

Aumento de gastos não diminui criminalidade na mesma proporção: 13 razões por que

Falta de incentivo à área de inteligência ou um sistema prisional ineficiente. São muitos os motivos que levam ao fracasso do sistema de segurança pública no Brasil

Daniel Cerqueira

10 de setembro de 2019

FABIO RODRIGUES POZZEBOM/AGÊNCIA BRASIL

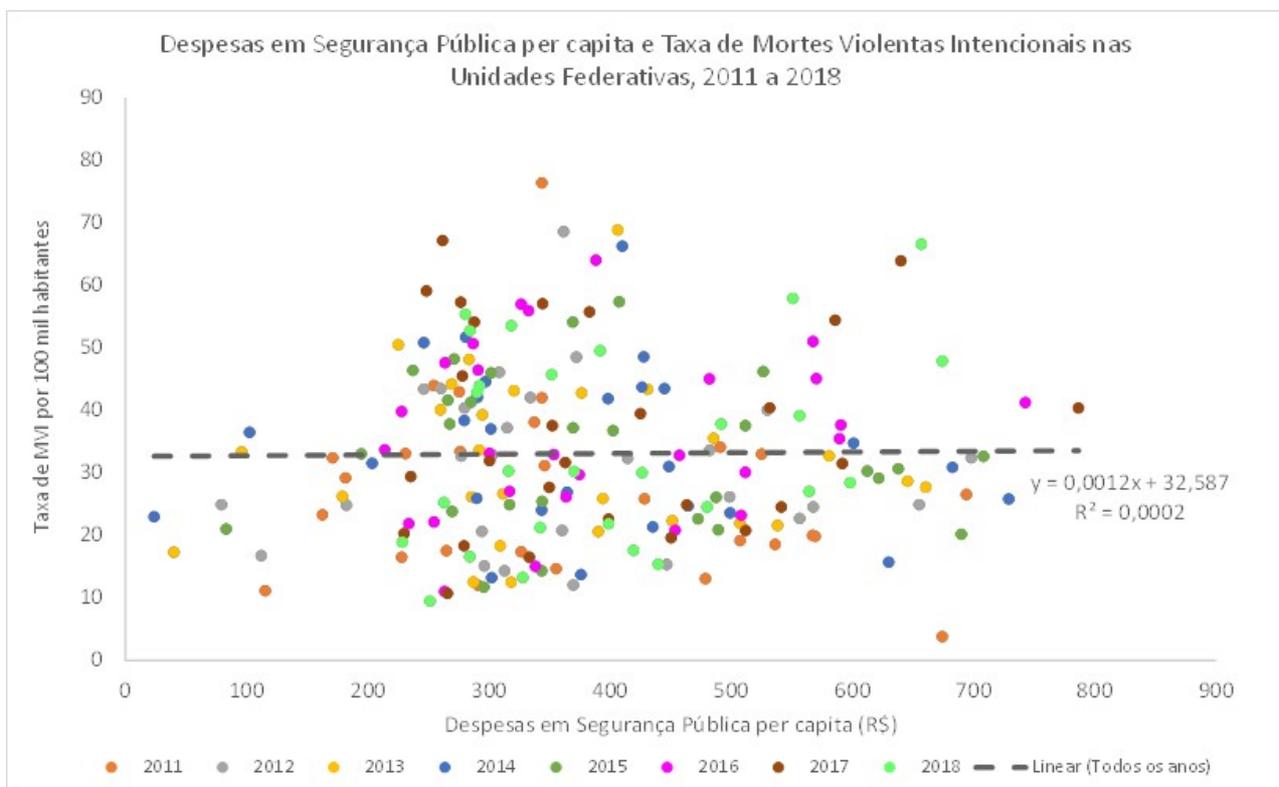


O Brasil trabalha com um modelo tradicional de polícia, baseado no policiamento ostensivo e, eventualmente, prisões em flagrante e investigações posteriores ao momento do incidente

Entre 1995 e 2018 os gastos reais em segurança pública (descontada a inflação) aumentaram 116%, ao passo que o número de homicídios cresceu 76,4%. Poder-se-ia dizer que se não houvesse a maior provisão daqueles recursos, o aumento das taxas de crimes seria ainda maior. Por outro lado, é razoável conjecturar que o aumento dos dispêndios em segurança pública pouco contribuiu para deprimir ou frear a criminalidade no Brasil, em razão da sua baixa efetividade em termos agregados, ainda que numa ou noutra experiência localizada, a alocação dos recursos possa ter sido mais efetiva.

