma distinção entre políticas preventivas e políticas sociais. As políticas sociais são, sim, políticas preventivas, mas não necessariamente são políticas de prevenção à *violência* tão somente. Políticas ou programas sociais têm, sim, sua parcela de contribuição na diminuição da violência, mas não se pode admitir que *todos* os problemas de violência seriam resolvidos *apenas* com políticas sociais que lidem com oferta de educação,

saúde, emprego, habitação, etc. para a sociedade. Ademais, nesse contexto, o papel das polícias ficaria extremamente reduzido, pois políticas de segurança não seriam mais necessárias. Na verdade, há outros tipos de violência que não estão necessariamente ligados às condições socioeconômicas e, por isso mesmo, o papel das políticas preventivas de segurança são tão importantes.

Em resumo, é possível encontrar vasta literatura brasileira sobre políticas de prevenção à violência, com escopos diversos, no âmbito das polícias, da educação, do esporte, do lazer, entre outros. Entretanto, no tocante aos estudos das políticas repressivas, eles vêm normalmente associados à questão preventiva. Assim, ora exporemos o que os autores estudados entendem pela dualidade entre esses dois tipos de política, sempre tendo como matriz teórica e conceitual o que uma é em relação à outra.

[Há] o predomínio de estratégias de *caráter reativo* [grifo dos autores], orientando-se pela resposta dada a cada incidente tomado isoladamente. O policiamento preventivo não faz parte do horizonte das organizações policiais brasileiras, limitando-se ao que a definição constitucional considera como atividades de policiamento ostensivo (BEATO *et al*, 2008:203).

Sobre a discussão de qual tipo de política seria mais adequada, Saporì (2007) também questiona qual teria maior impacto nas taxas de criminalidade, se aquelas de caráter repressivo ou as de caráter preventivo. Em sua concepção, apesar do entendimento de que políticas governamentais são necessárias, as estratégicas aplicadas para o controle da criminalidade, por exemplo, podem ser mais ou menos adequadas em diferentes contextos, ora assumindo a faceta repressiva, ora a preventiva, mostrando sua característica multifacetada. Entretanto, não se trata de preferir um tipo de estratégia em detrimento da outra num movimento mutuamente excludente.

O autor, então, vai em direção à complementariedade dessas políticas, indicando que as pesquisas acadêmicas mais recentes, aquelas que focam análises comparativas entre custo e efetividade de diferentes políticas, polarizam ainda mais a discussão acerca de *prevenção x repressão* na segurança pública brasileira: “*a preocupação quase obsessiva em descobrir qual é o melhor receituário para a política de segurança pública, assumindo-se a priori a incompatibilidade entre as percepções existentes, acaba por reforçar uma disputa desnecessária inibindo a busca da articulação e da complementariedade*” (SAPORI, 2007: 85-86).

Ainda, continua o autor, outro erro, cometido repetidamente tanto por estudiosos como por gestores dessas políticas, diz respeito à identificação de políticas repressivas como de “direita” e as preventivas como de “esquerda”. Essa *polarização ideológica*, segundo seus próprios termos, põe os *decision-makers* no dilema de terem de se posicionar, quando articulação, combinação ou complementação seriam fundamentais para que o Estado provesse políticas públicas mais eficientes.

Entretanto, outros autores pensam ser importante comparar os impactos dessas políticas. Como exemplo podemos citar Andrade & Peixoto (2008) quando observam esses dois tipos de política quanto à sua efetividade. Elas observam que as de prevenção têm de ser avaliadas acompanhando a população-alvo durante um período de tempo maior, pois só assim pode-se mensurar adequadamente os impactos de longo prazo. Quando um programa de prevenção é avaliado de acordo com a redução da criminalidade, os resultados aferidos após o primeiro ano do programa em funcionamento podem superestimar sua efetividade. Ao mesmo tempo, quando o programa se encerra, espera-se que haja redução da mesma.

Nesse sentido, as autoras advertem que a variável *tempo* impacta sobremaneira essas avaliações, fornecendo exemplos:

(...) uma intervenção policial em uma área de risco pode ter um impacto imediato na redução da criminalidade decorrente da inibição dos criminosos. Com o passar do tempo, entretanto, os indivíduos criminosos podem criar outros mecanismos de ação e voltar a cometer crimes; um programa de prevenção que atue com crianças do ensino fundamental fornecendo instrumentos para propiciar a capacidade de mediação de conflitos pode perder sua eficácia ao longo do tempo, uma vez que esses valores devem ser frequentemente reforçados e dependem do ambiente social no qual o indivíduo está inserido (ANDRADE & PEIXOTO, 2008:80).

O estudo das autoras indica que quando se trata do gasto público com estratégias de redução da criminalidade, programas sociais ou assistencialistas são mais onerosos do que aqueles que atuam especificamente no controle de atividades delituosas. Como Saporì (2007) e Beato (2008), também entendem que deve haver complementaridade entre as políticas de prevenção e as de controle.

Ou seja, em outras palavras, quando acompanhamos os debates travados por especialistas da área, percebemos que não se trata de escolher um tipo de política com determinada característica em detrimento de outras. Na verdade, a melhor opção quando da implementação de políticas públicas de segurança é coordenar tais políticas com facetas diversas de acordo com as particularidades do problema a ser atacado, visando ao melhor resultado possível para a população.

O papel das polícias

A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem num rol de múltiplas esferas de Poder e de Governo, cabendo às Polícias o

papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo
(LIMA, 2009:6).

Apesar de não ser o objetivo deste trabalho avaliar especificamente, ou ter como temática principal, o papel das polícias na gestão da segurança pública no país, esse tema se prova bastante relevante e serve como objeto de pesquisa de muitos estudiosos do campo. Nesse sentido, *muito* longe de esgotar o assunto, nesse item será mostrada uma breve síntese do que tem sido discutido nos últimos anos pelos autores estudados.

No geral, a maior parte dos estudos acerca das corporações policiais orbitam ao redor de temas como sua cisão em duas, corrupção, problemas de formação profissional e as próprias questões de organização, estrutura e modelos gerenciais das mesmas.

Soares, em entrevista a Aziz Filho & Alves Filho (2003), faz uma análise das polícias à luz do mais recente período democrático: *“as polícias não se adaptaram às novas condições constitucionais, à democracia ao novo modelo de justiça criminal, ao novo espírito, à nova cultura política e cívica. Continuaram como instrumento de proteção ao Estado ao invés da proteção aos direitos e liberdades individuais”* (AZIZ FILHO & ALVES FILHO, 2003).

Cano (2006) estuda as corporações policiais brasileiras, apontando suas principais carências: a) falta de investimento; b) formação policial deficiente; c) herança autoritária; d) insistência em se usar um modelo de “guerra” como referência para as operações de segurança pública; e) abuso dos direitos humanos; f) relações conflituosas com comunidades pobres onde há crime organizado; g) corrupção policial.

Já Beato *et al* (2008), quando analisam as corporações policiais brasileiras, apontam que, mesmo delineadas pelo mesmo arcabouço legal da constituição, no âmbito estadual muitas diferenças podem ser observadas em ambas as instituições,

como, por exemplo, os efetivos, as horas de treinamento dedicadas à formação policial, as remunerações, os planos de carreira, as escalas de trabalho e os recursos materiais.

Os autores se utilizam da história da formação das instituições policiais para explicar sua dualidade encontrada atualmente, conforme ratificada pela Constituição Federal de 1988: “*O conflito jurisdicional das polícias brasileiras, que tem origem em organizações criadas com funções distintas e para acomodação de interesses muitas vezes contraditórios, permanece intocado em nossos dias*” (BEATO et al, 2008:175). Como consequência, argumentam os autores, a existência de duas polícias distintas pode acarretar uma superposição ou, até mesmo, redundância de atividades, mesmo que a Constituição as defina como distintas. Essa situação, então, causa dificuldades na articulação entre as corporações policiais.

Em consonância, Minayo *et al* (2008) resumem a questão:

Do ponto de vista organizacional, as corporações policiais no Brasil têm passado por muitos questionamentos ao longo da história. Um dos pontos cruciais ainda hoje é a integração da Polícia Militar com a Civil, sendo que alguns cientistas, políticos e mesmo membros da instituição chegam a mencionar que seria preciso investir na sua união. Analisando a missão de cada uma, é difícil acreditar que os legisladores aceitem a fusão de ambas em apenas uma (MINAYO et al, 2008:54).

Mais especificamente, abordando a Polícia Militar, Minayo et al (2008) expõem que tal forma de organização militar e hierarquizada não convence nem aos próprios policiais e nem à sociedade, além de ser frequentemente questionada (MINAYO et al, 2008:54). Já em relação à Polícia Civil, suas críticas são igualmente ríspidas: “*os policiais, enquanto agentes que desempenham a função profissional de zelar pela segurança pública, são atores fundamentais tanto na produção da letalidade existente*

quanto na reversão desses índices negativos e na constituição de uma nova institucionalidade” (MINAYO & SOUZA, 2008:59).

Como forma de contribuir com essa discussão no que se refere a possíveis soluções, Beato *et al* (2008), quando analisam mais especificamente os órgãos policiais, apontam que o melhor modelo a ser implementado seria o Policiamento Orientado para Problemas (POP) e não o Policiamento Comunitário²², como é comumente defendido por estudiosos. O POP diz respeito à busca de soluções de problemas ao invés do atendimento de ocorrências isoladas, que é, aliás, o *modus operandi* atual das polícias brasileiras. Ademais, indicam que o POP pode – e deve – ser englobado pela metodologia do Policiamento Comunitário, mas aponta que este exigiria um processo mais amplo de reformas do sistema de justiça criminal já que se trata de uma *“filosofia de um novo paradigma policial que inclui a solução de problemas como metodologia de ação”* (BEATO *et al*, 2008:170). Assim, haveria maiores entraves à sua implementação.

Ainda, apontam que não se deve procurar um modelo ideal de organização policial. Na verdade, deve-se *“identificar as condições para o exercício de um policiamento orientado para problemas de forma a conferir mais eficiência às suas atividades, em vez de orientar-se por incidentes isolados, como nas formas tradicionais de policiamento que prevalecem no universo brasileiro”* (BEATO *et al*, 2008:200).

Os autores apontam uma possível solução para a integração das corporações: *“talvez a grande revolução em termos gerenciais seja a utilização de modelos do tipo Compstat (...), utilizado pela polícia de Nova York, adaptado à integração entre as polícias brasileiras”* (BEATO *et al*, 2008:211). Essa ferramenta gerencial, segundo os autores, solucionaria diversos problemas que acometem as organizações policiais, além de propiciar, por exemplo, o controle das atividades da ponta e sua coordenação entre as

²² Geralmente associa-se o Policiamento Comunitário à noção de que ele é fundado na parceria com a comunidade, enquanto o conceito de Policiamento Orientado para Problemas se baseia no uso intensivo de pesquisas com vistas à resolução definitiva dos problemas (TEIXEIRA, 2008).

unidades dentro da própria polícia. Ainda, poder-se-ia articular as polícias e as outras organizações do sistema de justiça criminal.

Já Saporì (2007) traz a indagação – altamente pertinente – de se a ação policial pode impactar as taxas de criminalidade. Para se responder afirmativamente a essa questão recorre-se, comumente, ao exemplo da política de Tolerância Zero implementada na cidade de Nova York entre 1994 e 1998. Naquela ocasião, ações como redução da impunidade e planejamento estratégico da polícia local – com implementação de uma gestão orientada por resultados – foram responsáveis por quedas de mais de 50% nos níveis de criminalidade registrados. Entretanto, o decréscimo nas taxas de criminalidade nova-iorquinas foi acompanhado, no mesmo período, por quedas dos mesmos indicadores na quase totalidade das grandes cidades norte-americanas. Isso equivale a dizer que a política implementada em Nova York provavelmente não é responsável, isoladamente, pelo decréscimo da criminalidade. Na verdade, trata-se de um reflexo de um fenômeno maior, ocorrido em todo país, que pouco, ou nada, teve a ver com a implementação de políticas de segurança com a Tolerância Zero.

No caso brasileiro, o mesmo autor indica que a própria proliferação de projetos para a implementação de policiamento comunitário nos estados é sinal de mudanças de rumo das polícias militares, sobretudo na direção de uma desmilitarização. Dentre as principais características desse tipo de policiamento, o autor identifica “*a fixação de policiais num território determinado, a ampliação do patrulhamento a pé, organização de encontros comunitários e seminários para discutir a segurança no bairro, e o incentivo à criação de conselhos de segurança comunitários*” (SAPORI, 2007:120).

Casos Exitosos²³

23 Trata-se aqui de expor casos exitosos segundo a literatura estudada, sem juízos de valor por parte da autora.

Apesar da opinião de Saporì (2007) de que, no geral, no Brasil, há uma fixação dos estudiosos da segurança pública em casos de fracasso, é possível identificar ocorrências apontadas pelos autores como exitosas. Nesse sentido, aqui apontaremos algumas políticas com bons resultados alcançados.

Alguns exemplos de exitosas políticas públicas de segurança implementadas em diferentes estados são apontados pelos autores estudados. Cano (2006), quando analisa o conjunto de políticas implementadas nos estados brasileiros, cita boas iniciativas que ocorreram recentemente, tais como: a) policiamento comunitário; b) criação de ouvidorias; c) uso de informações georreferenciadas para mapear a incidência criminal, o que ajuda no planejamento das ações e na prevenção da violência; d) programas-piloto para reduzir a violência letal (como o “Fica Vivo” de Belo Horizonte e as Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, mais recentemente).

Já Saporì (2011) afirma que Pernambuco, São Paulo e Minas Gerais possuem, em sua história recente, episódios de sucesso na gestão de suas políticas de segurança, com reflexos visíveis, como, por exemplo, a redução dos níveis de criminalidade registrados. Apesar de cada um deles contar com distintas trajetórias de concepção e implementação de suas políticas, o autor dá pistas sobre algumas das salutares medidas governamentais adotadas:

Aprimoramento do setor de inteligência da Polícia Civil, investimento maciço no Departamento de Homicídios, contratação de novos Policiais Militares, adoção do sistema de georreferenciamento do crime, melhoria substantiva da estrutura logística das polícias, ampliação corajosa do número de vagas no sistema prisional e o estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos de prevenção social da violência (SAPORI, 2011:13).

Como resumo do argumento de que esses estados possuem realmente ações eficazes no que se refere à segurança pública, Sapori (2011) identifica que as reduções das taxas de criminalidade nos três estados mencionados acima se devem fundamentalmente a dois aspectos: o primeiro é a vontade política de colocar as ações em prática; já o segundo se refere à gestão técnica da segurança pública, com o uso de informações, dados precisos e inteligência institucional.

Nesse sentido, como já visto, a literatura aponta como uma das razões para o fracasso das políticas públicas de segurança no Brasil a falta de planejamento sistemático das ações públicas. Uma das políticas, de caráter mais sistêmico, apontada por Sapori (2007) como exceção ao que se encontra normalmente no Brasil, foi aquela realizada no estado do Rio de Janeiro, no final da década de 1990, durante o governo do Anthony Garotinho. A partir dessa política, *“introduziu-se uma nova perspectiva de intervenção governamental na segurança pública. Embora tenha sido mantida por pouco tempo, essa política incluía um plano de ação inédito na história daquele estado, baseado em quatro pontos: a) criação das delegacias-legais; b) criação de centros de referência; c) implantação de um programa de qualificação profissional dos policiais; e d) criação do Instituto de Segurança Pública”* (SAPORI, 2007:115).

Mais recentemente, o autor aponta que o estado do Rio de Janeiro se encontra em *“atraso”* (SAPORI, 2011:14) quando comparado com os outros estados citados. Entretanto, um exemplo apresentado de política pública com bons resultados é aquela que se refere ao projeto das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP. Considerado como um *“caminho promissor”* (SAPORI, 2011:14), o autor não o supervaloriza, nem o desqualifica, afirmando que *“toda e qualquer intervenção do poder público na realidade social envolve algum grau de descompasso entre o planejado e o executado, além do enfrentamento de situações não previstas inicialmente”* (SAPORI, 2011: 14).

Embora Sapori não mencione especificamente, por exemplo, que o projeto possui pequeno alcance geográfico e populacional, já que só foi implementado na capital, finalmente, o autor resume que “o projeto UPP não é perfeito como não o é nenhuma política pública” (SAPORI, 2011: 14).

Ainda com relação ao estado do Rio de Janeiro, o Programa Delegacia Legal, que propõe uma reestruturação física e de procedimentos das delegacias distritais do estado, iniciado em 1999, é apontado como um aspecto positivo da estrutura estadual da segurança pública fluminense. Segundo Beato *et al* (2008), a grande contribuição de tal programa se dá na medida em que as novas delegacias se constituem como estruturas que tornam possível a integração policial sem mexer com as rivalidades entre as corporações.

Beato & Assunção (2008) identificam um programa exitoso no estado de Minas Gerais. Seu diferencial é que se buscou implementar novas técnicas de gerenciamento das atividades das polícias por meio da descentralização do planejamento operacional, além da incorporação de mecanismos de mediação e avaliação dos resultados alcançados. Entretanto, aponta para o cuidado que se deve ter quando se pensa em modernização tecnológica sem o devido planejamento.

A simples disponibilidade de uma tecnologia não garante seu uso imediato de forma eficiente. O principal desafio é tornar a análise espacial uma ferramenta operacional para a gerência da atividade policial de forma a produzir um tipo de conhecimento útil para a alocação de recursos, a avaliação dos resultados de atividades policiais e o planejamento estratégico e tático. Em outras palavras, como transformar dados em informação e como transformar essa informação em ação (BEATO & ASSUNÇÃO, 2008:59).

Lima (2009) concentra seus estudos no caso do estado de São Paulo. O autor também argumenta que a melhor explicação para a queda acentuada dos homicídios naquele estado está associada à melhoria da gestão das políticas de segurança pública, principalmente relacionada às reformas gerenciais focalizadas e ao planejamento estratégico adotado nos últimos anos. Entre essas iniciativas, o autor menciona “*a ampliação do DHPP, a criação da Superintendência de Polícia Técnica e Científica, o estabelecimento de prioridade para a prisão de homicidas seriados, a compatibilização de áreas de atuação das duas polícias territoriais e o policiamento comunitário, entre outras*” (LIMA, 2009:12).

Nessa seção pudemos delinear um panorama de como a gestão da segurança pública no país tem se configurado nos últimos anos e como os especialistas da área têm se posicionado face ao grande desafio brasileiro em direção a ajustes institucionais do mais recente período democrático. As várias perspectivas abordadas indicam, como já mencionado, a complexidade do tema e a vasta cesta de problemas a serem atacados pelos operadores da segurança pública, sejam eles em âmbito federal, estadual ou municipal.

Mais uma vez, a premência do planejamento e de algum mecanismo avaliativo que dê conta, de alguma forma, da correção de rumos de uma política e da verificação do que já foi implementado pelos governos é um tema mais do que (pro)posto pela literatura estudada. Para além de identificar tal necessidade, na próxima seção será feito um esforço com o objetivo de identificar onde – e como – essas dimensões estão presentes (ou não) nas políticas públicas de segurança. Dessa forma, após esse apanhado geral, o capítulo a seguir se concentra nas questões específicas relativas ao estado do Rio de Janeiro, *locus* privilegiado da análise ora apresentada.

CAPÍTULO 3

GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: GOVERNO ROSINHA MATHEUS (2003 a 2006) E GOVERNO SÉRGIO CABRAL (2007 a 2010)

Esse capítulo se ocupará de situar o leitor quanto à caracterização do estado do Rio de Janeiro durante o período analisado por essa pesquisa. Serão privilegiados os desenhos institucionais do Poder Executivo fluminense, principalmente com relação à gestão de suas políticas públicas de segurança, apontando como se organizaram tanto as instâncias normativas como as policiais no estado durante oito anos, entre 2003 e 2010.

Lembrando que esse objeto será pesquisado à luz do planejamento das políticas públicas, inicialmente será feito um panorama do primeiro governo aqui analisado, que compreende os anos entre 2003 e 2006, durante o mandato de Rosinha Matheus. Em sequência, abordaremos o segundo quadriênio do recorte temporal dessa pesquisa, de 2007 a 2010, período da gestão de Sérgio Cabral. Na terceira parte desse capítulo serão analisadas as políticas vigentes nos dois períodos, focando a produção legislativa e os atos do Executivo então promulgados, com foco na segurança pública. Por fim, compararemos questões relativas ao orçamento do estado durante as duas legislaturas, com vistas a analisar os gastos públicos realizados na mesma área temática.

Quando retrocedemos no tempo apenas algumas décadas, o que encontramos, de acordo com a literatura especializada, é um aumento das atividades criminosas no estado, a partir de meados da década de 1980, relacionadas ao tráfico de drogas e armas, crescimento da violência urbana e políticas de segurança pública incipientes, ora

voltadas para os Direitos Humanos, ora dirigidas ao combate da criminalidade por meio de ações policiais violentas.

Durante vários anos, os dois maiores problemas identificados como os que mais contribuem para o aumento da criminalidade no estado, qual sejam o tráfico de drogas e o contrabando de armas, ambos crimes federais, nunca foram tratados como tal. O governo federal, em tempos de Fernando Henrique Cardoso como presidente, por exemplo, se esquivou dessa responsabilidade, debruçando-se sobre o tema somente no ano 2000.

Ao final do segundo mandato de Brizola como chefe do Executivo estadual, Nilo Batista assumiu o governo para que o primeiro concorresse às eleições presidenciais de 1994. Aquele ano foi marcado como um dos mais violentos na história recente fluminense, chegando-se à decisão governamental de que uma intervenção federal mediante atuação de tropas das Forças Armadas era necessária para conter a violência e a criminalidade, principalmente na capital.

Na gestão subsequente, de Marcello Alencar (PSDB), a famigerada “gratificação faroeste”, que previa premiação a policiais que, dentre outras metas, mais *abatesssem inimigos*, ficou marcada como símbolo daquele governo no tocante à segurança pública. O clima tenso e inseguro em todo estado acabou por chamar a atenção dos defensores dos Direitos Humanos com relação à truculência policial fluminense.

Em 1995, o então governador conseguiu unificar as polícias, do ponto de vista da estrutura organizacional do governo, e criou a Secretaria de Segurança Pública, após 12 anos de cisão entre Polícia Militar, Polícia Civil e Defesa Civil. O titular da pasta recém criada era o General Nilton Cerqueira, ex-diretor do Doi-Codi durante a ditadura militar. Evidentemente, tal escolha gerou críticas severas e desconfiança geral quanto ao *modus operandi* das polícias.

Ao final daquele governo, mais uma vez, a chamada *maldição* fluminense se abateu sobre o chefe do executivo estadual. Assim como seus antecessores Leonel Brizola, Moreira Franco e novamente Brizola, Marcello Alencar não conseguiu fazer seu sucessor Luiz Paulo Corrêa da Rocha em 1998, o qual foi vencido por Anthony Garotinho, cuja vitória teve como lema a segurança pública. O problema já tão pujante no estado passou a fazer efetivamente parte não somente da agenda política, mas principalmente da plataforma eleitoral do pleito de 1998. Após assumir o governo estadual em 1999, Garotinho nomeou Josias Quintal como Secretário de Segurança e o antropólogo Luiz Eduardo Soares assumiu a coordenação de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista da segurança pública, seu governo foi marcado pela criação programa Delegacia Legal da Polícia Civil, pela criação do Instituto de Segurança Pública e também da tentativa, embora frustrada, de unificação das duas corporações policiais do estado, sob a cunha de Nova Polícia, declarada inconstitucional.

No geral, a transição do governo Garotinho para sua sucessora Rosinha Matheus pode ser considerada como um dos períodos mais controversos e conturbados da recente história política fluminense, com “explosão de atos terroristas comandados pelos chefões do tráfico presos em Bangu I” (AZIZ FILHO & ALVES FILHO, 2003:222) e rebeliões dentro do próprio presídio. A instabilidade política durante esse período de transição entre governos faz parte de uma situação política bastante complexa no estado do Rio de Janeiro que merece ser considerada com a devida importância. Uma vez que não é esse o foco do trabalho aqui apresentado, apenas citaremos os fatos mais notáveis, sem nos estender nos meandros das configurações políticas dessa área, embora extremamente relevantes.

3.1. GOVERNO ROSINHA MATHEUS (2003 a 2006) – 8ª Legislatura

Rosinha Matheus disputou as eleições estaduais de 2002 com oito outros candidatos. Além da candidata do PSB, no pleito havia ainda outros três nomes com grande peso eleitoral: Benedita da Silva (PT), Jorge Roberto Silveira (PDT) e Solange Amaral (PFL). A candidata do Partido dos Trabalhadores, a princípio favorita, disputava a reeleição, já que havia assumido a posição de Governadora do estado desde que Anthony Garotinho deixou o cargo nas mãos de sua vice para ingressar na disputa presidencial daquele ano. O candidato do PDT possuía tradição familiar e força eleitoral, sobretudo na região da Grande Niterói. Já Solange Amaral tinha o apoio do então prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia.

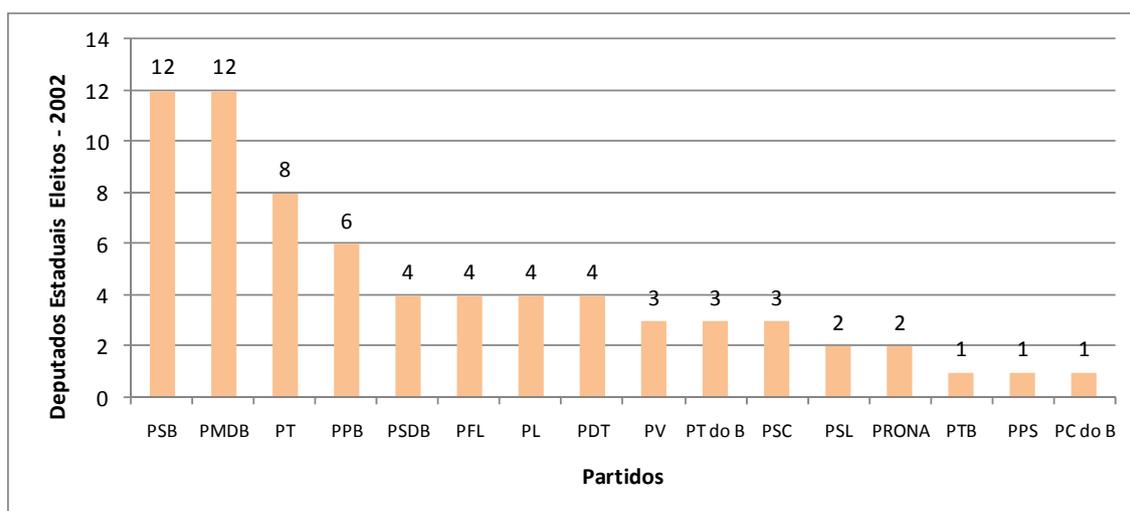
A eleição foi finalizada no primeiro turno. Rosinha obteve 51,30% dos votos válidos e tinha a seu lado, como vice, Luiz Paulo Conde, ex-prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1997 e 2001. A legenda da nova governadora conseguiu eleger 12 candidatos nas eleições proporcionais, sendo, ao lado do PMDB, o partido mais votado naquele pleito estadual. Se contabilizados os candidatos eleitos sob a coligação vitoriosa (PSB / PPB / PST / PTC / PSC / PRP / PSD / PGT), esse número chegava a 21 do total de 70 deputados que assumiram cargos naquela ocasião.

Os dois deputados estaduais eleitos mais votados (Carlos Minc, do PT, com 119.863 votos, e Eider Dantas, do PFL, com 104.072) não obtiveram, posteriormente, o cargo de presidente da Assembleia Legislativa, ficando este com Jorge Picciani, do PMDB, eleito com 46.385 votos. A representação partidária da assembleia contava com mais 16 partidos, sendo o PSB e o PMDB aqueles com maior expressão. No gráfico abaixo vemos como foi composta a bancada da ALERJ²⁴ após as eleições estaduais de 2002.

²⁴ O gráfico apresentado não leva em consideração as migrações partidárias ocorridas ao longo da legislatura, nem eventuais substituições de deputados por suplentes de outras legendas.

Gráfico 1

Composição partidária das ALERJ – Eleições 2002



Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <www.tse.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Notamos que PT e PPB também obtiveram certo destaque quando consideramos o número de deputados eleitos. Entretanto, de acordo com o gráfico, é possível notar que a participação dos chamados micro-partidos naquele pleito foi baixa, já que os oito partidos com maior expressão nas urnas (PSB, PMDB, PT, PPB, PSDB, PFL, PL e PDT) elegeram 54 dos 70 cargos do legislativo estadual.

A nova governadora Rosinha Matheus iniciou a 8ª Legislatura do estado do Rio de Janeiro no primeiro dia de 2003 com a conformação legislativa mostrada acima. Destarte, uma nova estrutura de governo foi pensada, a qual obteve materialidade por meio do Decreto estadual nº 32.621, de 01º de janeiro de 2003. Tal documento mostrava a organização do Poder Executivo do novo governo.

No quadro abaixo vemos como os órgãos do Poder Executivo ficaram divididos naquela ocasião. No geral, vemos dois tipos de órgãos: os de chefia e os de ação setorial do governo. Alguns deles representaram reais inovações institucionais, como, por exemplo, a criação da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão – SEJDIC (transformada posteriormente em Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH).

Ainda, e outras duas pastas focavam a própria gestão do governo, como a Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SARE e a Secretaria de Estado de Planejamento, Controle e Gestão.

Quadro 9

Órgãos do Poder Executivo – Governo do Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2006)

Órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2006)
ÓRGÃOS DA CHEFIA DO GOVERNO EXECUTIVO
Gabinete Civil – GC
Secretaria de Estado de Integração Governamental – SEIG
Secretaria de Estado de Governo - SEGOV
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDET
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SARE
Secretaria de Estado de Planejamento, Controle e Gestão - CONTROLE
Procuradoria Geral do Estado – PGE
Defensoria Pública Geral do Estado – DPGE
ÓRGÃOS DE AÇÃO SETORIAL DE GOVERNO
Secretaria de Estado de Fazenda - SEF
Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão - SEJDIC ²⁵
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP
Secretaria de Estado de Segurança Pública - SSP
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR
Secretaria de Estado de Transportes - SECTRAN
Secretaria de Estado de Educação - SEE
Secretaria de Estado de Cultura - SEC
Secretaria de Estado de Saúde - SES
Secretaria de Trabalho – SETRAB
Secretaria de Estado De Ação Social – SAS
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Inovação - SECTI
Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior - SEAAPI
Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense – SEDEB
Secretaria de Estado de Defesa Civil - SEDEC

²⁵ Substituída por Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH em junho de 2003.

Secretaria de Estado de Energia, Indústria Naval e do Petróleo – SEINPE
Secretaria de Estado de Habitação - SEH
Secretaria de Estado de Esporte - SEES

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Outros pontos relativos ao governo Rosinha são importantes de serem mencionados. Com relação à questão demográfica encontrada durante o governo Rosinha, a tabela abaixo nos mostra os dados populacionais de 2003 a 2006 para o estado e para as regiões de governo. É possível perceber a grande concentração populacional na Região Metropolitana do estado, já que esta englobava mais de 70% de todo contingente populacional fluminense. Ainda, observa-se uma série histórica com poucas modificações, inclusive no que se refere à porcentagem de população pertencente a cada uma das regiões, mesmo considerando algumas alterações na configuração da Região Metropolitana do estado ao longo dos anos, com a inclusão/exclusão de alguns municípios. No geral, vemos uma leve tendência de decréscimo populacional dessa região em favor da região das Baixadas Litorâneas.

Tabela 1

População residente estimada – Estado do Rio de Janeiro e Regiões de Governo (2003 a 2006)

	2003		2004		2005		2006	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Estado	14.961.513	100	15.156.568	100	15.354.166	100	15.554.339	100
Região Metropolitana	11.078.204	74,0	11.203.976	73,9	11.331.389	73,8	11.460.462	73,7
Região Noroeste Fluminense	306.566	2,0	309.601	2,0	312.675	2,0	315.788	2,0
Região Norte Fluminense	730.185	4,9	740.927	4,9	751.809	4,9	762.832	4,9
Região Serrana	775.491	5,2	783.525	5,2	791.665	5,2	799.910	5,1
Região das Baixadas Litorâneas	709.757	4,7	734.543	4,8	759.652	4,9	785.089	5,0
Região do Médio Paraíba	817.938	5,5	829.140	5,5	840.487	5,5	851.982	5,5
Região Centro-Sul Fluminense	263.341	1,8	266.501	1,8	269.702	1,8	272.945	1,8
Região da Costa Verde	280.031	1,9	288.355	1,9	296.788	1,9	305.331	2,0

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. Disponível em <http://177.71.187.192/aerj_online/>. Último acesso em fevereiro de 2012.

3.1.1. Gestão da Segurança Pública (2003 a 2006)

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, apresenta a matéria relativa à segurança pública no Título V, capítulo único, artigos 183 a 191.

Originalmente, a matéria é versada nos seguintes termos:

Art. 183 - A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Penitenciária;

III - Polícia Militar;

IV - Corpo de Bombeiros Militar.

(Constituição Estadual do Rio de Janeiro, 1989)²⁶.

Como visto acima, na primeira versão do documento, a segurança penitenciária também fazia parte do escopo da segurança pública. Entretanto, esse dispositivo foi julgado inconstitucional e suprimido em 1992. Desde então, no estado fluminense, os órgãos policiais que compõem a segurança são a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. Essas três corporações, aliadas às forças auxiliares e de reserva do Exército, ficam subordinadas ao Governador do estado.

Ainda segundo tal dispositivo legal, pontos importantes que se referem à segurança pública no estado são aqueles que versam sobre a possibilidade da criação de Guardas Municipais no estado, além da previsão da criação de um Conselho Comunitário de Defesa Social, com o objetivo de assessorar os órgãos de segurança

²⁶ Constituição Estadual (edição de 2003). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rj.pdf>. Último acesso em fevereiro de 2012.

pública. A despeito de tal previsão, não foram encontrados indícios de que tais conselhos teriam alguma vez entrado em funcionamento no estado do Rio de Janeiro. No limite, podemos interpretar que os Conselhos Comunitários de Segurança²⁷ espalhados no território fluminense tenham tentado cumprir tal papel.

Quanto aos mecanismos de gestão da segurança, a Constituição Estadual indica que policiais devem ser agentes do Estado, ou seja, funcionários públicos admitidos por meio de provas e concursos e subsequente capacitação e qualificação. Há também a previsão de intercâmbio técnico e científico tanto entre as agências do estado como entre as agências policiais da União, numa tentativa de integração das corporações e dos entes federativos.

Esse documento tem pautado os governos estaduais do Rio de Janeiro no atual período democrático, sendo, dessa maneira, norteador das duas legislaturas aqui estudadas. Embora tenha havido emendas constitucionais ao longo dos anos, a segurança pública foi mantida em seus termos mais relevantes, havendo, somente, pequenas modificações posteriores.

Segundo tais paradigmas constitucionais, a segurança pública entre 2003 e 2006 teve vários nomes à frente de sua pasta²⁸. O governo Rosinha foi iniciado com Josias Quintal como secretário de segurança. Já tendo também ocupado tal cargo por três anos durante o governo anterior, Quintal foi substituído pelo próprio Anthony Garotinho – marido de Rosinha e ex-governador do estado – no final de abril do primeiro ano de governo. Em termos formais, podemos afirmar que a gestão da segurança só foi estruturada seis meses após o início do governo quando, em 03/07/2003, o Decreto

²⁷ Os Conselhos Comunitários de Segurança foram criados em 1999 por iniciativa da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. A partir de uma demanda social por participação na gestão das políticas públicas dessa área temática, os CCS surgem, então, como um corpo consultivo e vinculado às diretrizes do Poder Executivo fluminense. Informações disponíveis em <www.isp.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2009.

²⁸ As trocas de secretários, bem como de outros membros da cúpula da segurança, durante o governo Rosinha fazem parte de um contexto político complexo que, apesar da relevância, como já visto, não será foco de nossa investigação nesse trabalho.

Estadual 33.503²⁹ estabeleceu a nova estrutura da Secretária de Segurança Pública – SSP, definindo que a ela cabia a responsabilidade de formular, planejar e executar a política de segurança do estado.

Pode-se, inclusive, afirmar que essa foi uma primeira tentativa em direção a uma gestão da segurança mais planejada, com a tentativa de estabelecer competências e atribuições setoriais como pré-requisitos imprescindíveis para a execução das políticas públicas de segurança do estado.

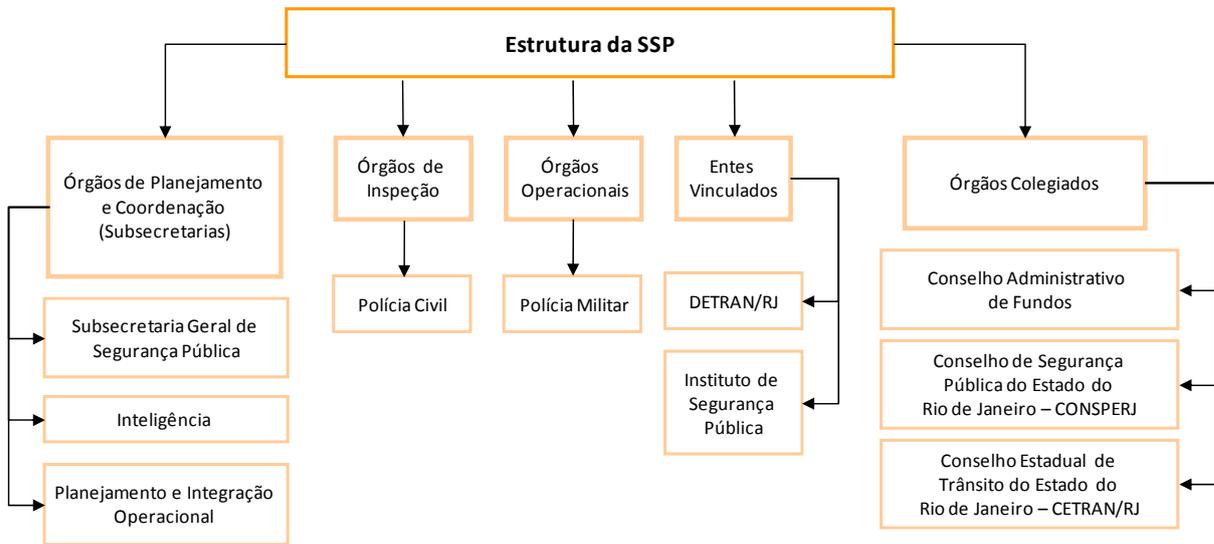
Entretanto, Anthony Garotinho não permaneceu no cargo de secretário até o final do mandato de sua esposa. Em dezembro de 2004, após 18 meses, foi substituído por Marcelo Itagiba, que permaneceu na posição por mais quinze meses. Por fim, assumiu Roberto Precioso Júnior por mais nove meses, até que o novo governador assumisse e nomeasse José Mariano Beltrame em 2007. Ou seja, o estado do Rio de Janeiro teve quatro secretários de segurança em quatro anos de governo Rosinha, o que demonstra uma descontinuidade do que vinha sendo feito no que tange à segurança pública estadual. Ademais, tal rotatividade aponta para o fato de que provavelmente não havia um “roteiro”, um norte, uma diretriz, um planejamento a ser seguido. Diversamente, planos poderiam ser facilmente descartados e trocados por outros a cada troca de chefe da pasta. Apesar dessa *instabilidade* política, é necessário comentar que mesmo com troca dos titulares da pasta da segurança do estado, o desenho institucional da SSP permaneceu o mesmo ao longo dos quatro anos do mandato de Rosinha Matheus.

