

# O investimento Público e a efetividade das ações Estatais na Segurança

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ



FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2006

# Sumário

O investimento Público e a efetividade das ações Estatais na Segurança .....	1
Prefácio.....	5
Introdução .....	7
Sumário Executivo .....	9

## CAPÍTULO 1

Os gestores e o gasto público em segurança .....	15
1 Introdução .....	15
2 Nota técnica .....	15
3 Categorização das entrevistas .....	16
4 Análise das entrevistas .....	17
Conclusão.....	28
Entrevistados .....	29
Referências bibliográficas.....	29

## CAPÍTULO 2

Natureza e distribuição dos investimentos em segurança Pública	31
1 Introdução .....	31
2 Metodologia.....	31
3 Análise dos resultados – Estado do Rio de Janeiro .....	33
3.1 Análise da distribuição do comportamento dos gastos da função 6, incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Unidades Orçamentárias: .....	34



3.2	Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Programas de Trabalho: .....	42
3.3	Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Elementos de Despesas: .....	43
3.4	Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Subfunções:.....	46
3.5	Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, reclassificados para a taxonomia proposta pelo SUSP/SENASP:	48
4	Limitações da Pesquisa .....	53
	Unidade orçamentária:.....	54
	Programa de Trabalho: .....	54
5	Considerações Finais da Análise Orçamentária.....	55

### CAPÍTULO 3

#### Distribuição espacial dos dados sobre criminalidade .....

1	Nota introdutória.....	57
2	Introdução .....	57
3	Sobre as fontes de dados .....	58
	Instituto de Segurança Pública - ISP.....	58
	Sistema de Informações sobre Mortalidade do DataSUS – SIM-DataSUS .....	58
4	A dinâmica da distribuição espacial dos crimes elencados .....	59
5	Crimes de homicídio – outra “lente” sobre o mesmo problema.....	61
	Recomendações .....	63
	Bibliografia.....	64
	Anexo 1 – Cartogramas.....	64



# Prefácio

Nos últimos anos, a sociedade brasileira tem passado por um grande processo de consolidação e institucionalização de sua democracia. Diversos são os argumentos adotados para explicar essa mudança. Para uns, é a cultura política que se modifica paulatinamente; para outros, é uma busca cada vez mais acentuada de abertura ao mundo exterior, ou ainda um desenvolvimento sem paralelos de ações oriundas da sociedade civil. Tais argumentos, em boa medida, são válidos e complementares. Um aspecto central, objeto de nossa atenção, é a construção de instituições. O espírito republicano depende de instituições, pois elas possibilitam a garantia do bem público e são indispensáveis para o bom governo.

Este novo cenário, por outro lado, aumenta consideravelmente as responsabilidades dos instrumentos de Estado, especialmente de um órgão de controle como o Tribunal de Contas. Isso porque, na sociedade democrática moderna, frente a inúmeras demandas e múltiplas necessidades, o clamor por maior eficácia nas ações públicas é crescente. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem encetado esforços substantivos para construir, por meio de uma Escola de Contas e Gestão, um novo paradigma de desenvolvimento institucional que visa a dar continuidade a uma tradição de preservação do interesse público, pela valorização do servidor e qualificação do conhecimento sobre o Estado.

Por essa razão, iniciamos ainda um projeto de parceria com a Fundação Getúlio Vargas, cuja finalidade é agregar valor estratégico ao cumprimento de nossa missão. Essa iniciativa, consubstanciada, entre outras ações, na produção de estudos avançados sobre a realidade de nosso Estado, nada mais é do que a resposta institucional ao espírito democrático crescente da sociedade brasileira e a exigência de integração das diversas iniciativas públicas para o desenvolvimento econômico e social.

Almejamos, assim, a partir desse segundo caderno de Estudos focado na temática da segurança pública, construir um saber crítico e reflexivo sobre vetores estratégicos de nosso Estado. A esse caderno outros se seguirão, versando sobre variados temas de interesse público, e se somarão a iniciativas de maior capacitação do corpo de servidores públicos. Acreditamos que, no agregado, essas iniciativas terão um efeito de impulsionar o desenvolvimento institucional do aparato estatal e de qualificar crescentemente suas ações, auxiliando na indução do desenvolvimento fluminense. Tal certeza deriva do fato de que o Tribunal de Contas é uma instituição que busca zelar pelo espírito republicano em sua essência mais profunda, que é a preservação do bem público.

**José Gomes Graciosa**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

# Introdução

Fundamental para toda a sociedade, a questão da segurança pública apresenta-se para o Estado sob múltiplas facetas. Ao gestor público, ela impõe uma série de desafios, dentre os quais se destaca a necessidade da formulação de políticas adequadas para enfrentar os problemas estruturais do setor. A formulação dessas políticas, contudo, enseja uma série de análises anteriores, envolvendo, por exemplo, a execução orçamentária e a distribuição espacial dos dados sobre criminalidade. Algumas dessas questões encontram-se contempladas neste estudo, que foi realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), de junho a setembro de 2006.

A estrutura do trabalho é composta por uma análise qualitativa realizada junto a gestores da área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Efetivada por intermédio de 15 entrevistas semi-estruturadas, realizadas entre julho e setembro de 2006, a pesquisa teve como objeto a eficácia dos gastos realizados pelo estado do Rio de Janeiro na área de segurança pública. Por meio da análise de conteúdo, procurou-se verificar como esses gestores percebem o orçamento da segurança e a eficácia do exercício orçamentário. A pesquisa colocou para os entrevistados uma série de questões, envolvendo os critérios que norteiam a definição das prioridades orçamentárias, os atores que influenciam o processo de decisão, possíveis interferências externas nesse processo e a necessidade de formação específica para os gestores da área trabalharem com a questão financeira. A pesquisa revela importantes percepções desses gestores e traz à tona problemas ligados ao planejamento das ações, assim como necessidades de investimentos no setor.

Investimentos que são o alvo do segundo capítulo, no qual se procede a uma análise dos gastos com segurança pública no Rio de Janeiro, a partir dos dados relativos à execução orçamentária do governo do estado, fornecidos pelo TCE. A partir de dados quantitativos, procurou-se realizar uma análise da natureza e distribuição de tais gastos, os quais foram retrabalhados e reclassificados, de acordo com as ações estruturantes definidas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Nesta parte específica do estudo, procurou-se identificar tanto as prioridades quanto a consistência dos gastos públicos realizados pelo governo do estado do Rio de Janeiro na área de segurança.

Chega-se, então, ao terceiro capítulo que apresenta uma análise da distribuição espacial dos dados sobre criminalidade no estado, nos anos de 2002 e 2004. O levantamento tem por base os dados disponíveis em duas fontes públicas oficiais: o Perfil dos Municípios Fluminenses, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio (ISP), e o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-DataSUS), do Ministério da Saúde. Por meio de técnicas de geoprocessamento, procede-se a uma espacialização dos eventos criminosos, tendo-se por base cinco categorias: homicídio doloso, tentativa de homicídio, roubo, furto, latrocínio e tráfico de entorpecentes.

Ao final, as conclusões do conjunto do presente estudo abordam algumas questões de

relevo para a construção de políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro. Ressalte-se que a mudança de estruturas administrativas é central para a eficácia das ações do Estado no domínio da segurança pública. Nesse sentido, algumas recomendações são feitas nas conclusões do documento.

O conjunto de análises representado pelo estudo não tem a pretensão de esgotar a questão da segurança pública, uma vez que diversas limitações foram estabelecidas pelo tempo disponível para o estudo e pela ausência de bancos de dados mais detalhados. As análises levadas a cabo pela equipe da FGV têm caráter exploratório. Isso não impede, contudo, que elas sejam usadas como ponto de partida para estudos mais profundos e como norte para as políticas mais urgentes na área de segurança, as quais se encontram no centro da agenda pública do estado e do País.

# Sumário Executivo

O conteúdo exposto no presente sumário executivo busca consolidar as informações e resultados levantados pelo projeto de pesquisa “O Investimento Público e a Efetividade das Ações Estatais na Segurança”, realizado em função de parceria estabelecida entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). A estrutura do estudo compreende a percepção de gestores das instituições de segurança a respeito de sua estrutura administrativo-financeira; a análise crítica das despesas liquidadas em segurança pública a partir dos dados fornecidos pelo TCE-RJ; o exame da distribuição espacial dos crimes no Estado do Rio de Janeiro. Logo abaixo as principais chaves conceituais do trabalho são discutidas, como também uma condensação de seus resultados.

As diferentes etapas do estudo apresentado neste [capítulo](#) consolidado convergem em uma direção: a questão da segurança pública incorpora uma série de variáveis que demandam ações simultâneas em múltiplos sentidos, indo muito além da aplicação da lei penal, solução simplificada muitas vezes sugerida pelo senso comum. As pesquisas, aliadas a um olhar mais demorado sobre as experiências de gestão de segurança pública vivenciadas por cidades tão distintas quanto Bogotá e Diadema, indicam que a análise das iniciativas estatais empreendidas na área deve levar em conta fatores como o planejamento, a gestão e os programas de prevenção, dentre outras variáveis. A partir das inferências propiciadas pela investigação empírica e pela reflexão em torno da literatura acadêmica produzida na área, pode-se afirmar que as políticas públicas de segurança devem contemplar uma série de aspectos como:

- ❖ a legalidade (efeitos sociais do sistema legal);
- ❖ a revisão do papel das polícias;
- ❖ o acionamento do poderes da República e do sistema penal;
- ❖ a incorporação da comunidade às políticas implementadas no setor;
- ❖ o planejamento;
- ❖ o treinamento dos recursos humanos;
- ❖ a melhor distribuição dos gastos.

Tanto as experiências de Bagdá e Diadema quanto a avaliação da execução orçamentária e a pesquisa realizada com gestores da área confirmam que a questão da segurança pública extrapola sobremaneira o aspecto da lei penal. Principalmente com base na literatura e nos

resultados dos levantamentos empíricos envolvendo os gestores públicos, pode-se dizer que ela deve agregar uma série de atores sociais e institucionais, os quais podem oferecer importantes contribuições para a eficiência, a eficácia e a efetividade dos investimentos realizados na área.

As entrevistas feitas com os gestores indicam que os problemas verificados na segurança pública do Rio de Janeiro podem estar bastante associados ao enorme *déficit* de planejamento que se verifica na área. Os entrevistados confessaram tomar decisões com base nas necessidades do dia-a-dia, sem incorporar às suas ações qualquer noção de estratégia. Ou seja, há um descasamento entre prática e objetivos de longo prazo, o que dificulta a solução de problemas estruturais. Embora a segurança pública esteja entre os assuntos que mais mobilizam a sociedade, atraindo de forma permanente os holofotes da mídia, a impressão dos gestores é de que ela não está sendo conduzida em uma direção pré-determinada. Ou seja, de que as ações empreendidas na área oscilam ao sabor das pressões oriundas da opinião pública. A situação é agravada pela deficiência da comunicação, tanto interna quanto entre instituições. Chega-se ao absurdo, novamente de acordo com os gestores entrevistados, de informações básicas para ações envolvendo eventos de grande visibilidade, como o Pan-americano, serem passadas a eles por intermédio dos veículos de comunicação.

Outro problema detectado pelos gestores é que decisões envolvendo a segurança pública, tanto em termos de investimento quanto da indicação de pessoas para cargos-chave, tendem a assumir um viés predominantemente político. A questão talvez possa ser encarada como um desdobramento da falta de planejamento abordada anteriormente. Isso porque a vinculação das ações a objetivos de longo prazo tende a funcionar como mecanismo de pressão para que projetos e nomeações tenham maior compromisso com resultados e com a qualidade da ação pública.

A pesquisa mostra que também é preciso prestar atenção à questão do contingenciamento. Este acaba funcionando como mais um elemento a conspirar contra a instituição de uma cultura de planejamento entre os agentes estatais. Se projetos concebidos segundo o orçamento precisam depois se adaptar às verbas efetivamente colocadas à disposição da área, cria-se um desestímulo ao ato de planejar. Além disso, os gestores se reconhecem despreparados para lidar com as questões orçamentárias, o que se soma, de forma negativa, ao fato de as verbas ficarem muito aquém de necessidades mínimas da segurança pública, ensejando desvios de recursos de uma atividade para outra.

O sentimento generalizado de que faltam recursos para o aparelhamento das polícias e demais instituições de segurança pública ganha contornos concretos quando nos detemos sobre a execução orçamentária do governo do Estado do Rio de Janeiro. Em um primeiro momento, a área desponta como uma das prioridades da gestão pública. Entre janeiro de 2003 e junho de 2006, em média, ela absorveu 12,6% dos gastos totais do Estado, fatia inferior apenas àquelas inscritas nas rubricas Encargos Especiais (33,0%) e Educação (14,6%). Em um segundo momento, contudo, quando se analisa a distribuição dos gastos, confirma-se a percepção de que os recursos se mostram insuficientes para fazer frente às necessidades de investimento: dos recursos públicos estaduais destinados à área, em média, mais de 30% se destinam ao Fundo Único da Previdência Social (pessoal inativo) e mais de 40% aos gastos com o pessoal da ativa e seus respectivos encargos.

Por outro lado, do total de recursos que o governo do Estado coloca em segurança pública, só 3,25% costumam ser direcionados para o policiamento propriamente dito. Embora uma avaliação correta desses dados demande uma investigação mais profunda, fica claro que eles sugerem um desequilíbrio entre o que é gasto nas atividades meio e o que é gasto nas atividades fins da segurança pública. Percepção que se confirma na insignificância dos gastos com inteligência ou com as ações estruturantes definidas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP): modernização organizacional, implementação e modernização da infra-estru-



tura, prevenção, sistema de informações gerenciais, reaparelhamento e repressão qualificada. O Estado do Rio de Janeiro não investe nessas ações desde 2003.

Outro fato a chamar a atenção na análise da execução orçamentária é que, no período considerado para o estudo, um quinto dos gastos do governo estadual com inativos (aposentados e pensionistas) refere-se a servidores da área de segurança pública. Embora não haja elementos concretos para maiores inferências acerca da questão, parece necessária uma revisão das condições de trabalho dos servidores alocados nessa função, bem como dos critérios de inatividade adotados pelas instituições da área. Análises mais demoradas, envolvendo o cruzamento de diferentes bancos de dados, talvez consigam esclarecer se o quadro de inatividade é impactado pelos investimentos cada vez menores em infra-estrutura. Ou seja, se condições de trabalho pouco ideais acabam funcionando como alavanca para os custos com pessoal inativo.

Os quadros comparativos expostos a seguir detalham gastos em segurança nos três maiores estados da Federação – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Os números apontam para a necessidade de um gasto mais qualificado no Rio de Janeiro, onde os índices de criminalidade se mostram mais elevados, embora os dispêndios sejam mais significativos. Isso é particularmente relevante quando se considera o gasto por número de policiais (civis e militares) em cada uma das unidades da federação analisadas.

Observa-se, no Quadro I, que, em 2003, o Rio de Janeiro tinha um efetivo superior a 56 mil servidores nas polícias Civil, Técnica e Militar. Este número era aproximadamente 18% maior que o de Minas Gerais e equivalente a cerca de 48% do efetivo de São Paulo.

**Quadro 1 - Efetivo da Polícia Civil, Técnica e Militar em 2003**

Estados	Efetivo da polícia		
	Polícia Civil e Técnica	Polícia Militar	Polícia Civil, Técnica e Militar
Minas Gerais	9.934	37.403	47.337
Rio de Janeiro	12.390	43.774	56.164
São Paulo	36.500	79.812	116.312

Fonte: SENASP

No Quadro II, verifica-se que, em 2003, em valores absolutos, o Rio de Janeiro investiu cerca de R\$ 3,6 bilhões em segurança, ante R\$ 2,8 bilhões aplicados por Minas Gerais e R\$ 5,8 bilhões por São Paulo. As inversões do Rio de Janeiro nessas duas rubricas superaram as de Minas em 30,17% e foram equivalentes a 62,54% do que o estado de São Paulo aplicou nas mesmas funções. Observe-se, contudo, que essas relações se alteram quando observados os gastos com segurança por policial (civil e militar). Conforme se observa no Quadro III, por esse critério, o investimento realizado pelo Rio de Janeiro é 9,7% maior que o de Minas Gerais, mostrando-se significativamente expressivo quando comparado ao de São Paulo. Considerando-se o gasto por policial, o investimento fluminense em segurança é 29,52% maior que o paulista.

**Quadro 2 – Despesas por função - segurança nacional e defesa pública estadual – 2003**

Estados	Valor Real (R\$ mil corrigidos para 31/12/2005)*
Minas Gerais	R\$ 2.796.263
Rio de Janeiro	R\$ 3.639.852
São Paulo	R\$ 5.819.564

Fonte: STN

Unidade: R\$(mil)

\*Corrigido pelo IGP-DI

### Quadro 3 – Gasto na segurança nacional e defesa pública por policial (civil e militar) em 2003 por Estado

Estados	Valor Real (R\$ corrigidos para 31/12/2005)*
Minas Gerais	R\$ 59.071,40
Rio de Janeiro	R\$ 64.807,56
São Paulo	R\$ 50.034,08

Fonte: STN e SENASP  
\*Corrigido pelo IGP-DI

Quando analisados os gastos totais com segurança, observando-se as informações corrigidas para 31/12/2005, verifica-se que, entre 2001 e 2004, estes apresentaram tendência de queda nos três estados, voltando a crescer em 2005. Em nenhum dos três casos, contudo, os investimentos em segurança retornaram ao patamar de 2001. Chama a atenção, contudo, o fato de o investimento *per capita* (por habitante) do Rio de Janeiro ser expressivamente maior que o de Minas e São Paulo em todo o período analisado. A título de ilustração, observa-se no Quadro IV que, em 2005, o investimento *per capita* realizado pelo estado fluminense superou em 39,66% o de Minas Gerais e em 55,92% o de São Paulo. Proporcionalmente ao tamanho da população, portanto, o Rio gastou bem mais em segurança pública do que os outros dois estados. Quando cotejados com os dados resumidos no Quadro VII, esses números, conforme observado anteriormente, indicam a necessidade de uma avaliação da qualidade dos investimentos fluminenses. Isso porque, embora tenha um investimento *per capita* maior, o Rio de Janeiro apresenta taxa de homicídios por grupo de 100.000 habitantes expressivamente maior. Em 2002, a taxa de homicídios fluminense superou em 43,27% a de São Paulo e em 67,52% a de Minas Gerais. Ou seja, os gastos mais elevados não se traduziram em melhoria desse índice de criminalidade, um dos mais importantes para se desenhar um quadro da segurança pública em determinado local.

### Quadro 4 – Quanto o Estado gasta com segurança? (uma análise comparativa)

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Valores nominais (R\$ mil)*</b>					
Minas Gerais	2.220.211	2.435.089	2.463.468	2.669.883	3.303.515
Rio de Janeiro	2.410.791	3.023.109	3.206.658	3.317.218	3.645.625
São Paulo	4.143.794	4.911.092	5.126.954	5.286.277	6.220.424
<b>Valor real (R\$ mil corrigidos para 31/12/2005)**</b>					
Minas Gerais	3.429.739	2.975.776	2.796.263	2.702.723	3.303.515
Rio de Janeiro	3.724.144	3.694.360	3.639.852	3.358.020	3.645.625
São Paulo	6.401.253	6.001.551	5.819.564	5.351.298	6.220.424
<b>Valor real por habitantes (Valores em reais de 2005 (mil))</b>					
Minas Gerais	189,21	162,22	150,72	142,30	171,72
Rio de Janeiro	258,79	253,85	247,52	223,51	239,83
São Paulo	170,11	157,20	150,34	134,37	153,81
<b>População estimada ***</b>					
Minas Gerais	18.127.096	18.343.517	18.553.312	18.993.720	19.237.450
Rio de Janeiro	14.390.504	14.553.037	14.705.073	15.024.233	15.200.861
São Paulo	37.630.106	38.177.742	38.709.320	39.825.226	40.442.795

\*Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

\*\*Corrigido pelo IGP-DI

\*\*\*Fonte IBGE

Nos Quadros V e VI, encontram-se resumidas, respectivamente, informações relativas às despesas da função de segurança nacional e defesa pública por unidade orçamentária e por efetivo das polícias civil e militar. Relativos a 2003 e restritos ao estado do Rio de Janeiro, os dados mostram que, em valores corrigidos para 31/12/2005, essas despesas ficaram particularmente concentradas na Polícia Militar. Naquele ano, essa unidade orçamentária absorveu 66,2% dos investimentos realizados pelo Rio de Janeiro em segurança nacional e defesa pública (Quadro V). No mesmo ano, o investimento nas duas rubricas, por efetivo, foi de R\$ 42,6 mil na Polícia Civil e de R\$ 23,6 na Polícia Militar (Quadro VI).

#### Quadro 5 – Despesa da função de segurança nacional e defesa pública por unidade orçamentária em 2003 (Estado do Rio de Janeiro)

Unidade Orçamentária	Valor Real (R\$ corrigidos para 31/12/2005)
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 528.098.845,10
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 1.034.625.952,38

Fonte: TCE/RJ

\*Corrigido pelo IGP-DI

#### Quadro 6 – Despesa da função de segurança nacional e defesa pública das unidades orçamentária por efetivo da Polícia Civil e Militar em 2003 (Estado do Rio de Janeiro)

Unidade Orçamentária	Valor Real por efetivo (R\$ corrigidos para 31/12/2005)*
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 42.622,99
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 23.635,63

Fonte: TCE/RJ

\*Corrigido pelo IGP-DI

#### Quadro 7 – Taxa de homicídios (100.000 habitantes) por ano

Estados	1998	1999	2000	2001	2002
MG - Minas Gerais	12,47	12,9	16,09	17,26	21,31
RJ - Rio de Janeiro	55,86	52,79	51,4	51	57,01
SP - São Paulo	41,85	46,61	44,56	43,84	39,79

Fonte: IPEA

Problemas associados à segurança pública no estado do Rio de Janeiro se confirmam nas diferentes modalidades de investigação compreendidas por este estudo, conforme se observa nos quadros que acabamos de apresentar. A análise da execução orçamentária traz para o plano da estatística uma série de percepções colhidas nas entrevistas com os gestores. Percepções como a de que as verbas são insuficientes para fazer frente às imensas demandas verificadas na área ou de que a distribuição de recursos se mostra desvantajosa para áreas básicas como o policiamento e o sistema prisional. As entrevistas com esses gestores, por sua vez, confirmam a complexidade associada pela literatura acadêmica à questão da segurança pública, sugerindo que políticas na área envolvem aspectos mais amplos como o planejamento e o treinamento de recursos humanos. Por fim, a análise da distribuição espacial dos dados sobre criminalidade deixa claro que o problema não é localizado, envolvendo todas as regiões do estado. Propostas para a área, portanto, conforme afirmado no início dessas Considerações, deverão envolver uma ampla gama de atores sociais, que tem como elo final o cidadão comum, princi-

pal interessado na efetividade das políticas públicas de segurança.

Por estas razões, Este estudo permitiu identificar a necessidade de uma reestruturação do plano de contas adotado pelo Estado do Rio de Janeiro. É importante registrar que o atual plano de contas está em conformidade com as necessidades de controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, para se avaliar políticas públicas e a sua eficácia, alterações na estrutura do plano de contas são recomendadas. Para tanto, sugere-se ao TCE-RJ que, no exercício de sua função estratégica de adição de valor à ação estatal, recomende:

- ❖ Criação de sub-contas ou sub-categorias às já existentes para evidenciar os gastos em segurança segundo o disposto pelo SUSP, como também sua distribuição por localidade.
- ❖ Adoção de critérios de alocação dos gastos baseados nas atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança.
- ❖ Reavaliação do sistema orçamentário das unidades em função do problema apresentado pela Caixa de Economia.
- ❖ Avaliação e identificação das causas de inatividade dos servidores da segurança pública, como também dos mecanismos de concessão de benefícios.
- ❖ Formação mais qualificada dos recursos humanos para lidar com a dinâmica orçamentária.
- ❖ A agregação do referencial geográfico às rubricas e sub-rubricas da função 6 (segurança) como condição fundamental para a compreensão espacial do investimento realizado vis-a-vis os indicadores de violência disponibilizados pelo ISP ou por outras fontes.
- ❖ A revisão das estatísticas criminais à luz de uma abordagem mais apurada, pela qual fosse possível um cruzamento mais específico com diversos indicadores sócio-econômicos, e destes, por sua vez, com a perspectiva espacial dos investimentos.

## CAPÍTULO 1

# Os gestores e o gasto público em segurança

### 1 Introdução

O presente capítulo trata da análise das 15 entrevistas semi-estruturadas realizadas entre os meses de julho e setembro de 2006 para o TCE, a respeito da eficácia dos gastos na área de segurança no Estado do Rio de Janeiro.

O objetivo das referidas entrevistas é o de identificar a percepção dos gestores das instituições ligadas à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro a respeito do orçamento referente à mesma área e à eficácia de todo o exercício orçamentário, desde a concepção até a sua execução. Com isso, pretendemos mapear para o TCE a qualidade dos gastos referentes à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Os entrevistados foram selecionados dentro das instituições da área de segurança pública do Estado, de acordo com o cargo que exerciam. Priorizamos os gestores que participam da elaboração do orçamento na área de segurança ou gestores que de alguma forma executam parte do referido orçamento. A partir da identificação dos entrevistados, solicitamos que atendessem ao pesquisador da FGV para agendar as entrevistas, que tiveram duração média de 40 minutos, sendo realizadas pessoalmente.

Para uma melhor captura dos dados, todas as entrevistas realizadas foram gravadas e depois transcritas e analisadas, conforme metodologia descrita no decorrer deste trabalho, tendo sempre em conta que os nomes dos entrevistados, os cargos por eles ocupados ou quaisquer outras informações que pudessem vir a identificá-los não serão divulgados. As entrevistas se deram segundo um roteiro previamente estabelecido, definido de acordo com os objetivos da pesquisa.

As perguntas versaram sobre a percepção dos gestores em relação à elaboração, ao planejamento e à execução da parte do orçamento do Estado relativo à segurança pública.

### 2 Nota técnica

Para cumprir os objetivos acima delineados, realizamos 15 entrevistas em profundidade, com diferentes gestores das instituições ligadas à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro: a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Sistema Prisional. Para a análise das referidas entrevistas, optamos pela técnica de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo se presta tanto à análise de documentos quanto à análise de entrevistas. Isso porque ela consiste em um instrumento de análise do que está sendo comunicado, por meio de diferentes suportes: “A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça” (BARDIN, 1977, p. 44).

Quando utilizamos a técnica da análise de conteúdo, objetivamos realizar a correspondência entre as estruturas semânticas, lingüísticas, psicológicas ou sociológicas dos enunciados analisados. Assim, ela se configura como um conjunto de técnicas com procedimentos sistematizados e objetivados, estruturados para descrever os conteúdos das mensagens analisadas (BARDIN, 1977).

Os dados coletados, tanto em documentos como em entrevistas (que devem ser preferencialmente abertas ou semi-estruturadas), são analisados de acordo com categorias preestabelecidas, ou não, dependendo do tipo de grade com que se opta por trabalhar e da unidade de análise estabelecida pelo pesquisador (parágrafo, frase, expressão ou palavra). Após a categorização do material e de sua inserção na grade, procedemos à análise, sistematizando os temas mais recorrentes na fala dos entrevistados.

Neste trabalho em especial, optamos por trabalhar com entrevistas semi-estruturadas. A técnica de análise de conteúdo foi selecionada por permitir a compreensão mais aprofundada da gestão dos recursos financeiros nas organizações de segurança do estado. Além disso, os discursos dos profissionais serviram de insumo para avaliar a execução orçamentária, que em outra parte deste projeto foi objeto de análise quantitativa.

Utilizamos o critério semântico de categorização. Nesse critério, cada categoria consiste em um tema que agrupa elementos de análise a partir das perguntas presentes no roteiro inicial das entrevistas. Para ilustrar essa opção, será observado o exemplo dado por Dellagnelo e Silva (2005: 112): “os elementos que refletem ansiedade serão agrupados em uma categoria ansiedade; os elementos que refletem valores individuais serão agrupados em uma categoria individualismo”. Ao final, cinco categorias foram estabelecidas para classificar o discurso dos gestores, conforme detalhado na seção a seguir.

A nossa unidade de análise foram alguns trechos significativos das entrevistas. Nesses trechos, buscamos os elementos de cada categoria e sua interpretação segundo os parâmetros estabelecidos originalmente para o trabalho.

Por fim, os dados coletados e categorizados foram interpretados por meio de procedimentos qualitativos. Analisados criticamente pela equipe da FGV, eles serviram de base para o desenvolvimento do trabalho, tanto na parte quantitativa quanto na construção dos mapas georreferenciados.

### 3 Categorização das entrevistas

O questionário foi estruturado em 11 perguntas com base nos objetivos da pesquisa. Abaixo seguem as perguntas do questionário:

- 1 – Em sua opinião, de que maneira são definidas as prioridades orçamentárias no âmbito da Segurança Pública?
- 2 – Existe a predominância de critérios técnicos, políticos ou eles são balanceados?
- 3 – Quais são os atores (grupos) que influenciam esse processo?
- 4 – Na sua posição de gestor, quais são os principais problemas enfrentados na elaboração, aprovação e execução do orçamento?
- 5 – No momento da execução orçamentária, os critérios adotados, na sua concepção, são respeitados ou modificados?