De fato, quando analisamos a relação entre as despesas reais per-capita em segurança pública e as taxas de Mortes Violentas Intencionais (MVI) em cada Unidade Federativa, entre 2011 e 2018, verificamos uma correlação igual a zero, conforme mostra o gráfico abaixo. Em tese, esperaríamos observar uma correlação negativa, em que maiores gastos levariam a menores taxas de MVI, sob a hipótese da efetividade dos gastos. Conspirando contra essa relação, há o fato de que os gastos tendem a aumentar como resposta ao aumento do crime, por uma questão de pressão política. Também, outros fenômenos não observáveis quantitativamente podem ocorrer ao longo do tempo e influenciar conjuntamente as taxas de crimes e os gastos, de modo que a mera correlação entre essas duas variáveis não constitui uma evidência de causalidade.

Entretanto, a correlação nula entre as duas variáveis, seja no conjunto dos anos apontados, seja numa dimensão *cross-section*, (para cada ano isoladamente), é bastante sugestiva acerca da baixa efetividade desses dispêndios. Mas por que os usos desses recursos seriam anódinos? Neste artigo, listamos 13 razões porque os Gastos em Segurança Pública no Brasil São Pouco Efetivos.



Fonte: STN e projeções populacionais do IBGE. Elaboração própria

1ª razão

O coração das polícias modernas chama-se inteligência e investigação. Alguns dos melhores departamentos de polícia nos países desenvolvidos se baseiam em um modelo conhecido como “Polícia Orientada pela Inteligência”, em que o foco no curto prazo é trocado por uma visão estratégica de médio e longo prazo e onde o planejamento é voltado para a identificação e prisão dos criminosos mais perigosos e que mais danos causam à sociedade, por meio de um trabalho intensivo e articulado de investigação e inteligência.

No Brasil, ao contrário, trabalhamos com um modelo tradicional de polícia, baseado no policiamento ostensivo e, eventualmente, prisões em flagrante e investigações posteriores ao momento do incidente. Para piorar a nossa situação empregamos um modelo endêmico, não observado em outros países, de ciclo policial repartido entre polícias civis e militares, em que as corporações possuem interesses próprios e, geralmente, trabalham desarticuladamente disputando espaços, recursos e informações. No pior dos mundos, como resquício da ditadura e ainda embalado pelo medo da população, hipertrofiamos o policiamento ostensivo e sucateamos o policiamento investigativo e de inteligência. Resultado: as prisões feitas são de baixa qualidade, geralmente, no flagrante, enquanto homicidas, milicianos e grandes criminosos continuam soltos e incógnitos. De fato, a impunidade dos crimes de maior gravidade é abissal, refletido no fato de que na maioria das Unidades Federativas não se consegue sequer calcular a taxa de esclarecimento de homicídios.

2ª Razão

Mesmo nos países desenvolvidos as taxas de crime aumentam muito mais do que o efetivo policial. Por exemplo, nos EUA, entre 1960 e 2000, os índices criminais aumentaram cinco vezes mais do que o efetivo policial[1]. Cada prisão efetuada demanda um grande esforço de horas de trabalho, no momento da prisão, em trabalho de cartório policial, na justiça e no sistema de execuções. Portanto, o trabalho policial e as prisões devem ser instrumentos para focalizar nos criminosos mais perigosos e aqueles que funcionam como vértices nas relações dos grupos criminosos (com potencial de desarticular a ação do grupo e de seus negócios) uma vez que é virtualmente impossível prender todo mundo que comete crimes. O foco no pequeno criminoso exaure os recursos escassos das polícias que poderiam ser direcionados para as prisões mais importantes.

