

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS EM
SEGURANÇA PÚBLICA E DOS INDICADORES DE
CRIMINALIDADE NOS ESTADOS DO RIO DE
JANEIRO E SÃO PAULO (1998-2017)**

ANA CAROLINA ALVES DE MELLO
matrícula nº: 113163169

ORIENTADORA: Prof.^a Leonarda Musumeci

ABRIL 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS EM
SEGURANÇA PÚBLICA E DOS INDICADORES DE
CRIMINALIDADE NOS ESTADOS DO RIO DE
JANEIRO E SÃO PAULO (1998-2017)**

ANA CAROLINA ALVES DE MELLO
matrícula nº: 113163169

ORIENTADORA: Prof.^a Leonarda Musumeci

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Federal do Rio
de Janeiro (UFRJ) como requisito parcial
para obtenção do Título de Bacharel em
Ciências Econômicas

ABRIL 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Para os meus avós Chico e Mauro, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais Ana Claudia e John e ao meu irmão Gustavo por todo o incentivo, amor, compreensão e por sempre acreditarem nos meus sonhos. Sem vocês nada disso seria possível.

Aos meus tios Adilberto e Isabel, por me acolherem com tanto carinho no início dessa jornada.

As minhas avós Ana Maria e Arlette, por sempre cuidarem de mim com muito amor.

À minha orientadora Leonarda, em especial, por me esclarecer tantas dúvidas, e compartilhar sua sabedoria, experiência e seu tempo. Obrigada por acreditar neste trabalho, por toda paciência e atenção, e por exigir de mim muito mais do que eu imaginava ser capaz de fazer.

Ao meu melhor amigo e parceiro Marcos, por estar do meu lado me apoiando e me acalmando quando achei que não iria conseguir. Obrigada por todos os abraços, pelo seu amor, apoio e companheirismo.

Aos meus amigos Beatriz, Yuri, Victoria, Ana Gabriela, Vitor e João, por tornarem essa jornada muito mais leve e alegre.

Por fim, gostaria de agradecer ao Bernardo Alencar, o irmão mais novo que o Instituto de Economia me presenteou. Obrigada por me acompanhar no trajeto todos os dias, seja de barca, ônibus, metrô ou a pé, pelas conversas divertidas e por todo apoio e confiança.

Resumo

Desde meados dos anos 1980, o Brasil vem se tornando um dos países mais violentos do mundo e, por muito tempo, os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo foram considerados os mais violentos do país. Apesar do grande aumento dos gastos públicos com segurança e da tendência de redução dos homicídios a partir da década de 90, outros indicadores criminais continuaram aumentando tendencialmente nos dois estados.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre despesas empenhadas na função orçamentária Segurança Pública e a evolução de quatro indicadores de criminalidade violenta nos estados do Rio e de São Paulo ao longo de 20 anos (1998 a 2017), tendo como pano de fundo as diferentes dinâmicas criminais nas duas UFs e as políticas de segurança nelas implementadas durante esse período.

Palavras-chave: Segurança Pública, Orçamento, Criminalidade, Violência.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. CONCEITUAÇÃO: CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA, ORÇAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA	12
1.1 CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA.....	12
1.2 ORÇAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA	17
<i>1.2.1 Orçamento</i>	<i>17</i>
<i>1.2.2 Segurança Pública no Brasil.....</i>	<i>19</i>
1.3 Dados	22
2. TENDÊNCIAS DA SEGURANÇA NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO.....	25
2.1. PADRÕES DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA	25
2.1.1. <i>Rio de Janeiro</i>	<i>26</i>
2.1.2. <i>São Paulo.....</i>	<i>30</i>
2.2. EVOLUÇÃO COMPARADA DOS INDICADORES.....	33
2.2.1. <i>Mortes Violentas</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>Letalidade Policial</i>	<i>37</i>
2.2.3. <i>Roubos em geral e roubo de veículos.....</i>	<i>42</i>
3. GASTOS EM SEGURANÇA E INDICADORES CRIMINAIS.....	48
3.1. REPASSES.....	49
3.2. GASTOS COM SEGURANÇA NOS ESTADOS DO RIO E DE SÃO PAULO.....	54
3.2.1. <i>Despesas totais na função</i>	<i>54</i>
3.2.2. <i>Subfunções</i>	<i>58</i>
3.3. ORÇAMENTO E CRIMINALIDADE.....	62
CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA	70

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Títulos dos crimes contra a vida e contra o patrimônio no Rio de Janeiro e em São Paulo

Lista de Figuras

Figura 1 – Mortes violentas na cidade do Rio de Janeiro – 1º semestre de 2017

Figura 2 – Mortes violentas na cidade de São Paulo – 1º semestre de 2017

Figura 3 – Distribuição territorial das mortes decorrentes de intervenção policial no estado de São Paulo - 2016

Figura 4 – Homicídios decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro em 2018

Figura 5 – Incidência de roubos de veículos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2015

Figura 6 – Incidência de roubos de veículos na Região Metropolitana de São Paulo em 2008 e 2017

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Mortes violentas intencionais: Taxa por 100 mil habitantes, 1998-2017

Gráfico 2 – Pessoas mortas pela polícia: Números absolutos -1998-2017

Gráfico 3 – Total de roubos (exceto veículos): Taxas por 100 mil habitantes – 1998/2017

Gráfico 4 – Roubos de veículos: Taxas por 100 mil habitantes – 1998//2017

Gráfico 5 – Evolução dos gastos com Segurança Pública: União, Unidades Federativas e Municípios – 2012-2017

Gráfico 6 – Evolução dos gastos per capita com Segurança Pública, Unidades Federativas – 1998-2017

Gráfico 7 – Gastos totais do Funpen – União (R\$ milhões) – 2001-2017

Gráfico 8 – Despesas empenhadas com a função Segurança Pública nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017

Gráfico 9 – Participação das despesas com Segurança Pública no total das despesas dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017 (em %)

Gráfico 10 – Despesas per capita na função Segurança Pública dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017 (em R\$)

Gráfico 11 – Participação das despesas de Segurança Pública no PIB dos estados do rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017 (em %)

Gráfico 12 – Despesa média por subfunção – 2013/2017 – União (milhões e % do total)

Gráfico 13 – Distribuição das despesas em Segurança Pública por subfunções – 2004 a 2017 (em %)

Gráfico 14 – Evolução da subfunção Informação e Inteligência nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – 2004 – 2017 (em R\$ milhões)

Gráfico 15 – Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e das mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes – 1998 a 2017

Gráfico 16 – Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e das mortes por intervenção policial – 1998 a 2017

Gráfico 17 – Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e dos roubos (exceto veículos) por 100 mil habitantes – 1998 a 2017

Gráfico 18 – Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e dos roubos de veículos por 100 mil habitantes – 1998 a 2017

INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma área que tem despertado especial atenção no cenário brasileiro nas últimas décadas. Tal fato pode ser explicado pela escalada da violência e da criminalidade a partir de meados da década de 1980, principalmente nas regiões metropolitanas do país, onde os índices de violência letal e não letal cresceram exponencialmente. A incapacidade que os governos estaduais e federal têm demonstrado em enfrentar com eficácia esse problema impacta a sociedade como um todo, interferindo nos padrões de sociabilidade e resultando em custos diretos e indiretos, que vão desde aumento de gastos com segurança, crescimento de custos extras com saúde e assistência social, até perdas de produtividade, de ganhos econômicos e de desempenho educacional decorrentes da violência.

Em 2017, o Brasil registrou 63.888 mortes por agressão, 175 por dia, segundo dados do Ministério da Saúde. Com uma taxa de 30,8 homicídios por 100 mil habitantes, o país é hoje um dos mais violentos do mundo. Os registros policiais de outros crimes, como roubos, furtos e estupros, também vêm aumentando em diversas partes do Brasil (FBSP, 2018).

Teoricamente, o gasto público para financiamento de políticas de segurança deveria influir de modo decisivo na possibilidade de controle e prevenção da criminalidade. Na prática, porém, os recursos são escassos frente à dimensão do problema e com frequência são mal direcionados, dando-se mais ênfase ao policiamento tradicional e a estratégias de confronto, como a chamada “guerra às drogas”, do que a ações de prevenção, inteligência e investigação. A baixa transparência das informações sobre a área dificulta avaliar precisamente a eficiência desses gastos – uma análise que vários especialistas consideram fundamental para que se saiba se o dinheiro dos contribuintes está sendo ou não investido de forma adequada para conter o crime e melhorar a segurança da população.

A motivação desta monografia foi verificar, na medida do possível, qual a relação entre o gasto público diretamente aplicado na área da segurança e o desempenho dos indicadores de criminalidade violenta. Para tanto, decidimos analisar comparativamente a evolução dos dados sobre despesas empenhadas na função orçamentária Segurança Pública e de quatro indicadores de violência nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, durante o período de 1998 a 2017. Os indicadores escolhidos foram mortes violentas intencionais, mortes provocadas pela polícia, roubos em geral e roubos de veículos, que representam bem as dinâmicas dos crimes contra a vida e contra o patrimônio no país.

A decisão de abranger um período longo, de 20 anos, levou em conta a distância no tempo entre o gasto público e seus possíveis resultados. Optou-se por analisar os valores

empenhados, em vez dos valores pagos, por refletirem melhor o momento em que foi tomada a decisão de investimento e em que o poder público assumiu uma obrigação de pagamento, ainda que o desembolso efetivo só venha a ocorrer algum tempo depois. Outro motivo para essa opção foi a possibilidade de comparação com outras análises sobre a despesa em segurança pública no Brasil, que se referem aos gastos empenhados e não aos realizados.

Por sua vez, a escolha dos estados do Rio e de São Paulo deveu-se não apenas à importância demográfica, econômica e política de ambos no cenário nacional, mas ao fato de eles terem concentrado nas últimas décadas parte significativa dos problemas de criminalidade e dos gastos em segurança pública do país. E também ao fato de terem apresentado desempenhos bem diferentes ao longo do período considerado, tanto no comportamento dos indicadores quanto no das despesas orçamentárias.

O trabalho se inicia com alguns esclarecimentos conceituais, apresentando as noções de criminalidade e violência; as principais correntes criminológicas que têm tentado explicar esses fenômenos; e os conceitos de orçamento e de segurança pública, mostrando suas divisões e principais características, de modo a compreender como se dá o funcionamento e o financiamento do sistema de segurança pública no Brasil. O capítulo focaliza ainda as principais fontes de dados disponíveis para se analisar as áreas da segurança e dos gastos orçamentários.

O segundo capítulo apresenta um panorama das características criminais e das políticas de segurança pública nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo nas últimas décadas, e analisa a evolução, em ambos, dos quatro indicadores de violência selecionados.

No Capítulo 3, mostra-se inicialmente a evolução das despesas empenhadas na função orçamentária Segurança Pública no Brasil, no conjunto das Unidades da Federação e nos estados do Rio e de São Paulo. A seguir, compara-se a evolução dos gastos paulistas e fluminenses com segurança aos seus respectivos indicadores de criminalidade violenta. Cabe ressaltar que essa comparação é um exercício exploratório, com aspirações limitadas, que se restringe à comparação das curvas de despesas com as dos indicadores criminais. Sabemos, no entanto, que o comportamento desses indicadores sofre influência de diversos outros fatores, como variações demográficas, cenário macroeconômico, políticas sociais etc. Os próprios dados orçamentários, além disso, são pouco padronizados e apresentam baixo grau de desagregação, o que dificulta verificar em que ações, efetivamente, foram gastos os recursos disponíveis.

Na Conclusão, destaca-se que, mesmo com tais limitações, foi possível observar diferenças significativas entre os dois estados analisados, no que se refere não só ao crescimento do gasto público com segurança, mas também ao possível impacto desse gasto sobre os índices

de criminalidade violenta. Em ambos, porém, se esses índices sofreram influência das despesas, o impacto parece ter sido maior na redução das mortes violentas do que na dos crimes contra o patrimônio ou das mortes por intervenção policial.

1. Conceituação: Criminalidade, violência, orçamento e segurança pública

Este capítulo tem por objetivo apresentar conceitos que orientarão o desenvolvimento da monografia e indicar algumas teorias e discussões importantes para a delimitação do campo estudado.

1.1 Criminalidade e violência

“Não há crime sem lei anterior que o defina (...)”, diz o artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal de 1988. É considerada crime, segundo o artigo 1º do Decreto-lei n. 3.914, de 9 de dezembro de 1941,¹

“a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente”.²

Em outras palavras, só podem ser considerados crimes os atos, violentos ou não, que por lei são considerados passíveis de punição.

Já o conceito de violência é mais difícil de delimitar, uma vez que se aplica a diferentes contextos, sem uma referência única. Segundo Paviani (2016), a violência pode ser descrita, analisada e interpretada de diferentes modos pela Sociologia, Antropologia, Biologia, Psicologia, Psicanálise, Teologia, Filosofia e pelo Direito. A Organização Mundial da Saúde (OMS) propõe a seguinte definição de violência:

“uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação”.³

¹ Introdução ao Código Penal (Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e à Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei n. 6.688, de 3 de outubro de 1941).

² Outro tipo de ação ilícita é o ato infracional, conduta que é descrita pelo Estatuto da Criança ou Adolescente como equivalente a crime ou contravenção penal cometido por menor de 18 anos de idade.

³ Incidentes não intencionais estão excluídos desta definição (KRUG, DAHKBERG, MERCY, ZWI & LOZANO, 2002), embora, do ponto de vista legal, possa haver punições para crimes chamados *culposos*, em que ocorre violência não-intencional contra terceiros, como se verá mais adiante.

A violência, portanto, está associada à capacidade – não necessariamente criminosa – que os indivíduos têm de causar danos físicos ou psicológicos a si próprios ou a outros. Um exemplo de violência não criminosa está nos esportes de luta aceitos legal e socialmente, como o boxe, o jiu-jitsu e outros. O suicídio, ou a violência contra a própria pessoa, é também um exemplo de agressão não punível, logo não criminosa.

O crime, violento ou não, só pode ser definido, como já dito, de acordo com o sistema jurídico-penal em vigor, que também diferencia os delitos dolosos (ou intencionais) e os culposos (não intencionais, como diversos tipos de acidentes).

Para além das definições formais, existem várias abordagens ao fenômeno da criminalidade que compõem o campo de estudos da Criminologia (ARAÚJO, 2010, p. 18) e que buscam explicar os níveis e as causas da criminalidade (CERQUEIRA E LOBÃO, 2004, p. 234). A seguir, será apresentado um breve panorama desse campo e quatro das suas principais correntes: a clássica, a positivista, o *labelling approach* e a criminologia crítica.

A conceituação do crime e do criminoso passa a ganhar destaque no final da Idade Média com a constituição dos Estados nacionais, que assumem papel central na resolução de conflitos. Mas, por bastante tempo, a definição de crime continuou associada à ideia de pecado, devida à influência ainda forte da Igreja na sociedade (ARAÚJO, 2010, p. 17). É a partir do Iluminismo que se desenvolve a escola clássica, representada por autores como Cesare Beccaria (1738-1794) e Jeremy Bentham (1748-1832).

Para essa escola, não haveria fatores, exógenos ou endógenos, determinantes da prática de delitos. O criminoso seria igual a todos os demais seres humanos, mas teria como característica buscar atingir seus objetivos com pouco esforço. No processo de tomada de decisão, o indivíduo levaria em conta os benefícios e os prejuízos advindos da prática criminosa, efetuando um cálculo racional. O ato de cometer um crime decorreria, portanto, do livre arbítrio do indivíduo, a partir de uma decisão livre e racional. Por ser dotado de uma racionalidade pura, o indivíduo teria o poder de escolher entre praticar ou não um ato criminoso e, ao optar pelo crime, deveria ser tratado de forma inflexível e severa. Ao se tornar um criminoso, o indivíduo tem consciência de que está violando o contrato social que estabelece como regra punição para aqueles que o violam, e esta leva em consideração, inclusive, a possibilidade de repetição do crime (ARAÚJO, 2010, p. 23-26).

Os clássicos consideram o crime um ente ou abstração jurídica, e não um fenômeno sociológico ou patológico associado ao indivíduo. A preocupação é com o fato em si e não leva em consideração as características pessoais ou sociais do criminoso. Há nessa abordagem uma crítica às punições arbitrárias do Estado absolutista e uma defesa das penas racionalmente

aplicadas, segundo um código preestabelecido e de acordo com a gravidade do crime (*idem*, p. 25-26).

No século XIX, com o desenvolvimento da filosofia positivista e dos estudos biológicos e sociológicos, surge a chamada escola positiva de criminologia, que busca explicar “cientificamente” as motivações por trás dos crimes, tendo como principal expoente Cesare Lombroso (1835-1909). A inclinação para o crime, segundo os positivistas, seria um fenômeno natural, patológico, que poderia ser conhecido e prevenido por meio de estatísticas e outros métodos científicos (ANDRADE, 1995, p. 24-25). O criminoso se revelaria por meio de atitudes incitadas por motivações que ele mesmo não reconhece, distinguindo-se dos indivíduos “normais” (FLAUZINA, BARRETO E GROSNER, 2004, p. 33). Um indivíduo que apresenta conduta criminosa observável empiricamente teria como motivação normas e valores diferentes daqueles que não apresentam este tipo de conduta (MAGALHÃES, 2015, p. 40).

A violência, então, ao advir de indivíduos específicos, com características inatas de inclinação ao crime, seria a tendência de uma minoria “anormal”. A pena é vista como um meio de proteger a sociedade desses indivíduos naturalmente “perigosos”. Sem estabelecer relação entre ambiente social e criminalidade, os positivistas pregam uma política criminal de base “científica”, conforme as noções de ciência em vigor no século XIX, marcadas pelo naturalismo e pelo determinismo (ANDRADE, 1995, p. 26).

Uma crítica à escola positivista surge na América do Norte entre o final da década de 1950 e o início dos anos 1960, com o desenvolvimento da Sociologia Criminal. O contexto histórico da crise do capitalismo e do Estado de Bem-Estar Social abriu espaço para novas interpretações sobre os fatos geradores dos fenômenos criminais. As teorias passaram a buscar explicação não só para os crimes violentos, mas também para tipos de delitos não considerados pelas abordagens anteriores, como os crimes políticos e outros “delitos sem vítima” (ARAÚJO, 2010, p. 77).

O chamado *Labelling Approach*⁴ apresenta uma alternativa à etiologia criminal: o paradigma da “reação social do controle ou da definição”. Para os defensores dessa linha de pensamento, o crime não é algo pré-constituído, mas sim desenvolvido a partir de processos de interação social. São as respostas que o delinquente recebe da sociedade que definem sua conduta como inadequada ou não. O estudo da criminologia passa então a se preocupar com as condições sociais que geram a criminalidade, deixando de lado o estudo das causas ou inclinações intrínsecas ao indivíduo (ANDRADE, 1995, p. 27-28).

⁴ *Outsiders* (1963) de Howard Saul Becker é considerada a obra central do *labelling approach*. Becker é considerado o precursor desta linha de pensamento.

A criminalidade se apresenta a partir de um processo duplo, que se inicia a partir da definição legal do que configura uma conduta criminoso e prossegue com a triagem daqueles que praticam tais condutas. Segundo Howard Becker (2008, p. 14),

“devemos reconhecer que não podemos saber se um certo ato vai ser catalogado como desviante até que seja dada a resposta dos demais. O desvio não é uma qualidade presente na conduta mesma, senão que surge da interação entre a pessoa que comete o ato e aqueles que reagem perante o mesmo.”

Para os defensores dessa corrente, um aparelho estatal muito repressivo facilitaria a rotulação dos indivíduos como criminosos, podendo ampliar a criminalidade, em vez de contê-la (ARAÚJO, 2010, p. 12). O sistema penal, segundo a teoria do *labelling*, não é baseado no determinismo nem em modelos estáticos de comportamento. A criminalização é vista como um processo dinâmico e articulado, que se inicia com o Legislador (criminalização primária), seguido pela Polícia e pela Justiça (criminalização secundária), e tem seu fim no Sistema Penitenciário. O processo se apresenta como uma forma integrada de controle social. A criminalidade – no sentido amplo – não é mais encarada como característica de uma minoria, mas pode estar presente em todos os estratos sociais (ANDRADE, 1995, p. 29).

Além disso, o *labelling approach* mostra que, do ponto de vista das definições legais, as chances de ser “etiquetado” “são desigualmente distribuídas, evidenciando que o comportamento dos indivíduos, por si só, não é condição suficiente para receber a ‘etiqueta’, mas sim sua seleção nesse processo criminalizador” (FLAUZINA, BARRETO E GROSNER, 2004, p. 36).

Nos anos 1970, desenvolve-se, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, a chamada criminologia crítica. Essa corrente tem como foco a diminuição das desigualdades econômicas e de poder, vistas como principais causas da criminalidade. O criminoso seria alvo de um processo de rotulação social e punição, havendo, portanto, forte relação entre o crime e o meio social.

Segundo Fernanda Araujo (2010, p. 82), os elementos principais considerados são:

- i. Economia política do delito: Com o avanço das sociedades industriais, que estão em contínuo processo de transformação, é preciso entender a origem do delito a partir do ambiente econômico e político no qual criminoso está inserido;
- ii. Psicologia social do delito: Os indivíduos podem optar pelo crime de forma consciente ao buscarem solucionar os problemas que surgem de uma sociedade contraditória;

- iii. Dinâmica social dos atos: Atribuição de uma relação entre as crenças do indivíduo e suas atitudes;
- iv. Psicologia social da reação social: Tendo em vista as diversas reações possíveis, esse elemento busca explicar a reação da sociedade perante o delito;
- v. Economia política da reação social: Levando em consideração que o criminoso tem consciência das reações da sociedade perante seus delitos, é estudado o impacto dessa reação sobre sua conduta futura.

*

Essas e outras teorias criminológicas, assumidas de forma explícita ou implícita pelos governantes e gestores da segurança pública, podem influenciar a escolha de políticas de segurança e direcionar a alocação dos recursos nessa área (CERQUEIRA E LOBÃO, 2004, p. 234). No Brasil, particularmente, prevalece um Estado mais punitivo do que preventivo, cujas práticas parecem basear-se numa mistura das teorias clássica e positivista, apostando ao mesmo tempo no endurecimento da legislação penal para dissuadir a escolha dos indivíduos pelo crime e na repressão aos segmentos sociais considerados “intrinsecamente” perigosos para a ordem pública.