A figura abaixo esquematiza como ficaram divididos os órgãos que compunham a SSP a partir de 2003.

²⁹ Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/282c411ce7a4710d83256d8e006aa398?OpenDocument&Highlight=0,SEGURAN%C3%87A>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Figura 2

Estrutura da Secretaria de Segurança Pública – SSP (2003 a 2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em <www.alerj.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

De acordo com a figura acima, vemos que a estrutura da SSP estabelecia sua divisão em cinco áreas temáticas. Os órgãos de planejamento – ou subsecretarias – eram três: uma administrativa, uma de Inteligência e outra de Planejamento e Integração Operacional. Os órgãos policiais ficavam estruturalmente separados, provavelmente por haver um entendimento de que suas gestões deveriam ser realizadas com base em diferentes parâmetros e competências, visto a natureza diversa de suas atividades.

Com relação aos entes vinculados, podemos perceber a presença do Instituto de Segurança Pública, uma autarquia com relativa autonomia administrativa. Criado em 1999, o ISP tem como objetivo colaborar na promoção do conhecimento sobre Segurança Pública e assessorar a secretaria e os órgãos policiais do estado desenvolvendo pesquisas e relatórios de análise criminal, além de ser o órgão oficial de publicização das estatísticas criminais do estado. Ainda, o instituto é responsável pela produção de relatórios estatísticos e de avaliação do desempenho das ações de segurança no estado. No geral, pode-se afirmar que sua função principal é a de

contribuir e subsidiar as políticas públicas de segurança pautadas pelo governo estadual. É ainda de sua responsabilidade estimular a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança³⁰, bem como coordenar suas atividades.

Nesse governo, o DETRAN/RJ fazia parte da estrutura da SSP como um segundo ente vinculado. Entendia-se que as questões de trânsito eram parte integrante da segurança pública, ficando o Departamento de Trânsito vinculado a essa secretaria durante todo o governo. Posteriormente, no governo seguinte, o DETRAN/RJ foi separado dessa secretaria, sendo alocado na Secretaria de Estado de Casa Civil.

Ainda, na definição da estrutura da SSP, vemos a inclusão de órgãos colegiados, como aqueles gestores de fundos especiais da segurança pública fluminense, como o Fundo Especial da SSP (FUNESSP), o Fundo Especial da Polícia Civil (FUNESPOL), o Fundo Especial da Academia de Polícia (FUNDO ACADEPOL) e o Fundo Especial da Polícia Militar (FUNESPOM). Já o CONSPERJ, por exemplo, que teria sua razão de existir calcada na participação social e política na segurança pública do estado, já que trata de um conselho gestor, ainda não saiu do papel, sendo sua resolução de criação publicada somente ao final do ano de 2013 (na segunda gestão de Cabral), dez anos depois de sua primeira previsão de criação. Nesse caso, pode-se observar que mesmo que haja planejamento ou previsão de alguma ação governamental, isso definitivamente não garante sua implementação.

De acordo com a estrutura da SSP mostrada acima, ainda é preciso comentar que embora os textos das Constituições Federal e Estadual apontem que o Corpo de Bombeiros Militar seja, efetivamente, parte da segurança pública, no estado do Rio de Janeiro, esta corporação não estava englobada à SSP, mas sim à Secretaria de Estado de Defesa Civil durante o governo Rosinha. A não inclusão do CBM na secretaria de

³⁰ Fonte: <www.isp.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2009.

segurança permaneceu, pois, no governo subsequente, quando ficou alocado na Subsecretaria de Defesa Civil, parte integrante da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil, aglutinada durante o governo Cabral.

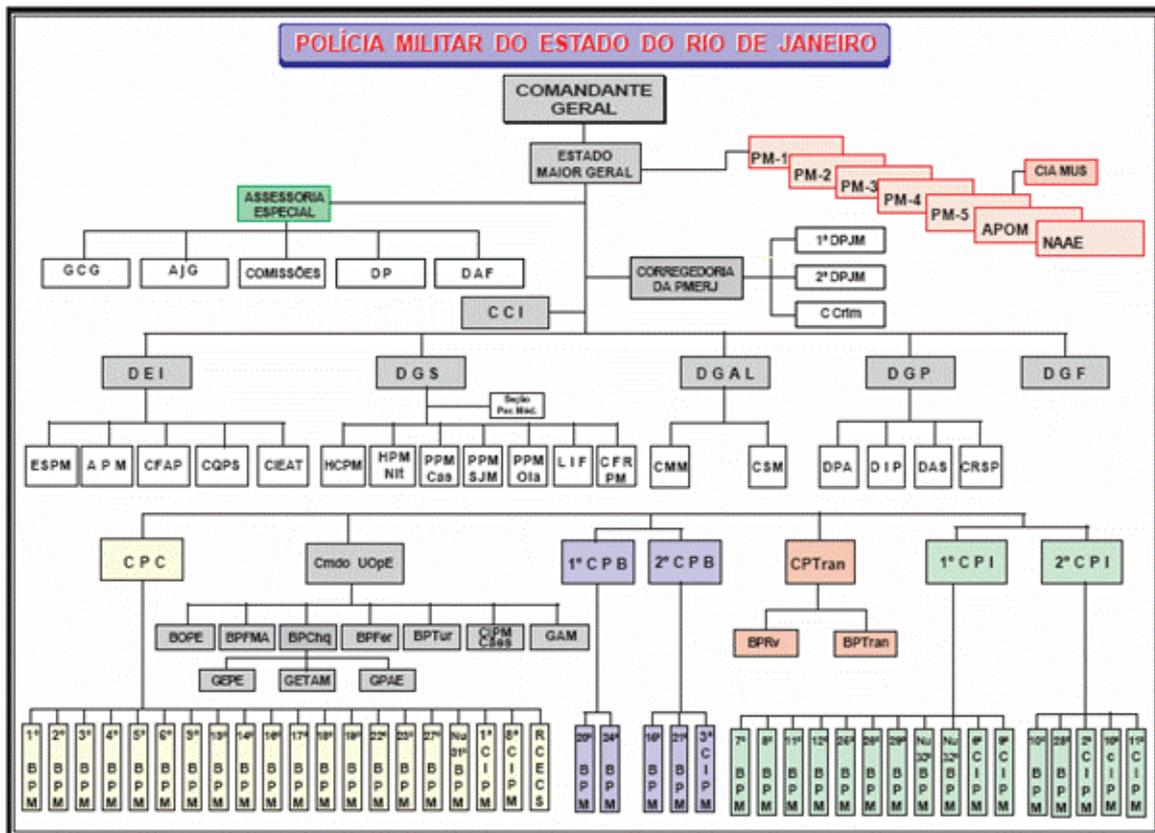
Outra questão importante a ser mencionada é aquela relativa à Corregedoria Geral Unificada durante os anos do governo Rosinha. Sendo responsável por apurar infrações administrativas graves relativas à Polícia Civil, à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, além de desenvolver atividades correcionais, a CGU passou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado, em 11 de setembro de 2002, por meio do Decreto nº 31.835. Sua estrutura foi alterada pouco depois, logo no início do governo Rosinha, por meio do Decreto Nº 32.819, de 01 de janeiro de 2003. Com a subsequente criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (Decreto nº 33.362, de 10 de junho de 2003), a Corregedoria Geral Unificada passou a integrar a estrutura daquela secretaria. Entretanto, em 30 de outubro de 2003, com a publicação do Decreto nº 34.229, a CGU voltou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado. Por fim, ainda naquele ano, com a publicação do Decreto Nº 34.526, de 16 de dezembro de 2003, a Corregedoria Geral Unificada retornou ao controle da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (PETRONILHA, 2006:68).

Polícia Militar

No início do governo Rosinha Matheus, a Polícia Militar permanecia com o mesmo desenho institucional previsto anteriormente, durante o mandato de Anthony Garotinho. Abaixo mostramos, em linhas gerais, o organograma da PM.

Figura 3

Organograma da PM – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2007)



Fonte: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

Como pode ser visto na figura acima, ao Estado Maior Geral, que se encontra logo abaixo do Comando-Geral da corporação, estão ligados os órgãos setoriais e operacionais da Polícia Militar do Rio de Janeiro, com uma divisão que privilegia as assessorias especiais (compostas de setores como o de comissões e o departamento pessoal), a corregedoria interna e as diretorias, tais como aquelas que cuidam de ensino e instrução, de saúde e das finanças. Abaixo dos setores administrativos, há aqueles destinados a sua atividade-fim, chamados de órgãos operacionais. Nesse caso, vemos não somente as Unidades Operacionais (dividida em batalhões), como as Unidades Operacionais Especiais, que abrangem grupamentos como o BOPE e o Batalhão de Choque, além do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE, cuja iniciativa de policiamento comunitário iniciada em 2000 começava a render frutos positivos em algumas comunidades da cidade do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista do sistema de justiça criminal do estado, a Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro estava elencada como órgão operacional da SSP no período entre 2003 e 2006, e suas atribuições estavam relacionadas aos seguintes pontos:

Quadro 10

Atribuições da Polícia Militar – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2006)

Atribuições da Polícia Militar do Rio de Janeiro (2003 a 2006)
- Combate ao crime organizado, através de operações para a captura de criminosos ou apreensão de armas, drogas ou contrabando;
- Atendimento direto à população, ajudando no transporte de doentes, na orientação de pessoas em dificuldades, na intervenção de disputas domésticas, no encaminhamento da população carente aos órgãos responsáveis por problemas de saneamento, habitação;
- Policiamento especializado em áreas turísticas, estádios, grandes eventos e festas populares;
- Controle e orientação do trânsito, mediante convênios com as prefeituras;
- Fiscalização e controle da frota de veículos, em ações integradas com outros órgãos públicos;
- Preservação da flora, da fauna e do meio ambiente, através de batalhão especializado;
- Serviço de segurança externo das unidades prisionais e na escolta de presos de alta periculosidade;
- Serviço de segurança de Fóruns de Justiça em municípios de todo o estado;
- Apoio a oficiais de Justiça em situações de reintegração de posse e outras determinações judiciais com risco;
- Segurança de autoridades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário;
- Segurança de testemunhas e pessoas sob ameaça;
- Apoio a órgãos públicos, estaduais e municipais, em atividades como ações junto à população de rua e trato com crianças e adolescentes em situação de risco social.

Fonte: <www.policiamilitar.rj.gov.br/>. Último acesso em fevereiro de 2009.

Como pode ser percebido de acordo com as informações acima, a Polícia Militar tem sob sua responsabilidade uma série de atribuições, às vezes tão diversas que sua atividade-fim, ligada diretamente à questão da presença ostensiva e prevenção de criminalidade, é relegada a um segundo plano. Como exemplo, podemos citar o volume de ocorrências que chegam até a PM via chamado da Central 190. No geral, trata-se de questões relativas à convivência em vizinhanças, tais como perturbações da lei de

silêncio (festas no período noturno e cães latindo) e discussões sem maior potencial ofensivo. Tais ocorrências demandam, para serem atendidas, gastos de tempo e de efetivo policial, além do deslocamento de viaturas. Mesmo entendendo o papel fundamental do policial como mediador de conflitos, como de fato o é, o atendimento a tais casos retiram de outros postos importantes muitos policiais. Ademais, pode-se argumentar que as atividades junto a populações de rua e/ou de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social também contribuem para que a faceta da ostensividade policial possa parecer prejudicada.

Com relação ao número de policiais militares em atividade no estado durante o governo Rosinha, dados da PM apontam que, no início do ano de 2003, primeiro ano de seu mandato, o efetivo previsto da PM era de 39.845, enquanto o efetivo existente era de 36.548.

O acesso aos quadros da Polícia Militar pode se dar de duas formas, ambas mediante concursos públicos. A primeira é por meio do Curso de Formação de Soldados (CFSd), com previsão de 864 horas/aula, das quais 288 são destinadas a estágio probatório e 120 a serviços internos. O curso de formação de praças não se constitui como certificação de valor educacional formal reconhecido pelo MEC, apenas tem valor dentro da própria corporação. A segunda forma de acesso é feita por meio do Curso de Formação de Oficiais (CFO), com duração de três anos, equivalente a uma graduação (SENTO-SÉ, 2010).

Em termos práticos,

(...) o processo diferenciado e desigual de formação e integração na corporação a que oficiais e praças são submetidos pode ser encarado como um reflexo distorcido e indesejável da forte hierarquia que marca a estrutura da corporação. Oficialmente, os oficiais são formados para dirigir a corporação, desempenhando, portanto, as atividades

administrativas das unidades policiais e de planejamento das ações, enquanto que os praças são destinados à execução da política de segurança (SENTO-SÉ, 2010:25).

Polícia Civil

No governo Rosinha, a Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro estava classificada como órgão de inspeção da SSP. Sua estrutura foi herdada do governo anterior, já que é na Lei nº 3.586, do ano de 2001, que encontramos a organização vigente da instituição durante aquele governo. Segundo tal documento, identificamos que sua estratificação em três grandes grupos de servidores, conforme quadro abaixo:

Quadro 11

Grupos de Classes – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

Grupos de Classes – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	
Grupo I – Autoridade Policial	Delegado de Polícia
Grupo II – Agentes de Polícia Estadual de Apoio Técnico-Científico	Engenheiro Policial de Telecomunicações
	Perito Legista
	Perito Criminal
	Papiloscopista Policial
	Técnico Policial de Necropsia
	Auxiliar Policial de Necropsia
Grupo III - Agentes de Polícia Estadual de Investigação e Prevenção Criminais	Inspetor de Polícia
	Oficial de Cartório Policial
	Investigador Policial
	Piloto Policial

Fonte: Lei nº 3.586/01. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/0/407a5c1b832573fe03256a76005cbf1c?OpenDocument>> . Último acesso em abril de 2012.

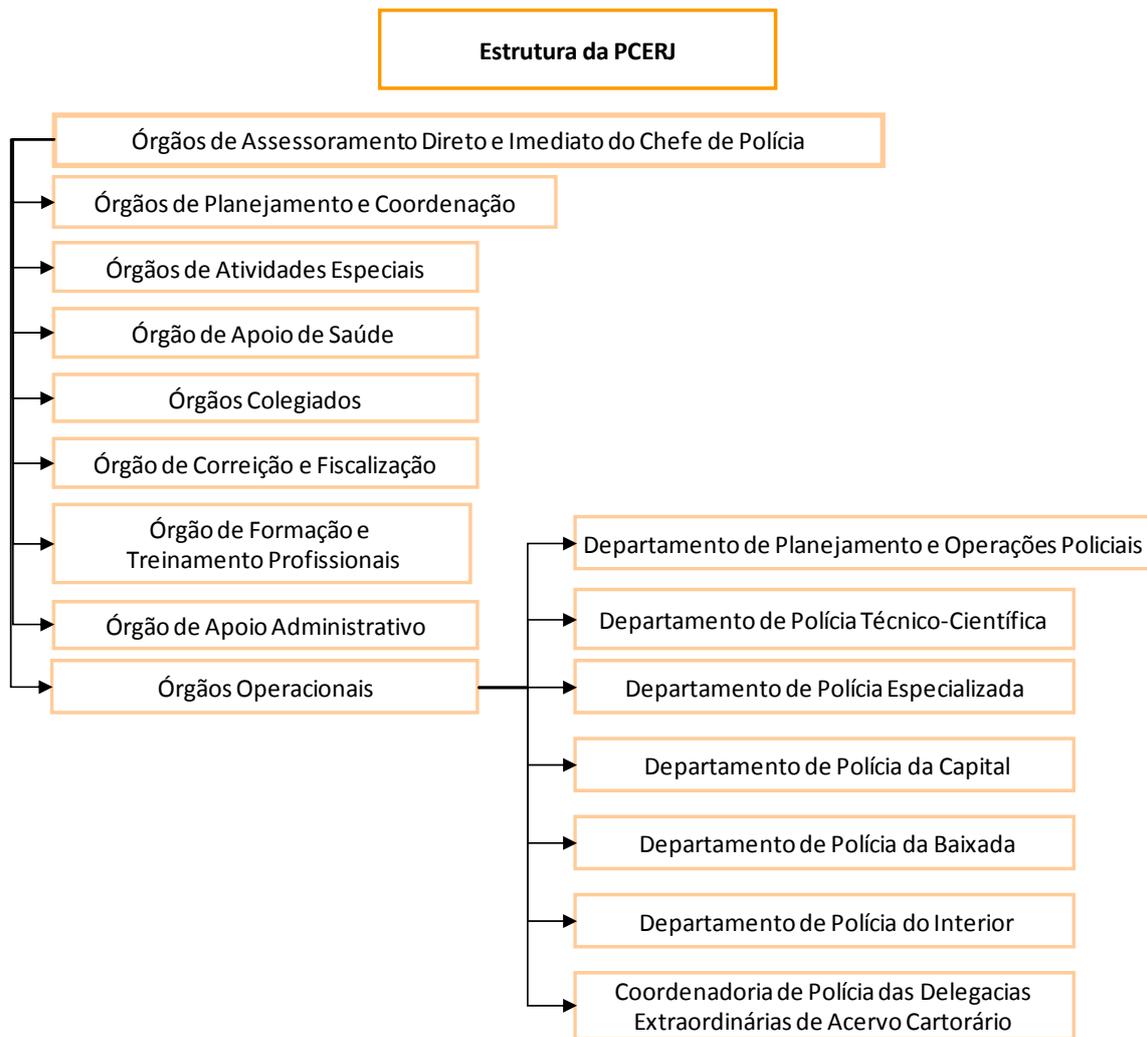
A forma de acesso à instituição permaneceu inalterada desde a Constituição Federal de 1988: concursos públicos para cada um dos cargos elencados acima eram feitos separadamente, impedindo, por exemplo, que um Inspetor de Polícia pudesse ser

promovido a Delegado de Polícia ao longo de sua carreira. O mesmo ocorria com os cargos técnico-científicos. O único modo de um Auxiliar Policial de Necropsia se transformar em Técnico Policial de Necropsia era por meio de um novo concurso, mesmo que o servidor reunisse as qualificações desejadas para tal cargo. Tais barreiras na progressão da carreira da PCERJ foram mantidas na lei de 2001 acima mencionada, suscitando discussões e críticas não só por parte dos servidores, mas também fora dos muros da instituição.

Após iniciado o governo Rosinha, foi somente com o Decreto estadual nº 34.633 que a Polícia Civil teve sua estrutura definida, em 23 de dezembro de 2003. Assinado pela governadora e pelo então Chefe de Polícia Álvaro Lins, o documento estabelecia a seguinte estrutura organizacional.

Figura 4

Estrutura da Polícia Civil – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2006)



Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto Estadual nº 34.633/2003. Informações disponíveis em <http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=20>. Último acesso em abril de 2012.

De acordo com a figura acima, vemos que a estrutura da PCERJ durante os anos do governo Rosinha se encontrava dividida em diversos órgãos. A despeito de tais subdivisões apresentarem ainda outras ramificações, incluímos no diagrama acima apenas aquelas pertinentes aos órgãos operacionais, excluindo, assim, os meandros administrativos e da atividade-meio da instituição.

Dessa forma, podemos compreender que, no que tange à divisão territorial do estado, a PCERJ mantinha divisões em Departamentos, abarcando Capital, Baixada Fluminense e Interior do estado, que por sua vez se subdividiam em Delegacias de Polícia. Ainda, naquele desenho institucional já vemos a presença de um departamento

exclusivo para as polícias especializadas – como as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM) ou a Delegacia Anti-Sequestro (DAS), as quais tiveram ainda mais destaque durante o governo subsequente.

Ademais, é preciso comentar sobre a Coordenadoria de Polícia das Delegacias Extraordinárias de Acervo Cartorário. Esse setor foi criado com a responsabilidade de preservar a integridade física e legal de todo acervo cartorário das delegacias do estado que, uma vez transformadas em DP Legais, perderam seu espaço de armazenamento de processos anteriores. Nesse sentido, a preservação de tal acervo era estratégica para que não se *perdesse* todos os registros fluminenses realizados antes da implementação do Programa Delegacia Legal, muitos deles ainda válidos ou em processo judicial. Entretanto, não é possível afirmar se esse acervo fora realmente preservado.

De acordo com o mesmo decreto que instituiu seu organograma, as funções institucionais da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro se referem às mencionadas abaixo, além daquelas previstas legal e constitucionalmente:

Quadro 12

Atribuições da Polícia Civil – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2006)

Atribuições da Polícia Civil do Rio de Janeiro (2003 a 2006)
- Exercer, com exclusividade, as atividades de polícia judiciária e apurar as infrações penais no estado do Rio de Janeiro;
- Concorrer para a convivência harmônica da comunidade;
- Praticar todos os atos atinentes à Polícia Judiciária, no âmbito do território do estado, na forma da legislação em vigor;
- Promover as perícias criminais e médico-legais necessárias;
- Realizar as investigações indispensáveis aos atos de Polícia Judiciária;
- Proteger pessoas e bens;
- Proteger direitos e garantias individuais;
- Reprimir as infrações penais;
- Participar dos Sistemas Nacionais de Identificação Criminal, de Armas e Explosivos, de Roubos e

Furtos de Veículos Automotores, Informação e Inteligência, e de outros, no âmbito da Segurança Pública;

- Promover a identificação civil e criminal;

- Recrutar, selecionar, formar e aperfeiçoar profissional e culturalmente os policiais civis, bem como realizar perícias médicas admissionais e exames periódicos dos policiais civis;

- Colaborar com o Poder Judiciário, o Ministério Público e demais autoridades constituídas;

- Participar da proteção do bem-estar da comunidade e dos direitos da pessoa humana;

- Manter serviço diurno de atendimento aos cidadãos;

- Custodiar provisoriamente pessoas presas, nos limites de sua competência;

- Estabelecer intercâmbio sobre assuntos de interesse policial, com instituições educacionais e órgãos integrantes do sistema de segurança pública estadual elencados na Constituição Federal, bem como organizações nacionais e internacionais voltadas à segurança pública e assuntos correlatos;

- Apurar transgressões disciplinares atribuídas a policiais civis;

- Controlar e executar a segurança interna de seus órgãos;

- Registrar, controlar e fiscalizar armas, explosivos e agressivos químicos de uso controlado, consoante o estabelecido na legislação federal;

- Estabelecer o controle estatístico das incidências criminais no Estado, do desempenho de suas unidades policiais e dos demais dados de suas atividades;

- Promover autorizações, registro, controle e fiscalização das atividades de diversões públicas, excetuadas as atribuições cometidas a outros órgãos públicos;

- Desenvolver atividades de inteligência e contra-inteligência, especialmente, em relação à criminalidade.

Fonte: Decreto Estadual nº 34.633/2003. Informações disponíveis em <http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=20>. Último acesso em abril de 2012.

É curioso comentar, quando observamos as atribuições da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro que, no arcabouço institucional do governo Rosinha, a questão da identificação civil estava diretamente relacionada à pasta da segurança pública. À época, o Instituto Félix Pacheco – IFP era o órgão responsável por tal serviço público de identificação, tanto civil como criminal. Ainda durante esse governo, o órgão emissor de carteiras de identidade deixou de ser o IFP, para ser substituído pela abreviação “SSP” nesse tipo de documento emitido no estado, muito provavelmente por conta da facilidade de reconhecimento do novo órgão emissor em outros estados. Com a mudança para o governo subsequente, o setor de identificação civil do estado foi

transferido para o DETRAN/RJ, caracterizando uma mudança de agenda pública relativa ao papel da segurança pública e suas responsabilidades.

Com relação ao contingente de policiais civis no estado do Rio de Janeiro, a informação mais precisa que pôde ser encontrada está disponível em Minayo & Souza (2003). Segundo as autoras, no início do governo Rosinha (dados de março de 2003) esse número chegava a 10.049 servidores. Entretanto, segundo a Leiº 699/83 e sua reedição do ano de 2001, a Lei nº 3.586, o contingente previsto era de 22.539 profissionais de segurança pública. Naquele período, o efetivo estava dividido mediante o seguinte aparato policial:

Quadro 13

Unidades da Polícia Civil – Estado do Rio de Janeiro (2003)

Unidades da Polícia Civil do Rio de Janeiro (2003)	
Delegacias Especializadas	35
Divisões Regionais de Polícia do Interior (DRPI)	10
Unidades de Polícia do Interior	59
Delegacias Policiais na Capital do Estado	36
Delegacias Policiais na Baixada Fluminense	18
Delegacias no Município de Niterói	06
Delegacias no Município de São Gonçalo	04

Fonte: Minayo & Souza, 2003:72.

Política de destaque do período: A implantação das Delegacias Legais

Durante o governo Rosinha vemos a implantação das Delegacias Legais como um destaque a ser mencionado. Mesmo que essa política não tenha sido propriamente iniciada no seu governo, esse é um legado do governo anterior, cujo chefe do Executivo era seu marido Anthony Garotinho, ao que a governadora definitivamente deu continuidade. No estado do Rio de Janeiro, a Polícia Civil iniciou o Programa Delegacia

Legal, em 1999, mudando a estrutura – física e de atendimento – das delegacias fluminenses. Com inovações nos procedimentos de registros de ocorrência, esse novo modelo foi pouco a pouco remodelando as delegacias do estado.

Segundo Nascimento & Corrêa (2006), o programa Delegacia Legal, “*foi implementado com objetivo de uma mudança estrutural e uma mudança cultural na forma de trabalhar das delegacias. Conforme o Plano Estadual, o objetivo é ‘mudar’ a forma de operar de uma delegacia de polícia, qualificar o atendimento ao cidadão e resgatar a função investigativa da polícia através da padronização arquitetônica, técnica e operacional*” (NASCIMENTO & CORRÊA, 2006:3).

Ainda, outro mérito do Programa foi a criação, e subsequente disponibilização, on-line, de um banco de dados dos registros de ocorrências. Tal inovação permitiu o cruzamento das informações para a realização não somente da investigação como também para a consolidação das estatísticas oficiais do estado a serem divulgadas posteriormente pelo ISP. Essa iniciativa, ainda segundo as autoras, de inovação tecnológica, normatização dos procedimentos e mudança na estrutura física das delegacias foi uma experiência piloto no Brasil.

Embora muitos avanços tenham realmente ocorrido, as mesmas autoras problematizaram a questão das práticas policiais, já que estas não acompanharam, necessariamente, a implantação da política pública de segurança, havendo, ainda, espaço para práticas profissionais arraigadas, principalmente no que tange ao atendimento das vítimas nas delegacias.

Da mesma forma, um dos idealizadores do programa, Luiz Eduardo Soares, fez, em 2003, uma declaração sobre seu funcionamento, apontando méritos e faltas: “*a Delegacia Legal foi uma grande reforma, introduziu nas rotinas uma gestão racional baseada na avaliação, no controle de informações e em planejamento, atendimento*

qualificado e desburocratizado. É um sistema que está ainda por ser aproveitado. Hoje é uma delegacia muito melhor, mas continua funcionando no modelo antigo porque o banco de dados continua subutilizado” (AZIZ FILHO & ALVES FILHO, 2003).

Quando analisamos a série histórica de implantação de tais delegacias no estado, podemos perceber que 61 delas já haviam sido inauguradas quando Rosinha assumiu o Executivo do estado do Rio de Janeiro. Contudo, durante seu governo, mais 40 Delegacias Legais foram implantadas no estado, dentre Delegacias Distritais e Especializadas. Interessante notar que no governo posterior, por outro lado, apenas 24 delas foram inauguradas.

A cobertura de Delegacias Legais, até final de 2010, chegava a cerca de 80% das delegacias de todo estado. No entanto, é difícil precisar quais critérios objetivos foram utilizados para a determinação de quais unidades seriam contempladas com as modificações, o que abre espaço para a interpretação de que critérios *políticos* foram os prováveis determinantes quando da escolha de qual delegacia seria transformada ou não em Legal. Assim, é possível notar que unidades importantes como a 52ª DP (Centro do município de Nova Iguaçu) ou a 59ª DP (Centro do município de Duque de Caxias), ambas localizadas na Baixada Fluminense e com alto de número de registros de ocorrências por mês, permanecem tradicionais até mesmo ao final do governo Cabral (2010). Ainda, delegacias localizadas no interior do estado e que possuem baixo quantitativo mensal de registros de ocorrência foram contempladas logo nos primeiros anos do programa.

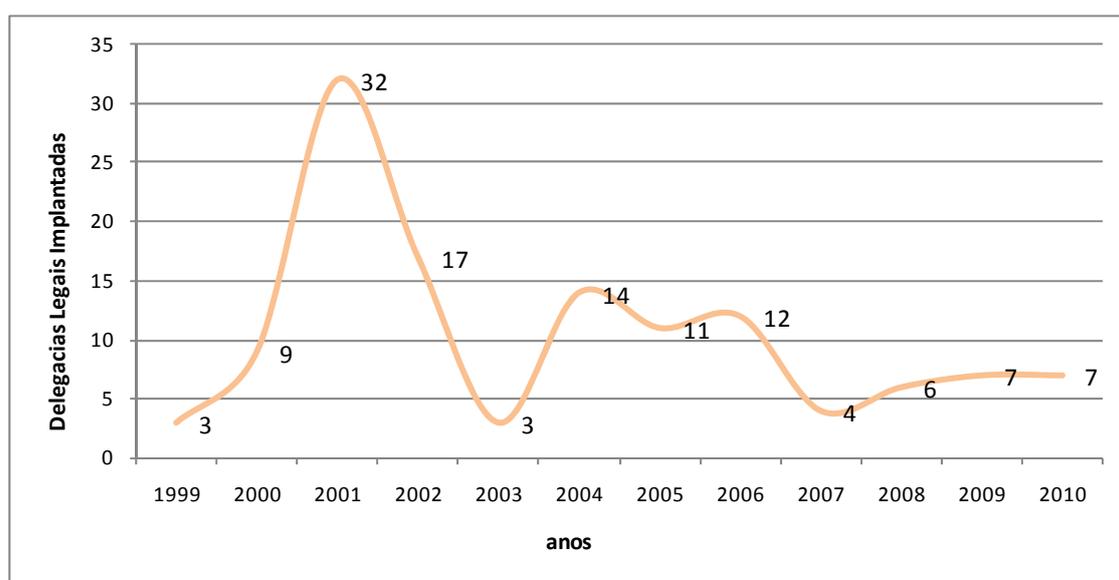
Nesse ponto, mais uma vez, se faz difícil deter as *intenções* políticas em torno da ordem de implantação das Delegacias Legais no território fluminense. De toda forma, certamente não foram encontradas características como *racionalidade institucional*, *planejamento institucional* ou *critérios objetivos* que deem conta de explicar o porquê

de determinadas unidades serem alvo dessa política em detrimento de outras. Além disso, não haver um cronograma claro – *a priori*, preferencialmente – sobre quais unidades seriam inauguradas e quando também demonstra uma certa ingerência de questões alheias ao planejamento institucional baseado em argumentos técnicos.

Entretanto, a mesma falta de planejamento e a mesma dificuldade de compreensão a respeito de quais unidades teriam preferência de implantação diante da escassez dos recursos públicos não foram encontradas somente durante o governo Rosinha. Apesar da clara continuidade dessa política de um governo para o próximo (com diminuição na intensidade, é verdade), da mesma forma que sua antecessora, durante o governo de Sérgio Cabral também não foi possível identificar quais critérios foram utilizados para contemplar delegacias com mudanças tão importantes como aquelas trazidas pelo Programa Delegacia Legal.

Gráfico 2

Implantação das Delegacias Legais – Estado do Rio de Janeiro (1999 a 2010)³¹



Fonte: ISP/SESEG.

³¹ Dados completos anexos (anexo I)

Quando observamos a série histórica da implantação das Delegacias Legais, como já mencionado, vemos maior concentração de tais eventos durante o governo Rosinha. Ainda, é importante ressaltar que no primeiro ano de cada um dos governos analisados o número de Delegacias Legais implantadas é mais baixo do que vinha sendo registrado. Nesse sentido, em 2003 – primeiro ano do governo Rosinha, vemos a inauguração de apenas três dessas delegacias, quando no ano anterior esse número chegava a 17 e no posterior 14. O mesmo ocorreu no primeiro ano do governo Cabral: em 2007 somente quatro Delegacias Legais foram inauguradas.

Uma possível razão em direção ao porquê desse decréscimo pode estar relacionada ao fato de que os Planos Plurianuais do estado, cujos recortes temporais se referem a um período de quatro anos, são sempre iniciados no segundo ano de cada governo. Nesse caso, quando o PPA do quadriênio 2000-2003 foi feito, provavelmente não havia previsão de que um grande número de delegacias fosse inaugurado no início do governo seguinte, o que renderia bons frutos para o próximo chefe do Executivo. Da mesma forma, no primeiro ano do governo Cabral não havia previsão de muitas inaugurações, muito provavelmente porque isso não havia sido planejado – e orçado – no governo Rosinha. Em outras palavras, possivelmente não seria interessante, *do ponto de vista político*, prever inaugurações tão importantes e estratégicas como essas em um próximo governo, quando os frutos políticos seriam, necessariamente, colhidos por outrem.

Tal descontinuidade, seja propriamente da implementação das delegacias legais, como até mesmo do planejamento de inauguração delas, mostra um caráter frágil de *ambas* as gestões aqui estudadas. Interessante notar como a descontinuidade e a instabilidade políticas afetam não somente o “fazer do estado”, aqui materializado pela implantação das novas delegacias, mas também debilita o próprio processo de

planejamento governamental, nesse caso tratando-se, primordialmente, do orçamentário, gerando reflexos da ordem do “não-fazer do estado”: a falta de planejamento orçamentário, nesse caso, enfraquece, senão impossibilita, a ação do estado, fazendo, realmente, cair o ritmo de implantação das novas delegacias em território fluminense nos períodos entre-governos.

3.2. GOVERNO SÉRGIO CABRAL (2007 a 2010) – 9ª Legislatura

Diferentemente do ocorrido nas eleições estaduais de 2002, a de 2006 contou com dois turnos para a decisão do principal cargo do Executivo. Tendo obtido 41,4% dos votos válidos no primeiro turno, Sérgio Cabral, filiado ao PMDB, disputou com mais 10 candidatos naquele pleito, sendo os mais expressivos Denise Frossard (PPS) e Marcelo Crivella (PRB). A primeira, juíza, trazia consigo a luta contra a improbidade administrativa, com forte viés fiscalizador das ações públicas, enquanto o pastor arrebanhava eleitores via questões morais e religiosas. Crivella obteve o 3º lugar, com 18,5% dos votos, deixando a disputa no segundo turno entre o candidato do PMDB e a do PPS. O resultado foi a eleição de Cabral com marca de 68,0% dos votos do eleitorado fluminense no segundo turno.

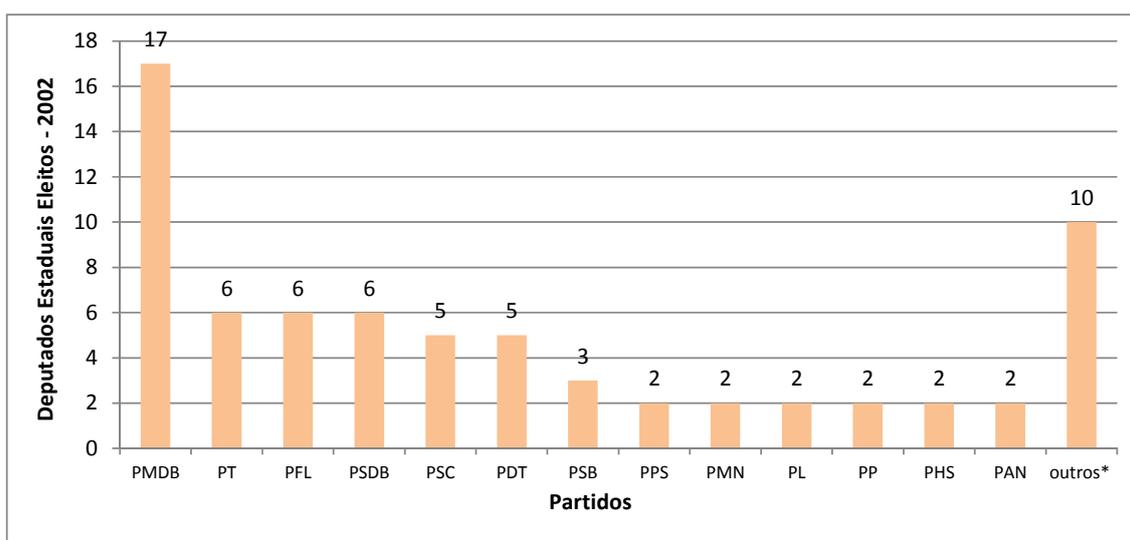
Para o cargo de vice, Cabral contou com o apoio de Luís Fernando de Sousa, o Pezão, também do PMDB. O ex-prefeito de Pirai, município do Sul Fluminense, contribuiu para a conquista de votos de eleitores do interior do estado para o candidato a governador, cuja base eleitoral se concentrava, majoritariamente, na capital e na Região Metropolitana.

O resultado computado para os cargos proporcionais estaduais mostrou a força do PMDB naquelas eleições. Embora o *output* final mostre uma bancada difusa, com

representação de mais partidos do que na legislatura anterior (24 em 2006 e 16 em 2002), a legenda do governador eleito levou 18 deputados à ALERJ, incluindo Jorge Picciani, que permaneceu no cargo de presidente da assembleia. Se contabilizarmos o número de eleitos advindos das outras legendas coligadas ao PMDB (PP / PTB / PSC / PL / PAN / PMN / PTC / PRONA), encontramos 33 deputados eleitos, quase metade de toda a bancada, que permaneceu com 70 membros. Ainda, todos os partidos da coligação elegeram ao menos um candidato.

Gráfico 3

Composição partidária da ALERJ – Eleições 2006



* a categoria “outros” se refere aos 10 partidos que obtiveram apenas uma cadeira na assembleia (PV, PTC, PTB, PT do B, PSOL, PSL, PSDC, PRONA, PRB, PC do B).

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <www.tse.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Entretanto, os chamados “grandes partidos” elegeram no total, em 2006, menos deputados que na legislação anterior, ratificando a característica de bancada difusa. PMDB, PT, PFL, PSDB, PDT, PSB e PL foram, juntos, responsáveis pela eleição de 45 deputados estaduais, enquanto esse número chegou a 54 na eleição anterior.