- 6 – O cotidiano do trabalho permite um planejamento orçamentário eficaz?
- 7 – Quais são os fatores externos que dificultam a execução do orçamento? Em sua opinião, quais seriam os elementos necessários para tornar a execução mais eficaz?
- 8 – A ocorrência de eventos (crimes) com grande repercussão na mídia interfere em alguma fase da elaboração, aprovação ou execução do orçamento?
- 9 – O senhor(a) sente necessidade de alguma formação para trabalhar com a questão financeira – orçamentária? Caso ela exista, o senhor(a) a considera satisfatória?
- 10 – Quando há economia de recursos, como é definida a sua aplicação?
- 11 – Como o senhor(a) avalia a eficácia dos gastos públicos na área de segurança?

A partir das respostas dadas pelos entrevistados, foram elaboradas 5 categorias que se relacionam diretamente com as perguntas acima; são elas:

**CATEGORIA A** – ausência de planejamento e de critérios de gestão sobre questões orçamentárias;

**CATEGORIA B** – conflito entre os critérios técnicos e os critérios políticos na elaboração do orçamento e dependência em relação à secretaria de segurança;

**CATEGORIA C** – orçamento insuficiente e com execução problemática;

**CATEGORIA D** – caixa de economia (rancho) da PM utilizada como instrumento de custeio das atividades de policiamento;

**CATEGORIA E** – necessidade de melhor treinamento dos recursos humanos para lidar com questões orçamentárias.

As categorias elencadas acima foram construídas a partir da leitura crítica da transcrição das entrevistas e indicam os principais eixos temáticos ressaltados pelos profissionais de segurança pública em relação ao funcionamento do orçamento.

#### 4 Análise das entrevistas

**CATEGORIA A** – ausência de planejamento e de critérios de gestão sobre questões orçamentárias

Os dois problemas incluídos nessa categoria – ausência de planejamento e de critérios de gestão sobre questões orçamentárias – mostraram-se objeto de grande preocupação para significativa parcela dos profissionais entrevistados. Os discursos acerca desses problemas apontam para déficits de eficácia na ação empreendida pelo Estado no campo da segurança, visto que o planejamento, em especial o orçamentário, é central na boa execução de políticas públicas. No caso de um setor sensível como o da segurança pública, em que diversos fatores exteriores às organizações (crises, cobranças da opinião pública, julgamentos morais, adequação ao sistema legal) interferem no seu cotidiano, a necessidade de antecipação às contingências mostra-se central para sua eficácia. Nesse sentido, a adoção de instrumentos gerenciais eficazes é capital para o sucesso de qualquer política no setor.

Nas entrevistas, um dos maiores problemas apontados pelos profissionais foi a ausência de

planejamento, para a segurança pública como um todo, concebida como uma “colcha de retalhos”, mas, principalmente, para a elaboração do orçamento. Este viria sendo definido com base no que foi feito em anos anteriores, sem se preocupar com os aumentos de custos registrados no período e nem com o estabelecimento de um elo entre receitas, despesas e objetivos de longo prazo para a segurança pública. O resultado é que, no plano real, a aplicação dos recursos acaba sendo orientada pelas necessidades, sem o respaldo de critérios previamente definidos:

“Sim, primeiro nós teremos que aprender a fazer planejamento. Eu acho que é a primeira falha, nós teremos que adotar na corporação o que, na minha visão, nós não temos: a visão do planejamento estratégico. Porque não adianta eu só pensar em orçamento para o ano seguinte, porque eu tenho que ter uma visão estratégica, principalmente em determinados campos.” (entrevistado F)

“...pelo menos nesse período que eu passei na APOM, eu não vi esse empenho nesse planejamento estratégico da inserção da Polícia Militar nesse plano anual. Então, a gente vai fazendo o orçamento com base no orçamento de anos anteriores. E eu acho que falta realmente o concurso, eu digo ajuda, de técnicos especializados que vivem o orçamento diariamente pra realmente levantar suas necessidades.” (entrevistado D)

“A definição das prioridades acontece pelas necessidades. Na realidade, sob a nossa ótica, nós não temos um... não há um planejamento, não se segue um planejamento. Apesar de determinados momentos se fazer um planejamento, não se segue esse planejamento. As necessidades, talvez pela deterioração de todo o processo, de tão complicado que as coisas estão, não se tem critério pra se fazer, acaba se fazendo aquilo que tem mais necessidade de fazer. O critério passa a ser a emergência.” (entrevistado A)

“...a segurança pública se tornou uma colcha de retalhos. Então, nós temos inúmeros problemas de tamanhos e dimensões diferentes que nunca serão solucionados individualmente. Não adianta eu tentar solucionar um problema se existe um monte de outros retalhos em volta. Os recursos têm de ser bem distribuídos para que a gente possa ir compatibilizando, vai consertando de um lado, do outro e gradativamente toda essa aplicação de recursos se encontra, de forma que a gente não vá ter hoje uma compra absurda de viatura, só que os quartéis estão caindo aos pedaços. Nós não vamos ter hoje, como está acontecendo, uma aquisição muito grande de material por parte de uma verba que vem do governo federal e nós não temos uniforme, nem coturno pra dar pro soldado. Não existe uma distribuição coerente da aplicação desses recursos.” (entrevistado I)

“Como gestor na área de informática e comunicações, o meu maior problema hoje é justamente não ter nenhuma verba orçamentária destinada a essa área, que é uma área estratégica, é uma área que demanda recursos pesados e não há nenhuma. Hoje, não tenho condições de gerir nada por não haver nenhuma previsão. Eu dependo única e exclusivamente da Diretoria de Apoio Logístico, através da economia administrativa da corporação, pra fornecer alguma verba pra poder atuar.” (entrevistado I)

Segundo eles, não existe a prática de se definirem prioridades e, quando ocorre algum tipo de ação nesse sentido, em geral ela se perde pelo caminho, não voltando a ser perseguida posteriormente. Isso gera dificuldades de cumprimento de prazos de execução das obras e permite que critérios sejam adotados segundo o juízo do gestor de plantão. Outro fator importante são as despesas de empenho cancelado, que acabam funcionando como um meio de



se contornarem as limitações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os problemas identificados podem ser mais bem percebidos a partir dos trechos reproduzidos a seguir:

“Essa semana, eu vi num programa de canal aberto em que o gestor dizia isso: há dificuldades em se concluírem obras neste país no tempo definido. Ele falava, inclusive, que o japonês leva um ano pra planejar e 2, 3 pra executar. Nós temos a vã filosofia: vamos planejar em 5 minutos e levamos 10 anos pra executar, ou seja, não se planeja nada dessa forma intempestiva. É preciso apresentar um projeto em qualquer lugar, aí reúne, faz e pronto. Tá errado, não pediu o que era pra pedir.” (entrevistado E)

“Dependendo do perfil do administrador: se o perfil do comandante for voltado pro público interno, ele pode até vir a fazer alguma obra de manutenção, de pintura, de melhoria nos alojamentos de praças e oficiais. Mas se o perfil dele for mais voltado pra área operacional, com certeza essa economia de recursos é aplicada em consertos e manutenção de viaturas – que é algo também que eu acho que já deveria estar terceirizado, não só a parte de manutenção de viaturas das OPs como a parte de rancho. Isso tudo deveria estar.” (entrevistado A)

“Todos, não é só... em todas as secretarias, porque é evidente que tem que ter um controle, porque senão você acaba... você não pode empenhar mais do que você tem de receita. E o que muitas vezes ocorre no final do ano é que esses empenhos são cancelados e acaba aquelas despesas ficando pra exercícios posteriores e a gente chama de despesa de exercícios posteriores. Reconhece a dívida: ‘devo, não nego, pago quando, como ou puder’ (risos). Mas, brincadeiras à parte, a gente precisa ter em mente que a gente não deve, não pode – até em responsabilidade da própria lei – fazer dívida que não possa cumprir. Isso desmoraliza, descredencia o Estado e não só a Secretaria de Segurança. E pior: a Secretaria de Segurança que é a vitrine de qualquer sociedade, de qualquer estado.” (entrevistado D)

“Na minha concepção não há um planejamento, não há um planejamento para a aplicação dessa verba no âmbito da segurança pública. Cada governo, cada pessoa responsável pela aplicação dessa verba, ele dá uma conotação diferente. Cada ano que passa aquela verba é aplicada de uma forma sem ter uma priorização, sem ter um planejamento prévio.” (entrevistado O)

Os mesmos problemas são verificados nas afirmações de outros gestores, que ressaltam a dificuldade em se estabelecer o planejamento orçamentário e sua execução. Dentre as deficiências relatadas, estão a improvisação constante, o excesso de burocracia e a falta de comunicação no interior da organização (Polícia Militar ou Civil), e entre as organizações de uma maneira mais geral (Polícias, Sistema Penitenciário, Executivo, etc.). Os relatos a seguir demonstram os problemas apontados:

“Na prática, nós não trabalhamos, nós não podemos ter uma previsão, não recebemos um orçamento. Você tem lá tudo bonitinho no papel, quando você não recebe, quando você não tem pra executar, você tem que ter a... Vamos dizer assim, vamos entre aspas, vou falar a forma grosseira, ter na mão a verba, você não tem.” (entrevistado B)

“Porque, oficialmente, nós não sabemos que vai ter o Pan, porque oficialmente nós não fomos comunicados por ninguém. Tudo o que nós fazemos é baseado em informações que nós recebemos da mídia, ou seja, a gente lê jornal e diz assim: ‘Vai ter um jogo no

'Engenhão', vai ter uma competição não sei onde...' Na mídia. Oficialmente, nós não sabemos nada. Já foram feitos vários planejamentos, já foram feitos vários encaminhamentos de pedidos de orçamento, já participamos de várias reuniões a pedido de coronéis que compareceram a Brasília junto à SENASP. A gente vai expor isso, vai expor nossas necessidades... Mas nós não temos um cronograma oficialmente do que vai acontecer. Então, é difícil você planejar. Primeiro, você não tem como planejar, você não tem como orçar se você não sabe o que vai fazer. Não tem como planejar se você não sabe onde, nem como, nem quando fazer." (entrevistado B)

"Os órgãos têm que se falar. Eu vejo que muitas das dificuldades orçamentárias pela falta de comunicação, ou a comunicação precária, ou a comunicação deficiente, a comunicação vagarosa: você pede uma coisa, você fala, leva-se um século pra ter retorno... Eu já fiz um teste na Polícia Civil uns anos atrás, eu fiz um expediente e ele levou cinco meses do 1º andar ao 3º, por exemplo, diferença de dois andares. Eu obtive a informação informal no dia seguinte e ela, formalmente, chegou cinco meses depois. Isso não pode acontecer na administração pública que o crime não tá nessa lerdeza toda." (entrevistado E)

A partir dos trechos citados, é possível observar a deficiência nos sistemas de gestão em curso na Polícia Militar. A falta de articulação fica evidente, por exemplo, na ausência de previsão orçamentária para a manutenção de viaturas, como também no desconhecimento demonstrado pelo gestor no tocante aos Jogos Pan-americanos. Tal problema é central na forma como os recursos são gastos.

**CATEGORIA B** – conflito entre os critérios técnicos e os critérios políticos na elaboração do orçamento e dependência em relação à Secretaria de Segurança

Diferentes entrevistados ressaltaram que haveria um conflito entre os critérios técnicos e políticos na construção do orçamento das instituições da área de segurança pública. Há uma forte percepção de predominância do viés político na definição de prioridades, que levaria questões fundamentais a receberem tratamento apenas superficial, comprometendo a própria subsistência das instituições ligadas ao setor. Cortes de verbas, por exemplo, seriam realizados com o intuito de economizar recursos que possam ser empregados em programas de maior visibilidade, gerando problemas concretos como a ameaça de suspensão de contratos por parte de fornecedores:

"Na minha opinião, eu diria até como um leigo no assunto, mas eu percebo que essas prioridades são definidas politicamente. Os fatores exógenos, principalmente a segurança pública, ela tem muito aqui no Brasil, um país em fase de desenvolvimento, o aspecto político. Ela é tratada muito superficialmente. Os outros países, os países desenvolvidos, eles gastam realmente em segurança pública. Aqui não, aqui no Brasil é muito pouco, tá muito aquém da realidade, até porque os equipamentos, as tecnologias de segurança pública são muito caros." (entrevistado J)

"Ou se a lei faculta ao governador do estado contingenciar ao seu bel-prazer, alterar a lei, porque se você faz o planejamento orçamentário, você depende desse dinheiro para você subsistir, cumprir sua missão como instituição pública. Então, se vem o governo do estado baseado em critérios políticos e altera todo esse planejamento, eu acho que esse poder deveria ser limitado porque há todo um trabalho feito, passado pela Assembleia Legislativa, que é o representante do povo, que aprova aquele orçamento – faz suas alterações, mas aprova aquele orçamento – eu acho que o Executivo deveria ter um pouco de

limitação na alteração do que foi aprovado.” (entrevistado H)

“Eles são absolutamente políticos. Por exemplo: a verba de custeio da Polícia Militar nós provamos por A+B que a Polícia Militar precisa de uma verba de custeio de 1 milhão e 500 milhões. E chega na hora o governador diz que vai dar 800 mil e manda cortar; quer dizer, isso absolutamente não é técnico, é político. Quanto mais ele corta, mais sobra pro ‘prato a 1 real’, pro ‘hotel a 1 real’, pro ‘remédio a 1 real’, sobra tudo pra esse negócio.” (entrevistado L)

“Se o orçamento é feito e aprovado pela Assembléia, é porque há o dinheiro, porque você não faz o orçamento sem dizer de onde vem a receita, então, há o dinheiro. Então, o primeiro ator que deve cumprir o orçamento feito é o Governo do Estado e não desviar o dinheiro de setores às vezes até pra atender interesses políticos. O segundo ator seria a Secretaria de Controle ou de Fazenda – cada hora tem um nome, hoje confesso não saber qual o nome oficial dessa secretaria – pagar o que tem que pagar. Porque hoje a Polícia Militar tá vivendo uma série de problemas no sentido de contratos feitos por dotação orçamentária e simplesmente o Governo do Estado não paga ao fornecedor e o fornecedor está cortando serviços, está ameaçando cortar serviços, está reduzindo serviços. E o terceiro ator seria as próprias instituições elaborarem dentro de critérios técnicos ouvindo todos que têm necessidade de influenciar pra fazer um orçamento que atenda à corporação como um todo.” (entrevistado D)

Isso, afirmam eles, faz com que investimentos sejam decididos sem o necessário acompanhamento do andamento do projeto e sem um planejamento financeiro para a sua manutenção. Ou seja, a interferência política estimula o descasamento entre o recurso aplicado e os seus desdobramentos, ou entre o investimento e o custeio, salvo quando o projeto em questão ganhou legitimidade na sociedade civil. É o que se observa nas declarações reproduzidas a seguir:

“E precisa também parar com esse negócio de um monte de gente que não entende nada de segurança dando opinião. Porque os planos de segurança pública do estado são feitos por autoridades políticas. Mas é público e notório que a prioridade vem sempre em cima de alguma idéia nova, de alguma mudança de governo e não propriamente dentro de metas definidas dentro da área técnica. Ou seja, cada vez que existe uma mudança de governo, existe uma solução de continuidade no que vinha sendo exercido, o que vinha sendo aplicado, estando funcionando ou não, para que se implementem novas políticas, novos gastos em outras áreas que muitas vezes não tiveram o devido estudo com relação à sua viabilidade e funcionamento.” (entrevistado E)

“...ocorre muitas vezes que o político tem dificuldade de entender que toda vez que procede ao investimento, que uma corporação cresce, acarreta junto com isso aumentos contidos... de manutenção: se eu compro o meu carro, eu tenho que ter combustível pra fomentar o meu carro; se eu construo quartéis, é mais gente usando o quartel, almoçando no quartel, jantando no quartel. Então, aumentam-se as contas de luz, de água, né? Então, quando você tem um custeio na sua mão, eles muitas vezes não estão bem sintonizados com o investimento, com o conserto e com a manutenção.” (entrevistado A)

“...tem muitos critérios políticos, mas o critério político tem que se render ao técnico na medida em que este faz a máquina funcionar com maestria. Por exemplo: o programa ‘Delegacia Legal’, da Secretaria de Segurança, é um projeto técnico, foi elaborado e

– como é que se diz? – está sendo executado com definições técnicas: padrão de delegacia, padrão de equipamento, padrão de sistema – que é o único em rede – padrão de estrutura própria física, padrão de treinamento. Esse padrão, tudo isso, o aspecto político não entra ou pelo menos, mesmo que ele queira entrar, ele encontra... não é só barreira, mas... ele encontra resistência porque a gente sempre tinha essa coisa da interferência política em tudo, mas agora a interferência política se rende em alguns projetos que absolutamente foram encampados pela sociedade.” (entrevistado E)

“Um exemplo que eu dou que aqui na minha cabeça é muito cristalino, toda vez diz assim: ‘precisamos comprar viaturas’. Sabe o que é que a gente precisa? Manter as viaturas. Então, não adianta todo dia – não todo dia, quem me dera, né – temporariamente trocar toda a frota, se eu não tenho uma manutenção de viatura. Não adianta comprar ar-condicionado pra Secretaria Pública, pras delegacias todas, se eu não tiver manutenção dos aparelhos de ar condicionado, dos computadores. A leitura que eu digo é que o Estado desperdiça capital muito maior sempre no investimento e não na manutenção, porque uma viatura bem cuidada ela tem uma vida útil maior, né?” (entrevistado E)

“Eu acredito que, do ponto de vista dos atores políticos, a nível de Secretaria de Segurança Pública, esses atores interferem gerando barreiras e até limitações à implementação de critérios técnicos pela Polícia Militar. Por outro lado, no âmbito da Polícia Militar, embora acredite na existência de critérios técnicos, eu acredito que os critérios técnicos também esbarram em outros atores que exercem as funções no tocante ao ordenamento de despesas e que não necessariamente seguem os critérios técnicos que pra eles são apontados por parte das assessorias específicas.” (entrevistado M)

Um dos entrevistados chamou a atenção, ainda, para o fato de os critérios políticos se imporem a ponto de resultar na compra de equipamentos de proteção de qualidade inferior. Para atender a interesses políticos, muitas vezes o estado optaria por equipamentos de qualidade e/ou *performance* inferior, mesmo em situações em que isso representa um risco para os profissionais alocados em corporações da área de segurança pública:

“Eu vou dar um exemplo prático: em determinado momento, eu tomei conhecimento de que um ex-governador havia recusado uma grande compra de materiais de coletes de determinado nível pra corporação, coletes balísticos, porque esses coletes seriam utilizados sob o fardamento. Esses coletes tinham um certo nível de proteção policial, mas eram coletes que não iam ser vistos. E, na realidade, a compra seria de coletes usados sobre o fardamento, independente do nível de proteção desse colete ser menor que o outro que seria adquirido. Então, os gastos, com certeza, não são tão pensados tecnicamente porque os coletes, sendo utilizados sob a farda, não vão mostrar. É a mesma coisa que se dá a partir do momento que há uma determinação pra pintar toda a frota das viaturas, pra demonstrar que houve uma aquisição de determinados veículos, como se isso fosse mudar... mudando a roupa externa vai mudar a cara da instituição. Na verdade, nada acontece. A mudança tem que ser cultural, é um processo demorado, não é imediato e, em segurança pública, é algo técnico.” (entrevistado J)

A dependência em relação à Secretaria de Segurança também é apontada como um fator crítico para a condução das atividades. As questões de natureza política também são vistas como um empecilho ao melhor funcionamento das instituições de segurança, criando até mesmo um tratamento não-isonômico para os profissionais da área. Chama a atenção o trecho de uma das entrevistas, em que o agente público questiona a efetividade de projetos modelo



como o “Delegacia Legal”, que, embora com grande visibilidade, prevêem soluções padronizadas que não atingem problemas reais básicos. Tais percepções podem ser observadas nos trechos de entrevistas mostrados a seguir:

“No orçamento, as verbas pra construção e reforma não eram contempladas no orçamento da Polícia Militar. Era tudo por conta do orçamento da Secretaria de Segurança Pública. Essa parte de construção e reforma a Polícia não contemplava no orçamento dela. O que ela contemplava? Era alimentação, contemplava as rações caninas e solípedes, verba pra compra de munição e outras coisas que eu não lembro, até porque eu era o chefe e tinha um setor responsável por isso.” (entrevistado C)

“O grande problema nosso, um dos grandes problemas, é a subordinação à Secretaria de Segurança Pública. Por quê? Porque os recursos que entram, entram para a Secretaria de Segurança Pública, não entram para a Polícia Militar. Quanto se gastou em ‘Delegacia Legal’, enquanto nós temos batalhões caindo aos pedaços? Por que o policial civil que trabalha numa Delegacia Legal ganha 500 reais pelo simples fato de estar lotado numa Delegacia Legal e o nosso soldado não ganha nada? Por que aqueles programas que foram comprados pra Delegacia Legal custaram a fortuna que custaram e quando você vai fazer o registro de um furto, você tem patrulhas que ficam engessadas em delegacias durante quatro, cinco horas? Agora, não se pensa segurança pública, a segurança pública no estado é muito ruim, muito falha. Se pensou numa Delegacia Legal que você entra e dá vontade de pedir um ‘Big Mac’, mas não se sabia o que fazer com os presos. Aí montaram várias casas de custódia e tiraram da população o policiamento pra que ele tomasse conta desses presos. Mas a Delegacia Legal é que dá voto, ninguém dá voto por casa de custódia. O valor, a verba, a dotação quando entra pra segurança pública ela não é medida, ela não é pensada, não é priorizada. Ela é colocada sempre de forma política, a ingerência política é que se sobrepõe ao técnico. Em resumo ao que a gente tá conversando, pode resumir dessa forma: o técnico sempre tá sendo preterido pelo critério político.” (entrevistado L)

As transcrições de entrevistas incluídas nesta categoria trazem à tona uma série de questões capazes de comprometer a eficiência e a eficácia dos gastos em segurança pública realizados pelo Estado do Rio de Janeiro. Essas questões vão desde a percepção da predominância de um viés político na definição de prioridades até uma concentração excessiva de verbas no orçamento da Secretaria de Segurança Pública. A percepção dos entrevistados, conforme mostrado anteriormente, é de que problemas como esses levam à superficialidade de uma série de ações e chegam a comprometer a própria subsistência das instituições.

#### CATEGORIA C – orçamento insuficiente e com execução problemática

O terceiro elemento identificado a partir dos discursos dos gestores é representado pelo orçamento insuficiente e a execução precária que o acompanha. Dentre os fatores apontados pelos entrevistados como aqueles que mais dificultam a execução do orçamento, encontra-se o contingenciamento, que atinge até mesmo materiais de consumo básicos das unidades, atrapalhando a continuidade dos trabalhos. Estabelecer-se-ia, então, uma situação de precariedade, levando o Estado a liberar verbas de forma reativa, quando algum problema emergencial ganha amplitude na opinião pública. O atraso de verbas compromete a execução de projetos, que acabam por ser executados apenas parcialmente:

“Olha, eu acredito que os gastos não são suficientes, a julgar pelas nossas viaturas,

pela manutenção das viaturas, pneu... é apenas um exemplo. Como eu também já disse anteriormente, pelo que eu tenho observado pela mídia, a destinação para a segurança pública neste ano não chegou a 10% do que estava previsto. Então, eu vejo que necessitaria mais de recursos.” (entrevistado H)

“Houve o contingenciamento, que é um dos fatores que inibem a execução do planejamento orçamentário inicial. E a gente teve que se adequar agora, recentemente, na redução de 25% de cada contrato, de cada projeto, das próprias cotas de custeio, que são as cotas de manutenção, é o que faz a máquina funcionar: material de consumo, locação de, por exemplo, de copiadoras, contrato de manutenção de higiene da secretaria e outras que fazem a máquina pública... Tem que reduzir isso e isso dificulta porque você deixa de aumentar pra melhorar e ampliar a sua prestação de serviço.” (entrevistado D)

“A gente vê, às vezes, várias necessidades que são prioridades... Eu vi até uma pergunta aí que vai complementar bem o que eu vou dizer: que, dependendo do sabor político – aconteceu algum grave problema na segurança pública? – então, a gente vê uma atitude reativa no sentido de comprar mais armas ou mais viaturas e nem sempre só isso vai resolver o problema. E nessas ocasiões são liberados recursos pra compra desses equipamentos. Então, libera-se uma etapa maior do orçamento nesse sentido.” (entrevistado J)

“Muitas vezes, o orçamento tem uma vida útil, a validade do orçamento. Se você faz a previsão de uma obra cujo orçamento, dentro da política econômica do país, teria uma validade de três meses, nós, paralelamente a isso, só recebemos os recursos para aplicação um ano depois, com certeza o projeto vai ficar comprometido. Então, começam a ser extirpadas algumas partes do projeto, ou ele vai sendo levado a efeito gradativamente e, no final, não vai ser executado por completo, necessitando de uma complementação de recursos. Ou ele acaba tendo algumas partes dele canceladas para que o recurso possa atender. Então, a gente tinha uma idéia inicial e, no final, não acabamos concretizando o que deveria ter sido executado.” (entrevistado G)

“Muitas vezes, quando a gente consegue fazer um projeto, elaborar direitinho a possibilidade de um gasto em cima da execução de um projeto, depois o projeto fica orçado num valor X, só que recebemos a resposta que aquele valor não sairá: sairá X menos tanto e que tem que dar um jeito com aquele valor. Então, ele nunca vai ter realmente a... abrangência total, ele nunca vai ter a eficácia. Hoje, é muito comum na administração pública o contrário: em vez de ser nos consultado o que precisamos pra elaborar um projeto, recebemos a determinação em contrário.” (entrevistado G)

Observam os entrevistados que faltam verbas para investimentos fundamentais como a compra e manutenção de viaturas. Um dos entrevistados conta que em 18, 20 anos não conseguiu sequer renovar os colchões da sua unidade, embora policiais precisem pernoitar no local.

“Eu não tenho verba destinada para a manutenção de viaturas. A unidade não recebe. Eu não adquiero viatura, é claro, a minha unidade não adquire, mas nem a polícia. Atualmente, quem está adquirindo é a secretaria. Nem a Polícia Militar está fazendo essa aquisição; só a Secretaria de Segurança do Governo.” (entrevistado A)

“Existem postos aqui que foram inaugurados tem... tem quase 20 anos, 18 anos e os colchões são da época da inauguração. Então, eu preciso dar uma condição maior pra que



o policial possa pelo menos dormir, pernoitar. Ele passa a escala dele aqui, ele tira pelo menos 24 horas nesse posto de serviço, então, ele vai ter que dormir. (entrevistado D)

Outra questão importante apontada pelos entrevistados foi a necessidade de investimento para o sistema prisional, que, segundo um deles, necessita de grande aporte de recursos.

“Lá, propriamente dita, é uma cadeia muito antiga, muito antiga mesmo. Uma das poucas cadeias – vamos dizer assim – numa condição razoável, uma condição pro nível de periculosidade que você tem. Dentro da área urbana, é a mais confiável, a mais confiável mesmo. Precisa de injeção de recurso? Precisa. Precisa de injeção de recurso e grave. Segurança pública, em termos de penitenciarismo, é caro, precisa de investimento. Precisa de investimento e investimento pesado.” (entrevistado E)

“Em matéria de presídio é diferente. Por exemplo... comida em cadeia dá rebelião, comida em cadeia dá rebelião e é grave. Ao mesmo tempo que você tem que ter preocupação com a confecção do alimento, você tem que ter preocupação com quem confecciona o alimento, quem serve o alimento. Por quê? Porque aquilo é uma porta de entrada sem limite, porque entra muito material. Então, pra não entrar armamento, essas coisas, você desloca normalmente dois funcionários que trabalhem bem e tudo pra fazer essa fiscalização. Na parte de alimentação não se toca em dinheiro, é fornecido; colchão: é fornecido pelo Estado. O Estado ainda não tá fornecendo convenientemente, a nível aceitável, o que o preso precisa em matéria de roupa e material de higiene. Isso realmente não tá num nível satisfatório.” (entrevistado F)

A percepção dos entrevistados é de que não apenas os recursos destinados às instituições são insuficientes, mas também acabam sendo gastos de forma que nem sempre é a mais adequada. As instituições se propõem a realizar projetos que, depois, efetivamente, não recebem a dotação orçamentária esperada. O resultado é que os gastos se realizam de forma improvisada, ou então para atender a pressões pontuais, oriundas de acontecimentos com grande visibilidade social.

**CATEGORIA D** – caixa de economia (rancho) da PM utilizada como instrumento de custeio das atividades de policiamento

A quarta categoria encontra-se voltada para um expediente usual, segundo os entrevistados, que é a utilização de sobras das despesas com alimentação (“rancho”) para custear outras atividades dos batalhões e unidades da PM, como combustível e manutenção. Tal fato, conforme se observa nas transcrições a seguir, reflete tanto a precariedade de verbas quanto a falta de planejamento orçamentário. Trata-se de recurso arraigado na polícia, segundo um dos entrevistados, que teria dificuldades em suspender a prática, justamente por não ter a cultura e a capacitação técnica para o planejamento.