As instituições de segurança pública pouco se modificaram após a redemocratização; apesar de na Constituição termos um Estado democrático, na prática ainda se vive em um Estado autoritário, principalmente em questões relacionadas à segurança (CARVALHO E SILVA, 2011, p.62), situação que tende a se agravar ainda mais com o viés punitivista extremado do atual governo brasileiro.

Um dos grandes problemas da gestão autoritária da segurança é a falta de transparência, o cultivo do sigilo e a rejeição a cobranças e avaliações externas feitas por outros órgãos públicos ou pela sociedade civil. Sem um sistema transparente, detalhado e confiável de informações, inclusive sobre os recursos investidos nas políticas de segurança, torna-se difícil a identificação de diagnósticos e a avaliação da eficácia e eficiência dos planos e programas colocados em prática nessa área (CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO, 2005, p. 2).

Mesmo com muitos problemas nos dados disponíveis, a análise da relação entre os gastos com segurança pública e o comportamento dos indicadores de criminalidade ao longo do tempo – foco central deste trabalho – é um dos caminhos para se avaliar se a linha de ação seguida pelo Estado está ou não gerando retorno para os contribuintes, em termos de redução da violência e aumento da segurança. Como embasamento para essa análise, que será desenvolvida nos próximos capítulos, apresentamos a seguir alguns conceitos relativos ao

orçamento público, às instituições de segurança pública e aos tipos de informações oficiais sobre criminalidade e violência atualmente disponíveis no Brasil.

1.2 Orçamento e Segurança Pública

1.2.1 Orçamento

Podemos definir o orçamento público como uma espécie de planejamento financeiro no qual são apresentadas as receitas e despesas dos órgãos que compõem o governo em todas suas esferas de poder. Tal planejamento foi evoluindo com a adoção de técnicas mais modernas e de informações adicionais, que tornam possível não só analisar a evolução dos gastos e receitas, mas também comparar diversas iniciativas a partir da avaliação dos resultados obtidos.

Segundo Morgado (2011, p. 9-10), o orçamento público pode ser entendido a partir de quatro aspectos principais:

1. *Político*: Devido à ausência de uma teoria racional de alocação de despesas, as agências governamentais utilizam critérios políticos e técnicos para elaborar suas propostas orçamentárias. Essas propostas são submetidas a um intenso processo político no parlamento, que é responsável pelo controle das despesas públicas. O parlamento pode reduzir, aumentar ou criar outras propostas de gasto.
2. *Jurídico*: O Orçamento Público Federal é elaborado e veiculado, constitucionalmente, por meio de três leis: o Plano Plurianual – PPA –, com duração de quatro anos;⁵ a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –⁶ e a Lei Orçamentária Anual – LOA.⁷ O processo de aprovação do Orçamento Público, ao ser submetido ao parlamento, também se depara

⁵ O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, definido por lei, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art.165, §1, Constituição Federal 1988)

⁶ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art.165, §2, Constituição Federal 1988).

⁷ A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art.165, §5, Constituição Federal 1988).

com conjunto de regras constitucionais, legais e regimentais. Tais regras têm por objetivo orientar as escolhas de despesas públicas.

3. *Contábil*: A partir da classificação contábil das receitas e despesas e com o uso de sistemas informatizados apropriados, os políticos, burocratas e a própria opinião pública podem obter dados a respeito de como o dinheiro público está sendo gasto.
4. *Econômico*: Utilização do Orçamento como mecanismo de propagação da política fiscal, visando ampliar ou estabilizar o nível de atividade econômica, sendo levados em consideração, também, aspectos como a incidência de impostos, a teoria da taxaço, o federalismo fiscal, as políticas de alocaço, distribuço, estabilizaço etc. (MORGADO, 2011, p. 10).

Para analisarmos, dentro do orçamento geral, o que concerne à segurança pública, é preciso primeiro definir o que se entende por segurança pública. Trata-se de um conceito bem amplo, que não se restringe aos gastos para controle da criminalidade. Ações preventivas, de socorro e assistenciais, que visem minimizar tanto os desastres naturais quanto os incidentes tecnológicos, também são consideradas responsabilidades do Estado no que compete à segurança. Segundo o artigo 144 da Constituição Federal, a segurança pública – dever do Estado, direito e responsabilidade de todos – é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012), a segurança pública é entendida como um serviço público, baseado na prevenção e na repressão qualificada, com respeito à equidade, à dignidade humana e guiado pelo respeito aos Direitos Humanos e ao Estado Democrático de Direito.

Na estrutura formal do orçamento público, as despesas relativas à segurança são classificadas como *Função 6*.⁸ Suas subfunções⁹ englobam:

1. *Policimento* (Subfunção 181): tem como finalidade prover segurança individual e coletiva, segurança dos bens e preservação da ordem. Em alguns estados, como São Paulo, as despesas com pessoal e encargos sociais são computadas nessa rubrica, o que torna o seu montante muito maior que os das outras três subfunções;

⁸ Segundo o artigo 1º, § 1º, da Portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nº 42, de 14 de abril de 1999, deve entender-se por função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

⁹ Segundo o artigo 1º, § 3º, da Portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nº 42, de 14 de abril de 1999, a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

2. *Defesa Civil* (Subfunção 182): conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos sobre a população e a promover o retorno à normalidade social, econômica ou ambiental (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016);
3. *Informação e Inteligência* (Subfunção 183): Visa à obtenção de informações que auxiliem no combate à criminalidade;
4. *Demais Subfunções*: Englobam assistência hospitalar, material de expediente, academias de polícias, entre outros gastos (ARAÚJO, 2016, p. 43). Em alguns estados, como o Rio de Janeiro, contudo, abrangem também a despesa com pessoal e encargos sociais, o que transforma essa rubrica na mais importante das quatro em volume de recursos.

I.2.2 Segurança Pública no Brasil

Segundo o Art. 144. da Constituição Federal de 1988, a segurança pública no Brasil é exercida através dos seguintes órgãos:

- *Polícia Federal*: Órgão permanente com as funções de 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; 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; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União;
- *Polícia Rodoviária Federal*: órgão que se destina, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais;
- *Polícia Ferroviária Federal*:¹⁰ órgão que se destina ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais;
- *Polícias Cíveis*: órgãos estaduais com funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto dos militares e ressalvada as outras competências da União;

¹⁰ Por ser definida na constituição como um “órgão permanente”, a Polícia Ferroviária Federal não pode ser extinta por projeto de lei ou medida provisória. No entanto, diferentemente da Polícia Federal e da Rodoviária Federal, a carreira de policial ferroviário federal não está organizada.

- *Polícias Militares*: órgãos estaduais destinados ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública;¹¹
- *Corpos de Bombeiros Militares*, órgãos também estaduais, a que incumbe a execução de atividades de defesa civil;
- *Guardas Municipais*: forças constituídas pelos municípios, de tamanho proporcional à população,¹² que se destinam à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Vale notar que a Constituição de 1988 pouco estimulou a descentralização das políticas de segurança. Embora sejam de responsabilidade dos estados, as polícias militares continuaram tendo sua estrutura vinculada ao Exército, ou seja, ao poder central. As ações municipais, por sua vez, ainda são tímidas, não podendo ser entendidas como tendência descentralizadora na área da segurança (FONTOURA, RIVERA & RODRIGUES, 2009, p. 169).

Outro aspecto a ser ressaltado é que a Constituição Federal não apresenta regras que regulamentem as funções e o modo como as polícias devem se relacionar, ocasionando diferentes ordenamentos para solucionar problemas similares (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012, p. 5). Não há no Brasil polícias de ciclo completo, com investigação e policiamento ostensivo na mesma corporação, como ocorre na maioria dos países (MARIANO, 2004, p. 21). Ao contrário, a Constituição estabelece que as polícias civil e militar têm funções distintas e teoricamente complementares, com a primeira realizando o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, e a segunda assumindo as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais. Essa distribuição acaba resultando em “conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor” (*idem*, p. 21).

¹¹ As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios (art. 144, § 6º, Constituição Federal 1988).

¹² Segundo o Art. 7º da Lei Nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, as guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% da população, em municípios com até 50 mil habitantes;

II - 0,3% da população, em municípios com mais de 50 mil e menos de 500 mil habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% da população, em municípios com mais de 500 mil habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Pelo Art. 8º os municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

As políticas públicas voltadas para o combate à violência no Brasil são desenvolvidas pelos governos federal, estadual e municipal, e envolvem os três poderes da república (CARVALHO & SILVA, 2011, p. 61- 62):

- a) Executivo: responsável pelo planejamento e gestão de políticas que visem à execução penal, à prevenção e à repressão da criminalidade e da violência;
- b) Judiciário: deve assegurar a tramitação processual e a aplicação da legislação vigente;
- c) Legislativo: tem por objetivo estabelecer o ordenamento jurídico que norteia o funcionamento do sistema de justiça criminal.

Desde os anos 1990, o governo federal tem investido em programas e ações de prevenção envolvendo estados e municípios, como a criação da Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997; do Programa de Integração das Informações Criminais, em 1995, e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001.

O FNSP, instituído pela Lei nº 10.201/2001,¹³ tem por objetivo “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.” O Fundo destina recursos a estados e municípios que apresentem planos de segurança pública e apoia projetos destinados a: reequipar, treinar e qualificar as polícias civis e militares, corpo de bombeiros militares e guardas municipais; criar sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como estatísticas policiais; estruturar e modernizar as polícias técnica e científica; criar programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência;¹⁴ serviço telefônico para recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário, e premiação, em dinheiro, para informações que levem à resolução de crimes.¹⁵

Embora o governo federal venha assumindo uma posição de destaque na formulação e implementação das políticas nacionais de segurança, a execução dessas políticas fica em grande parte a cargo dos governos estaduais. São estes que têm de lidar com características históricas e culturais de suas agências de controle da criminalidade; com as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias, e também com os demais órgãos de governo e as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal,

¹³ Depois alterada pela Lei nº 10.746/2003.

¹⁴ Ver a lei e suas modificações no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm>.

¹⁵ Incluído pela Lei nº 13.608, de 2018.

mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais, que não raro controlam *lobbies* muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais (ADORNO, 1999, p. 141).

I.3 Dados

Para apurar a incidência e a dinâmica das ocorrências criminais, vários países e regiões utilizam como principais fontes de informações: a) registros policiais dos crimes reportados; b) pesquisas domiciliares de vitimização; e c) registros dos sistemas de saúde com classificações padronizadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (CERQUEIRA, LOBÃO & CARVALHO, 2005, p. 3). No Brasil, as fontes mais utilizadas nos estudos criminológicos são estatísticas das polícias estaduais e, para a violência letal, as do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM/Datasus/Ministério da Saúde) (SÁLVIA, 2018, p. 17).

Os dados policiais baseiam-se nos Boletins de Ocorrência registrados e privilegiam o local da ocorrência criminal e a autoria do crime. Já os dados sobre mortes do Ministério da Saúde têm como base o registro civil de óbito e a respectiva declaração de óbito, e realizam a classificação a partir do critério epidemiológico da Classificação Internacional de Doenças (atualmente na sua décima edição, a CID 10). O foco dos dados provenientes do sistema de saúde são as vítimas e seus locais de residência. Cada uma dessas formas de registrar o mesmo fenômeno cumpre objetivos específicos ao adotar procedimentos próprios e ambas são utilizadas como fonte de informação estatística para monitorar as tendências da criminalidade.

A Senasp utiliza para contabilizar as mortes por atos violentos no Brasil, os dados dos Boletins de Ocorrência, que correspondem aos casos classificados de acordo com o Código Penal Brasileiro, como “homicídios dolosos e roubos seguidos de morte (latrocínios)”. Vale ressaltar que, em uma mesma ocorrência policial pode estar envolvida mais de uma vítima, pois a ênfase está no local da ocorrência do crime e no autor do delito (FBSP, 2010, p. 9). Já o IPEA utiliza os dados do DATASUS para contabilizar as mortes violentas. O indicador é construído a partir da soma das categorias X85 a Y09 (agressão) e Y35 e Y36 (intervenção legal) da CID 10, que inclui todos os casos de mortes intencionalmente provocadas por terceiros – com armas de fogo ou por outros meios –, sendo mais abrangente do que os registros policiais. Na classificação policial esses itens correspondem à soma dos homicídios dolosos, latrocínios (roubos com morte), lesões corporais seguidas de morte e homicídios decorrentes de intervenção de agentes do Estado.

Enquanto o sistema Datasus fornece estatísticas para o país todo, inclusive em nível municipal, e sua fonte é um documento padronizado em todo o território brasileiro, os dados da polícia seguem orientações dos estados, muitas vezes discrepantes. A fonte para classificar os

crimes é o Código Penal, único para todo o país, mas mesmo assim não existe uma padronização entre as polícias estaduais, nem um documento único de coleta de informações com fins estatísticos. Além disso, a cobertura, a qualidade e a confiabilidade dos dados variam muito de um estado para outro, como têm apontado os anuários estatísticos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018).

Desde 2004 vêm sendo feitos esforços para integrar e aperfeiçoar os dados policiais em nível nacional, com a criação do *Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal* (SINESPJC) pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Em 2012, criou-se o *Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública* (Sinesp) para viabilizar o armazenamento, o tratamento e a integração de dados com o objetivo de “auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas na área” (FBSP, 2018, p. 82).

Um outro problema da utilização dos dados policiais é a existência da “cifra obscura”, ou seja, de um grande número de crimes que não são notificados à polícia. Essa subnotificação ocorre em todos os países e pode ter diversas motivações, como a baixa gravidade do delito; a falta de credibilidade da polícia; o mau atendimento nas delegacias; a baixa confiança na capacidade de o sistema de justiça criminal resolver o caso; a baixa expectativa de recuperação do valor perdido; o relacionamento próximo com o agressor (sobretudo em casos de violência doméstica e familiar); o receio de represálias e a busca de reparação por outros meios legais ou ilegais (CATÃO, 2008, p.82). As pesquisas domiciliares de vitimização, realizadas periodicamente, são o instrumento mais adequado para dimensionar a “cifra obscura” e conhecer os tipos e quantidades dos delitos não registrados. No Brasil, porém, tais pesquisas são feitas só de tempos em tempos e muito raramente em âmbito nacional.

Por todas essas dificuldades e lacunas, as análises do fenômeno da violência no país tendem a concentrar-se nos crimes com morte, que são de notificação obrigatória tanto às polícias quanto ao sistema de saúde. Contando com essas duas fontes distintas e complementares, as estatísticas de violência letal tendem a ser as mais confiáveis.

Já os dados referentes aos gastos federais em segurança pública encontravam-se dispersos em vários ministérios até 2000, quando passaram a ser concentrados nos Ministérios da Justiça e da Integração Nacional, e atualmente se encontram vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Os dados primários relativos aos gastos com segurança da União, dos estados e dos municípios são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio dos Balanços Orçamentários Anuais – e os dados sobre investimentos da União são disponibilizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

(Siafi)¹⁶ (MORAIS FILHO, CARIO & NOGUEIRA, 2011, p. 41). A partir de 2013, os balanços orçamentários anuais dos estados e municípios passaram a ser disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A execução orçamentária é a realização das despesas públicas previstas no orçamento, e segundo o Siafi deve seguir três estágios:

- **Empenho:** Primeiro estágio da despesa, pode ser conceituado como sendo o ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição;
- **Liquidação:** Segundo estágio da despesa pública, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho;
- **Pagamento:** Último estágio da despesa, consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação.

As planilhas de execução orçamentária apresentam alto grau de agregação. Entre 1995 e 2001, as funções segurança pública e defesa nacional aparecem agregadas, sendo separadas em 2002. Essa agregação, no entanto, não compromete a construção de uma série histórica, visto que a defesa nacional é uma atribuição preferencial da União. Sendo assim, os gastos estaduais nesse setor tendem a ser nulos. A partir de 2004 a função segurança pública passa a ser desagregada nas seguintes subfunções: policiamento, inteligência, defesa civil e outras despesas (SENTO-SÉ E RIBEIRO, 2007, p. 120-121); em 2016 é adicionada a função administração geral nos balanços orçamentários estaduais.

Os próximos capítulos tratarão, em linhas gerais, das políticas de segurança adotadas pelos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo nos últimos anos, dos índices de criminalidade violenta nesses estados e de como eles vêm investindo seus recursos na função segurança.

¹⁶ O Siafi pode ser definido como(...) um sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de elaboração eletrônica de dados, com o envolvimento das unidades centrais e setoriais do sistema, bem como a participação dinâmica das unidades gestoras e entidades supervisionadas, tudo sob a supervisão técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, e sem prejuízo da subordinação hierárquica ministerial (MORAIS FILHO, CARIO & NOGUEIRA, 2011, p.41).

2. Tendências da segurança nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo

Este capítulo apresenta um panorama das características da criminalidade violenta e das políticas de segurança no Rio de Janeiro e em São Paulo, estados de grande importância por estarem entre os três mais populosos do país, por concentrarem, juntos, 42,7% do PIB brasileiro em 2016¹⁷ e por terem apresentado por muito tempo os maiores índices brasileiros de crimes violentos.

2.1. Padrões de criminalidade e segurança pública

Tanto no Rio como em São Paulo houve redução significativa da violência letal nos anos 2000 e 2010, mas não há consenso sobre as causas dessa redução. Para São Paulo, alguns estudiosos atribuem a queda às políticas de segurança adotadas, graças à continuidade de um mesmo partido no poder, que permitiu o desenvolvimento de algumas medidas de médio e longo prazo nessa área. Mas há também quem atribua o resultado sobretudo a mudanças socioeconômicas e demográficas ocorridas no período, e há ainda quem considere que a queda dos homicídios se deve principalmente a acertos internos ao mundo do crime, quando os “tribunais” da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) passaram “a controlar o uso da violência letal, o que teria gerado efeitos locais sobre a diminuição de homicídios em algumas comunidades” (CERQUEIRA *et al.*, 2014, p. 24).

No Rio de Janeiro, a redução dos assassinatos, dos roubos e da letalidade policial, sobretudo no período 2008-2013, é geralmente atribuída à implantação das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) e a outras medidas como o pagamento de gratificações aos agentes de áreas com queda da criminalidade violenta (RAMOS, 2016). Mas, ao contrário do que ocorre no estado de São Paulo, que tem mantido a tendência de queda por muitos anos, no Rio as políticas foram descontinuadas e os indicadores voltaram a crescer, como se verá mais adiante.

Antes de analisar tais indicadores, apresentaremos a seguir um panorama mais detalhado das características da criminalidade e das políticas de segurança em cada um dos dois estados nas últimas décadas.

¹⁷ Estimativas populacionais e econômicas do IBGE. Disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/>.

2.1.1. Rio de Janeiro

Uma característica do estado do Rio de Janeiro é a enorme presença de armas e munições nas favelas, que configura o Rio como um modelo único de desenvolvimento criminal no Brasil, e raro internacionalmente. Essa presença estimulou o uso da violência não só contra a vida, mas também nos crimes contra o patrimônio, em que, por exemplo, os roubos de veículos, desde o final dos anos 1990, tornaram-se muito mais numerosos do que os furtos. Além disso, a enorme frequência de tiroteios e de balas perdidas tornou-se um dos maiores motivos de temor da população nos últimos anos (LIMA e BUENO, 2018, p. 5-9; RAMOS, 2016, p. 10-11; MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 15-16).

Historicamente, a forte presença de grupos armados ilegais teria origem, segundo Carneiro (2010, p. 51-52), em dois fatores mais importantes: O aparecimento dos comandos no interior dos presídios, na década de 1970, como o Comando Vermelho, por exemplo, e a expansão do mercado de cocaína em meados dos anos 1980.

Outro componente da violência no Rio são as chamadas milícias. A partir dos anos 2000, esse tipo de organização começou a se estruturar no estado, sendo um reflexo da corrupção das polícias fluminenses. Compostas por policiais, ex-policiais, bombeiros e agentes penitenciários, as milícias se multiplicaram rapidamente, principalmente na Zona Oeste da capital. Além de ocupar áreas que estavam sob domínio do tráfico, esses grupos passaram a controlar territórios antes livres de qualquer domínio armado, demonstrando grande flexibilidade na obtenção de lucros ilegais (CANO e DUARTE, 2012, p. 13-14).

Após a CPI instaurada na ALERJ em 2008, ocasionando a prisão de diversos milicianos, essas organizações criminosas passaram a exercer o controle territorial de forma mais discreta, menos ostensiva, e geralmente em áreas menores. Mas não deixaram de agir com extrema violência nem gerar altas taxas de mortes por agressão, com o desaparecimento dos corpos sempre que possível (*idem, ibidem*). Sua estruturação teria ocorrido a partir de cinco eixos: domínio territorial armado; coação; empreendimento lucrativo; discurso de legitimação baseado na luta contra o tráfico, as drogas e a desordem; e presença de agentes armados do Estado em posições de comando (*idem*, p. 127-133; RAMOS, 2016, p. 13-14).

Finalmente, a caracterização do Rio de Janeiro na área de segurança deve levar em conta os altíssimos índices de letalidade da polícia, tolerados ou mesmo incentivados pelos comandos policiais e pelas autoridades governamentais. Durante o governo Marcelo Alencar (1995-1998), por exemplo, vigorou uma política de gratificação aos policiais que prendessem ou matassem criminosos ou suspeitos. Mas, mesmo com a revogação dessa gratificação pelo governo seguinte, o uso da força letal pela polícia no estado continuou desafiando os padrões nacionais

e internacionais. No Brasil como um todo esse uso tende a ser excessivo, mas o estado do Rio é o de maior incidência de letalidade policial (RAMOS, 2016, p. 6-7).