Após o panorama mostrado pela conformação legislativa mostrada acima, foquemos agora na organização do Executivo estadual. A estrutura do novo governo ficou estabelecida no Decreto Estadual nº 40.486 de 1º de janeiro de 2007. Além da Procuradoria Geral do Estado - PGE e da Defensoria Pública Geral do Estado - DPGE, os órgãos do Poder Executivo ficaram divididos nas secretarias de estado elencadas abaixo.

Quadro 14

Órgãos do Poder Executivo – Governo do Estado do Rio de Janeiro (2007 a 2010)

Órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (2007 a 2010)
Secretaria de Estado da Casa Civil - CASACIVIL
Secretaria de Estado de Governo - SEGOV
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços - SEDEIS
Secretaria de Estado de Segurança - SESEG
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP
Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil - SESDEC
Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia - SECT
Secretaria de Estado de Habitação - SEH
Secretaria de Estado de Transportes - SETRANS
Secretaria de Estado do Ambiente - SEA
Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária - SEAPEC
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca - SEDRAP
Secretaria de Estado de Cultura - SEC
Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer - SEEL
Secretaria de Estado de Turismo - SETUR
Procuradoria Geral do Estado - PGE
Defensoria Pública Geral do Estado - DPGE

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Por meio desse quadro percebemos algumas diferenças em relação ao governo anterior. Algumas secretarias foram suprimidas e outras modificadas, além de não haver mais a divisão entre os órgãos de chefia e os de gestão setorial do Poder Executivo. No geral, podemos notar que há menos secretarias de estado do que no governo anterior.

Ainda comparando o desenho institucional dos dois governos, além de mais secretarias durante o governo Rosinha, vemos uma mudança de agenda pública. Questões específicas que antes eram tratadas com o destaque que uma secretaria de governo preza – como o caso da região da Baixada Fluminense, a qual foi contemplada com uma pasta voltada para seu desenvolvimento – foram outra vez maximizadas, expandidas para níveis macro. A questão do planejamento, materializada em SEPLAG e a CONTROLE durante governo Rosinha, foi fundida em somente SEPLAG entre 2007 e 2010, com caráter mais administrativo do que de planejamento. No tocante à segurança pública, houve modificações de nomenclatura da secretaria, além da aglutinação da Secretaria de Saúde com a Defesa Civil. Nesse sentido, a nova Secretaria de Estado de Segurança – SESEG continuou com basicamente as mesmas atribuições, permanecendo a administração penitenciária em uma pasta em separado.

Quando observamos o contingente populacional do estado do Rio de Janeiro durante os anos do governo Cabral, podemos observar que entre 2007 e 2008 houve incremento populacional, o qual chegou à casa de 4,0%. Durante o mesmo período, a Região Metropolitana sofreu aumento de 3,5%. No geral, a população dessa região ainda simboliza em torno de 70% de todo estado, embora com leves sinais de queda. A região das Baixadas Litorâneas foi aquela que mais ganhou população em relação ao total do estado, embora seu aumento tenha sido somente de alguns décimos percentuais.

Tabela 2

População residente estimada – Estado do Rio de Janeiro e Regiões de Governo (2007 a 2010)

	2007		2008		2009		2010	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Estado	15.757.123	100	15.962.550	100	16.170.655	100	16.381.474	100
Região Metropolitana	11.591.218	73,6	11.723.679	73,4	11.857.866	73,3	11.993.803	73,2
Região Noroeste Fluminense	318.943	2,0	322.139	2,0	325.376	2,0	328.655	2,0
Região Norte Fluminense	773.999	4,9	785.312	4,9	796.772	4,9	808.382	4,9
Região Serrana	808.263	5,1	816.725	5,1	825.297	5,1	833.981	5,1
Região das Baixadas Litorâneas	810.857	5,1	836.961	5,2	863.405	5,3	890.195	5,4
Região do Médio Paraíba	863.627	5,5	875.424	5,5	887.375	5,5	899.481	5,5
Região Centro-Sul Fluminense	276.231	1,8	279.559	1,8	282.930	1,7	286.345	1,7
Região da Costa Verde	313.985	2,0	322.752	2,0	331.633	2,1	340.630	2,1

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. Disponível em <http://177.71.187.192/aerj_online/>.

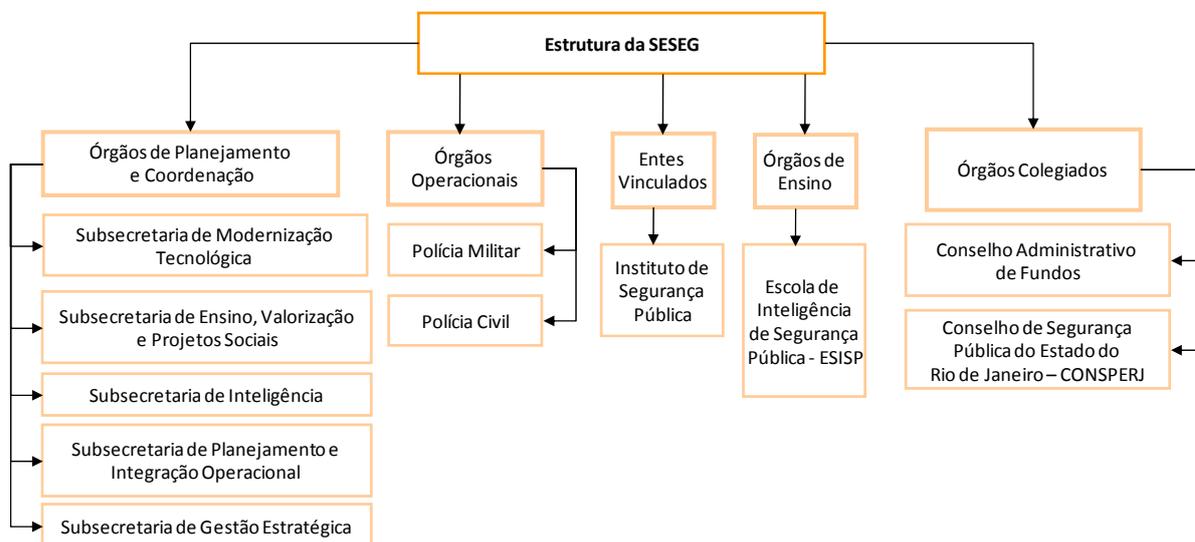
3.2.1. Gestão da Segurança Pública (2007 a 2010)

Um fato inédito deve ser mencionado quando consideramos o primeiro mandato de Sérgio Cabral como chefe do executivo estadual: foi a primeira vez que o estado do Rio de Janeiro possuiu apenas *um* secretário de segurança ao longo de quatro anos de governo, o policial federal José Mariano Beltrame. Eximindo-se de qualquer juízo de valor, essa ocorrência é, *per se*, digna de nota.

Durante o governo Cabral, o órgão normativo da segurança pública do estado do Rio de Janeiro teve seu nome modificado. A Secretaria de Segurança Pública – SSP foi transformada em Secretaria de Estado de Segurança – SESEG a partir do Decreto Estadual nº 41.417, de 04/08/2008. Estando também vinculada ao governo Executivo do estado, ela encontrava-se subdividida em Órgãos de Planejamento e Coordenação (ou seja, subsecretarias), nos Órgãos Operacionais (Polícia Civil e Polícia Militar), nos Órgãos de Ensino e nos Órgãos Vinculados, como o Instituto de Segurança Pública – ISP, todos com atuação no âmbito estadual. Durante a legislatura, a estrutura da SESEG correspondia ao seguinte desenho institucional:

Figura 5

Estrutura da Secretaria de Estado de Segurança – SESEG (2007 a 2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: <www.seguranca.rj.gov.br/>. Último acesso em fevereiro de 2009.

Analisando o desenho institucional da SESEG, até onde pode ser entendido, suas subsecretarias foram criadas com o objetivo de setorizar as ações de segurança pública nos estado, bem como priorizar diferentes temáticas de maneira mais específica. Nesse sentido, vemos uma pulverização das temáticas da secretaria: ao longo do tempo mais subsecretarias foram criadas, como a de Ensino, Valorização e Projetos Sociais, formalizada em 2008.

A despeito de a SESEG manter o Instituto de Segurança Pública vinculado a sua estrutura, mantendo suas responsabilidades e estrutura básica, durante o governo Cabral o DETRAN/RJ foi separado da segurança pública, sendo alocando na Secretaria de Casa Civil. Ainda, o setor de identificação civil da Polícia Civil, formalizada pelo Instituto Félix Pacheco até o governo anterior, foi também transferido para o DETRAN/RJ, que passou a ter sob sua responsabilidade a identificação civil e a emissão de carteiras de identidade no estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, o

DETRAN/RJ em conjunto com seu novo setor de Identificação Civil, foi realocado na Secretaria de Casa Civil, sendo retirados do escopo da segurança pública.

A secretaria ainda possuía dois entes vinculados, ou Órgãos de Assistência Direta do Secretário, que no governo anterior estavam sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Direitos Humanos – SEDH³², como já mencionado quando da explanação da configuração da SSP durante o governo Rosinha. Tais órgãos se referem à Ouvidoria de Polícia (OPERJ) e a Corregedoria Geral Unificada (CGU). A Ouvidoria da Polícia foi criada como o órgão responsável por receber as reclamações de abusos e infrações realizadas por policiais, assim como elogios e comentários gerais por parte da população. Após o recebimento de tais denúncias, as mesmas devem ser encaminhadas para as corregedorias específicas das polícias e para a Corregedoria Geral Unificada.

A CGU, por sua vez, tem como responsabilidade apurar as denúncias e as infrações administrativas graves, tanto de servidores da Polícia Civil como da Militar, bem como desenvolver e aplicar as atividades correccionais cabíveis. No estado do Rio de Janeiro é esse o órgão que recebe formalmente as reclamações e as informações sobre irregularidades e abusos cometidos de policiais, iniciando, posteriormente, procedimentos de investigação e apuração das denúncias recebidas. Embora tanto a Polícia Militar como a Polícia Civil possuam seus próprios órgãos de corregedoria interna, como mencionado, a CGU deve funcionar como órgão aglutinador das polícias, gerindo, assim, instrumentos disciplinares das organizações.

É importante destacar que tanto a OPERJ como a CGU abrangem não só as instituições policiais do estado como também o Corpo de Bombeiros Militar. Isso

³² “Com o advento da SEDH, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (única do país destinada a tratar especificamente da promoção e defesa dos Direitos Humanos), a proposta foi de se entender os órgãos subordinados à pasta, dentre eles a OPERJ e a CGU, como estratégias de controle social orientada para a defesa dos Direitos Humanos. A expectativa legal é a de que esses órgãos sejam mecanismos eficazes para que as ilegalidades e a corrupção na polícia sejam controladas, minimizadas e utopicamente extintas” (PETRONILHA, 2006). Disponível em: < <http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2006-Leonardo-da-Silva-Petronilha-Azevedo-1.pdf>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

ocorre desde o governo anterior e não foi modificado durante a gestão de Cabral, mesmo que o CBM não esteja mais no âmbito da secretaria de segurança. É curioso, no entanto, pensar em como seria o funcionamento de tais órgãos uma vez que, alocados na SESEG, não teriam, necessariamente, ingerência sobre os processos investigados paralelamente pelo Corpo de Bombeiros. Mesmo sem maiores informações sobre tal funcionamento, esse parece um reflexo – distorcido – de mudanças estruturais que acometem as instituições quando da transição de governos.

Ainda, é necessário mencionar sobre o estabelecimento de Órgãos de Ensino no organograma da SESEG. Apesar de sua previsão, não foram encontrados registros ou documentos que dessem notoriedade à supracitada Escola de Inteligência de Segurança Pública – ESISP. À primeira vista, parece que sua previsão não foi concretizada ao longo dos quatro anos do governo, constando apenas no papel. Lamentavelmente, essa é a mesma situação dos órgãos colegiados citados acima. Assim como verificado durante o governo Rosinha, entre 2007 e 2010 também não foram encontrados outros documentos sobre o funcionamento do CONSPERJ³³ e do Conselho Administrativo de Fundos além das previsões orçamentárias para o Fundo da Polícia Civil e Fundo da ACADEPOL constantes nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado.

Polícia Militar

Com relação aos órgãos policiais vinculados à SESEG, a Polícia Militar permaneceu como o órgão do sistema de segurança pública responsável pelo policiamento ostensivo e pela manutenção da ordem pública. A corporação permaneceu estruturada, de forma geral, no Comando-Geral, Estado Maior-Geral, nos Comandos Intermediários (subdivididos em Batalhões) e nos Órgãos Setoriais (como a Diretoria de

³³ Como dito, a resolução que regula sua constituição data do ano de 2013.

Diretoria Geral de Pessoal – DGP, por exemplo. Na divisão chamada de Outros, eram encontrados setores como a Companhia Independente de Músicos – CIPM/Mus e a 1ª Companhia Independente de Polícia Militar – 1ª CIPM. Já as Unidades de Operacionais reúnem os Batalhões de Polícia Militar de todo estado e as Unidades Operacionais Especiais englobam grupamentos como o Batalhão de Choque e o BOPE.

Com relação ao organograma plotado anteriormente referente ao governo Rosinha, há de se destacar que a partir de 2007 foram criadas tanto a divisão em coordenadorias como os Comandos de Policiamento de Área – CPA, estando os últimos muito relacionados à divisão do território em Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP. Ainda, no novo modelo vemos o Comando de Policiamento de Áreas Especiais – CPAE, inexistente até então, apesar de já haver a presença do GPAE no organograma anterior. Nesse caso, o CPAE era responsável por coordenar as atividades nos GPAE implementados na cidade do Rio de Janeiro (em maio de 2008, havia seis dessas experiências). No geral, entretanto, podemos afirmar que o arcabouço institucional da PMERJ não sofreu modificações radicais, sendo essas as maiores diferenças encontradas durante os dois períodos analisados.

Polícia Civil

Poucas mudanças foram encontradas com relação à atuação da Polícia Civil no estado do Rio de Janeiro quando comparamos o governo Rosinha com o de Cabral. Entretanto, vemos algumas modificações quanto à estrutura organizacional da instituição.

Como apontado por Minayo & Souza (2003), desde o governo Rosinha pôde ser percebida uma crescente valorização das delegacias especializadas no estado. O panorama encontrado durante o governo Cabral ratifica o que as autoras já previam:

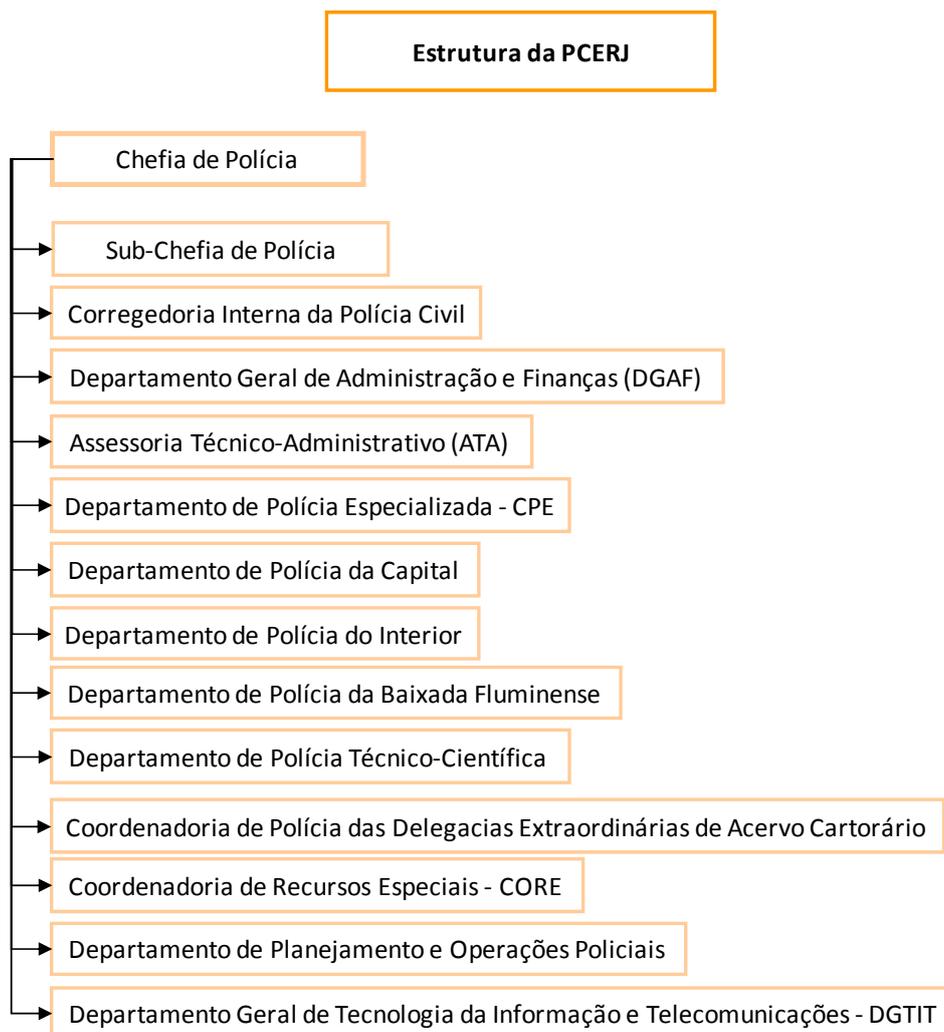
aumento gradativo da importância das delegacias especializadas – traduzido em inaugurações, ampliações, dotações orçamentárias e deslocamento de efetivo – em detrimento das delegacias distritais. Nesse sentido, como já mencionado, até o final do governo Cabral, em 2010, nem todas as Unidades de Polícia Judiciária da capital já haviam sido transformadas em Delegacias Legais, embora várias delegacias especializadas tivessem sido ou criadas ou modernizadas para se adequarem ao novo padrão do estado, cuja implementação foi iniciada em 1999 e continua em processo de finalização até os dias de hoje³⁴.

A figura abaixo mostra o desenho institucional da Polícia Civil durante o governo Cabral.

Figura 7

Estrutura da Polícia Civil – Estado do Rio de Janeiro (2007 a 2010)

³⁴ 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: <www.pcerj.rj.gov.br/>. Último acesso em fevereiro de 2009.

Política de destaque do período: O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados

Da mesma forma que o Programa Delegacia Legal foi citado quando do governo anterior, com relação à política pública de segurança mais relevante entre os anos de 2007 e 2010, a implantação do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados – SIM, iniciado em julho de 2009, foi escolhida como a melhor representação do governo Cabral. Apesar de o governo Cabral ser responsável por uma outra política, inclusive mais famosa e mais comentada do que a escolhida para ser explicitada nesse

trabalho, consideramos que o SIM seja mais abrangente e mais característico daquela gestão que a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP.

Comparando as duas políticas do governo Cabral, o Sistema de Metas pode ser considerado como aquele que impacta em maior grau a população do estado, já que tem causado reduções dos índices de criminalidade (em diversas modalidades delituosas) em diversas regiões do território do Rio de Janeiro. Tal política, assim, se configura como uma política mais ampla, de maior alcance, abarcando todos os municípios do estado, e não somente comunidades específicas da capital fluminense.

O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados foi criado por meio do Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009³⁵, durante a primeira gestão de Cabral. Tal documento dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. Para tal, foram escolhidos aqueles que mais impactam a sensação de (in)segurança da população. Inicialmente, portanto, foram escolhidos homicídios dolosos, roubos de rua (roubos a transeuntes, roubos em transportes coletivos e roubos de celulares), roubos de veículos e latrocínios. Entretanto, os indicadores escolhidos em 2009 sofreram ajustes, conforme uma resolução da Secretaria de Estado de Segurança, de junho de 2011. A partir de então, a classificação do Sistema Metas passou a incluir os seguintes delitos: as letalidades violentas (homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e autos de resistência), os roubos de veículos, e os roubos de rua (roubos a transeunte, roubos de telefone celular e roubos no interior de coletivo).

Para controle territorial dos resultados, tal Sistema se utilizou de uma divisão operacional que já havia sido implementada anteriormente, as Áreas Integradas de

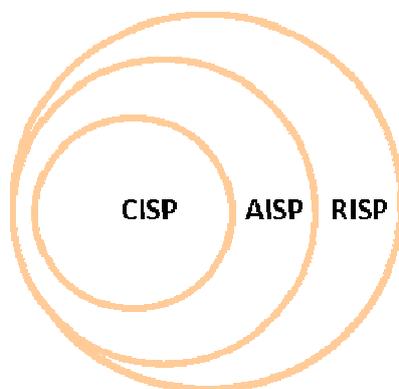
³⁵Documento disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/index.html?decreto_41_931___2506.09.htm>. Último acesso em agosto de 2010.

Segurança Pública – AISP, cujas definições e detalhamentos serão expostos com mais clareza no Capítulo 4 desse trabalho, além de criar mais dois recortes territoriais.

Com a ideia de racionalizar a gestão da segurança pública no estado e lograr êxito no que se refere à integração das duas polícias, as AISP funcionaram como recorte territorial intermediário entre as Regiões Integradas de Segurança Pública, RISP e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública, CISP. As RISP agrupavam as AISP, objetivando ações integradas, enquanto as CISP possuíam delimitações territoriais que abrangiam a área de atuação das Delegacias Distritais do estado do Rio de Janeiro. Desse modo, a partir, então, das três divisões territoriais RISP, AISP e CISP definidas pelo decreto citado acima, foram estabelecidas metas totais por delito, sendo essas desdobradas por cada um desses níveis.

Figura 8

Desenho das RISP, AISP e CISP



Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <<http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=264477>>. Último acesso em setembro de 2011.

O Sistema prevê a premiação para as AISP que alcançarem as metas estipuladas em cada um dos ciclos semestrais. O critério adotado para cada um dos indicadores foi a atribuição de pesos diferenciados, de acordo com o nível de impacto que tais delitos têm na população. Nesse sentido, às letalidades violentas (homicídio doloso, latrocínio, auto

de resistência e lesão corporal seguida de morte) foram atribuídas peso 3; aos roubos de veículo peso 2; e aos roubos de rua foram atribuídos peso 1.

Para a classificação das AISP durante um ciclo semestral, às estatísticas criminais oficiais divulgadas mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública são atribuídos os valores citados acima sempre que as metas forem alcançadas. Ao final do semestre, os pontos são somados e é divulgado um *ranking* com a posição de cada AISP para cada indicador. Uma vez alcançada a meta em um determinado mês em um determinado indicador, as AISP recebem um farol verde, cuja pontuação vale 3 pontos. Se não alcançada a meta, a AISP recebe um farol vermelho, que equivale a zero. Em seis meses, portanto, o número máximo de pontos é 108. Abaixo vemos um exemplo da pontuação máxima de uma AISP num semestre:

Tabela 3

Exemplo de pontuação máxima de acordo com o Sistema de Metas da SESEG

Pontuação Máxima do Sistema de Metas e Indicadores			
farol verde (pontos)	roubos de rua	meses	produto
3	1	6	18
farol verde (pontos)	roubos de veículo	meses	produto
3	2	6	36
farol verde (pontos)	letalidade violenta	meses	produto
3	3	6	54
total de pontos no semestre			108

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <<http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=264477>>. Último acesso em setembro de 2011.

Segundo a metodologia estipulada para o funcionamento do Sistema de Metas, a partir da divulgação de tais resultados, são realizadas Reuniões Integradas de Análise com os responsáveis por cada área (Comandantes de Batalhão de Polícia Militar e

Delegados de Polícia Civil) para acompanhamento das ações prioritárias, as quais são realizadas em diferentes níveis:

- Nível operacional: CISP — nível 1
- Nível tático: AISP e RISP — níveis 2 e 3
- Nível estratégico: Estado — nível 4

Para as reuniões, é utilizada a metodologia de planejamento estratégico do PDCA (Plan, Do, Check, Act – ou seja, Planejamento, Execução, Verificação e Ação).

No geral, tais etapas funcionam da seguinte maneira:

- a) Etapa P: realização do diagnóstico da situação, com base na metodologia 5W2H, com vistas a responder às seguintes perguntas:
 - *What* – O que será feito (etapas);
 - *Why* – Por que será feito (justificativa);
 - *Where* – Onde será feito (local);
 - *When* – Quando será feito (tempo);
 - *Who* – Por quem será feito (responsabilidade);
 - *How* – Como será feito (método);
 - *How much* – Quanto custará para ser feito (custo).
- b) Etapa D: elaboração dos Planos de Ação Integrados;
- c) Etapa C: checagem dos resultados alcançados após o plano de ação;
- d) Etapa A: padronização de procedimentos e estabelecimento de ações corretivas.

Os resultados alcançados após a implementação dessa metodologia serão melhor detalhados no Capítulo 4, dedicado à análise dos indicadores criminais do estado do Rio de Janeiro, inclusive com a apresentação dos mesmos em recortes temporais mais amplos. Entretanto, já podemos nos antecipar e afirmar que houve diminuição da criminalidade fluminense a partir de 2009. Dessa forma, a ideia original de planos integrados a serem implementados tanto pela Polícia Militar como pela Polícia Civil geraram por um tempo resultados positivos no estado, o que indica que as mudanças na gestão da segurança pública fluminense em direção ao planejamento algumas ações policiais mostrou impactos positivos no se refere à qualidade de vida da população.

Embora tais resultados tenham se mostrado bastante positivos num primeiro momento, na segunda gestão do governo Cabral o panorama foi diverso³⁶. Mantida a política do sistema de metas (com alguns poucos ajustes na metodologia ao longo do tempo) no governo subsequente, vemos claramente a continuidade dessa política pública de redução de criminalidade colocada em prática. Entretanto, em meados no segundo governo Cabral, tal sistema de acompanhamento de resultados começa a dar sinais de cansaço, com os indicadores de criminalidade em constante ascensão. O quadro, então, muda: se anteriormente políticas não tinham êxito por conta, entre outros fatores, da baixa capacidade de planejamento do executivo, agora vemos que planejamento sem avaliação do que é executado também pode gerar resultados perversos.

E a carência da dimensão avaliativa vai além do executivo estadual. Uma vez que tais metas propostas pelo Sistema devem ser alcançadas pelos operadores da segurança pública do estado, a saber, as polícias, torna-se ainda mais complexa a tarefa de acompanhar e avaliar o que se passa fora dos muros dos gabinetes, nas ruas. Mesmo

³⁶ Apesar de não ser parte especificamente do escopo temporal desse trabalho, as informações mencionadas referentes ao segundo governo Cabral são valiosas quando analisamos as políticas por ele implementadas em seu primeiro mandato, bem como suas (des)continuidades e consequências.

um governo bem intencionado e tecnicamente qualificado, com preocupações genuinamente voltadas para a melhoria da gestão de uma determinada área temática pode fracassar em face ao emaranhado social onde essas políticas são alocadas, perdendo a dimensão avaliativa – e de possíveis correções de rumos – em várias esferas da ação governamental, seja dentre seus idealizadores, seja dentre seus executores nível mais micro da política.

Com base no exposto acima, podemos afirmar que a política apresentada como *representativa* do governo Cabral é característica do que pôde ser observado durante esse período, qual seja a fusão de elementos de planejamento de políticas públicas aliados a uma gestão voltada para resultados objetivos num primeiro momento, carecendo de “manutenção” *a posteriori*. Dimensões como “critérios objetivos” e “racionalidade da ação política” podem ser extremamente prejudicadas caso o governo não se prepare para *ajustar* seus planos ao longo da implementação de suas ações. Para que tal observação fique mais consolidada, nas próximas seções aprofundaremos a caracterização da implementação das políticas públicas de segurança, durante os anos dos dois governos analisados por esse trabalho.

3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2003 a 2010): a produção do Legislativo e do Executivo estaduais

Essa seção tem por objetivo explicitar as políticas de segurança referentes aos dois períodos analisados. Uma vez que os dois governos estudados *não* possuem programas de segurança sistematizados em forma de um compêndio, uma solução metodológica encontrada para a compilação das políticas então aprovadas foi a análise de documentos oficiais normativos. Ressaltando que esse é *apenas um* modo de abordagem do problema, existindo, logicamente, outros, foi analisada a produção legislativa e atos do Executivo publicados, documentos esses que servem como *proxy* para identificarmos o tom, a agenda governamental nas duas diferentes legislaturas. Mesmo deixando de lado, por ora, a efetiva implementação de tais medidas, acreditamos que esse tipo de documentação é aquela que, além de estar disponível para a consulta, é a que mais nos aproxima do nosso objeto de estudo, pois permite identificar, ao longo do tempo, quais políticas foram aprovadas para o campo da segurança pública.

Inicialmente, foram analisadas as Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, ou seja, aquelas que subsistem através das legislaturas. Foram encontradas 36 delas no curso desses oito anos, com algumas pequenas mudanças de nomenclatura de uma legislatura para a seguinte. O quadro abaixo elenca as comissões encontradas.

Quadro 15

Comissões Permanentes da ALERJ (2003-2010)

Comissões Permanentes da ALERJ (2003-2010)
I - Comissão de Constituição e Justiça

II - Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle
III - Comissão de Normas Internas e Proposições Externas
IV - Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos
V - Comissão de Legislação Constitucional Complementar e Códigos
VI - Comissão de Indicações Legislativas
VII - Comissão de Educação
VIII - Comissão de Saúde
IX - Comissão de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social
X - Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira
XI - Comissão de Transportes
XII - Comissão de Economia, Indústria e Comércio
XIII - Comissão de Obras Públicas
XIV - Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral
XV - Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia
XVI - Comissão de Ciência e Tecnologia
XVII - Comissão de Servidores Públicos
XVIII - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania
XIX - Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional
XX - Comissão de Defesa do Meio Ambiente
XXI - Comissão de Defesa do Consumidor
XXII - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher
XXIII - Comissão de Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso
XXIV - Comissão de Minas e Energia
XXV - Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários
XXVI - Comissão de Redação
XXVII - Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional
XXVIII - Comissão de Esporte e Lazer
XXIX - Comissão de Turismo
XXX - Comissão de Segurança Alimentar
XXXI - Comissão de Saneamento Ambiental
XXXII - Comissão de Defesa da PPD - Pessoa Portadora de Deficiência
XXXIII - Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais
XXXIV - Comissão de Cultura
XXXV - Comissão de Defesa Civil
XXXVI - Comissão para Prevenir e Combater a Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

Fonte: ALERJ. Dados disponíveis em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/regiment2.nsf/e975dc>>

Dentre o total de comissões permanentes da ALERJ, foi possível identificar quais estão envolvidas com segurança pública. Entretanto, caso usássemos uma concepção mais abrangente de segurança pública, mais comissões poderiam ser inseridas no quadro abaixo. Dessa forma, incluímos somente as nove comissões cujas matérias de análise envolvem questões *diretamente* ligadas à pasta da segurança pública no estado do Rio de Janeiro.

Quadro 16

Comissões Permanentes da ALERJ - Temática Segurança Pública (2003 a 2010)

Comissões Permanentes da ALERJ relacionadas à Segurança Pública (2003-2010)	
I.	Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) (Manifestação sobre, entre outros, assuntos relacionados à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar);
II.	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC) (Manifestação sobre garantia de Direitos Humanos e outras garantias individuais e coletivas);
III.	Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM);
IV.	Comissão de Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso (CACAI);
V.	Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral (CPUDDQG);
VI.	Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia (CSPAP) (Manifestação sobre assuntos relacionados ao sistema de segurança pública, incluindo planos e programas de segurança pública para a população do estado do Rio de Janeiro. Ainda, deve dar especial importância a qualquer proposição que se refira à segurança pública);
VII.	Comissão de Combate às Discriminações e Preceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional (CCDPRCERN);
VIII.	Comissão para Prevenir e Combater a Pirataria no Estado do Rio de Janeiro;
IX.	Comissão de Defesa Civil (CDC) (Manifestação sobre assuntos relacionados não somente ao Corpo de Bombeiros Militar, mas também à Polícia Militar).

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

No geral, podemos afirmar que quando consideramos as comissões permanentes do Poder Legislativo houve poucas modificações ao longo do tempo, mesmo quando comparamos as duas legislaturas. A mais significativa delas se refere à Comissão de Defesa Civil, que ainda contava com a participação da Polícia Militar mesmo que tal corporação não estivesse mais vinculada ao Corpo de Bombeiros Militar numa mesma secretaria de governo desde que Cabral assumiu como chefe do Executivo. Ainda, é interessante notar a existência da Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia. Os dois temas *segurança pública* e *polícia* tratados pela mesma comissão podem ser indicativos de um certo tipo de concepção de segurança pública bastante restritivo às questões policiais, deixando de lado outros fatores importantes como, por exemplo, iluminação pública, ou até mesmo questões sociais mais amplas.

Diante da vasta produção da ALERJ, relativas especificamente às comissões permanentes ou não, foram identificados diferentes tipos de procedimentos legislativos. Foram compilados e sistematizados somente os tipos de documentos pertinentes a esse estudo, enquanto outros tipos foram descartados justamente por tratarem de assuntos internos, concernentes ao próprio funcionamento do Legislativo. Abaixo, um resumo é apresentado mostrando as principais características de cada documento utilizado para a análise no âmbito desse trabalho.

Quadro 17

Procedimentos Legislativos - ALERJ

Procedimento Legislativo	Objetivo
Resolução	Regular matérias de competência exclusiva da Assembleia, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo.

Emenda à Constituição	Efetuar mudanças na Constituição Estadual desde que não haja intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Proposta pode ser realizada por um terço dos membros da Assembleia; Governador ou por mais de metade das Câmaras Municipais do estado.
Decreto Legislativo	Regular matérias de competência do Poder Legislativo com sanção do Governador.
Lei Ordinária	Regular matérias de competência do Poder Legislativo com sanção do Governador. Pode ser realizada por qualquer membro ou comissão da Assembleia; Governador; Tribunal de Justiça; Ministério Público; cidadãos.
Lei Complementar	Complementar dispositivos constitucionais. Pode ser realizado por qualquer membro ou comissão da Assembleia; Governador; Tribunal de Justiça; Ministério Público; cidadãos.

Fonte: ALERJ. “Como um Projeto Se Torna Lei na ALERJ”, novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/CartilhaProcLeg.pdf>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Utilizando informações conseguidas na *homepage* da ALERJ, a primeira triagem foi realizada no sentido de identificar quais desses textos normativos tinham como conteúdo matérias relacionadas à segurança pública. Posteriormente, os documentos foram categorizados por assuntos, na tentativa de encontrar padrões temáticos que propiciassem o melhor entendimento da agenda governamental nos dois períodos estudados.

3.3.1. Resoluções

Quando realizada uma busca pela palavra-chave “segurança” nas resoluções aprovadas pela ALERJ, nove documentos são apresentados, apenas um deles durante o governo Rosinha Matheus. No geral, o conteúdo dessas resoluções diz respeito à concessão de medalhas de reconhecimento a pessoas cujos serviços foram relevantes para a segurança pública. Apenas uma resolução diz respeito, efetivamente, a uma política pública, como é o caso da criação do Disque Segurança Pública, proposta pelo Deputado Wagner Montes em 2007. Das oito resoluções encontradas durante o governo

Sérgio Cabral, cinco mencionavam reconhecimento: dessas, três foram destinadas ao secretário José Mariano Beltrame, duas em 2007 (ambas de autoria do Deputado Wagner Montes) e outra em 2010, cuja autoria foi dos deputados Aparecida Gama e Nelson Gonçalves. O subsecretário Márcio Derenne também recebeu a medalha Tiradentes pelos serviços prestados, por indicação dos deputados José Nader e Flávio Bolsonaro³⁷.

Quadro 18

Resoluções ALERJ – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Resoluções ALERJ (2003 a 2010)			
Número	Ano	Autoria	Ementa
Governo Rosinha Matheus – 2003 a 2006			
14	2003	Comissão Parlamentar de Inquérito	Aprova o relatório e as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para apurar a morte dos policiais civis e militares nos últimos quatro anos.
Governo Sérgio Cabral – 2007 a 2010			
73	2007	Wagner Montes	Dispõe sobre a criação do Disque Segurança Pública.
241	2007	Wagner Montes	Concede a Medalha Tiradentes ao Exmº Secretário de Estado de Segurança, Dr. José Mariano Beltrame.
213	2007	Wagner Montes	Concede o título de Cidadão do estado do Rio De Janeiro ao Exmº Secretário de Estado de Segurança, Dr. José Mariano Beltrame.
51	2007	André Corrêa	Concede a Medalha Tiradentes ao Capitão PM Alex Marchito Soliva pelos relevantes serviços prestados à segurança pública do estado do Rio De Janeiro.
416	2008	José Nader e Flávio Bolsonaro	Concede a Medalha Tiradentes ao Delegado de Polícia Federal, Dr. Marcio Derenne, Subsecretário de Estado de Segurança.
498	2008	Mesa Diretora	Modifica a estrutura da secretaria da Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia.

³⁷ Márcio Derenne foi exonerado de seu cargo dois meses após o recebimento da medalha. Fonte: O GLOBO. *Cai o Subsecretário de Segurança Pública*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=480237>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

1330	2010	José Nader	Concede o título de Benemérito do estado do Rio de Janeiro ao servidor público João Carlos do Nascimento de Souza da Secretaria de Estado de Segurança.
1335	2010	Aparecida Gama e Nelson Gonçalves	Concede o título de Benemérito do Estado do Rio de Janeiro e respectivo diploma ao Exmº Senhor José Mariano Beltrame, Secretário de Estado de Segurança.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em março de 2012.

3.3.2. Emendas Constitucionais

No total, foram verificadas 17 emendas constitucionais durante o período estudado, de várias temáticas. Entretanto, apenas 16 entraram em vigor, já que uma proposta pelo Deputado Alessandro Molon, no ano de 2005, foi declarada inconstitucional. Curiosamente, essa era a única que dizia respeito à segurança pública, uma vez que tratava sobre o Instituto Médico Legal ter organização e estrutura próprias. Segundo tal emenda, deveria haver uma lei específica que definisse sua organização, funcionamento e atribuições. Desse modo, se entrasse em vigor, o IML estaria desvinculado da estrutura da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro.

Deve-se destacar, ainda, que a maioria das emendas propostas (onze) se concentra na primeira legislatura analisada. Ademais, não houve produção legislativa de emendas nos dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral (2007 e 2008).