Uma terceira razão da baixa efetividade dos gastos em segurança no Brasil, portanto, diz respeito ao equívoco da política criminal e de execução, associada ao modelo policial focados nas prisões em flagrante, sobretudo relacionada a guerra às drogas, que aprisionam uma massa enorme de jovens nos escalões mais baixos do crime (a um alto custo para a sociedade), que serão massa de mão de obra para dinamizar as facções penais, todas nascidas dentro dos presídios e que hoje já somam cerca de 79 em todo o país.

3ª Razão

O não saneamento do sistema prisional brasileiro, dominado por grupos criminosos, que exigiria maior atenção de autoridades. A superlotação dos presídios e as suas consequências, inclusive no que diz respeito ao descumprimento da Lei de Execução Penal e descontrole das prisões pelo próprio Estado, não pode ser resolvido tendo-se em mente: a “3ª Razão”, descrita acima; e o orçamento totalmente insuficiente para o saneamento do sistema. Enquanto o Funpen disponibilizou R\$ 251 milhões para o investimento nas prisões, em 2018, o Tribunal de Contas da União[2] deixou claro que, segundo estimativa conservadora, o saneamento “demandaria, apenas do Fundo Penitenciário Nacional, em um horizonte de dezoito anos, recursos anuais da ordem de R\$ 2,7 bilhões (ref. 2), ou R\$ 49 bilhões em todo o período”.

4ª Razão

Falta de uma arquitetura institucional que possibilite maior integração, coordenação e responsabilização entre as várias agências e instituições que lidam com a segurança pública nas três esferas governamentais e ainda, em relação ao Ministério Público e Justiça.

5ª Razão

Ausência de visão estratégica dos governos, bem como de planejamento pautado em diagnósticos territoriais e nas dinâmicas criminais e sociais locais; e de um modelo de gestão orientado para os resultados.

6ª Razão

Inexistência de monitoramento, avaliação de impacto das ações e programas e em políticas baseadas em evidências. Como exemplo, a despeito de toda a evidência científica nacional e internacional acerca dos efeitos maléficos da difusão de armas de fogo na sociedade, o Governo Federal insiste em uma agenda armamentista que irá engendrar milhares de mortes nas próximas décadas. Por outro lado, não se sabe do exemplo de nenhum programa Federal, Estadual ou Municipal que tenha tido seu impacto avaliado, por interesse dos próprios governos.

7ª Razão

Inúmeros municípios investiram vultosos recursos na área de segurança pública, mas não se inseriram no tema de maneira qualificada, com um trabalho sério de prevenção social focalizada baseada em diagnósticos prévios e em um uso mais eficiente das Guardas Municipais, que poderiam funcionar como guardas comunitárias, em um elo de ligação entre comunidades e Polícias Militares. Ao invés disso, muitos municípios criaram espécies de Polícias Militares Mirins, copiando um modelo caro e não efetivo de policiamento.

8ª Razão

Falta de transparência na produção de dados pelas organizações policiais, que não são sujeitas a qualquer processo de auditoria. Sem transparência, confiabilidade e disponibilização de informações, não há como a sociedade civil e a academia colaborarem para identificar possibilidades de aprimoramento de processos no trabalho das polícias, que terminam sendo conduzidos por um processo inercial.

9ª Razão

Falta responsabilização e controle externo das polícias, para identificar não apenas desvios de conduta, mas ainda padrões institucionais de conduta desviantes, que muitas vezes levam ao emprego exacerbado da brutalidade e uso carnavalesco de armas de fogo e munição, o que facilita, inclusive o desvio. Falta que o Ministério Público cumpra a sua missão Constitucional, descrita no art. 129 da CF.