Nos últimos trinta anos, a política de segurança no Rio de Janeiro tem sido submetida a agendas desiguais e com ênfases opostas, de acordo com as inclinações do governante da vez (PONCIONI, 2018, p. 101). Após o período de estímulo à “guerra contra o crime”, no já mencionado governo Alencar, o início do governo Garotinho (1999-2001) trouxe uma tentativa de implementar novos arranjos nas políticas de segurança pública do estado, tais como: modernização da Polícia Civil, por meio do programa Delegacia Legal (informatização, novo sistema de gestão, fim das carceragens policiais, treinamento e renovação dos quadros); esforço de integração das ações das Polícias Civil e Militar pela criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs); programas de policiamento de áreas especiais; criação da Ouvidoria de Polícia, de programas de metas e do Instituto de Segurança Pública, responsável pela coleta e divulgação dos dados criminais produzidos pelas delegacias (RAMOS, 2016, p. 18; CARNEIRO, 2010, p. 55). Esses programas existem até hoje, mas vários deles se degradaram ou deixaram de exercer sua função original.

A transição para o governo Rosinha Garotinho (2002-2006) foi de grande crise na segurança do estado. Nesse período, as Forças Armadas passaram a realizar o policiamento das ruas e favelas do Rio. Nos meses seguintes a situação se estabilizou, mas não foram observadas melhorias nos indicadores criminais ou no funcionamento das polícias (CARNEIRO, 2010, p. 57).

Os dois primeiros anos da administração de Sergio Cabral (2007-2014) foram marcados por políticas de confronto nas favelas, com o escândalo das milícias explodindo em 2008 e o aumento das denúncias contra a corrupção nas polícias. Mas, a partir do final de 2008, quando foi criada a primeira UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) na favela Santa Marta, houve uma mudança parcial na política adotada e os indicadores de criminalidade violenta, assim como das mortes provocadas pela polícia, começaram a cair (RAMOS, 2016, p.19-21).

Além do programa UPP, que se expandiu até alcançar 37 territórios de favela na cidade do Rio e um na Baixada Fluminense, outros fatores apontados para a queda dos homicídios são a criação do Sistema Integrado de Metas (SIM), em 2009, a instalação da Divisão de Homicídios e a redução da interferência política em áreas técnicas de segurança (RAMOS, 2016, p. 27-28; CARDOSO *et al*, 2016, p. 1278).

O SIM foi criado pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de auxiliar na redução dos indicadores de violência, concedendo premiações às regiões e áreas integradas de segurança (RISP/AISP) que atingissem suas metas e obtivessem os melhores resultados no controle da criminalidade. O programa estabeleceu como meta a

redução de indicadores estratégicos, definidos em função do seu grande impacto na sensação de insegurança da população: letalidade violenta (soma do número de vítimas de homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e “autos de resistência”, ou mortes decorrentes de intervenção policial), roubos de veículos e roubos de rua (somatório de incidências de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular) (CARDOSO *et al*, 2016, p. 1285).

Já o projeto UPP tinha por objetivo “instituir polícias comunitárias em favelas como meio de recuperar territórios ocupados por grupos criminosos nessas localidades e pacificar as áreas” (*idem, ibidem*). Em seus sete anos de implantação, as UPPs foram instaladas em mais de 250 favelas, atingindo 1,5 milhão de pessoas. Nos cinco primeiros anos, houve uma redução significativa tanto dos homicídios comuns quanto daqueles provocados pela polícia nas favelas com UPPs e nas localidades adjacentes, atingindo seu ponto mais positivo em 2012 e impactando as taxas do estado do Rio como um todo. No entanto, relatos de moradores de grandes áreas de favelas da cidade, como Complexo do Alemão, Penha, Rocinha e outras, apontavam, desde o início, que a sensação de insegurança nessas áreas havia se tornado pior do que quando eram ocupadas por traficantes (RAMOS, 2016, p. 21-23).

O programa de polícia pacificadora também é apontado, negativamente, como responsável pela mudança nos padrões de criminalidade verificada em outras áreas da região metropolitana do estado, devido à expulsão de grupos de criminosos da capital com a implantação das UPPs. As mortes violentas cresceram sobretudo nos municípios da Baixada Fluminense, fato que pode estar associado seja à “migração” de quadrilhas criminosas, seja aos grupos de extermínio, que teriam se tornado mais ativos na região (*idem*, 2016, p. 12-15).

Segundo Ramos (*idem*, p. 22), além dos objetivos principais de recuperação dos territórios dominados por grupos criminosos e de redução dos confrontos armados, as UPPs apresentavam alguns aspectos distintos das políticas de segurança tradicionais, como: (a) ocupação e permanência de uma tropa fixa inspirada na estratégia de policiamento de proximidade; (b) o policiamento de saturação, com uma razão policiais/moradores quatro vezes maior, em média, que no resto da cidade e até oito vezes maior que na média do estado; (c) presença permanente de um oficial da PM no campo, com razoável autonomia, servindo como supervisor da tropa e como elemento de contato com a população; (d) predominância de policiais recém-formados: que teoricamente não teriam os “vícios” das práticas antigas da PM nas favelas; (e) valorização dos policiais de UPPs, pelo pagamento de gratificações; (f) forte estratégia de mídia, com a insistência na ideia de que as UPPs eram um programa de governo, e não de polícia; (g) objetivos não declarados, como a “salvação” das favelas antes dominadas pelo narcotráfico.

Na verdade, porém, as UPPs foram se constituindo com base na experimentação e improvisação. Não foram um programa concebido e planejado previamente, o que resultou numa estrutura normativa reduzida e em uma baixa formalização do programa desde sua criação. A baixa padronização dos procedimentos resultou em tendências problemáticas, por exemplo, com cada comandante imprimindo seu estilo de atuação, de modo que os resultados do programa em cada local ficavam a depender quase exclusivamente de características e inclinações pessoais de quem estava no comando (RAMOS, 2016, p. 21-25).

Outros aspectos que também comprometeram a continuidade e o sucesso desse programa foram: (a) o fracasso da “UPP Social”, uma iniciativa conjunta do estado e da prefeitura do Rio, que deveria articular a melhoria dos serviços públicos nas favelas ocupadas pela polícia, mas que nem chegou a sair do papel; (b) a ausência de avaliação sistemática de metas, práticas e resultados; (c) a extrema demora na reforma do currículo de formação dos policiais (implantada só em 2015 e, assim mesmo, com poucas alterações em relação ao currículo existente); (d) a manutenção do modelo policial “bélico”, inspirado no BOPE, como base da formação e da atuação da polícia; (e) a intenção de montar um “cinturão de segurança” para os grandes eventos esportivos e de valorizar o patrimônio imobiliário em regiões de classe média no entorno das favelas – objetivos que acabaram ditando o ritmo de instalação das UPPs, a escolha dos territórios e o descaso com as necessidades dos próprios moradores de favelas (MUSUMECI, 2015; 2017).

A partir de 2013, os indicadores de criminalidade violenta voltaram a crescer no Rio, como reflexo da má condução dos programas implantados no governo Cabral, que entraram em decadência até falir por completo. Tiroteios, homicídios, confrontos e mortes provocadas pela polícia aumentaram à medida que a violência e a corrupção, que nunca deixaram de existir, voltavam a ser a prática dominante da polícia, mesmo nas favelas onde havia UPP (MUSUMECI, 2017). Segundo Poncioni (2018, p. 100), a análise de dados referentes a 2014 e 2017 sobre crimes letais intencionais, crimes contra o patrimônio e informações prisionais apontam para a retomada em grande escala dos “enfrentamentos” e “confrontos”, com uso excessivo da força policial, no lugar de uma política preventiva e do policiamento de proximidade.

Em fevereiro de 2018, o estado do Rio de Janeiro foi submetido a uma intervenção federal justificada pelo aumento dos crimes violentos e da ineficácia do governo estadual em lidar com a criminalidade. No entanto, além de o estado não apresentar taxas de incidência criminal que justificassem essa medida, em seis meses de intervenção não foram observados grandes avanços. De acordo com o “Observatório da Intervenção” do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC/Ucam), as ações violentas não foram interrompidas com a

intervenção, ou seja, as velhas práticas de operações policiais pautadas na lógica da guerra e do confronto continuam se perpetuando (PONCIONI, 2018, p.101; RAMOS, coord., 2019). Em outubro do mesmo ano, foi eleito governador do estado o candidato Wilson Witzel. Apoiado em declarações radicais, o governador eleito defendeu o armamento da população civil e o uso de helicópteros para atirar em favelas durante operações policiais. Entre as propostas de governo apresentadas, Witzel sugeriu que fossem feitas intervenções nas favelas para facilitar a entrada da polícia e armar a Guarda Municipal nos municípios que assim desejem.¹⁸

2.1.2. São Paulo

A trajetória de redução das taxas de homicídio no estado de São Paulo tem início em 2000, sendo suas razões ainda hoje não compreendidas inteiramente pelos estudiosos do assunto. Segundo o último *Atlas da Violência* (CERQUEIRA *et al.*, 2018, p. 24), existem diversos fatores explicativos que se somam, tais como: a) políticas de controle das armas de fogo; b) melhorias no sistema de informações criminais e na organização policial; c) fator demográfico, com a diminuição acentuada na proporção de jovens na população; d) melhorias no mercado de trabalho; e) “paz monopolista” instituída pelo Primeiro Comando da Capital (PCC), quando o tribunal dessa facção criminosa passou a controlar o uso da violência letal, o que teria reduzido os homicídios em algumas comunidades.

As políticas de segurança implementadas pelo governo estadual puderam ter continuidade em São Paulo em virtude da permanência de um mesmo partido no poder ao longo de muitos anos, o que teria permitido desenvolver medidas de médio e de longo prazo. Por exemplo, a integração dos cursos superiores das polícias civil e militar; investimentos na melhoria das informações e do planejamento operacional; aperfeiçoamento das ferramentas de tecnologia, investigação e inteligência, com fortalecimento das delegacias de homicídios e aumento das taxas de elucidação dos crimes letais (CERQUEIRA *et al.*, 2014, p. 127-129).

De acordo com alguns autores, entretanto, essas medidas foram mais pontuais do que estruturais e explicam só parcialmente a queda dos homicídios. Outra hipótese explicativa forte, para esses autores, seria de que a “paz monopolista” instituída pelo PCC nas periferias da região metropolitana de SP e uma política bilateral de “acordos” entre a facção criminosa e o poder público teriam pesado entre as circunstâncias responsáveis pelo decréscimo prolongado das mortes violentas.

¹⁸ Reportagem de Luiza Franco, “Eleições 2018: Wilson Witzel, o ex-juiz que venceu a eleição de governador do Rio com discurso linha-dura”. *BBC Brasil*, 28/10/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46013245>.

O PCC é uma organização que se estruturou dentro do sistema prisional, expandindo-se em seguida aos bairros periféricos da cidade de São Paulo, onde exerce o papel de mediação e regulação de conflitos, tanto os relativos à própria organização quanto aos da comunidade local. Relações tensas e complexas entre a facção e o poder público, principalmente as instituições policiais e a administração prisional, poderiam estar relacionadas ao comportamento dos indicadores de criminalidade. Quando essas relações estão em desarmonia, ou seja, quando há quebra de acordos, podem ocorrer picos de violência no estado, como aconteceu em junho de 2012, quando membros da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) – criada em 1970 para realizar policiamento ostensivo em áreas consideradas mais perigosas – mataram integrantes do PCC e este reagiu com uma onda de violência na capital, que resultou num aumento dos homicídios e das mortes provocadas pela polícia naquele ano (BATTIBUGLI, 2012, p. 60-61).

Um estudo realizado pela FGV-SP e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública colheu evidências sobre a contribuição do PCC na redução dos homicídios em São Paulo entre 2000 e 2011, concluindo que, efetivamente, o controle que a organização criminosa passou a exercer nas comunidades e o monopólio dessa organização sobre o comércio e a distribuição de drogas na capital paulista trouxeram, como efeito associado à atuação do grupo no sistema prisional, a necessidade de controlar conflitos e delitos para maximizar lucros. A instalação de “tribunais” para julgar as desavenças locais e a proibição de matar sem autorização dos líderes do PCC, além da prevenção de conflitos como violência doméstica e brigas pessoais nas proximidades dos pontos de vendas de drogas, teriam contribuído fortemente para controlar o uso da força letal e também reduzir a presença de policiais nas áreas de interesse do tráfico, evitando assim, o risco de perda do controle territorial (BIDERMAN *et al.*, 2014; LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p. 52).

Mesmo havendo controvérsias sobre o poder explicativo dessa hipótese no caso da queda geral dos homicídios, não há dúvida de que a história recente da segurança pública em São Paulo é fortemente marcada pela atuação do PCC. Um marco importante é o ano de 2001, quando uma megarrebelião, que atingiu 29 prisões do estado, mostrou a força desse comando e o início da sua expansão para além do sistema prisional. Em maio de 2006, reagindo à decisão do governo estadual de isolar lideranças da facção, o PCC desencadeou uma ação em larga escala, que ultrapassava os muros das prisões, com centenas de ataques a bancos, ônibus, carros e agências revendedoras de automóveis, além de rebeliões em 70 presídios do estado. Isso provocou uma onda de pânico, resultando no que é considerada a maior crise de segurança pública de São Paulo, com 40 agentes públicos assassinadas pelo PCC (policiais militares e civis, e agentes penitenciários), e mais de 400 homicídios resultantes do revide policial, muitos dos quais apresentavam fortes evidências de execução (DIAS *et al.*, 2015, p. 167).

A crise teria sido resolvida por meio de um acordo entre o governo paulista e a cúpula do PCC. Segundo críticos dessa “solução”, em vez de combater o problema com uma gestão integrada da segurança pública, com transparência e mecanismos de responsabilização, e com o auxílio do governo federal, a cúpula da Secretaria de Segurança paulista, o governador e as instituições policiais teriam optado por realizar concessões ao crime organizado (BATTIBUGLI, 2012, p. 59).

Mesmo depois dos acontecimentos de 2006, o sistema de segurança pública de São Paulo não passou por nenhum processo de reestruturação que fosse além do crescimento significativo de estabelecimentos prisionais e da população encarcerada. Afora algumas medidas pontuais mencionadas mais acima, a gestão da segurança pública do estado apostou, ora em acordos com o PCC, ora em políticas altamente repressivas e em estratégias de confronto direto, gerando a eclosão de grandes crises na segurança, como ocorreu em 2006 e novamente em 2012, quando tensões e ódios impulsionaram ações extremamente violentas de ambos os lados do conflito (BATTIBUGLI, 2012, p. 60; DIAS *et al*, 2015, p.171).

Em 2012, os ataques do PCC à Polícia Militar de São Paulo ocorreram em represália contra a morte de membros da facção por policiais da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) e à transferência de membros importantes para prisões com maior grau de segurança. Tais confrontos resultaram em um elevado número de mortes de policiais militares, muitas das quais com características de execução, além do crescimento de chacinas e execuções sumárias praticadas pela polícia em resposta aos ataques da organização criminosa (*idem, ibidem*).

Para alguns estudiosos, essas crises, assim como a redução dos homicídios em São Paulo, mostram que o PCC tem se constituído como um ator político, que, apesar de não legitimado pelo Estado, influi de forma decisiva nas tendências da segurança pública local, dentro e fora do sistema carcerário, revelando uma situação que não vem sendo enfrentada pelo executivo estadual e pela Secretaria de Segurança Pública para além da insistência no confronto e no superencarceramento (*idem, ibidem*).¹⁹

Assim, diferentemente do Rio de Janeiro, que tem diversas facções do tráfico e das milícias disputando territórios, além da alternância de governos com inclinações ideológicas diversas, a violência e a segurança em São Paulo são caracterizadas pelo monopólio, tanto da organização criminosa quanto do partido político no governo. Isso parece ter alguma relação com as diferenças no comportamento dos indicadores de criminalidade dos dois estados, como se verá a seguir.

¹⁹ Atualmente, o PCC possui ramificações em vários outros estados brasileiros e também no exterior, estando presente na Bolívia e no Paraguai (VASCONCELOS, 2018, p. 48).

2.2. Evolução comparada dos indicadores

Para analisar os indicadores de criminalidade e violência nos dois estados serão utilizados os dados relativos às ocorrências policiais, disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ) e pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP-SP). Para o indicador de mortes violentas intencionais, especificamente, serão utilizados os dados relativos às declarações de óbito do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/Datasus).²⁰

Dentro dos objetivos deste trabalho, optou-se por utilizar alguns indicadores comparáveis entre os dois estados e representativos da criminalidade violenta contra a vida e contra o patrimônio. Como há pequenas diferenças na classificação dos delitos nos dois estados, a Tabela 1 reúne as categorias e as correspondências utilizadas:

Tabela 1
Títulos dos crimes contra a vida e contra o patrimônio no Rio de Janeiro e em São Paulo

	Rio de Janeiro	São Paulo
Mortes Violentas (Fonte Datasus)	<ul style="list-style-type: none">Mortes por agressão e intervenção legal (número de vítimas)	<ul style="list-style-type: none">Mortes por agressão e intervenção legal (<i>idem</i>)
Letalidade Policial	<ul style="list-style-type: none">Homicídios decorrentes de intervenção policial (número de vítimas)²¹	<ul style="list-style-type: none">Pessoas mortas em confronto com a Polícia CivilPessoas mortas em confronto com a Polícia Militar
Crimes violentos contra o patrimônio	<ul style="list-style-type: none">Total de roubos (exceto roubo de veículo)Roubo de veículo	<ul style="list-style-type: none">Roubo (exceto de veículo)Roubo de veículo

Desde o início dos anos 2000, o Rio de Janeiro tem despendido esforços para melhorar a qualidade de suas estatísticas, sendo uma das poucas unidades federativas que publica dados oficiais de criminalidade e violência com regularidade, além de ter ampliado ao longo do tempo o número de indicadores divulgados (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 4). As estatísticas fluminenses são divulgadas mensalmente e estão disponíveis no site do ISP, em séries que geralmente se iniciam em janeiro de 2003. Alguns tipos de dados, incorporados em períodos mais recentes, têm séries menores que essas, mas outros são apresentados em séries com início nos anos 1990.

²⁰ Os dados de mortalidade do SIM/Datasus, como foi mencionado no capítulo anterior, possuem cobertura nacional, são padronizados e estão disponíveis a partir de 1979.

²¹ A denominação desse tipo de ocorrência, no Rio de Janeiro, tem mudado ao longo do tempo, passando de “auto de resistência” para “homicídio decorrente de intervenção policial” e, desde 2018, para “morte por intervenção de agente do Estado”.

Em São Paulo, por sua vez, a Secretaria de Segurança Pública publica trimestralmente estatísticas criminais no Diário Oficial do Estado (DOE) desde 1995, com 14 modalidades de ocorrências.

Como foi dito no capítulo anterior, só pesquisas domiciliares de vitimização permitiriam dimensionar a parcela de crimes subnotificados, mas, como essas pesquisas não são realizadas com regularidade nem no Rio nem em São Paulo, devemos presumir que as taxas de registro nos dois estados são razoavelmente constantes ao longo do tempo, para que a comparação espacial e temporal dos dados policiais faça sentido (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 5).

2.2.1. Mortes Violentas

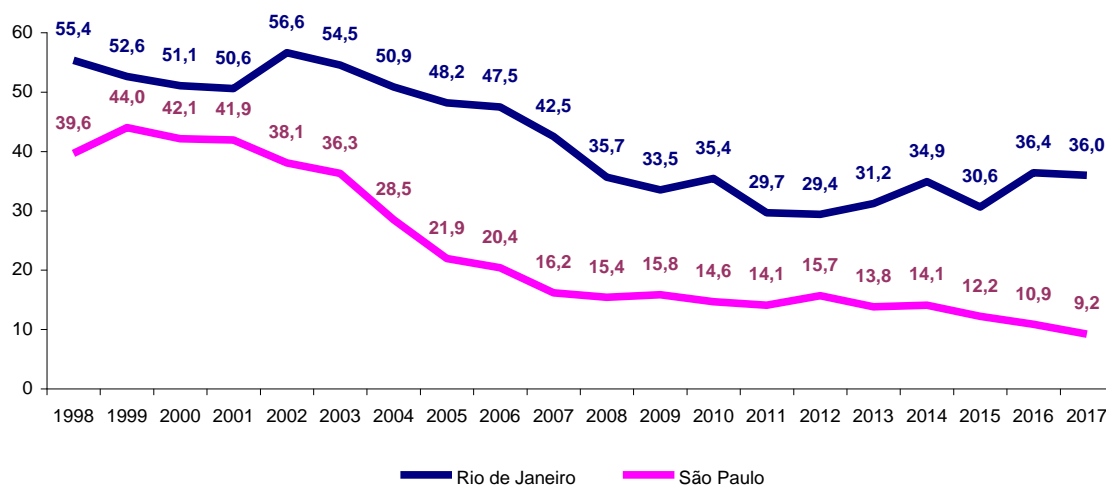
Segundo Ramos (2016, p. 3), a taxa de homicídios é um parâmetro eficiente para retratar o grau de violência nas sociedades, não só porque sua notificação é obrigatória, mas também porque, em sociedades onde as taxas de mortes intencionais são elevadas, os demais crimes tendem a acompanhar esse padrão.

Os dados do SIM/Datasus mostram que, entre 1980 e 1990, os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo responderam juntos por quase metade dos homicídios registrados em todo o país. A taxa de homicídios por cem mil habitantes, calculada conjuntamente para os dois estados, cresceu nesse período 230%, contra 64% nas demais unidades da federação (CERQUEIRA e LOBÃO, 2003, p. 15).

Segundo Ramos (2004, p. 8), esse crescimento das mortes violentas intencionais pode ser explicado, no Rio de Janeiro, por uma combinação de fatores já mencionados anteriormente, como: a chegada da cocaína nos centros urbanos e nas grandes cidades do interior nos anos 1980, e sua extrema rentabilidade; o aumento do policiamento violento e repressivo; as lutas entre facções rivais pelo controle dos pontos de distribuição e vendas de drogas; e o aumento da circulação e utilização de armas de fogo, inclusive daquelas de uso militar.

Desde o final dos anos 1990 e sobretudo a partir de 2002, a tendência em ambos os estados é de queda, mais acentuadamente em São Paulo do que no Rio. E, embora em São Paulo, essa tendência tenha se mantido nos anos 2010, no Rio o indicador de mortes violentas intencionais volta a crescer em 2013 (Gráfico 1). De 1998 a 2017, no Rio de Janeiro, a taxa de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes caiu de 55,4 para 36, uma redução de 35,1% em vinte anos. Já em São Paulo, a queda foi de 76,8%, passando de 39,6 para 9,2 no mesmo período.