Quadro 19

Emendas Constitucionais – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Emendas Constitucionais (2003 a 2010)		
Data	Autoria	Ementa
Governo Rosinha Matheus – 2003 a 2006		
9/12/2003	Edson Albertassi	Modifica a redação do artigo 332 da Constituição Estadual.
21/8/2003	Poder Executivo	Altera o inciso I do § 1º do artigo 263 da Constituição do estado

		do Rio de Janeiro.
12/8/2003	Luiz Paulo	Modifica a redação do artigo 82, § 4º da Constituição Estadual, determinando a correção monetária de pagamentos em atraso do funcionalismo público estadual.
11/6/2003	Luiz Paulo	Modifica o artigo 86 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
10/3/2004	Jorge Picciani	Altera o artigo 107 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
14/6/2005	Chico Alencar, André Corrêa, Edmilson Valentim, Manuel Rosa - Neca, Paulo Melo, Paulo Ramos	Acrescenta parágrafos ao artigo 77 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
14/12/2005	Alessandro Molon	Acrescenta parágrafo ao artigo 183 da Constituição do estado do Rio de Janeiro [SEGURANÇA PÚBLICA] .
21/12/2006	Paulo Melo	Revoga o inciso I do parágrafo único do artigo 118 da Constituição estadual.
1/6/2006	Paulo Ramos	Acrescenta o § 3º, ao artigo 112 da Constituição do estado do Rio de Janeiro, na forma que menciona.
31/5/2006	Jorge Picciani	Altera a Constituição do estado do Rio de Janeiro, adequando-a às modificações introduzidas na Constituição da República pela emenda constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004.
1/6/2006	Luiz Paulo	Acrescenta o parágrafo 7º ao artigo 107 da Constituição estadual.
Governo Sérgio Cabral – 2007 a 2010		
16/12/2009	Wagner Montes	Acrescenta o §4º ao artigo 90 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
30/9/2009	Poder Executivo	Altera o caput e o §5º do artigo 68 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
14/4/2009	Marcelo Freixo	Altera o inciso XII do artigo 83 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
2/2/2009	Jorge Picciani	Disciplina o processo e sanção por infração administrativa de conselheiro do tribunal de contas do estado.
24/6/2010	Wagner Montes	Acrescenta o §13º ao artigo 91 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.
12/5/2010	Marcelo Freixo, Gilberto Palmares	Acrescenta-se o inciso x ao artigo 307 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em março de 2012.

3.3.3. Decretos Legislativos

Os decretos legislativos encontrados totalizam 21 documentos e doze deles foram produzidos no governo Rosinha Matheus. No geral, tratam de aprovação da prestação de conta dos exercícios financeiros dos anos anteriores. Desse modo, nenhum dos documentos analisados diz respeito especificamente a políticas setoriais, nem àquelas de segurança.

Quadro 20

Decretos Legislativos – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Decretos Legislativos (2003 a 2010)		
Data	Autoria	Ementa
Governo Rosinha Matheus – 2003 a 2006		
28/10/2003	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício financeiro de 2002.
22/10/2003	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2002.
8/4/2003	Comissão De Constituição E Justiça	Susta os efeitos do provimento ao recurso, exarado em 24 de maio de 2002, no processo E-04/245673/97.
27/3/2003	Comissão Parlamentar De Inquérito Criada Pela Resolução N° 01/2003	Susta os efeitos do ato do Subsecretário-Adjunto de Administração Tributária, da Secretaria de Estado de Fazenda, exarado em 12 de dezembro de 2002, no processo E-04/109939/00.
26/3/2003	Comissão Parlamentar de Inquérito	Susta os efeitos dos atos praticados no processo nº E-04/068111/98, que suspenderam o recolhimento de ICM.
30/11/2004	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão da Excelentíssima Senhora Governadora do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2003.
10/8/2004	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2003.
4/10/2005	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão da Excelentíssima Senhora Governadora do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício financeiro de 2004.
20/9/2005	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação,	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2004.

	Fiscalização Financeira e Controle	
19/12/2006	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2005.
18/10/2006	Paulo Melo	Dispõe sobre atos discriminatórios praticados pelo liquidante da distribuidora de títulos e valores mobiliários do estado do Rio de Janeiro.
13/9/2006	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão da Excelentíssima Senhora Governadora do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2005.
Governo Sérgio Cabral – 2007 a 2010		
5/12/2007	Comissão De Meio Ambiente	Susta a convocação de audiência pública expedida por meio da Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA).
16/8/2007	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2006.
16/8/2007	Comissão De Orçamento Finanças Tributação Fiscalização Financeira E Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão da Excelentíssima Senhora Governadora do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício financeiro de 2006.
9/12/2008	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Aprova as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2007.
9/12/2008	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão da Exmº Sr. Governador do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício financeiro de 2007.
2/12/2009	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2008.
2/12/2009	Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle	Ficam aprovadas as contas de gestão do Exmº Sr. Governador do estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício financeiro de 2008.
1/12/2009	Mesa Diretora	Aprova a apresentação, nos termos do disposto no inciso III do artigo 60 da Constituição Federal, de proposta de emenda constitucional que altera os artigos nº 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal.
24/6/2010	Jorge Picciani, Paulo Ramos, Sabino, Rodrigo Dantas, Rodrigo Neves, Luiz Paulo, Caetano Amado, André Lazaroni	Determina a realização de consulta plebiscitária relativa à criação do município de Tamoios.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em março de 2012.

3.3.4. Leis Ordinárias

Foram encontradas 24 leis ordinárias que tratavam de matérias sobre segurança. Usando mais uma vez essa palavra-chave, encontramos 15 leis aprovadas no governo Rosinha e nove no de Cabral. Após a leitura das leis, foram definidas três categorias de análise nas quais esses documentos poderiam ser englobados. A primeira diz respeito a leis que focam os profissionais de segurança, enquanto a segunda está ligada a procedimentos operacionais das polícias e a terceira relacionada à gestão da segurança. As categorias são melhor explicadas a seguir:

- a) profissionais de segurança pública – as leis categorizadas sob o título “profissionais de segurança pública” são aquelas que possuem esse grupo ocupacional como público-alvo. Tratam de benefícios, regulamentação de carreira e/ou remuneração. Ou seja, tratam de questões específicas da *vida* do profissional de segurança, sem necessariamente esbarrar em procedimentos do trabalho do policial.
- b) questões operacionais – a categoria “questões operacionais” está relacionada aos procedimentos da atividade policial, focando, assim, no trabalho a ser desempenhado. Como exemplo, podemos citar a Lei nº 5.396, de 09/03/2009, que dispõe sobre o uso preferencial de armas não-letais pelos agentes da lei do estado do Rio de Janeiro.
- c) gestão – aqui foram englobadas duas leis, ambas de autoria do Poder Executivo, que tratam de questões mais amplas da segurança pública, como a criação do Programa Estadual de Parcerias no Combate à Violência e a alteração da lei que dispõe sobre o Fundo Especial da Polícia Civil (FUNESPOL).

Quadro 21

Leis Ordinárias – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Leis Ordinárias (2003 a 2010)			
Nº	Data	Autoria	Ementa
Governo Rosinha Matheus – 2003 a 2006			
4114	26/6/2003	José Távora	Autoriza o Poder Executivo a implantar programas habitacionais para as polícias civil e militar.
4180	30/9/2003	Poder Executivo	Cria o Programa Estadual de Parcerias no Combate à Violência e dá outras providências.
4200	22/10/2003	Fábio Silva	Revoga a Lei nº 666, de 21 de julho de 1983.
4236	5/12/2003	Poder Executivo	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 218, de 18 de julho de 1975, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários civis do serviço policial do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
4244	7/1/2004	Carlos Minc	Altera a Lei nº 2724/97 que dispõe sobre aparelhos de choque elétrico e dá outras providências.
4345	31/5/2004	Graça Pereira	Obriga as firmas que fabricam, vendem ou confeccionam roupas para uso exclusivo das polícias militar, civil, guarda municipal e de empresas de segurança, no estado do Rio de Janeiro, a criarem e manterem cadastro dos compradores.
4359	22/6/2004	Flávio Bolsonaro	Dispõe sobre a matrícula, em estabelecimentos estaduais de ensino, de filhos de policiais e bombeiros militares, policiais civis e agentes penitenciários mortos em serviço.
4368	6/7/2004	Poder Executivo	Altera a denominação e atribuições genéricas da classe mais elevada dos agentes de polícia estadual de investigação e prevenção criminais, do quadro permanente da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.
4373	15/7/2004	Poder Executivo	Altera a Lei nº 1.345, de 13 de setembro de 1988, que dispõe sobre o Fundo Especial da Polícia Civil - FUNESPOL.
4470	6/12/2004	Caetano Amado	Proíbe no estado do Rio de Janeiro que as empresas de segurança particular utilizem uniformes que possam ser confundidos com os usados pelas forças armadas e forças auxiliares.
4511	14/1/2005	Samuel Malafaia	Obriga as empresas de segurança privada a acionarem de imediato a polícia assim que for detectada uma emergência por seus clientes.
4560	21/6/2005	Poder Executivo	Altera dispositivo do Decreto-Lei nº 176, de 09 de julho de 1975, lei de promoção dos oficiais do CBMERJ, no tocante a promoção por bravura.
4583	26/7/2005	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação da categoria funcional de inspetores de segurança e administração penitenciária e dá outras providências.
4697	3/1/2006	Edson Albertassi	Altera a Lei nº 4.114/2003, que autoriza o Poder Executivo a implantar programa habitacional para as polícias civil e militar.
4941	21/12/2006	Flávio Bolsonaro	Concede isenção do pagamento de taxas estaduais, relativas à renovação da carteira nacional de habilitação, aos policiais e bombeiros militares, policiais civis, inspetores de segurança e administração penitenciária.
Governo Sérgio Cabral – 2007 a 2010			
5265	19/6/2008	Alvaro Lins	Dispõe sobre a regulamentação para a realização de eventos de música eletrônica (festas raves), bailes do tipo funk, e dá outras providências.
5348	11/12/2008	Poder Executivo	Altera dispositivo da Lei nº 4.583, de 25 de julho de 2005, e da Lei nº 3.694, de 26 de outubro de 2001; fixa o vencimento-base do cargo de inspetor de segurança e administração penitenciária e dá outras providências.
5347	11/12/2008	Poder	Altera o artigo 1º da Lei Nº 3.527, de 9 de janeiro de 2001.

Executivo			
5396	9/3/2009	Paulo Melo	Dispõe sobre o uso preferencial de armas não-letais pelos agentes da lei no estado do Rio de Janeiro de forma a possibilitar o uso gradual e escalonado da força.
5402	11/3/2009	Inês Pandeló	Dispõe sobre a adoção de medidas protetivas de urgência em face do agente da lei que praticar violência doméstica e familiar contra a mulher.
5443	13/5/2009	João Pedro	Determina a implantação do sistema GPS nas viaturas automotivas que menciona e dá outras providências.
5558	14/10/2009	Jorge Babu	Dispõe sobre restrições à confecção, distribuição e comercialização de peças de uniformes, distintivos e insígnias da Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, departamento do sistema penitenciário e Guarda Municipal no estado do Rio de Janeiro.
5588	8/12/2009	Gilberto Palmares	Determina a implantação de sistema de vídeo e áudio nas viaturas automotivas que menciona.
5793	23/7/2010	Jorge Picciani	Modifica o parágrafo 1º do artigo 96 da Lei Nº 443, de 1º de julho de 1981, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em março de 2012.

Tabela 4

Leis Ordinárias aprovadas pela ALERJ por categoria de análise (2003 a 2010)

	Profissionais de Segurança Pública	Questões operacionais	Gestão	Total
Governo Rosinha	11	2	2	15
Governo Cabral	3	6	0	9
Total	14	8	2	24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Na tabela acima se vê que, a partir dos dados analisados, há uma tendência legislativa em direção à temática “profissionais de segurança pública”, durante o primeiro governo estudado. Do total de 15 leis aprovadas naquele período, 11 tratavam de questões relativas à carreira policial e sua regulamentação. Como mencionado, somente duas leis que tratavam da gestão da segurança foram encontradas, e ambas foram promulgadas durante o governo Rosinha. Por outro lado, vemos no governo Cabral uma tendência à temática da *operação* realizada pelas corporações policiais, com leis que dispõem sobre, por exemplo, o uso de GPS em viaturas automotivas das

polícias ou sobre procedimentos a serem tomados, com vistas a medidas protetivas, por agentes policiais quando em atendimento a vítimas de violência doméstica cujos suspeitos são também policiais.

3.3.5. Leis Complementares

Durante o período de oito anos incluídos nesse estudo, foi identificada a promulgação de 35 leis complementares, sendo 25 entre 2007 e 2010. No geral, elas foram propostas pelo Poder Executivo e pelo Ministério Público. Entretanto, a análise de tais leis se mostrou pouco relevante no âmbito desse estudo: não há menções sobre a temática da segurança pública em nenhuma delas, o que impossibilitou uma análise mais aprofundada.

3.3.6. Atos do Executivo

Ainda com o objetivo de verificar a produção normativa que passa pela Assembleia Legislativa, observamos também os decretos estaduais, cujas autorias se referem ao Poder Executivo. Como a ideia era analisar os documentos do estado com referência à política setorial da segurança, se mostrou interessante comparar a produção vinda especificamente do Legislativo do estado com aquela *induzida*, de certa maneira, pelo Executivo. Utilizando a palavra-chave “segurança”, a busca realizada dentre os atos do Executivo retornou 58 entradas. Após a análise de cada uma delas, três categorias foram encontradas. A primeira diz respeito à concessão de crédito às secretarias indicadas, a segunda se refere à alocação de recursos humanos e a terceira foi caracterizada como concernentes à gestão da segurança. Uma breve explicação de cada categoria se segue.

- a) créditos suplementares – os decretos englobados nessa categoria se referem à concessão de créditos suplementares, ou no âmbito na Secretaria de Segurança (chamada de SSP no primeiro governo e de SESEG no segundo) ou no âmbito da Secretaria de Administração Penitenciária. Esses créditos são destinados ao reforço da dotação orçamentária estabelecida pelo Plano Plurianual e pela Lei de Orçamento Anual. Muitas das vezes tratam de crédito suplementar ao Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública ou mesmo de autorização de liberações financeiras para efeito de empenho. Ainda, ressalta-se que todas as dotações orçamentárias encontradas foram realizadas por meio da Secretaria de Estado de Fazenda e Controle Geral.
- b) recursos humanos – nessa categoria foram incluídos os decretos que nomeiam ou exoneram servidores para os cargos da cúpula da segurança. No geral, trata-se de decretos *personalizados*, nos quais a informação importante é quem ocupará, ou deixará de ocupar, quais cargos.
- c) gestão – a categoria “gestão” foi utilizada para aglutinar decretos estaduais que visem à alteração da gestão e do funcionamento da segurança no estado, como por exemplo a determinação da estrutura de funcionamento da secretaria, ou a criação do Sistema Estadual de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal, ou ainda a divulgação sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. No geral, os decretos aqui categorizados dizem respeito a temas *macro*, com possibilidade de grande impacto nas políticas fluminenses de segurança.

Tabela 5

Decretos Estaduais por categoria de análise (2003 a 2010)

	Crédito	RH	Gestão	Total
Governo Rosinha	31	7	7	45
Governo Cabral	0	2	11	13
Total	31	9	18	58

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>.

Último acesso em fevereiro de 2012.

Algumas considerações devem ser feitas com relação às informações encontradas nos decretos estaduais analisados³⁸. Primeiramente, durante o governo Rosinha há 45 decretos, enquanto no governo Cabral apenas 13 são encontrados. No geral, são verificados mais atos do executivo no primeiro governo, com mais abertura de crédito às estruturas do governo. Diversamente, no governo Cabral há menos desses atos, e sua maioria está focada na gestão da segurança no estado.

Do total de decretos da primeira legislatura, 31 se referem a créditos complementares e dotações orçamentárias, enquanto decretos que tratam de remanejamento de servidores e da gestão propriamente dita somam sete em cada uma das categorias. Ainda nesse governo, três decretos que tratam de gestão chamam atenção: o primeiro, de junho de 2004, trata do Programa Estadual de Parcerias no Combate à Violência, o qual apresenta um viés fortemente propositivo no tocante à solução de questões importantes para o estado. Os outros dois tratam do sistema penitenciário: um, de maio de 2004, delimita o Complexo Penitenciário de Bangu em Área de Segurança, a qual foi definida como “*aquela que não pode prescindir de um maior controle do Estado na implantação de medidas necessárias à preservação da ordem pública*”³⁹; o segundo, promulgado no mês subsequente, decreta estado de

³⁸ Dados completos anexos (anexo II).

³⁹ Decreto Estadual 35.594 de 27/05/2004. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/5e0fda41da5c7d5f83256ef90065b198?OpenDocument&Highlight=0,SEGURAN%C3%87A>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

emergência do sistema prisional. Na verdade, os mais importantes decretos estaduais encontrados naquele período não tratam especificamente de *segurança pública*, já que, no estado do Rio de Janeiro, o sistema penitenciário tem sua própria secretaria, não estando, assim, englobado na secretaria de segurança.

Durante o período do governo Cabral não foram encontrados decretos cujos conteúdos se refiram à dotação de créditos complementares. Por outro lado, 11 dos 13 atos executivos desse período se referem a temas relacionados à *gestão* da segurança. Dentro dessa categoria encontramos temáticas diversificadas: há documentos que tratam da Conferência Nacional de Segurança Pública, assim como aqueles que definem a divisão do território fluminense em Regiões Integradas de Segurança Pública⁴⁰ e a implantação do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro.

A diferença no perfil das ações do executivo estadual das duas legislaturas analisadas nos dá algumas pistas de como a agenda da segurança pública foi forjada nesses dois períodos. Primeiramente, podemos argumentar que as dotações orçamentárias verificadas no governo Rosinha podem significar confiança nas estruturas de governo vigentes à época. Ou seja, a suplementação de crédito era feita para que outros órgãos do sistema realizassem as políticas e fizessem o que fosse necessário. Entretanto, seria leviano afirmar que a alocação de recursos financeiros para as secretarias significa *não* alterar mecanismos de gestão, pois os créditos poderiam ser utilizados, no âmbito de cada órgão do governo, com esse fim. De todo modo, em face da diversidade da agenda verificada, com base nas informações compiladas, nos dois períodos, é possível, sim, afirmar que durante o governo Cabral o Executivo se mostrou

⁴⁰ Essa divisão será detalhada no capítulo posterior.

mais propositivo, promulgando decretos cujos textos expressavam um direcionamento das políticas de segurança pública do estado naquele período.

Retomando a questão do planejamento das políticas públicas de segurança do estado, parece, então, que o governo Cabral possuía uma engenharia institucional mais propícia a isso do que o governo anterior. Isso equivale dizer que decisões importantes foram tomadas no nível *macro*, com o peso da assinatura de um governador, ultrapassando o âmbito de políticas focalizadas promulgadas, por exemplo, pelas próprias corporações policiais.

3.4. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA (2003 a 2010)

A administração política no Brasil, à semelhança de outros países latino-americanos, não desenvolveu ao longo do tempo a cultura da avaliação da efetividade do gasto público, especialmente no que tange aos programas sociais (LOBO, 2009:75).

Um indicador fundamental para que entendamos como as políticas de segurança pública se configuraram no estado do Rio de Janeiro ao longo dos últimos anos é aquele relacionado à política orçamentária e ao gasto efetivo nessa área. Verificar o quanto foi previsto, no orçamento do estado, para a secretaria de segurança em detrimento de outras secretarias e áreas temáticas, bem como o orçamento que foi realmente executado ao longo das legislaturas, são elementos essenciais para tentarmos dimensionar a *importância* dada a essas políticas na agenda governamental fluminense.

Parte da literatura estudada para esse trabalho que se dedica à avaliação de políticas públicas ou monitoramento das mesmas se utilizam de indicadores

orçamentários com o objetivo de dimensionar o gasto público empenhado em determinadas áreas setoriais.

Qualquer política pública, notadamente as que dispõem sobre a estrutura orçamentária brasileira, envolve uma série interminável de decisões que não se esgotam, antes e depois, numa simples questão de dispende mais ou menos num setor, ou de não alocar nenhum recurso em outro. Entretanto, não se pode deixar de encarar que este tipo específico de evidência empírica é capaz de propiciar uma descrição e eventuais explicações do comportamento decisório dos órgãos governamentais (ABREU, 1979:53-54).

Inclusive, estudos de políticas públicas específicas de segurança, como o de Saporì (2007), também investigam, entre outros temas, os investimentos estaduais nessa área, na tentativa de evidenciar o tratamento especial dado a esse setor a partir de decisões políticas. Da mesma forma, procederemos à investigação do orçamento público do estado do Rio de Janeiro, comparando-o em diferentes governos, correlacionando-os à alocação orçamentária das diversas políticas implementadas no estado durante o período.

3.4.1. Análise Orçamentária: aspectos metodológicos

Fontes de Dados e Indicadores Escolhidos

Descreveremos abaixo, sucintamente, três fontes de dados fundamentais para que possamos analisar a questão do orçamento público fluminense, principalmente no que se refere à temática da segurança. Uma vez que a execução das leis orçamentárias estão, hoje, no Brasil, mais concentradas nas mãos do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008), investigaremos a questão orçamentária no âmbito da SESEG.

As informações sobre o orçamento estadual terão como base, primeiramente, o Plano Plurianual (PPA)⁴¹, que é o instrumento pelo qual o governo do estado orienta seu planejamento e a gestão da administração pública para os quatro anos subsequentes. É no PPA que ficam definidas as metas físicas e financeiras para fins do detalhamento dos orçamentos anuais. Tradicionalmente, e de acordo com a Constituição Federal, o PPA é organizado por Programas, e deve estar estruturado em concordância com as diretrizes estratégicas de governo e a disponibilidade de recursos. Posteriormente, os Programas são executados conforme as ações são realizadas, o que, teoricamente, permite transparência na alocação de recursos e avaliação dos resultados.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁴² do estado também deverão ser investigadas. Brevemente, por definição, elas cumprem o papel de estabelecer metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração do orçamento e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento, entre outras indicações. É com base na LDO aprovada pelo Legislativo que, no estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os outros órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As Leis Orçamentárias Anuais (LOA)⁴³ também serão fontes importantes para nossa pesquisa, já que detalham a programação contida nos Planos Plurianuais (PPA) a ser realizada no ano subsequente. A Lei Orçamentária disciplina, via de regra, as ações do governo estadual, já que nenhuma despesa pública do Estado pode ser executada fora do Orçamento.

⁴¹Informações retiradas da *homepage* da SEPLAG. Disponível em: <<http://www.planejamento.rj.gov.br/>>. Último acesso em outubro de 2010.

⁴²Idem.

⁴³Idem.

Nesse sentido, o estudo dessas fontes de dados⁴⁴ se constitui como peça importante para a construção de nossa metodologia de avaliação do gasto público com políticas de segurança no estado do Rio de Janeiro. Como maneira de viabilizar nosso estudo, alguns indicadores serão estudados, tais como o orçamento estadual previsto e executado, o orçamento estadual previsto e executado especificamente na área de segurança pública, a participação dos gastos em segurança pública em relação ao orçamento total do estado. Entretanto, é necessário mencionar que a falta de informações disponíveis sobre essa temática em alguns momentos obscurece nossa análise. Principalmente no que se refere às informações orçamentárias do governo Rosinha, já que tais documentos não estão disponibilizados para consulta na *homepage* da SEPLAG.

3.4.2. Análise Orçamentária: resultados

Planos Plurianuais

Como medida de continuidade das políticas públicas de um governo para o próximo, os Planos Plurianuais abarcam quatro exercícios financeiros e são sempre iniciados no segundo ano de cada mandato do Executivo. Desse modo, cada governo é iniciado com os planos estabelecidos pela legislatura anterior, para que sejam minimizados os efeitos da descontinuidade das políticas quando da transição de mandatos. Quando tratamos, então, dos dois governos aqui estudados, os PPAs sobre os quais nos debruçamos são aqueles relativos aos quadriênios 2004-2007 e 2008-2011.

Analisando os PPAs do estado do Rio de Janeiro durante os dois governos estudados, percebemos que se tratam de documentos com estruturas diferentes. O plano

⁴⁴ Idealmente, dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e as transferências de recursos da União para o estado do Rio de Janeiro poderiam também nos dar excelentes pistas quanto à execução financeira fluminense durante os governos estudados. Entretanto, limitações de informações oficiais e de tempo para processá-las nos impediram de analisar mais detidamente tais elementos.

do quadriênio 2004-2007⁴⁵ está estruturado, no geral, por macro-objetivos, seguido de uma divisão por programas. Como exemplo relacionado à área de segurança pública, podemos citar o macro-objetivo “Desenvolver Ações Qualificadas de Repressão às Diversas Modalidades Delituosas”, que tem como uma de suas subdivisões o programa “Prevenção e Combate ao Crime”. Paralelamente, há a previsão de funções, subfunções e ações, tal como a função “Segurança Pública” desdobrada na subfunção “Policciamento”, que desencadeia a ação “Construção, Ampliação e Reforma de Unidades da PMERJ”. É, ainda, digno de nota que, no âmbito desse plano, a função “Segurança Pública” inclui o sistema penitenciário e a defesa civil, com a inclusão, por conseguinte, do Corpo de Bombeiros Militar. É a partir dessas subdivisões que são explicitadas as dotações orçamentárias para o quadriênio que se segue.

No quadro abaixo explicitamos as ações governamentais no âmbito da SSP, como previsto no PPA 2004-2007.

Quadro 22

Ações previstas para a função “Segurança Pública” – PPA do Estado do Rio de Janeiro
(2004 a 2007)

Ações previstas para a função “Segurança Pública” – PPA (2004-2007)
Subfunção: Administração Geral
Aquisição de Veículos Oficiais e Aeronaves
Manutenção do Laboratório de Toxicologia do Instituto Médico Legal – IML
Apoio às Ações Descentralizadas na Área de Segurança
Aquisição de Combustível para as Atividades Finalísticas da PCERJ
Aquisição de Combustível para as Atividades Finalísticas da PMERJ
Bombeiro - Cumprimento da Lei 4.157/2003
Gratificação e Encargos Especiais
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da FSCABRINI
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da PCERJ
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da PMERJ
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da SEDEC/CB
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas do DETRAN-RJ
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas do RIOSEGURANÇA

⁴⁵ Documento disponível em: <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Manutenção das Atividades Operacionais / Administrativas da Coord Militar
Manutenção do Hospital Geral da Polícia Militar
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública - Coord.Militar
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública - FSCABRINI
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – FUNESBOM
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – PCERJ
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – PMERJ
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – RIOSEGURANÇA
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública- DETRAN-RJ
Pessoal e Encargos Sociais
Pessoal e Encargos Sociais da Coordenadoria Militar
Pessoal e Encargos Sociais da FSCABRINI
Pessoal e Encargos Sociais da PMERJ
Pessoal e Encargos Sociais da SEDEC/CB
Pessoal e Encargos Sociais do DETRAN-RJ
Pessoal e Encargos Sociais do RIOSEGURANÇA
Prestação de Serviços entre Órgãos/Aquisição Combustível Lubrificantes - FSCABRINI
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes – FUNESBOM
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes – RIOSEGURANÇA
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes - SEDEC/CB
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes - DETRAN-RJ
Subfunção: Normatização e Fiscalização
Instalação de CIRETRANS, Serviços Auxiliares de Trânsito e Postos de Atendimento
Modernização e Reequipamento da Entidade
Atividades Operacionais e Registro de Veículos
Habilitação de Motoristas
Subfunção: Formação de Recursos Humanos
Capacitação e Treinamento de Recursos Humanos – PCERJ
Melhoria da Qualidade na Segurança Pública
Administração de Receitas
Sistema de Gerenciamento e Controle da Arrecadação do FUNESBOM
Subfunção: Policiamento
Apoio ao Policiamento Civil
Apoio aos Órgãos de Segurança Pública
Conclusão das Obras da Delegacia Legal Localizada no Município de Sumidouro
Construção, Ampliação e Reforma de Unidades da PCERJ
Construção, Ampliação e Reforma de Unidades da PMERJ
Construção da Nova Unidade do Instituto Médico Legal – IML
Construção de Cabine Policial em Ricardo de Albuquerque
Construção de Delegacias Legais e de Centro Integrado de Atendimento à Mulher
Construção de DPO em Itatiaia
Construção do 31º Batalhão PM, na Região da Barra/Recreio, Munic. Rio de Janeiro
Delegacia Legal Cabuçu
Delegacia Legal de Ricardo de Albuquerque
Implantação da Companhia Independente da PM de Cabuçu
Implantação de Delegacia de Atendimento à Mulher em Resende
Implantação de Delegacia Legal e Casa de Custódia
Implantação de Delegacia Legal em Resende
Implantação de Serv. Otorrino-Oftalmológico e Centro de Estudos no Hospital PCERJ
Modernização Administrativa e Operacional – PCERJ
Modernização Administrativa e Operacional – PMERJ

Modernização Administrativa e Operacional – SSP
Reforma e Construção dos Centros de Polícia Técnica
Aquisição de Equipamentos para Casa Abrigo-Volta Redonda
Criação de Policlínica
Fortalecimento do Batalhão de Polícia Florestal e do Meio Ambiente
Implementação das Atividades Operacionais da PMERJ
Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas da Delegacia Legal
Manutenção e Execução de Atividades de Segurança
Policciamento Comunitário
Suporte Técnico e Operacional às Unidades da PCERJ
Subfunção: Defesa Civil
Coordenação, Controle e Gerenciamento de Emergências Nucleares
Expansão da Infraestrutura e Desenvolvimento de Recursos Humanos da CBMERJ
Expansão e Modernização das Unidades da SEDEC/ CBMERJ
Preparação do CBMERJ para os Jogos Panamericanos de 2007
A Defesa Civil e a Comunidade
Apoio ao Corpo de Bombeiros
Prevenção de Desastres e Prestação de Socorro à População
Apoio à Assistência Médico-Odontológica do CBMERJ
Prevenção de Desastres
Subfunção: Informação e Inteligência
Implantação do Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública – NUPESP
Subfunção: Previdência do Regime Estatutário
Encargos com Inativos
Encargos com Inativos - Área de Segurança Pública
Subfunção: Alimentação e Nutrição
Alimentação dos Apenados e Custodiados

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis em <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Ao observarmos as informações contidas na tabela acima, percebemos ser possível analisá-las utilizando as mesmas categorias explicitadas anteriormente quando da análise dos documentos produzidos no âmbito do Executivo e Legislativo estaduais. São identificadas, pois, três temáticas nas quais podemos adequar as ações previstas no Plano Plurianual 2004-2007, a primeira está diretamente relacionada aos profissionais de segurança, a segunda diz respeito a questões operacionais e a terceira voltada para questões mais amplas, de gestão.

Nesse sentido, vemos no PPA do governo Rosinha, além das ações já categorizadas na subfunção “Administração Geral”, muitas outras de cunho operacional, mesmo em outras subfunções como “Policciamento”. A única ação encontrada concernente a algo que se remeta a gestão é a Implantação do Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública – NUPESP, único item da subfunção “Informação

e Inteligência”. Vale ressaltar que tal núcleo, pertencente ao Instituto de Segurança Pública, já se encontrava em funcionamento desde 1999, sendo desnecessária, portanto, uma previsão de *implantação* do mesmo.

Já no âmbito do segundo governo aqui analisado, vemos que o planejamento do estado entre 2008 e 2011⁴⁶ está dividido por projetos estratégicos, com subdivisões em programas e ações. Nesse caso, um projeto estratégico seria, por exemplo, “Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência”, subdividido no programa “Prevenção e Combate ao Crime” e na ação “Polícia Integrada - Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência”. Cada um dos projetos elencados é de responsabilidade de uma secretaria, sendo, posteriormente apresentados os detalhamentos dos programas finalísticos por secretaria setorial do Poder Executivo do estado. A divisão das ações do governo por secretaria facilita, pois, o entendimento de tais ações, permitindo ao gestor maior clareza quanto às responsabilidades de cada órgão setorial. Diversamente do panorama encontrado no plano do quadriênio anterior, esse documento apresenta as ações de segurança pública como de competência exclusiva da SESEG, estando, portanto, destacadas da SEAP e da SESDEC.

Quadro 23

Ações previstas para a função “Segurança Pública” – PPA do Estado do Rio de Janeiro
(2008 a 2011)

Ações previstas para a função “Segurança Pública” – PPA (2008-20011)
Programa: Gestão Administrativa
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustível e Lubrificantes
Manutenção das Atividades Operacionais/Administrativas
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – RIOSEGURANÇA
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da PCERJ
Contribuição para Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos
Pessoal e Encargos Sociais da PMERJ
Manutenção das Atividades Operacionais/ Administrativas da PMERJ

⁴⁶ Documento disponível em: <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Pessoal e Encargos Sociais
Assistência aos Policiais Militares Feridos no Exercício de suas Funções
Assistência aos Policiais Civis Feridos no Exercício de suas Funções
Manutenção, Ampliação e Reformas no BEP PMERJ
Assistência aos Familiares de PMs Vitimados no Exercício de Suas Funções
Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição de Combustíveis e Lubrificantes – RIOSEGURANÇA
Pessoal e Encargos Sociais do RIOSEGURANÇA
Manutenção das Atividades Operacionais/Administrativas do RIOSEGURANÇA
Aquisição de Equipamentos Médicos e Odontológicos para Posto Médico do Dep. G A F Polícia Civil
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – PCERJ
Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – PMERJ
Assistência aos Familiares de Policiais Civis Vitimados no Exercício da Função
Programa: Prevenção e Combate ao Crime
Apoio à Capacitação e Treinamento em Recursos Humanos
Modernização Operacional e Reparelhamento da Segurança Pública
Modernização Operacional da Polícia Civil
Ampliação, Construção e Reforma das Unidades de Ensino da PMERJ
Implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança e Apoio aos Municípios
Desenvolvimento de Pesquisa e Análise Criminal
Formação e Capacitação na Área de Segurança
Modernização Operacional da Polícia Militar
Apoio ao Policiamento Civil
Apoio aos Órgãos de Segurança Pública
Centralização dos Órgãos da Estrutura da Secretaria de Estado de Segurança
Polícia Integrada - Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência- C4I
Adquirir Equipamentos que Possam Melhorar a Qualidade de Atendimento de Centro Cirúrgico
Aquisição de Gabinete Dentário para o 28º Batalhão da PM - Volta Redonda
Manutenção e Reestruturação do Hospital da Polícia Civil José da Costa Moreira
Manutenção e Reestruturação das Unidades de Saúde da PMERJ
Implementação das Atividades Operacionais da Polícia Técnico-científica
Implementação das Atividades Operacionais da Polícia Civil
Implementação das Atividades Operacionais da Polícia Militar
Manutenção e Reestruturação das Unidades de Saúde da PMERJ
Manutenção e Equipamentos para o BOPE – PMERJ
Manutenção e Reestruturação do Hospital da PCERJ – HPCJCM
Apoio ao Educandário da PMERJ
Manutenção e Reestruturação do Centro de Fisioterapia e Reabilitação da PMERJ
Melhoria da Qualidade na Segurança Pública
Ampliação do 7º Batalhão da Polícia Militar do Estado do RJ no Município de São Gonçalo
Obras de Melhorias no Hospital da PMERJ – Niterói
Aquisição de Equipamentos para a 59ª DP
Construção de um DPO na Praça Cláudio de Souza - Ricardo de Albuquerque
Estudos para Melhoria do Policiamento da Zona Norte
Aquisição de uma Viatura para Atender o 15º BPM, localizado em Duque de Caxias
Programa de Capacitação em Cidadania e Direitos Humanos para PMERJ- Implantação de Telecentros
Obras de Melhorias no Hospital Central da PMERJ
Controle Social – Ouvidoria
Aquisição Viatura Policial para Atender a 139ª DP no Município de Porciúncula
Construção de um Batalhão da Polícia Militar do RJ, Bairro Neves, São Gonçalo
Convênio com a Associação de Reabilitação da PM
Aquisição de Viatura para Atender a 59ª DP, localizada no 1º Distrito de Duque de Caxias
Projeto de Segurança Choque de Ordem
Programa: Implementação das Unidades do Programa Delegacia Legal
Sistema de Investigação Criminal

Modernização e Reaparelhamento das Unidades do Programa Delegacia Legal
Implementação das Unidades do Programa Delegacia Legal
Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas das Unidades do Programa Delegacia Legal

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis em <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

A mesma leitura realizada quanto às informações contidas no PPA do governo anterior pode ser feita para aquele que compreende o quadriênio 2008-2011. No geral, vemos os mesmos tipos de ação nos dois documentos: aquelas já classificadas como operacionais e administrativas, além de outras que tratam da previsão de obras e construção de unidades policiais. Entretanto, também é possível perceber ações que tratam de temas de alguma forma mais abrangentes, tais como “Melhoria da Qualidade na Segurança Pública”, “Projeto de Segurança Choque de Ordem” (em parceria com a prefeitura do município do Rio de Janeiro), “Desenvolvimento de Pesquisa e Análise Criminal”, ou a própria previsão da “Polícia Integrada” citada acima.

Ainda, ressaltamos a previsão de várias ações relativas às Delegacias Legais, a maioria delas aglutinadas, inclusive, em um programa específico para esse fim, intitulado “Implementação das Unidades do Programa Delegacia Legal”. Apesar do destaque dado a tais ações, com previsão elencada em um programa da segurança pública em separado, o governo Cabral, na verdade, como já mencionado, foi responsável por menos inaugurações de tais delegacias que o governo anterior.

Mesmo esses dois PPAs estando disponíveis para a população na *homepage* da Secretaria de Planejamento e Gestão, não há outros documentos disponíveis que possibilitem checar como esse planejamento foi desdobrado ao longo dos anos. Na verdade, tais informações deveriam ser passíveis de verificação quando confrontadas com os relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado. Embora disponíveis, tais documentos trazem as informações dos gastos públicos anuais detalhadas por *produtos*, o que, aliás, é uma exigência do próprio Tribunal de Contas do Estado.

Lamentavelmente, do ponto de vista de um pesquisador, esse tipo de prestação de contas é praticamente incompatível com os PPA divulgados.

Em outras palavras, os relatórios de prestação de contas disponibilizados pela SEPLAG estão subdivididos por produtos finalísticos dentro de cada um dos programas, e não por secretaria. Essa apresentação das informações dificulta sobremaneira a comparação do que foi previsto tanto no PPA e na LOA, bem como o montante que foi realmente executado em determinado exercício.

A despeito da problemática da comparação do que foi planejado para o estado em longo prazo e o que foi realmente executado, a tabela abaixo mostra as despesas previstas nos PPA dos dois governos analisados, tanto no que se refere ao gasto total do estado como ao que seria alocado para a pasta da segurança pública.

Tabela 6

Despesas Previstas nos Planos Plurianuais – Estado do Rio de Janeiro (2004 a 2007 e 2008 a 2011)

	2004-2007	2008-2011
SSP/SESEG	7.640.154.839	8.722.025.717
Estado	96.571.517.860	117.587.916.116
%	7,91	7,42

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis em <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em abril de 2012.