“Nós temos a verba do rancho, nós possuímos a verba do rancho. O valor pra cada policial-dia, o Estado repassa. Como esse homem trabalha em regime de escala, apesar do valor pequeno, hoje deve estar na faixa de 1,87, 1,97 – deve ser mais ou menos isso. Mas, com isso, você vai ver o que a gente faz. Vou te contar o que a gente faz com esse dinheiro: dia... café da manhã, almoço e ceia. Como esse homem não trabalha, ele não faz essas quatro refeições, nós conseguimos pegar esse dinheiro, fazemos a alimentação do policial e ainda conseguimos fazer a economia, que é com o que a gente faz a manutenção dos aquartelamentos, a gente compra material de expediente, a gente

faz a manutenção das viaturas com a sobra dessa verba. Essa verba entra numa caixa chamada Caixa de Economia CA, Caixa de Economia administrativa da corporação.” (entrevistado A)

“Como eu disse aqui anteriormente, os recursos não são passados com uma regularidade... ou melhor, são passados com regularidade, mas não com uma atualização necessária. Então, por exemplo, a Polícia basicamente vive da Caixa de Economia, do suprimento de fundos. Ela tem os convênios que nos dão uma fonte de renda pequena, mas nos ajudam. Mas basicamente do suprimentos de fundos. O nosso comandante entendia quando ele assumiu que 40% eram passados para as unidades do suprimentos de fundos e 60% ficavam com a Caixa de Economia da corporação para que ajudasse as unidades. Então, a unidade já tinha os suprimentos dela pra que ela pagasse as contas da própria unidade e o que sobrasse aplicasse na melhoria das instalações, na melhoria do fardamento dos policiais, na melhoria das viaturas, na melhoria da qualidade de vida do policial” (entrevistado B)

“Eu era um, sempre fui um defensor dessa idéia: acabar com o rancho e pagar ticket. Mas hoje, quando eu passo à condição de comandante, de gestor, eu já não tenho tanta certeza de que esta seria a solução mais adequada. Dado o tempo de que essa rotina arraigada na corporação, isso aí já passa de 20 anos, só de polícia, eu tenho 21, isso aí já acontecia antes de eu entrar na polícia. E a gente não aprendeu, a gente não aprende orçamento na Academia, a gente não aprende orçamento no curso de aperfeiçoamento. A gente não sabe o que é um programa.” (entrevistado D)

O problema apontado nesta categoria mostra-se fortemente correlacionado com a questão da insuficiência de recursos e da execução orçamentária precária. Desvios de recursos de uma atividade para outra, como a verificada do rancho para as atividades de policiamento, são resultado direto da falta de regularidade nos repasses de recursos. Problema que, conforme observado anteriormente, mostra-se decisivo para a diminuição da eficácia da atividade-fim do setor de segurança.

**CATEGORIA E:** necessidade de melhor treinamento dos recursos humanos para lidar com questões orçamentárias

Chega-se, por fim, à última categoria percebida nas entrevistas, que acaba por se mostrar central para a dificuldade de planejamento na área: a necessidade de melhor treinamento dos recursos humanos para lidar com as questões orçamentárias. Mostrou-se bastante generalizada entre os entrevistados a insegurança para lidar com tais questões, em função da ausência de um treinamento adequado na área financeira, ou seja, de qualquer preparo específico quando o profissional é designado para uma função que envolve o orçamento. Eles explicitaram a demanda por pelo menos formação básica na área, reconhecendo que, em determinadas funções, o oficial passa a ter muito mais um papel de gestor do que de executor das decisões voltadas para a segurança pública.

“Sinto necessidade, sinto. Eu não sou especialista em finanças, não sou. Tive muita dificuldade quando eu assumi aqui, muita dificuldade mesmo. E ainda não sei, sei muito pouco sobre finanças, apesar de estar um ano e pouco aqui” (entrevistado B)

“Eu vou dar o exemplo do meu Curso de Formação de Oficiais. No meu curso de aperfeiçoamento, eu não tive essa cadeira, embora eu tenha ficado ciente no meu último





curso de aperfeiçoamento tenha dado essa cadeira de orçamento. Eu acredito que seja necessário, até um curso destinado a oficiais, para um aperfeiçoamento nisso aí, porque vai muito de cada um assumir essa parte logística e se ver com uma gama de legislações novas e ter que se inteirar disso aí.” (entrevistado G)

“E a gente não aprendeu, a gente não aprende orçamento na Academia, a gente não aprende orçamento no curso de aperfeiçoamento. A gente não sabe o que é um programa. Eu acho que a gente merecia uma noção, a gente merecia uma noção... ainda mais como comandante, você é muito mais um gestor do que um executor.” (entrevistado F)

Observam os entrevistados que há até algumas orientações práticas voltadas para a área, como a de que cada unidade ou batalhão se transforme em uma unidade orçamentária, mas essas orientações acabam por esbarrar no conteúdo inadequado que a abordagem do assunto recebe no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Eles apontam a necessidade de reformulação de conteúdo e a extensão da disciplina orçamentária também para o Curso de Formação de Oficiais. Na ausência dessa formação, observa um dos participantes do estudo, os responsáveis pelo orçamento acabam por apreender com a prática, incorporando erros inerentes a esse tipo de improvisação:

“...nós carecemos de pessoal especializado. O oficial, quando entra na instituição, todo o Curso de Formação de Oficiais é dado ênfase na área de Direito. Ele vai verificar alguma coisa na área orçamentária, na área administrativa quando ele faz o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e, ainda assim, essas matérias são dadas... eles deixam um pouco a desejar. O oficial ele mais aprende na prática, o dia que for trabalhar e cair de pára-quadras... É assim: foi escolhido pra trabalhar numa 4ª Seção, numa seção administrativa de planejamento, ele vai ter que se dedicar um pouco pra aprender um pouco de legislação orçamentária.” (entrevistado J)

“Essa proposta partiu do coronel Y, que cada unidade seja uma unidade orçamentária exatamente pra que ela faça seu planejamento pra se gerir no ano seguinte, elabore e seja liberada aquela verba pra... Mas, para isso – uma reunião que houve no Estado-Maior pra discutir essas propostas – torna-se necessário reformular totalmente, totalmente não, mas nesse aspecto, nesse campo, criar até e não reformular, todo um conhecimento a ser passado pro capitão no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais.” (entrevistado I)

“Eu tenho os técnicos, os contadores dão suporte. É evidente que, se eu fosse cega de todo, eu acho que realmente eu estaria no lugar errado. Mas o que é importante também para a administração é isso: colocar as pessoas com formação mínima técnica nas posições, porque, de boas intenções, o inferno tá cheio. O que a gente percebe é que o canal, muitas das vezes, político se sobrepõe e bota pessoas que não têm condição de gerência. Na gerência financeira, então, é um descabro. Se você não tem nenhuma noção, se perde de qualquer maneira. Então, é, sim, importante que tenha pelo menos uma boa noção de administração financeira.” (entrevistado G)

“...a formação que existe na corporação é mínima e insatisfatória. A gente só tem praticamente acesso às legislações vigentes sobre o assunto. Agora, não existe nenhum curso específico, a gente acaba aprendendo na prática. Na prática, a gente aprende muita coisa errada, muita coisa dentro do jeitinho, não dentro de como realmente tem que funcionar, e isso nos atrapalha na elaboração de projetos. Muitas vezes nós não conhecemos a formalização nem os trâmites legais para se levar um projeto a efeito.” (entrevistado G)

Os trechos das entrevistas transcritos nesta categoria indicam a necessidade de revisão dos conteúdos dos cursos destinados à formação de pessoal, no sentido de que eles passem a contemplar a questão financeira, fundamental para a gestão orçamentária. Os entrevistados se mostram inseguros para lidar com a questão que, segundo eles, acaba sendo gerida de acordo com procedimentos incorporados à prática diária, os quais nem sempre seriam os mais adequados a determinadas situações.

## Conclusão

A análise das entrevistas com os gestores aponta uma grande fragilidade na construção dos mecanismos de gestão orçamentária das polícias, especialmente a PM. Os entrevistados são unânimes em reconhecer que a gestão se dá sem qualquer planejamento estratégico, sendo orientada pelas necessidades do dia-a-dia ou simplesmente reproduzindo o que foi feito no ano anterior. Um dos efeitos perversos desse tipo de procedimento é que o orçamento acaba não refletindo possíveis aumentos de custos, não contempla investimentos em áreas consideradas essenciais pelos entrevistados e não reflete as correções de rumo percebidas como necessárias dentro das próprias corporações. A ausência de planejamento, em última instância, inibe a inovação no âmbito das políticas públicas de segurança, já que os investimentos passam a ser decididos em função de episódios pontuais e de pressões da sociedade e dos veículos de comunicação. O resultado é que investimentos e ações são decididos sem a preocupação de se fazer uma vinculação prévia com a dotação orçamentária. Em função disso, projetos são abandonados no meio do caminho ou têm seus objetivos alterados para se adequar ao orçamento real. Ou se promovem desvios de recursos como os verificados no caso de utilização da verba do rancho para a o custeio de atividades de policiamento.

É preocupante que instituições responsáveis pela gestão e/ou execução de políticas públicas em uma área tão sensível como a segurança operem sem uma definição prévia de prioridades. Isso pode inviabilizar, ou pelo menos tornar muito mais demoradas e custosas, as soluções estruturais que a sociedade crescentemente cobra para os problemas ligados ao setor. Em função da falta de planejamento, ações e investimentos na segurança pública passam a refletir não mais uma política ou estratégia de Estado, mas sim as percepções pessoais do gestor encarregado da tomada de decisão ou as necessidades que emergem de problemas pontuais com grande impacto na sociedade.

As entrevistas trazem à tona a percepção de que muitas das dificuldades de planejamento enfrentadas pelas polícias se devem a problemas mais amplos como a constante crise fiscal do estado – entendido aqui em suas três esferas –, traduzida na insuficiência de recursos para fazer frente a tantas demandas de importância premente para a sociedade e as instituições. Embora a escassez de recursos seja de amplo conhecimento, uma questão não pode ser ignorada: como planejar sem se saber, de antemão, com qual verba efetivamente se poderá contar? Nenhum planejamento resiste a dotações orçamentárias irreais. Logo, o planejamento estratégico da área de segurança pública e das instituições policiais não pode ser desvinculado de um planejamento estratégico das próprias ações do estado.

Alguns problemas, contudo, parecem ter sua solução atrelada a medidas menos complexas, como o estabelecimento de políticas e projetos destinados a melhorar a comunicação dentro das próprias polícias ou entre as diferentes instituições da área de segurança pública. É preciso organizar essa comunicação, pois não se pode admitir que os gestores dessas instituições sejam surpreendidos pela mídia no que diz respeito a decisões e informações decisivas para o bom planejamento de suas ações. Outra questão fundamental é a observância de critérios técnicos, ou não meramente políticos, na escolha de pessoas para a ocupação de cargos-chave na área assim como na concepção e execução das políticas públicas destinadas a gerir a questão da segurança no estado. Chega-se, por fim, à questão de capacitação do pessoal encarregado

da gestão orçamentária, que poderia ser realizada mediante treinamentos especiais ou revisão de conteúdo dos cursos de formação e aperfeiçoamento de oficiais.

A pesquisa deixa claro que a eficácia dos gastos na área de segurança pública do Rio de Janeiro passa essencialmente pela questão do planejamento e da execução orçamentária. Algumas soluções demandam ações mais complexas, e outras não. O fundamental, contudo, é que o conceito de estratégia seja incorporado não só ao dia-a-dia das instituições ligadas à área, mas à própria forma como o Estado aborda a questão da segurança pública no contexto das políticas sociais em sentido mais amplo.

## Entrevistados

Entrevistado A – Tenente-Coronel PM – Administração da Corporação

Entrevistado B – Tenente-Coronel PM – Administração da Corporação

Entrevistado C – Coronel PM – Administração da Corporação

Entrevistado D – Tenente-Coronel PM – Administração da Corporação

Entrevistado E – Delegado de Polícia Civil

Entrevistado F – Major PM e trabalhando atualmente no Sistema Penitenciário

Entrevistado G – Major PM e trabalhando em setor de logística

Entrevistado H – Major PM lotado no setor de inteligência

Entrevistado I – Tenente-Coronel lotado no setor de inteligência

Entrevistado J – Major PM lotado no setor de criminalística

Entrevistado L – Coronel PM – Administração

Entrevistado M – Major – Formação de Oficiais

Entrevistado N – Major – Setor de Logística

Entrevistado O – Major – Grupamento Marítimo

Entrevistado P – Gestor da Área de Segurança

## Referências bibliográficas

BARDIN, Laurence. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

DELLAGNEO, Eloise Helena Livramento e SILVA, Rosimeri Carvalho. (2005). Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2005, 97-118.

## CAPÍTULO 2

# Natureza e distribuição dos investimentos em segurança Pública

### 1 Introdução

O presente capítulo desenvolve a análise da natureza e distribuição dos investimentos (Gastos) em segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Os dados quantitativos sobre a execução orçamentária são trabalhados e reclassificados em virtude das ações estruturantes definidas pelo Sistema Único de Segurança Pública. Um ponto importante a ser ressaltado é o recorte estabelecido para a pesquisa, definido da seguinte maneira:

- 1) análise da composição da execução orçamentária, por parte do Estado do Rio de Janeiro, na área de Segurança Pública (função 6);
- 2) análise do comportamento da execução orçamentária, por parte do Estado do Rio de Janeiro, na área de Segurança Pública (função 6).

### 2 Metodologia

A unidade de medida dos gastos incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro na área de Segurança Pública é o valor das Despesas Liquidadas, classificadas na Função 6 – Segurança Pública.

Optou-se por utilizar a Despesa Liquidada, pois entendemos ser esse valor, dentre as alternativas (Despesa Orçada, Despesa Empenhada e Despesa Paga), o que mais se aproxima do efetivo gasto público, a cada ano. Afinal, a Despesa Orçada significa, a grosso modo, o valor que o Executivo está autorizado a gastar, mas não o que gastou efetivamente. Já a Despesa Empenhada corresponde ao valor que o Executivo se “compromete” a gastar, o que, em função dos cancelamentos, ainda não representa o gasto efetivo. A Despesa Liquidada (utilizada neste estudo) é reconhecida quando o serviço já foi prestado e/ou o bem já foi disponibilizado ao ente público; portanto, é sim um indicador de que o gasto ocorreu efetivamente, embora ain-

da não tenha sido desembolsado. Por outro lado, a Despesa Paga corresponde, tão-somente, à realização financeira (pagamento) da Despesa Liquidada, o que pode ocorrer com razoável defasagem de tempo em relação à prestação do serviço e/ou à entrega do bem adquirido. Tanto é que a parcela das Despesas Liquidadas não paga dentro do exercício aparece como Restos a Pagar no ano subsequente.

Dessa forma, toda a análise apresentada neste estudo se baseou no valor das Despesas Liquidadas da Função 6 (Segurança Pública), incorridas pelo Estado do Rio de Janeiro desde o início de janeiro de 2003 até 30 de junho de 2006. Portanto, foram analisados três anos inteiros (2003, 2004 e 2005) e o primeiro semestre de 2006 – data mais recente disponibilizada pela equipe do TCE-RJ.

As análises da composição e do comportamento da execução orçamentária, por parte do Estado do Rio de Janeiro na área de Segurança Pública (função 6), são realizadas pelos seguintes critérios:

- a) análise da distribuição dos gastos da função 6, ou seja, utilizou-se a técnica de “análise vertical” das demonstrações contábeis, em que o somatório dos valores nominais das liquidações de cada ano corresponde a 100%. Ela permite identificar quais são as “prioridades” do governo, em relação à segurança. Desenvolveram-se quatro análises verticais: uma por Unidade Orçamentária, outra por Programa de Trabalho, uma por Elemento de despesa e, finalmente, outra por Subfunção;
- b) análise do comportamento dos gastos (liquidação) da função 6 ao longo do tempo. Ela permite identificar a consistência dos gastos públicos, em relação à segurança, ao longo do período estudado. Seguindo o mesmo critério da análise vertical, desenvolveram-se as análises horizontais por Unidade Orçamentária, Programa de Trabalho, Elemento e Subfunção.

Uma nova classificação foi estabelecida a partir das ações definidas como estruturantes pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Assim, novas categorias foram adicionadas: 1 – modernização organizacional; 2 – valorização profissional; 3 – implementação e modernização da infraestrutura; 4 – prevenção; 5 – sistema de informações gerenciais; 6 – reaparelhamento; e 7 – repressão qualificada. Além dessas categorias, outras onze foram estabelecidas em função da importância revelada pelas entrevistas com os gestores, pela incidência no cômputo geral dos gastos e por sua particularidade, como juros e serviços bancários. Assim, as demais categorias que integram a classificação a partir do SUSP são as seguintes: 8 – pessoal ativo; 9 – pessoal inativo; 10 – manutenção e custeio; 11 – combustível (custeio); 12 – impostos, taxas e multas; 13 – precatórios e sentenças judiciais; 14 – indenizações; 15 – serviços de caráter secreto/reservado; 16 – DETRAN; 17 – despesas de exercícios anteriores; 18 – outros: gastos não classificados em qualquer das categorias anteriores.

A reclassificação teve por parâmetro a semelhança entre o título da rubrica das contas oficiais (título de Subfunção, Programas de Trabalho, Elemento e Subelemento), bem como dos Classificadores de Receitas e Despesas (elaborados pela Secretaria de Estado de Controle e Gestão), e os tipos de gastos enumerados pelo SENASP/SUSP.

Cabe ressaltar que, para efeito da reclassificação, não se fez distinção entre “despesas correntes” e “despesas de capital”. Afinal, o propósito da pesquisa é analisar o gasto do Estado do Rio de Janeiro com Segurança Pública, não importando se esse gasto corresponde ao custeio da atividade (despesas correntes) ou investimentos (despesas de capital); ademais, pelo Plano de Contas adotado, existe a rubrica “Material de Consumo” dentre as contas de “Despesa de Capital”, o que entendemos ser uma inconsistência, uma vez que a expressão “Material de Consumo” sugere ser um gasto relacionado com o custeio da atividade (despesas correntes).

Definição dos termos da Contabilidade Pública utilizados no presente trabalho:

- ❖ **FUNÇÃO** – “Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”, conforme o §1º do art. 1º da Portaria Secre-

taria de Orçamento Federal (SOF) nº 42/1999. A função analisada neste estudo foi a Segurança Pública, cujo código é 6.

- ❖ **SUBFUNÇÃO** – “A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”, conforme o §3o do art. 1o da Portaria SOF no 42/1999.
- ❖ **PROGRAMA** (Programa de Trabalho) – “O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade”, conforme o Manual Técnico de Orçamento 2006, elaborado pela SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- ❖ **UNIDADE ORÇAMENTÁRIA** – “Órgão da Administração Pública ou agrupamento de serviços a quem o orçamento consigna dotações orçamentárias específicas para a realização de seu programa de trabalho e com autoridade para movimentá-las (art. 14, Lei nº 4.320/64)”, conforme a cartilha *Orçamento Público: decifrando a linguagem*, elaborada pelo UNICEF.
- ❖ **ELEMENTO DE DESPESA** (Natureza da Despesa) – “É o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras, instalações e outros meios de que se serve a Administração Pública para consecução de seus fins”, conforme o relatório *Contas de Gestão 2005*, do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

As premissas deste estudo são:

- a) A Despesa Liquidada é a *proxy* do efetivo gasto público em cada ano, embora tenham sido identificados cancelamentos de Despesas Liquidadas, supostamente para atender aos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) A utilização dos valores nominais das Despesas Liquidadas<sup>1</sup> não prejudica a análise vertical, pois a metodologia adotada compara os gastos incorridos em cada ano com o valor total incorrido no mesmo ano. Embora o “ideal” seja que a Contabilidade Pública brasileira utilizasse a Correção Monetária Integral em suas demonstrações contábeis.
- c) Os títulos dos Subelementos, Elementos, Programas de Trabalho e Subfunções, e os Classificadores de Receitas e Despesas elaborados pela Secretaria de Estado de Controle e Gestão são as *proxies* para se reclassificarem os gastos da estrutura do Plano de Contas oficial para a taxonomia proposta pelo SUSP/SENASP.

### 3 Análise dos resultados – Estado do Rio de Janeiro

As primeiras dúvidas que surgem ao se discutirem os gastos do Estado do Rio de Janeiro na área de Segurança Pública são:

- a. Quanto o Estado gasta com a Segurança Pública, por ano?

<sup>1</sup> Entende-se por valores nominais os incorridos em cada ano, sem qualquer ajuste pela inflação, ou seja, sem correção monetária.

b. O que isso representa do total de gastos anuais do Estado?

A Tabela 1 apresenta as respostas a essas duas perguntas, ou seja, em média, 12,6% dos gastos anuais são relacionados à Segurança Pública, fazendo com que essa função seja a terceira em dispêndio. Verifica-se que gastos superiores são incorridos, apenas, com os Encargos Especiais (33,0%) e com a Educação (14,6%). Cabe ressaltar que, por Encargos Especiais, entendem-se as transferências aos Municípios e à União (constitucionais e legais, como ao Fundo de Assistência Social – FAES) e juros e correção monetária de dívidas (internas e externas).

Portanto, a análise dos gastos com segurança pública implica analisar 12,6% dos gastos do Estado do Rio de Janeiro, o que é feito, neste estudo, em cinco estágios. Os quatro primeiros correspondem à verificação dos gastos da função 6, segregados em: a) Unidades Orçamentárias; b) Programas de Trabalho; c) Elementos de Despesa; d) Subfunções. Em todos esses quatro primeiros resultados, evitou-se exercer qualquer reclassificação para não se distorcerem os sinais emitidos pelo Estado do Rio de Janeiro, pois se entende que as práticas contábeis, inclusive de evidenciação, adotadas por uma entidade, compõem o conjunto de signos emitidos por essa entidade e podem até ser analisados sob a ótica da *accountability*.

Finalmente, a última análise apresentada decorre da reclassificação dos gastos efetivos à proposta do SUSP/SENASP. Essa reclassificação tem o propósito de avaliar a destinação dos recursos públicos, de acordo com os parâmetros e critérios definidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

### 3.1 Análise da distribuição do comportamento dos gastos da função 6, incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Unidades Orçamentárias:

O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos gastos da função 6, por Unidades Orçamentárias, incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro. Destaca-se que aproximadamente um terço dos gastos da função 6 (Segurança Pública) são incorridos com o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rio Previdência), ou seja, com pessoal inativo, e 11,8% com o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN).

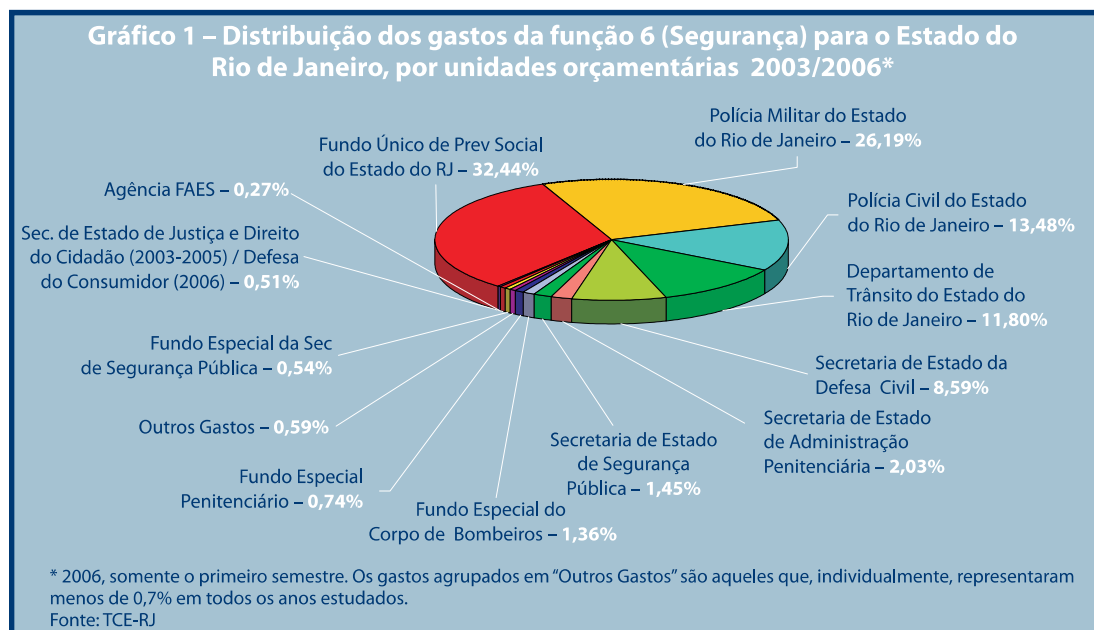


Tabela 1 - Distribuição dos gastos totais do Estado do Rio de Janeiro, por função, em valores nominais e relativos – 2003/2006

Código da Função	Título da Função	2003		2004		2005		2006		Média
		Despesa Liquidada	%	Despesa Liquidada	%	Despesa Liquidada	%	Despesa Liquidada	%	
1	Legislativa	767.513.573,52	3,08	821.414.452,05	2,99	971.061.968,72	3,22	549.071.694,43	3,32	3,15
2	Judiciária	1.971.036.245,73	7,92	1.913.243.858,60	6,97	2.204.308.066,42	7,30	1.170.385.919,33	7,08	7,32
3	Essencial à Justiça	519.394.457,38	2,09	554.572.589,73	2,02	650.210.526,91	2,15	370.601.965,63	2,24	2,13
4	Administração	437.553.740,05	1,76	375.130.426,69	1,37	506.780.521,27	1,68	214.186.987,10	1,30	1,52
6	Segurança Pública	3.417.712.599,89	13,73	3.317.112.723,68	12,08	3.645.430.067,93	12,08	2.058.553.194,86	12,45	12,58
8	Assistência Social	101.149.172,40	0,41	134.750.808,50	0,49	116.813.789,50	0,39	56.819.223,42	0,34	0,41
9	Previdência Social	2.174.100.827,61	8,73	2.088.850.393,22	7,61	2.311.504.359,17	7,66	1.144.094.593,12	6,92	7,73
10	Saúde	1.325.951.690,31	5,33	1.977.544.488,33	7,20	2.336.057.996,49	7,74	1.204.724.296,03	7,29	6,69
11	Trabalho	15.530.176,40	0,06	17.587.500,11	0,06	19.114.677,43	0,06	11.154.792,88	0,07	0,06
12	Educação	4.697.829.924,56	18,87	3.606.665.999,36	13,13	3.842.603.959,70	12,73	2.223.845.994,37	13,45	14,55
13	Cultura	64.240.030,16	0,26	66.815.199,81	0,24	68.013.638,62	0,23	31.380.445,94	0,19	0,23
14	Direitos da Cidadania	102.012.506,16	0,41	163.357.111,15	0,59	180.764.126,38	0,60	83.636.932,45	0,51	0,53
15	Urbanismo	23.460.468,01	0,09	134.234.844,36	0,49	69.324.154,79	0,23	33.210.920,68	0,20	0,25
16	Habituação	44.331.726,54	0,18	67.118.212,20	0,24	52.798.887,52	0,17	22.272.036,06	0,13	0,18
17	Saneamento	1.317.863.472,51	5,29	1.559.543.474,89	5,68	1.644.636.958,49	5,45	777.543.568,55	4,70	5,28
18	Gestão Ambiental	80.782.706,28	0,32	201.708.120,67	0,73	252.416.523,58	0,84	95.942.370,17	0,58	0,62
19	Ciência e Tecnologia	57.519.664,61	0,23	91.229.985,09	0,33	33.623.125,55	0,11	12.602.481,64	0,08	0,19
20	Agricultura	79.752.657,44	0,32	81.274.347,88	0,30	79.927.383,83	0,26	39.199.030,41	0,24	0,28
21	Organização Agrária	2.391.962,86	0,01	1.827.286,04	0,01	2.282.957,63	0,01	1.128.218,34	0,01	0,01
22	Indústria	22.273.784,23	0,09	31.310.218,74	0,11	54.990.020,96	0,18	14.272.968,32	0,09	0,12
23	Comércio e Serviços	177.391.705,16	0,71	135.502.718,23	0,49	159.530.709,45	0,53	63.122.563,34	0,38	0,53
24	Comunicações	10.652.831,30	0,04	94.984.978,74	0,35	93.723.047,92	0,31	58.557.110,05	0,35	0,26
25	Energia	2.718.399,88	0,01	2.656.568,98	0,01	2.782.666,05	0,01	1.164.929,48	0,01	0,01
26	Transporte	375.816.304,29	1,51	560.223.668,35	2,04	690.975.603,65	2,29	335.152.700,99	2,03	1,97
27	Desporto e Lazer	23.731.840,33	0,10	43.024.150,09	0,16	74.841.417,49	0,25	39.327.038,29	0,24	0,18
28	Encargos Especiais	7.087.072.301,31	28,46	9.424.210.915,18	34,31	10.120.654.417,91	33,53	5.917.824.432,66	35,80	33,03
29	Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0
Total		24.899.784.768,92	100	27.465.895.040,67	100	30.185.171.573,36	100	16.529.776.408,54	100,00	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)		7,66		12,13		1,23		1,28		

\* 2006, somente o primeiro semestre.