Gráfico 1
Mortes Violentas Intencionais: Taxas por 100 mil habitantes, 1998-2017
 Rio de Janeiro e São Paulo



Fontes: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério da Saúde/SIM/DATASUS e do IBGE – dados censitários e estimativas de população.

Mesmo com a redução das taxas, os homicídios no estado do Rio mantiveram-se em patamares altíssimos até 2007, entre 40 e 50 mortes por 100 mil habitantes, e só em 2008 as taxas anuais caíram abaixo desse patamar. Mas, de 2013 em diante, voltam a subir e têm um pico em 2016, ano que marcou o fim de um período positivo para o estado, com o encerramento das Olimpíadas assinalando o fim dos grandes eventos internacionais, e com o desmonte das UPPs e a falência econômica e política definindo um novo cenário (CERQUEIRA *et al.*, 2018, p. 24).

Em São Paulo, como já visto, a tendência de redução é mais constante e acentuada, chegando-se ao nível de menos de dez homicídios por 100 mil habitantes em 2017, taxa que a Organização Mundial da Saúde define como aceitável para grandes metrópoles.²² Convém observar que o aumento ocorrido em 2012 (11,6% em relação ao ano anterior) interrompeu a tendência de decréscimo, em função da crise na segurança enfrentada pelo estado, como foi dito mais acima. Mas, depois desse pico, a taxa voltou a cair em 2013 e manteve-se em queda nos anos seguintes. Note-se ainda que a crise paulista de 2006, também já mencionada, não chegou a interromper a queda da taxa de homicídios, mas reduziu o seu ritmo (Gráfico 1).

Uma das características do estado do Rio de Janeiro é a enorme desigualdade das taxas de violência letal em partes distintas da cidade e da região metropolitana, com as zonas mais ricas geralmente apresentando taxas de violência letal bem abaixo das observadas nos subúrbios,

²² Reportagem da revista Exame, 15/04/2011, disponível em < <https://exame.abril.com.br/brasil/pela-primeira-vez-sp-tem-taxa-de-homicidios-recomendada-pela-oms/>>. Com base nos dados policiais, a reportagem divulgou que o índice paulista de 2011 havia caído para 9,5 homicídios por 100 mil habitantes. Mas, pela série do Datasus, aqui utilizada, que inclui todas as mortes por agressão, não apenas as que a polícia classifica como homicídios dolosos, a taxa recomendada pela OMS só foi atingida em 2017.

periferias ou áreas com grande concentração de favelas. No período 2000-2005, por exemplo, apenas 18 (14%) das 130 delegacias distritais então existentes no estado do Rio concentraram metade dos homicídios dolosos, sendo quase todas pertencentes à Baixada Fluminense, ou às zonas Norte e Oeste da capital (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 1-7). Atualizando essa informação para o intervalo de 2013 a 2017, observa-se que a concentração permanece praticamente a mesma, com 23 (18%) das 137 delegacias hoje existentes registrando 56% dos homicídios do estado, segundo dados do ISP.²³ Nenhuma delas se situava nas zonas mais ricas da cidade do Rio.

Em São Paulo, as estatísticas trimestrais disponibilizadas pela SSP-SP dividem-se territorialmente em Capital, Grande São Paulo (exceto Capital)²⁴ e interior. De 1998 até 2004, a letalidade do estado era puxada pela capital, que concentrava quase 50% das ocorrências, valor bastante expressivo considerando que há 645 municípios no estado. Outro aspecto que chama atenção nessa concentração é o fato de a capital de São Paulo ser uma região favorecida economicamente, tendo o maior PIB do estado e do país, segundo o IBGE.²⁵

A partir de 2005, houve um aumento da proporção de mortes violentas ocorridas no interior paulista, região que em 2017 foi responsável por mais de 50% dos crimes letais no estado. Entretanto, levando em consideração que o interior é composto por 604 municípios, o número de ocorrências registradas mostra que, mesmo com a redução do peso da capital, esta ainda tem participação muito significativa nos homicídios.

Como exemplo, os dois mapas abaixo, retirados de uma reportagem do jornal Folha de São Paulo publicada no início de 2018, mostram a distribuição desigual das mortes violentas, que se concentram em regiões periféricas tanto da capital fluminense quanto da paulista, de acordo com dados policiais do primeiro semestre de 2017 (Figuras 1 e 2).²⁶

²³ Gráfico de Pareto por tipo de área selecionada (janeiro de 2013 a dezembro de 2017). <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>.

²⁴ A região denominada Grande São Paulo é composta por 38 municípios, além da capital.

²⁵ Ver: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2012>.

²⁶ Reportagem de João Pedro Pitombo e Luiza Franco, "Com 'muita mídia', Rio tem violência espalhada e também mais 'visível'". *Folha de São Paulo*, 24/01/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/com-muita-midia-rio-tem-violencia-espalhada-e-tambem-mais-visivel.shtml>>

Figura 1
Mortes violentas na cidade do Rio de Janeiro – 1º semestre de 2017



(*) Homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio; não incluiu mortes decorrentes de intervenção policial.

Fonte: Folha de São Paulo, 24/02/2018, com base em dados da ISP-RJ e da Anistia Internacional. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/com-muita-midia-rio-tem-violencia-espalhada-e-tambem-mais-visivel.shtml>>

Figura 2
Mortes violentas na cidade de São Paulo – 1º semestre de 2017



Fonte: Folha de São Paulo, 24/02/2018, com base em dados da SSP-SP. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/com-muita-midia-rio-tem-violencia-espalhada-e-tambem-mais-visivel.shtml>

2.2.2. Letalidade Policial

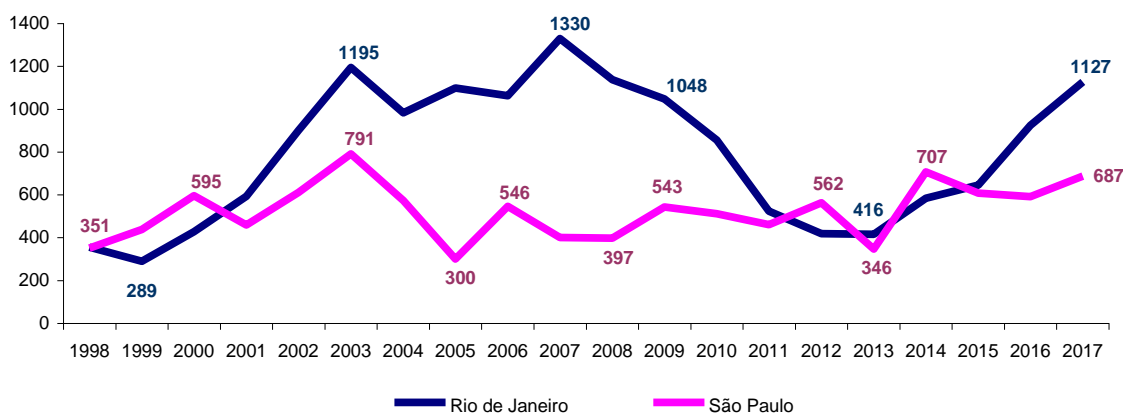
Segundo dados do FBI, as mortes de civis decorrentes da ação policial nos EUA representaram 5,1% do total de mortes violentas intencionais registradas em todo o país no

período de 2014 a 2017.²⁷ No Brasil, apesar de a fragilidade dos dados nacionais dificultar a realização desse cálculo, o percentual de pessoas mortas por policiais correspondeu aproximadamente a 6,5% dos crimes letais intencionais no mesmo período, segundo estatísticas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Mas no Rio de Janeiro e em São Paulo, os percentuais nesse período foram, respectivamente, 14,3 e 12,6%, muito superiores às médias brasileira e norte-americana. Ou seja, a letalidade da atuação policial nos dois estados é responsável por parcela excepcionalmente alta das mortes violentas.

Vale lembrar que os registros de “autos de resistência”, “homicídios decorrentes de intervenção policial” ou “resistência seguida de morte” – fonte utilizada para medir a violência letal da polícia – reportam somente as mortes de civis que são oficialmente reconhecidas e atribuídas a confrontos com policiais. Sendo assim, as execuções e extermínios praticados e não registrados pela polícia não entram nesse cálculo nem aparecem nas estatísticas sobre letalidade policial (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 5).

Entre 1998 e 2017, dados da SPP-SP e do ISP RJ indicam que houve um aumento de 168% e 217% da letalidade policial registrada nos estados de São Paulo e do Rio, respectivamente (Gráfico 2). Nesse período, as taxas por 100 mil habitantes dos dois estados saltaram de 2,5 para 6,7 no Rio, e de 1 para 2,1 em São Paulo. Em números absolutos acumulados, isso significa que quase 16 mil pessoas no Rio e mais de dez mil em São Paulo foram mortas pela polícia nesse período.

Gráfico 2
Pessoas mortas pela polícia: Números absolutos – 1998/2017
 Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo



Fontes: Elaboração própria a partir dos dados do ISP RJ e da SSP SP.

²⁷ As categorias consideradas foram *murder* (equivalente a homicídio doloso) e *justifiable homicides – law enforcement* (mortes por intervenção policial). Os dados foram obtidos em *FBI - Expanded data by offense – Murder*, tabelas 8 e 14. Disponível em: < <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2017/crime-in-the-u.s.-2017/topic-pages/expanded-offense> >

O Gráfico 2 mostra que, no final dos anos 1990, a letalidade policial no Rio e em São Paulo era equivalente, em números absolutos, tendo havido um crescimento muito maior no primeiro estado durante os anos 2000, seguido de acentuada queda no final da década e no início da seguinte, que colocou os dois estados novamente no mesmo nível absoluto de letalidade até 2016, quando as mortes provocadas pela polícia no Rio voltaram a disparar. Na verdade, como a população deste estado é muito menor que a de São Paulo, as taxas fluminenses por 100 mil habitantes mantiveram-se superiores às paulistas em toda a série considerada, mas a tendência da curva é a mesma encontrada para os números absolutos.

De 1998 até 2003 as taxas de letalidade policial no estado de São Paulo apresentavam tendência de crescimento puxadas pela capital, que era responsável por cerca de 50% das ocorrências desse tipo no período. No ano de 2003, São Paulo apresentou o maior número de mortes provocadas por intervenção policial na série analisada. Nesse ano foram registradas 791 vítimas, sendo 443 apenas na capital paulista.

Em 2005, São Paulo atingiu o menor número de mortes por intervenção policial, com 300 ocorrências e uma taxa de 0,7 para cada 100 mil habitantes.²⁸ Já em 2006, ano da já mencionada megarrebelião do PCC, esses números voltaram a subir, atingindo 546 ocorrências, um aumento de 82% em relação ao ano anterior.

De 2007 a 2011, cerca de 14% dos casos registrados de “resistência seguida de morte” em São Paulo foram atribuídos à ROTA, embora ela represente menos de 1% do efetivo total da PM; no mesmo período, a letalidade desse batalhão apresentou um aumento de 78%. O estado paulista ainda não conseguiu enfrentar a questão da violência institucional, uma vez que sua polícia segue uma cultura de repressão e violência, em detrimento de ações preventivas e da investigação de crimes (BATTIBUGLI, 2012, p. 60-62).

Em 2012, a taxa de letalidade policial em São Paulo voltou a subir, o que pode ser explicado pela crise que ocorreu no mesmo ano com os ataques do grupo PCC. Já em 2013, o estado apresentou um decréscimo no número de mortes por intervenção policial, sendo um dos anos da série histórica em que apresentou um dos melhores resultados, com 346 vítimas. Mas, em 2014, esse número voltou a crescer, atingindo 687 casos em 2017.

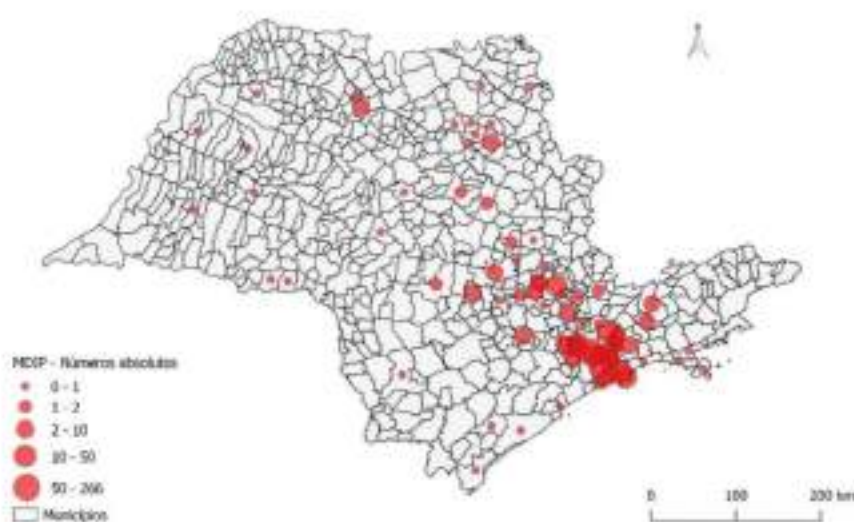
Ao analisar os registros policiais de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, Samira Bueno Nunes (2018, p. 73) verificou que a letalidade da ação policial em São Paulo se concentra majoritariamente em cerca de 20 municípios, especialmente na capital, na Região Metropolitana, na Baixada Santista e nas regiões de Ribeirão Preto e São José dos Campos. Enquanto a maioria dos municípios paulistas não registrou nenhuma ocorrência em 2016, essas

²⁸ Ver https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/13/politica/1431545595_563619.html

20 cidades concentraram cerca de 70% das mortes provocadas pela polícia no estado. Policiais condenados que a autora entrevistou alegaram que em tais cidades há maior presença do crime organizado e que a letalidade da ação da polícia seria resultado desse contexto.

Um estudo mencionado por Nunes (*idem*, p. 78), feito em 2017 para o Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT), apontou que a maior parte das ações letais da polícia no estado de São Paulo ocorre nas localidades mais pobres, em que há maior concentração de negros e de pessoas jovens.

Figura 3
Distribuição territorial das mortes decorrentes de intervenção policial no Estado de São Paulo - 2016



Fonte: Samira Bueno Nunes (2018, p. 74) com base em dados da SSP-SP.

No Rio de Janeiro, por sua vez, com o declínio dos programas de redução da mortalidade violenta, como as UPPs e o Sistema de Metas, voltou a prevalecer a “licença para matar”, explícita ou implícita, dada aos policiais pelos gestores da segurança e pela própria sociedade – o que se agravou ainda mais durante a intervenção das Forças Armadas na segurança do Rio em 2018 (RAMOS, coord., 2019), e tende a piorar muito com as orientações do atual governo do estado, abertamente a favor das execuções praticadas pela polícia. Em entrevista ao jornal *Estadão*, publicada em novembro de 2018, governador eleito Wilson Witzel defendeu a existência de autorização oficial para o “abate” de pessoas armadas, que, segundo ele, não aumentaria a violência letal no estado, só reduziria o número “de bandidos de fuzil em

circulação”. Afirmou ainda, segundo a entrevista, que “o correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro”.²⁹

Assim como as taxas de homicídio, a violência policial também assume uma geografia específica na cidade e no estado do Rio de Janeiro, concentrando-se em bairros de subúrbio e áreas periféricas da região metropolitana, onde há baixa presença de organizações de direitos civis e baixa visibilidade na mídia (RAMOS, 2004, p. 12). Apenas 14 de 130 delegacias fluminenses concentraram 52% dos autos de resistência no período 2000/2005, sendo quase todas pertencentes à Baixada ou às zonas Norte e Oeste da capital (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 7). A concentração se manteve em períodos mais recentes: de 2013 a 2017, só 15 em 137 delegacias, sendo todas da Baixada, de São Gonçalo e das zonas Norte e Oeste do Rio, registraram 52,4% do total de mortes por intervenção de agentes do Estado.³⁰

Mesmo referindo-se ao ano de 2018, que não faz parte da nossa série, é interessante visualizar no mapa abaixo quais áreas concentraram nesse ano as mortes causadas pela polícia no Rio de Janeiro (Figura 1).

Figura 4
Homicídios decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro em 2018



Fonte: Reportagem da Revista Época, com base em dados do ISP. Disponível em: <https://epoca.globo.com/2018-ano-em-que-policia-matou-como-nunca-menos-policiais-morreram-no-rio-23266227>

Em 2007, os “autos de resistência” no estado chegaram ao ápice da série histórica disponível, atingindo 1.330 vítimas. A partir daí, com o início da implementação das UPPs e

²⁹ Roberta Pennafort, “A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’, diz novo governador do Rio”. *Estadão*, 01/11/2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>.

³⁰ Gráfico de Pareto por tipo de área selecionada (janeiro de 2013 a dezembro de 2017). <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>

do Sistema de Metas, as mortes provocadas pela polícia no estado do Rio caem e puxam a queda da letalidade policial no estado como um todo. Isso indica que a dinâmica por trás das mortes decorrentes de uso da força policial é impactada por comandos de polícia e pelas orientações de políticas de segurança (RAMOS, 2016, p. 5-19). Mas, a partir de 2013, o número de mortes volta a crescer e, entre 2013 e 2017, tem um aumento de 171%. A taxa de homicídios decorrentes de intervenção policial por 100 mil habitantes no mesmo período salta de 2,5 para 6,7, um aumento de 164% (Gráfico 2). Fora do gráfico, vale ressaltar ainda que, em 2018, ano da intervenção das Forças Armadas na segurança do Rio, o número de mortes provocadas por agentes do Estado superou todos os anos anteriores, atingindo um total de 1.532 vítimas, segundo dados do ISP.

2.2.3. Roubos em geral e roubo de veículos

É comum considerar separadamente os roubos como um todo e os roubos de veículos. Isso porque, enquanto as estatísticas policiais de crimes contra o patrimônio têm alto grau de subnotificação, as de roubos de veículos são bastante realistas, pois o registro do boletim de ocorrência é necessário tanto para obter indenização do seguro quanto para proteger o(a) proprietário(a) do envolvimento em delitos que porventura os ladrões venham a praticar (MUSUMECI, CONCEIÇÃO e SILVA, 2006, p. 5). No primeiro caso, a evolução do indicador pode ser afetada por variações das taxas de registro (por exemplo, um aparente aumento dos roubos pode ser devido ao aumento da notificação) e, para não inviabilizar a análise, é necessário supor que a proporção de crimes não notificados mantém-se relativamente constante no tempo. Já no caso dos roubos de veículos, em que as taxas de subregistro são muito pequenas, a evolução está menos sujeita a distorções e por isso a análise é considerada mais segura.

Os dados do ISP-RJ e da SSP-SP indicam que o conjunto dos crimes violentos contra o patrimônio só fez aumentar nos dois estados entre 1998 e 2017, mas com um crescimento muito maior e oscilações muito mais acentuadas no Rio de Janeiro. Nesse período, o número absoluto de roubos registrados (exceto roubo de veículos) cresceu, respectivamente, 331% e 60% nos estados do Rio e São Paulo. As taxas por cem mil habitantes aumentaram 259% no Rio e 25% em São Paulo (Gráfico 3).

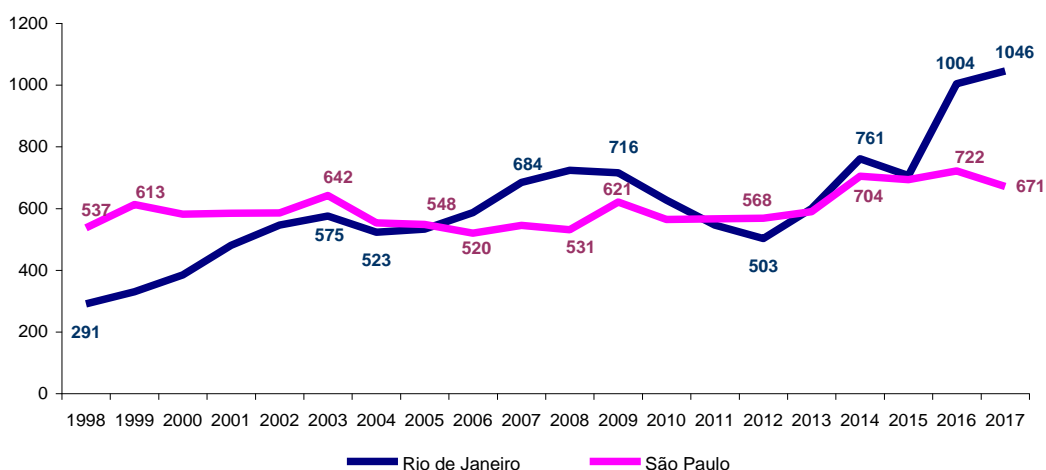
Nota-se que, no Estado do Rio, há um forte aumento das taxas de roubos (exceto de veículos) no período 1998-2008 (248,9%), seguido de uma tendência de queda entre 2009 e 2013 (16,2%) e de novo crescimento a partir de 2014, mas sobretudo de 2016 em diante, atingindo 1004,4 roubos registrados por cem mil habitantes em 2016 e 1046,2 em 2017, um

aumento de 148% (Gráfico 3). Vale ressaltar que essa taxa continuou crescendo e chegou em 1054,2 em 2018. É provável que o abandono dos programas de segurança com viés mais preventivo e a retomada das políticas de confronto para “sufocar” o tráfico de drogas tenha deslocado parcialmente a busca ilegal de lucros para a prática de crimes violentos contra o patrimônio.

Já os registros policiais sobre o total de roubos (exceto de veículos) no estado de São Paulo indicam que as taxas por 100 mil habitantes estiveram entre 500 e 600 no período 1998-2013, passando a crescer desde então e chegando a 722 em 2016 (Gráfico 3). Segundo um estudo realizado em 2014, o controle das comunidades pobres pelo PCC teria reduzido a taxa de homicídios, mas não teria gerado impacto sobre os crimes contra o patrimônio, que já apresentavam baixa incidência nas áreas de favelas mesmo antes da “paz monopolista” imposta pela facção criminosa (BIDERMAN *et al*, 2014, p. 13-14). Seja como for, o fato de o comportamento dos registros de roubos ser oposto ao dos homicídios parece reforçar a hipótese de que a política de segurança adotada no estado pode não ter sido a principal responsável pela queda da violência letal, pois, se essa queda resultasse de iniciativas articuladas e bem sucedidas do poder público, seria de esperar que caíssem também os outros crimes violentos.