Com base nessas informações, vemos que a parcela do orçamento estadual prevista para a segurança pública apresenta um pequeno decréscimo no PPA do quadriênio 2008-2011 em relação aos anos anteriores. Entretanto, em números absolutos, o gasto previsto para tal área temática foi maior no segundo período analisado. Ainda, é necessário comentar certo descompasso entre os orçamentos previstos para o estado e para a SESEG: enquanto o orçamento total previsto aumentou

21,8%, aquele destinado para a segurança teve aumento de 14,2% apenas. Em outras palavras, a previsão de incremento orçamentário verificada para o estado não foi acompanhada, na mesma proporção, pela segurança pública.

Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

De acordo com documentos normativos da administração pública fluminense (como o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento, vigentes em cada exercício) e sua própria estrutura organizacional, é divulgado um compêndio, no início de cada ano, por meio de um decreto estadual, reunindo os Quadros de Detalhamento das Receitas e Despesas Orçamentárias (QDRD) do estado do Rio de Janeiro. Trata-se da previsão anual de despesas do estado no que se refere à administração direta, ao Poder Executivo, às autarquias e fundações, às empresas públicas e sociedades de economia mista e aos fundos especiais.

Segundo os detalhamentos apresentados nesse documento, a secretaria de segurança, durante os dois governos estudados, está dividida em sete Unidades Orçamentárias (UO): Secretaria de Estado de Segurança Pública; Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro; Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro; Fundo Especial da ACADEPOL; Fundo Especial da Polícia Civil; e Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública. É por meio dessa divisão que a contabilidade pública e as prestações de contas são geridas tanto no âmbito da SSP (2003-2006) como no da SESEG (2007-2010).

Apesar de não terem sido encontrados documentos relativos às leis orçamentárias anuais do governo Rosinha, exporemos aqui, de todo modo, as informações pertinentes ao governo Cabral. Mesmo comprometendo o caráter

comparativo da análise, os dados orçamentários ora apresentados parecem de extrema relevância, por isso mantidos.

Nos documentos encontrados relativos às Leis Orçamentárias Anuais do período entre 2008 e 2011, antes do detalhamento das receitas e despesas das Unidades Orçamentárias de cada uma das secretarias, há um resumo sobre quais são suas funções e qual sua legislação pertinente. O quadro abaixo mostra quais as principais funções atribuídas a cada UO da SESEG no âmbito do orçamento do estado do Rio de Janeiro.

Quadro 24

Atribuições das Unidades Orçamentárias da SESEG segundo as Leis Orçamentárias Anuais (2008 a 2011)

Unidades Orçamentárias: atribuições	
Secretaria de Estado de Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar, supervisionar, coordenar e dirigir as atividades relacionadas com a segurança pública; • Dirigir e coordenar as atividades da Polícia Judiciária e a apuração das infrações penais; • Exercer as atividades de segurança interna de sua competência; • Apurar as infrações penais contra o consumidor e a saúde pública quando disserem respeito às relações de consumo e à economia popular; • Desenvolver as atividades de Polícia Ostensiva e a preservação da Ordem Pública.
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar, supervisionar, coordenar e dirigir as atividades relacionadas com a segurança pública; • Praticar todos os atos atinentes à Polícia Judiciária e do processo sumário, no âmbito do território do Estado, na forma da legislação em vigor; • Exercer as atividades de segurança interna de sua competência; • Concorrer com a convivência harmônica na comunidade; • Realizar a atividade repressivo-investigatória indispensável aos atos de Polícia Judiciária; • Prestar colaboração ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e demais unidades constituídas.
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver as atividades da Polícia Ostensiva e a Preservação da Ordem Pública.

Janeiro	
Instituto de Segurança Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar, executar, gerenciar e administrar, de forma uniprocedimental, por intermédio das Polícias Civil e Militar, a política de segurança pública do estado, promovendo, ainda, o aprimoramento profissional dos membros daquelas corporações; • Promover a otimização da gestão administrativa da Polícia Civil e da Polícia Militar, e desenvolver procedimentos que visem à compatibilização das doutrinas aplicadas por aquelas instituições.
Fundo Especial da ACADEPOL	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a realização dos concursos públicos e de ascensão, previstos na legislação específica; • Promover a organização e realização de Cursos de Aperfeiçoamento Profissional e Treinamento Específico para Concursos Públicos e de Ascensão; • Promover concursos públicos, cursos de aperfeiçoamento, treinamento e reciclagem em convênio com entidades públicas e privadas, no âmbito de sua competência.
Fundo Especial da Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Reequipar a Polícia Civil.
Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Captar e aplicar os recursos financeiros no reaparelhamento material, nas realizações ou serviços dos órgãos operacionais pertencentes à Secretaria de Estado de Segurança Pública, bem como em programas na área de ensino; • Aplicar os recursos captados na ampliação e reforma dos prédios onde funcionam os órgãos da Secretaria de Estado de Segurança Pública; • Aplicar os recursos captados na ampliação e modernização dos serviços de comunicação e informática da Secretaria de Estado de Segurança Pública; • Aplicar os recursos captados na realização e atualização de Programas de Ensino, especialização, aperfeiçoamento, reciclagem de policiais, em todos os níveis, que, a juízo do Secretário de Estado de Segurança Pública, se façam necessários para aperfeiçoar a prestação do serviço de segurança pública; • Aplicar os recursos captados na realização de Projetos e Programas em parceria com entes públicos ou privados, na área de Segurança Pública; • Aplicar os recursos captados no reaparelhamento dos órgãos operacionais na área de salvamento, de investigação, de armamento, de munição e de viaturas.

Fonte: Elaboração própria com base em informações contidas nas Leis Orçamentárias Anuais (diversos anos) disponíveis em <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em março de 2012.

Ainda de acordo com os detalhamentos presentes nas LOAs, a tabela abaixo apresenta a previsão de despesas por UO da secretaria de segurança entre os anos de 2007 e 2010.

Tabela 7

Detalhamento de Despesas Previstas – LOA (2007 a 2010)

Detalhamento das despesas previstas - LOA								
	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
SESEG	61.856.763,00	2,97	144.922.421,00	6,54	298.987.579,00	11,17	220.018.783,00	8,06
PCERJ	660.452.058,00	31,69	722.118.854,00	32,58	828.910.628,00	30,98	798.267.962,00	29,23
PMERJ	1.341.517.826,00	64,38	1.328.665.932,00	59,94	1.540.992.352,00	57,59	1.709.947.658,00	62,60
ISP	1.817.734,00	0,09	2.755.309,00	0,12	6.345.599,00	0,24	2.375.116,00	0,09
FUNDO								
ACADEPOL	67.618,00	0,00	57.096,00	0,00	146.616,00	0,01	52.152,00	0,00
FUNESPOL	165.913,00	0,01	169.872,00	0,01	39.696,00	0,00	184.284,00	0,01
FUNESSP	17.987.000,00	0,86	17.899.730,00	0,81	433.596,00	0,02	509.821,00	0,02
Total da segurança	2.083.864.912,00	100,00	2.216.589.214,00	100,00	2.675.856.066,00	100,00	2.731.355.776,00	100,00
Total do estado do RJ	26.965.599.023,00	7,73	39.879.143.430,00	5,56	46.676.442.467,00	5,73	47.403.409.302,00	5,76

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis em <www.seplag.rj.gov.br>. Último acesso em fevereiro de 2012.

Tal como visto nos PPA, pode-se perceber que o total orçamentário previsto para a segurança do estado aumentou, em valores absolutos, ao longo da série histórica apresentada. A divisão orçamentária entre as UO permanece mais ou menos estável, já que à Polícia Militar cabe, em média, 60% do total previsto para o setor, o que pode ser explicado pelo tamanho do efetivo, aproximadamente 43 mil servidores, e seu consequente gasto com recursos humanos. A segunda UO que mais recebe previsão orçamentária é a Polícia Civil, com média de 30%, a qual possui por volta de 12 mil policiais. Os outros 10% são divididos entre a própria SESEG, o ISP e os fundos destinados para a segurança pública.

É importante ressaltar o aumento de despesas previstas no âmbito da SESEG. Com caráter nominalmente administrativo, a gestão da secretaria, no ano de 2009, chegou a ter mais de 10% de previsão de despesa, proporção que anos antes não chegava a 3% do volume total. Nota-se também o decréscimo dos valores destinados

aos fundos geridos pela SESEG. De quase R\$18 milhões em 2007, o valor caiu para pouco mais de R\$500 mil em 2010.

Quanto à participação das políticas de segurança pública em relação a outras políticas setoriais no estado do Rio de Janeiro, é possível perceber que apesar do volume orçamentário previsto para essa área tenha aumentado em *valores absolutos* ao longo da série histórica, sua *proporção* em relação ao volume de despesas previstas para todo o estado demonstra decréscimo. Ou seja, em 2007, cuja previsão orçamentária fora realizada ainda no governo Rosinha, a segurança contava com 7,73% do total do orçamento previsto para o estado, enquanto em 2010, último ano do governo Cabral, esse número era de 5,76%. Nesse mesmo intervalo de tempo, a previsão de despesas totais para o estado do Rio de Janeiro aumentou em 75,8%, passando da casa de quase R\$27 bilhões em 2007 para pouco mais de R\$47 bilhões no final do governo.

Receitas e Despesas

Quando analisamos as receitas do estado, os dados disponibilizados pela Secretaria de Fazenda as dividem em duas: as receitas federais e as estaduais. As tabelas abaixo mostram, portanto, as receitas arrecadadas pelo estado do Rio de Janeiro, entre 2003 e 2010.

Tabela 8

Receitas federais arrecadadas – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Origens	Receitas federais arrecadadas (1 000 000 R\$)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	64.510	70.348	81.840	88.927	93.691	112.976	101.964	118.152
Receitas tributárias	53.065	56.350	67.369	71.422	78.298	90.156	83.895	96.024
Imposto sobre a Renda Total	20.543	20.101	26.855	29.322	30.138	37.737	36.793	40.170
Pessoa física	967	1.157	1.375	1.411	2.227	3.142	2.409	2.829
Pessoa jurídica	9.706	9.060	13.832	14.809	15.076	19.227	18.450	19.046
Fonte	9.870	9.885	11.649	13.102	12.835	15.368	15.935	18.294
Imposto de Importação	736	763	759	1.039	1.055	1.632	1.643	1.934
Imposto sobre produtos industrializados	1.797	1.962	2.344	2.420	3.041	3.542	2.655	2.811
Imposto sobre Operações Financeiras				291	319	702	603	755
Imposto Territorial Rural				12	13	37	10	8
CPMF(1)				180	290	16	21	13
COFINS(2)				18.432	18.765	20.928	23.098	27.413
Contribuição para o PIS/PASEP				4.394	4.418	4.984	5.596	6.492
CSLL(3)				6.086	6.356	8.054	7.742	8.097
CIDE - Combustíveis(4)				6.912	6.775	5.042	3.956	6.165
Outras Receitas Administradas	29.989	33.523	37.410	2.334	7.128	7.482	1.729	2.097
Contribuições para FUNDAF							49	69
Receitas não-tributárias	11.445	13.998	14.471	17.505	15.393	22.820	18.070	22.128

Nota: De acordo com a fonte, as diferenças entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

(1) CPMF-Contribuição Provisória sobre Operações Financeiras

(2) COFINS-Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

(3) CSLL-Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

(4) CIDE-Combustíveis - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre as Operações realizadas com Combustíveis

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE, 2012.

Quando analisamos as receitas federais arrecadadas, vemos um aumento das receitas arrecadadas ao longo dos oito anos da série histórica, sendo registrado um aumento acumulado de 83,2%. Entretanto, é possível perceber que as receitas não-tributárias tiveram maior crescimento que as tributárias durante o mesmo período.

Tabela 9

Receitas estaduais arrecadadas – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Origens	Receitas estaduais arrecadadas (1.000 R\$)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	24.433.177	27.693.996	30.321.083	34.141.377	35.081.137	43.016.664	44.819.009	50.814.141
Receitas correntes	24.227.296	27.399.680	29.583.016	33.305.424	34.722.694	42.376.093	43.208.317	48.399.986
Receita tributária	14.171.144	16.438.176	17.022.749	18.761.738	20.183.601	22.920.743	24.884.732	29.086.555
Receita de contribuições	452.573	955.037	909.724	922.512	929.053	921.522	969.837	1.040.624
Receita patrimonial	2.029.578	2.067.917	1.916.357	2.036.432	1.935.488	8.628.992	6.823.895	8.609.317
Receita de serviços	1.991.601	1.964.902	2.361.198	2.544.573	2.532.220	3.066.541	2.796.122	344.213
Transferências correntes	1.705.723	5.378.950	6.780.722	8.143.128	7.529.438	4.187.090	4.598.379	5.121.300
Outras receitas correntes	3.876.677	594.698	592.265	897.041	1.612.894	1.388.170	1.662.336	2.361.858
Receitas Intra-Orçamentárias Correntes						1.263.034	1.473.015	1.836.118
Receitas de capital	205.881	294.316	738.067	835.952	358.443	640.571	1.610.693	2.414.155

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE, 2012.

Quanto às receitas estaduais arrecadadas, a tabela acima nos mostra que houve um aumento acumulado de 108,0% nos anos analisados. Quando observamos o crescimento, em separado, das receitas correntes e as de capital⁴⁷ vemos que enquanto as primeiras aumentaram 99,4% as segundas chegaram a expressivos 1.072,6%. Entretanto, em números absolutos, as receitas correntes causam muito mais impacto nas receitas estaduais totais, já que simbolizam em torno de 90% delas.

Quando analisamos as despesas realizadas no âmbito do estado do Rio de Janeiro percebemos que as mesmas dobraram entre 2003 e 2010 (tabela abaixo). O crescimento foi, entretanto, um pouco mais acelerado durante os anos do governo Cabral. No geral, quando decompomos as despesas por seus elementos, vemos que as correntes simbolizam a quase totalidade das despesas totais. No entanto, a *ratio* entre despesas correntes e despesas de capital⁴⁸ muda ao longo do tempo: a taxa de

⁴⁷ Receitas correntes são aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Já as receitas de capital alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Retirado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp>. Último acesso em abril de 2012.

⁴⁸ Despesas correntes são aquelas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Já as despesas de capital são realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. Retirado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp>. Último acesso em abril de 2012.

crescimento das despesas de capital é maior que aquela verificada para as despesas correntes, muito por conta do aumento do elemento “investimentos”, que começou a série em pouco mais de R\$ 768 milhões chegando a mais R\$ 5 bilhões em 2010.

Tabela 10

Despesas realizadas – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Categorias econômicas e elementos	Despesas realizadas (1.000 R\$)							
	2003 (1)	2004	2005 (1)	2006 (1)	2007	2008	2009	2010
Total	25.314.278	27.543.409	30.257.863	34.242.808	35.689.162	40.853.990	45.817.752	51.002.384
Despesas correntes	23.975.329	25.475.896	28.134.594	31.154.132	33.357.743	38.077.213	41.550.478	44.483.694
Pessoal e Encargos Sociais	11.805.766	11.302.229	12.424.888	13.716.513	9.753.370	10.729.937	11.882.757	12.970.117
Vencimentos e Vantagens Fixas	5.389.626	5.491.857	5.899.586	6.459.672	7.014.605	7.555.779	7.879.250	8.232.569
Aposentadorias e Reformas*	3.708.014	3.608.440	4.074.547	4.726.787				
Pensões*	825.821	921.854	1.001.398	1.054.987				
Outras	1.882.305	1.280.078	1.449.357	1.475.066	2.738.765	3.174.158	4.003.507	4.737.548
Juros e Encargos da Dívida	1.851.884	1.673.602	1.997.551	2.167.339	2.373.213	2.514.179	2.348.303	2.334.211
Outras Despesas Correntes	10.317.679	12.500.065	13.712.154	15.270.281	21.231.160	24.833.097	27.319.418	29.179.367
Transferências a União	1.273.923	1.684.587	1.951.457	1.889.893	1.759.366	1.704.192	1.636.337	1.489.822
Transferências a municípios	3.699.359	3.960.565	4.094.490	4.490.702	4.825.138	5.576.786	5.960.791	7.169.069
Aposentadorias e Reformas*					4.705.116	5.101.921	5.518.491	6.165.468
Pensões*					1.060.846	1.197.204	1.384.006	1.716.960
Outras	5.344.397	6.854.913	7.666.207	8.889.686	8.880.694	11.252.995	12.819.794	12.638.048
Despesas de capital	1.338.949	2.067.513	2.123.270	3.088.677	2.331.419	2.776.777	4.267.274	6.518.690
Investimentos	768.685	1.203.602	1.380.255	1.707.162	1.424.199	1.760.242	2.845.610	5.165.741
Obras e instalações	450.844	698.103	825.417	1.052.649	721.558	1.128.433	2.010.948	3.419.531
Equipamentos e material permanente	135.855	164.969	152.038	232.737	419.606	406.942	508.890	583.241
Outros	181.986	340.530	402.800	421.776	283.035	224.867	325.772	1.162.969
Inversões financeiras	10.812	13.928	30.318	652.868	66.652	129.364	130.351	125.180
Aquisições de imóveis	3.809	9.923	14.856	4.272	14.221	71.014	42.653	17.549
Outras	7.003	4.005	15.462	648.596	52.431	58.351	87.699	107.631
Transferências de capital	559.452	849.983	712.696	728.646	840.568	887.171	1.222.952	1.227.768
Amortização da dívida interna e externa	559.452	849.983	712.696	728.646	840.568	887.171	1.291.313	1.227.768

(1) Inclui despesas de exercícios anteriores de pessoal (R\$ 774.845 mil), amortizações (R\$ 49.867 mil) e juros e encargos de operações de crédito (R\$ 84.600 mil) de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro relativos a diversos contratos.

* elementos categorizados de forma diversa em diferentes anos

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - CIDE

As despesas do governo do estado por funções do governo também puderam ser acessadas. Por meio de informações da Secretaria de Fazenda, vemos qual a proporção que cada uma das funções obteve em relação às despesas realizadas no estado do Rio de Janeiro. Novamente, o recorte temporal da série histórica apresentada abaixo é de 2003 a 2010.

Tabela 11

Despesas realizadas por funções do governo – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

Funções de governo	Despesas realizadas (1.000 R\$)							
	2003 (1)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (1)
Total	25.314.278	27.543.409	30.257.863	34.242.808	35.689.162	40.853.990	45.817.752	51.002.384
Administração	439.338	376.109	506.860	453.214	1.332.962	1.434.710	1.487.330	1.762.700
Agricultura	79.814	81.274	79.927	88.056	111.624	117.467	111.340	179.515
Assistência e Previdência	2.276.765	2.223.601	2.428.318	2.627.927	2.384.015	2.900.306	7.629.980	8.371.590
Comunicações	10.653	94.985	93.723	121.507	86.580	88.043	97.409	174.316
Educação e Cultura	4.780.860	3.676.925	3.910.724	5.203.915	5.681.124	6.423.733	5.709.750	6.806.294
Energia	2.718	2.657	2.783	2.798	-	-	-	-
Essencial à Justiça	521.684	557.901	659.796	806.604	1.106.148	1.390.087	1.176.494	1.448.208
Habitação e Urbanismo	79.018	201.353	122.123	128.784	106.169	441.550	818.447	1.741.493
Indústria, Comércio e Serviços	203.125	166.813	214.698	188.399	224.095	-	-	-
Judiciária	2.013.739	1.944.637	2.251.525	2.734.621	2.721.665	2.788.790	2.458.909	3.049.064
Legislativa	820.333	839.075	985.548	1.108.960	1.140.027	1.223.409	852.102	884.240
Saúde e Saneamento	2.795.508	3.547.204	3.981.380	4.597.127	4.278.750	5.220.621	3.574.446	6.403.326
Segurança Pública	3.430.039	3.317.218	3.645.625	4.200.236	4.386.232	4.919.988	3.710.871	4.503.161
Trabalho	18.209	17.588	19.179	25.133	22.562	22.875	29.844	40.956
Transporte	386.926	570.711	690.976	822.791	745.998	862.308	1.157.717	1.814.038
Encargos Especiais	7.087.072	9.424.211	10.120.654	10.469.760	10.654.860	12.045.946	13.104.925	...
Outras	368.477	501.147	544.024	662.978	706.351	974.157	3.898.188	...

(1) Inclui despesas de exercícios anteriores de pessoal (R\$ 774.845 mil), amortizações (R\$ 49.867 mil) e juros e encargos de operações de crédito (R\$ 84.600 mil) de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro relativos a diversos contratos.

Nota: De acordo com a fonte, as diferenças entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

Fonte: Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE

Quando analisamos as despesas realizadas por funções do governo, vemos claramente que determinadas áreas tiveram maior crescimento em relação a outras. Quando vemos a função “administração”, por exemplo, percebe-se qual tal despesa quadruplicou durante o período analisado. Tal crescimento é particularmente notado entre os anos de 2006 e 2007 – quando houve mudança de governo: de pouco mais de R\$ 450 milhões passou a R\$ 1,3 bilhão no ano seguinte. Outras funções como

“comunicações”, “habitação e urbanismo” também tiveram aumentos expressivos, de 1.500% e 2.000%, respectivamente. Comparativamente, o aumento verificado para a função “segurança pública” não acompanhou o a tendência de crescimento total, que foi de 101,5%. Diversamente, a área temática desse estudo obteve um aumento de 31,3% durante os oitos anos estudados.

Como resumo, então, podemos afirmar que as receitas e despesas do estado vem aumentando ao longo das legislaturas, com maiores investimentos na área da segurança. Entretanto, é necessário ressaltar que esse aumento não refletiu necessariamente em mudanças contundentes em como o Legislativo e o Executivo de cada um dos governos preveem e executam suas ações.

A caracterização dos dois governos no que se refere à situação política, seus desenhos institucionais, às políticas de segurança pensadas e executadas, além dos gastos públicos nessa área serviu de base para entendermos os dados a serem apresentados na próxima seção, quando trataremos os indicadores criminais como *produtos* do que foi implementado em cada um dos dois períodos, e exposto neste terceiro capítulo.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE CRIMINAL: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM FOCO

Sempre perseguindo a questão do planejamento das políticas públicas de segurança, este capítulo se ocupará de mostrar o comportamento de alguns indicadores criminais no estado do Rio de Janeiro dos dois governos aqui analisados (de 2003 a 2010). De acordo com o que já foi discutido nos capítulos anteriores, delinearemos definições e justificativas do uso dos indicadores criminais escolhidos, bem como apresentaremos os principais resultados encontrados.

4.1. ANÁLISE CRIMINAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nessa seção serão analisadas as principais informações acerca dos registros de ocorrências criminais no estado. O objetivo aqui é tentar forjar um panorama com vistas a entender a dinâmica da criminalidade fluminense nos últimos anos, com base em alguns indicadores escolhidos.

4.1.1. Indicadores

Tal como os astrolábios, que no século XV permitiram orientar a navegação dos mares desconhecidos e descobrir novos mundos, os indicadores – devidamente escolhidos, computados e analisados – podem ser as bússolas a guiar o Planejamento Público no caminho de um Brasil mais justo e pujante (JANUZZI, 2011: 31).

Em documento divulgado pelo Banco Mundial, intitulado “Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina: Um Guia de Recursos para Municípios”, entre outros pontos, é abordada, como já visto em diversos estudos, a importância da etapa de avaliação e monitoramento das políticas adotadas, apontando que “*é importante identificar indicadores para medir os produtos do projeto*” (BANCO MUNDIAL, 2003:59). Um dos indicadores mencionados no manual para que se realizem tais avaliações é justamente aquele que se refere às taxas de violência e criminalidade.

No mesmo sentido, a escolha metodológica para que seja viabilizada um tipo de avaliação dessas políticas públicas e a apreensão dos impactos, mesmo que indiretos, que as mesmas causam – e que são passíveis de serem observados – se refere ao estudo de indicadores criminais do estado. Com isso, tenta-se ter alguma medida da eficácia e/ou da efetividade dessas políticas.

Sobre o uso de indicadores em pesquisas sociais, Jannuzzi (2002) argumenta que, quando são utilizados corretamente, os indicadores sociais ajudam no conhecimento e na interpretação do real e podem nortear de maneira mais correta tanto a análise como as fases de formulação e implementação de políticas.

Um indicador social é uma medida geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma (JANNUZZI, 2002:55).

A partir da própria reflexão do autor quanto à classificação dos indicadores de acordo com a natureza do que se quer medir, identificamos três tipologias básicas: a)

indicadores-insumo: aqueles que indicam a disponibilização de recursos (ou seja, tratam, no geral, de *quantidade de algo per capita*); b) indicadores-produto: “*aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos*”; e c) indicadores-processo: “*indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros*” (JANNUZZI, 2002:59-60).

Nesse sentido, em resumo, diz o autor: “*enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas*” (JANNUZZI, 2002:60). Assim, os indicadores-produto são aqueles que devem ser focados quando do estudo de avaliação de políticas, medindo sua eficácia e efetividade, que é o caso da pesquisa aqui apresentada.

No escopo desse trabalho usaremos algumas variáveis para analisarmos o período de tempo estudado. As escolhidas são aquelas que compõem os mesmos indicadores estratégicos acompanhados pelo Sistema de Metas definido pela SESEG, durante a primeira gestão do Governador Sérgio Cabral. Os indicadores foram definidos no Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009⁴⁹, que dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro.

Mesmo que as variáveis escolhidas tenham sido posteriormente alteradas em 2011, nos ateremos aqui aos seguintes delitos: homicídios dolosos, roubos de rua

⁴⁹ Documento disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/index.html?decreto_41_931___2506.09.htm>. Último acesso em agosto de 2010.

(roubos a transeuntes, roubos em transportes coletivos e roubos de celulares), roubos de veículos e latrocínios⁵⁰.

A justificativa para o uso desses indicadores no âmbito desse trabalho se dá pelo mesmo motivo pelos quais eles foram identificados como indicadores *estratégicos* pelo governo do estado, ou seja, por serem aqueles que mais impactam a sensação de (in)segurança da população. A ideia aqui é testar os indicadores com base nos mesmos critérios escolhidos pelo governo para monitorar seus resultados.

É necessário dizer que utilizaremos aqui os indicadores de criminalidade apenas como *proxy* da realidade, sempre entendendo esses indicadores como apenas um *indicativo* do real. Nesse sentido, os dados secundários pertinentes à análise criminal desse trabalho foram conseguidos junto ao Instituto de Segurança Pública, uma autarquia da SESEG, que é o órgão responsável pela compilação e divulgação das estatísticas criminais oficiais do estado. Essa será a fonte primordial dessa etapa da pesquisa, por se tratar da instituição detentora dos dados oficiais, além de confiabilidade reconhecida no meio acadêmico.

Os indicadores escolhidos para a avaliação das taxas de criminalidade estão brevemente definidos abaixo, de acordo com a classificação da fonte de dados mencionada, principalmente no que se refere aos títulos criminais incorporados com vistas à composição dos mesmos. Como escolha metodológica, logicamente,

⁵⁰ Os indicadores escolhidos em 2009 citados acima sofreram ajustes, conforme uma resolução da SESEG de junho de 2011. A partir de então, a classificação do Sistema Metas passou a ser o seguinte: letalidade violenta (incluindo homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, auto de resistência e latrocínio), roubos de veículos e roubos de rua (transeuntes, celulares e no interior de coletivos). Entretanto, a pesquisa desse trabalho já havia sido realizada com base nos parâmetros do primeiro decreto, de 2009. Documento disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/28261380/doerj-parte-i-poder-executivo-08-07-2011-pg-11>>. Último acesso em novembro de 2011.

utilizaremos as titulações criminais, que servirão de indicadores, tais como agrupadas pelo ISP⁵¹.

a) Homicídios dolosos – A titulação “homicídios dolosos” é considerada como um indicador relevante para essa pesquisa por se tratar do crime mais grave contra a vida. Não serão utilizados os dados de homicídios culposos justamente por não se constituírem como crimes com intencionalidade violenta letal. Essa categoria agrega os seguintes títulos:

- 1 - Homicídio (outros);
- 18 - Homicídio Provocado por Projétil de Arma de Fogo;
- 290 - Homicídio Provocado por Emprego de Arma Branca;
- 291 - Homicídio Provocado por Asfixia;
- 292 - Homicídio Provocado por Paulada;
- 293 - Homicídio Provocado por Pedrada;
- 294 - Homicídio Provocado por Queimaduras;
- 295 - Homicídio Provocado por Veneno.

b) Roubos de rua – São incorporados nessa categoria todos os delitos praticados contra a pessoa, mediante o uso de violência ou grave ameaça, e caracterizados por ocorrerem em espaços públicos abertos, mais especificamente na rua e/ou no interior de transportes coletivos (ônibus). Essa categoria agrega os seguintes títulos:

- 114 - Roubo a Transeunte;
- 91 - Roubo de Telefone Celular;
- 18 - Roubo em Coletivo;
- 113 - Roubo no Interior de Coletivo;
- 142 - Roubo no Interior de Transporte Alternativo (agregado desde janeiro de 2009).

c) Roubos de veículo – A composição do título “roubos de veículos” é dada, até dezembro de 2008, por meio da soma de três códigos da Polícia Civil.

⁵¹ A metodologia utilizada de agregação dos títulos criminais está disponível na *homepage* do ISP, em <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/metodologiareagregacao.pdf>. Último acesso em abril de 2012.

107 - Roubo de Veículo;

307 - Roubo de Veículo – Moto;

960 - Roubo de Veículo com Carga.

O título “Roubo de Veículo com Carga” foi removido da agregação a partir de 2009, pois, por determinação da SENASP, o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC passou a contabilizar esse delito apenas no agregado “Roubo de Carga”.

d) Latrocínios – Essa é a categoria que engloba os crimes contra o patrimônio que resultam em morte, quais sejam:

106 - Roubo Seguido de Morte (outros);

954 - Roubo Seguido de Morte Provocado por Arma Branca;

955 - Roubo Seguido de Morte Provocado por Projétil de Arma de Fogo.

Com vistas ao melhor entendimento de como tais eventos delituosos mencionados acima se transformam em registros administrativos passíveis de análise, Dirk (2007) nos apresenta um organograma do fluxo de tais informações.

Figura 9

Organograma do Fluxo da Informação



Fonte: Dirk, 2007.

Sempre em mente que registros dessa ordem nada mais são do que *constructos* da realidade, a figura acima indica qual o caminho percorrido até que as informações criminais do estado do Rio de Janeiro sejam disponibilizadas ao público. No início da espiral temos a ocorrência de eventos – que podem ser criminosos, administrativos, fatos atípicos, etc. Quando reportadas às instituições policiais, são registrados em documentos como o TRO (Talão de Registro de Ocorrência) pela Polícia Militar, ou o RO (Registro de Ocorrência) pela Polícia Civil. Quando tais instituições não são notificadas temos o fenômeno caracterizado como *subnotificação*, ou *cifra oculta*, pois, apesar do evento ter acontecido, por circunstâncias diversas sua ocorrência não foi registrada.

Após a o evento ter ganhado, digamos, materialidade por meio dos RO lavrados pela Polícia Civil, esses documentos seguem para o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal (GEPDL). Esse processo pode se dar por duas formas: ou

eletronicamente, por meio do Sistema de Controle Operacional, que é o sistema utilizado nas Delegacias Legais fluminenses para o registro das ocorrências policiais, ou por meio de malote, se registrado em Delegacia Tradicional, para posterior digitação das informações que ainda estão em papel. Subsequentemente, são consolidados os bancos de dados com todas as ocorrências que foram registradas no estado do Rio de Janeiro.

Após tal consolidação, essas informações são liberadas para que a Corregedoria Interna da Polícia Civil – COINPOL/PCERJ faça a conferência, por exemplo, das titulações dadas aos eventos registrados, além de outras irregularidades procedimentais ou de nomenclatura. Uma vez que as incongruências sejam corrigidas, o banco de dados é liberado novamente para o GEPDL, que o repassa ao ISP, que tem como uma de suas atribuições a divulgação e análise dos dados estatísticos criminais do estado.

É somente após essa trajetória que as informações criminais chegam até o público, principalmente via internet, na *homepage* do ISP, ou por meio de pedidos específicos feitos diretamente a esse instituto, como é o caso do volume de dados utilizados nesse trabalho. No entanto, ainda com relação a esses registros não serem a direta expressão da realidade social, Dirk (2007) nos alerta sobre o uso dessas informações:

O caminho da informação para se consolidar como estatística oficial é complexo. Esta complexidade se dá desde a primeira dimensão, onde os eventos ocorrem, passando pela caracterização deste como fato policial, até chegar ao Fluxo dos Registros de Ocorrência. Isto demonstra que nas estatísticas oficiais não constam, nem vão constar, as ocorrências relegadas à subnotificação (DIRK, 2007:44).

Entretanto, é perfeitamente cabível que trabalhe com essas informações como norteadoras do fenômeno da criminalidade no estado do Rio de Janeiro. Por esse

motivo, nas seções seguintes daremos prosseguimento ao estudo desses indicadores, não sem antes fazermos algumas considerações com vistas a facilitar o entendimento dos mesmos.

4.1.2. Áreas Integradas de Segurança Pública

Para a análise dos indicadores escolhidos, serão levados em consideração não somente recortes temporais como também espaciais. Assim, será possível observar como os indicadores se comportaram ao longo do tempo e também em diferentes áreas do estado. Uma vez que a SESEG utiliza o conceito de Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP, a escolha metodológica realizada aqui foi a de utilizar esse mesmo recorte territorial, para que os dados pudessem ser comparáveis.

As Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, criadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, entraram em vigor a partir de abril de 1999⁵². A ideia era de se fazer recortes no território fluminense que facilitassem a gestão da segurança pública. Essa divisão resulta em um recorte de todo estado em áreas estratégicas, com o objetivo de contribuir para que o trabalho a ser realizado pelas duas polícias pudesse ser efetivamente integrado e para que houvesse a busca de soluções conjuntas de segurança pública para a população. O decreto, portanto, versa sobre uma tentativa de racionalizar essa gestão, e seus principais preceitos dizem respeito à integração de objetivos, áreas de atuação e ações, tanto da Polícia Militar como da Polícia Civil.

O desenho espacial de cada AISP⁵³ segue, a princípio, a área de cobertura de cada Batalhão da Polícia Militar e as circunscrições das Delegacias de Polícia Civil de cada uma dessas áreas, aglutinando bairros ou até municípios, dependendo dos limites

⁵² Resolução SSP nº 263/99. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/legislacaoCCSmar2003.pdf>. Último acesso em dezembro de 2011.

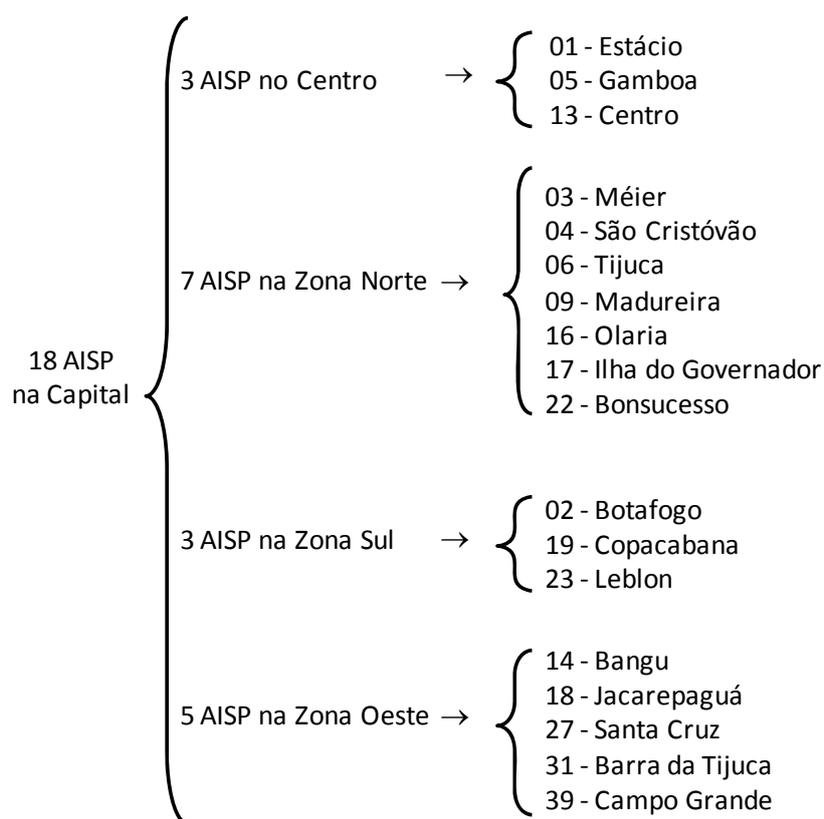
⁵³ Para que se chegasse à configuração oficial das Áreas Integradas de Segurança, diversas discussões e debates se sucederam, tanto por parte dos defensores do projeto como por parte de seus opositores.

de atuação de cada BPM. Após algumas modificações do projeto original, no ano de 2010, no Rio de Janeiro, havia 40 AISP, sendo 18 na capital e mais 22 no restante do território, aglutinando, portanto, os 40 Batalhões de Polícia Militar e as 137 Delegacias Distritais.

As figuras abaixo demonstram a divisão do estado em AISP, no ano de 2010. Por conta da vasta área do estado e de seus múltiplos recortes territoriais, dividimos as informações entre áreas pertencentes à capital e aquelas ao interior para facilitar a apresentação das informações.

Figura 10

Relação das AISP da capital - 2010

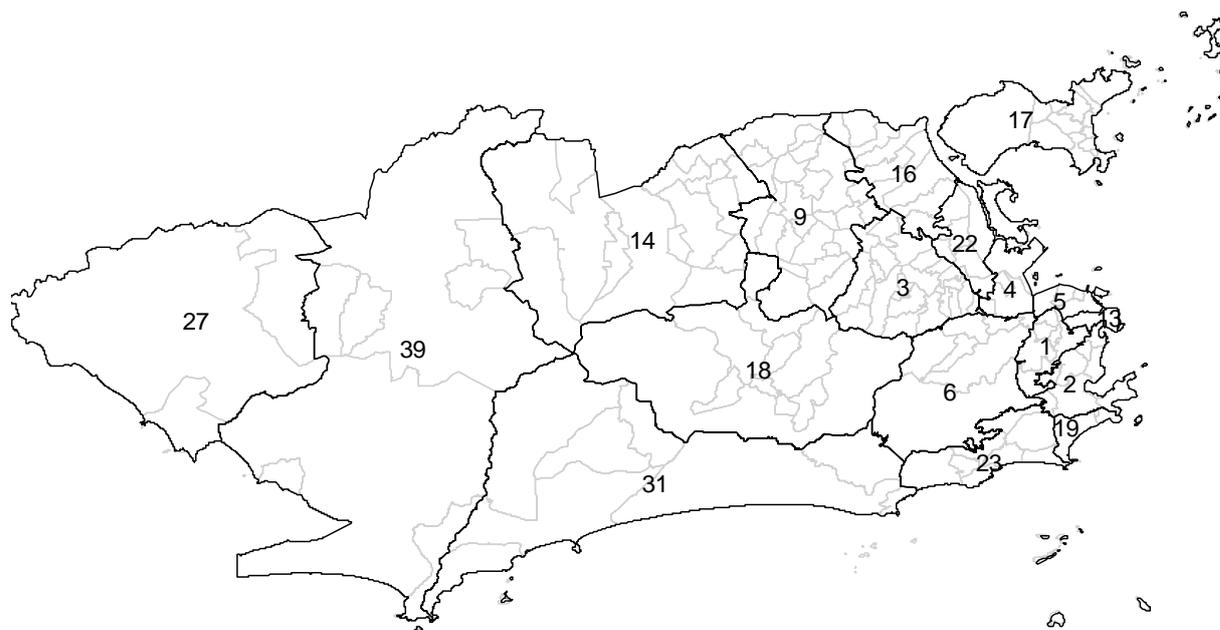


Fonte: ISP/SESEG

O mapa abaixo mostra a localização de cada área da capital. É possível perceber que a extensão territorial das AISP⁵⁴ é bem diversa: enquanto, por exemplo, a AISP 19 (Copacabana) possui 5,3 Km² e é responsável apenas pelos bairros de Copacabana e do Leme, na capital, outras abarcam múltiplas localidades, como, por exemplo, a AISP 9 (Madureira), que engloba 17 bairros. Ou ainda, temos o caso da AISP 39 (Campo Grande), que é responsável pelo policiamento de uma extensa área geográfica de 311,1 Km².