Fonte: TCE-RJ, exceto o índice de inflação



**Tabela 2 - Gastos da Função 6 (Segurança) para o Estado do Rio de Janeiro, por unidades orçamentárias, em valores nominais e relativos - 2003/2006\***

Título da Unidade Orçamentária	2003		2004		2005		2006		Média
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Fundo Único de Prev. Social do Estado do RJ	1.131.864.922,40	33,12	994.018.706,57	29,97	1.185.540.694,00	32,52	703.468.796,79	34,17	32,44
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	911.490.840,83	26,67	881.367.108,80	26,57	940.315.427,68	25,79	529.977.687,19	25,75	26,19
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	465.247.618,48	13,61	459.592.319,27	13,86	470.614.018,65	12,91	278.560.451,57	13,53	13,48
Departamento de Trânsito do Estado do RJ	330.888.197,46	9,68	407.804.952,76	12,29	441.861.800,56	12,12	269.399.727,57	13,09	11,80
Secretaria de Estado da Defesa Civil	362.203.455,93	10,6	295.800.080,86	8,92	269.653.322,65	7,40	153.591.973,71	7,46	8,59
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	50.941.398,50	1,49	75.844.696,17	2,29	87.571.051,40	2,40	39.646.434,26	1,93	2,03
Secretaria de Estado de Segurança Pública	43.213.188,98	1,26	72.353.040,74	2,18	62.732.454,21	1,72	13.097.460,73	0,64	1,45
Fundo Especial do Corpo de Bombeiros	33.157.578,40	0,97	40.957.498,78	1,23	53.111.382,01	1,46	36.248.820,83	1,76	1,36
Fundo Especial Penitenciário	4.132.605,60	0,13	36.958.537,03	1,11	41.895.612,02	1,15	11.852.898,04	0,58	0,74
Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública	8.762.062,92	0,26	26.333.971,56	0,79	26.285.061,44	0,72	8.168.546,55	0,40	0,54
Sec. de Estado de Justiça Dir. do Cidadão (2003-2005/Def. Co	55.700.887,12	1,63	3.742.281,44	0,11	2.970.909,54	0,08	4.651.793,80	0,23	0,51
Agência FAES	-	0	-	0	40.000.000,00	1,10	-	0	0,27
Outros Gastos	19.929.833,27	0,58	22.339.529,70	0,67	22.878.333,17	0,63	9.888.603,82	0,48	0,59
Total	3.417.712.599,89	100	3.317.112.733,68	100	3.645.430.067,93	100	2.058.553.194,86	100	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)	7,66%		12,13%		1,23%		1,28%		

\* 2006, somente o primeiro semestre. Os gastos agrupados em "Outros Gastos" são aqueles que, individualmente, representaram menos de 0,7% em todos os anos estudados.

Fonte: TCE-RJ, exceto o índice de inflação.

A Tabela 2 apresenta o comportamento dos gastos da função 6 por Unidades Orçamentárias. Dessa tabela depreende-se que os gastos mais representativos guardam razoável consistência ao longo do período analisado. Destaca-se que os gastos com o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rio Previdência) e com o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN) foram os que mais cresceram em termos relativos do total dos gastos de cada ano.

Observe-se que os gastos da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), apresentados na Tabela 2, não correspondem aos gastos totais da SEAP, mas somente os alocados à função 6 (Segurança Pública). Segundo informações prestadas pelo TCE-RJ, há gastos da SEAP classificados, ainda, nas funções 10 (Saúde) e 14 (Direitos da Cidadania).

Os gastos da função 6 com inativos são tão expressivos que merecem uma análise focada. Observe-se que o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro é o mesmo que o RIO PREVIDÊNCIA.<sup>2</sup>

Ressalte-se que o RIO PREVIDÊNCIA demonstrou-se deficitário durante todo o período analisado; pelo menos é isso o que se depreende do cotejamento das Receitas anuais com as Despesas anuais do RIO PREVIDÊNCIA.

**Tabela 3 – Cotejamento das Receitas Realizadas com as Despesas Liquidadas, UO = RIOPREVIDÊNCIA (em valores nominais)**

Posição	Rec. Realizada	DESP.LIQUIDADA	(DÉFICIT)
12/2003	2.364.894.381,26	5.301.036.098,09	(2.936.141.716,83)
12/2004	2.761.198.849,88	5.002.038.012,69	(2.240.839.162,81)
12/2005	2.114.941.594,48	5.613.366.771,25	(3.498.425.176,77)
06/2006	1.679.390.318,38	3.141.630.771,50	(1.462.240.453,12)
Total Global	8.920.425.144,00	19.058.071.653,53	(10.137.646.509,53)

Fonte: TCE-RJ

A Tabela 2 evidenciou que o gasto mais representativo da função 6 é com inativos (RIO PREVIDÊNCIA). Já a Tabela 4 demonstra que a Segurança Pública (função 6) é o segundo maior gasto da unidade orçamentária RIO PREVIDÊNCIA. Ou seja, o gasto com inativos da área de segurança pública é muito maior que com os inativos das áreas de saúde e educação do Estado do Rio de Janeiro.

Isso sugere ser necessária a revisão das condições de trabalho dos servidores públicos alocados à função de segurança pública, bem como os critérios de inatividade. Afinal, não se considera razoável que um quinto dos gastos com inativos (aposentados e pensionistas) do Estado do Rio de Janeiro seja com servidores da área de Segurança Pública.

Uma sugestão seria que a avaliação para concessões de aposentadorias e demais benefícios para o campo dos inativos passasse por uma análise cruzada, visando a uma maior eficácia no processo de concessão.

Da mesma forma que se desenvolveu uma análise focada nos gastos da função 6 com o RIO PREVIDÊNCIA, também é necessário investigar os gastos da função 6 com o Departamento de Trânsito do Estado do RJ (DETRAN).

Uma característica que distingue o RIO PREVIDÊNCIA do DETRAN é que aquele se demonstrou deficitário em todos os anos analisados (vide Tabela 3), enquanto o DETRAN oscilou como superavitário (2003 e primeiro semestre de 2006) e deficitário (2004 e 2005); pelo

<sup>2</sup> Informação confirmada com a equipe do TCE-RJ.

**Tabela 4 – Gastos da Unidade Orçamentária RIOPREVIDÊNCIA, por função, em valores nominais e relativos – 2003/2006\***

Função	2003	2004	2005	2006	Média
1 Legislativa	323.819.884,98	318.123.005,54	354.010.036,01	216.337.085,80	6,4
2 Judiciária	603.993.956,48	551.457.696,01	651.266.160,00	367.262.364,30	11,4
3 Essencial à Justiça	148.049.768,40	140.045.728,30	152.414.054,00	89.940.169,43	2,8
6 Segurança Pública	1.131.864.922,40	994.018.706,57	1.186.540.694,00	703.468.796,79	21,2
9 Previdência Social	2.063.330.914,22	2.043.405.622,03	2.220.364.851,50	1.137.970.703,40	38,9
10 Saúde	69.118.335,82	62.186.050,33	72.898.542,23	48.838.756,97	1,6
12 Educação	954.080.285,60	886.234.235,44	969.553.652,51	573.498.831,84	17,8
17 Saneamento	6.778.030,19	6.556.968,47	7.318.781,00	4.314.062,97	0,10
Total	5.031.036.098,09	5.002.038.012,69	5.613.366.771,25	3.141.630.771,50	100

\* 2006, somente o primeiro semestre.

Fonte: TCE.

menos é isso o que se depreende do cotejamento das Receitas com as Despesas do DETRAN, informadas pela equipe do TCE. Vejamos a Tabela 5.

A principal característica que diferencia o RIO PREVIDÊNCIA, uma unidade orçamentária relacionada a diversas funções (vide Tabela 4), do DETRAN é que este último, uma unidade orçamentária, se relaciona exclusivamente à função 6 (Segurança Pública), ou seja, não há gastos do DETRAN alocados a qualquer outra função que não a de Segurança Pública, conforme demonstrado na Tabela 6.

**Tabela 5 – Cotejamento das Receitas Realizadas com as Despesas Liquidadas, UO = DETRAN (em valores nominais)**

POSIÇÃO	REC.REALIZADA	DESP.LIQUIDADA	SUPERÁVIT/(DÉFICIT)
12/2003	339.714.255,66	330.888.197,46	8.826.058,20
12/2004	398.864.306,23	407.804.952,76	(8.940.646,53)
12/2005	433.864.274,68	441.861.800,56	(7.997.525,88)
06/2006	275.055.414,78	269.399.727,57	5.655.687,21
Total 2003 a 2006	1.447.498.251,35	1.449.954.678,35	(2.456.427,00)

Fonte: TCE-RJ

Ocorre que o DETRAN não presta serviços exclusivamente relacionados com a segurança pública propriamente dita; portanto, questiona-se se os gastos do DETRAN deveriam ser alocados, integralmente, à função 6 (Segurança Pública), tais quais os gastos com a Polícia Militar e a Polícia Civil. Isso demanda um estudo das atividades desenvolvidas pelo DETRAN, a fim de se identificar como seus gastos seriam mais bem alocados. Mediante consulta ao *site* do DETRAN-RJ, é possível verificar que ele é responsável por algumas atividades relacionadas à segurança pública, entre outras:

- concessão de habilitação a motoristas e o controle do banco de dados relativo a infrações de trânsito que culminam em multa pecuniária e até na cassação da habilitação – isso guarda relação com a segurança pública, ao evitar que condutores que não respeitam as leis de trânsito continuem dirigindo;
- registro de veículos automotores (primeira licença e transferências, inclusive por roubo e furto) – isso guarda relação com a segurança pública, ao passo que viabiliza a proteção aos direitos de propriedade desses ativos.

Entretanto, identifica-se razoável falta de uniformidade na Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro. Para nos atermos exclusivamente aos dois exemplos de atividades desenvolvidas pelo DETRAN, vejamos:

- Enquanto os gastos do DETRAN, para evitar que motoristas “perigosos” continuem dirigindo seus carros, são alocados à Segurança Pública, os gastos do Sistema Penitenciário, para evitar que criminosos condenados continuem no convívio social, são alocados à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) e à Secretaria de Estado de Saúde; e os gastos com os menores infratores são alocados ao Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), unidade administrativa vinculada à Secretaria de Estado da Família e da Ação Social (SEFAS), todos classificados, para fins orçamentários e contábeis, fora da função 6 (Segurança Pública).

**Tabela 6 – Todas as Despesas Liquidadas do DETRAN, por função e subfunção, em valores nominais e relativos – 2003/2006\***

Posição	Título da Função	Título da Subfunção	Despesa Liquidada
dez. 2003	Segurança Pública	Administração Geral	174.031.593,68
dez. 2003	Segurança Pública	Administração Financeira	150.805,81
dez. 2003	Segurança Pública	Normatização e Fiscalização	119.334.002,61
dez. 2003	Segurança Pública	Previdência do Regime Estatutário	4.544.135,23
dez. 2003	Segurança Pública	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	32.577.660,13
dez. 2003	Segurança Pública	Transporte Rodoviário	250.000,00
<b>Total 2003</b>			<b>330.888.197,46</b>
dez. 2004	Segurança Pública	Administração Geral	229.785.918,97
dez. 2004	Segurança Pública	Normatização e Fiscalização	147.524.711,75
dez. 2004	Segurança Pública	Previdência do Regime Estatutário	4.915.867,15
dez. 2004	Segurança Pública	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	25.453.454,89
dez. 2004	Segurança Pública	Transporte Rodoviário	125.000,00
<b>Total 2004</b>			<b>407.804.952,76</b>
dez. 2005	Segurança Pública	Administração Geral	267.059.853,43
dez. 2005	Segurança Pública	Normatização e Fiscalização	142.185.930,56
dez. 2005	Segurança Pública	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	32.616.016,57
<b>Total 2005</b>			<b>441.861.800,56</b>
jun. 2006	Segurança Pública	Administração Geral	109.375.512,97
jun. 2006	Segurança Pública	Normatização e Fiscalização	136.320.077,45
jun. 2006	Segurança Pública	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	23.704.137,15
<b>Total 2006</b>			<b>269.399.727,57</b>
<b>Total 2003 a 2006</b>			<b>1.449.954.678,35</b>

- b) Enquanto os gastos do DETRAN, para resguardar o direito de propriedade de veículos automotores, são alocados à Segurança Pública, os gastos com os Cartórios de Registro de Imóveis, para resguardar o direito de propriedade de bens imóveis, não são alocados à função 6.

Portanto, há gastos semelhantes tratados de formas distintas pela Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro (por exemplo: registros de automóveis e de imóveis, cassação da habilitação de motorista e cerceamento da liberdade de criminosos). O mesmo ocorre com gastos com educação. O DETRAN oferece cursos de mecânica para mulheres, cujos gastos estão sendo alocados à função 6; entretanto, poderiam ser alocados à função 12-Educação.<sup>3</sup>

Finalmente, merece ser destacado, ainda, que não são contemplados na função 6 os gastos com o Tribunal de Justiça nem com o Ministério Público. Embora a contribuição desses dois órgãos para a segurança pública seja evidente, nenhuma parcela de seus gastos é alocada à função 6. A rigor, os gastos com o Tribunal de Justiça são classificados na função 2 (Judiciária) e com o Ministério Público, na função 3 (Essencial à Justiça). Não se está propondo reclassificar tais gastos para a função 6, mesmo porque é público e notório que o Tribunal de Justiça e o Ministério Público não se envolvem exclusivamente em casos relacionados com a segurança pública. Afinal, esses dois órgãos se envolvem em atividades (processos) relacionados, não só com homicídio, estupro, furto e roubo, e demais crimes violentos, mas também se envolvem em processos relacionados com Separação Judicial e Divórcio (Vara de Famílias), Inventário (Vara de Órfãos e Sucessões), Reestruturação de Empresas (Vara Empresarial) e notadamente o Tribunal de Justiça, com causas cíveis, por exemplo.

A Tabela 7 apresenta, a título de ilustração, os valores incorridos com o Tribunal de Justiça e com o Ministério Público, classificados nas funções 2 (Judiciária) e 3 (Essencial à Justiça), respectivamente.

**Tabela 7 – Todas as Despesas Liquidadas, UO = Tribunal de Justiça & Ministério Público, em valores nominais**

Posição	Despesa Liquidada	
	Tribunal de Justiça (Função 2)	Ministério Público (Função 3)
12/2003	1.367.042.289,25	218.737.736,79
12/2004	1.361.786.162,59	257.082.350,68
12/2005	1.553.041.906,42	322.669.708,70
06/2006	803.123.555,03	184.764.346,39
Total 2003 a 2006	5.084.993.913,29	983.254.142,56

Fonte: TCE

Propõe-se, portanto, que um estudo abrangente dos gastos do Estado do Rio de Janeiro na segurança pública deveria:

- a) contemplar valores alocados a outras funções, que não a função 6, como os gastos incorridos pelo Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas, desde que relacionados com a segurança pública propriamente dita; e

<sup>3</sup> Vide informações acessadas em 07/09/2006: [www.detran.rj.gov.br/\\_documento.asp?cod=4355](http://www.detran.rj.gov.br/_documento.asp?cod=4355) e [www.detran.rj.gov.br/\\_monta\\_aplicacoes.asp?doc=4927&cod=14&tipo=exibe\\_noticias&pag\\_noticias=true](http://www.detran.rj.gov.br/_monta_aplicacoes.asp?doc=4927&cod=14&tipo=exibe_noticias&pag_noticias=true).

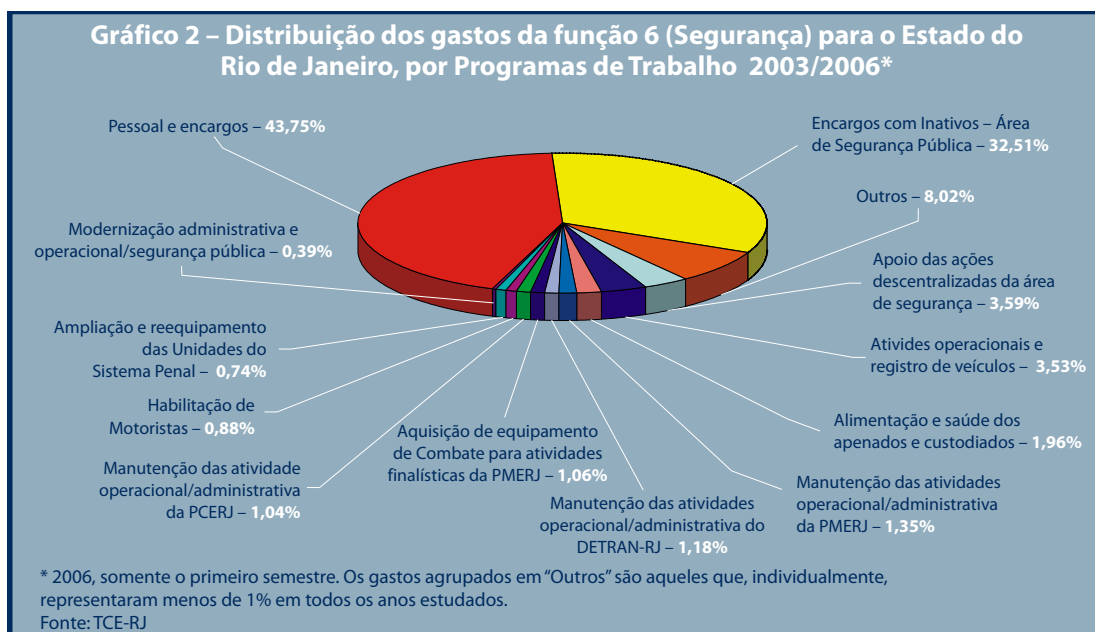
- b) excluir valores alocados à função 6 que não dizem respeito à segurança pública propriamente dita, como alguns gastos incorridos pelo DETRAN.

Ressalte-se que o presente estudo, por ser exploratório e inédito, e em função do tempo dedicado à análise dos dados, procurou compreender a dinâmica da liquidação de despesas na função 6 e suas implicações para uma melhor construção de mecanismos de gestão da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

### 3.2 Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Programas de Trabalho:

O gráfico 2 permite visualizar os Programas de Trabalho “prioritários”, entendendo-se o gasto de recursos públicos como *proxy* da “prioridade”.

Percebe-se nitidamente que o Estado do Rio de Janeiro gasta aproximadamente um terço do orçamento liquidado da função 6 com inativos e gasta mais de 40% com pessoal ativo e respectivos encargos. Dos gastos mais relevantes nas atividades<sup>4</sup>, não se pode deixar enganar pelos títulos dos programas de trabalho, por exemplo, Apoio Ações Descentralizadas Área Segurança (3,6%) são relacionados ao DETRAN. Portanto, 9,18%, em média, são destinados às atividades do DETRAN (Apoio Ações Descentralizadas Área Segurança; Atividades Operacionais e Registro de Veículos; Manutenção Atividade Operacional / Administrativa do DETRAN-RJ; Habilitação de Motoristas). Essa constatação reitera a necessidade de se desenvolver um estudo específico dos gastos incorridos pelo DETRAN e como eles se relacionam, efetivamente, com a segurança pública propriamente dita.



De um modo em geral, a Tabela 8 apresenta que a maioria dos gastos mais relevantes incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, na área de Segurança Pública (função 6), com base

<sup>4</sup> Os Programas de Trabalho que consumiram menos de 1% dos gastos totais na função 6, em qualquer ano do período analisado, foram agrupados no item Outros e, portanto, não são considerados na análise apresentada nesta seção.

nos Programas de Trabalho, manteve-se constante ao longo dos quatro anos analisados (2003 a 2006 – primeiro semestre), com algumas oscilações mais significativas para os seguintes gastos:

- ❖ Pessoal e Encargos (ativo) diminuíram de 47,81% em 2003 para 41,75% em 2005;
- ❖ Encargos com Inativos aumentaram de 33,25% para 34,17%;
- ❖ Atividades Operacionais e Registro de Veículos, que passaram de 2,70% em 2003 para 5,38% em 2006.

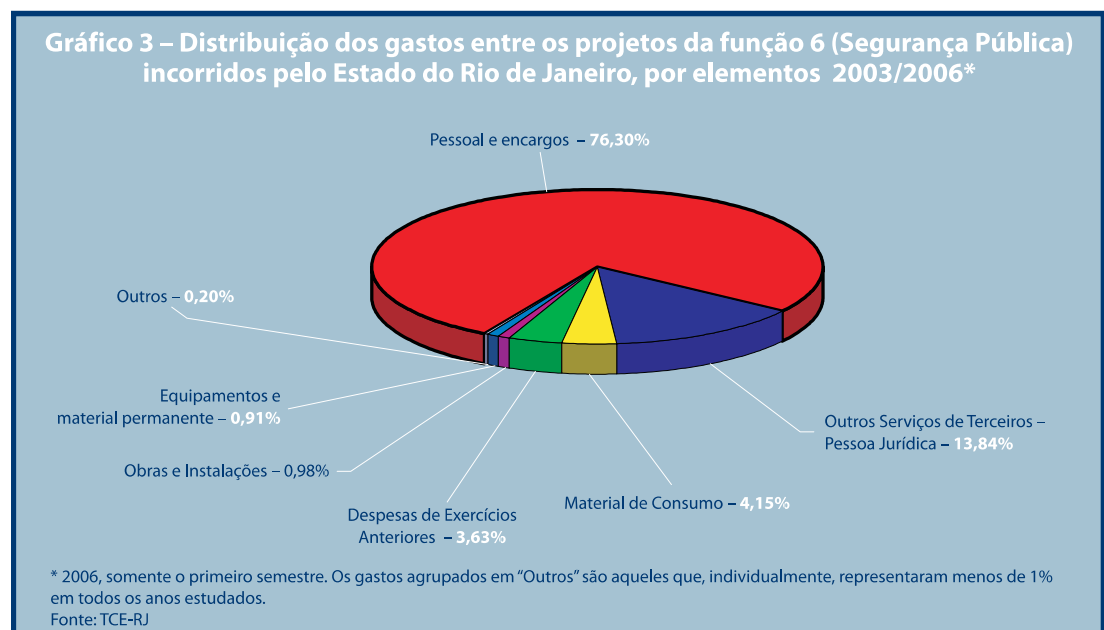
Tabela 8: Gastos da função 6 (Segurança Pública) incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Programas de Trabalho, em valores nominais e relativos – 2003/2006\*

\* 2006, somente o primeiro semestre. Os gastos agrupados em “Outros” são os que, individualmente, representaram menos de 1% em todos os anos estudados.

Fonte: TCE/RJ, exceto o índice de inflação

### 3.3 Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Elementos de Despesas:

O Gráfico 3 reitera as constatações observadas no Gráfico 2 (por Programas de Trabalho). Afinal, os gastos mais relevantes do Estado do Rio de Janeiro, na função Segurança Pública, são incorridos com Pessoal e Encargos, ativos e inativos.



A Tabela 9 apresenta que, de um modo em geral, a maioria dos gastos, com base nos Programas de Trabalho, manteve-se constante ao longo dos quatro anos analisados (2003 a 2006 – primeiro semestre), com algumas oscilações mais significativas para os gastos com Pessoal e Encargos (ativos e inativos), que aumentaram de 74,94% em 2003 para 78,14% em 2006; os gastos com Obras e Instalações, embora pouco representativas, aumentaram de 0,39% em 2003



**Tabela 8 - Gastos da função 6 (Segurança Pública) incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por programas de trabalho, em valores nominais e relativos – 2003/2006\***

Título do Programa de Trabalho	2003		2004		2005		2006		Média
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Pessoal de encargos	1.634.165.151,12	47,815	1.490.496.848,46	44,934	1.459.525.781,18	40,481	859.460.100,98	41,751	43,75
Encargos com inativos - Área de Seg. Pública	1.136.409.057,63	33,251	998.934.573,72	30,115	1.172.532.180,09	32,521	703.468.796,79	34,173	32,51
Apoio Ações Descentralizadas Área Segurança (DETRAN)	110.395.892,16	3,230	150.869.847,82	4,548	150.592.250,08	4,177	49.254.509,45	2,393	3,59
Ativid. Operacionais e Registro de Veículos	92.407.997,22	2,704	100.180.732,13	3,020	109.305.761,96	3,032	110.658.289,67	5,376	3,53
Aliment. E saúde dos apenados e custodiados	48.416.303,66	1,417	72.536.563,98	2,187	84.868.191,99	2,354	38.510.646,49	1,871	1,96
Manut. Ativid. Operaç./Admin. da PMERJ	24.452.970,03	0,715	12.823.156,46	0,387	83.617.879,76	2,319	40.550.499,76	1,970	1,35
Manut. Ativid. Operaç./Admin. do DETRAN-RJ	40.275.340,75	1,178	41.240.307,76	1,243	40.968.877,82	1,136	23.876.870,33	1,160	1,18
Aquis. de Comb. p/ Ativid. Finalísticas da PMERJ	42.330.025,12	1,239	38.298.726,13	1,155	34.097.364,85	0,946	18.640.221,85	0,906	1,06
Manut. Ativid. Operac./Admin. da PCERJ	45.538.122,52	1,332	30.195.880,69	0,932	33.541.324,66	0,930	19.948.223,62	0,969	1,04
Habilitação de Motoristas	25.409.344,82	0,743	25.136.280,33	0,758	28.520.018,01	0,791	25.661.787,78	1,247	0,88
Ampliação e reequip. ras unid. do sist. penal	4.338.595,20	0,124	36.947.737,03	1,114	41.346.009,60	1,147	11.852.898,04	0,576	0,74
Modernização administrativa operacional / Segurança Pública	39.075.320,28	1,143	6.281.222,86	0,189	5.186.641,20	0,144	1.719.389,00	0,084	0,39
Outros	174.598.479,38	5,109	312.450.846,31	9,419	361.327.786,73	10,220	154.950.961,10	7,527	8,02
Total	3.417.712.599,89	100	3.317.112.723,68	100	3.605.430.067,93	100	2.058.553.194,86	100	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)	7,66%		12,13%		1,23%		1,28%		

\* 2006, somente o primeiro semestre. Os gastos agrupados em "Outros" são aqueles que, individualmente, representaram menos de 1% em todos os anos estudados

Fonte: TCE/RJ, exceto o índice de inflação.

**Tabela 9 - Gastos da função 6 (Segurança) incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por elementos, em valores nominais e relativos – 2003/2006\***

Título do Elemento	2003		2004		2005		Média	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Pessoal e encargos	2.561.233.822,36	74,94	2.506.742.085,28	75,57	2.760.317.260,01	76,56	1.608.553.466,46	78,14
Outros serv. de terceiros - Pessoa Jurídica	421.745.734,83	12,34	541.684.507,78	16,33	563.168.176,61	15,62	227.675.983,35	11,06
Material de consumo	131.581.935,10	3,85	155.240.875,47	4,68	161.162.724,04	4,47	74.313.770,33	3,61
Obras e instalações	13.329.079,14	0,39	47.103.000,68	1,42	48.312.762,91	1,34	15.439.148,96	0,75
Equipamentos e Material Permanente	40.329.008,68	1,18	39.805.352,68	1,20	25.598.553,48	0,71	11.116.187,25	0,54
Despesas de Exercícios Anteriores	242.315.823,33	7,09	16.917.274,89	0,51	42.183.553,48	1,17	117.955.098,07	5,73
Outros	7.177.196,46	0,21	9.169.626,90	0,29	4.687.059,09	0,13	3.499.540,43	0,17
Total	3.417.712.599,89	100	3.317.112.723,68	100	3.605.430.067,93	100	2.058.553.194,86	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)	7,66%		12,13%		1,23%		1,28%	

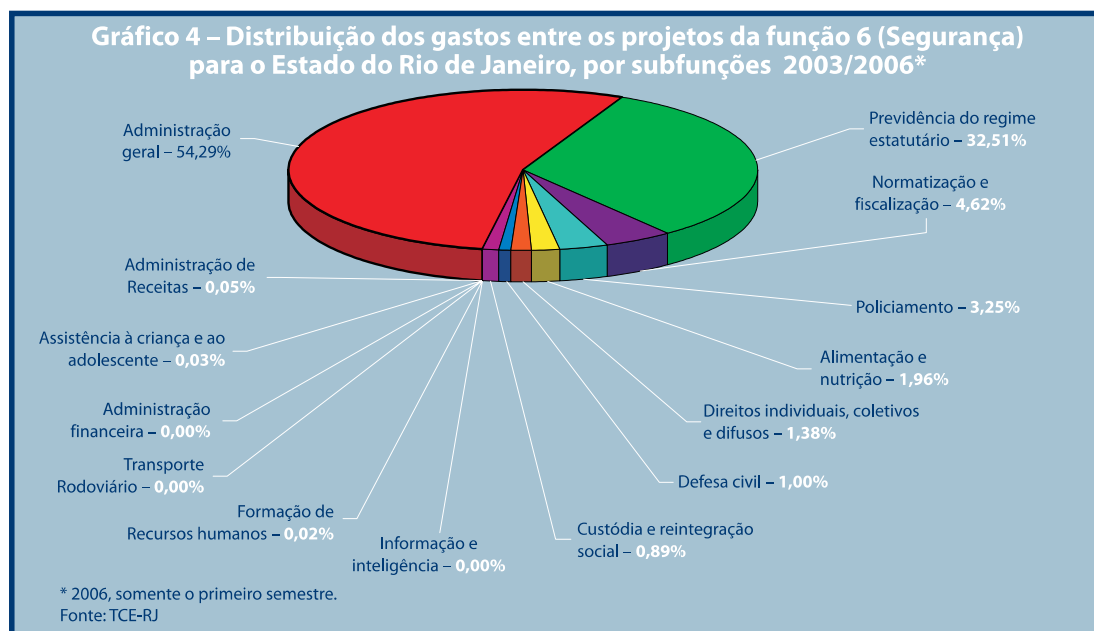
\* 2006, somente o primeiro semestre. Os gastos agrupados em "Outros" são aqueles que, individualmente, representaram menos de 1% em todos os anos estudados

Fonte: TCE-RJ, exceto o índice de inflação

para 1,42 em 2004 e reduziram para 0,75% em 2006 (até o primeiro semestre); e os gastos com Equipamentos e Materiais Permanentes, que reduziram significativamente de 1,18% em 2003 para 0,54% em 2006. Isso sugere que se tem aplicado cada vez menos na infra-estrutura, um dos fatores apontados na seção 3.1 deste capítulo como causadores da inatividade dos servidores relacionados com a segurança pública fluminense, o que acarreta o aumento dos gastos com inativos (aposentados e pensionistas), conforme apresentado na Tabela 2.