Note-se que as curvas de roubos por cem mil habitantes nos dois estados são bem mais próximas que as dos homicídios, e que Rio e São Paulo se alternam na primazia da incidência desse crime, quando ponderada pelas respectivas populações. Mas também é possível notar que as oscilações no Rio de Janeiro, ao longo da série em análise, são mais frequentes e mais bruscas do que no estado vizinho, provavelmente correspondendo à inconstância das políticas de segurança aqui adotadas.

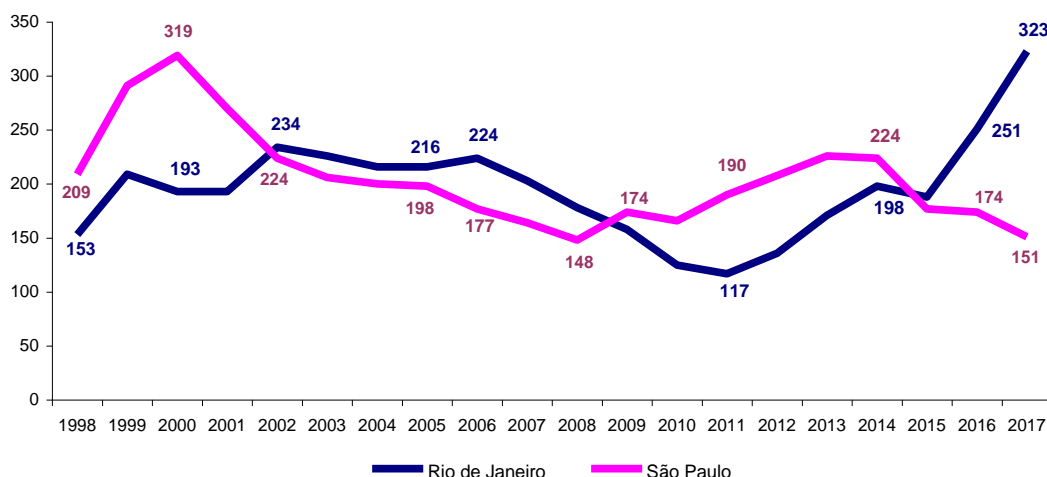
Gráfico 3
Total de roubos (exceto de veículos): Taxas por 100 mil habitantes – 1998/2017
 Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ISP RJ, SSP SP e do IBGE – dados censitários e estimativas de população.

Quanto às subtrações de veículos, as tendências dos dois estados são contrárias: no Rio de Janeiro, o número absoluto de roubos aumentou 153% e a taxa por cem mil habitantes, 111% entre 1998 e 2017, enquanto em São Paulo verificou-se, no mesmo período, uma redução de 8% nos números absolutos e de 28% na taxa por cem mil habitantes (Gráfico 4).³¹

Gráfico 4
Roubos de veículos: Taxas por 100 mil habitantes – 1998/2017
 Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ISP RJ, SSP SP e do IBGE – dados censitários e estimativas de população.

³¹ Como a grande maioria da população não possui veículo, o índice mais preciso para medir a incidência proporcional desses roubos deveria ter como denominador a frota veicular do estado no ano correspondente. Vale assinalar que os crimes contra o patrimônio (salvo no caso de latrocínio) são contabilizados por ocorrência (a subtração do bem) e não por número de vítimas afetadas. Por exemplo, num roubo de veículo em que havia cinco pessoas, estas não serão computadas como vítimas da violência, mesmo que tenham sofrido coação, ameaças ou ferimentos, a não ser que uma delas seja morta no assalto. O foco do registro policial e judiciário desses crimes não são as pessoas, mas o patrimônio. Ainda assim, utiliza-se a taxa por cem mil habitantes para manter o padrão de medida, proporcional à população, utilizado para os outros crimes.

No estado de São Paulo, como mostra o Gráfico 4, a maior redução dos roubos de veículos por 100 mil habitantes foi observada no período 2000-2008; depois disso, as taxas apresentaram uma tendência de crescimento, seguida de nova e significativa queda a partir de 2014, quando praticamente retornaram ao patamar mais baixo, verificado em 2008. Uma das hipóteses para a queda dos índices a partir de 2014 é a promulgação da Lei nº 15.276, de 02 de janeiro de 2014, que começou a vigorar no segundo semestre do mesmo ano.³² Conhecida como “Lei dos Desmanches”, essa lei determina que oficinas se cadastrem anualmente no Detran-SP e prevê um sistema avançado capaz de apontar a origem exata de cada peça usada. Cria também um serviço de denúncia online no site da Secretária de Segurança Pública do Estado, para incentivar as denúncias de depósitos irregulares, e um sistema de rastreamento das etapas do processo de desmontagem de veículos. Em um ano após a promulgação da lei, centenas de oficinas irregulares foram fechadas,³³ o que pode ter influenciado a redução de quase 17% dos roubos de veículos no estado entre 2014 e 2017 (VICENTINI, 2018, p. 46). Outro fator pode ter sido a implementação, também em 2014, de um sistema de monitoramento criminal, conhecido como Detecta, que permite que a polícia rastreie placas de veículos por meio de radares de trânsito.³⁴

Já no Estado do Rio, os dados do Gráfico 4 sinalizam que, entre 1999 e 2006, as taxas de roubos de veículos oscilavam em torno de 200 por 100 mil habitantes. Em 2007 começa um viés de queda, que perdura até 2011. Nesse período os dados indicam uma queda de quase 43%. Um relatório de gestão do Ministério da Justiça (2008, p. 17) atribui essa queda ao sucesso das operações de segurança durante a realização dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro. Em 2012, contudo, inicia-se uma nova e forte tendência de alta, que atinge 323 veículos roubados por 100 mil habitantes em 2017, o mais alto de toda a série. O governo fluminense atribuíu esse aumento à crise econômica, que teria impactado negativamente o combate à criminalidade no estado pela impossibilidade de contratação de novos policiais e evasão dos antigos.³⁵ É importante notar, entretanto, que a subida do índice começa ainda na fase de forte

³² No restante do país a “Lei dos Desmanches”, Lei nº 12.977, de 20 de maio de 2014 regula e disciplina a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres, alterando o art. 126 da Lei no 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Essa lei passou a vigorar em maio de 2015, mas não foi implementada efetivamente em todos os estados (BRASIL. LEI Nº 12.977, DE 20 DE MAIO DE 2014; VICENTINI, 2018, p. 46).

³³ <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/lei-do-desmonte-tera-sistema-online-para-rastrear-comercio-de-autopecas-usadas/>

³⁴ Notícia veiculada no site da Secretaria de Segurança de São Paulo em 17/04/2014 <http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33833> (data de acesso: 14/03/2019)

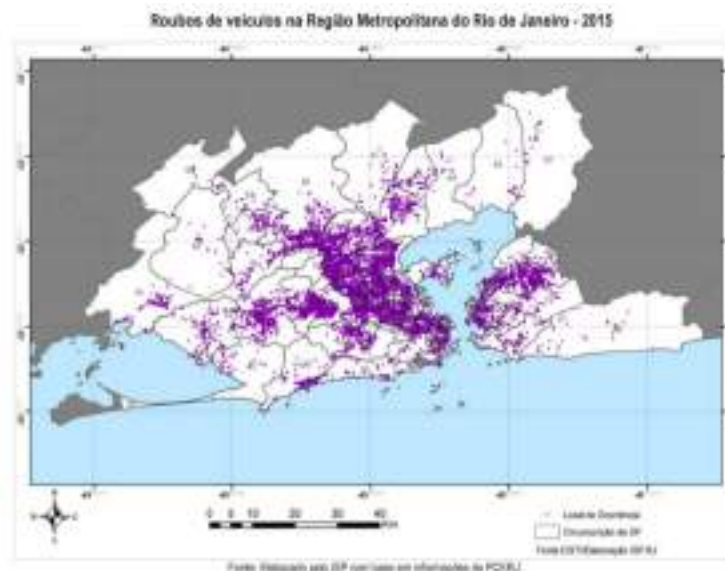
³⁵ Reportagem de Thiago Amâncio na Folha de São Paulo, 28/10/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1931061-brasil-tem-1-roubo-ou-furto-de-veiculo-a-cada-minuto-rio-lidera-o-ranking.shtml>

aumento dos gastos de segurança no Rio, relacionado à expansão das UPPs e à preparação para os grandes eventos esportivos de 2014 e 2016 (ver Gráfico 8, no próximo capítulo). Isso indica que a causa não está tanto na escassez dos recursos, mas no direcionamento do seu emprego, mais voltado para proteger as atividades e áreas dos megaeventos do que para reduzir a criminalidade violenta que afeta cotidianamente a população.

*

Os delitos violentos contra o patrimônio, que poderíamos imaginar ser mais frequentes nas zonas mais ricas, devido ao poder aquisitivo da população que ali reside, apresentam, ao contrário, taxas mais elevadas nas regiões mais pobres, do mesmo modo que os homicídios e a letalidade policial. O mapa abaixo, retirado de um estudo do ISP (FERREIRA, 2016, p. 28), mostra que, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os roubos de veículos se concentram na Baixada Fluminense, bem como na Zona Norte e nos subúrbios da capital. Assim, podemos ver que as áreas que apresentam as maiores taxas de homicídio e de crimes violentos contra o patrimônio são muitas vezes as mesmas (Figura 5).

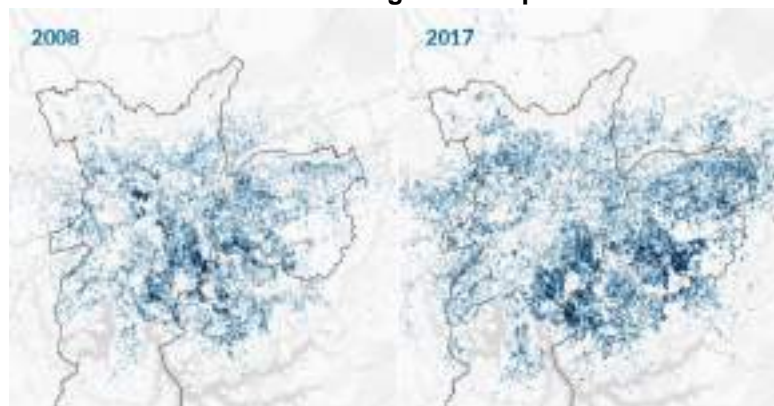
Figura 5
Incidência de roubos de veículos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2015



Fonte: ISP com base em informações da PCERJ

Para a cidade de São Paulo, um outro estudo mostra visualmente a migração dos roubos de veículos do centro para a periferia nos últimos dez anos (Figura 6).

Figura 6
Incidência de roubos de veículos na Região Metropolitana de São Paulo em 2008 e 2017



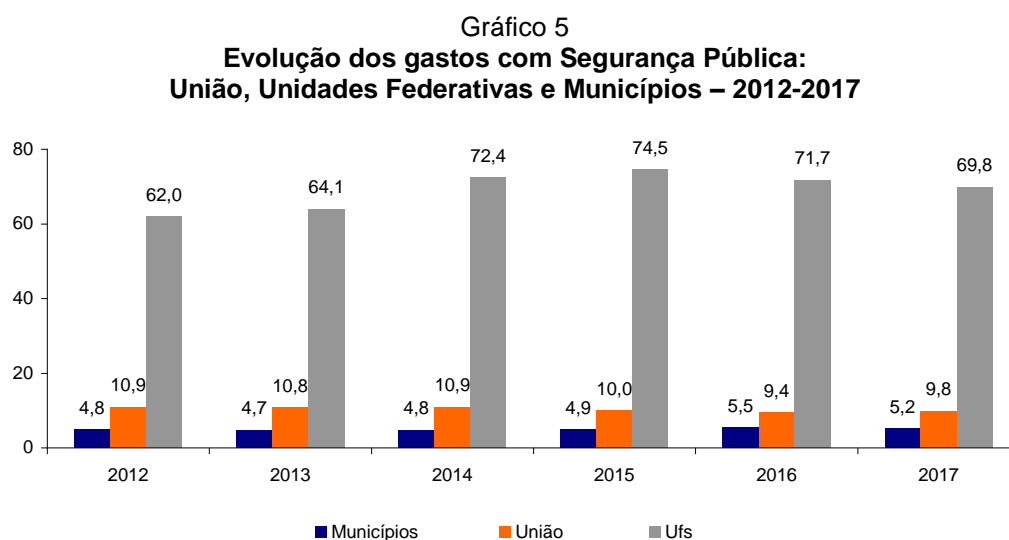
Fonte: Reportagem do Jornal Estadão, com base em dados da SSP-SP.
<http://infograficos.estadao.com.br/cidades/roubos-de-carros-grande-sao-paulo/>

Traçado esse panorama da criminalidade e da segurança nos dois estados, o próximo capítulo mostrará como se deu a alocação e a evolução dos investimentos feitos na área de segurança pública entre 1998 e 2017, buscando verificar se há relações entre as despesas orçamentárias e os indicadores de segurança apresentados acima.

3. Gastos em segurança e indicadores criminais

Este capítulo pretende analisar as despesas empenhadas na função Segurança Pública dos dois estados considerados, durante o período 1998-2017, e verificar se há relações entre essas despesas e os indicadores de criminalidade no mesmo período.

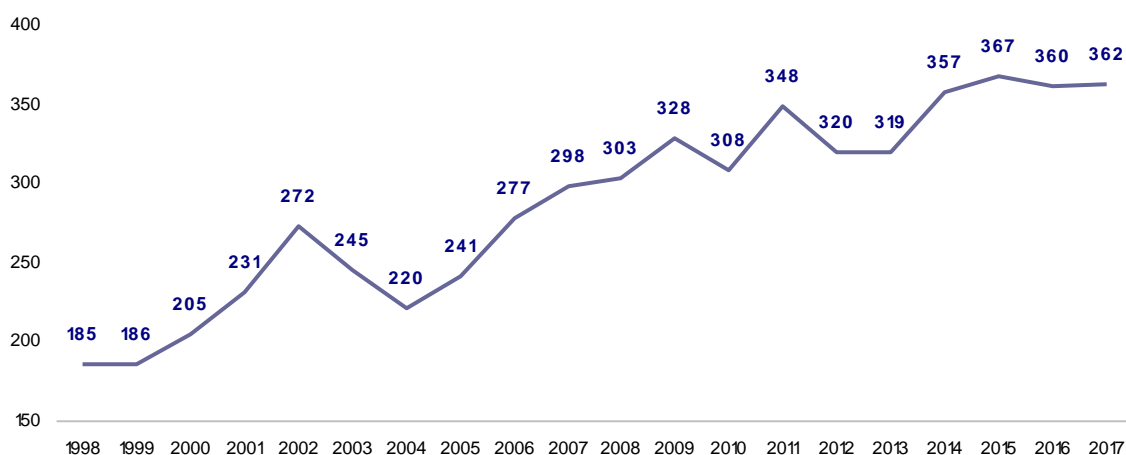
O volume de recursos que o governo brasileiro gasta anualmente com segurança é bastante relevante se pensarmos que essa área não possui vinculação constitucional de receitas. Só entre 2012 e 2017, a despesa somada da União, das unidades federativas e dos municípios na função Segurança Pública foi de 506 bilhões de reais em valores de 2017, sendo que o gasto orçamentário das UFs representou cerca de 82% do total, o da União, cerca de 12% e o dos municípios, menos de 6%. O aumento real da despesa dos três entes nesse período foi de cerca de 9% e nos orçamentos estaduais, de 12,6% (Gráfico 5).



Fonte: Elaboração própria. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Valores atualizados pelo IPCA 2017

Considerando a despesa per capita no conjunto das unidades da federação, há um crescimento real de 95,6% nos últimos 20 anos (Gráfico 6). No entanto, apesar de os gastos per capita com segurança estarem aumentando e aproximando-se do patamar de países europeus (MORAIS FILHO, CARIO e NOGUEIRA, 2011, p. 55), nossos indicadores de criminalidade e violência são muito mais elevados do que nesses países (PERES, 2014, p. 62).

Gráfico 6
Evolução dos gastos per capita com Segurança Pública
Unidades Federativas – 1998-2017



Fontes: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE (dados censitários e estimativas de população). Valores atualizados pelo IPCA 2017

Embora não seja o foco central deste trabalho, é importante destacar também a relevância dos repasses de recursos da União e de municípios aos estados, tema da próxima seção.

3.1. Repasses

Como se viu no Capítulo 1, a segurança pública é uma atribuição constitucional predominante dos poderes executivos estaduais; no entanto, os recursos repassados são importantes na indução de políticas de segurança pública, visto que muitos estados dependem desses repasses para a realização de investimentos na área (PERES *et al*, 2014, p. 140; SENTO-SÉ e RIBEIRO, 2007, p. 120-123).

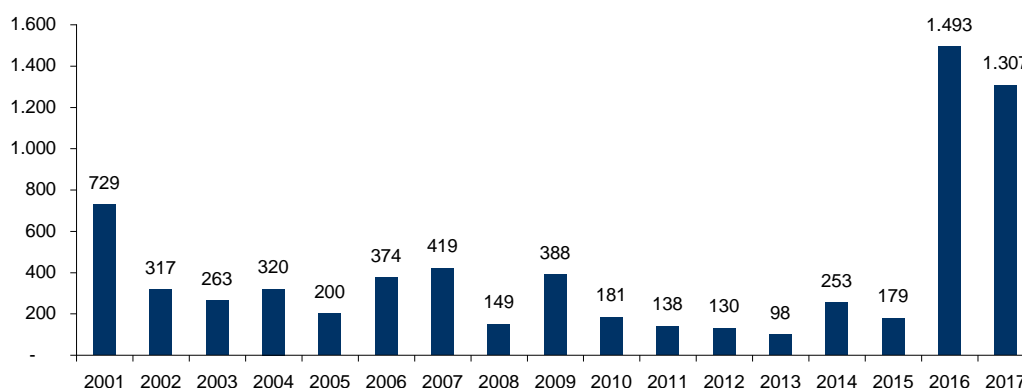
Desde 2000, o governo federal tem sido convidado a participar de forma mais efetiva dos investimentos em segurança, movimento que pode ser observado pelo fortalecimento da Senasp, pela criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e pela formulação de diversos planos nacionais de segurança pública, como também já se mencionou no Capítulo 1. Convênios com estados e municípios passaram a ser celebrados e foram criados mecanismos para monitorar esses investimentos (SENTO-SÉ e RIBEIRO, 2007, p. 120; CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 373-374; PERES *et al*, 2014, p. 136). Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018, p. 65), em 2017, os valores empenhados com o FNSP foram de R\$ 623,2 milhões de reais. O valor previsto para o fundo, segundo o Portal da Transparência, era

de R\$ 1,07 bilhão, do qual apenas 262,1 milhões foram executados.³⁶

Os recursos do FNSP³⁷ fazem parte do orçamento do Ministério da Justiça e da Segurança Pública,³⁸ e destinam-se em grande parte (86%) a financiar a compra de equipamentos, enquanto o restante tem sido investido em instalações, capacitação e projetos inovadores. No entanto, apesar do grande volume de recursos destinados ao FNSP, não há como afirmar que os orçamentos das secretarias estaduais e municipais de segurança sejam afetados por esses repasses, uma vez que eles representam apenas uma parte minoritária do que é utilizado localmente (PERES *et al*, 2014, p. 146; ALMEIDA, 2014, p. 85).

Há ainda os repasses do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) às administrações penitenciárias estaduais, que, de 2001 a 2017, representaram 6,9 bilhões de reais e deram um salto nos dois últimos anos da série, como mostra o Gráfico 7. Esse salto pode ser explicado pelo descontingenciamento do Funpen no fim de 2016, que foi viabilizado através da edição da Medida Provisória nº 755/2016, editada e revogada em maio de 2017, quando entrou em vigor a Medida Provisória nº 781/2017, que fixou o atual regime. Entre as mudanças estão: a prevenção à tortura; a possibilidade de investimento em políticas repressivas vinculadas à segurança; e o potencial para uma ampla reforma na lógica encarceradora brasileira, por meio do fomento a alternativas penais e políticas de assistência (SOUZA, 2017, p. 5).

Gráfico 7
Gastos totais do Funpen – União (R\$ milhões) – 2001-2017



Fonte: SALTO e BARROS (2018, slide 19).

³⁶ Ver <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30911?ano=2017>

³⁷ A lei nº 13.756, de 12 dezembro de 2018, em seu artigo 3, determina que constituem recursos do FNSP: as doações e os auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e as receitas decorrentes da exploração das loterias nos termos da legislação, das aplicações dos recursos orçamentários do FNSP, observada a legislação aplicável. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm

³⁸ Ver

<http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdernacao=asc&ate=2019&orgaos=OR30911&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2Corgao%2CunidadeGestora%2Ccategoria%2Corigem%2Cespecie%2Cdetalhamento%2CvalorPrevistoAtualizado%2CvalorRealizado%2CpercentualRealizado%2CvalorLancado&ordenarPor=ano&direcao=desc>

Entre 2007 e 2013, além do FNSP e do Funpen, o governo utilizou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) para realizar repasses via convênios. O programa foi considerado o primeiro de âmbito nacional na área da segurança a ser efetivamente implementado, investindo, de 2007 a 2010, mais de R\$ 3,5 bilhões em segurança pública, o que significa um aumento de 10% em relação ao valor investido em 2000 (BATTIBUGLI, 2012, p. 53-57; PERES *et al*, 2014, p. 137). De 2008 a março de 2010, o estado do Rio³⁹ recebeu cerca de 14% dos recursos do Pronasci, aproximadamente R\$ 140,2 milhões, enquanto São Paulo recebeu R\$ 114,2 milhões.⁴⁰ Os dois estados corresponderam a 12,2% e 11,4% do total de projetos aprovados em 2008 e 2009, respectivamente. O programa priorizou nesse período os seguintes pontos: pagamento do Bolsa Formação (R\$ 981 milhões); aquisição de equipamentos (R\$ 304 milhões); construção de penitenciárias penais especiais (R\$ 216,5 milhões) e implantação dos programas Protejo e Mulheres de Paz (R\$ 102,2 milhões) (ALMEIDA, 2014, p. 86-88). Em 2013, último ano do Pronasci, foram realizados oito convênios, que juntos somavam R\$ 20,3 milhões.⁴¹

Vasconcelos (2018, p. 88-89) ressalta que, apesar da importância dos repasses do governo federal financiando ou adquirindo bens, os estados em crise têm dificuldade de manter os bens repassados ou adquiridos. Na falta de recursos, esses bens acabam sofrendo com a rápida deterioração e tornam-se muitas vezes inutilizáveis.