Mapa 1

Divisão da capital fluminense por AISP - 2010

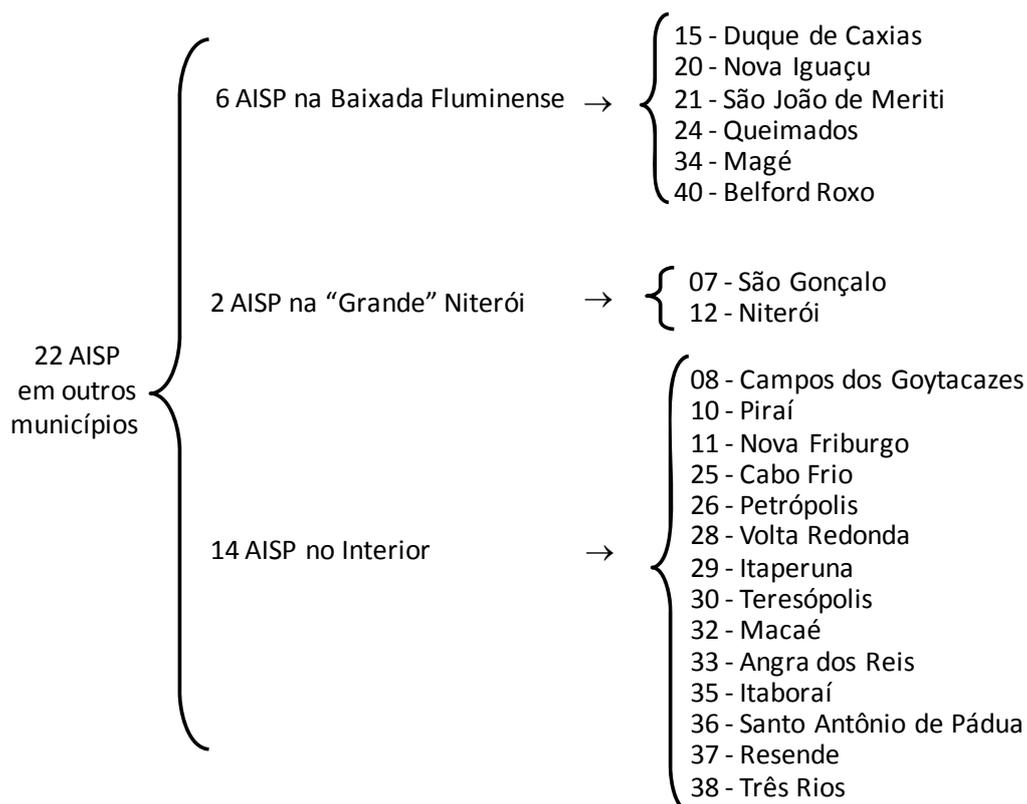


Fonte: ISP/SESEG

Figura 11

Relação das AISP dos municípios do interior - 2010

⁵⁴Dados geográficos disponíveis em várias edições dos Resumos Mensais por AISP. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/resumoaisp.asp> em www.isp.rj.gov.br>. Último acesso em dezembro de 2011.

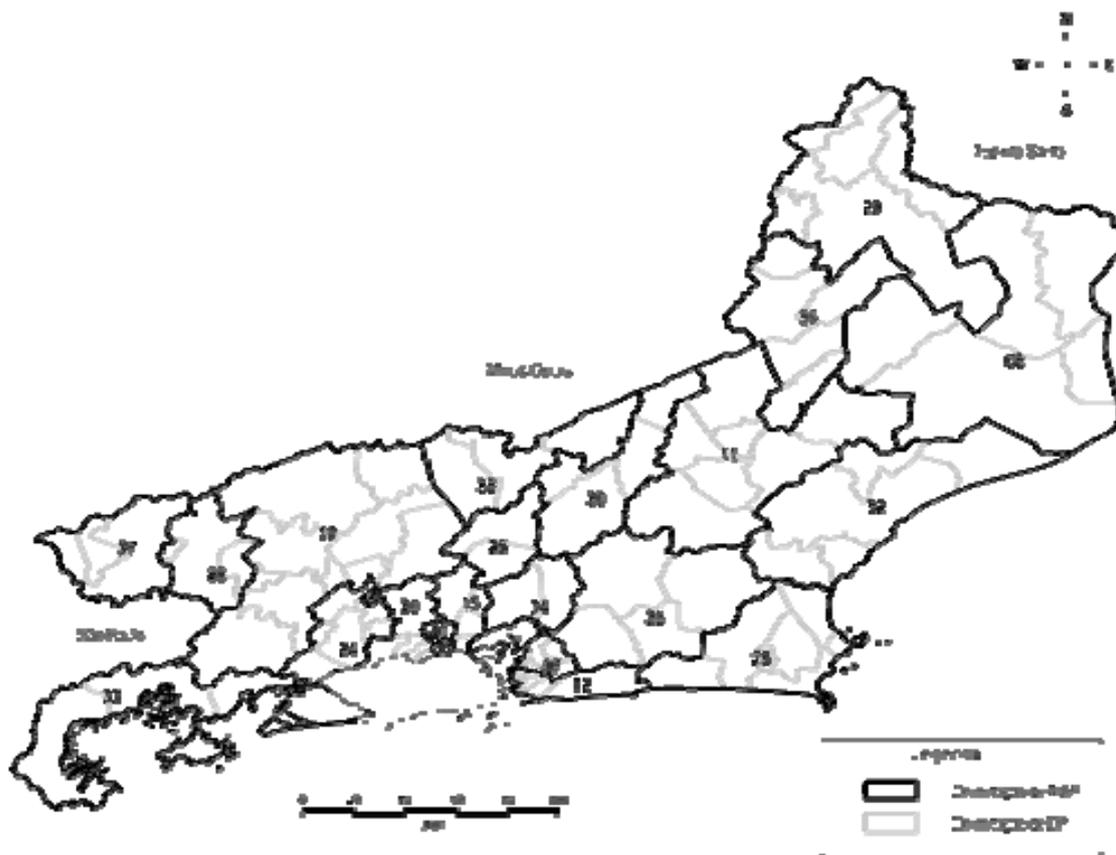


Fonte: ISP/SESEG

O mapa abaixo mostra a localização de cada AISP do interior do estado. As disparidades apontadas acima quanto às localidades englobadas por cada área se mostram ainda maiores quando excluimos a capital. Há AISP responsáveis por área extensas com apenas um município, como a AISP 7 (São Gonçalo). Outras abarcam diversos municípios: esse é o caso tanto da AISP 10 (Piraí), que engloba ainda Barra do Piraí, Valença, Rio das Flores, Vassouras, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin. Na mesma situação temos a AISP 32 (Macaé), responsável ainda por Casimiro de Abreu, Conceição de Macabú, Rio das Ostras, Quissamã e Carapebus.

Mapa 2

Divisão do interior fluminense por AISP - 2010



Fonte: ISP/SESEG

Como mencionado, desde a primeira divisão realizada em 1999, várias modificações institucionais ocorreram, tanto no âmbito das polícias como no âmbito da própria divisão territorial do estado. Nesse sentido, o quadro abaixo explicita as principais mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Quadro 25

Principais mudanças nas configurações espaciais das AISP (2003 a 2010)

Ano	AISP	Resumo
2004	10ª AISP	Criação da 101ª D.P. (Pinheiral)
	24ª AISP	Criação da 63ª D.P. (Japeri)
2005	3ª AISP	A 26ª D.P. (Encantado) é desativada tem seu nome alterado para Todos Santos, permanecendo a mesma numeração
	20ª AISP /	A 54ª D.P. (Belford Roxo) é separada da AISP onde estava localizada,

	40ª AISP	formando, sozinha, a 40ª AISP
	31ª AISP	Criação da 42ª D.P. (Recreio)
2008	11ª AISP / 30ª AISP	As 111ª D.P. (Sumidouro) e 112ª D.P. (Carmo) são incorporadas à 30ª AISP
	32ª AISP	Criação da 130ª D.P. (Quissamã)
2010	29ª AISP	Criação da 148ª D.P (Italva)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados encontrados em <<http://www.isp.rj.gov.br>>.

A partir da divisão das AISP, foi traçada, também em 2009, a divisão do estado em sete áreas maiores, as Regiões Integradas de Segurança Pública, RISP⁵⁵. Elas agrupam as AISP, objetivando ações integradas, como dito, e respostas a demandas advindas do Sistema de Metas estabelecido pela Secretária de Estado de Segurança. Seguindo, em grande medida, a divisão por região econômica do estado, as RISP estão assim divididas:

Quadro 26

Área de Abrangência das RISP – 2010

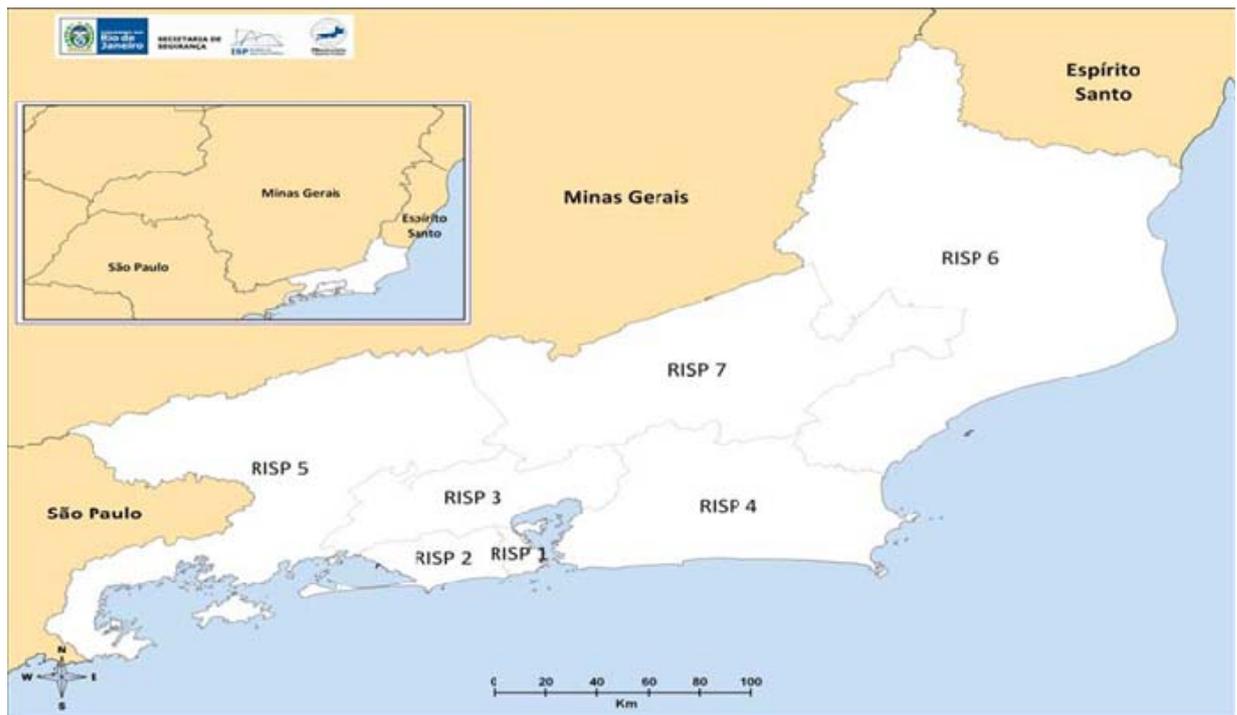
RISP	Abrangência
1ª RISP	Capital (Zona Sul, Centro e parte da Zona Norte)
2ª RISP	Capital (Zona Oeste e parte da Zona Norte)
3ª RISP	Baixada Fluminense
4ª RISP	Niterói e Região dos Lagos
5ª RISP	Região Sul Fluminense
6ª RISP	Região Norte Fluminense
7ª RISP	Região Serrana

Fonte: Elaboração própria a partir de dados encontrados em <<http://www.isp.rj.gov.br>>.

Mapa 3

Divisão do estado do Rio de Janeiro por RISP - 2010

⁵⁵ O decreto que dispõe sobre a divisão do território em RISP também trouxe a inovação da divisão por Circunscrições Integradas de Segurança Pública – CISP, que abarcam as áreas de cobertura de cada Delegacia Distrital do estado. Documento disponível em <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto41930.pdf>. Último acesso em maio de 2012.



Fonte: ISP/SESEG

É preciso ressaltar aqui que a divisão por RISP e AISP no estado do Rio de Janeiro foi exposta nessa seção com intuito de facilitar o entendimento das informações que serão apresentadas a seguir. Ademais, se constitui como uma política que visa a maior racionalidade para a gestão da segurança no estado, resgatando a dimensão do planejamento e de ações coordenadas por parte do governo. Nesse sentido, o próximo item se refere a alguns indicadores criminais do estado, usando como recorte territorial possível as Áreas Integradas de Segurança Pública.

4.2. ANÁLISE CRIMINAL: RESULTADOS

Após o esclarecimento dos recortes territoriais utilizados nesse trabalho, procederemos agora à análise dos resultados encontrados para cada um dos delitos escolhidos. Ressaltamos que não serão usados somente os números absolutos dos

indicadores criminais, mas também as taxas, já que os dados populacionais minimizam os efeitos que o longo recorte temporal da pesquisa pode ter sobre os resultados⁵⁶.

4.2.1. Homicídios Dolosos

Tabela 12

Vítimas de Homicídio Doloso – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)

Ano	Janeiro a Dezembro	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	Média por mês	Taxa por 100 mil	Média por dia
1991	7.518			627	57,9	21
1992	7.635	117	1,6%	636	57,9	21
1993	7.720	85	1,1%	643	57,9	21
1994	8.408	688	8,9%	701	62,3	23
1995	8.438	30	0,4%	703	61,8	23
1996	7.259	-1.179	-14,0%	605	52,6	20
1997	6.923	-336	-4,6%	577	49,6	19
1998	5.741	-1.182	-17,1%	478	40,7	16
1999	5.930	189	3,3%	494	41,6	16
2000	6.287	357	6,0%	524	43,7	17
2001	6.163	-124	-2,0%	514	42,3	17
2002	6.885	722	11,7%	574	46,8	19
2003	6.624	-261	-3,8%	552	44,5	18
2004	6.438	-186	-2,8%	537	42,3	18
2005	6.620	182	2,8%	552	43,0	18
2006	6.323	-297	-4,5%	527	40,6	18
2007	6.133	-190	-3,0%	511	39,8	17
2008	5.717	-416	-6,8%	476	36,0	16
2009	5.793	76	1,3%	483	36,2	16
2010	4.767	-1.026	-17,7%	397	29,8	13

Fonte: ISP/SESEG

A tabela acima explicita o quantitativo de vítimas de homicídios dolosos registrados no estado do Rio de Janeiro desde 1991 até 2010. Nesse caso, a recomendação da Senasp – seguida pelo ISP – é de não contabilizarmos o número de

⁵⁶Os dados de população a serem utilizados para o cálculo das taxas criminais terão como fonte de dados as próprias estimativas populacionais divulgadas pelo ISP, com base em informações disponibilizadas pelo IBGE.

registros de ocorrência lavrados em delegacias do estado, mas sim o número de *vítimas*. Durante o período de tempo apresentado acima, houve, portanto, 133.322 vítimas, com média de 6.666 a cada ano.

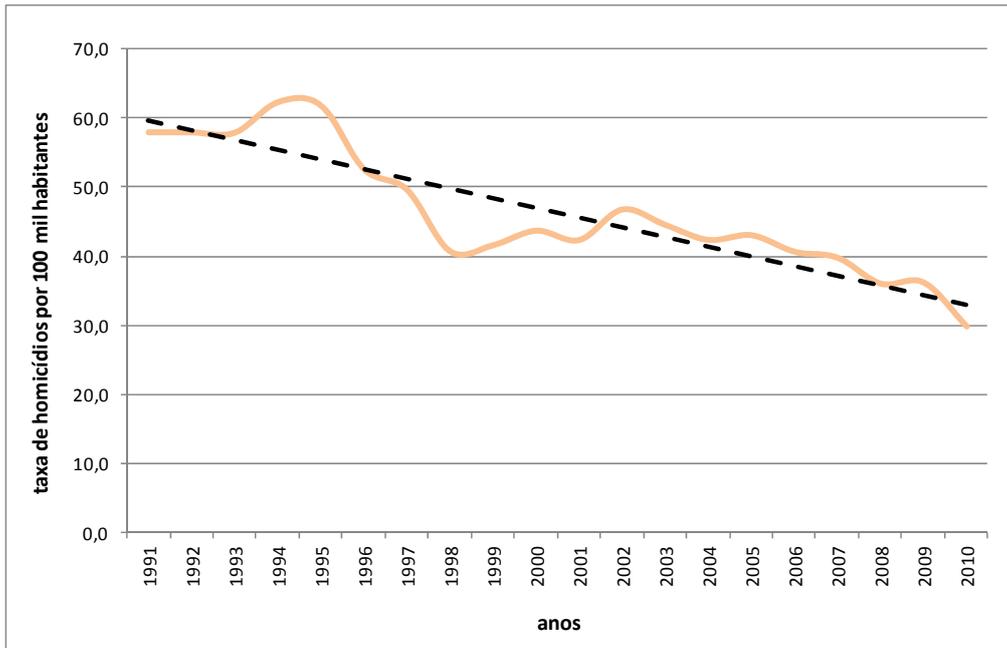
Pode ser percebida, no geral, queda progressiva do número absoluto de vítimas ao longo de toda a distribuição, com diminuições significativas nos anos de 1996, 1998 e, posteriormente, no último ano da série histórica apresentada (2010). No entanto, alguns aumentos também chamam atenção, como aqueles dos anos de 1994 e 2002. As diferenças percentuais apresentadas foram calculadas sempre com base nas informações registradas no ano anterior.

Da mesma forma, quando analisamos a taxa de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes também verificamos uma tendência de queda progressiva, principalmente após um pequeno aumento até meados dos anos 90. No último ano da série histórica encontramos, portanto, uma taxa equivalente à quase metade da verificada no primeiro ano da distribuição. Ao final da série, a média de vítimas de homicídio por dia também se encontra quase reduzida à metade.

Abaixo vemos o gráfico referente às taxas de vítimas de homicídios por 100 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro. É possível notar a linha de tendência de queda ao longo da série histórica.

Gráfico 4

Vítimas de Homicídio Doloso (taxa por 100 mil habitantes) – Estado do Rio de Janeiro
(1991 a 2010)



Fonte: ISP/SESEG.

Além da análise do total de vítimas de homicídios por ano no estado do Rio de Janeiro, procederemos com informações mais setorizadas, focando as Áreas Integradas de Segurança Pública. Uma vez que o recorte temporal desse trabalho prioriza os anos entre 2003 e 2010, analisaremos, assim, a distribuição de delitos durante esse intervalo.

Tabela 13

Vítimas de Homicídio Doloso (números absolutos) por AISP – Estado do Rio de Janeiro
(2003 a 2010)

AISP	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
1ª	102	118	83	71	74	60	66	42	616
2ª	19	36	20	33	23	18	29	10	188
3ª	229	154	135	166	199	172	179	116	1.350
4ª	25	45	33	43	22	20	18	22	228
5ª	30	38	55	42	37	31	46	25	304
6ª	55	54	67	79	88	72	51	25	491
7ª	403	374	435	459	440	433	402	404	3.350
8ª	168	144	184	199	177	234	271	233	1.610
9ª	705	617	532	480	454	446	515	435	4.184
10ª	71	62	71	45	52	52	39	40	432
11ª	73	53	92	63	79	67	55	43	525
12ª	247	219	326	220	191	164	201	176	1.744
13ª	18	17	14	14	18	11	6	15	113
14ª	305	372	368	414	339	308	254	156	2.516
15ª	527	474	587	526	501	581	523	369	4.088
16ª	119	129	149	150	170	128	144	98	1.087
17ª	67	80	49	59	38	34	36	30	393
18ª	113	138	150	133	123	105	95	65	922
19ª	10	16	19	11	12	3	10	6	87
20ª	976	904	568	515	476	467	552	485	4.943
21ª	216	197	196	208	216	193	184	158	1.568
22ª	185	209	137	110	115	90	117	81	1.044
23ª	11	37	41	33	28	29	17	19	215
24ª	294	263	240	233	232	205	179	186	1.832
25ª	221	231	270	303	292	255	239	175	1.986
26ª	31	23	30	31	35	35	22	26	233
27ª	222	238	182	232	231	220	227	189	1.741
28ª	105	126	119	118	131	116	147	119	981
29ª	26	24	41	38	52	40	45	33	299
30ª	29	19	28	17	21	16	27	16	173
31ª	67	50	46	51	38	44	28	40	364
32ª	132	217	177	183	189	147	137	145	1.327
33ª	91	87	118	84	96	112	98	89	775
34ª	121	110	138	133	124	114	97	67	904
35ª	216	188	208	176	194	122	110	112	1.326
36ª	9	14	20	21	13	10	8	9	104
37ª	57	35	57	42	44	40	40	39	354
38ª	37	21	33	35	27	18	16	17	204
39ª	292	305	326	344	327	278	317	254	2.443
40ª			276	209	215	227	246	198	1.371
Total	6.624	6.438	6.620	6.323	6.133	5.717	5.793	4.767	48.415

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

De acordo com a tabela acima, no estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2003 e 2010, foram computadas 48.415 vítimas de homicídio doloso de acordo com as estatísticas criminais oficiais. Esse número representa 36,3% do total da série histórica apresentada acima com dados disponíveis dos últimos 20 anos. A média durante esse período é de 6.051 vítimas por ano. Como já visto nas tabelas anteriores, a tendência é de decréscimo ao longo da série histórica.

Quando analisamos essas informações de acordo com a divisão por AISP, é possível notar que as AISP 20 (Nova Iguaçu), 9 (Rocha Miranda), 15 (Duque de Caxias) e 7 (São Gonçalo) são aquelas que possuem maior número de vítimas de homicídios dolosos no estado nos últimos oito anos. Mesmo com tendências de decréscimo, essas áreas, juntas, somam 34,2% do total observado no mesmo período. Delas, apenas uma área fica dentro da cidade do Rio de Janeiro (AISP 9), enquanto Nova Iguaçu e Duque de Caxias fazem parte da Baixada Fluminense e São Gonçalo da região chamada de Grande Niterói. De todo modo, todos esses recortes territoriais estão contidos na denominação atual de Região Metropolitana.

Diversamente, as AISP 19 (Copacabana), 36 (Santo Antônio de Pádua) e 13 (Centro) são aquelas que apresentam o menor número de vítimas ao longo de toda série histórica. Entretanto, suas áreas de atuação são bastante diversas: enquanto as AISP compreendidas pelos bairros – da capital – de Copacabana e do Centro possuem áreas relativamente pequenas e grande fluxo de pessoas, a AISP 36 abarca, além de seu município-sede, outras localidades do interior do estado com baixa densidade demográfica, tais como Itaocara, Miracema, Cambuci e São Sebastião do Alto, todos na Região Noroeste Fluminense.

Tabela 14

Vítimas de Homicídio Doloso – Comparações 2003 a 2006 e 2007 a 2010

	2003-2006	2007-2010
Vítimas	26.005	22.410
Média por dia	18	16
Menor taxa no período	40,6	29,8
Maior taxa no período	44,5	39,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Quando comparamos os dados relativos ao período dos dois governos analisados nesse trabalho, vemos que no governo Rosinha, em números absolutos, o total de vítimas de homicídio foi superior ao número encontrado durante os anos do governo Cabral. O mesmo ocorre com as taxas por 100 mil habitantes: a maior taxa encontrada no segundo governo é inferior a menor encontrada no governo Rosinha.

4.2.2. Roubos de Veículo

Tabela 15

Roubos de Veículo – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)

Ano	Janeiro a Dezembro	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	Média por mês	Taxa por 100 mil habitantes	Taxa por 100 mil veículos	Média por dia
1991	16.452			1.371	12,7	–	46
1992	24.502	8.050	48,9%	2.042	18,6	–	68
1993	24.790	288	1,2%	2.066	18,6	–	69
1994	27.470	2.680	10,8%	2.289	20,4	–	76
1995	23.676	-3.794	-13,8%	1.973	17,3	–	66
1996	18.367	-5.309	-22,4%	1.531	13,3	–	51
1997	19.576	1.209	6,6%	1.631	14,0	–	54
1998	21.519	1.943	9,9%	1.793	15,3	–	60
1999	29.666	8.147	37,9%	2.472	20,8	–	82
2000	27.728	-1.938	-6,5%	2.311	19,3	–	77
2001	28.099	371	1,3%	2.342	19,3	91,9	78
2002	34.432	6.333	22,5%	2.869	23,4	105,2	96
2003	33.531	-901	-2,6%	2.794	22,5	97,8	93
2004	32.408	-1.123	-3,3%	2.701	21,3	91,1	90
2005	32.690	282	0,9%	2.724	21,3	88,5	91
2006	34.324	1.634	5,0%	2.860	22,1	89,2	95
2007	31.490	-2.834	-8,3%	2.624	20,4	77,9	87
2008	27.847	-3.643	-11,6%	2.321	17,5	64,6	77
2009	25.036	-2.811	-10,1%	2.086	15,6	54,8	70
2010	20.052	-4.984	-19,9%	1.671	12,5	41,2	56

Fonte: ISP/SESEG

Acima vemos o volume de ocorrências registradas de veículos (carros e motos) roubados em território fluminense. Assim como os registros de homicídios, esse é um crime cujo nível de subnotificação às autoridades policiais é bastante baixo, já que o

RO, em casos de roubo e furto, se constitui como documento necessário para que se consiga reaver o valor de veículos assegurados⁵⁷.

Durante o período apresentado acima, houve registro de 533.655 ocorrências, alcançando uma média anual de 26.683 roubos de veículo. Percebemos, ao analisar a série histórica, um aumento progressivo do número absoluto de veículos roubados ao longo de toda primeira década da distribuição, principalmente nos anos de 1999 e 2002, com aumento de 37,9% em relação ao ano anterior. Há de se ressaltar que a frota de veículos durante esse mesmo período também sofreu considerável acréscimo, o que pode, probabilisticamente, explicar parte desse aumento. Há diminuição do número de roubo de veículos a partir de 2007: desde então as diferenças percentuais têm sido bastante significativas, chegando a quase 20% em 2010 em relação ao ano anterior.

Conforme o cálculo da taxa de roubo de veículos por 100 mil habitantes, a série histórica nos mostra períodos de instabilidade, principalmente na primeira década da distribuição, com quedas a partir do ano de 2002. Mesmo com incremento populacional ao longo dos 20 anos apresentados, o ano de 2010 apresenta taxa semelhante àquela encontrada em 1991.

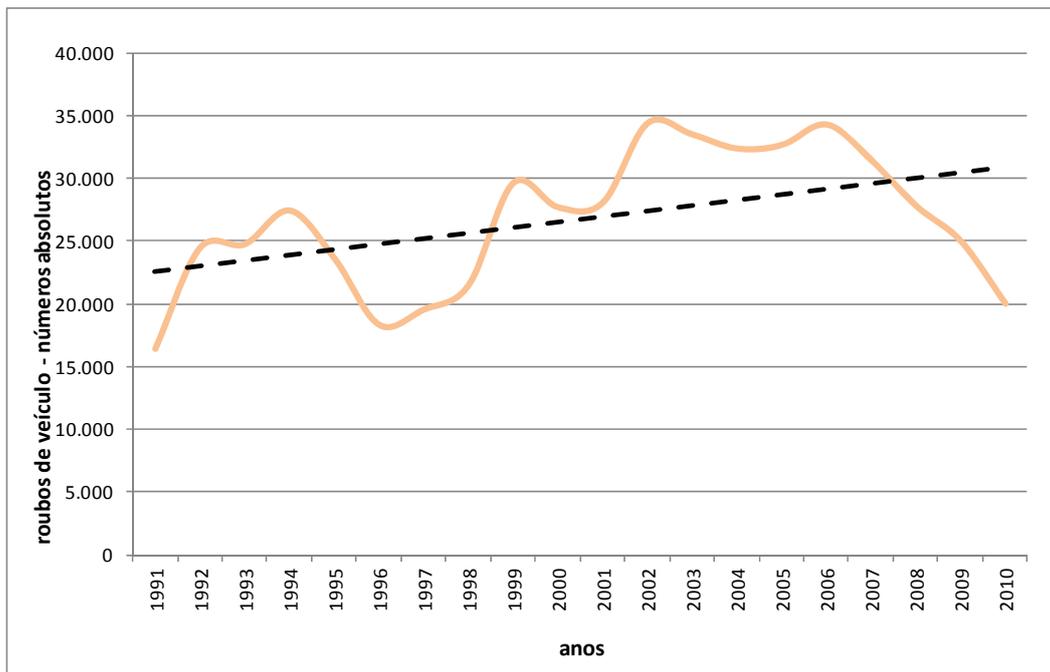
Também são apresentados os cálculos das taxas ponderadas pelo total da frota de veículos ativos no estado a partir de 2001. Para o cálculo anual, foram utilizadas informações a partir dos bancos de dados do DETRAN/RJ⁵⁸, sempre considerando a frota informada no mês de julho de cada ano. Nesse sentido, é possível perceber aumentos até 2007, quando as taxas começam a decrescer.

⁵⁷ Segundo Misse (2008), com base nas informações da Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização realizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2007, “os eventos que percentualmente mais são informados às delegacias de polícia são furto e roubo de veículos (91,4% e 78,4%) e roubo de itens de veículo (92,3%), provavelmente em virtude de exigências das seguradoras” (MISSE, 2008:149).

⁵⁸ Segundo a fonte de dados utilizada, ISP, essas informações são provenientes do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM, compiladas pela Consultoria de Informática do DETRAN/RJ.

Gráfico 5

Roubos de Veículo (números absolutos) – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)



Fonte: ISP/SESEG

Tabela 16

Roubos de Veículo (números absolutos) por AISP – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

AISP	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
1ª	571	555	496	388	244	328	321	237	3.140
2ª	486	417	340	349	427	548	504	316	3.387
3ª	4.302	3.556	4.255	3.636	3.299	2.866	2.093	1.794	25.801
4ª	432	690	469	516	327	338	361	185	3.318
5ª	169	194	172	183	168	144	156	93	1.279
6ª	1.456	1.667	1.628	2.107	2.006	1.509	1.295	641	12.309
7ª	1.105	882	918	1.351	1.505	1.500	1.513	1.250	10.024
8ª	143	85	69	79	123	222	237	146	1.104
9ª	5.917	6.587	6.393	5.889	5.014	3.895	3.678	3.176	40.549
10ª	89	49	30	33	30	37	42	30	340
11ª	43	33	17	44	39	25	36	18	255
12ª	882	767	866	1.035	1.151	1.174	1.100	837	7.812
13ª	72	111	67	65	73	66	69	48	571
14ª	1.877	1.857	2.568	3.243	3.075	2.020	1.449	1.506	17.595
15ª	2.335	2.721	2.491	2.603	2.103	2.534	2.336	1.995	19.118
16ª	2.813	2.795	2.745	2.551	2.096	1.580	1.316	1.131	17.027
17ª	1.185	849	644	818	410	415	393	356	5.070
18ª	913	1.084	913	1.054	1.066	958	635	323	6.946
19ª	64	54	44	43	70	60	55	8	398
20ª	2.693	2.043	1.743	1.987	2.218	2.081	2.036	1.709	16.510
21ª	668	651	710	1.047	1.046	815	997	721	6.655
22ª	1.621	1.520	1.796	1.668	1.311	1.222	901	711	10.750
23ª	231	160	124	100	136	220	196	72	1.239
24ª	303	238	231	256	234	205	214	174	1.855
25ª	206	170	203	214	216	203	260	183	1.655
26ª	54	61	38	51	31	34	44	27	340
27ª	338	363	233	223	220	219	200	158	1.954
28ª	136	96	66	96	99	89	89	85	756
29ª	9	6	6	3	5	8	6	6	49
30ª	39	42	19	26	20	28	22	23	219
31ª	485	383	357	496	626	532	544	312	3.735
32ª	182	150	134	156	195	352	315	269	1.753
33ª	34	27	25	26	42	36	20	22	232
34ª	197	205	151	142	140	157	194	150	1.336
35ª	364	340	232	261	319	251	205	176	2.148
36ª	9	0	4	6	8	7	8	6	48
37ª	54	70	38	50	23	18	44	27	324
38ª	85	56	27	26	26	21	24	25	290
39ª	969	874	1.034	1.084	846	695	668	724	6.894
40ª			394	419	503	435	460	382	2.593
Total	33.531	32.408	32.690	34.324	31.490	27.847	25.036	20.052	237.378

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG

Entre os anos de 2003 e 2010, foram computadas 237.378 ocorrências de roubo de veículo no estado do Rio de Janeiro. A média durante esse período é de 29.672 casos

anualmente. Com relação à flutuação dos dados, é possível perceber um aumento até o ano de 2006, com posterior decréscimo.

Quanto à análise espacial por AISP, é possível notar que as AISP 9 (Rocha Miranda) e 3 (Méier) são aquelas que possuem, nos oito anos estudados, a maior frequência acumulada de ocorrências de roubo de veículo do estado. Entretanto, a distribuição ano a ano mostra tendências de decréscimo. Ambas localizadas na capital fluminense, juntas somam 27,9% de todas as ocorrências do estado durante o período analisado.

Por outro lado, duas AISP do interior apresentam as menores quantidades desses registros: entre 2003 e 2007 apenas 48 ocorrências foram realizadas na AISP 36 (Santo Antônio de Pádua) e 49 na AISP 29 (Itaperuna). Vale ressaltar que, embora essas áreas abarquem diversos municípios e localidades cada uma, todas as circunscrições compreendidas já contam com Delegacias Legais.

Para que os dados apresentados possam ser melhor entendidos à luz da realidade, abaixo temos as informações pertinentes à frota de veículos no estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010.

Tabela 17

Frota de Veículos – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

	Frota	Diferença Absoluta	Diferença Percentual
2003	3.438.560	–	–
2004	3.568.584	130.024	3,6
2005	3.703.869	135.285	3,7
2006	3.861.030	157.161	4,1
2007	4.064.461	203.431	5,0
2008	4.337.812	273.351	6,3
2009	4.594.099	256.287	5,6
2010	4.895.676	301.577	6,2

Fonte: DETRAN/RJ. Disponível em <http://www.detran.rj.gov.br/_estatisticas.veiculos/>. Último acesso em março de 2012.

Para o cálculo total de veículos mostrado acima, segue-se a mesma metodologia de contabilização de frota descrita anteriormente, tomando o número de veículos emplacados no estado com base no mês de julho de cada ano. Com frota sempre crescente, o estado apresenta contagem que chega a quase 5 milhões de veículos no final da série. O maior incremento proporcional verificado, de 6,3%, foi no ano de 2008, havendo uma leve retração de crescimento no ano subsequente. Comparando os dados da tabela acima com os da anterior, é interessante notar que nos anos de maior crescimento da frota (de 2007 em diante) há também maior diminuição no número de roubos.

Tabela 18

Roubos de Veículo – Comparações 2003 a 2006 e 2007 a 2010

	2003-2006	2007-2010
Casos	132.953	104.425
Média por dia	92	73
Menor taxa no período	21,3	12,5
Maior taxa no período	22,5	20,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Com relação aos roubos de veículos, o governo Rosinha apresenta um panorama pior do que aquele encontrado no governo Cabral. Há diferença de quase 30 mil casos de roubos de veículos no período, e quase 20 carros roubados a mais quando analisamos a média diária. Mesmo com o aumento da frota, como mostrado acima, vemos que de 2007 em diante a tendência é de diminuição.