10ª Razão

Precariedade na escrituração dos custos na segurança pública, cuja contabilização deveria ser feita por centros de custos. Por exemplo, caso quiséssemos saber quanto custa cada delegacia policial, cada batalhão ou unidade prisional, quanto custa cada programa feito pelos governos simplesmente não conseguiríamos. Ao invés disso, os dados fornecidos pelos estados sobre segurança pública além de não possuírem homogeneidade de nomenclaturas, possuem uma qualidade abaixo da crítica.

11ª Razão

Outra fonte de desperdício de recursos públicos se insere no ambiente em torno do fetiche em tecnologia, sem inseri-la dentro de um planejamento prévio. Vários exemplos podem ser dados, como a introdução do Sinesp do Ministério da Justiça, onde desde 2012 já se gastou mais de R\$ 200 milhões. Ao invés de pensar nos objetivos estratégicos para o qual a informação deveria ser produzida e como homogeneizar e integrar informações dos estados de forma mais simples e efetiva, além da falta de foco dos usos dos Sinesp, o mesmo foi pensado como um “grande sistema tecnológico” que seria utilizado pelas Unidades Federativas[3]. Outros exemplos foram os Centros Integrados de Comando e Controle, em que o Governo Federal gastou vultosos recursos no período dos grandes jogos, sendo que muitos deles estão abandonados e subutilizados, como é o caso no estado do Rio de Janeiro.

12ª Razão

Na produção das políticas públicas, sobra voluntarismo e falta pensar nos incentivos, para que Unidades Federativas e operadores da segurança pública se esforcem e tomem medidas para assegurar a efetividade das ações, mudando o equilíbrio perverso da segurança pública de hoje, onde vigora a baixa efetividade. O problema existe nas três esferas de governo. Por exemplo, o Governo Federal poderia utilizar os fundos para induzir esforços e mudanças qualificadoras e capacitadoras, porém o que acontece é que tais recursos servem apenas para a replicação de um modelo exaurido de segurança pública, para a compra de materiais. Um bom exemplo é a Portaria Nº 631, de 6 de julho de 2019, do Ministério da Justiça, cujas regras de destinação não geram qualquer incentivo na indução pelas mudanças qualificadoras pelos estados; e incluem até objetos estranhos, como regras para privilegiar a “criação e efetivo funcionamento na Polícia Civil de unidade dedicada exclusivamente ao Combate à Corrupção”.

13ª Razão

Nos países desenvolvidos, os governos centrais induzem, capacitam e financiam a qualificação das políticas de segurança pública no plano subnacional, ao invés de operá-las diretamente. Aqui, o Governo Federal ao invés de induzir, capacitar e financiar a mudança qualificadora da segurança pública, tenta ele mesmo operar diretamente a política na ponta (equivoco total, conforme discutido em Ipea, 2017). A alocação de recursos mostra o problema. Os gastos empenhados com as Operações de Garantia de Lei e Ordem em 2018[4] (R\$ 386 milhões), com a Força Nacional para manter em prontidão 2.050 profissionais mobilizados (R\$ 167 milhões) e ainda com a caríssima intervenção Federal no Rio de Janeiro (R\$ R\$ 1,166 bilhão)[5], resultaram em despesas totais de R\$ 1,719 bilhão, ao passo que as despesas empenhadas com o Fundo Nacional de Segurança Pública (que poderiam ser usados para induzir boas políticas) foram de apenas R\$ 547 milhões.

[1] Ratcliffe, Jerry H. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Willan Publishing Ed. UK.

[2] Ver Acórdão 1.542/2019 do TCU.

[3] IPEA (2017). *Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Boletim de Análise Político-Institucional Nº 11. Ipea. Brasília. 2017.

[4] Foram consideradas operações que estavam ativas em 2018. Os valores informados pelo Ministério da Defesa referem-se ao total gasto por operação, algumas tendo ocorrido entre 2017 e 2018, não sendo possível separar o valor de cada ano.

[5] Fonte: Portal da Transparência.



Daniel Cerqueira

É membro do Conselho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