Um fator que influenciou os valores repassados pela União foram os grandes eventos esportivos. Nos jogos Pan-Americanos, realizados no Rio em 2007, foram destinados pouco mais de 26 milhões para a criação e adequação de estruturas físicas, bem como para a aquisição de equipamentos modernos, além de móveis e acessórios para a subsecretaria de inteligência do Estado do Rio de Janeiro. Esses repasses ocorreram via convênios celebrados com a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro e as despesas foram executadas pela agência Brasileira de Informação (Abin). Para a composição do efetivo da Força Nacional foram executados cerca de R\$ 49 milhões, via recursos do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008, p.10-17).

Durante a Copa do Mundo de 2014, foi investido R\$ 1,9 bilhão no controle dos pontos de entrada no país, na integração de instituições e sistemas, e em ações de contingência e de

³⁹ No estado do Rio, 14 municípios da Região Metropolitana, incluindo a capital, constavam da lista de beneficiários do Pronasci (ALMEIDA, 2014, p. 86).

⁴⁰ No estado de São Paulo, 16 municípios, incluindo a capital, constavam da lista de beneficiários do Pronasci (ALMEIDA, 2014, p. 86).

⁴¹ Ver

http://portal.mj.gov.br/TransparenciaWeb/pages/ExibeConvenciosReport.do?select_action=&codigoorgaoresponsavel=217&indicacadastrafundo=N&sigla=PRONASCI&nome=Programa+Nacional+de+Seguran%E7a+P%FABlica+com+Cidadania+-+PRONASCI

defesa para o Mundial e para o território nacional.⁴² Os Centros Integrados de Comando e Controle (CICCs) criados para a Copa de 2014 seguem funcionando nos estados-sede. São Paulo e Rio receberam, respectivamente, cerca de 81,2 e 110 milhões de reais para a construção de seus CICCs (VASCONCELOS, 2018, p. 61-63).

Os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, sofreram os efeitos da crise econômica que o país vivenciava, apresentando dificuldades para lidar com a dotação orçamentária inicial, que foi considerada insuficiente. O comitê dos jogos revelou que não seria capaz de realizar as atividades de segurança que seriam de sua responsabilidade, sendo estas transferidas para os governos federal, estadual e municipal, aumentando ainda mais os gastos públicos com essa área (*idem*, 2018, p. 39-40).

Além da crise vivenciada pelo governo federal, existia a crise do estado do Rio, que era ainda mais grave. Em 17 de junho de 2016, faltando 49 dias para o início dos jogos, o Rio decretou estado de calamidade pública. Como forma de remediar a situação, em 21 de junho o governo federal realizou aporte financeiro em favor do governo do Rio de Janeiro, por meio de Medida Provisória, no valor de 2,9 bilhões de reais destinados às ações de segurança pública relacionadas aos Jogos Olímpicos (*idem*, 2018, p. 41).

Recentemente, o governo federal autorizou um repasse de R\$ 1,2 bilhão em recursos para o Rio de Janeiro, relacionado à intervenção federal de fevereiro a novembro de 2018, quando as Forças Armadas estiveram no comando da segurança estadual. Entretanto, o Gabinete da Intervenção (GIF) executou somente 10% desse valor ao longo daquele período, deixando 97% do total de recursos apenas empenhados – na maior parte em viaturas e equipamentos – até o dia 31 de dezembro (DUTRA, 2019, p. 14).

É importante ressaltar também a relevância dos municípios no financiamento da segurança pública, principalmente nos repasses para as polícias estaduais, que seriam obrigação do governo do estado. Em muitos municípios, grandes ou pequenos, as prefeituras financiam a manutenção e o abastecimento de viaturas, complementações salariais dos policiais, aluguel dos prédios onde são instaladas delegacias e unidades da Polícia Militar, entre outros gastos. Eis alguns exemplos colhidos na internet:

- Prefeitura de Pará (RS) assina termo de parceria para repassar mensalmente 4 mil reais à Polícia Civil e à Brigada Militar para “manutenção dos serviços de segurança pública, aquisição de combustíveis, lubrificantes, materiais de construção, aquisição de equipamentos de proteção, manutenção de despesas da sede, aquisição de pneus para viaturas, manutenção de veículos, armas, material bélico e equipamentos de proteção

⁴² Ver <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/tire-suas-duvidas-sobre-os-investimentos-do-pais-para-a-copa>.

individual, entre outros” (março de 2019).⁴³

- Prefeitura de Navegantes (SC) firma convênio (em junho de 2017) para repasse mensal de R\$ 6 mil para a Polícia Militar do estado, podendo os recursos ser utilizados “para cobrir despesas com fardamentos, alimentação de pessoal de serviço, equipamentos, armamentos e munições, manutenção e abastecimento de veículos e outros materiais e serviços necessários à manutenção do serviço de policiamento motorizado, visando proporcionar condições de execução do policiamento de radiopatrulha no município”. Essa prefeitura já mantinha dois convênios com a PM: um para repasse de “15% da arrecadação de infrações de trânsito e leilões”, e outro para “monitoramento por câmeras de segurança na cidade”.⁴⁴
- Em convênio de dezembro de 2013, a prefeitura de Itabira (MG) “repassou ao estado R\$ 196 mil para compra de cinco viaturas para a Polícia Militar”. O mesmo município tinha outros dois convênios com o governo estadual: um doava R\$ 489,6 mil para o aperfeiçoamento do policiamento ostensivo na cidade e outro, no valor de R\$ 211,2 mil, destinava-se à “manutenção e funcionamento” da 3ª Delegacia Regional da Polícia Civil.⁴⁵
- Lei promulgada em dezembro de 2018 pelo município de Niterói (RJ) estabelece convênio com o Estado do Rio de Janeiro e com a União para “repassar recursos públicos, a título de pagamento da Premiação Especial por Apreensão de Arma de Fogo aos Policiais Civis, Policiais Militares, Agentes Prisionais, Policiais Federais, Policiais Rodoviários Federais, Guardas Municipais e Bombeiros Militares (...) que efetuem a apreensão de armas de fogo e granadas portadas, possuídas ou mantidas ilegalmente na circunscrição do município”. O valor do prêmio, a ser corrigido anualmente, varia de mil a 8 mil reais, dependendo do tipo de arma apreendida.⁴⁶

Um problema apontado por estudiosos do assunto é que, ao repassar recursos municipais para financiar polícias estaduais, as prefeituras muitas vezes deixam de investir em políticas sociais importantes para a prevenção da criminalidade, que estão majoritariamente na esfera do

⁴³ Ver <https://www.parai.rs.gov.br/noticiasView/?id=1209>.

⁴⁴ Ver <http://www.navegantes.sc.gov.br/noticia/10851/prefeitura-firma-convnio-para-repasse-mensal-de-recursos-para-a-polcia-militar>

⁴⁵ Ver <https://www.brasil247.com/pt/247/minas247/140638/Prefeituras-d%C3%A3o-verba-ao-estado-para-bancar-pol%C3%ADcia.htm>.

⁴⁶ Ver <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2018/337/3374/lei-ordinaria-n-3374-2018-dispoe-sobre-a-criacao-do-sistema-de-premiacao-especial-por-apreensao-de-arma-de-fogo-do-pacto-niteroi-contra-a-violencia-e-das-outras-providencias>

município, tais como educação, programas esportivos, urbanização, iluminação pública e assim por diante (PERES *et al*, 2014, p. 143; LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p. 54).

Na próxima seção será apresentada a evolução das despesas orçamentárias com a função segurança pública nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, no período de 1998 a 2017.

3.2. Gastos com segurança nos estados do Rio e de São Paulo

3.2.1. Despesas totais na função

Para acompanhar a evolução dos gastos em segurança pública nos dois estados, utilizaremos como indicadores as despesas empenhadas, a participação das despesas em segurança sobre o total das despesas orçamentárias estaduais, os gastos per capita e a participação das despesas do setor no PIB de cada estado. Os valores das séries foram atualizados pelo IPCA referente a dezembro de 2017.

Entre 1998 e 2017, tanto Rio de Janeiro quanto São Paulo apresentaram um aumento real nas despesas com segurança pública. No entanto, esse crescimento ficou abaixo da média de crescimento dos estados como um todo, que foi de 548%, em valores de 2017.⁴⁷ No estado do Rio, os gastos cresceram 164%, já em São Paulo, as despesas subiram bem menos no período (55%), passando de R\$ 7,5 para R\$ 11,6 bilhões (Gráfico 8). Nota-se, entretanto, que, em todos os anos da série, considerando-se valores absolutos, os gastos paulistas superaram os fluminenses, distanciando-se muito destes a partir de 2004 e voltando a aproximar-se de 2012 em diante.

Em 1998, o estado de São Paulo era, em valores absolutos, o que mais gastava em segurança pública, seguido pelo Rio de Janeiro. Já em 2017, Minas Gerais ocupava o primeiro lugar e São Paulo e Rio, o segundo e o terceiro, respectivamente. No ranking das despesas per capita com segurança, porém, São Paulo estava em 8º lugar em 1998 e passou para a 22ª posição em 2017, enquanto o Rio de Janeiro manteve-se na 6ª posição entre as unidades federativas.

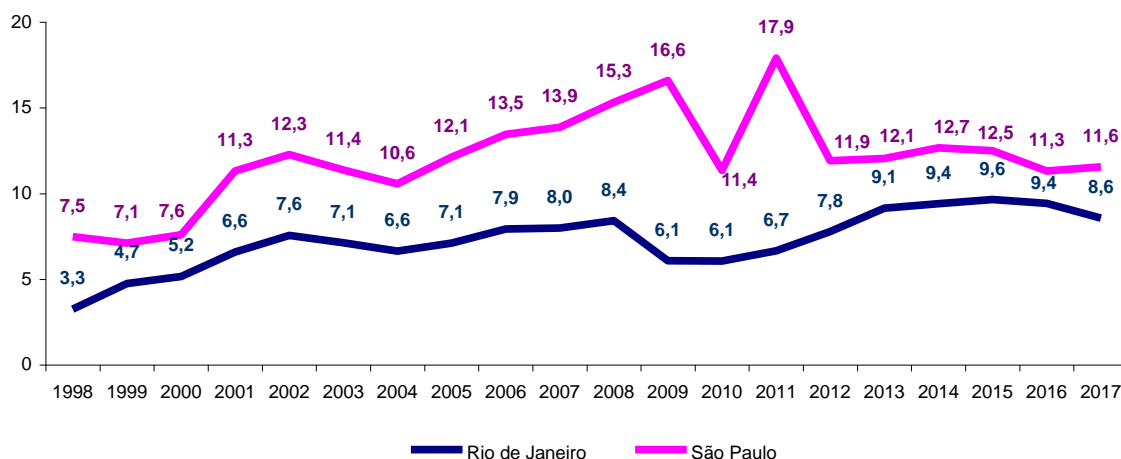
No estado do Rio, de 1998 a 2017, as despesas empenhadas na função segurança pública cresceram mais do que os gastos em saúde e educação,⁴⁸ funções essas que, como já dito, têm vinculação constitucional de receitas. Em São Paulo, ao contrário, as despesas na função

⁴⁷ Roraima não entrou na média, uma vez que não divulgou seus dados orçamentários com a função segurança pública em 2017.

⁴⁸ No estado do Rio de Janeiro, segundo dados da STN, as despesas empenhadas em saúde cresceram 84%, enquanto as despesas empenhadas em educação tiveram uma redução de 20% no período 1998 e 2017, em valores de 2017.

segurança cresceram menos que os gastos em saúde e educação.⁴⁹

Gráfico 8
Despesas empenhadas com a função segurança pública nos estados
do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017
(em R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Entre 1998 e 2008, as despesas empenhadas em segurança pública no estado do Rio apresentaram uma trajetória de crescimento e poucas oscilações, com os gastos passando de R\$ 3,3 para R\$ 8,4 bilhões, como se vê no Gráfico 8. De 2011 a 2015, essas despesas voltaram a aumentar no estado, coincidindo com a aceleração da instalação das UPPs e com a realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos.

São Paulo também apresentou crescimento dos gastos em segurança de 1998 a 2009, com poucas oscilações. Até 2009, os gastos do estado superavam as despesas da União nessa área (FBSP, 2010, p. 8). As grandes quedas que o Gráfico 8 aponta em 2010 e 2012 explicam-se na verdade por mudanças na contabilização das despesas. Em 2010, os gastos com a função segurança pública no estado não incluíram despesas intra-orçamentárias, mas estas voltaram a ser contabilizadas em 2011 e novamente excluídas em 2012. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2013, p. 46), os gastos com segurança em 2012 seriam de cerca de R\$ 19 bilhões em valores de 2017, apresentando um aumento e não uma queda em relação ao ano anterior.⁵⁰ Em 2015 e 2016, contudo, as despesas paulistas em segurança tiveram quedas

⁴⁹ No estado de São Paulo, segundo dados da STN, as despesas empenhadas em saúde e educação cresceram 145% e 59%, respectivamente, em valores de 2017.

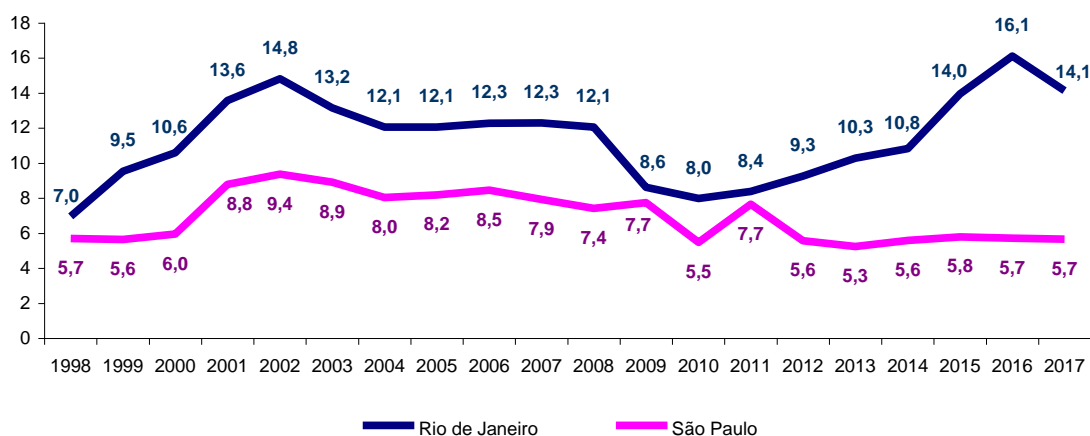
⁵⁰ A Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo informou que a Secretaria do Tesouro Nacional não contabilizou, no ano de 2012, as despesas intra-orçamentárias, referentes às obrigações patronais a favor da São Paulo Previdência. Os valores contabilizados com as despesas intra-orçamentárias no ano em questão foram de R\$ 5,7 bilhões, e o valor total da função segurança pública foi de 14,4 bilhões. A variação real entre 2011 e 2012 foi, portanto, um aumento de 173% nas despesas (FBSP, 2013, p. 46).

reais, voltando a crescer levemente no último ano da série.

Um aspecto a ressaltar é que os gastos com aposentados e inativos são incluídos na função segurança pública. Em São Paulo, uma das Unidades Federativas para as quais o STN separou essas despesas em 2012, cerca de 37% dos gastos em segurança resultaram ser gastos com previdência e seguridade social (LIMA, 2013, p. 53).

Pelo Gráfico 9 podemos perceber que a participação das despesas com segurança no total de despesas orçamentárias estaduais é maior no Rio de Janeiro do que em São Paulo. Enquanto no estado do Rio essa participação superou os 10% na maioria dos anos da série, em São Paulo ela não alcançou esse percentual em nenhum momento. Durante o período analisado, a participação cresceu 103% no Rio de Janeiro, bem mais que o percentual dos gastos em educação, que tiveram uma redução real de 39%, e que os da saúde, que cresceram 42%. Em São Paulo, a participação dos gastos em segurança, em valores atualizados, sofreu uma redução de cerca de 1%, enquanto a participação de saúde e educação cresceram 57% e 2%, respectivamente.

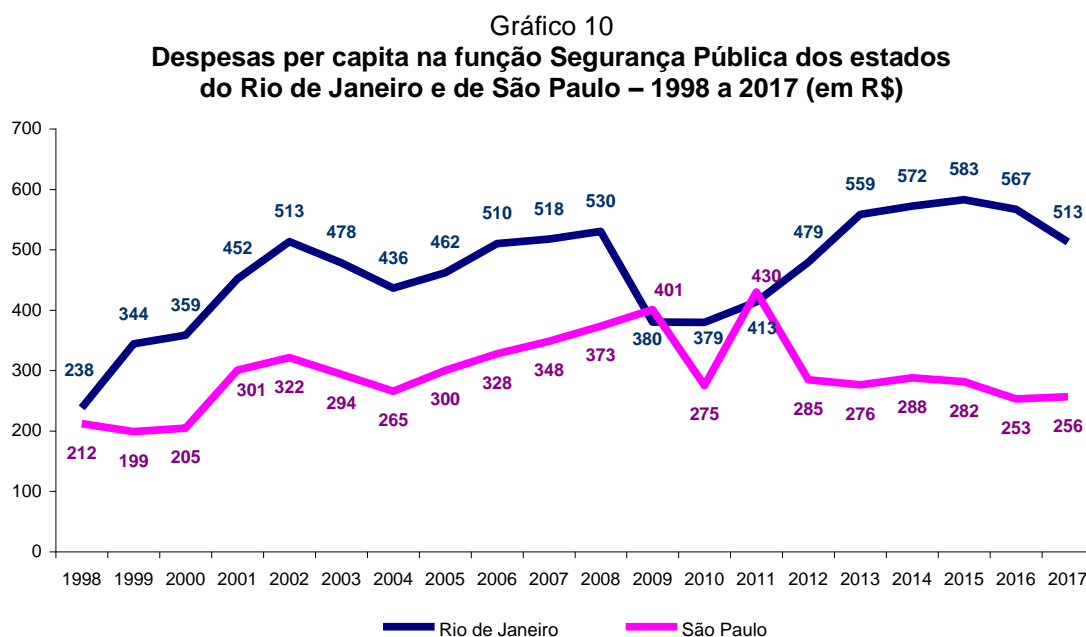
Gráfico 9
Participação das despesas com segurança pública no total das despesas orçamentárias dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017 (em %)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional
Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Durante todo o período analisado, os gastos per capita com segurança pública foram maiores no Rio de Janeiro do que em São Paulo, com exceção dos anos de 2009 e 2011 (Gráfico 10). Comparada às despesas per capita em saúde e educação entre 1998 e 2017, a segurança pública foi a função que mais cresceu no Estado do Rio (116%), seguida da saúde (51%), tendo a educação apresentado uma redução real de 35%. Já em São Paulo, das três funções orçamentárias, os gastos per capita que mais aumentaram foram os da saúde (92%), seguidos

pelos da educação (24%) e pelos da segurança (21%).



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE (dados censitários e estimativas de população). Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

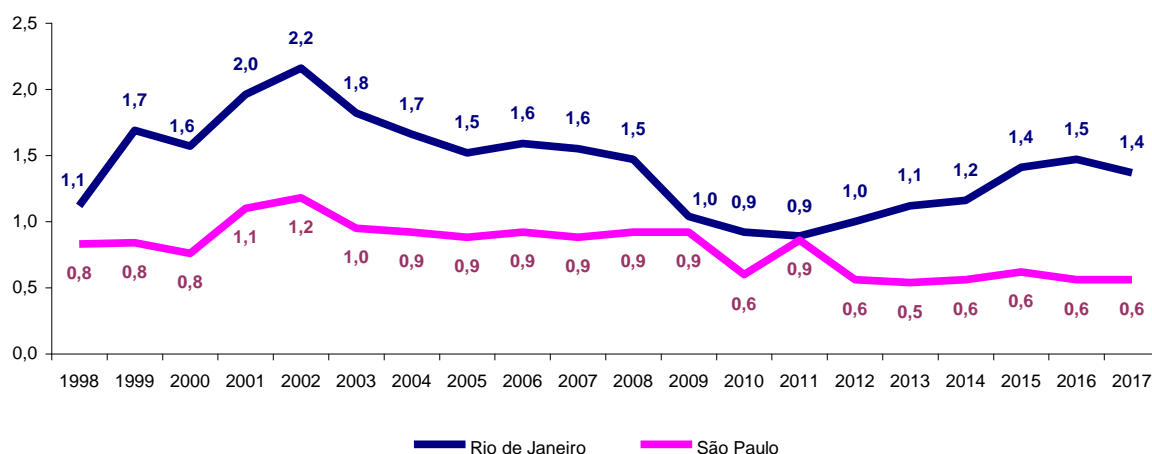
No que se refere à percentagem dos gastos com segurança sobre o PIB estadual (Gráfico 11), São Paulo apresentou queda de 10,6% no período 1998-2017, seguido pelas despesas com educação, cuja participação no PIB do estado caíram 8,2%. Já os gastos com saúde, relativamente ao PIB paulista, cresceram 41,5% no mesmo período. No Rio de Janeiro, por sua vez, o percentual de despesas com segurança sobre o PIB do estado cresceu 63%; o percentual da saúde aumentou 14%, enquanto a proporção educação/PIB caiu 50,8%.⁵¹

No ranking estadual, em 2016, São Paulo e Rio de Janeiro estavam entre os dez estados com menor relação despesas em segurança/PIB, ocupando a 2ª e a 10ª posição, respectivamente.⁵² Roraima foi o estado com maior relação despesas em segurança/PIB (3,2%).

⁵¹ Os valores das despesas e dos PIBs estaduais foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

⁵² Dados orçamentários obtidos através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e PIB estadual de 2016 obtido através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Valores atualizados pelo IPCA de 2017.