4.2.3. Roubos de Rua

Tabela 19

Roubos de Rua – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)

Ano	Janeiro a Dezembro	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	Média por mês	Taxa por 100 mil	Média por dia
1991	15.339			1.278	118,2	43
1992	15.624	285	1,9%	1.302	118,5	43
1993	14.502	-1.122	-7,2%	1.209	108,7	40
1994	16.412	1.910	13,2%	1.368	121,6	46
1995	16.507	95	0,6%	1.376	120,9	46
1996	17.791	1.284	7,8%	1.483	128,9	49
1997	20.086	2.295	12,9%	1.674	143,9	56
1998	17.457	-2.629	-13,1%	1.455	123,7	48
1999	20.886	3.429	19,6%	1.741	146,5	58
2000	27.524	6.638	31,8%	2.294	191,3	76
2001	35.610	8.086	29,4%	2.968	244,6	99
2002	37.700	2.090	5,9%	3.142	256,0	105
2003	36.669	-1.031	-2,7%	3.056	246,4	102
2004	39.836	3.167	8,6%	3.320	262,0	111
2005	52.338	12.502	31,4%	4.362	340,2	145
2006	64.665	12.327	23,6%	5.389	415,5	180
2007	77.337	12.672	19,6%	6.445	501,5	215
2008	86.574	9.237	11,9%	7.215	545,4	240
2009	88.495	1.921	2,2%	7.375	552,7	246
2010	78.536	-9.959	-11,3%	6.545	491,0	218

Fonte: ISP/SESEG

Os roubos de rua são aqueles que englobam três categorias: roubo a transeuntes, roubo de aparelhos celulares e roubo no interior de coletivos. De acordo com a tabela acima, que apresenta o panorama geral dos roubos de rua no estado nos últimos 20 anos, vemos que a frequência acumulada encontrada é de 779.888 casos. As notificações de roubo de aparelhos celulares foram colocadas em destaque a partir de 2001, quando elas somavam 44,8% das ocorrências totais dessa classificação. Embora atualmente esse panorama seja diferente – em 2010, na composição de roubos de rua, apenas 10% são referentes a aparelhos celulares, esse delito ainda é considerado como componente

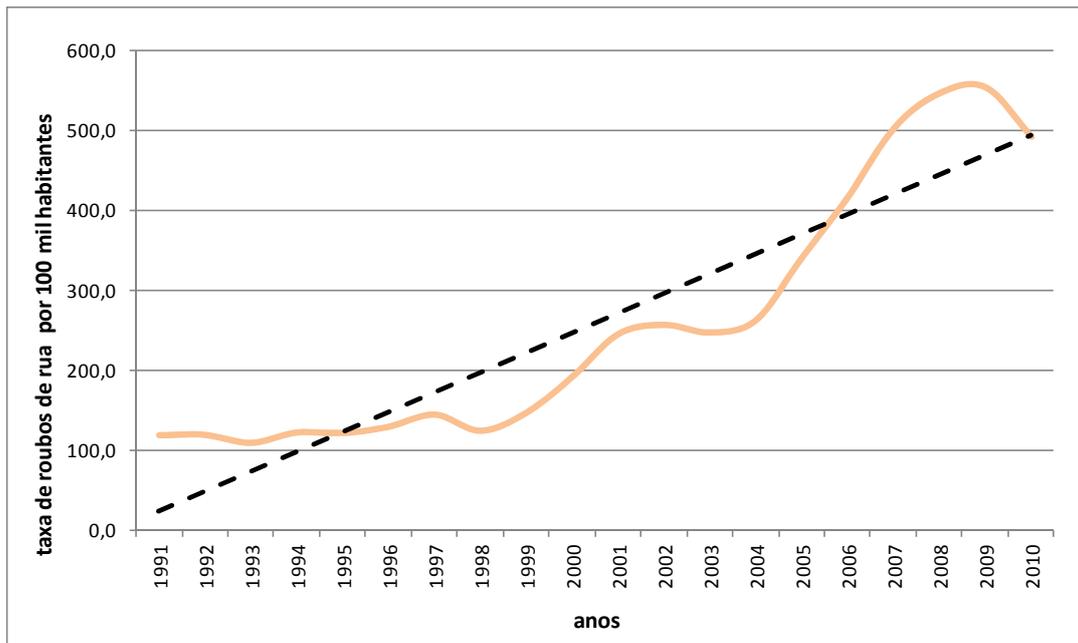
importante. No geral, verificamos um aumento expressivo desses tipos de notificação: ao longo de 20 anos, a casuística foi multiplicada por cinco, além de vermos poucos anos com retração dessas ocorrências.

Como percebemos conforme os dados acima, entre os anos de 2003 e 2010, foram encontradas, no total, 524.450 ocorrências de roubos de rua, de acordo com as estatísticas criminais oficiais do estado fluminense. Esses oito anos simbolizam 67,2% do total de dados disponíveis, desde 1991. No geral, ao analisarmos a série histórica, o número de registros desses delitos é expressivamente crescente até o ano de 2009. No ano posterior, no entanto, começa a ser percebida uma tendência de decréscimo, o que não ocorria desde 2003.

As taxas ponderadas pela população também apresentam aumentos progressivos, chegando ao pico de 552,7 casos de roubo de rua por 100 mil habitantes do estado no ano de 2009.

Gráfico 6

Roubos de Rua (taxa por 100 mil habitantes) – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)



Fonte: ISP/SESEG

Tabela 20

Roubos de Rua (números absolutos) por AISP – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

AISP	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
1ª	670	856	906	928	978	1.186	1.175	1.060	7.759
2ª	1.248	1.308	1.515	2.282	2.068	2.437	2.295	2.220	15.373
3ª	2.753	3.226	4.738	5.603	6.127	6.934	6.020	5.433	40.834
4ª	634	788	758	1.077	1.289	1.345	1.270	1.173	8.334
5ª	1.477	1.685	1.909	1.971	2.681	2.830	3.339	2.629	18.521
6ª	2.016	2.356	2.764	3.338	4.178	4.131	3.739	3.027	25.549
7ª	1.896	2.009	2.965	4.189	5.263	5.870	6.140	6.010	34.342
8ª	685	594	583	706	946	1.068	1.271	1.045	6.898
9ª	4.696	5.467	6.915	7.577	8.840	9.943	11.147	9.273	63.858
10ª	69	65	75	75	81	87	95	67	614
11ª	125	133	121	133	166	162	216	156	1.212
12ª	2.291	2.177	2.935	3.451	4.062	4.864	4.259	3.541	27.580
13ª	845	849	1.188	1.492	2.049	2.034	2.064	1.812	12.333
14ª	1.622	1.563	2.409	3.391	4.643	5.117	5.421	4.752	28.918
15ª	2.167	2.784	3.231	4.417	5.077	6.040	6.308	5.739	35.763
16ª	1.370	1.442	2.233	2.755	3.627	3.656	3.382	2.967	21.432
17ª	739	711	804	894	890	968	757	856	6.619
18ª	968	1.047	1.491	1.891	2.320	2.709	2.688	1.951	15.065
19ª	664	598	978	1.200	1.261	1.484	1.379	924	8.488
20ª	2.164	2.509	3.171	3.751	5.032	6.381	7.197	6.805	37.010
21ª	661	723	1.156	1.413	1.855	2.069	2.691	2.408	12.976
22ª	1.148	1.105	1.586	1.874	2.493	2.510	2.334	1.986	15.036
23ª	757	712	930	1.195	1.265	1.349	1.267	1.181	8.656
24ª	273	270	353	453	590	641	731	707	4.018
25ª	565	576	663	766	719	720	920	849	5.778
26ª	172	184	207	200	195	138	153	120	1.369
27ª	459	496	600	786	797	912	1.054	865	5.969
28ª	368	258	261	391	390	453	456	388	2.965
29ª	39	44	30	28	49	48	55	36	329
30ª	73	63	49	67	71	85	90	97	595
31ª	539	577	883	1.360	1.283	1.425	1.415	1.374	8.856
32ª	295	338	322	652	1.100	1.241	1.235	1.435	6.618
33ª	130	156	133	128	124	138	142	109	1.060
34ª	169	183	193	273	359	338	378	308	2.201
35ª	495	522	631	778	878	851	974	905	6.034
36ª	11	11	13	23	13	26	29	24	150
37ª	227	149	115	132	151	223	216	171	1.384
38ª	93	89	79	70	49	63	58	78	579
39ª	1.096	1.213	1.751	2.158	2.266	2.645	2.740	2.693	16.562
40ª			694	797	1.112	1.453	1.395	1.362	6.813
Total	36.669	39.836	52.338	64.665	77.337	86.574	88.495	78.536	524.450

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG

As AISP com maior número de ocorrências desses delitos, quando analisadas em separado, apresentam a mesma tendência observada nos dados totais do estado: há aumentos expressivos no número absoluto de casos até 2009, com posterior queda.

Nesse sentido, as AISP 9 (Rocha Miranda), 3 (Méier), 20 (Nova Iguaçu) e 15 (Duque de Caxias) apresentam números elevados até 2008 e 2009, havendo subsequente decréscimo, mesmo que tímido em alguns dos casos. Novamente, vemos as mesmas AISP citadas anteriormente na análise de outros delitos como aquelas que possuem os maiores números de registros de roubos de rua: as duas primeiras na Zona Norte da capital e as outras duas localizadas na Baixada Fluminense.

Quanto às áreas que possuem menores frequências de casos do estado, encontramos as AISP 36 (Santo Antônio de Pádua) e 29 (Itaperuna), ambas no interior fluminense. Apesar de apresentarem números absolutos bastante reduzidos, é necessário ressaltar que esses registros sofreram aumentos e decréscimos ao longo da série histórica, mostrando, assim, uma tendência menos homogênea do que aquela encontrada quando analisamos os dados acumulados do estado.

Tabela 21

Roubos de Rua – Comparações 2003 a 2006 e 2007 a 2010

	2003-2006	2007-2010
Casos	193.508	330.942
Média por dia	134	230
Menor taxa no período	246,4	491,0
Maior taxa no período	415,5	552,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Quando comparados os roubos de rua nos dois períodos aqui analisados, vemos que o número de casos registrados entre 2003 e 2006 é significativamente menor do que o número encontrado no período subsequente. Consequentemente, a média desses delitos por dia segue o mesmo padrão da série temporal. Mesmo quando ponderado pela

população, esse indicador apresenta altas taxas por 100 mil habitantes em ambos os períodos, embora essa seja ainda mais alta no período compreendido entre 2007 e 2010.

Dentre os indicadores analisados nesse trabalho, esse é o único que apresenta um panorama pior durante os anos do governo Cabral em relação ao governo anterior. Embora tenha havido aumento significativo no número absoluto de casos foi, isso pode também, dentre outros fatores, denotar maior interesse da população em registrar tais delitos.

4.2.4. Latrocínios

Tabela 22

Vítimas de Latrocínio – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)

Ano	Janeiro a Dezembro	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	Média por mês	Taxa por 100 mil	Média por dia
1991	205			17	1,6	1
1992	288	83	40,5%	24	2,2	1
1993	265	-23	-8,0%	22	2,0	1
1994	223	-42	-15,8%	19	1,7	1
1995	200	-23	-10,3%	17	1,5	1
1996	166	-34	-17,0%	14	1,2	0
1997	117	-49	-29,5%	10	0,8	0
1998	130	13	11,1%	11	0,9	0
1999	149	19	14,6%	12	1,0	0
2000	200	51	34,2%	17	1,4	1
2001	245	45	22,5%	20	1,7	1
2002	193	-52	-21,2%	16	1,3	1
2003	179	-14	-7,3%	15	1,2	0
2004	185	6	3,4%	15	1,2	1
2005	210	25	13,5%	18	1,4	1
2006	208	-2	-1,0%	17	1,3	1
2007	192	-16	-7,7%	16	1,2	1
2008	235	43	22,4%	20	1,5	1
2009	221	-14	-6,0%	18	1,4	1
2010	156	-65	-29,4%	13	1,0	0

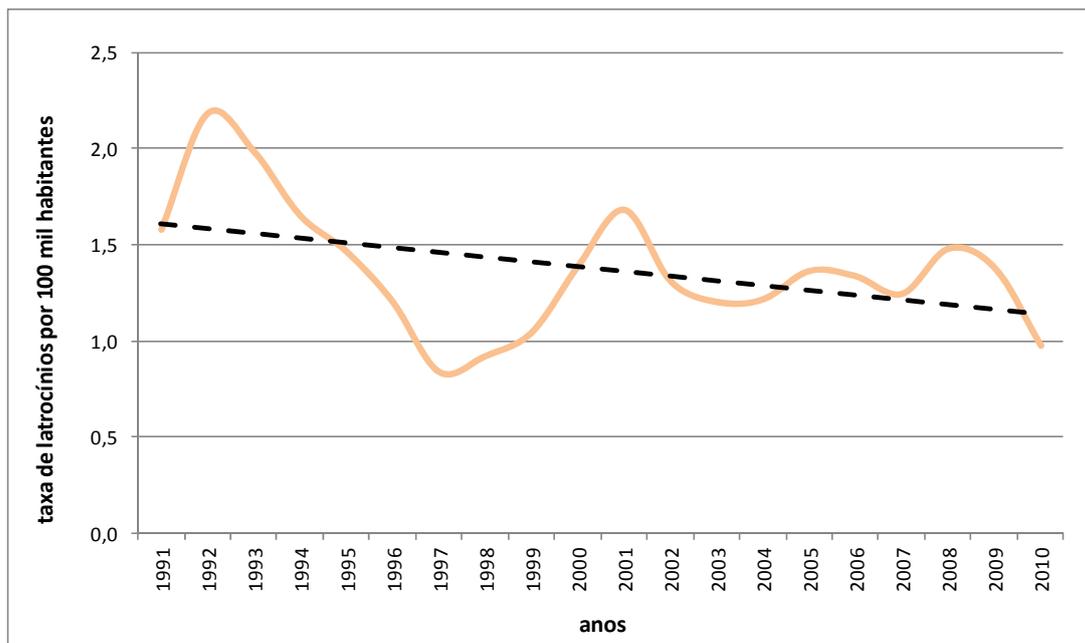
Fonte: ISP/SESEG

No estado do Rio de Janeiro, houve 3.967 vítimas de latrocínio ao longo da série histórica disponível de 20 anos. De acordo com as estatísticas divulgadas sobre esse delito no estado, vemos que seu número de vítimas se manteve razoavelmente estável ao longo dos anos da distribuição acima, com leve tendência de decréscimo. Apesar de se tratar, também, de um delito contra a propriedade material, aqui ele está contabilizado pelo número de vítimas, seguindo a metodologia utilizada para os casos de homicídio. Quando analisadas as diferenças em relação ao ano anterior, é possível perceber que há aumentos expressivos nos anos de 1992 e 2000. Já os decréscimos mais significativos são verificados em 1997 e 2010.

É necessário atentar para o fato de que a categoria “latrocínios” pode ser subestimada numericamente por conta de dificuldades de classificação desse delito por parte da Polícia Civil. Muitas das vezes podem ser realizadas duas ocorrências em separado: uma referindo-se ao homicídio (ou até mesmo à lesão corporal seguida de morte) e outra ao roubo, descaracterizando os latrocínios, portanto, por causa de classificações equivocadas. No entanto, esse delito deve ser considerado no âmbito desse trabalho, já que pode ser englobado pela categoria mais ampla de “letalidade violenta”, impactando o sentimento de insegurança da população.

Gráfico 7

Vítimas de Latrocínio (taxa por 100 mil habitantes) – Estado do Rio de Janeiro (1991 a 2010)



Fonte: ISP/SESEG

Tabela 23

Vítimas de Latrocínio (números absolutos) por AISP – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

AISP	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
1ª	3	1	3	6	0	0	6	1	20
2ª	2	2	2	2	3	1	2	1	15
3ª	19	20	10	19	16	14	13	6	117
4ª	2	6	0	3	2	5	0	2	20
5ª	1	2	3	3	3	6	1	1	20
6ª	7	9	10	8	6	11	7	4	62
7ª	6	5	6	13	16	11	12	15	84
8ª	2	5	8	6	3	6	5	3	38
9ª	28	17	22	23	22	14	20	14	160
10ª	4	0	2	1	1	3	2	0	13
11ª	3	0	0	2	1	2	1	0	9
12ª	7	5	6	6	5	16	25	9	79
13ª	2	0	1	0	2	3	1	0	9
14ª	11	4	5	4	13	15	8	6	66
15ª	7	16	22	9	15	12	21	9	111
16ª	3	11	8	18	10	6	9	8	73
17ª	1	2	0	1	2	5	1	2	14
18ª	2	2	0	8	3	3	1	1	20
19ª	0	6	2	10	0	0	1	2	21
20ª	14	14	18	16	8	19	13	12	114
21ª	7	3	9	7	4	5	4	4	43
22ª	4	9	6	2	1	4	7	7	40
23ª	1	2	1	2	1	3	2	1	13
24ª	7	4	3	3	6	8	6	8	45
25ª	6	4	12	10	16	8	7	4	67
26ª	2	3	1	1	0	3	3	1	14
27ª	1	7	2	0	1	0	4	1	16
28ª	2	0	1	2	4	2	1	2	14
29ª	1	0	0	0	0	7	4	3	15
30ª	0	3	3	0	0	4	1	0	11
31ª	1	1	0	0	3	3	2	2	12
32ª	3	4	2	3	8	8	6	5	39
33ª	3	1	5	2	1	1	2	1	16
34ª	1	3	8	3	2	3	1	0	21
35ª	4	9	15	5	4	7	8	2	54
36ª	1	1	0	0	1	3	2	0	8
37ª	0	0	0	0	2	2	1	5	10
38ª	1	2	0	1	1	1	3	2	11
39ª	10	2	11	8	3	5	5	9	53
40ª			3	1	3	6	3	3	19
Total	179	185	210	208	192	235	221	156	1.586

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG

Mesmo com número menor do que dos outros delitos aqui analisados, o número de vítimas de latrocínios alcançou 1.586 entre 2003 e 2010 no estado do Rio de Janeiro.

Esse número simboliza 40% do total de vítimas ao longo da série histórica de dados disponíveis (1991-2010). Com média de 198 vítimas por ano, vemos um aumento desse número até 2009 e posterior decréscimo.

A AISP 9 (Rocha Miranda) figura mais uma vez como a área com maior número de vítimas, somando 160 ao longo dos anos estudados. Em seguida, encontramos as AISP 3 (Méier) e 20 (Nova Iguaçu) no topo do *ranking*.

As AISP 36 (Santo Antônio de Pádua), 13 (Centro) e 11 (Nova Friburgo) apresentam o menor número de vítimas ao longo da série histórica: apenas 8 casos na primeira e 9 em cada uma das duas últimas, entre 2003 e 2010. Nesse caso, destacamos que uma das áreas com menor número de vítimas se encontra no centro da capital do estado, enquanto as duas outras abarcam localidades do interior do estado.

Tabela 24

Vítimas de Latrocínio – Comparações 2003 a 2006 e 2007 a 2010

	2003-2006	2007-2010
Vítimas	782	804
Média por dia	1	1
Menor taxa no período	1,2	1,0
Maior taxa no período	1,4	1,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Quando comparamos os períodos compreendidos nos dois governos analisados, vemos que o número total de vítimas de latrocínio é bastante semelhante. Apesar de alguns aumentos (principalmente em 2008) e retrações ao longo dos anos, as médias por dia permanecem no mesmo patamar, assim como as taxas por 100 mil habitantes. Lembrando que, comparativamente, a casuística desse delito é menor do que dos outros indicadores, vemos um fenômeno bastante estável quando comparamos os dois recortes temporais estudados.

4.3. ANÁLISE CRIMINAL: OUTRAS COMPARAÇÕES

Essa parte do trabalho se ocupará de algumas outras comparações possíveis de serem realizadas a partir das informações mostradas nas seções acima.

Para algumas das análises aqui explicitadas, primeiramente é necessário fazer a consideração de que não convém comparar delitos contabilizados por *casos* com aqueles contabilizados pelo número de *vítimas*. Dessa maneira, no geral, as comparações geográficas aqui feitas levarão em conta, primordialmente os pares homicídios dolosos-latrocínios, cuja divulgação dos dados é feita segundo o número de vítimas, e roubos de rua-roubos de veículo, cujos totais são relativos ao número de ocorrências registradas em delegacias de polícia judiciária.

Tabela 25

Ranking de AISP com Maiores Incidências – Homicídios Dolosos e Latrocínios (2003 a 2010)

Total (2003-2010)		2003-2006		2007-2010	
homicídios	latrocínios	homicídios	latrocínios	homicídios	latrocínios
20 ^a	9 ^a	20 ^a	9 ^a	20 ^a	9 ^a
9 ^a	3 ^a	9 ^a	3 ^a	15 ^a	3 ^a
15 ^a	20 ^a	15 ^a	20 ^a	9 ^a	20 ^a
7 ^a	15 ^a	7 ^a	15 ^a	7 ^a	15 ^a
14 ^a	7 ^a	14 ^a	7 ^a	14 ^a	7 ^a

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Com relação aos delitos contabilizados pelo número de vítimas, vemos que, das cinco AISP com maiores incidências criminais, quatro se repetem tanto para homicídios como para latrocínios. Como visto na tabela acima, entre 2003 e 2010 temos as AISP 20 (Nova Iguaçu), 9 (Rocha Miranda), 15 (Duque de Caxias) e 7 (São Gonçalo) no topo do ranking dos dois delitos mencionados. Quando separamos os dois períodos estudados,

vemos que elas permanecem nas mesmas posições, com exceção da incidência de homicídios do período 2007-2010, no qual a AISP 15 troca de posição com a AISP 9. Essas informações nos indicam que a criminalidade letal acomete as mesmas regiões do estado em ambos os governos estudados, havendo poucas mudanças significativas.

Tabela 26

Ranking de AISP com Maiores Incidências – Roubos de Rua e Roubos de Veículos
(2003 a 2010)

Total (2003-2010)		2003-2006		2007-2010	
roubos de rua	roubos de veículo	roubos de rua	roubos de veículo	roubos de rua	roubos de veículo
9ª	9ª	9ª	9ª	9ª	9ª
3ª	3ª	3ª	3ª	20ª	3ª
20ª	15ª	20ª	16ª	3ª	15ª
15ª	14ª	15ª	15ª	7ª	14ª
7ª	16ª	7ª	14ª	15ª	16ª

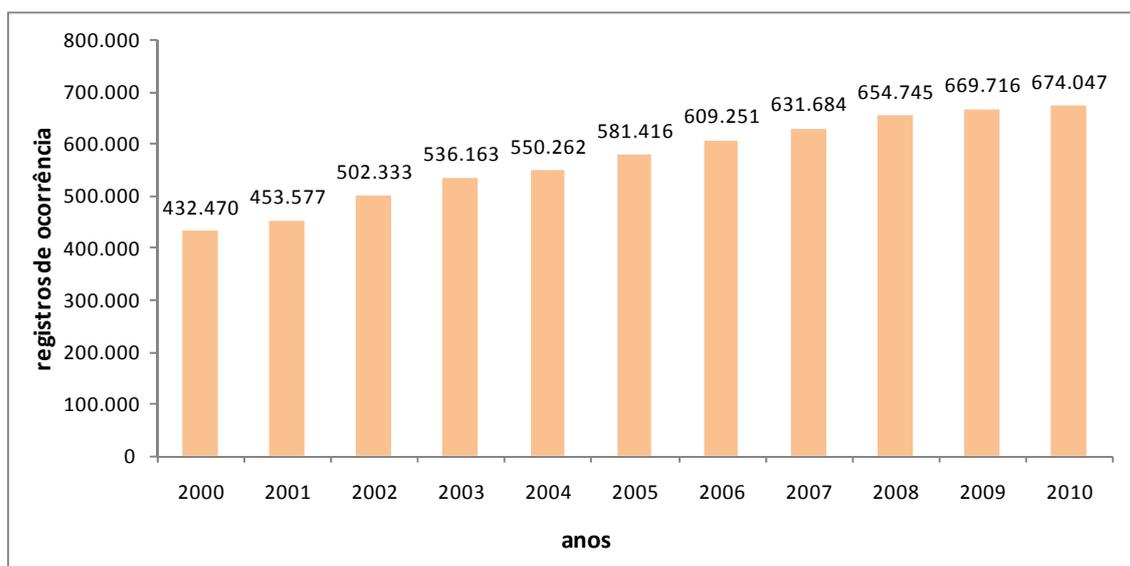
Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

No que se refere aos delitos contabilizados pelo número de casos, vemos que, das cinco AISP com maiores incidências criminais, três se repetem tanto para roubos de rua como para roubos de veículo, o que denota panorama apenas um pouco diverso em relação àquele encontrado para os crimes letais. Considerando o total dos anos analisados (entre 2003 e 2010), o topo do *ranking* dos dois delitos mencionados é ocupado pelas AISP 9 (Rocha Miranda), 3 (Méier), e 15 (Duque de Caxias). Quando comparados os dois períodos estudados, vemos as mesmas AISP ainda nos primeiros lugares, embora com diferenças de posições, como no caso dos roubos de veículo entre 2003 e 2006, quando as AISP 15 (Duque de Caxias), 14 (Bangu) e 16 (Olaria) trocam de lugar. Já com relação ao período entre 2007 e 2010, quando considerados roubos de

rua, a AISP 9 é a única que permanece na mesma posição. A partir dessas informações, apesar de mudanças nas posições, vemos que, assim como para homicídios e latrocínios, as incidências de roubos de veículo e roubos de rua ocorrem nas mesmas localidades. Ou seja, também vemos certa regularidade geográfica desses fenômenos.

Gráfico 8

Registros de Ocorrência – Estado do Rio de Janeiro (2000 a 2010)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do ISP/SESEG. Disponível em <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancoAnual2010.pdf>. Último acesso em março de 2012.

A tabela acima mostra a quantidade de registros de ocorrências policiais realizada entre 2000 e 2010. É possível notar números sempre crescentes de tais registros. Com relação aos períodos analisados neste trabalho, entre 2003 e 2006 temos o total de 2.277.092 ocorrências em todo estado, enquanto no período subsequente esse número sobe para 2.630.192.

Uma vez que dois dos indicadores aqui analisados são contabilizados pelo número de ocorrências, abaixo segue uma comparação da proporção de registro de tais delitos em relação ao total de registros de ocorrência policial no estado.

Tabela 27

Total de Registros e Registros de Roubos de Veículo e de Rua – Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2010)

2003-2006				2007-2010			
roubos de veículo		roubos de rua		roubos de veículo		roubos de rua	
abs	% de RO	abs	% de RO	abs	% de RO	abs	% de RO
132.953	5,8	193.508	8,5	341.803	13,0	330.942	12,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo ISP/SESEG.

Segundo a tabela acima, podemos notar que os registros de ocorrência relativos a roubo de veículos simbolizam 5,8% do total de ocorrências entre 2003 e 2006. No mesmo período, os roubos de rua contribuem com 8,5% do mesmo total. Juntos, os delitos chegam a 14,3%. Já no período compreendido entre 2007 e 2010, a proporção de registros desses delitos aumenta: juntos somam 25,6% do total de registros do estado, sendo o maior aumento aquele relativo a roubos de veículos, que dobrou.

Ainda com relação a roubos de veículos, há de se destacar que esse delito apresenta maior número absoluto de ocorrências entre 2003 e 2006, embora haja maior frota no período posterior. Contudo, é no período entre 2007 e 2010 que esse delito tem maior prevalência quando levado em consideração o total de registros de ocorrências (13,0%).

As informações apresentadas nesse capítulo contribuem para o entendimento das diferentes realidades encontradas durante os dois governos estudados. Até onde pôde ser verificado, levando em consideração as limitações tanto dos indicadores escolhidos

como do próprio uso das estatísticas criminais como indicativo da realidade social, o panorama criminal do estado do Rio de Janeiro encontrado durante o governo Cabral parece mais favorável à população do que aquele do governo anterior.

Tais resultados mais favoráveis devem ser interpretados à luz da maior capacidade de planejamento nesse setor específico da vida pública. Entretanto, os mesmos indicadores criminais, se analisados durante o *segundo* governo Cabral, demonstram que resultados positivos alcançados num primeiro momento de planejamento não foram sustentados no tempo. Como já dito, somente a dimensão do *planejamento* das ações governamentais não garante, necessariamente, bons resultados, e mais: bons resultados em médio e longo prazos. A necessidade de um real monitoramento de resultados que leve em consideração as múltiplas pontas do processo de execução de uma política ensejando em correções e ajustes dos rumos tomados são fundamentais para a eficácia das políticas. Obviamente, bons resultados não devem ser desconsiderados, mas a descontinuidade de certas práticas – ou a falta de práticas inovadoras ao longo do percurso – pode definitivamente prejudicar o êxito de políticas do ponto de vista do bem público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seção final deste trabalho se ocupará de tentar resumir as questões aqui levantadas. Para tal, seguem algumas comparações que podem ser feitas quando os governos de Rosinha Matheus e o de Sérgio Cabral são analisados com relação à segurança pública. Na verdade, o panorama delineado nos capítulos anteriores, principalmente no que se refere ao comportamento dos indicadores criminais do estado e na produção de políticas públicas nos dois governos, nos fornecem subsídios para algumas considerações, as quais serão aqui expostas.

Situação política

Primeiramente abordemos a situação política encontrada por cada um dos chefes do Executivo quando do início de seus mandatos. Rosinha Matheus foi sucessora de seu marido Anthony Garotinho no governo do estado, e trazia consigo uma herança política importante. Mesmo imaginando que sua eleição foi conseguida por conta dessa influência política, as críticas e oposições eram igualmente fortes.

No caso de Sérgio Cabral, sua imagem política de ex-presidente da ALERJ e detentor de outros cargos proporcionais anteriores, além da óbvia influência de seu pai, relator da Constituinte de 1988, lhe garantiu maior apoio institucional. Ainda, havia a expectativa da opinião pública de que ele seria o governante que “livraria” o estado do Rio de Janeiro de oito anos de mandato do casal campista. Em outras palavras, Cabral iniciou seu governo contanto com expectativas externas melhores do que Rosinha Matheus.

Com relação à atuação no âmbito do Legislativo, podemos afirmar que a composição da ALERJ se mostrou mais favorável ao governador eleito em 2006:

verificamos a presença de bancada partidariamente mais próxima, com mais deputados eleitos oriundos do partido de Cabral, o PMDB, ou de algum outro incluído na coligação vencedora. Essa situação compreende, inclusive, o próprio presidente da casa, Jorge Picciani. Nesse sentido, podemos imaginar um apoio institucional legislativo mais sólido que no governo anterior. Teoricamente, podemos supor que Cabral possuía mais trânsito com o Legislativo, o que poderia aumentar sua governabilidade e dar mais apoio a seus processos decisórios. Em resumo, o partido de Cabral elegeu também um número bastante relevante de deputados, formando, por conseguinte, uma bancada partidariamente favorável às decisões do governador.

Essa situação é diversa daquela verificada durante o governo Rosinha, quando, mesmo tendo elegido vários deputados filiados a seu partido à época, o PSB, esses não eram maioria absoluta. É interessante notar também como o PSB obteve resultados bem menos expressivos no pleito de 2007 que quatro anos antes. As 12 cadeiras conseguidas em 2002 se transformam em apenas três cargos durante a gestão de Cabral.

Com relação à gestão da segurança, durante os anos do governo Rosinha o estado assistiu a uma sucessão de secretários de segurança, inclusive o próprio marido da governadora. Ainda, em 2008, houve a prisão do então deputado estadual Álvaro Lins, do ex-Chefe de Polícia Civil durante seu mandato. A inconstância política verificada na cúpula da segurança pública entre 2003 e 2006 foi substituída pela permanência de apenas um secretário da pasta nos anos subsequentes. Com alguns abalos durante o percurso, Cabral terminou seu quadriênio com boa aceitação da opinião pública, se reelengendo, inclusive.

Mesmo não tendo sido foco deste trabalho a avaliação da opinião pública ou das repercussões da mídia acerca dos dois governantes e de suas respectivas gestões, a

reeleição de Cabral no pleito de 2010 indica um certo grau de aceitação que o governador obteve.

Desenho institucional

Com relação ao desenho institucional do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, algumas mudanças foram verificadas quando comparamos as duas legislaturas. Inicialmente, no governo Rosinha, havia a divisão entre órgãos da chefia do poder executivo e os órgãos de ação setorial do governo. À primeira vista, parece que foi feita uma certa distinção entre quais setores possuíam papel de destaque na gestão do estado. É interessante notar que os órgãos de chefia englobavam, dentre outras, três secretarias criadas naquele governo, a Secretaria de Estado de Integração Governamental – SEIG, a Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação – SARE e a Secretaria de Estado de Governo – SEGOV. Nesse sentido, podemos identificar uma preocupação com questões políticas e de gestão mais amplas, visto a necessidade de criação de pastas voltadas para temas como integração e interlocução do governo do estado com outras esferas de poder, além da questão de reestruturação da gestão, cuja importância também rendeu uma pasta própria. Obviamente, não é o intuito deste trabalho analisar qualquer aspecto relativo à eficácia ou efetividade de tais secretarias, mas, de toda forma, sua criação indica quais preocupações estavam presentes na agenda desde o início do mandato em 2003.

Ainda naquele governo, vemos a presença de secretarias como aquelas voltadas para a Ação Social (SAS), para Trabalho (SETRAB), e até mesmo uma outra, bastante específica, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense – SEDEB. Esses órgãos ou foram suprimidos no governo posterior ou sofreram modificações no seu escopo de atuação e/ou em sua nomenclatura. No caso da SETRAB

e da SEDEB, suas temáticas não foram absorvidas por outra pasta específica, ficando o estado do Rio de Janeiro sem, por exemplo, uma secretaria de trabalho desde o início do governo Cabral, em 2007.

Com relação às secretarias nas quais modificações foram verificadas, podemos citar como exemplo a de Saúde e a de Defesa Civil. Separadas em dois órgãos independentes durante o governo Rosinha, foram fundidas em meados do governo Cabral, aglutinando, entre outros órgãos, o Corpo de Bombeiros Militar a serviços de saúde *stricto sensu*. Uma consequência importante dessa fusão foi a nova responsabilidade por parte do CBM pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Emergência – SAMU, o que fez aumentar as responsabilidades da corporação, sem necessariamente integrá-la ao escopo da segurança pública vigente no estado fluminense.

Outra modificação encontrada diz respeito à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior – SEAAPI, que funcionou entre 2003 e 2006. Sua matéria foi englobada no governo seguinte pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca – SEDRAP, embora mantendo seu escopo básico de atuação. Ainda, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR, organizada durante o governo Rosinha, teve a questão do desenvolvimento urbano dela desmembrada e se transformou em Secretaria de Estado do Ambiente – SEA.

A criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH durante o governo Rosinha também é digna de nota. Com repercussão positiva, pois tratava-se de uma inovação do ponto de vista da preservação dos direitos humanos, essa secretaria foi mantida posteriormente, incorporando a dimensão da assistência social, consolidando-se em Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH.

Durante o governo Cabral houve ainda outras modificações. A Secretaria de Estado para Energia, Indústria Naval e do Petróleo – SEINPE foi transformada em Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – SEDEIS, tornando-se, teoricamente, mais ampla. O tema Lazer foi agregado à Secretaria de Esporte, mediante a criação da SEEL. Ainda naquele mandato, vemos a indicação de que a temática do turismo passou a ter papel de destaque na agenda do governo, muito provavelmente por conta dos iminentes eventos esportivos internacionais que se aproximavam à época, como os Jogos Panamericanos na cidade do Rio de Janeiro, em 2007. Nesse sentido, foi criada a Secretaria de Estado de Turismo – SETUR, por meio de um desmembramento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDET, em funcionamento desde o governo anterior.

Em resumo, há de ser comentado que a estrutura do governo Rosinha é mais setorizada do que a do Cabral, há mais ramificações, capilaridades, na organização do Poder Executivo. Isso pode ser verificado não só por conta da maior quantidade de secretarias existentes durante o mandato de Rosinha como também pela especificidade de algumas pastas, com temáticas bem específicas.

Com relação à gestão da segurança pública, além da mudança de nomenclatura – de SSP para SESEG, a principal alteração se refere ao DETRAN ser separado da segurança pública quando do início do governo Cabral. Outras pequenas modificações que chamam atenção são aquelas relativas aos três órgãos colegiados existentes durante o governo Rosinha: o Conselho Administrativo de Fundos, o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – CONSPERJ, e o Conselho Estadual de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – CETRAN⁵⁹. Com exceção do último, cujo funcionamento

⁵⁹O CETRAN não se trata de um conselho gestor setorial. Embora uma de suas atribuições seja elaborar normas de trânsito e fazer cumprir a legislação vigente, serve como órgão de mediação entre cidadãos e

pôde ser confirmado já que sua gestão é realizada regularmente pela Secretaria de Estado de Casa Civil desde o início do governo Cabral, não foram encontrados registros de funcionamento dos outros dois conselhos, havendo, somente, um decreto de previsão de funcionamento do CONSPERJ em meados de 2013. Com relação ao Conselho Administrativo dos Fundos, não foi possível encontrar vestígios de seu funcionamento, apenas os textos das leis que regularizam a gestão de tais fundos, como o FUNESSP (Lei nº2571/1996), o FUNESPOL (Lei nº1345/1988) e o Fundo Especial da Acadepol (Lei nº1276/1988)⁶⁰.

Uma outra modificação encontrada quando comparamos os desenhos institucionais das secretarias de segurança durante os dois governos estudados se refere ao aumento do número de subsecretarias encontrado no governo Cabral. Tal fato pode indicar uma agenda de setorização das questões de segurança do estado. Entretanto, os temas tratados em subsecretarias específicas entre 2007 e 2010, como por exemplo, Ensino, Valorização e Projetos Sociais, já eram abordados, de uma forma ou de outra, por outros órgãos internos da secretaria no governo anterior. Nesse caso em particular, enquanto durante o governo Rosinha a formação e qualificação dos profissionais de segurança do estado eram de responsabilidade do ISP, no governo Cabral essa temática ficou sob responsabilidade de uma subsecretaria específica.

Não podemos deixar de mencionar que, a partir do governo Cabral, a SESEG passou a desempenhar o importante papel de abarcar tanto a Ouvidoria das Polícias como a Corregedoria Geral Unificada. Anteriormente, como mencionado, alocadas na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, esses dois órgãos passaram a fazer parte, *formalmente*, da gestão da segurança pública no estado do Rio de Janeiro.

autoridades de trânsito em caso de infrações. Fonte: <www.cetran.rj.gov.br>. Último acesso em março de 2012.

⁶⁰Leis disponíveis em <www.jusbrasil.com.br>. Último acesso em março de 2012.

A despeito das modificações aqui descritas quando comparamos o organograma e as atribuições da secretaria de segurança nos dois períodos de tempo analisados, percebemos que não houve mudanças no *core* da gestão da secretaria, do ponto de vista do desenho institucional. Mesmo com a saída do DETRAN, a incorporação da Ouvidoria e da CGU e a desativação dos conselhos, o restante das atribuições e órgãos afiliados permaneceu o mesmo, sem reestruturações institucionais pujantes. Entretanto, a divisão da secretaria em mais subsecretarias para tratar especificamente de assuntos da agenda do governo aponta para uma gestão mais técnica e mais setorizada. Em outras palavras, duas estruturas semelhantes – ou uma estrutura com poucas modificações ao longo do tempo – podem resultar em *outputs* diferentes por conta de gestões diferentes.

Atuação do Legislativo e do Executivo e Gastos Públicos

Já no âmbito do fazer do governo, a atuação do Legislativo e do Executivo nos dois períodos estudados também merece destaque.

Quanto às matérias votadas no âmbito do Legislativo, suas Resoluções publicadas acerca do tema da segurança pública tratavam majoritariamente de homenagens a figuras públicas, nos dois governos. Apenas uma delas mencionava algum tópico mais específico desse tema tão amplo. Tanto as Emendas Constitucionais como as Leis Complementares e os Decretos Legislativos encontrados nos oito anos analisados falharam ao abordar especificamente a temática da segurança pública, o que pode sugerir poucas mudanças *drásticas* nesse campo, já que são produções legislativas importantes e basilares. Com relação à publicação das Leis Ordinárias nas quais se mencionava a temática ora estudada, percebemos que elas foram mais recorrentes durante os anos do governo Rosinha, e tratavam, especialmente, de questões voltadas aos profissionais de segurança pública. Diversamente, durante o governo Cabral, foram

encontradas mais leis que tratam de questões operacionais referentes ao funcionamento da segurança, em especial das instituições policiais.