### 3.4 Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por Subfunções:

Pela análise do Gráfico 4, percebe-se que os gastos mais representativos do Estado do Rio de Janeiro com a função 6 são incorridos com a Administração Geral (54,29% em média) e com inativos (32,51% em média). Esta última constatação não é novidade; pelo contrário, já foi identificado no Gráfico 1.



A Tabela 10 apresenta que a maioria dos gastos, com base nas Subfunções, manteve-se constante ao longo dos quatro anos analisados (2003 a 2006 – primeiro semestre), com algumas oscilações mais significativas para os seguintes gastos:

- ❖ com Administração Geral, que reduziram de 57,16% em 2003 para 51,82% em 2006;
- ❖ com Normatização e Fiscalização, que aumentaram de 3,49% em 2003 para 6,62% em 2006;
- ❖ com Policiamento, que cresciam de 2003 (2,63%) a 2005 (4,71%) e sofreram abrupta redução em 2006 (1,83%);
- ❖ Com Informação e Inteligência, que só foram incorridos em 2004 e 2005.

**Tabela 10 - Gastos da função 6 (Segurança Pública) incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por subfunções, em valores nominais e relativos – 2003/2006\***

Subfunção	2003		2004		2005		2006		Média
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Administração Geral	1.953.430.256,78	57,156	1.839.544.722,82	55,456	1.922.380.190,19	52,734	1.006.670.195,36	52	54,29
Previdência do Regime Estatutário	1.136.409.047,63	33,251	998.934.573,72	3,115	1.185.540.694,00	32,521	703.468.796,79	34,173	32,51
Normalização e Fiscalização	119.334.002,61	3,492	147.524.711,75	4,447	142.185.930,56	3,900	136.320.077,45	6,622	4,62
Policimento	89.952.991,35	2,632	126.346.754,62	3,809	171.794.543,50	4,713	37.722.997,19	1,833	3,25
Alimentação e Nutrição	48.416.303,66	1,417	72.536.563,98	2,187	85.809.751,70	2,354	38.510.646,49	1,871	1,96
Direitos Indiv. Coletivos e Difusos	35.786.675,38	1,047	56.213.406,12	1,695	48.660.484,13	1,335	29.779.627,13	1,447	1,38
Defesa Civil	17.022.275,57	0,498	30.331.043,33	0,914	41.157.392,52	1,129	30.101.204,58	1,462	1,00
Custódia e Reintegração Social	12.110.239,78	0,354	42.246.934,50	1,274	45.478.013,47	1,248	13.844.498,23	0,673	0,89
Administração de Receitas	-	0,000	1.749.312,78	0,053	1.650.027,86	0,045	1.999.423,64	0,097	0,05
Assistência a Criança e ao Adolescente	4.499.099,97	0,132	-	0,000	-	0,000	-	0,000	0,03
Formação de Recursos Humanos	350.757,37	0,010	1.306.693,77	0,039	702.645,00	0,019	135.728,00	0,007	0,02
Transporte Rodoviário	250.000,00	0,007	125.000,00	0,004	-	0,000	-	0,000	0,003
Informação e Inteligência	-	0,000	253.006,29	0,008	70.395,00	0,002	-	0,000	0,002
Administração Financeira	150.939,79	0,004	-	0,000	-	0,000	-	0,000	0,001
Total	3.417.712.599,89	100	3.317.112.723,68	100	3.645.430.067,93	100	2.058.553.194,86	100	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)	7,66%		12,13%		1,23%		1,28%		

\* 2006, somente o primeiro semestre.

Fonte: TCE-RJ, exceto o índice de inflação.

Uma das constatações mais relevantes da análise das Subfunções é que somente 3,25%, em média, dos gastos do Estado do Rio de Janeiro incorridos na Segurança Pública (função 6) são referentes ao Policiamento propriamente dito, enquanto mais da metade (54,29%, em média) se refere à Administração Geral. Isso sugere a necessidade de se investigar, em outro estudo, a relação de investimentos (com recursos humanos e financeiros) entre as atividades-meio e as atividades-fim da área de Segurança Pública, especificamente na subfunção Policiamento. Esse estudo mais detalhado poderá responder com maior acuidade se os recursos públicos destinados à Segurança estão sendo “bem” gastos.

Outra questão que merece ser investigada é a classificação dos gastos com inteligência. Pela análise da tabela 10, o Estado do Rio de Janeiro só gastou com inteligência em 2004 e em 2005 e, mesmo assim, incorreu em cifras desprezíveis. Da maneira como é construída a classificação orçamentária, não é possível se observar sob um prisma de eficácia os gastos relativos à inteligência. É importante registrar que tal procedimento não visaria a revelar os aspectos sensíveis de um setor como o de inteligência, mas sua realização em conjunto com a estratégia de segurança do Estado.

### **3.5 Análise da distribuição e do comportamento dos gastos da função 6 incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, reclassificados para a taxonomia proposta pelo SUSP/SENASP:**

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, coordena o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que, no exercício de suas funções, identificou e definiu sete ações estruturantes de um adequado sistema de segurança pública. São elas:

- 1 – modernização organizacional<sup>5</sup>;
- 2 – valorização profissional<sup>6</sup>;
- 3 – implementação e modernização da infra-estrutura<sup>7</sup>;
- 4 – prevenção<sup>8</sup>;
- 5 – sistema de informações gerenciais<sup>9</sup>;
- 6 – reaparelhamento<sup>10</sup>; e
- 7 – repressão qualificada<sup>11</sup>.

Em função das características inerentes ao banco de dados contábil (despesas liquidadas) obtido com o TCE-RJ e das evidências encontradas pelas entrevistas (pesquisa qualitativa), muitas rubricas contabilizadas na função 6 não foram reclassificadas para nenhuma das sete

<sup>5</sup> Entendam-se as atividades destinadas a modernizar as instituições de segurança pública em seus aspectos de gestão do conhecimento, reorganização da estrutura institucional e aumento de sua *accountability*.

<sup>6</sup> Entendam-se as ações destinadas a valorizar a formação do profissional em segurança pública.

<sup>7</sup> Ações voltadas para a instalação de unidades físicas destinadas às atividades típicas de segurança pública, como a construção de unidades físicas ou sua adequação a esses propósitos.

<sup>8</sup> Projetos e ações multissetoriais de prevenção da violência, como meio de promover a integração de diversos setores sociais (profissionais da segurança, comunidades, líderes sociais) na construção de políticas de segurança.

<sup>9</sup> Ações destinadas a valorizar a informação qualificada como instrumento central de ação das instituições de segurança pública.

<sup>10</sup> Projetos e ações destinadas à modernização dos equipamentos das forças de segurança.

<sup>11</sup> Implementação de ações coordenadas e integradas de segurança pública.

categorias propostas pelo SUSP/SENASP. Portanto, busca-se evitar o agrupamento de todas elas numa única categoria denominada “Outras”. Para tanto, foram criadas onze categorias adicionais, que são as seguintes:

- 8 – pessoal ativo;
- 9 – pessoal inativo;
- 10 – manutenção e custeio;
- 11 – combustível (custeio);
- 12 – impostos, taxas e multas;
- 13 – precatórios e sentenças judiciais;
- 14 – indenizações;
- 15 – serviços de caráter secreto/reservado;
- 16 – DETRAN.
- 17 – despesas de exercícios anteriores;
- 18 – outros: gastos não classificados em qualquer das categorias anteriores.

Repete-se que a reclassificação teve por parâmetro o título da rubrica das contas oficiais (título de Subfunção, Programas de Trabalho, Elemento e Subelemento), bem como dos Classificadores de Receitas e Despesas (elaborados pela Secretaria de Estado de Controle e Gestão), e os tipos de gastos enumerados pelo SENASP/SUSP. Cabe ressaltar que, para efeito da reclassificação, não se fez distinção entre “despesas correntes” e “despesas de capital”. Afinal, o propósito da pesquisa é analisar o gasto do Estado do Rio de Janeiro com Segurança Pública, não importando se esse gasto corresponde ao custeio da atividade (despesas correntes) ou investimentos (despesas de capital); ademais, pelo Plano de Contas adotado, existe a rubrica “Material de Consumo” dentre as contas de “Despesa de Capital”, o que entendemos ser uma inconsistência, uma vez que a expressão “Material de Consumo” sugere ser um gasto relacionado com o custeio da atividade (despesas correntes). A Tabela 11 apresenta, resumidamente, as principais equivalências entre a classificação contábil e a proposta pelo SUSP.

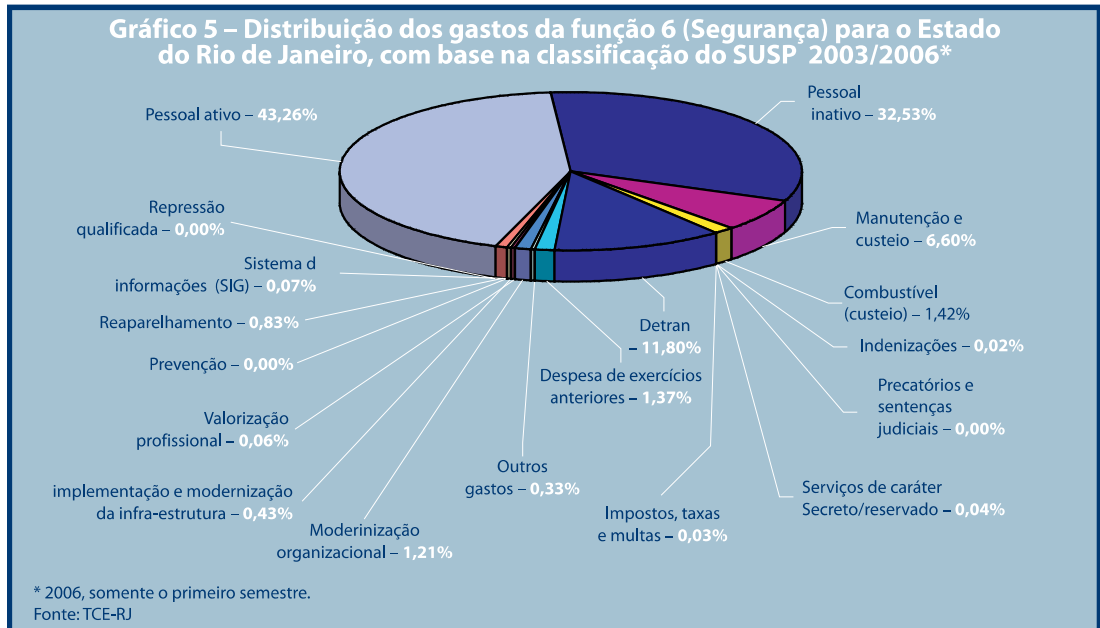
As equivalências apresentadas na Tabela 11 são exemplificativas, e não exaustivas. Caso fossem apresentadas todas as equivalências, seria necessário replicar todo o banco de dados, o que não é o propósito deste capítulo. Entretanto, não se conseguiu encontrar entre as classificações contábeis valores a serem alocados às categorias Prevenção e Repressão Qualificada, propostas pelo SUSP/SENASP. Atenção especial deve ser dedicada à categoria Pessoal Inativo, da qual foram excluídos os gastos relativos a benefícios do pessoal do DETRAN (de 2004) e foram incluídos valores contabilizados em unidades orçamentárias diferentes do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rio Previdência), tais como: “Despesas de Exercícios Anteriores – Pensões” e “Auxílio Funeral”.

O Gráfico 5 indica que os gastos mais relevantes do Estado do Rio de Janeiro, na função Segurança Pública, com base na classificação SUSP, são os gastos com pessoal ativo, pessoal

**Tabela 11 - Equivalência entre a classificação contábil e a proposta pelo SUSP**

<b>Categoria proposta pelo SUSP</b>	<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Elemento de Despesa</b>	<b>Subelemento</b>
Modernização organizacional					Filia./acor./org. e ent. de inter. Tec. Cient. C. U.
Valorização profissional			Manut. e aperfeiçoamento das ações de Defesa Civil		Treinamento, recrutamento e sel. de pessoal
Implementação e modernização da infraestrutura				Obras e instalações	Execução de obras por contrato
Prevenção					
Sistema de Informações (SIG)					Serv. técnicos científicos de pesquisas
Reaparelhamento		Reaparelhamento dos órgãos de Seg. Pública		Equipamentos e materiais permanentes	Aeronaves
Repressão qualificada					
Pessoal ativo				Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil	Gratificação adicional por tempo de serviço
Pessoal inativo				Aposentadorias e reformas	
Manutenção e custeio				Material de consumo	Artigo para limpeza e produto de higienização
Combustível (custeio)				Material de consumo	Combust. e lubrif. dest. a veic. uso administrativo
Impostos, taxas e multas					Impostos, taxas e multas
Precatórios e sentenças judiciais				Sentenças judiciais	Outras sentenças judiciais
Indenizações				Indenizações e restituições	Indenizações
Serviços de caráter secreto/reservado				Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	Serviço de caráter reservado
DETRAN	Departamento de Trânsito do Estado do RJ				
Despesa de exercícios anteriores				Despesas de exercícios anteriores	Desp. de exerc. anteriores - out. serv. terc. - PJ
Outros gastos				Outros serv. de terceiros - Pessoa Jurídica	Desp. extraordinárias ou urgentes

inativo e manutenção e custeio. Esses gastos somam 75,78% dos gastos totais. Por outro lado, os gastos com valorização profissional, sistemas de informações gerenciais e implementação e modernização da infra-estrutura, somados, não chegam a 3%, em média, dos gastos incorridos com Segurança Pública (função 6). Portanto, o Estado do Rio de Janeiro não gasta quase nada com as ações estruturantes definidas pelo SUSP/SENASP; pelo menos, é essa a constatação a que se chegou mediante a reclassificação realizada.



Tendo-se como premissa que o trabalho desenvolvido pelo SUSP/SENASP é coerente e adequado às reais necessidades de investimentos na área de segurança pública, pode-se afirmar que o Estado do Rio de Janeiro não tem investido em ações estruturantes desde 2003.

De um modo em geral, a maioria dos gastos, com base na reclassificação segundo as categorias do SUSP, manteve-se constante ao longo do período analisado (2003 a 2006), com algumas oscilações mais significativas para os seguintes gastos:

- ❖ com Modernização Organizacional, que aumentaram de 0,59% em 2003 para 2,58% em 2004 e reduziram para 0,64% em 2006;
- ❖ com Reaparelhamento, que reduziram de 1,11% em 2003 para 0,53% em 2006;
- ❖ com Manutenção e Custeio, que aumentaram de 5,12% em 2003 para 8,19% em 2005 e reduziram para 5,95% em 2006.
- ❖ com Pessoal Ativo, que reduziram de 44,72% em 2003 para 42,02% em 2006.

Pela análise da Tabela 12, percebe-se, ainda, que o gasto com pessoal inativo tem seu ponto mínimo em 2004 e posteriormente apresentou um crescimento linear e constante.



**Tabela 12 - Gastos da função 6 (Segurança Pública) incorridos pelo Estado do Rio de Janeiro, por subfunções, em valores nominais e relativos - 2003/2006\***

	2003		2004		2005		2006		Média
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Modernização organizacional	20.215.372,92	0,591	86.554.751,80	2,579	37.890.526,07	1,039	13.190.122,96	0,641	1.213
Valorização profissional	1.409.972,82	0,041	2.360.916,54	0,071	3.211.960,45	0,088	1.123.570,86	0,055	0,064
Implementação e modernização da infra-estrutura	9.073.961,68	0,265	5.149.582,01	0,155	27.536.226,17	0,755	11.472.145,94	0,557	0,433
Prevenção	-	0,000	-	0,000	-	0,000	-	0,000	0,000
Sistema de Informações (SIG)	52.000,00	0,002	59.548,50	0,002	10.201.742,13	0,280	10.853,34	0,001	0,071
Reaparelhamento	38.030.258,13	1,113	37.505.059,41	1,131	19.167.808,44	0,526	10.973.594,30	0,533	0,826
Repressão qualificada	-	0,000	-	0,000	-	0,000	-	0,000	0,000
Pessoal ativo	1.528.332.201,12	44,718	1.478.882.566,11	44,583	1.520.578.730,66	41,712	864.902.625,16	42,015	43,257
Pessoal inativo	1.132.140.211,23	33,126	994.018.706,57	29,966	1.185.901.232,44	32,531	709.901.901,79	34,485	32,527
Manutenção e custeio	175.076.124,25	5,123	235.769.645,12	7,108	298.793.379,27	8,196	122.604.758,04	5,966	6,596
Cumbustível (custeio)	56.591.252,98	1,656	50.852.027,24	1,533	47.143.645,33	1,293	24.358.604,33	1,183	1,416
Impostos, taxas e multas	1.979.133,25	0,058	1.033.105,65	0,031	831.732,49	0,023	442.522,68	0,021	0,033
Precatórios e sentenças judiciais	-	0,000	3.103,76	0,000	202.298,94	0,006	140.082,85	0,007	0,003
Indenizações	2.647.095,88	0,077	228.137,38	0,007	202.162,58	0,006	891,49	0,000	0,022
Serviços de caráter secreto/reservado	1.156.999,42	0,034	1.545.594,44	0,047	1.753.584,72	0,048	521.999,71	0,025	0,038
DETRAN	330.888.197,46	9,682	407.804.952,76	12,294	441.861.800,56	12,121	269.399.727,57	13,087	11,796
Despesa de exercícios anteriores	113.493.129,52	3,321	10.447.656,43	0,315	33.743.282,61	0,926	19.249.873,00	0,935	1,374
Outros gastos	6.626.689,23	0,194	5.897.369,96	0,178	16.409.955,07	0,450	10.259.920,84	0,498	0,330
Total	3.417.712.599,89	100	3.317.112.723,68	100	3.645.430.067,93	100	2.058.553.194,86	100	100
Inflação medida pelo IGP-DI (FGV)	7,66%		12,13%		1,23%		1,28%		

\* 2006, somente o primeiro semestre.

Fonte: TCE-RJ adaptada e reclassificada para a categorização proposta pelo SUSP, exceto o índice de inflação

## 4 Limitações da Pesquisa

A principal limitação da pesquisa está relacionada à qualidade dos dados contábeis utilizados, em se considerando as finalidades da pesquisa. Ressalte-se que o banco de dados contábil foi cedido pelo TCE-RJ e é o melhor a que poderíamos ter acesso. Contudo, é necessário destacar algumas de suas peculiaridades.

Dentre as peculiaridades encontradas no banco de dados, para os fins desta pesquisa, são apresentadas neste capítulo, somente, aquelas detectadas pela equipe da FGV, mediante os esclarecimentos da equipe do TCE. Afinal, antes de se chegar ao estágio de depurar o banco de dados, os problemas foram passados ao TCE, que gerou e nos disponibilizou novas versões dos bancos de dados.

A principal peculiaridade identificada pela equipe da FGV corresponde à existência de liquidações com valores negativos. Após questionamento aos funcionários do TCE, foi explicado que tais valores são gerados de acordo com os parâmetros do modo operacional do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM).

O critério para se retirar o valor negativo do banco de dados foi por proximidade de data; isto é, desconta-se o valor negativo do(s) valor(es) positivo(s) com data anterior.

São apresentados, apenas, alguns exemplos das peculiaridades encontradas e sanadas.

Nr Empenho	Nr Projeto /Atividade	Dt Liquidação	Valor Liquidação
288	1123	11/8/2004	1.250.000,00
288	1123	12/8/2004	-1.250.000,00
67	1184	27/2/2004	1.863.128,43
67	1184	7/4/2004	1.808.128,43
67	1184	6/5/2004	1.808.128,43
67	1184	8/6/2004	1.570.384,39
67	1184	8/7/2004	2.593.524,57
67	1184	18/8/2004	-9.643.294,25
1	2094	3/2/2004	387.709,33
1	2094	5/2/2004	-0,3
56	2457	30/1/2004	1.532.497,14
56	2457	5/2/2004	-353.030,42
56	2457	10/2/2004	-312.164,98

Além disso, ocorreram outros problemas no banco de dados contábil do Estado do Rio de Janeiro, descritos a seguir:

**PROBLEMA:** O problema encontrado no Banco de dados do Estado ocorreu no ano de 2005, para os empenhos 430, 745 e 2447, com número de projeto 4111, 2456 e 2485, respectivamente. Nesses empenhos, havia estornos antes da data de liquidação.

**DEPURAÇÃO:** Segundo o TCE, o SIAFEM trabalha com saldos dentro do mês, permitindo lançamentos com data, nem sempre obedecendo à ordem cronológica.

Outras peculiaridades identificadas pela equipe da FGV referem-se ao Plano de Contas da Base de Dados. Ao reunir a base de dados, dos anos 2003 a 2006, segregando-a por Unidade Orçamentária, Programa de Trabalho, Elemento, Subelemento e Subfunção, com objetivo de analisar a evolução dos gastos ao longo desses anos, a equipe da FGV detectou as seguintes peculiaridades apresentadas a seguir:

### Unidade orçamentária:

O título da Unidade Orçamentária código 2801, do ano de 2006, está inconsistente com os outros anos (2003, 2004 e 2005).

Código	2801
Ano	Nomenclatura
2003, 2004 e 2005	Sec. de Estado de Justiça e Dir. do Cidadão
2006	Sec. de Est. de Justiça e Dir. Def. Consumidor
Solução	Séc. de Estado de Justiça e Dir. do Cidadão (2004-2005) /Def. Consumidor (2006)

### Programa de Trabalho:

O título do código 612200022104, do ano de 2003, está inconsistente com o de 2006. Em 2004 e 2005 esses códigos não foram utilizados, ou seja, não tinham saldo.

Código	612200022104
Ano	Nomenclatura
2003	Manut ativ operac/admin do FUNESBOM
2006	Despesas Obrigatórias da Polícia Militar
Solução	Manut ativ operac/admin do FUNESBOM/Despesas Obrigatórias da Polícia Militar

O título do código 618102141656, do ano de 2003, está inconsistente com os anos 2005 e 2006.

Código	618102141656
Ano	Nomenclatura
2004	Implant de Delegacia Legal e Casa de Custódia
2005 e 2006	Moderniz e Reap das Unid do Prog Deleg Legal
Solução	Implant de Delegacia Legal e Casa de Custódia / Moderniz e Reap das Unid do Prog Deleg Legal

O título do código 618300552147, do ano de 2004, está inconsistente com o ano 2005. Em 2003 e 2006 esses códigos não foram utilizados, ou seja, não tinham saldo.

Código	618300552147
Ano	Nomenclatura
2004	Implantação do NUPESP
2005	Núcl Pesq em Just Criminal e Seg Públ-NUPESP
Solução	Implantação do NUPESP / Núcl Pesq em Just Criminal e Seg Públ-NUPESP

Devido às peculiaridades do banco de dados, alguns ajustes foram realizados para cumprir com as finalidades desta pesquisa. As limitações do trabalho, por outro lado, não invalidam a análise realizada, pois foram feitas as menores manipulações possíveis e, ainda assim,

cada uma delas foi discutida com os técnicos do TCE-RJ. Como o objetivo era trabalhar com a Despesa Liquidada, os ajustes permitiram que elas fossem consideradas *proxies*.

Por outro lado, em função das inconsistências dos bancos de dados dos Municípios, não foi possível desenvolver os estudos relativos aos Municípios. Isso se verifica, especificamente, na análise da composição e do comportamento da execução orçamentária, por parte dos Municípios Fluminenses, na área de Segurança Pública.

Ademais, segundo disposição constitucional, o policiamento ostensivo e investigativo é de responsabilidade do Estado, razão pela qual se observaram os gastos com a função 6 (Secretaria de Segurança Pública). Dessa forma, os gastos municipais são nulos ou muito baixos em relação ao estado. Finalmente, as particularidades e inconstâncias de padrão dos gastos municipais não permitiram uma classificação das atividades nos moldes da realizada para função 6.

A título de ilustração, registre-se que os dados obtidos do TCE-RJ, relativos aos municípios, compreendem os gastos (liquidações) do período 2004-2006, segregados por:

- a) empenho: município, ano do empenho, número do empenho, valor do empenho líquido, já excluída a anulação, código do projeto, código e descrição da subfunção;
- b) liquidação: município, ano do empenho, número do empenho e valor da liquidação.

Apresentam-se, a seguir, os problemas encontrados e soluções aplicadas para o banco de dados municipal para os anos 2004, 2005 e 2006.

**PROBLEMA:** No banco de dados, em 2006, apareceu somente uma observação com o estorno da liquidação para o número de empenho 377, isto é, somente existe o valor da liquidação com valor negativo.

**DEPURAÇÃO:** Eliminação da observação conforme orientação do TCE.

**PROBLEMA:** Em 2005, também, apareceu somente uma observação com o estorno da liquidação no número de empenho 1805.

**DEPURAÇÃO:** Eliminação da observação conforme orientação do TCE.

**PROBLEMA:** Em 2005, nos casos com número de empenho 1805 (São Pedro da Aldeia), 1360000 (Araruama), 14890000, 14900000 (Rio das Ostras), 01067/05 (Niterói) começa com estorno e em outros apenas existem estornos.

**DEPURAÇÃO:** Eliminação da observação conforme orientação do TCE.

**PROBLEMA:** O principal problema ocorrido na versão 2004 foi o estorno de um valor antes da data de liquidação do empenho.

**DEPURAÇÃO:** Eliminação da observação conforme orientação do TCE.

## 5 Considerações Finais da Análise Orçamentária

Este estudo permitiu identificar a necessidade de uma reestruturação do plano de contas adotado pelo Estado do Rio de Janeiro. Ressalte-se que o atual plano de contas pode estar adequado às necessidades de controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Todavia, para se avaliarem políticas públicas de forma mais profunda, alterações na estrutura do plano de contas são recomendadas.

Como sugestão à reformulação do plano de contas, entendemos que poderiam ser inseridas subcontas ou subcategorias às já existentes, que evidenciarão os gastos de segurança pública categorizados em conformidade com a taxonomia proposta pelo SUSP e que evidenciarão os gastos do Estado do Rio de Janeiro por localidade (por exemplo: município ou bairro).

Ressalte-se que a especialização dos gastos é razoavelmente simples de ser implementa-

da na Contabilidade Pública. Vejamos o exemplo dos gastos da Segurança Pública analisados neste estudo: para se identificar o gasto com pessoal ativo da Polícia Militar, por município ou bairro, bastaria inserir no plano de contas oficial uma subconta que represente o Batalhão da PM onde cada policial militar está lotado. O mesmo seria feito com os gastos decorrentes da aquisição de combustível, munição, armamento, viaturas etc. Da mesma forma, os gastos com a Polícia Civil poderiam ser especializados em função da Delegacia de Polícia (ou área de segurança) diretamente beneficiada com o gasto. Essa espacialização seria útil para maior controle dos gastos públicos, pois viabilizaria medir a efetividade do gasto por localidade. Por exemplo, têm-se registros de ocorrências policiais por Delegacia de Polícia, mas não se dispõe de informações contábeis dos gastos públicos por Delegacia.

Além disso, entendemos que seria de grande valia, ao gestor, que a Contabilidade Pública adotasse critérios de alocação dos gastos baseados nas atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos<sup>12</sup> e que adotasse, ainda, a Correção Monetária Integral, independentemente dos níveis de inflação.

No que tange à análise da execução orçamentária na área de Segurança Pública, pelo Estado do Rio de Janeiro, identificou-se que os gastos, corrigidos pelo IGP-DI diminuíram, quando comparados com os gastos de 2003. Por exemplo, o gasto total, na função 6, de 2005 corresponde a 94% do gasto total de 2003, corrigido para dezembro de 2005.