Gráfico 11
Participação das despesas de segurança no PIB dos estados
do Rio de Janeiro e de São Paulo – 1998 a 2017 (em %)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE (PIB). O PIB do Rio de Janeiro de 2017 foi obtido a partir de uma estimativa da Ceperj e o de São Paulo a partir de estimativa da Fundação SEADE. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

3.2.2. Subfunções

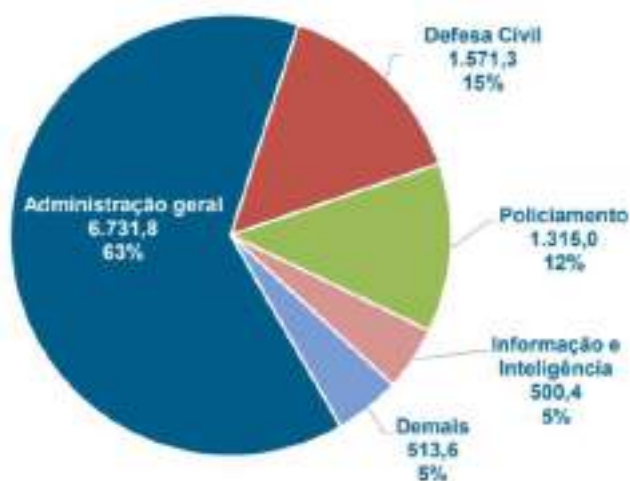
Existe grande dificuldade de saber que tipos de ações os estados brasileiros efetivamente realizam com o dinheiro gasto em segurança, para que se possa avaliar a relação custo/benefício das políticas implementadas no setor. Tais ações seriam as responsáveis por concretizar metas e programas para a área, devendo estar relacionadas entre si e também com indicadores e mecanismos de controle e avaliação. O que se percebe, no entanto, é que o grau de detalhamento dos gastos é baixo e pouco transparente, além de não haver uma cultura de monitoramento e mensuração da eficiência dessas despesas. Com maior desagregação das planilhas orçamentárias estaduais, seria possível estabelecer conexões entre cada tipo de gasto e seus impactos nos indicadores de segurança pública, condição necessária para se avaliar que medidas têm real efeito na redução da criminalidade e na promoção da segurança (PERES, 2014, p. 62; SENTO-SÉ e RIBEIRO, 2007, p. 123).

A partir de 2004, a função segurança pública passou a ser desagregada em quatro subfunções genéricas, que, com exceção de uma delas, pouco esclarecem sobre a natureza e a qualidade dos investimentos na área: policiamento, defesa civil, informação e inteligência, e demais subfunções (incluindo, como já dito no Capítulo 1, assistência hospitalar, material de expediente, academias de polícias etc., mas, em alguns estados, também os gastos salariais e previdenciários). Em 2016, foi adicionada aos balanços orçamentários estaduais disponibilizados pela STN uma subfunção que já existia no orçamento da União, denominada “administração geral”. Por abranger apenas dois anos da série aqui analisada, preferimos

agregá-la às “demais subfunções” em 2016 e 2017. Nesses dois anos, Rio e São Paulo empenharam R\$ 15,4 bilhões e R\$ 1,8 bilhão, respectivamente, na função administração geral, o que corresponde a 86% das despesas com segurança do estado do Rio de Janeiro e 8% do estado de São Paulo no período 2016-17.

Segundo o estudo de Salto e Barros (2018), essa rubrica, no orçamento da União, concentra despesas com pessoal e representa mais de 60% dos gastos federais com segurança pública (Gráfico 12). Mas, em algumas UFs, como é o caso de São Paulo, mencionado acima, as despesas com pessoal continuam sendo contabilizadas em outras rubricas.

Gráfico 12
Despesa média por subfunção – 2013/2017 – União (milhões e % do total)



Fonte: SALTO e BARROS (2018, slide 17).

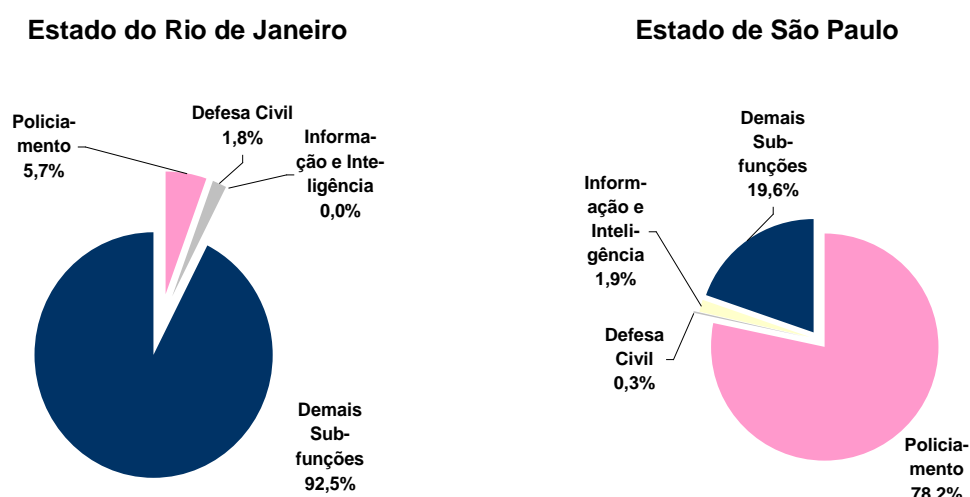
Mesmo com essa abertura em subfunções, o conhecimento do destino dado aos recursos no setor continua baixo, inclusive porque não há uma classificação padronizada entre as unidades da federação, variando as rubricas em que os estados computam, por exemplo, os gastos com infraestrutura ou equipamentos e aqueles que se referem a pessoal e encargos sociais (TCU, 2016, p. 17). Assim, a análise das subfunções feita a seguir deve ser considerada apenas indicativa, levando-se em conta as limitações apontadas.

São Paulo é uma das unidades federativas que mais gasta com policiamento e com informação e inteligência, enquanto o Estado do Rio é um dos que mais gasta com defesa civil e demais subfunções (TCU, 2016, p. 8-11).

O Gráfico 13 apresenta a distribuição das despesas agregadas de 2004 a 2017 e mostra padrões muito diferentes nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, sendo amplamente predominantes, no primeiro, os gastos classificados como “demais subfunções” e, no segundo, as despesas com a subfunção policiamento. Pela classificação programática do governo do Rio,

referente ao exercício de 2016, nove rubricas estão englobadas nas “demais subfunções”, sendo elas: administração geral, normatização e fiscalização; assistência hospitalar e ambulatorial; alimentação e nutrição; relações de trabalho; custódia e reintegração social; direitos individuais coletivos e difusos; transporte aéreo e rodoviário.⁵³ Dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do Rio de Janeiro mostram que a subfunção administração geral engloba os gastos com pessoal e previdência, e em 2017 correspondia a 87% do total dos gastos empenhados em segurança no estado.⁵⁴ Já em São Paulo, grande parte dos gastos com pessoal e encargos está incluída na subfunção policiamento. Segundo a Secretaria de Fazenda paulista,⁵⁵ dos 9,9 bilhões de reais destinados a essa subfunção em 2017, quase 90% estavam destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais.

Gráfico 13
Distribuição das despesas em segurança pública por subfunções – 2004 a 2017 (em %)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Pode-se observar o baixo percentual empenhado na subfunção Informação e Inteligência: próximo de zero no Estado do Rio e de apenas 1,9% no caso de São Paulo. Se comparada à do Gráfico 12, acima, nota-se que a participação desse tipo de gasto é bem maior no orçamento da União (5%) do que nos dos dois estados, mas ainda assim é pequena, considerando-se a importância da Polícia Federal na investigação de crimes complexos como

⁵³Ver

http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/relat_conta_gestao/2016/Volume%2017/17.10%20-%20Anexo%2005%20-%20Classificação%20Funcional%20Programática%20Código%20e%20Estrutura.mes-12.pdf?lve

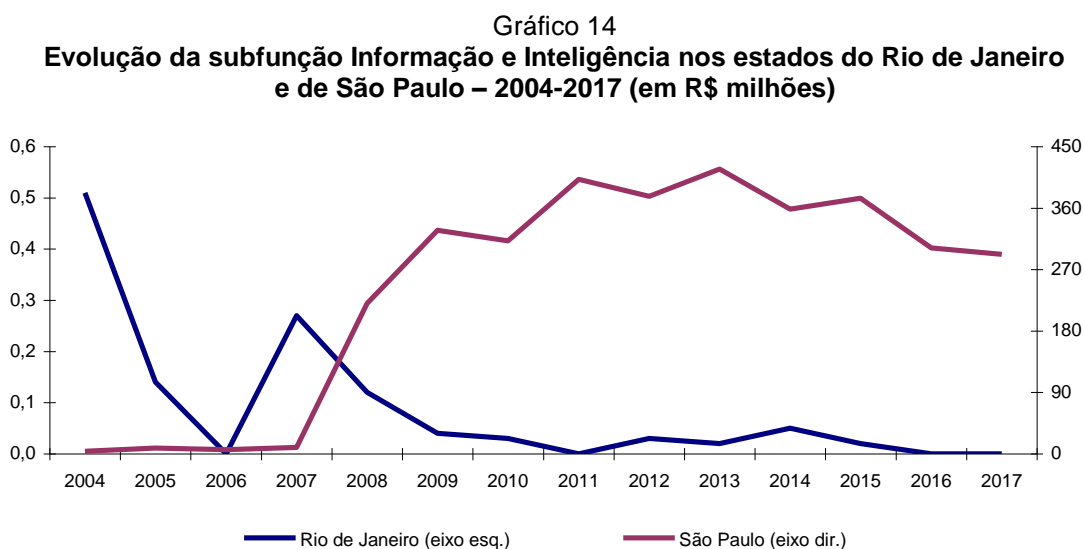
⁵⁴ Balanço orçamentário estadual de 2017, Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

⁵⁵Dados disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Consulta-Temporal.aspx>

tráfico nacional e internacional de armas, de drogas e de pessoas, delitos ambientais, corrupção, lavagem de dinheiro e muitos outros.

A necessidade crucial de investimentos nessa subfunção tem sido praticamente consenso nos últimos anos, como recurso para a redução dos principais índices de criminalidade. No entanto, os dados disponíveis não expressam nenhuma clara tendência nesse sentido, e por mais que haja um padrão de classificação orçamentária e que seja comum enquadrarem-se nessa subfunção gastos com tecnologia e material para perícia, cada estado decide como destinar seus recursos em cada item.

O Gráfico 14 mostra que, entre 2004 e 2017, houve um aumento dos gastos em informação e inteligência no estado de São Paulo, enquanto o montante desses gastos no estado do Rio reduziu-se fortemente no mesmo período. Em São Paulo, além do crescimento acentuado até 2013, os valores despendidos nessa subfunção são bem mais expressivos que os do Rio. Vale ressaltar, contudo, que, segundo dados do Portal da Transparência da Secretaria de Fazenda paulista, o estado não inclui na rubrica apenas gastos com tecnologia e material para investigação, mas também despesas com diárias, material de limpeza, de higiene pessoal, de uso veterinário, além de premiações e aluguéis.



Fonte: Elaboração própria. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.
Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

O debate sobre despesas na área de segurança vem sendo pautado quase exclusivamente na necessidade de aplicar mais recursos no aumento do efetivo policial e na aquisição de viaturas, armas e equipamentos, com muita pouca discussão, como já foi dito, sobre a eficiência dos gastos públicos. A crise atual nos estados torna urgente a necessidade de repensar as políticas de segurança que vêm sendo praticadas nas últimas décadas e de refletir sobre como esses recursos poderiam ser utilizados de forma mais eficaz (CERQUEIRA, 2017, p. 78;

VASCONCELOS, 2018, p. 92).

Um dos obstáculos a esse debate é a descontinuidade nas diretrizes programadas pelos governos federal, estadual e municipal, assim como nas previsões orçamentárias para o setor, que impedem a programação e a colheita de resultados em políticas de médio e longo prazo, sabidamente mais eficazes na redução sustentável da criminalidade do que as de curto prazo (BATTIBUGLI, 2012, p. 56-57). O fato de que esse tempo para obter um retorno efetivo dos investimentos na área não coincide com o das agendas eleitorais, faz com que o tema não seja prioritário para os governos, que preferem investir em outros setores com retornos mais rápidos e mais visíveis. Além disso, ao contrário de saúde e educação, a segurança pública não tem garantia constitucional de uma proporção obrigatória de recursos que têm de ser investidos na área, estando sujeita a maiores oscilações de natureza política (VASCONCELOS, 2018, p. 99). Como já foi mencionado no Capítulo 2, alguns estudiosos atribuem a queda mais consistente dos homicídios em São Paulo, entre outros fatores, à presença há mais de duas décadas do mesmo partido no governo estadual, o que teria possibilitado uma continuidade maior dos programas de segurança implementados do que no caso do Rio.

3.3. Orçamento e criminalidade

Segundo Loureiro e Carvalho Júnior (2007, p. 3), diversos trabalhos têm investigado a relação entre despesas governamentais e crime, no sentido de avaliar que políticas são mais eficientes na redução da criminalidade. Tais estudos podem avaliar os efeitos sobre os indicadores criminais dos gastos diretos em segurança pública ou dos gastos sociais, ou de ambos. Este trabalho, como já indicado, focaliza especificamente a relação entre crime e despesas diretas em segurança.

É importante ressaltar mais uma vez que se trata apenas de um exercício exploratório, com pretensões limitadas. Primeiro porque o comportamento dos indicadores criminais responde a múltiplas causas, incluindo mudanças sociodemográficas; variáveis macroeconômicas (sobretudo níveis de emprego, renda e desigualdade; políticas sociais preventivas, mas não voltadas especificamente à área de segurança, como educação, saúde etc.; dinâmicas internas ao mundo do crime, e assim por diante.

Segundo, porque nossa análise se restringe à comparação das curvas de despesas empenhadas anualmente em segurança com as de alguns indicadores de criminalidade violenta, sem poder considerar a defasagem, às vezes muito grande, não só entre o momento do empenho e o do gasto efetivo, mas também entre o investimento e o seu retorno. Além disso, a

desagregação dos tipos de despesa em apenas quatro subfunções genéricas e não padronizadas impossibilita uma análise mais detalhada da composição desse gasto e de como ela pode ter variado ao longo do tempo.

Em terceiro lugar, porque, do mesmo modo que os gastos com segurança podem afetar os índices de criminalidade, o aumento das ocorrências criminais influencia o volume de recursos despendidos diretamente na função segurança (e também em outras funções orçamentárias, por exemplo, aumento ou diminuição dos gastos em saúde devido ao aumento ou diminuição das vítimas de violência). É possível, assim, que se encontrem correlações positivas entre os indicadores de criminalidade e o gasto público, ao contrário do que se esperaria se a influência fosse apenas numa direção: mais gasto em segurança, menos crime (LOUREIRO e CARVALHO JÚNIOR, 2007, p. 1-3).

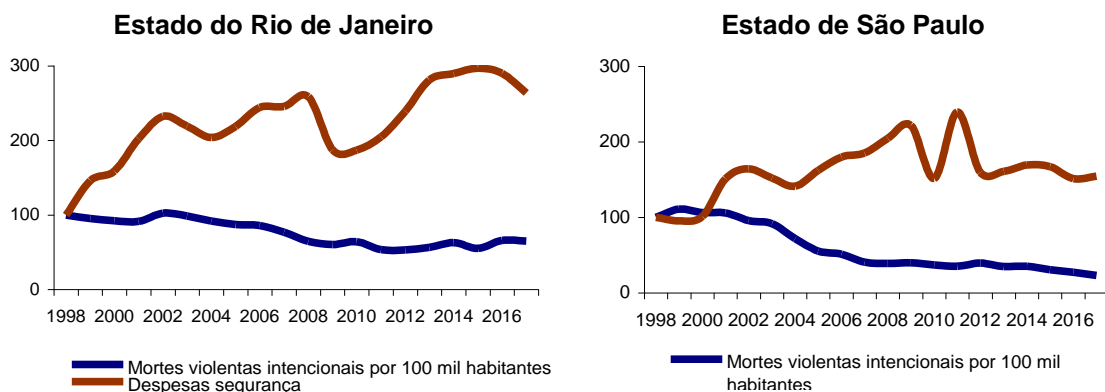
Feitas essas ressalvas, são comparadas a seguir as curvas de despesas na área com as de cada um dos quatro indicadores de criminalidade violenta selecionados neste trabalho.⁵⁶

Durante o período 1998-2017, como mostra o Gráfico 16, os gastos em segurança pública cresceram nos estados do Rio e de São Paulo, enquanto o indicador de mortes violentas intencionais apresentou tendência de redução. As correlações entre as duas curvas são negativas e moderadas, ($\rho = -0,57$ no Rio e $\rho = -0,64$ em São Paulo), o que sugere alguma influência das despesas com segurança no comportamento desse indicador, uma vez que a influência contrária (queda dos homicídios provocando aumento dos gastos) não parece fazer sentido.

Vale notar, porém, que a tendência de crescimento do gasto fluminense no período foi muito mais forte que a paulista, enquanto a tendência de queda da taxa de homicídios foi bem menos acentuada no Rio do que em São Paulo.

⁵⁶ Para facilitar a análise, optou-se por utilizar o número-índice (1998 = 100) e o coeficiente de correlação de Pearson, uma medida de associação linear entre variáveis, que indica qual o grau e a direção da correlação. Esse coeficiente (ρ) varia entre -1 e 1. Seu sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e seu valor sugere a força da relação entre as variáveis. Correlações perfeitas são indicadas por valores -1 ou 1 e a ausência de correlação, pelo valor zero. Valores entre 0,10 e 0,39 são considerados fracos; de 0,40 até 0,69, moderados, e de 0,7 a 1, fortes (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JÚNIOR, 2009, p.118-119). Utilizamos também, para testar o coeficiente de correlação, o teste t-student, considerando a hipótese nula de que não existe correlação, isto é, $\rho = 0$, a um nível de significância de 5% (GUIMARÃES, 2017, p. 6). É importante ressaltar que correlações não diferenciam variáveis dependentes e independentes, logo não apontam causalidade, apenas a existência ou não, e em que grau, de relação entre as variáveis. Vale lembrar ainda que pode haver correlações não lineares entre as mesmas variáveis, hipótese não explorada neste trabalho.

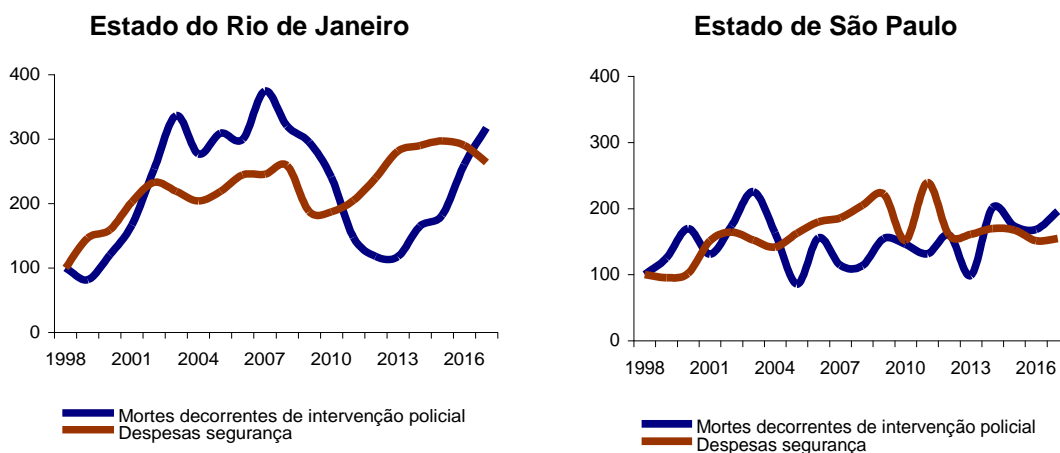
Gráfico 15
Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e das mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes – 1998 a 2017
 (Número-índice: 1998=100)



Fonte: Elaboração própria. Dados do Ministério da Saúde/SIM/Datasus, IBGE (dados censitários e estimativas de população) e Secretaria do Tesouro Nacional. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Já os números absolutos de mortes por intervenção policial nos estados do Rio e São Paulo cresceram, no período 1998-2017, a taxas maiores que o crescimento dos gastos orçamentários com segurança (Gráfico 16). Ao testar a correlação de Pearson utilizando o teste t-student, foi observada, em ambos os estados, uma ausência de correlação entre as duas curvas ao nível de significância de 5%. Nada indica, portanto, que haja relação linear entre o gasto público e os níveis de letalidade policial, podendo ocorrer inclusive o contrário: num contexto de aposta na repressão e no confronto, é possível que o aumento da despesa em armas e equipamentos faça crescer as mortes provocadas pela polícia.

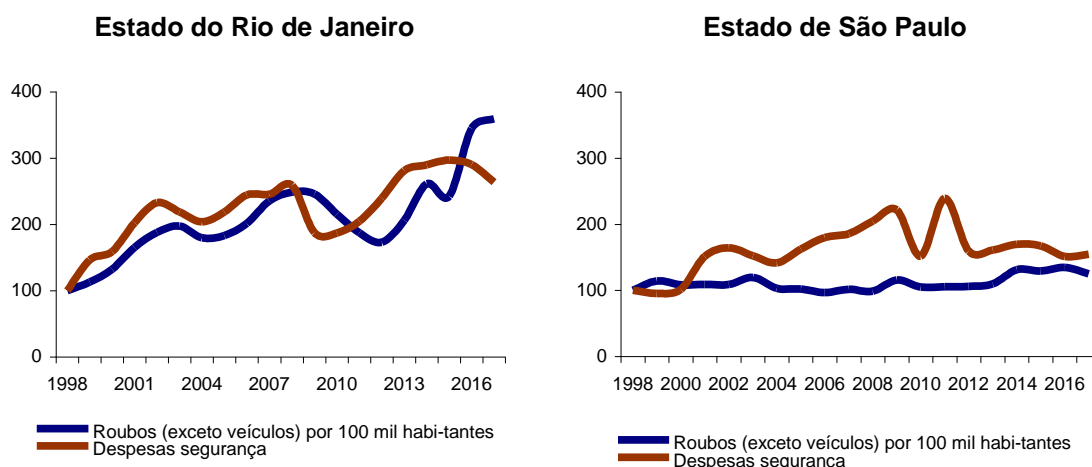
Gráfico 16
Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e das mortes por intervenção policial – 1998 a 2017
 (Número-índice: 1998=100)



Fonte: Elaboração própria. Dados Ministério da Saúde/SIM/Datasus, IBGE (dados censitários e estimativas de população) e Secretaria do Tesouro Nacional. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Assim como os números absolutos de letalidade policial, as taxas por 100 mil habitantes de roubos (exceto veículos) também apresentaram crescimento em ambos os estados no período analisado. Em São Paulo, contudo, o aumento dessa taxa foi inferior ao aumento das despesas empenhadas na função segurança pública (Gráfico 17) e após o teste t-student verificou-se a inexistência de correlação entre as duas curvas a um nível de significância de 5%. Já no Rio de Janeiro, verificou-se um coeficiente positivo e forte ($\rho = 0,75$) entre roubos e despesas com segurança, ou seja, o aumento dos roubos acompanhou o aumento dos gastos públicos no setor, o que sugere uma grande ineficácia das escolhas orçamentárias e políticas feitas durante esse período em controlar um tipo de crime violento que causa imensa insegurança na população.