Já com relação à própria atuação do Executivo, os dados compilados nesse trabalho também nos permitem apontar algumas diferenças entre as ações dos dois governadores aqui analisados. Durante o governo Cabral, foram encontrados mais atos do Executivo relacionados à *gestão* da segurança. Como exemplo, citamos a divisão do território em Regiões Integradas de Segurança Pública ou a própria implantação do Sistema de Metas e Acompanhamento de Indicadores. Por outro lado, quando analisamos a produção do Executivo durante o governo Rosinha é impossível não se impressionar com a quantidade de decretos repassando verbas. Como já discutido, não se pode descartar a possibilidade de que não houve políticas propositivas somente porque os decretos da governadora focavam a distribuição de verbas para outros órgãos da segurança pública, como a então SSP ou as próprias corporações policiais. Entretanto, não podemos deixar de mencionar a diferença de *agenda* verificada quando comparamos os dois mandatos.

Tanto a produção legislativa como a executiva estudadas apontam para preocupação com questões mais amplas durante o governo Cabral. Nesse sentido, temas como gestão e questões operacionais são mais recorrentes nesse período do que, por exemplo, créditos suplementares e melhorias para profissionais de segurança – questões também certamente relevantes, características do governo Rosinha. Apesar disso, como dito, as mudanças verificadas foram pontuais.

O mesmo é encontrado quando analisamos a melhor ferramenta disponível de planejamento dos dois governos, os planos plurianuais. Vemos que eles são pautados, no que se refere à temática da segurança pública, mais por ações operacionais do que por questões mais amplas de mudanças severas na parte do sistema de justiça criminal

que compete à secretaria de segurança do estado do Rio de Janeiro. Esse panorama não é alterado drasticamente ao longo do tempo, mesmo com um aumento crescente das receitas estaduais e federais, seguido também de posterior aumento crescente – em números absolutos – das despesas previstas nos PPAs para a segurança pública, mesmo que tenha sido mantida a proporção de despesas nessa área em relação a outras do estado ao longo da série histórica. Ainda, a estabilidade das dotações financeiras para cada uma das Unidades Orçamentárias da SSP/SESEG ao longo do tempo também demonstra poucas mudanças no desenho institucional de um governo para o próximo.

Análise Criminal

Mas para que tenhamos noção de algumas diferenças verificadas com relação aos resultados alcançados durante os dois governos, ao compararmos os indicadores criminais escolhidos (homicídios dolosos, roubos de veículo, roubos de rua e latrocínios), vemos algumas diferenças importantes para o estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, há de se notar o número sempre crescente de registros de ocorrência. Tal fato pode não ser necessariamente ruim. Parte de seu aumento pode ser gerada – probabilisticamente – pelo incremento populacional no período. Nesse caso, supomos que quanto maior a população maior a sua probabilidade de ser vitimada e, conseqüentemente, maior probabilidade de realização do registro dessa ocorrência numa Delegacia. Ainda, para além de um *real* aumento de criminalidade, aumento de registros de ocorrência pode estar diretamente relacionado à maior confiança no Estado e nas autoridades policiais, no sentido de que a população deposita nessas instituições alguma capacidade de mediar seus conflitos e solucionar seus problemas. Em áreas de grande influência de tráfico de drogas ou milícias, por exemplo, onde o Estado tem pouca ou

nenhuma atuação institucional, é mais fácil de entendermos o baixo acionamento da polícia.

Além do aumento verificado no número absoluto de RO no estado do Rio de Janeiro, vemos o mesmo acontecer a algum dos indicadores aqui analisados, como é o caso dos roubos de veículo e roubos de rua. Os roubos de veículo apresentam dados crescentes até 2006, havendo retração posterior, justamente quando a frota fluminense começa a aumentar em ritmo ainda mais acelerado. Em outras palavras, quando ponderamos pela taxa, vemos um real decréscimo na vitimização por esse delito. Diversamente, o aumento do número de casos de roubos de rua não gerou decréscimo nas taxas: os números verificados durante o governo Cabral sugerem delitos em franco descontrole, além da necessidade de um policiamento ostensivo que dê conta desse tipo de vitimização. No último ano da série histórica, vemos um decréscimo, mas não o suficiente para compensar o aumento verificado nesse governo em relação ao anterior. Ou seja, quando consideramos o indicador roubos de rua, o panorama encontrado durante os anos do governo Rosinha é mais favorável à população fluminense.

Com relação a homicídios dolosos, o panorama verificado é diferente: houve um número decrescente de vítimas, o que contribuiu para que as taxas verificadas durante o governo Rosinha sejam bem superiores àquelas vistas durante os anos do governo Cabral. O mesmo acontece com os latrocínios verificados no estado: decréscimo de números absolutos de vítimas e taxas mais favoráveis durante o mais recente governo.

Esses resultados devem ser vistos também à luz do Sistema de Metas implementado pelo governo Cabral. Por meio da análise dos indicadores, é possível perceber que houve uma diminuição da criminalidade no estado do Rio de Janeiro, com maior ênfase a partir de 2009, ano de início do monitoramento. A ideia original de planos integrados a serem implementados tanto pela Polícia Militar como pela Polícia

Civil, parecem ter gerado, do ponto de vista dos indicadores criminais, resultados positivos no estado. A partir do planejamento de metas, que refletem um primeiro esforço em direção a mudanças na gestão da segurança pública fluminense, vemos um impacto – ao menos no nível *macro* – que agrega qualidade de vida à população.

Mesmo com a melhora dos indicadores, a distribuição espacial das estatísticas da criminalidade fluminense aponta para certa *estabilidade geográfica* com relação às áreas de maior incidência. Em outras palavras, durante os oito anos estudados, vemos as mesmas áreas afetadas. Independente do governo, ou de seu recorte temporal, as áreas mais vulneráveis socialmente se repetem, ao longo da série histórica, no topo do *ranking* da criminalidade, sugerindo uma carência de medidas focalizadas. Os claros padrões espaciais de criminalidade violenta que puderam ser delineados com base nas informações aqui mostradas devem ser considerados como insumo fundamental para um planejamento de políticas públicas de segurança que almeja ser eficaz e eficiente.

No entanto, até um sistema bem elaborado e inovador como o de acompanhamento de metas de indicadores criminais no estado pode ser comprometido se outros pré-requisitos institucionais não forem satisfeitos. Um êxito em curto prazo, como o que foi de fato verificado, não se sustentou ao longo do tempo, carecendo ou de estabilidade ou de modificações que garantissem seu sucesso na redução da criminalidade por mais tempo.

Impactos da ação política

Reconhecendo o impacto da ação pública nos indicadores criminais do estado do Rio de Janeiro, seria bastante apropriado resgatar autores já bastante citados ao longo desse trabalho.

Soares e Guimarães (2011), ao analisarem brevemente os índices de criminalidade violenta no estado do Rio de Janeiro, desde 1991 até 2010, concluem que mudanças de governos estaduais são, geralmente, acompanhadas por mudanças nas tendências de tais indicadores. Resumindo, segundo os autores “*bom governos salvam vidas – muitas vidas!*” (SOARES & GUIMARÃES, 2001:11). Em sua análise, as políticas públicas têm papel de destaque: independentemente de outras variáveis que podem ter impacto nas taxas de criminalidade, como desenvolvimento econômico e redução da desigualdade social, esses são resultados vislumbrados em longo prazo, enquanto transições do executivo estadual impactam a criminalidade em pouco tempo.

Sapori (2007) também parte do mesmo pressuposto em suas análises. As motivações que levam à criminalidade são obviamente importantes e devem ser levadas em consideração, mas esses elementos culturais não inviabilizam que intervenções governamentais reduzam a criminalidade. Ou seja, mesmo que as políticas de segurança não resolvam o problema da desigualdade no Brasil, elas podem, sim, contribuir para que haja redução da criminalidade. Nas palavras de Sapori:

(...) certamente não se pode afirmar com exatidão até que ponto a gerência eficiente da política de segurança pública é capaz de impactar os níveis de criminalidade. Mas não se deve descartar a priori essa possibilidade, apegando-se a uma perspectiva essencialmente estruturalista do fenômeno criminoso. A gestão do sistema de justiça criminal pode exercer impacto, sem dúvida alguma, na incidência da criminalidade (SAPORI, 2007:128).

Ainda, há outras problemáticas relevantes que não foram inseridas ou analisadas aqui. Entretanto, pôde ser visto no trabalho apresentado que os momentos nos quais houve mais investimento, não somente financeiro, mas outros *efforts*, puderam ser percebidos impactos nos registros criminais.

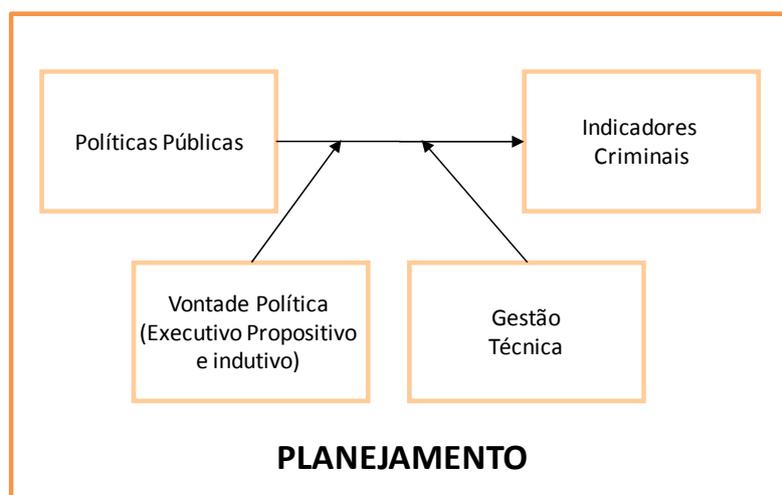
Outra faceta importante que contribuiu para a melhoria dos indicadores criminais no Rio de Janeiro diz respeito ao esforço em direção a uma gestão mais técnica. “A experiência recente da política de segurança pública implementada no Rio de Janeiro é bastante ilustrativa das disputas em torno da competência e do saber técnicos na área do controle da criminalidade” (SAPORI, 2007:110).

E o autor vai além: a melhoria nas taxas de criminalidade de alguns estados por ele observados se deve a dois aspectos: vontade política e gestão técnica com uso de informações. E isso fez a diferença no governo Sérgio Cabral. Essa variáveis intervenientes influenciam a relação entre políticas públicas e (melhoria dos) indicadores criminais no estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, insistimos que a faceta do planejamento das políticas deve ser algo maior que uma gestão meramente técnica. Para além disso, a gestão técnica deveria *estar contida* na dimensão do planejamento das ações, como no esquema abaixo, baseado nos dados encontrados:

Figura 12

Modelo de Planejamento



Fonte: Elaboração própria.

Assim, embora o governo Sérgio Cabral apresente resultados mais favoráveis, ao menos do ponto de vista da análise criminal, é possível afirmar que não houve mudanças estruturais contundentes no desenho institucional da gestão da segurança pública no estado do Rio de Janeiro. A lógica do confronto no campo da segurança pública, já presente no estado em meados dos anos 90, indica que não houve rupturas consistentes no modelo punitivo (com encarceramento em massa) e militarizado das polícias, cujos enfrentamentos estão majoritariamente ligados ao tráfico de drogas. A ótica do *inimigo* é encontrada de alguma forma nos dois governos e ambos operaram nesse modelo de gestão.

Até poderíamos argumentar outros motivos explicativos para a queda dos indicadores de criminalidade no estado no Rio de Janeiro, como, por exemplo, a melhoria nos indicadores sociais no estado (o que ocorreu desde o início da década de 2000) e a queda na criminalidade violenta em âmbito nacional. Em verdade, avançou-se, talvez, *conceitualmente* na questão do planejamento, o que contribuiu, pelo que foi percebido, para uma gestão mais eficaz, apesar da inquietação sobre se as mudanças foram em direção à melhora no planejamento *per se* ou a uma *cultura* de planejamento.

Ademais, os arranjos políticos pactuados durante o segundo período aqui analisado parecem melhor “arrumados”, com apoio do governo da capital e articulações com a União, fazendo funcionar o pacto federativo. Nesse ponto, o *sucesso* da gestão da segurança durante esse governo, mesmo sem grandes modificações nas corporações policiais e na estrutura organizacional da segurança, é um dos fatores que pode ser apontado como propulsor dos impactos positivos verificados nas ocorrências criminais. Entretanto, vemos que a teoria institucionalista somente não dá conta de explicar tal *sucesso*: a dimensão política se sobrepõe – e ganha espaço – em muitos momentos às próprias políticas públicas, politizando-as

A interveniência dos elementos mostrados na figura anterior nas políticas públicas de segurança ajudaram, sim, a diminuir os indicadores⁶¹. Entretanto, mesmo que tenhamos identificado que o governo Cabral tenha tido resultados mais positivos que o anterior, ambos os governos demonstraram, na área da segurança pública, um baixo grau de institucionalização em relação a suas políticas. Dimensões como planejamento, engenharia institucional e avaliação do que é executado foram em vários momentos deixadas de lado em ambos, embora com graus diferentes, em prol do imediatismo de suas políticas. Ações descoordenadas e moderados graus propositivos dos executivos e legislativos são encontrados durante os oito anos estudados. Essa análise de política pública demonstra, inclusive, a nós, pesquisadores, a inexistência de um modelo paramétrico único, icônico. As ações encontradas em ambos os governos refutam esse ideal de modelo de ação política, com cunho puramente racional, lógico, o que dá pistas sobre a heterogeneidade desse campo de estudo.

As ações dos governos apontam a necessidade dos analistas compreenderem melhor outras dimensões além de “segurança pública” *stricto sensu*, colocando em pauta se essas práticas governamentais não funcionam em longo prazo por conta de seu *approach* reduzido, focado, quando deveriam ser englobadas numa política social mais ampla. A questão seria se além de políticas específicas de combate à criminalidade (como operações policiais em comunidades específicas ou inauguração de delegacias, por exemplo) outras dimensões fossem levadas em consideração (dimensão social, econômica, questões de cidadania, etc.), maximizando as chances de intervenção positiva dos governos na qualidade de vida dos cidadãos do estado.

⁶¹ Sempre lembrando que a metodologia de compilação dos dados do ISP não mudou ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. & COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **Revista Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v.10 n.3, jul./set. 1996.

ANDRADE, Mônica Viegas & PEIXOTO, Betânia Totino. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle de criminalidade no Brasil. In: BEATO, Cláudio (org). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3). São Paulo, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 40. São Paulo, 1999.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51. São Paulo, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

AZIZ FILHO & ALVES FILHO, Francisco. **Paraíso Armado – Interpretações da violência no Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora Garçon, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina: Um Guia de Recursos para Municípios**, 2003.

BARRETO, Maria Inês. As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. Reforma do Estado e Política Social no Brasil: Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental. **Caderno de Pesquisa UNICAMP**. São Paulo: n.31, 1998.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

BEATO, Cláudio & REIS, Ilka. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BEATO, Cláudio(org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BEATO, Cláudio & ASSUNÇÃO, Renato. Sistemas de informação georreferenciados em segurança. In: BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BEATO, Cláudio, RABELO, Karina & OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Reforma Policial no Brasil. In: BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; & ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo Em Perspectiva**, 18(1): 119-131. São Paulo, 2004.

BORGES, Doriam & DIRK, Renato. Compreendendo os Dados de Violência e Criminalidade. In: TEIXEIRA, Paulo Augusto & CORREA, Roberta de Mello. **Polícia**

e Comunidade: temas e desafios na implantação de Conselhos Comunitários de Segurança. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2006.

CAMARGO, Aspásia. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant e CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CAMPAGNAC, Vanessa. **Participação social e política em conselhos gestores depolíticas públicas do município do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado defendida na Escola Nacional de Ciências Estatísticas/IBGE, *mimeo*, 2007.

CAMPAGNAC, Vanessa. Gestão da Segurança Pública. In: RIBEIRO, Ludmila. **Curso de qualificação para a Guarda Municipal.** Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, nº 5, ano 3. São Paulo, 2006.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva** v. 17, nº 3-4. São Paulo, jul./dez., 2003. p. 185-197.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências do Sistema Único de Saúde. **Sociologias**. Porto Alegre: ano 4, n.7. 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova**, nº 65. São Paulo, mai./ago. 2005.

DURANTE, Marcelo & BORGES, Doriam. Avaliação e desempenho em segurança pública. **Segurança, Justiça e Cidadania**. Ministério da Justiça, ano 3, nº5. Brasília: Senasp, 2011.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do estado – a reforma do estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ROCHA, Denise & BERNARDO, Maristela (orgs.). **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Instituto de Estudos Socioeconômicos: Brasília, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51. São Paulo, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2008.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, ago./set. 2009.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista de Administração Pública**, n.5, v. 35. Rio de Janeiro, 2001.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, ago./set. 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21. Brasília, jun. 2000.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira & RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Continuidades e

perspectivas. **Boletim de Políticas Sociais:Acompanhamento e Análise. Vinte Anos de Constituição Federal.** Nº17, vol.3, cap.3., IPEA, Brasília, 2009.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** Porto Alegre: Artmed, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

ILANUD. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança.** 2002. Disponível em <<http://www.observatorioseguranca.org/pdf/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>>. Último acesso em abril de 2012.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

JANUZZI, Paulo. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, nº 36(1). Rio de Janeiro, jan./fev. 2002.

JANUZZI, Paulo. A importância dos indicadores na elaboração de diagnósticos para o planejamento do setor público. **Segurança, Justiça e Cidadania.** Ministério da Justiça, ano 3, nº5. Brasília: Senasp, 2011.

LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, NuriaCunill (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 26, nº 104, out./dez. 1989.

LIMA, Renato Sérgio de. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança

pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, jul. 2009.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LEMGRUBER, Julita. **Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia**. 2004. Disponível em <http://www.fireball.com.br/demo/cesec/wp-content/uploads/2011/06/Julita_Associacao_Brasileira_de_Ciencias1.pdf>. Último acesso em fevereiro de 2012.

LEVY, EVELYN. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LUBAMBO, Catia W.& COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v.4. 2004.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza & SOUZA, Edinilsa Ramos de (orgs.). **Missão investigar – entre o ideal e a realidade de ser policial**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, SOUZA, Edinilsa Ramos de & CONSTANTINO, Patrícia (orgs.). **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2008.

MIRANDA, Ana Paula; PAES, Vivian Ferreira & FREIRE, Letícia de Luna. **Levantamento sobre órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública nos municípios do estado do Rio de Janeiro**. Armazém de Dados. Instituto Pereira Passos, julho de 2008. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/2307_levantamento%20gest%C3%A3o%20de%20seguran%C3%A7a%20p%C3%ABblica%20erj.PDF> Último acesso em abril de 2012.

MISSE, Michel. Vitimização e estatísticas policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2006/2007: uma análise preliminar. In: DUARTE, Mario Sérgio de Brito (Coord.). **Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007**. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

MORAES, Bismael B. **As guardas municipais e a segurança pública**. Disponível em <<http://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2009.

NASCIMENTO, Andréa Ana do & CORRÊA, Roberta de Mello. **Não logrei êxito: práticas policiais na Delegacia Legal**. 2006. Disponível em <<http://www.uff.br/nufep/Andrea4.pdf>>. Último acesso em março de 2009.

NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Conselhos Municipais: Instrumentos para a Descentralização? In: IBAM. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização – um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3). São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, nº 40(1). Rio de Janeiro, mar./abr. 2006.

PAIM, Jairnilson Silva et al. Política pública e controle da violência: um estudo de caso na cidade de Salvador, Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 25 (3). Rio de Janeiro, mar. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009.

PETRONILHA, Leonardo da Silva. **A Política de Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Ouvidoria da Polícia e Corregedoria Geral Unificada – estratégias de controle social no Estado democrático de direito (1999-2006)**. Niterói: Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal Fluminense, *mimeo*, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

REIS, Elisa. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51. São Paulo, fev. 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, nº 19. Curitiba, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F. e PAOLI, M.C. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, Antônio Roberto Silva; NASCIMENTO, Elisângela Santana; OLIVEIRA, Fânia Santos de & SANTOS, Gilvan Edson de Souza dos. **Políticas Públicas Locais – Sistema Único de Segurança Pública - SUSP**, 2006. Disponível em <http://artigocientifico.uol.com.br/uploads/artc_1232656105_24.pdf>. Último acesso em abril de 2012.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil – Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**, v. 2, nº 1, Belo Horizonte, jan. 2011.

SENTO-SÉ, João Trajano (coord.) **Condições de trabalho e formação das polícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência-FAPERJ, 2010.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Cláudio (org). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SILVA, Ari de Abreu. **Coordenação, racionalidade e política pública: uma análise do processo decisório dos municípios das capitais – 1965/1975**. Tese de Mestrado, 1979, *mimeo*.

SOARES, Luis Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61). São Paulo, 2007.

SOARES, Gláucio A. D. **As quedas: objeto necessário de políticas públicas, parte inseparável da segurança pública**, 2011. Disponível em <<http://conjunturacriminal.blogspot.com.br/2011/05/idosos-quedas-matam-muito-mais-do-que.html>>. Último acesso em abril de 2012.

SOARES, Gláucio A. D. e GUIMARÃES, Tatiana. Políticas Públicas contam! **Em Debate**, v. 2, nº 1, Belo Horizonte, jan. 2011.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, nº 2, São Paulo: 2004.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51, São Paulo, fev. 2003a.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, nº 39, 2003b.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16. Porto Alegre, jul./dez., 2006.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza e PAES, Vivian Ferreira. As competências do Estado na segurança pública. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de & TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (orgs.). **Polícia e comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Modelos de Polícia Comunitária e Policiamento Preventivo**. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

TINOCORA, Dinah dos Santos. Análise Sequencial de Políticas Públicas nas abordagens da Ciência Política e da Gestão (Management). **Cadernos Ebape**, v. 8, nº 1, artigo 11. Rio de Janeiro, mar. 2010.

TREVISAN, Andrei Pittol & VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, nº 42(3). Rio de Janeiro, mai./jun. 2008.

Sites Consultados

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – www.alerj.rj.gov.br

Instituto de Segurança Pública - www.isp.rj.gov.br

Ministério da Justiça - www.mj.gov.br

Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - www.policiacivil.rj.gov.br

Polícia Ferroviária Federal - www.policiaferroviariafederal.com.br

Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - www.policiamilitar.rj.gov.br

Secretaria de Estado de Segurança - www.seguranca.rj.gov.br

Secretaria Nacional de Segurança Pública - www.mj.gov.br/Senasp

Tribunal Superior Eleitoral - www.tse.jus.br

ANEXO I

Quadro 27

Implantação das Delegacias Legais – Estado do Rio de Janeiro (1999 a 2011)

	DP	LOCAL	INAUGURAÇÃO/ FUNCIONAMENTO
1	005ª DP	MEM DE SÁ	23/03/1999
2	006ª DP	CIDADE NOVA	22/11/1999
3	010ª DP	BOTAFOGO	29/11/1999
4	077ª DP	ICARAÍ	02/03/2000
5	134ª DP	CAMPOS	06/07/2000
6	024ª DP	PIEDADE	10/08/2000
7	014ª DP	LEBLON	13/09/2000
8	DEAM	JACAREPAGUÁ	16/11/2000
9	041ª DP	TANQUE	22/11/2000
10	DEAM	CENTRO	21/12/2000
11	019ª DP	TIJUCA	23/12/2000
12	012ª DP	COPACABANA	29/12/2000
13	015ª DP	GÁVEA	24/01/2001
14	DECON	GAVEA	24/01/2001
15	021ª DP	BONSUCESSO	24/04/2001
16	071ª DP	ITABORAÍ	09/05/2001
17	106ª DP	ITAIPAVA	23/05/2001
18	DAIRJ	ILHA DO GOVERNADOR	06/07/2001
19	007ª DP	SANTA TEREZA	26/07/2001
20	054ª DP	BELFORD ROXO	26/07/2001
21	056ª DP	COMENDADOR SOARES	26/07/2001
22	DEAM	BELFORD ROXO	26/07/2001
23	DPCA	CENTRO	26/07/2001
24	082ª DP	MARICÁ	15/08/2001
25	035ª DP	CAMPO GRANDE	16/08/2001
26	108ª DP	TRÊS RIOS	16/08/2001
27	165ª DP	MANGARATIBA	16/08/2001
28	DEAM	OESTE	16/08/2001
29	017ª DP	SÃO CRISTOVÃO	30/08/2001
30	022ª DP	PENHA	30/08/2001
31	028ª DP	CAMPINHO	30/08/2001
32	078ª DP	FONSECA	30/08/2001
33	100ª DP	PORTO REAL	06/09/2001
34	018ª DP	PRAÇA DA BANDEIRA	25/09/2001
35	025ª DP	ENGENHO NOVO	26/09/2001
36	030ª DP	MARECHAL HERMES	26/09/2001
37	058ª DP	POSSE	26/09/2001
38	062ª DP	IMBARIÊ	26/09/2001

39	037ª DP	ILHA DO GOVERNADOR	22/11/2001
40	074ª DP	ALCÂNTARA	22/11/2001
41	DEAM	VOLTA REDONDA	11/12/2001
42	032ª DP	TAQUARA	12/12/2001
43	013ª DP	IPANEMA	28/12/2001
44	057ª DP	NILÓPOLIS	28/12/2001
45	COINPOL	CENTRO	04/02/2002
46	044ª DP	INHAÚMA	05/02/2002
47	141ª DP	SÃO FIDÉLIS	22/03/2002
48	129ª DP	IGUABA	25/03/2002
49	034ª DP	BANGU	30/03/2002
50	009ª DP	CATETE	01/04/2002
51	020ª DP	VILA ISABEL	05/04/2002
52	040ª DP	HONÓRIO GURGEL	05/04/2002
53	066ª DP	PIABETÁ	05/04/2002
54	125ª DP	SÃO PEDRO DA ALDEIA	05/04/2002
55	135ª DP	ITAOCARA	05/04/2002
56	137ª DP	MIRACEMA	05/04/2002
57	138ª DP	LAJE DO MURIAÉ	05/04/2002
58	139ª DP	PORCIÚNCULA	05/04/2002
59	144ª DP	BOM JESUS DO ITABAPOANA	05/04/2002
60	157ª DP	TRAJANO DE MORAIS	05/04/2002
61	CORE	CENTRO	22/07/2002
62	097ª DP	MENDES	26/03/2003
63	094ª DP	PIRAÍ	24/04/2003
64	146ª DP	GUARUS	04/07/2003
65	090ª DP	BARRA MANSA	26/01/2004
66	099ª DP	ITATIAIA	26/01/2004
67	101ª DP	PINHEIRAL	26/01/2004
68	168ª DP	RIO CLARO	26/01/2004
69	063ª DP	JAPERI	27/01/2004
70	096ª DP	MIGUEL PEREIRA	27/01/2004
71	023ª DP	MÉIER	28/01/2004
72	061ª DP	XERÉM	28/01/2004
73	036ª DP	SANTA CRUZ	02/02/2004
74	DRCI	CENTRO	01/07/2004
75	043ª DP	PEDRA DE GUARATIBA	26/07/2004
76	136ª DP	SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	26/08/2004
77	155ª DP	SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	26/08/2004
78	DEAT	LEBLON	30/12/2004
79	143ª DP	ITAPERUNA	12/03/2005
80	156ª DP	SANTA MARIA MADALENA	16/03/2005
81	112ª DP	CARMO	17/03/2005
82	016ª DP	BARRA DA TIJUCA	23/05/2005

83	033ª DP	REALENGO	13/06/2005
84	DRFA	LEPOLDINA	04/07/2005
85	167ª DP	PARATI	08/07/2005
86	127ª DP	ARMAÇÃO DOS BUZIOS	30/08/2005
87	105ª DP	PETROPOLIS	01/09/2005
88	073ª DP	NEVES	26/10/2005
89	026ª DP	TODOS OS SANTOS	28/11/2005
90	142ª DP	CAMBUCI	06/06/2006
91	111ª DP	SUMIDOURO	30/06/2006
92	089ª DP	RESENDE	23/08/2006
93	038ª DP	BRAS DE PINA	27/10/2006
94	093ª DP	VOLTA REDONDA	16/11/2006
95	092ª DP	RIO DAS FLORES	17/11/2006
96	159ª DP	CACHOEIRAS DE MACACU	17/11/2006
97	124ª DP	SAQUAREMA	23/11/2006
98	050ª DP	ITAGUAÍ	01/12/2006
99	DS	CENTRO	11/12/2006
100	122ª DP	CONCEIÇÃO DE MACABU	18/12/2006
101	079ª DP	JURUJUBA	26/12/2006
102	121ª DP	CASEMIRO DE ABREU	19/03/2007
103	DCOD	CENTRO	04/06/2007
104	DEAPTI	COPACABANA	09/10/2007
105	107ª DP	PARAÍBA DO SUL	25/10/2007
106	128ª DP	RIO DAS OSTRAS	10/01/2008
107	152ª DP	DUAS BARRAS	19/02/2008
108	158ª DP	BOM JARDIM	19/02/2008
109	120ª DP	SILVA JARDIM	27/06/2008
110	130ª DP	QUISSAMÃ	27/06/2008
111	DAS	LEBLON	11/12/2008
112	DEAM	DUQUE DE CAXIAS	30/03/2009
113	123ª DP	MACAÉ	30/07/2009
114	POLINT ER	ANDARAÍ	14/10/2009
115	64ª DP	VILLAR DOS TELLES	15/10/2009
116	DEAM	SÃO JOÃO DE MERITI	15/10/2009
117	DELFAZ	ANDARAÍ	16/10/2009
118	DRCPIM	CENTRO	29/10/2009
119	DCAV	CENTRO	12/01/2010
120	DH	BARRA DA TIJUCA	19/01/2010
121	091ª DP	VALENÇA	20/03/2010
122	042ª DP	RECREIO DOS BANDEIRANTES	19/04/2010
123	109ª DP	SAPUCAIA	01/07/2010
124	148ª DP	ITALVA	31/07/2010
125	095ª DP	VASSOURAS	23/08/2010
126	DPCA- NIT	NITERÓI	29/01/2011

127	031ª DP	RICARDO DE ALBUQUERQUE	04/02/2011
128	132ª DP	ARRAIAL DO CABO	12/02/2011
129	076ª DP	NITERÓI-CENTRO	28/03/2011
130	067ª DP	GUAPIMIRIM	04/05/2011
131	070ª DP	TANGUÁ	04/05/2011
132	147ª DP	SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	01/06/2011
133	145ª DP	SÃO JOÃO DA BARRA	01/06/2011
134	098ª DP	ENG. PAULO DE FRONTIM	01/06/2011
135	119ª DP	RIO BONITO	01/06/2011
136	140ª DP	NATIVIDADE	12/06/2011
137	053ª DP	MESQUITA	29/06/2011
138	027ª DP	VICENTE DE CARVALHO	30/06/2011
139	029ª DP	MADUREIRA	25/07/2011
140	151ª DP	NOVA FRIBURGO	13/09/2011
141	154ª DP	CORDEIRO	19/09/2011
142	055ª DP	QUEIMADOS	24/11/2011
143	039ª DP	PAVUNA	25/11/2011

Fonte: ISP/SESEG. Dados atualizados em março de 2012.

ANEXO II

Quadro 28

Atos do Poder Executivo – Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)

Categoria de análise	Norma N°	Ano	Data Pub	Ementa	Autoria
crédito	33446	2003	26/06/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS DO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - FUNESSP, NO VALOR GLOBAL DE R\$ 1.504.048,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33927	2003	19/09/2003	TRANSFERE AO INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA – RIOSEGURANÇA A GESTÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS AO PAGAMENTO DOS CONFERENCISTAS E ASSESSORES TÉCNICOS DOS ÓRGÃOS DE ENSINO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	33405	2003	17/06/2003	DELEGA COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DE ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	32664	2003	22/01/2003	INSTITUI, SEM AUMENTO DE DESPESA, O COMITÊ INTEGRADO DE SEGURANÇA TURÍSTICA - CONSETUR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	33515	2003	08/07/2003	REGULAMENTA OS CARGO OCUPADOS POR POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NA COORDENADORIA GERAL DE SEGURANÇA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CONFORME O DISPOSTO NO ART. 6º DA LEI Nº 443, DE 01 DE JULHO DE 1981 E ART. 6º DA LEI Nº 880, DE 25 DE JULHO DE 1985, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	33161	2003	13/05/2005	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS NºS 26.674 E 26.675, DE 03.07.2000, OS SERVIDORES QUE MENCIONA E SEUS RESPECTIVOS CARGOS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	33086	2003	02/05/2003	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS NºS 26.676 E 26677, DE 04 DE JULHO DE 2000, O CARGO E O RESPECTIVO TITULAR QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	34182	2003	27/10/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – FUNESSP, NO VALOR DE R\$506.291,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	32684	2003	24/01/2003	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS NºS 26.674 E 26.675, DE 03.07.2000, O SERVIDOR QUE MENCIONA E SEU RESPECTIVO CARGO.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral

crédito	33455	2003	26/06/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR GLOBAL DE R\$ 658.478,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	34040	2003	06/10/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 77.330,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33702	2003	14/08/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR DE R\$ 175.000,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33713	2003	14/08/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR A SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR DE R\$ 29.500,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33865	2003	10/09/2003	AUTORIZA AS LIBERAÇÕES PARA EFEITO DE EMPENHO E FINANCEIRA À CONTA DO ORÇAMENTO EM VIGOR DO SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP NO VALOR DE R\$ 1.132.060,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33153	2003	09/05/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$3.600.000,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33151	2003	09/05/2003	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - FUNESSP, NO VALOR DE R\$621.292,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	33049	2003	25/04/2003	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS NºS 26.674 E 26.675, DE 03.07.2000, OS SERVIDORES QUE MENCIONA E SEUS RESPECTIVOS CARGOS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	32949	2003	31/03/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$4.710.518,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	32947	2003	31/03/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR GLOBAL DE R\$1.125.000,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	32991	2003	07/04/2003	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS NºS 26.674 E 26.675, DE 03.07.2000, O SERVIDOR QUE MENCIONA E SEU RESPECTIVO CARGO.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	32958	2003	01/04/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 1.992.091,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral

gestão	33503	2003	04/07/2003	ALTERA E CONSOLIDA A ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33660	2003	05/08/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR DE R\$ 1.458.992,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	33118	2003	05/05/2003	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR DE R\$ 292.680,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	35527	2004	28/05/2004	DELIMITA E TRANSFORMA O COMPLEXO PENITENCIÁRIO DE BANGU EM ÁREA DE SEGURANÇA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	35594	2004	02/06/2004	REGULAMENTA A LEI 4.180, DE 29 DE SETEMBRO DE 2003, QUE CRIA O PROGRAMA ESTADUAL DE PARCERIAS NO COMBATE À VIOLÊNCIA.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35641	2004	04/06/2004	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 6.650.000,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35647	2004	07/06/2004	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTARIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 972.234,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35663	2004	08/06/2004	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 289.144,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35761	2004	28/06/2004	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 100.000,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
RH	35348	2004	05/05/2004	EXCLUI DOS EFEITOS DOS DECRETOS N°S 26.674 E 26.675, DE 03/07/2000, O SERVIDOR QUE MENCIONA E SEU RESPECTIVO CARGO.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	35644	2004	08/06/2004	DECLARA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DETERMINA ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES E DE URGÊNCIA.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35790	2004	02/07/2004	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR GLOBAL DE R\$ 6.384.054,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral

crédito	35439	2004	14/05/2004	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA – SSP, NO VALOR DE R\$ 163.761,00, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	35714	2004	18/06/2004	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 7.744,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
gestão	36872	2005	18/01/2005	CRIA O SISTEMA ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39363	2006	26/05/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 87.505,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39356	2006	25/05/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA- SSP, NO VALOR DE R\$ 815.360,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39340	2006	22/05/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - FUNESSP, NO VALOR DE R\$ 5.000.000,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39260	2006	08/08/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - FUNESSP, NO VALOR DE R\$ R\$ 5.346.944,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39254	2006	05/05/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR AO FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - FUNESSP, NO VALOR DE R\$ 130.845,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39188	2006	27/04/2004	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 2.727.140,00, PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39123	2006	06/04/2006	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP E DO CENTRO DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - PRODERJ, NO VALOR GLOBAL DE R\$ 10.484.177,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÕES CONSIGNADAS AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39145	2006	17/04/2006	MODIFICA O QUADRO DE DETALHAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$991.188,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral
crédito	39128	2006	10/04/2006	ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SSP, NO VALOR DE R\$ 22.981,00 PARA REFORÇO DE DOTAÇÃO CONSIGNADA AO ORÇAMENTO EM VIGOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Secretaria De Estado De Fazenda E Controle Geral

gestão	41469	2008	11/09/2008	DELEGA COMPETÊNCIA AO SECRETÁRIO DE ESTADO DE SEGURANÇA PARA REPRESENTAR O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ACORDO QUE MENCIONA.	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	41417	2008	05/08/2008	ALTERA E CONSOLIDA, SEM AUMENTO DE DESPESA, A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA - SESEG.	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	41930	2009	26/06/2009	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS REGIÕES INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA (RISP) E DAS CIRCUNSCRIÇÕES INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA (CISP) PARA TODO O TERRITÓRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	Segurança
RH	41932	2009	26/06/2009	DISPÕE SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS RELATIVOS A RESSARCIMENTO POR CESSÃO DE PESSOAL PARA A ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA.	Segurança
gestão	41828	2009	22/04/2009	INSTITUI A FUNÇÃO DE GERENTE DE PROJETO NA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA.	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	41827	2009	22/04/2009	INSTITUI, SEM AUMENTO DE DESPESA, O COMITÊ DE PROJETOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA - CP-SESEG	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	41826	2009	22/04/2009	CRIA O ESCRITÓRIO GERAL DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA - EGP - SESEG.	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	41786	2009	02/04/2009	CRIA O PORTAL DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	Secretaria De Estado De Administração
gestão	41685	2009	11/02/2009	CONVOCA A ETAPA ELETIVA ESTADUAL DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - 1ª CONSEG.	Secretaria De Estado De Segurança
gestão	42122	2009	17/11/2009	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO ESPECIAL DOS AGENTES UNIVERSITÁRIOS DE SEGURANÇA DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ.	Uerj
gestão	41931	2009	26/06/2009	DISPÕE SOBRE SISTEMA DE DEFINIÇÃO E GERENCIAMENTO DE METAS PARA OS INDICADORES ESTRATÉGICOS DE CRIMINALIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	Segurança
gestão	41881	2009	26/05/2009	DISPÕE SOBRE O DECRETO Nº 41685, DE 10/02/09, PUBLICADO NO DO DE 11/02/2009, QUE CONVOCA A ETAPA ELETIVA ESTADUAL DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - 1ª CONSEG.	Secretaria De Estado De Segurança
RH	41687	2009	12/02/2009	DISPÕE SOBRE O AFASTAMENTO DE SERVIDORES INTEGRANTES DAS CATEGORIAS QUE MENCIONA PARA SERVIR EM ÓRGÃOS OU ENTIDADES DE OUTROS PODERES OU ESFERAS DE GOVERNO.	Secretaria De Estado De Segurança

Fonte: Elaboração própria a partir de dados conseguidos em <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Último acesso em fevereiro de 2012.