Os principais gastos têm sido com pessoal ativo e inativo (em média, 43,75% e 32,51%, respectivamente), sendo que os gastos com inativos têm aumentado, enquanto com os ativos têm diminuído, proporcionalmente aos gastos anuais na função 6.

O Estado do Rio de Janeiro não gasta quase nada com as ações estruturantes definidas pelo SUSP/SENASP (1 – modernização organizacional; 2 – valorização profissional; 3 – implementação e modernização da infra-estrutura; 4 – prevenção; 5 – sistema de informações gerenciais; 6 – reaparelhamento; 7 – repressão qualificada). As sete categorias, juntas, correspondem, em média, a menos de 3% dos gastos totais classificados na função 6.

Como sugestão ao aprimoramento da efetividade dos gastos em segurança pública, propõe-se a adoção das seguintes medidas emergenciais:

- ❖ adequação das práticas da Contabilidade Pública estadual, inclusive de evidenciação, às necessidades informacionais do gestor público interessado em avaliar as políticas públicas em vigor e suas potenciais alterações. Isso envolve a redefinição do plano de contas, a adoção de critérios de alocação de custos baseados nas atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos e a adoção das técnicas da Correção Monetária integral, independentemente do nível de inflação;
- ❖ identificação das causas de inatividade dos servidores vinculados à área de segurança pública. Por exemplo, avaliar a frequência de aposentadorias por tempo de serviço, das aposentadorias por idade, aposentadoria por invalidez, óbito em combate, óbito sem ser em combate e outros. Caso as frequências de aposentadorias por invalidez e de óbitos em serviço sejam relevantes, será uma indicação de que é necessário investir em informação, inteligência, reaparelhamento e em valorização profissional e nas demais ações estruturantes do sistema de segurança pública definidas pelo SUSP/SENASP.

<sup>12</sup> Sobre essa proposta, consulte SLOMSKI, Valmor. *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na Contabilidade Municipal*. 2ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 382-393.

## CAPÍTULO 3

# Distribuição espacial dos dados sobre criminalidade

### 1 Nota introdutória

Os dados de segurança do Estado do Rio relativos à distribuição de recursos humanos, materiais e orçamentários não são disponibilizados com base em critérios espaciais e, portanto, não foram passíveis de cruzamentos com as ocorrências criminais registradas pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP. Conseqüentemente, um dado relevante a ser inicialmente destacado nesta análise é que a dificuldade em espacializar a distribuição de recursos neste estado na área de segurança *vis-à-vis* às ocorrências criminais, problematiza uma avaliação precisa da sua utilização eficaz nesta área.

### 2 Introdução

O debate contemporâneo sobre a criminalidade e a segurança pública invade praticamente todos os domínios e esferas da sociedade. Ao assumirem uma simultaneidade nacional, os temas expõem as distintas concepções e tratamentos que são dados ao crescente fenômeno da violência, conduzindo-nos, inevitavelmente, a comparações históricas e espaciais.

Focando em nosso recorte, o Estado do Rio de Janeiro, com seus 92 municípios, se caracteriza como uma das menores unidades territoriais do país, mas detém uma das mais altas densidades demográficas, da ordem de 327,26 hab/km<sup>2</sup>, segundo dados do Censo 2000/IBGE. Além disso, configura-se um quadro físico muito diversificado de organização socioeconômica de seu território, apresentando, no contexto nacional, características que o individualizam (RIBEIRO, 2001). Essa particularidade também pode ser observada no tocante às estatísticas criminais.

Assim, pretendemos nesta análise enfocar a dinâmica da criminalidade no Estado do Rio a partir de sua distribuição espacial, tendo por base o seguinte elenco de categorias de crimes: homicídio doloso, tentativa de homicídio, roubo, furto, latrocínio e tráfico de entorpecentes. Os recortes temporais estabelecidos se referem aos anos de 2002 e 2004.

O processo de investigação teve por base a utilização de técnicas de geoprocessa-

mento para a espacialização dos eventos criminosos conforme as categorias estabelecidas. Esse procedimento se torna especialmente útil ao considerarmos que as abordagens espaciais para a análise de fenômenos sociais, em estreita relação com as abordagens ecológicas, permitem a percepção de “um ambiente físico estável que pode ser visto completa e simultaneamente, ao menos em sua superfície, a olho nu” (SHERMAN *apud* BEATO, 1998, p.75).

Para fins de comparabilidade entre os eventos criminosos ocorridos nos diversos municípios do estado, utilizamos as taxas por cem mil habitantes, calculadas a partir das frequências absolutas verificadas em fontes públicas oficiais, a saber: Perfil dos Municípios Fluminenses – Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio – ISP e Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM-DataSUS, do Ministério da Saúde. Destacamos que, com relação a esta última fonte, apenas os crimes de homicídio foram considerados.

### 3 Sobre as fontes de dados

#### Instituto de Segurança Pública - ISP

O Perfil dos Municípios Fluminenses, disponibilizado pelo ISP, fornece o número de ocorrências criminais distribuídos por uma gama de quarenta e cinco categorias. Elas são agrupadas em crimes contra a pessoa, crime contra os costumes, crimes contra o patrimônio, entorpecentes, leis especiais e outros registros. Adicionalmente o instituto disponibiliza alguns dados sobre a produção policial no tocante à apreensão de armas e substâncias entorpecentes e recuperação de veículos e carga. Todos esses dados se referem ao período de 2002 a 2004.

#### Sistema de Informações sobre Mortalidade do DataSUS – SIM-DataSUS

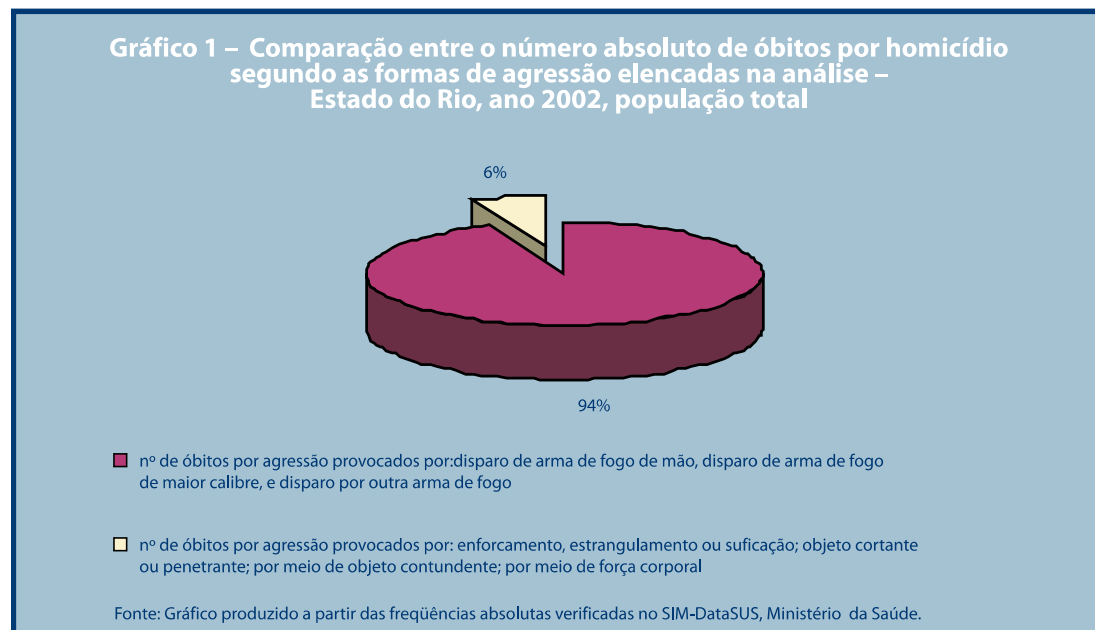
Os dados apresentados pelo SIM refletem as estatísticas referentes aos atestados de óbito (AO) que são preenchidos pelos profissionais dos estabelecimentos públicos de saúde. Desde o ano de 2000, esses dados são recolhidos diretamente pelas Secretarias Municipais de Saúde responsáveis pela tabulação das informações neles constantes. A *causa mortis* definida nos AOs segue uma codificação específica conforme o estabelecido na Classificação Internacional de Doenças – CID. Em seqüência, os dados tabulados são recolhidos pelas respectivas Secretarias Estaduais de Saúde e então encaminhados à Secretaria Federal de Saúde, que centraliza todas essas estatísticas e é responsável pelo banco de dados do Sistema Único de Saúde – DataSUS.

#### Quadro 1: Tipos de agressões estabelecidas no estudo segundo a CID-10 (OMS)

Descrição	Código CID-10
Agressões por meio de enforcamento, estrangulamento e sufocação	X91
Agressões por meio de disparo por arma de fogo de mão	X93
Agressões por meio de disparo de espingarda, carabina, ou arma de fogo de maior calibre	X94
Agressões por meio de outra arma de fogo ou de arma não especificada	X95
Agressões por meio de objeto cortante ou penetrante	X99
Agressões por meio de objeto contundente	Y00
Agressões por meio de agressão por força corporal	Y04

Fonte: Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde – 10ª Revisão, Organização Mundial de Saúde.

No caso dos crimes de homicídio, contemplados nesta análise, os eventos são classificados no grupamento “Agressões” da categoria “Causas Externas de Lesão”<sup>1</sup>. Elegemos, assim, sete formas de agressão como *proxy* dos crimes de homicídio conforme demonstrado no quadro 1, a seguir. Ressalta-se, no entanto, que, a partir do elenco de agressões estabelecido, os óbitos ocorreram predominantemente por meio de disparo de arma de fogo, como ilustrado no gráfico 1, abaixo.



#### 4 A dinâmica da distribuição espacial dos crimes elencados

Tomando por base os dados do ISP, analisamos a seguir a dinâmica espacial da criminalidade, segundo as seis categorias estabelecidas na análise. Assim, a distribuição espacial das taxas referentes aos *homicídios dolosos* revela que, no ano de 2002 (figura 3), o fenômeno apresentava incidência expressiva em seis das oito Regiões de Governo: Costa Verde, Metropolitana, Baixadas Litorâneas, Norte Fluminense, Centro-Sul Fluminense e Médio Paraíba. Nas duas regiões restantes, Serrana e Noroeste Fluminense, o fenômeno apresenta menor força no período. Ainda em 2002, as taxas mais elevadas de incidência do fenômeno se apresentaram nos municípios de Itaguaí, Itaboraí, Armação dos Búzios, Rio das Ostras e Macaé. No mesmo sentido em 2004 (figura 4) destacam-se esses mesmos municípios, à exceção de Itaboraí, que apresentou redução em sua taxa (de 75 para 64 eventos por 100.000 habitantes).

Observando o fenômeno de forma comparativa entre os anos de 2002 e 2004, percebemos uma desaceleração onde já apresentava menor incidência (Regiões Serrana e Noroeste Fluminense) e em três das Regiões de Governo onde apresentava maior incidência (Costa Verde, Médio Paraíba e Centro-Sul Fluminense). A comparação entre os dois períodos revela ainda que o fenômeno se estabilizou em três das regiões onde sua incidência já era expressiva: Metropolitana, Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense. Concluímos, assim, que tomando por

<sup>1</sup> A nona revisão da Classificação Internacional de Doenças - CID-9 foi adotada até 1995. A partir de 1996 o DataSUS passou a utilizar a décima revisão - CID-10.



base os dados do ISP, no tocante aos crimes de homicídio doloso no Estado do Rio, houve, de forma geral, uma desaceleração do fenômeno do ano de 2002 para 2004.

A distribuição espacial das taxas relacionadas aos *crimes de tentativa de homicídio* reflete um espalhamento do fenômeno por todo o estado com valores razoavelmente expressivos. Os municípios com os valores mais elevados no ano de 2002 (figura 5) são Itatiaia e Parati; e, no ano de 2004 (figura 6), Parati e Armação dos Búzios.

Apesar de alguns municípios apresentarem redução em suas taxas do ano de 2002 para o de 2004, um número similar de municípios apresentou incremento delas.

Quanto aos *crimes de roubo* ocorridos no estado no ano de 2002 (figura 7), as taxas, segundo sua distribuição espacial, revelam uma incidência maior do fenômeno em quatro das oito Regiões de Governo: Médio Paraíba, Norte Fluminense, Metropolitana e Baixadas Litorâneas, sendo que, nas duas últimas o fenômeno é visivelmente mais expressivo. Os municípios com as taxas mais elevadas para os anos de 2002 e 2004 (figura 8) foram os mesmos: Rio de Janeiro, Nilópolis, Duque de Caxias e Niterói, todos pertencentes à Região Metropolitana do estado. Uma comparação entre as taxas verificadas nesses dois períodos revela que sua distribuição espacial é bastante similar e pouco se alterou, ainda que seja possível perceber uma pequena redução nas Regiões de Governo com as taxas mais expressivas (Metropolitana e Baixadas Litorâneas).

É importante destacar, entretanto, que as taxas relativas a essa modalidade criminosa são bastantes elevadas. No Município do Rio de Janeiro em 2002, por exemplo, verificamos a incidência de 1.299 ocorrências a cada 100.000 habitantes. Em 2004, ainda que ela tenha apresentado redução, manteve-se elevada: 1.236 ocorrências a cada 100.000 habitantes.

A distribuição espacial das taxas relativas aos *crimes de furto* revela um espalhamento do fenômeno por todo o estado, com as taxas mais expressivas localizadas na Região das Baixadas Litorâneas. De uma forma geral, os valores das taxas referentes a esta modalidade criminosa são extremamente altos e bem mais críticos se comparados aos referentes aos crimes de roubo. Entre os dois períodos analisados (ver figuras 9 e 10), não houve grande variação na distribuição do fenômeno pelo estado à exceção da Região das Baixadas Litorâneas, onde as taxas apresentaram incremento do ano de 2002 para 2004. Predominam nesses dois recortes as classes de intervalos representativas das taxas de 347 a 634, e 655 a 1.061 eventos a cada 100.000 habitantes.

Os municípios com as taxas mais elevadas no ano de 2002 foram Itatiaia, Mangaratiba, Saquarema, Iguaba Grande, Cabo Frio, Rio das Ostras e Armação dos Búzios. Ressalta-se o fato de os cinco últimos municípios pertencerem à Região das Baixadas Litorâneas. Em 2004, as taxas mais expressivas foram verificadas nos municípios de Parati, Itatiaia, Resende, Niterói, São João da Barra, Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, Cabo Frio, Armação dos Búzios e Rio das Ostras. Novamente observamos a predominância dos municípios das Baixadas Litorâneas.

Analisando a dinâmica espacial das taxas referentes aos crimes de latrocínio, verificamos que, das seis categorias de crimes analisadas, se caracteriza como o menos incidente no estado. As taxas mais predominantes estão compreendidas entre as classes de intervalo de 0 a 4 ocorrências a cada 100.000 habitantes.

Nas Regiões Serrana e Norte Fluminense no ano de 2002 (figura 11), o fenômeno é praticamente inexistente. Em 2004 (figura 12), esse aspecto é verificado nessas duas regiões e na Região da Costa Verde. Uma comparação entre os dois períodos de análise revela que o fenômeno se estabilizou na maior parte do estado.

A distribuição espacial das taxas relativas aos *crimes de tráfico de drogas* revela que o fenômeno se apresenta de forma quase homogênea pelo estado. Os valores verificados não são muito elevados para nenhum dos dois períodos analisados, predominando as classes de intervalos relativas a 18 a 32 e 33 a 59 eventos a cada 100.000 habitantes. É importante ressaltar,

no entanto, que um exame sobre o banco de dados do Programa Disque-Denúncia do Estado do Rio de Janeiro, que trabalha em estreita parceria com o aparato policial do estado, revela que o número de denúncias relativas aos crimes de tráfico e consumo de drogas e entorpecentes é extremamente elevado. Pesquisa em curso na FGV revela, preliminarmente, que o Disque-Denúncia é um espaço importante de participação cívica na cidade do Rio de Janeiro, pois permite o provimento imediato de informação por parte dos cidadãos às instituições de segurança, especialmente os habitantes de áreas com alto índice de violência.

No ano de 2002 (figura 13), os municípios com as taxas mais elevadas foram Parati, Itaitiaia, Itaguaí, Engenheiro Paulo de Frontin, Laje do Muriaé, Miracema, Macaé, Armação dos Búzios, Rio Bonito, Guapimirim e Niterói. No mesmo sentido, em 2004 os municípios com as taxas mais expressivas são Parati, Mangaratiba, Itaguaí, Piraí, Itaitiaia, Quatis, Teresópolis, Aperibé, Miracema, Campos dos Goytacazes, Macaé, Teresópolis, Rio das Ostras, Armação do Búzios e Niterói.

Como conclusão a esse item da análise, buscamos verificar quais municípios do Estado do Rio, no ano de 2004, concentravam as taxas mais elevadas de crime por categoria e o maior número de categorias com taxas elevadas. Em termos estatísticos, isso significa apontar quais municípios se situavam acima do nonagésimo percentil a partir de suas taxas referentes às categorias de crimes analisadas. Esse enfoque revelou que em todo o Estado do Rio existiam, no ano de 2004, 34 municípios que apresentavam estatísticas de criminalidade críticas (figura 15). Considerando que o estado é formado por 92 municípios, mais de um terço necessitava de políticas de segurança diferenciadas da maior parte dos demais municípios.

## 5 Crimes de homicídio – outra “lente” sobre o mesmo problema

Se por um lado os dados sobre homicídios dolosos disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública apontam para uma redução do fenômeno nos anos analisados, 2002 e 2004, um exercício com os dados sobre homicídios, a partir de um segmento específico da população, sugere outro resultado.

**Tabela 1 – Taxas de homicídios sobre a população masculina - Estado do Rio de Janeiro, ano de 2002**

Faixa etária - homens	Taxa de homicídios p/100.000 hab.
1 a 4 anos	1
5 a 9 anos	1
10 a 14 anos	11
15 a 19 anos	162
20 a 29 anos	224
30 a 39 anos	114
40 a 49 anos	66
50 a 59 anos	47
60 a 69 anos	25
70 a 79 anos	14
80 anos e mais	3

Fonte: Taxas calculadas com base nos dados do SIM-DataSUS. Foram consideradas neste cálculo as seguintes categorias de agressões da CID-10: enforcamento, estrangulamento e sufocação, disparo por arma de fogo de mão, disparo de espingarda, carabina ou arma de fogo de maior calibre, arma de fogo ou de arma não especificada, objeto cortante ou penetrante, objeto contundente, agressão por força corporal, ocorridas no ano de 2002.

Inicialmente, um exame sobre as estatísticas de mortalidade do Ministério da Saúde revela que a população mais atingida pela mortalidade por homicídios corresponde aos homens jovens de 15 a 29 anos (ver tabela 1 e gráfico 2), ainda que na faixa etária de 30 a 39 anos o fenômeno seja bastante expressivo. De forma ilustrativa, os dados apresentados na tabela 2 e no gráfico 3 revelam o comportamento do fenômeno sobre a população feminina, que, se comparado à população masculina, é menos incidente.

**Gráfico 2 – Taxas de homicídios sobre a população masculina – Estado do Rio de Janeiro, ano de 2002**



- 1 a 4 anos
- 5 a 9 anos
- 10 a 14 anos
- 15 a 19 anos
- 20 a 29 anos
- 30 a 39 anos
- 40 a 49 anos
- 50 a 59 anos
- 60 a 69 anos
- 70 a 79 anos
- 80 anos e mais

Fonte: Taxas calculadas com base nos dados do SIM-DataSUS. Foi considerado neste cálculo as seguintes categorias de agressões da CID-10: enforcamento, estrangulamento e sufocação, disparo por arma de fogo de mão, disparo de espingarda, carabina, ou arma de fogo de maior calibre, arma de fogo ou de arma não especificada, objeto cortante ou penetrante, objeto contundente, agressão por força corporal; ocorridas no ano de 2002.

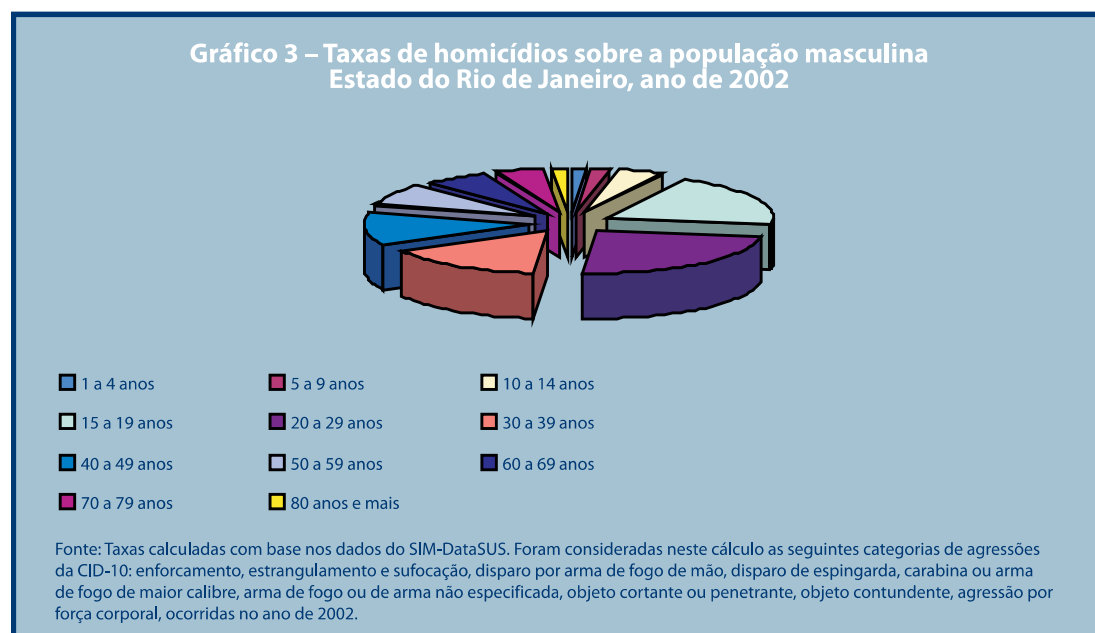
**Tabela 2 – Taxas de homicídios sobre a população feminina – Estado do Rio de Janeiro, ano de 2002**

Faixa etária - mulheres	Taxa de homicídios p/100.000 hab.
1 a 4 anos	1
5 a 9 anos	1
10 a 14 anos	2
15 a 19 anos	8
20 a 29 anos	11
30 a 39 anos	7
40 a 49 anos	5
50 a 59 anos	4
60 a 69 anos	3
70 a 79 anos	2
80 anos e mais	1

Em seguida, ao considerarmos a distribuição espacial das taxas de homicídios relativas ao recorte populacional sobre o qual o fenômeno é mais incidente – a população masculina de

15 a 29 anos –, percebemos que o gradiente de cores, representativo das classes de intervalos estabelecidas, revela outra configuração do fenômeno pelos municípios fluminenses (figuras 16 e 17)<sup>2</sup>. Como resultado, temos que a desaceleração do fenômeno inicialmente percebida (figuras 3 e 4) é menos visível, e sua incidência apresenta-se de forma crítica por quase todo o estado, com ênfase nas Regiões Metropolitana, Costa Verde, das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense. Esse dado é extremamente significativo e deveria orientar a estratégia policial e social para esse segmento nessas regiões.

**Gráfico 3 – Taxas de homicídios sobre a população masculina  
Estado do Rio de Janeiro, ano de 2002**



## Recomendações

A agregação do referencial geográfico às rubricas e sub-rubricas da função 6 (segurança) é condição fundamental para a compreensão espacial do investimento realizado *vis-à-vis* os indicadores de violência disponibilizados pelo ISP ou por outras fontes.

As estatísticas disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública do Estado (ISP) carecem de um maior detalhamento, de forma a possibilitar uma avaliação mais precisa sobre a evolução dos eventos criminais, como demonstramos no caso dos homicídios. Ou seja, os valores absolutos dos eventos criminais são apresentados pela população como um todo, podendo mascarar a redução ou o crescimento de tipos específicos de crimes. (Ex. homicídios entre a população masculina jovem)

Em suma, propomos uma revisão das estatísticas criminais à luz de uma abordagem mais apurada, pela qual fosse possível um cruzamento mais específico com diversos indicadores socioeconômicos, e destes, por sua vez, com a perspectiva espacial dos investimentos.

Adicionalmente, sugerimos a utilização de GPS (Sistema de Posicionamento Geográfico) pelas polícias para conferir às estatísticas criminais precisão geográfica, caracterização da ocorrência e identificação de *hot spots* (pontos críticos).

<sup>2</sup> Foi necessário acrescentar duas classes de intervalos nas figuras 16 e 17 para mantermos a possibilidade de comparação com os cartogramas referentes aos crimes de homicídios dolosos produzidos a partir dos dados do ISP (figuras 3 e 4).

## Bibliografia

BEATO F., Cláudio. **Determinantes da Criminalidade de Minas Gerais**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.13 n.37 São Paulo, Jun. 1998. pp. 74-87

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde – 10ª Revisão*. São Paulo: CBCD, 1995.

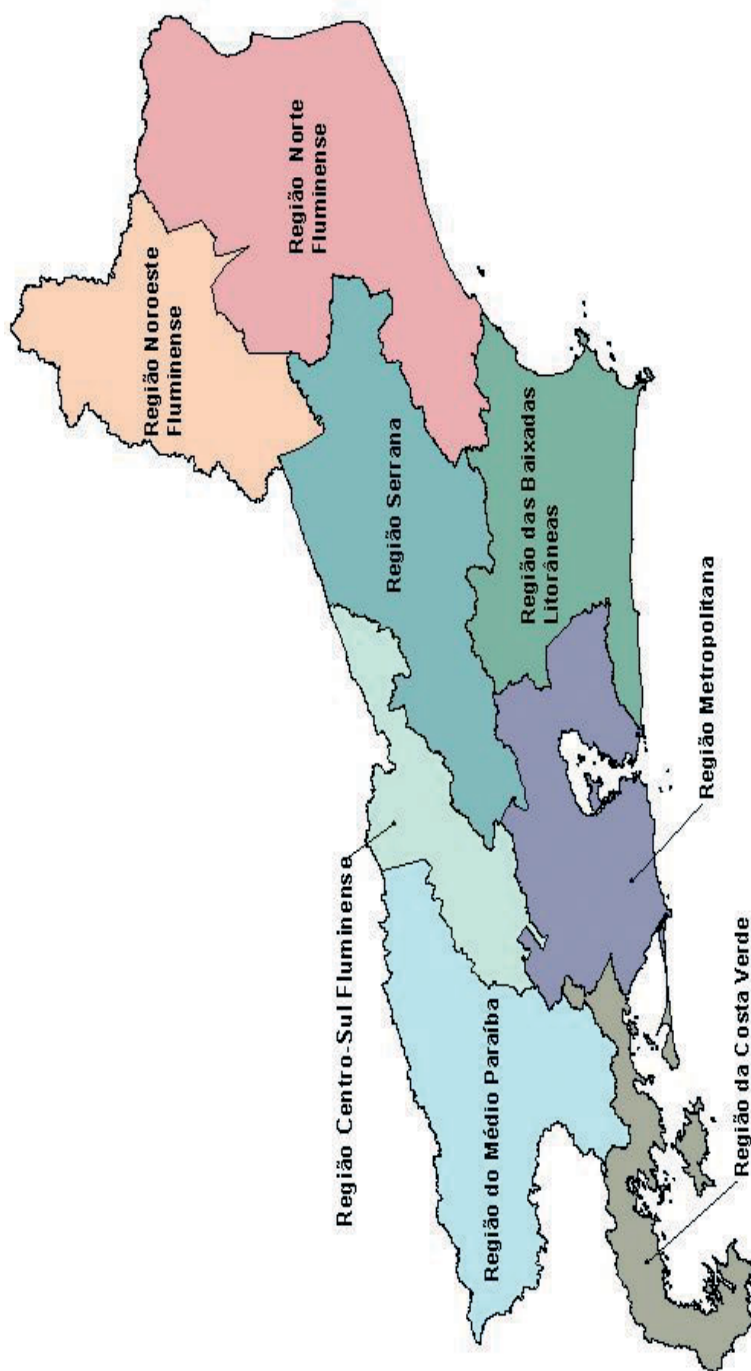
RIBEIRO, Miguel Ângelo. Considerações sobre o espaço fluminense: estrutura e transformações in: MARAFON, Glaucio José e RIBEIRO, Marta Foeppe (org). *Estudos de Geografia Fluminense*. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Infobook, 2002, pp. 27-42.