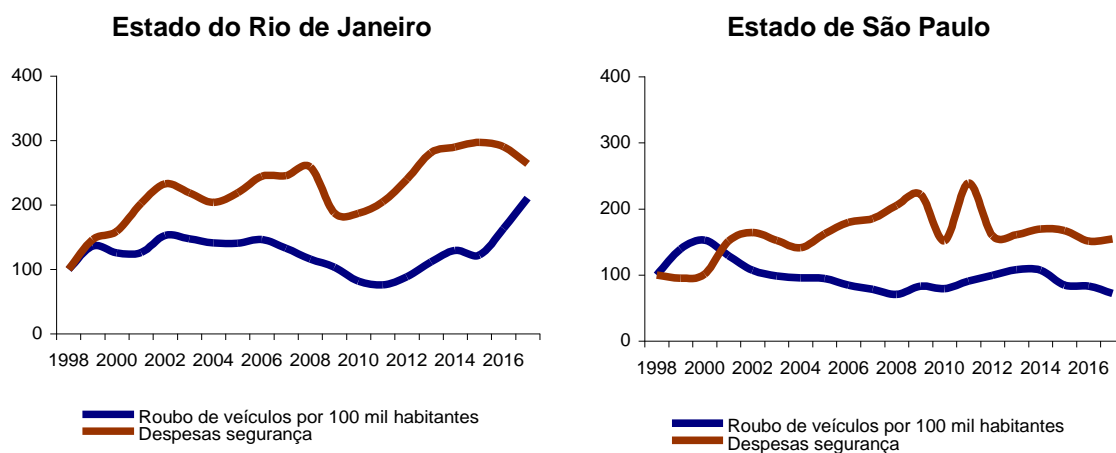
Gráfico 17
Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e dos roubos (exceto de veículos) por 100 mil habitantes – 1998 a 2017
 (Número-índice: 1998=100)



Fonte: Elaboração própria. Dados Ministério da Saúde/SIM/Datasus, IBGE (dados censitários e estimativas de população) e Secretaria do Tesouro Nacional. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

No caso específico dos roubos de veículos (Gráfico 18), as taxas por 100 mil habitantes em São Paulo tiveram redução de 28% e uma correlação negativa moderada ($\rho = -0,62$) com as despesas em segurança, talvez em função dos investimentos em tecnologia, investigação e monitoramento direcionados à diminuição desse crime, conforme foi descrito no Capítulo 2. No Rio de Janeiro, ao contrário, os roubos de veículos cresceram 110% no mesmo período e, após o teste t-student, verificou-se a inexistência de correlação linear, a um nível de significância de 5%, entre esse indicador e os gastos do estado com segurança pública. Tal ausência também sugere uma ineficácia das políticas do governo do Rio em reduzir o roubo de veículos durante o período analisado.

Gráfico 18
Evolução das despesas empenhadas em Segurança Pública e dos roubos de veículos por 100 mil habitantes – 1998 a 2017
 (Número-índice: 1998=100)



Fonte: Elaboração própria. Dados ISP RJ, SSP SP, IBGE (dados censitários e estimativas de população) e Secretaria do Tesouro Nacional. Valores corrigidos pelo IPCA 2017.

Com todas as limitações da análise desenvolvida aqui, é possível indicar ao menos três conclusões provisórias sobre a relação entre orçamento público e violência nos dois estados focalizados:

- Em São Paulo, o gasto público na função segurança parece ter sido mais eficiente do que no Rio de Janeiro ao longo do período em foco – embora muitos outros fatores, como já dito no capítulo anterior, também possam ter influenciado a redução da criminalidade violenta, sobretudo dos homicídios. O governo paulista gastou proporcionalmente menos que o fluminense (em relação à população, ao PIB e ao total de despesas orçamentárias) e apresentou melhores resultados em todos os indicadores criminais considerados neste trabalho.
- No Rio de Janeiro, que teve um aumento muito maior dos gastos em segurança no mesmo período, não há indicação de que eles tenham contribuído para reduzir os crimes contra o patrimônio, provavelmente porque foram direcionados em grande medida aos megaeventos esportivos e à política de “guerra às drogas”, em vez de alocados em inteligência e prevenção. Já no caso dos homicídios, parece haver alguma relação entre gastos e crime, provavelmente decorrente do investimento na implantação das UPPs e em outras iniciativas de política de segurança que tiveram inegável impacto na redução, ao menos temporária, da violência letal ao longo do período aqui focalizado (ver CANO, BORGES e RIBEIRO, 2014).
- Tanto no Estado do Rio quanto no de São Paulo observou-se uma ausência de correlação

entre o indicador de letalidade policial e as despesas empenhadas em segurança. Durante o período em foco, os dois estados apresentaram altas taxas de mortes por intervenção policial e grandes oscilações nesse indicador, o que, pelo menos no caso do Rio, parece estar associado à alternância das políticas governamentais entre um modelo policial violento e repressivo, e estratégias de aproximação entre polícia e sociedade, como as UPPs.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou discutir em que medida o volume e a alocação dos gastos em segurança pública nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, podem estar relacionados à evolução da criminalidade nos dois estados entre 1998 e 2017.

Primeiramente, é importante ressaltar a qualidade dos dados disponíveis no Brasil. Ainda não existe uma padronização entre as informações divulgadas pelas secretarias estaduais de segurança, e a taxa de subnotificação criminal é muito alta, o que torna difícil mensurar a real dimensão dos indicadores, salvo os de violência letal. Além disso, os dados orçamentários disponíveis possuem baixo grau de desagregação, sendo atualmente divididos em cinco grandes subfunções, que esclarecem pouco sobre os tipos de ações financiados pelo poder público. Tais dificuldades em relação aos dados dificultam comparar a eficiência dos gastos entre os entes federativos e entre as políticas de segurança por eles adotadas.

Em segundo lugar, examinando as questões orçamentárias durante o período analisado, observou-se que o volume de recursos despendidos pelos dois estados na área de segurança é bastante expressivo, e vem aumentando nos últimos anos, apesar do comprometimento de suas finanças, resultado da crise fiscal. Os gastos em São Paulo foram maiores que no Rio de Janeiro, mas apenas em valores absolutos: tanto em relação à população, quanto ao PIB estadual e à percentagem das despesas orçamentárias totais, São Paulo gastou proporcionalmente menos que o Rio e apresentou melhores resultados na redução dos indicadores de criminalidade violenta. É sempre importante lembrar, contudo, que diversos outros fatores podem ter influído na evolução das curvas de criminalidade dos dois estados.

Uma constatação importante foi de que o indicador de mortes por intervenção policial, em ambas as UFs, mostrou oscilações acentuadas entre a adoção temporária de estratégias de redução do uso da força (como o programa UPP) e a prevalência do confronto e da “guerra às drogas”, representada em São Paulo pelo enfrentamento entre a polícia e o PCC, e, no Rio, pelo fim das UPPs. Em nenhum dos dois estados há indicação de que a evolução do gasto público em segurança no período 1998-2017 tenha afetado significativamente a quantidade de mortes provocadas pela polícia.

Vale ressaltar também que, se houve influência das despesas na evolução dos indicadores criminais, ela parece ter-se exercido mais fortemente sobre os homicídios (exceto os provocados pela polícia) do que sobre os crimes violentos contra o patrimônio. Com exceção dos roubos de veículos, que em São Paulo parecem ter respondido a investimentos em informação e inteligência, nenhum dos dois estados apresentou correlações negativas e

significativas entre a despesa em segurança e a redução das taxas de roubos por 100 mil habitantes.

Destaque-se, por fim, a vigência no Brasil de um modelo penal punitivista, que aposta na repressão violenta e no superencarceramento, e que não tem se mostrado eficaz na redução dos índices de criminalidade, na diminuição do sentimento de insegurança ou no aumento da confiança da população nas instituições policiais e na Justiça. Pelo contrário, esse modelo falho só vem contribuindo para o descrédito cada vez maior das autoridades públicas, tendo como possível consequência o apoio popular ao armamento dos cidadãos, à atuação de forças ilegais como as milícias, e a discursos de “justiçamento” como o do atual governo federal e de alguns estaduais, entre eles o do Rio de Janeiro.

Acreditamos que a avaliação de como são gastos os recursos disponíveis na área de segurança e qual o seu impacto (ou não) na redução da criminalidade poderia fornecer importantes argumentos para o debate sobre eficácia e eficiência das políticas de segurança pública atualmente adotadas no país. Gostaríamos, assim, que este trabalho pudesse servir de sugestão para estudos mais extensos e aprofundados sobre o tema.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, S. (1999). Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, outubro, p. 129-153.
- ALESSI, G. (2015). Estatuto do Desarmamento salvou 160.000 vidas, calcula estudo. *El país*. São Paulo, 13 de maio de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/13/politica/1431545595_563619.html> Acesso em 19/03/2019.
- ALMEIDA, F. B. (2014). Orçamento e Segurança Pública: Um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto de Ciência Política. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17260/3/2014_FabricioBonecinideAlmeida.pdf>
- ANDRADE, V. R. (1995). Do Paradigma Etiológico ao Paradigma da Reação Social: Mudança e Permanência de Paradigmas Criminológicos na Ciência e no Senso Comum. *Sequência*, 16, 24-36. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15819>>
- ARAÚJO, F. C. (2010). A teoria criminológica do labelling approach e as medidas socioeducativas. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-06072011-111256/pt-br.php>>
- ARAÚJO, A. P. (2016). Gastos com segurança pública: uma análise nos estados mais populosos do Brasil no período de 2011 a 2014. Natal, RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/3837/1/AnaPA_Monografia.pdf>
- BATTIBUGLI, T. (2012). As iniciativas federais e as influências na política pública de segurança paulista. *Revista Estudos de Política*, v. 1, n. 2, p. 50-73. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/ch/index.php/REP/article/view/45>>
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL. (2014). Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.977, de 20 de maio de 2014. Brasília, 20 de maio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12977.htm>
- BECKER, H. S. (2008). *Outsiders: Estudos da Sociologia do Desvio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar (Edição original: 1963).
- BIDERMAN, C.; LIMA, R. S. de; MELLO, J. M. P. de; SCHNEIDER, A. (2014). *Pax monopolist and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo*. São Paulo: FGV-SP e CAF. Disponível em: <

<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/712/paxmonopolista-crime-primeirocomandodacapital-saopaulo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CANO, I.; DUARTE, T. (2012). “No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/no_sapatinho_lav_hbs1_1.pdf>

CANO, I.; BORGES, D.; RIBEIRO, E., orgs. (2014). Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo/Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; LAV/UERJ. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/os_donos_do_morro_-_miolo_web_baixa.pdf>

CARDOSO, F. L. M. G.; CECCHETTO, F. R.; CORREA, J. S.; SOUZA, T. O. (2016). Homicídios no Rio de Janeiro, Brasil: uma análise da violência letal. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 21, n. 4, p. 1277-1288;

CARNEIRO, L. P. (2010). “Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, n. 7: p. 49-71, agosto/setembro. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/7>>

CARVALHO, V. A. D.; SILVA, M. D. R. F. E. (2011). Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>>.

CATÃO, Y. (2008). Pesquisa de vitimização: notas metodológicas. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, n. 2, p. 83-87. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/2o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. (2003). Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_0957.pdf>

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. (2004a). Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 3, p. 371-399. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/3825-6542-12334-1-pb.pdf>>

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. (2004). Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, 47(2), 233-269. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/5/determinantes-da-criminalidade-arcaboucos-teoricos-e-resultados-empiricos>>

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. X. D. (2005). O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. IPEA, Rio de Janeiro: IPEA, dezembro. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4744
>

- CERQUEIRA, D.; MUGGAH, R.; PERES, M. F.T.; LIMA, R.S. (2014). Defendendo mais paz, segurança e justiça na Agenda Pós-2015 da ONU. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 8, p. 124-129. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/8o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- CERQUEIRA, D. (2017). Custo de bem-estar da violência e criminalidade no Brasil. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 11, p. 76-78. Disponível em:<
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- CERQUEIRA, D. et al. (2018). Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro/São Paulo: Ipea e FBSP, junho. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>
- COPA 2014. Portal da Copa: Tire suas dúvidas sobre os investimentos do país para a Copa. (2014). Disponível em: < <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/tire-suas-duvidas-sobre-os-investimentos-do-pais-para-a-copa>>. Acesso em: 19/03/2019.
- DIAS, C. N.; POSSAS, M.; JESUS, M. G. M de; NATAL, A.; RUOTTI, C. (2015). A prática de execuções na região metropolitana de São Paulo na crise de 2012: Um estudo de caso. Revista Brasileira de Segurança Pública 9 (2), pp. 160-179. São Paulo. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/a-pratica-de-execucoes-na-regiao-metropolitana-de-sao-paulo-na-crise-de-2012-um-estudo-de-caso/>>
- DUTRA, W. Z. (2019). O saldo da intervenção: Poucas entregas, muito a pagar. In: RAMOS, Silvia (coord.). Intervenção federal: um modelo para não copiar. Rio de Janeiro: CESeC, fevereiro, p. 14-15. Disponível em: <
<https://www.ucamcesec.com.br/textodownload/intervencao-federal-um-modelo-para-nao-copiar/>>
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2010). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, n. 4. São Paulo: FBSP. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/4o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, n. VII. São Paulo. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/6o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/financas-publicas-e-o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica/>>

- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2013). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, n. VII. São Paulo. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/7o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2/>>
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, n. XXII. São Paulo. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Anuario-2019-v6-infografico-atualizado.pdf>>
- FERREIRA, M. (Org.) (2016). Relatório temático: Roubo de veículos. Rio de Janeiro: ISP. Disponível em:
 <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/RoubodeVeiculos2016.pdf>
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. (2009) Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). Revista Política Hoje, v. 18, n. 1, p. 15-46. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/view/6/6>>
- FLAUZINA, A. P.; BARRETO, F. C. O.; GROSNER, M. Q. (2004). A liberdade nas escolas penais. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., 23, 28-41. Disponível em: <
http://www.escolamp.org.br/arquivos/revista_23_02.pdf>
- FONTOURA, N.; RIVERA, P. S.; RODRIGUES, R. I. (2009). Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. (IPEA, Ed.) Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal, 3(17), 133-196. Disponível em: <
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4327>>
- GUIMARÃES, P. R. B. (2017). Análise de correlação e medidas de associação. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <
<https://docs.ufpr.br/~jomarc/correlacao.pdf>>
- KRUG, E. G.; DAHLBERG, L. L.; MERCY, J. A.; ZWI, A. B.; LOZANO, R. (2002). World report on violence and health. Geneva: World Health Organization. Disponível em: <
https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/>
- LIMA, R. S. (2013). Quando muito é pouco! Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 9, p. 53. Disponível em: <
<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- LIMA, R. S. de; BUENO, S.; MINGARDI, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. Rev. Direito FGV. v.12, n. 1, p. 49-85. Disponível em: <
<https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/estado-policias-seguranca-publica-brasil>>
- LIMA, R. S. de; BUENO, S. (coords.). (2018). Rio sob intervenção. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha, abril.
- LOUREIRO, A. O. F.; CARVALHO JÚNIOR, J. R. de A. (2007). O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil. In: HERMANNNS, K.; ARRAES, R. A. (orgs.). Desigualdades e políticas regionais. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 165-193. Disponível em: <
<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/1039>>

- MAGALHÃES, C. (2015). Teorias da Criminalidade: Uma Abordagem Crítica. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, 25(1), 40-46. Disponível em: < <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/107297>>
- MARIANO, B. D. (2004). Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (20 de dezembro de 2016). Anexo VI Instrução Normativa nº2. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/documents/3958478/0/Instrução+Normativa+N+02+-+VERSAO+PARA+PUBLICAÇÃO-21.12.16.pdf/dfce339a-4aa9-4d39-8220-a9a9c3434779>>
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. (2008). Relatório de gestão 2007. Brasília. Disponível em: < http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/relatorio-de-gestao-2007.pdf>
- MORAIS FILHO, O. M.; CARIO, R. D.; NOGUEIRA, R. A. (2011). Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, n. 8, p. 38-59, fev./mar. Disponível em: <revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/82/79>
- MORGADO, L. F. (2011). O orçamento público e a automação do processo orçamentário. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>
- MUSUMECI, L.; CONCEIÇÃO, G. da.; SILVA, G. F. da (2006). Geografia da violência na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2000/2005. Boletim Segurança e Cidadania, n. 11, Outubro. Disponível em: < <https://www.ucamcesec.com.br/boletim/geografia-da-violencia-na-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro-20002005-2/>>
- MUSUMECI, L. (2015). “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. Boletim Segurança e Cidadania, n. 19, novembro. Disponível em: < <https://www.ucamcesec.com.br/boletim/eles-nos-detestam-tropecos-do-policiamento-de-proximidade-em-favelas/>>
- MUSUMECI, L. (2017). UPP: Última chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC. Disponível em: < <https://www.ucamcesec.com.br/livro/upp-ultima-chamada-visoes-e-expectativas-dos-moradores-de-favelas-ocupadas-pela-policia-militar-na-cidade-do-rio-de-janeiro/>>
- NUNES, S. B. (2018). Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese de Doutorado. São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/22070/TESE_SamiraBueno.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- PAVIANI, J. (2016). Conceitos e formas de violência. In: Conceitos e formas de violência/ MODENA, M.R. (Org) – Caxias do Sul, RS: Educs, p. 8-20. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-conceitos-formas_3.pdf>
- PERES, U. (2014). Financiamento da Função Segurança Pública. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 8, p. 62-63. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/8_anuario_2014_20150309.pdf>
- PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. da S.; LIMA, R. S. (2014). Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. v. 8, n. 1, 132-153. fev/mar. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/seguranca-publica-reflexoes-sobre-o-financiamento-de-suas-politicas-publicas-no-contexto-federativo-brasileiro/>>
- PONCIONI, P. (2018). Rio de Janeiro, de maravilhas, de mortes, de medo e do caos. Até quando?, Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição Especial 2018: Análises dos Estados e Facções Prisionais, p. 100-103. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-edicao-especial-2018-analises-dos-estados-e-faccoes-prisionais/http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/8o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- RAMOS, S. (2004) Criminalidade e respostas brasileiras à violência. Rio de Janeiro: CESeC.
- RAMOS, S. (2016). Violência e polícia: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. Boletim Segurança e Cidadania, n. 21, março. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/boletim/violencia-e-policia-tres-decadas-de-politicas-de-seguranca-no-rio-de-janeiro/>>
- RAMOS, S., (Coord.). (2019). Intervenção federal: um modelo para não copiar. Rio de Janeiro: CESeC, fevereiro. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/livro/upp-ultima-chamada-visoes-e-expectativas-dos-moradores-de-favelas-ocupadas-pela-policia-militar-na-cidade-do-rio-de-janeiro/>>
- SALTO, F. S.; BARROS, D. L. (2018). Segurança Pública em Debate. Slides apresentados no 8º Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública, promovido pela Instituição Fiscal Independente (IFI) e pelo Senado Federal. Distrito Federal, 25 de maio. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/8o-seminario-internacional-de-direito-administrativo-e-administracao-publica-idp-e-fgv-projetos>>
- SÁLVIA, D.B. (2018). Segurança Pública e Pesquisas de Vitimização. Dissertação de Mestrado. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/188212/PSOP0614-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>

- SÃO PAULO (Estado). (2014). Assembleia Legislativa de São Paulo. Decreto nº 60.640, de 11 de julho de 2014. Palácio dos Bandeirantes, 11 de julho de 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60640-11.07.2014.html>>
- SÃO PAULO (Estado). (2014). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei nº 15.276, de 02 de janeiro de 2014. Palácio dos Bandeirantes, 2 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15276-02.01.2014.html>>
- SÃO PAULO (Estado). (2015). Portal do Governo: Lei do Desmonte terá sistema online para rastrear comércio de autopeças usadas. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/lei-do-desmonte-tera-sistema-online-para-rastrear-comercio-de-autopecas-usadas/>> Acesso em: 19/03/2019
- SÃO PAULO (Estado). (2014). Secretaria de Segurança Pública. Ações de Segurança: Mapa de crimes. 14 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33833>> Acesso em 19/03/2019.
- SENTO-SÉ, J. T.; RIBEIRO, E. (2007). Despesas orçamentárias das unidades federativas: exploração preliminar. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 1, p. 120-123. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/1o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>
- SOUZA, R. B. (2017). Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura-As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. 1. ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/Funpen.pdf>>
- TCU – Tribunal de Contas da União (2016). Relatório sistêmico da Segurança Pública. Brasília. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015632E97D7A64D9&inline=1>>
- TESOURO NACIONAL. SIAFI: Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/execucao-orcamentaria>>. Acesso em 19/03/2017
- VASCONCELOS, A. C. D. A. (2018). O legado dos grandes eventos para a segurança pública no Brasil. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Disponível em: <http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana_vasconcelos.pdf>
- VICENTINI, M.F. (2018). Avaliação do Impacto da “Lei dos Desmanches” (Lei nº 12,977/2014) na Indústria de Seguros. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Escola de Economia de São Paulo. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25917/Dissertação%20Mestrado%20Profissional%20-%20Márcio%20Vicentini.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>