## Anexo 1 – Cartogramas

### Listagem dos cartogramas produzidos

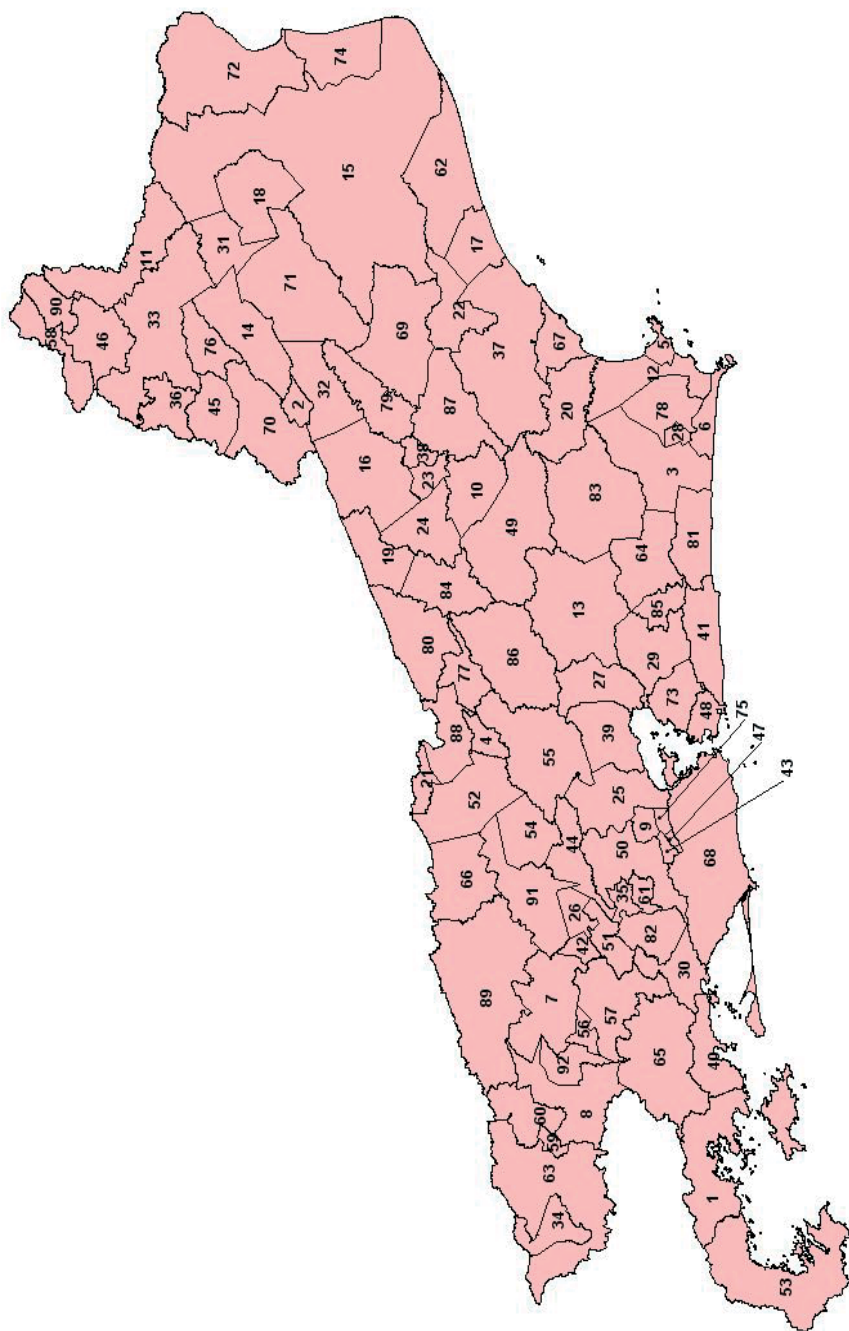
Figura 1	Identificação das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro
Figura 2	Identificação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro
Figura 3	Crimes de homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro – população total - taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 4	Crimes de homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 5	Crimes de tentativa de homicídio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 6	Crimes de tentativa de homicídio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 7	Crimes de roubo no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 8	Crimes de roubo no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 9	Crimes de furto no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 10	Crimes de furto no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 11	Crimes de latrocínio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 12	Crimes de latrocínio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 13	Crimes de tráfico de entorpecentes no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002
Figura 14	Crimes de tráfico de entorpecentes no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004
Figura 15	Municípios do Estado segundo sua concentração de categorias de crimes com taxas elevadas (por 100.000 hab., pop. total) – ano de 2004
Figura 16	Crimes de homicídio no Estado do Rio de Janeiro - população masculina de 15 a 29 anos - ano de 2002
Figura 17	Crimes de homicídio no Estado do Rio de Janeiro - população masculina de 15 a 29 anos - ano de 2004

Figura 1 – Identificação das Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Cartograma produzido com base na regionalização oficial estabelecida pelo Governo do Estado do Rio.

Figura 2 – Identificação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro



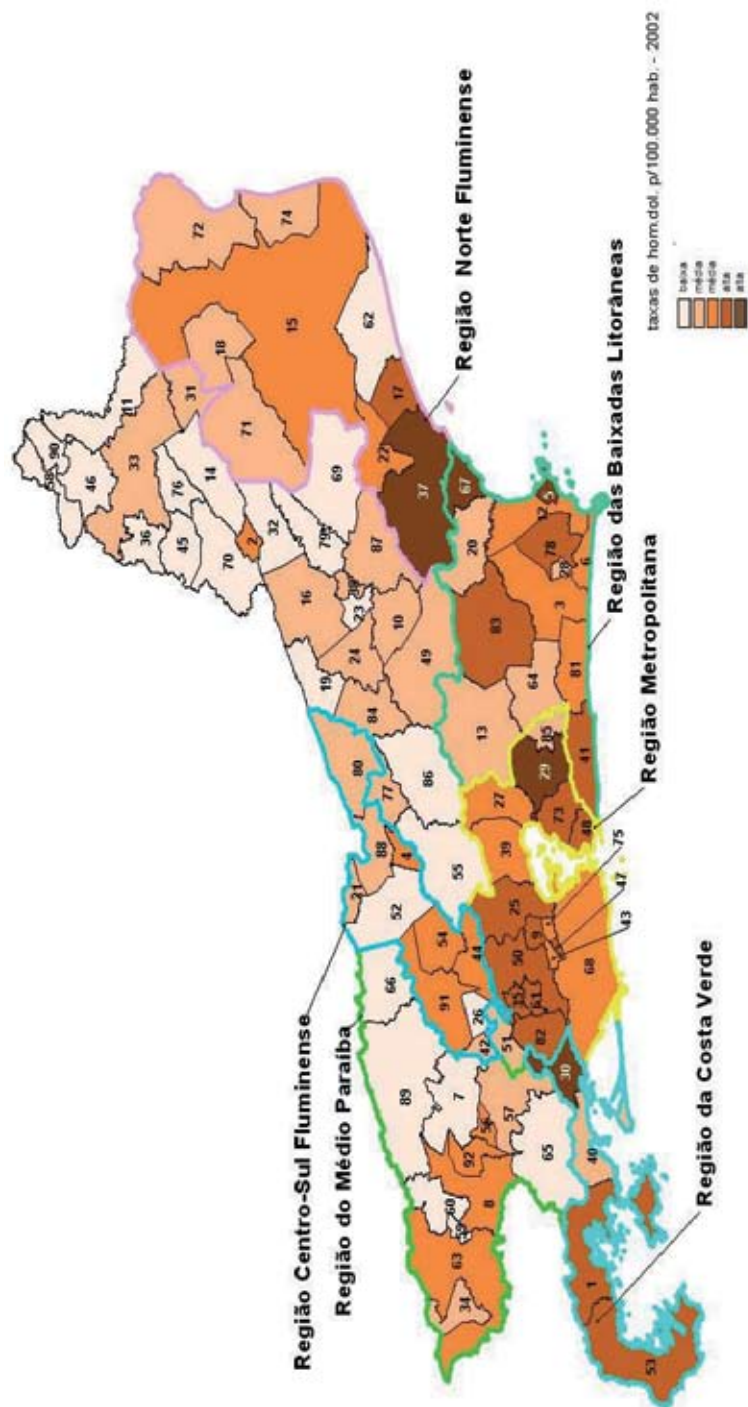
Fonte: Cartograma produzido com base na divisão-político administrativa oficial estabelecida pelo Governo do Estado do Rio.

## Relação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro

1	Angra dos Reis	27	Guapimirim	53	Parati	79	São Sebastião do Alto
2	Aperibé	28	Iguaba Grande	54	Paty do Alferes	80	Sapucaia
3	Araruama	29	Itaboraí	55	Petrópolis	81	Squarema
4	Areal	30	Itaguaí	56	Pinheiral	82	Seropédica
5	Armação dos Búzios	31	Italva	57	Piraí	83	Silva Jardim
6	Arraial do Cabo	32	Itaocara	58	Porciúncula	84	Sumidouro
7	Barra do Piraí	33	Itaperuna	59	Porto Real	85	Tanguá
8	Barra Mansa	34	Itatiaia	60	Quatis	86	Teresópolis
9	Belford Roxo	35	Japeri	61	Queimados	87	Trajano de Morais
10	Bom Jardim	36	Laje do Muriaé	62	Quissamã	88	Três Rios
	Bom Jesus do						
11	Itabapoana	37	Macaé	63	Resende	89	Valença
12	Cabo Frio	38	Macuco	64	Rio Bonito	90	Varre Sai
13	Cachoeiras de Macacu	39	Magé	65	Rio Claro	91	Vassouras
14	Cambuci	40	Mangaratiba	66	Rio das Flores	92	Volta Redonda
	Campos dos						
15	Goytacazes	41	Maricá	67	Rio das Ostras		
16	Cantagalo	42	Mendes	68	Rio de Janeiro		
17	Carapebus	43	Mesquita	69	Santa Maria Madalena		
18	Cardoso Moreira	44	Miguel Pereira	70	Santo Antônio de Pádua		
19	Carmo	45	Miracema	71	São Fidélis		
					São Francisco de		
20	Casimiro de Abreu	46	Natividade	72	Itabapoana		
	Comendador Levy						
21	Gasparian	47	Nilópolis	73	São Gonçalo		
22	Conceição de Macabu	48	Niterói	74	São João da Barra		
23	Cordeiro	49	Nova Friburgo	75	São João de Meriti		
24	Duas Barras	50	Nova Iguaçu	76	São José de Ubá		
					São José do Vale do Rio		
25	Duque de Caxias	51	Paracambi	77	Preto		
26	Eng Paulo de Frontin	52	Paraíba do Sul	78	São Pedro da Aldeia		

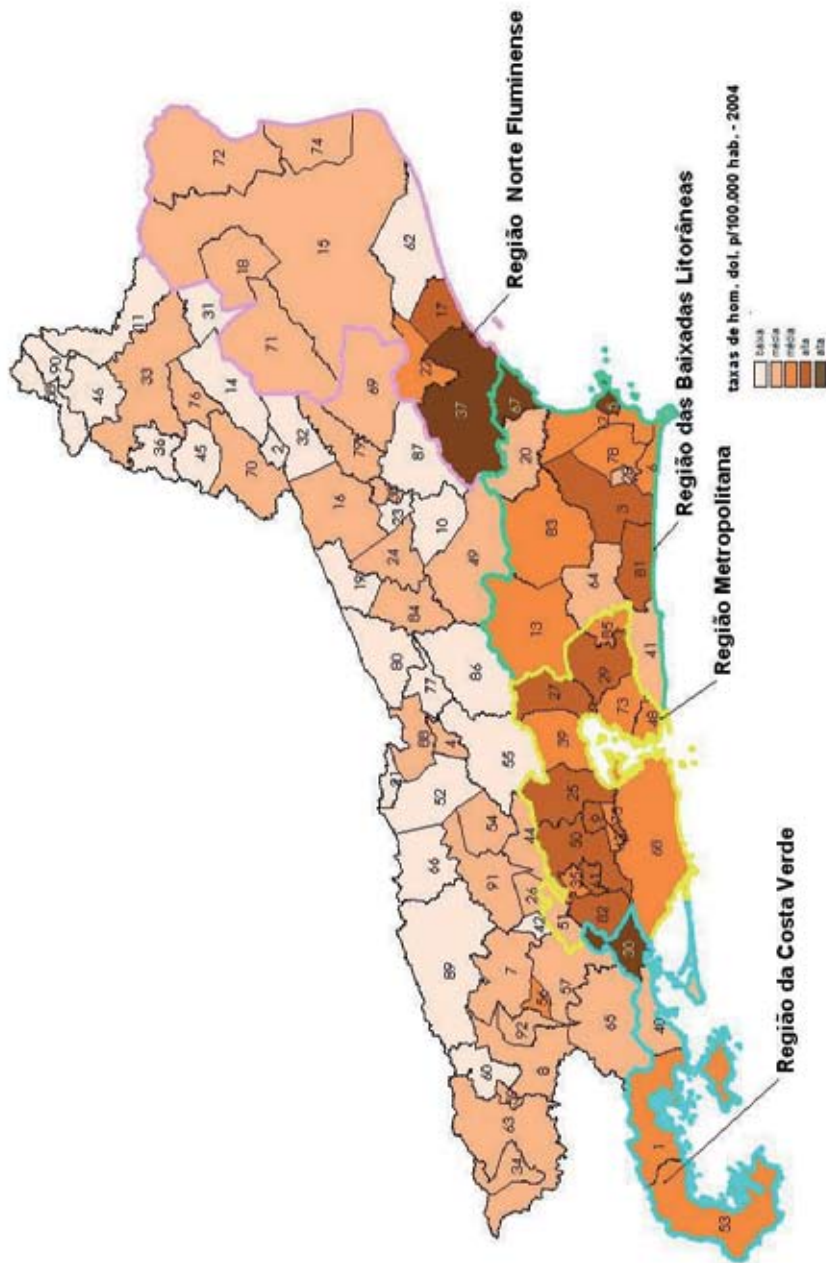


Figura 3 – Crimes de homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro – população total - taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002



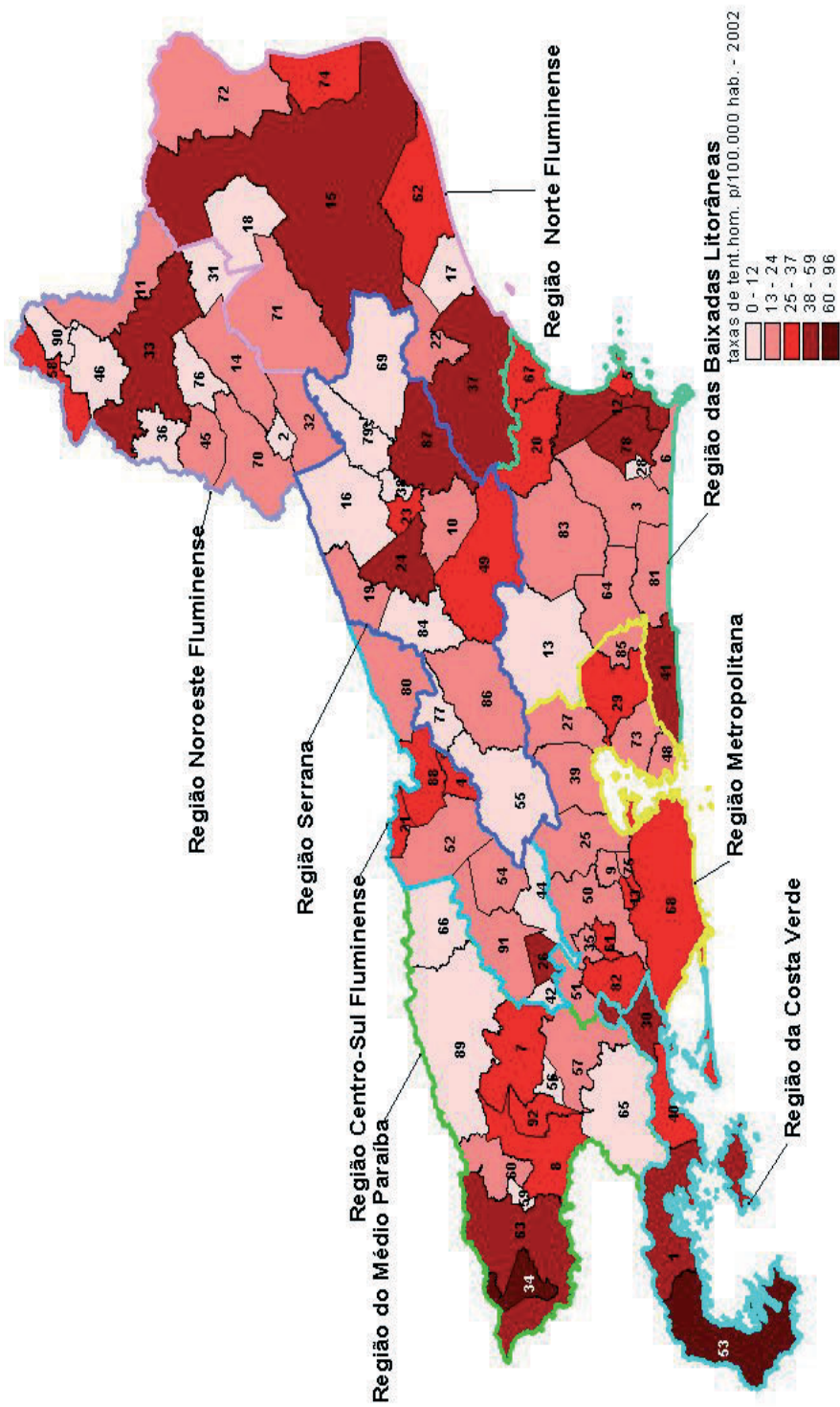
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 4 – Crimes de homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



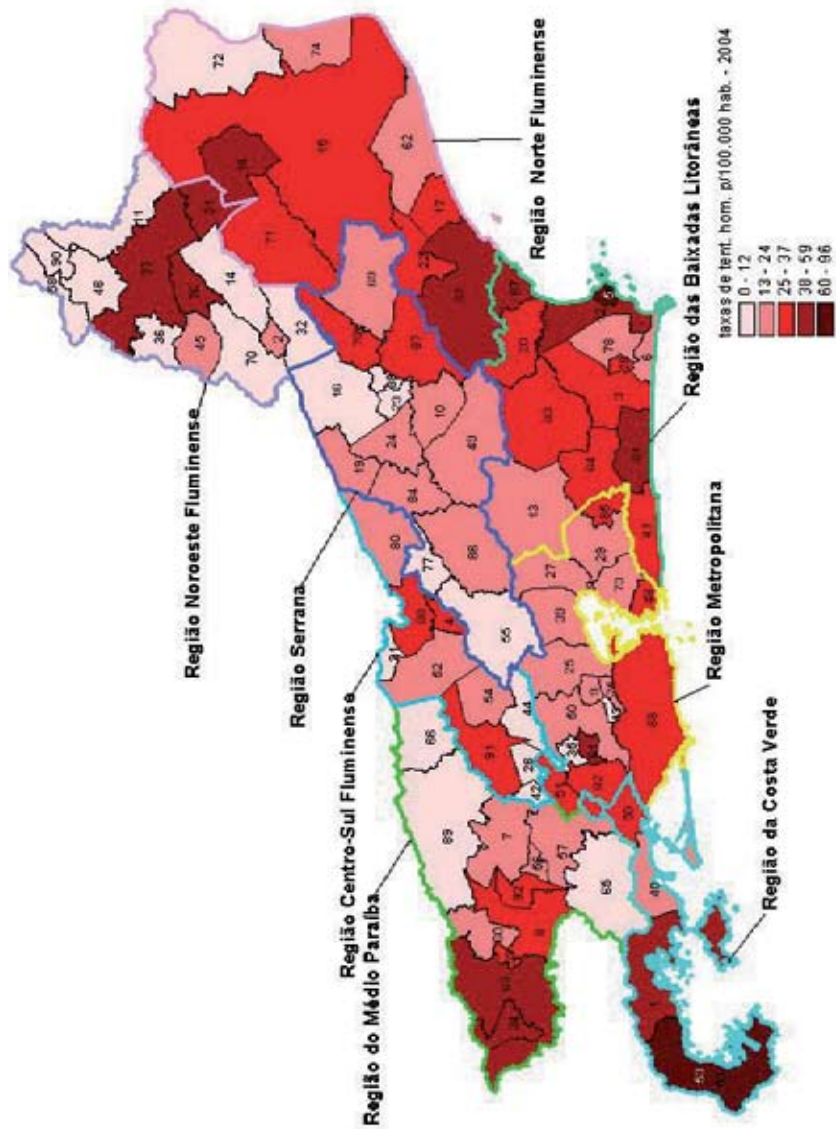
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 5 – Crimes de tentativa de homicídio no Estado do Rio de Janeiro – pop. total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002



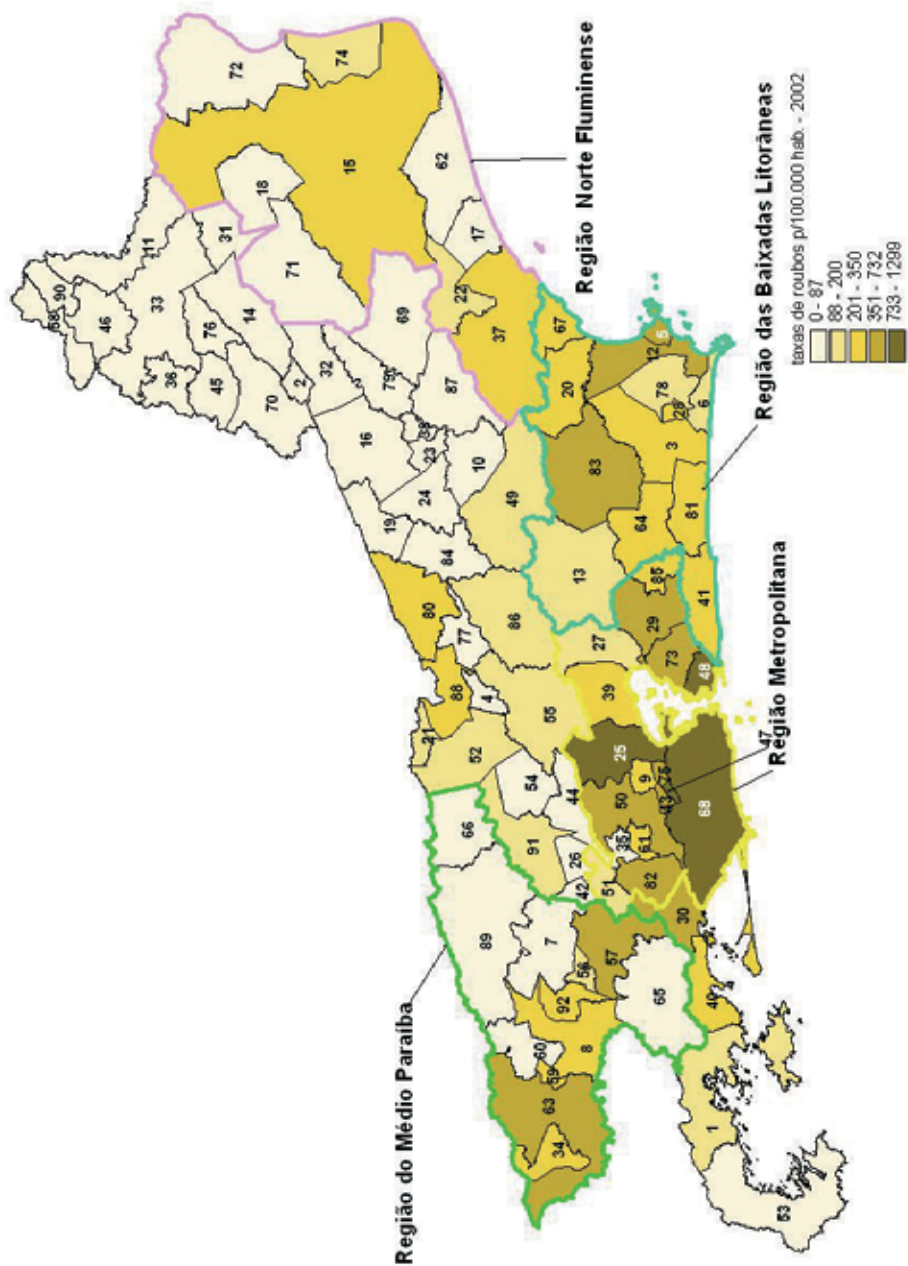
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 6 – Crimes de tentativa de homicídio no Estado do Rio de Janeiro – pop. total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



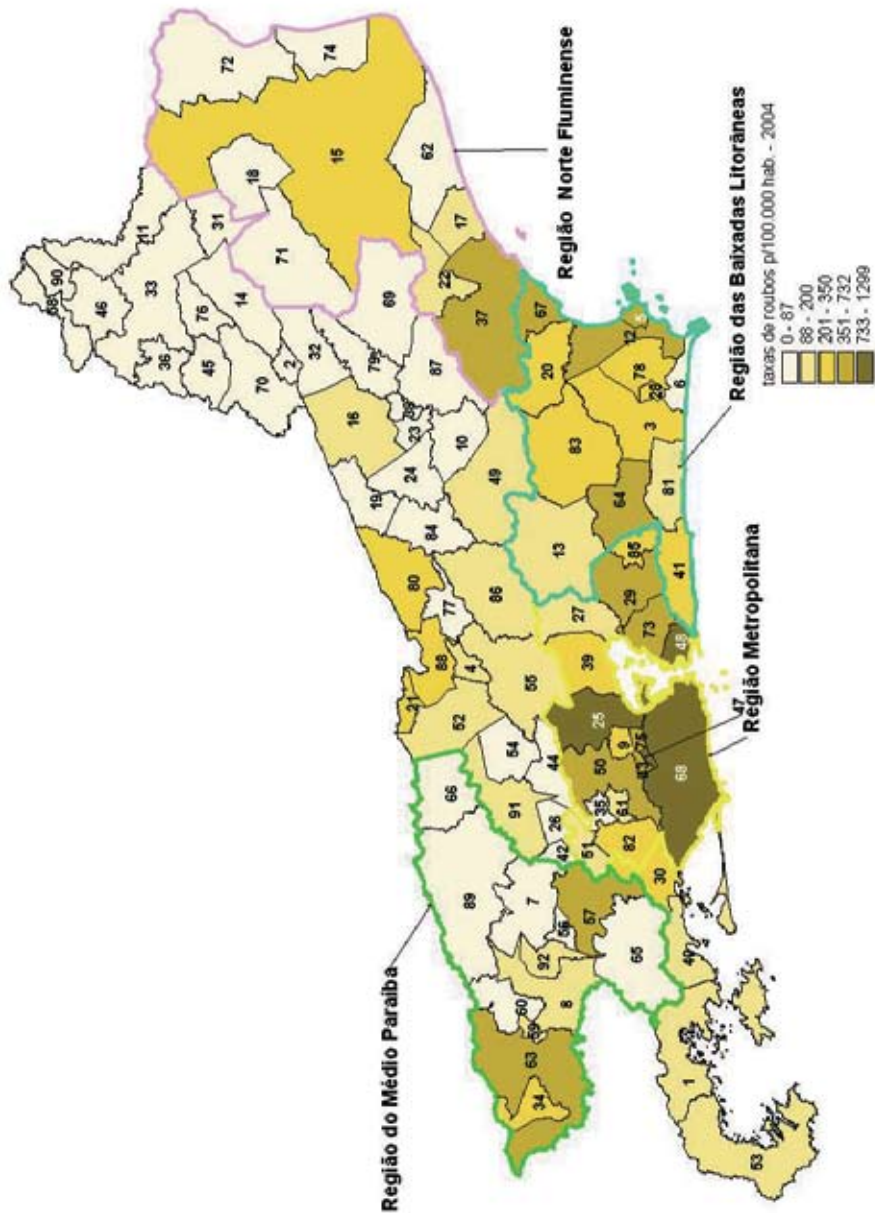
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 7 – Crimes de roubo no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002



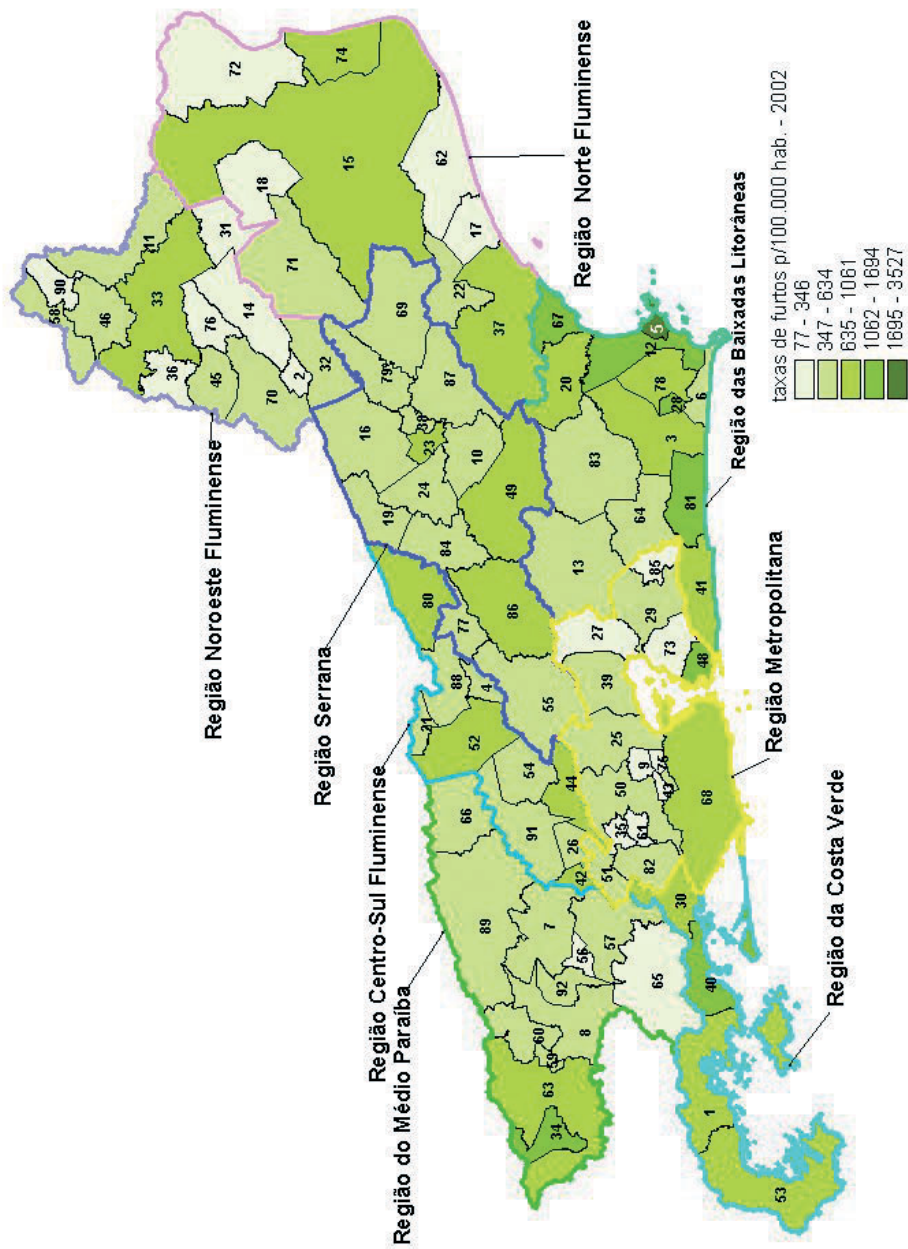
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 8 – Crimes de roubo no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



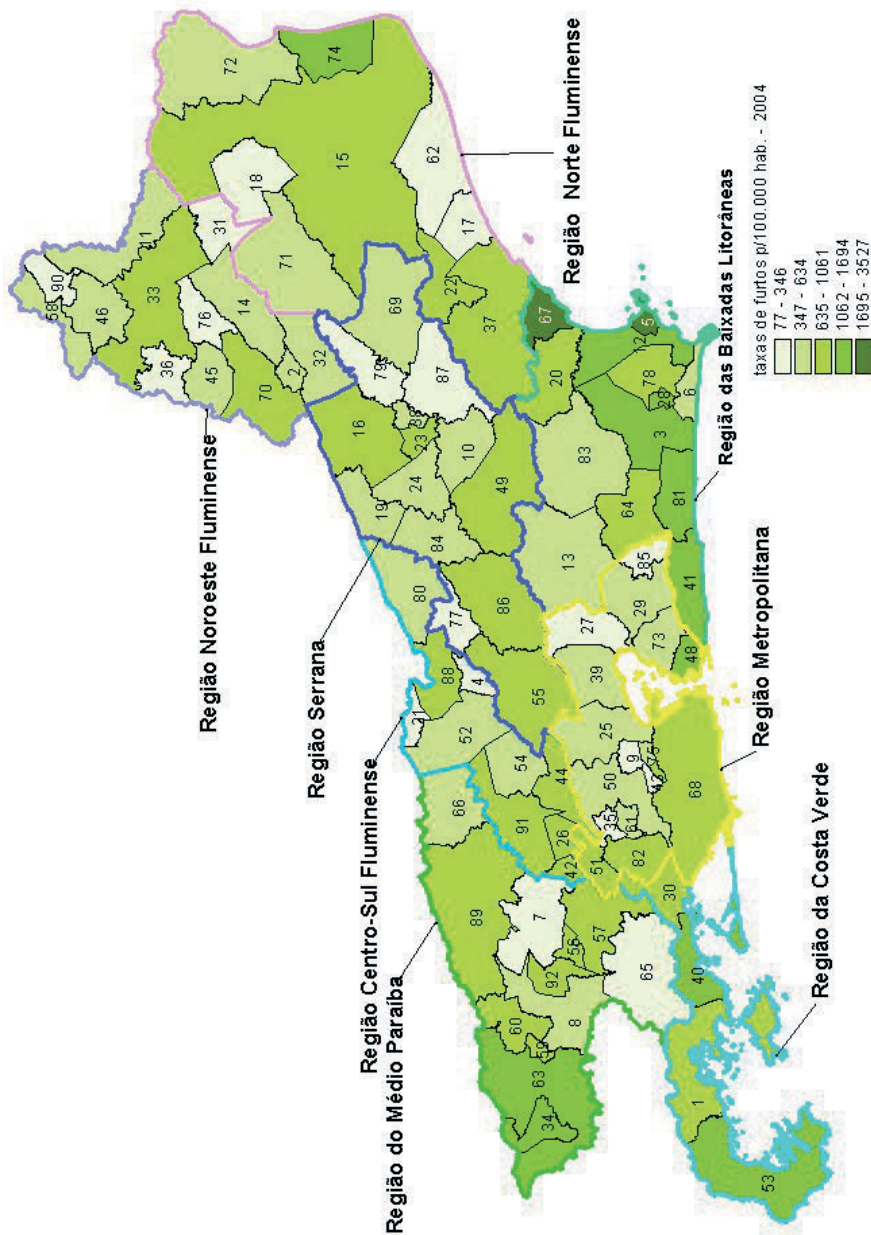
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 9 – Crimes de furto no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002



Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro-ISP.

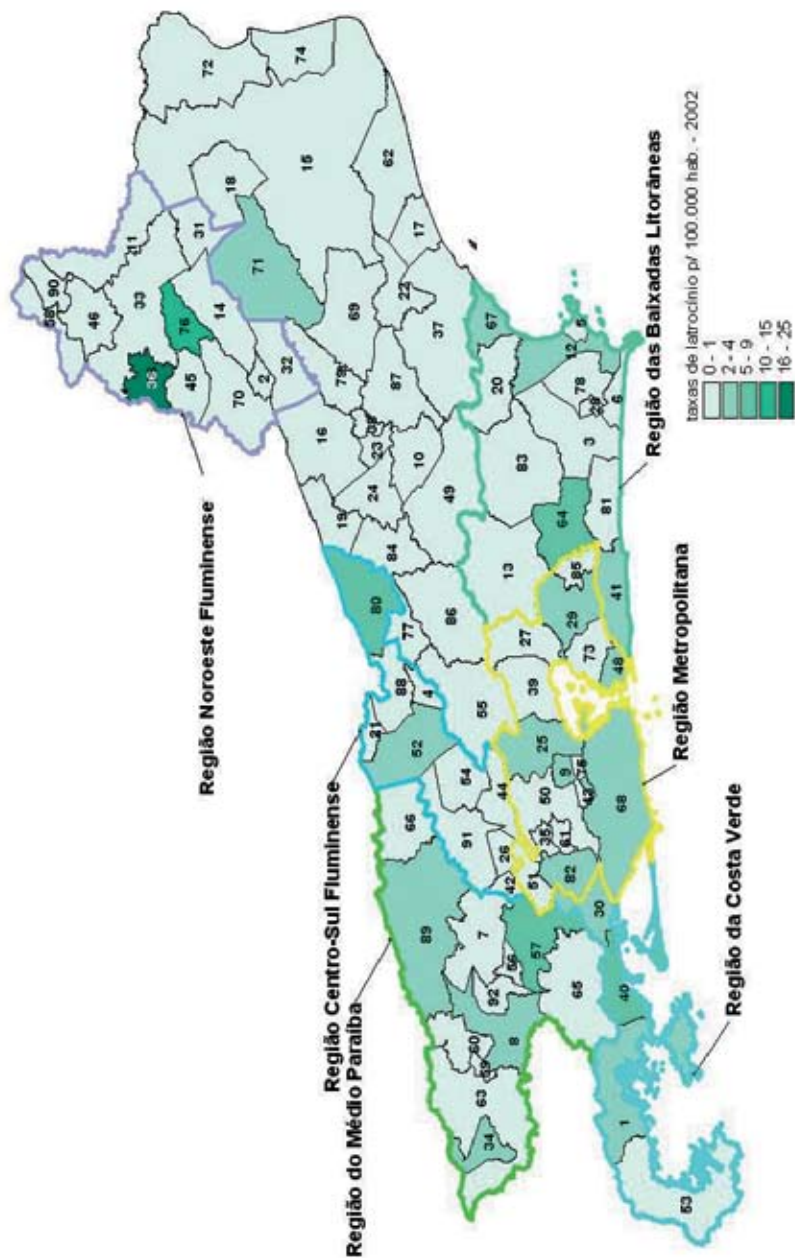
Figura 10 – Crimes de furto no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

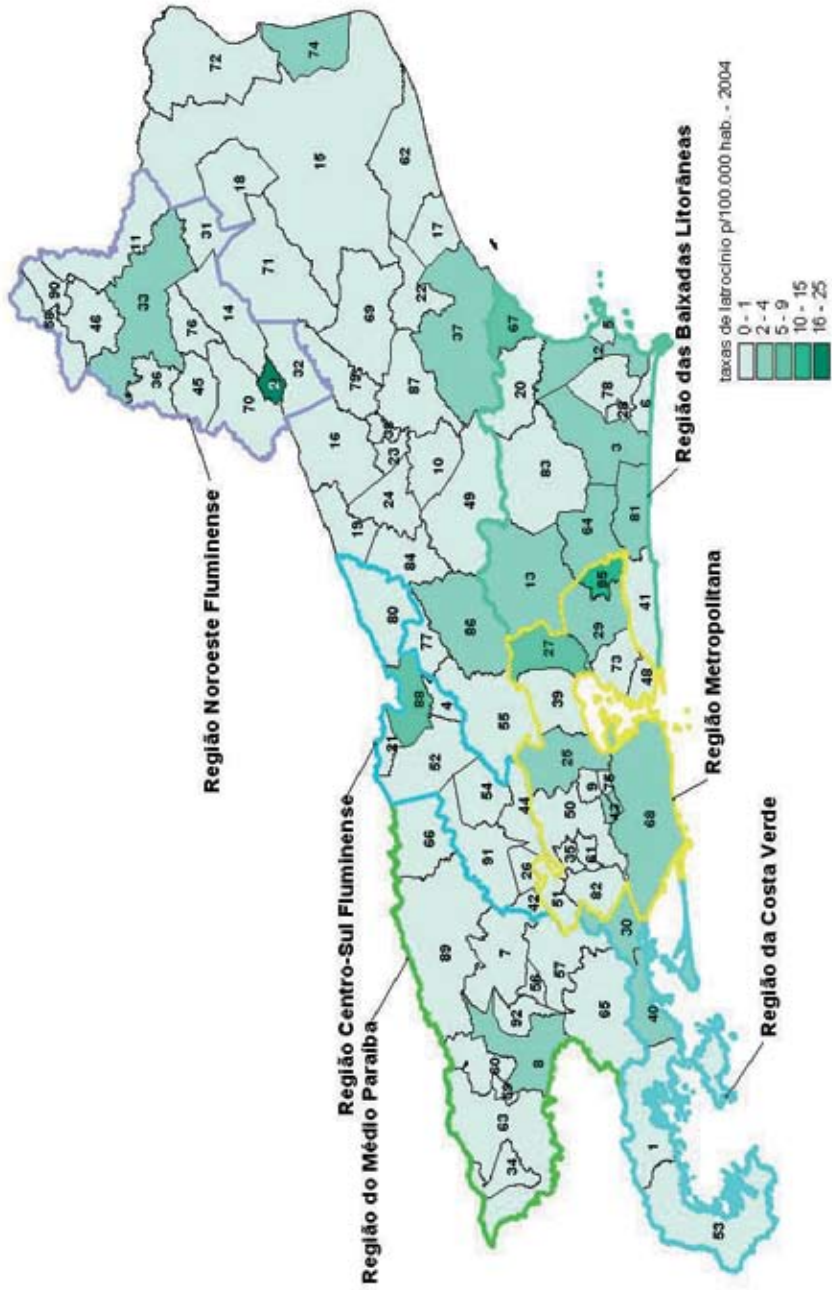


Figura 11 – Crimes de latrocínio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002



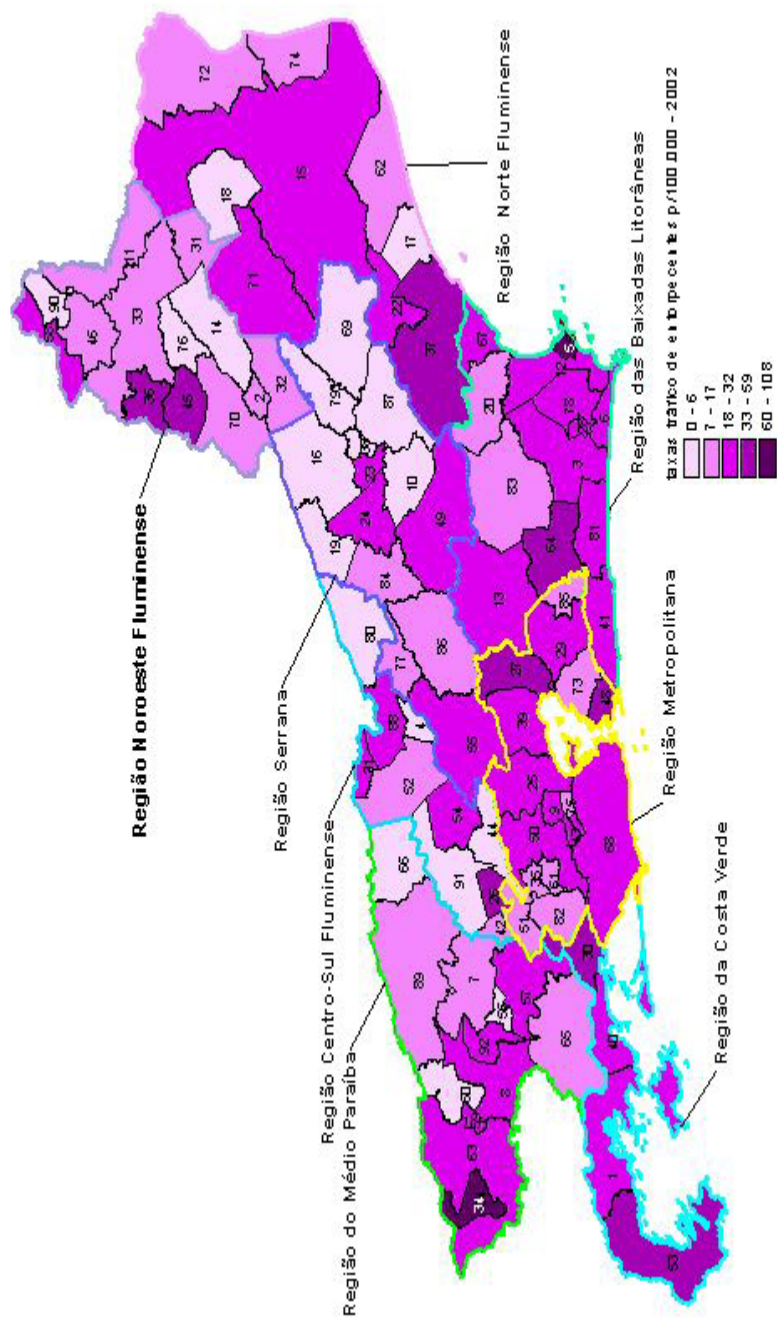
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 12 – Crimes de latrocínio no Estado do Rio de Janeiro – população total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



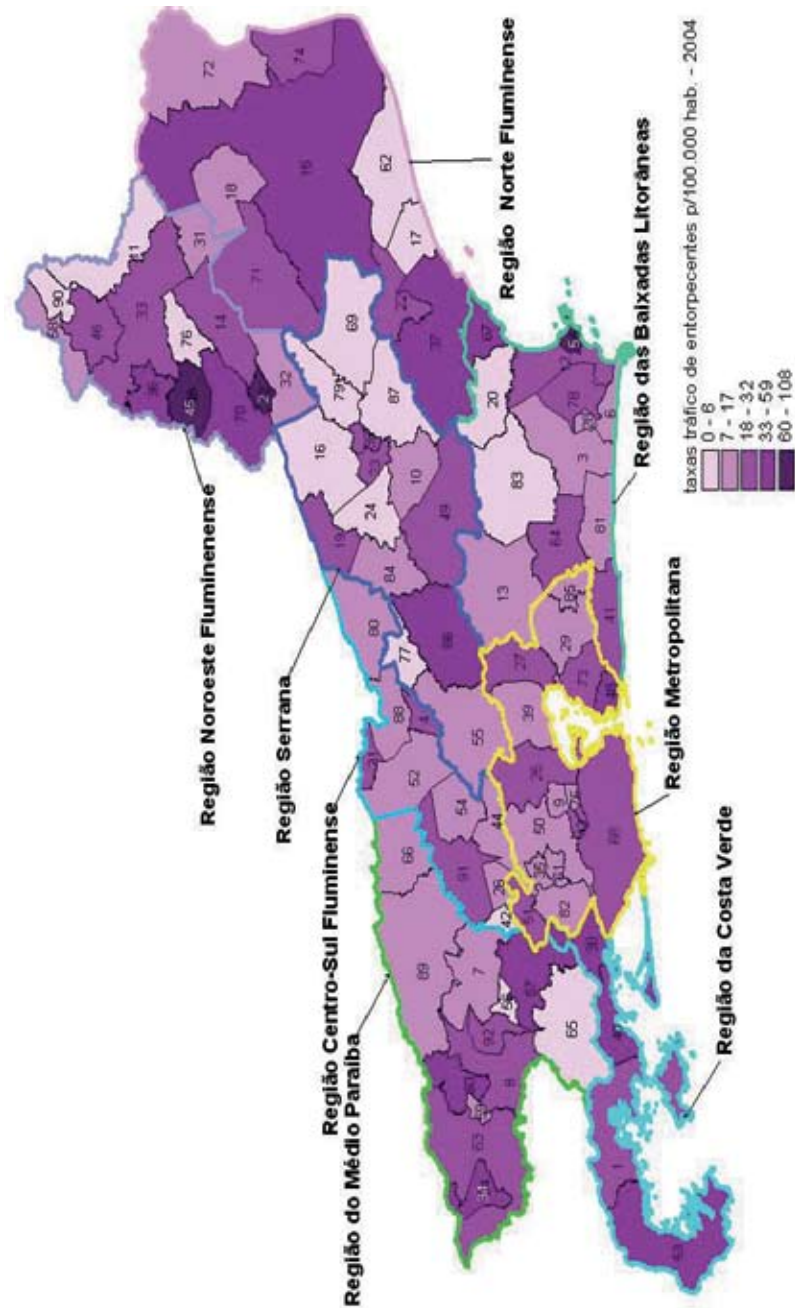
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

**Figura 13 – Crimes de tráfico de entorpecentes no Estado do Rio de Janeiro – pop. total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2002**



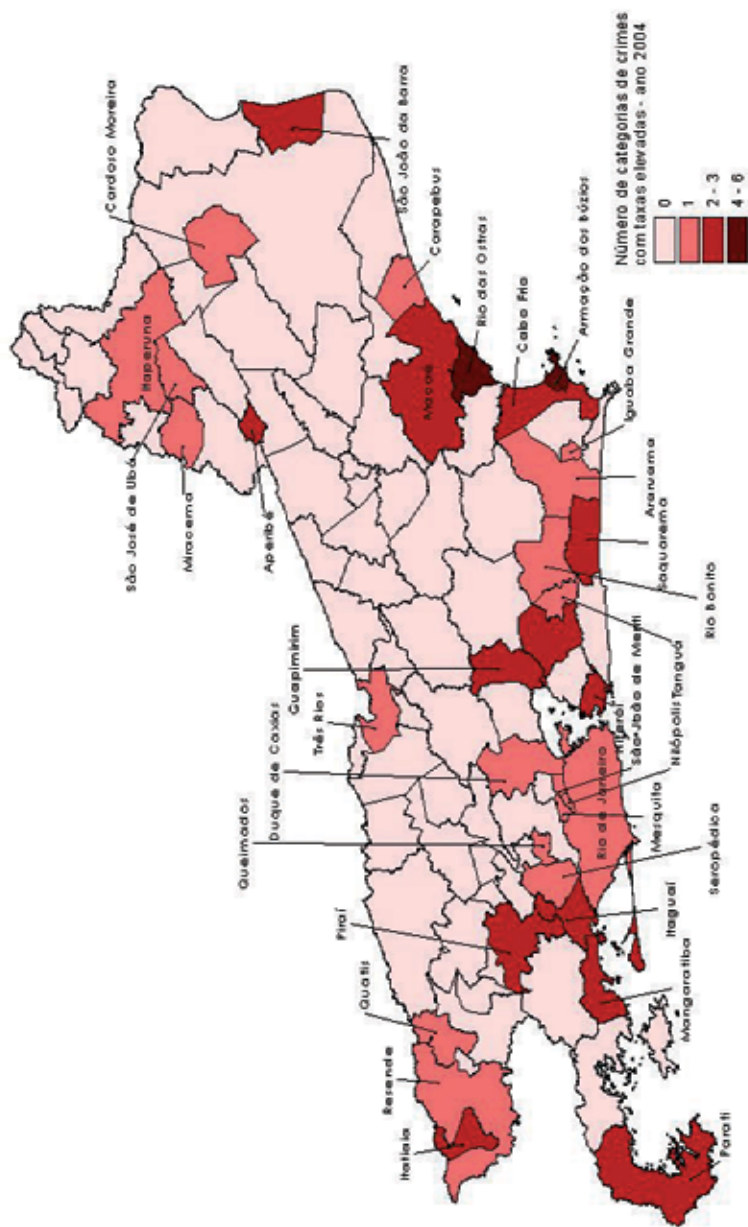
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

Figura 14 – Crimes de tráfico de entorpecentes no Estado do Rio de Janeiro – pop. total – taxas por 100.000 habitantes – ano de 2004



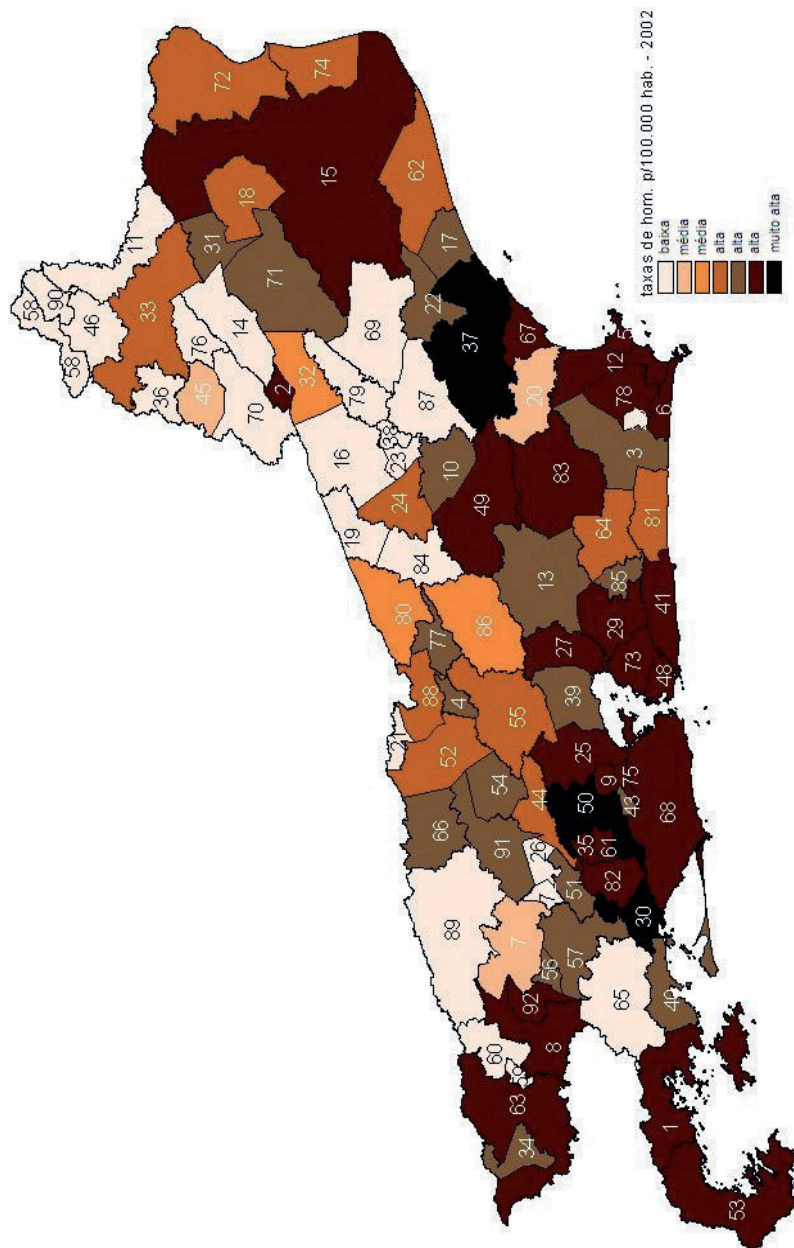
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

**Figura 15 – Municípios do Estado do Rio de Janeiro segundo sua concentração de categorias de crimes com taxas elevadas (p/100.000 hab., pop. total) –ano de 2004**



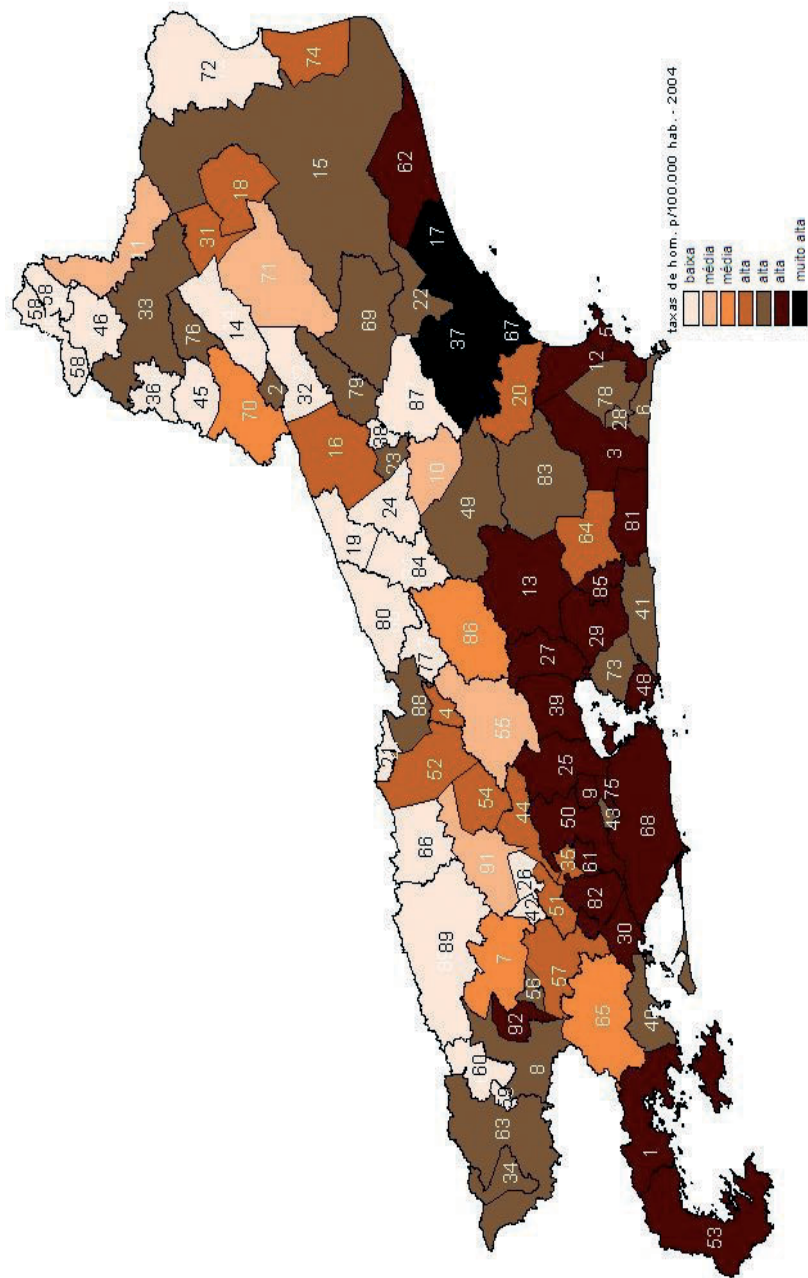
Fonte: Cartograma produzido com base nos dados sobre criminalidade do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro- ISP.

**Figura 16 – Crimes de homicídio no Estado do Rio de Janeiro – população masculina de 15 a 29 anos - ano de 2002**



Fonte: Cartograma produzido com base nos dados SIM-DataSUS - Ministério da Saúde. Cat. de agressões utilizadas: x-91, x-93, x-94, x-95, x-99, y-00 e y-04; ano de 2002.

**Figura 17 – Crimes de homicídio no Estado do Rio de Janeiro - população masculina de 15 a 29 anos - ano de 2004**



Fonte: Cartograma produzido com base nos dados SIM-DataSUS - Ministério da Saúde. Cat. de agressões utilizadas: x-91, x-93, x-94, x-95, x-99, y-00 e y-04; ano de 2004.