

A era FHC e o Governo Lula:



transição?

Uma análise dos avanços e retrocessos das políticas públicas nos oito anos do Governo FHC, e o diagnóstico da herança deixada para o Governo Lula.



25 anos de história política por um
Brasil radicalmente democrático

A era FHC e o Governo Lula: transição?



Brasília, abril/2004

© 2004, INESC



SCS Q. 8, bloco B-50, sala 441,
Ed. Venâncio 2 000
Brasília, DF - Brasil
cep: 70 333-970
telefone: (61) 212 0200
fax: (61) 212 0216
e-mail: protocoloinesc@inesc.org.br
<http://www.inesc.org.br>

Editora responsável

Luciana Costa (DRT/258)

Organização

Denise Rocha
Maristela Bernardo

Programação visual

Projetual design

Normalização

Iza Antunes (CRB-1/079)

Colaboração

Álvaro Gerin
Bruno do Valle
Jair Barbosa Júnior

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky
José Antônio Moroni

Conselho Diretor

Jackson Luiz Pires Machado
Ronaldo Coutinho Garcia
Maria Elizabeth Diniz Barros
Gisela Alencar Santos
Nathali Beghin
Gilda Cabral de Araújo
Guacira César de Oliveira
Pe. José Ernani Pinheiro
Paulo Calmon

Assessoria

Denise Rocha
Edécio Vigna
Jair Barbosa Júnior
Jussara de Goiás
Luciana Costa
Márcio Pontual
Ricardo Verdum
Selene Nunes

A65 A era FHC e o Governo Lula: transição?. / Vicente de Paula Faleiros; Selene Peres Nunes; Sonia Fleury et al; edição Luciana Costa; organizadoras Denise Rocha; Maristela Bernardo. --Brasília : Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

486 p. : il.

Inclui bibliografia

1. Brasil - Política e governo. 2. Políticas públicas. 3. Brasil - Condições socioeconômicas. I. Faleiros, Vicente de Paula. II. Nunes, Selene Peres. III. Fleury, Sonia.

CDD: 320.981

CDU: 32(81)

Segurança Pública



Segurança pública: enfim, na agenda federal

1. Introdução	423
2. O deslocamento conceitual	426
3. O marco do ano 2000 e seus limites	431
4. A segurança pública em números: os limites da contrapartida orçamentária	435
5. Conclusão	446

Segurança pública: enfim, na agenda federal

João Trajano Sento-Sé

Cientista político, professor adjunto do
Departamento de Ciências Sociais da UERJ e pesquisador
do Laboratório de Análises da Violência – LAV/UERJ

Eduardo Ribeiro

Pesquisador do Quantidados - UERJ

1. Introdução

Visto retrospectivamente, percebe-se que, já no início do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, prenunciava-se a importância que a área de segurança pública teria no debate político ao longo de seus dois mandatos. Ainda durante a campanha presidencial de 1994, quando o então candidato do PSDB despontava com favoritismo ascendente, a crise na segurança pública no Rio de Janeiro desencadeou um debate acirrado sobre a conveniência da intervenção do Governo Federal naquele estado, através do acionamento das Forças Armadas. Após algumas semanas de idas e vindas, a intervenção foi efetivada e se estendeu para além do período eleitoral, sendo mantida em vigor nos primeiros meses de mandato do novo presidente eleito.

Essa iniciativa, inédita no período da Nova República, desencadeou uma série de debates e intervenções que ganhariam densidade ao longo dos oito anos subsequentes e, possivelmente, terão conseqüências mais substantivas nos anos por vir.

Três modalidades de argumento então veiculadas merecem destaque. A primeira e menos relevante delas se pautava na denúncia de uso eleitoral do problema da segurança pública no Rio de Janeiro. Com efeito, um dos candidatos que competiam à presidência era justamente o ex-governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que se afastara da chefia do Executivo estadual exatamente para participar do pleito federal. Além disso, o candidato ao governo do estado pelo partido de FHC, Marcelo Alencar, tinha como principal rival o ex-prefeito de Campos, Anthony Garotinho, figura ascendente no partido de Brizola. Com a intervenção federal, alegava-se, desestabilizavam-se, simultaneamente, duas candidaturas incômodas àquelas que eram apoiadas pela situação federal, fornecendo capital político para os candidatos do PSDB ao governo do Rio de Janeiro e à própria presidência da República¹.

Para além das denúncias e acusações típicas de disputas eleitorais, esse episódio marca a incorporação da temática da segurança pública à agenda eleitoral federal, segundo ponto a ser destacado. Ela já se fazia presente nas disputas estaduais, desde, pelo menos, o pleito de 1982. Em 1994, no processo que levaria FHC a seu primeiro mandato, a segurança pública se torna questão relevante também para o âmbito federal. É verdade que tal incorporação se dá de forma pouco nobre, mediante o método nada honroso de acusações e contra-ataques das partes envolvidas, mas, de todo o modo, essa foi a forma pela qual o debate sobre redefinições de papéis na área em questão começou a ser ventilado.

A Constituição de 1988 consagra ao Poder Executivo estadual a responsabilidade de definir a orientação e a implementação de políticas de segurança. Talvez a importância de tal definição tenha se esmaecido com rapidez excessiva.

¹ As candidaturas de Fernando Henrique Cardoso ao Governo Federal e de Marcelo Alencar ao Governo do Estado do Rio de Janeiro eram abertamente apoiadas pelo então presidente da República Itamar Franco.

Durante o regime autoritário, fundado em 1964, um dos dispositivos acionados pelos militares, em sua política de segurança nacional e combate à “subversão”, foi subordinar os aparelhos de segurança civil e militar ao governo federal, o que representou, na prática, o controle e a definição das políticas de segurança pelo presidente da República e por seus assessores diretos.

Do ponto de vista conceitual, a segurança pública era entendida como um braço da noção mais abrangente de segurança nacional. A transferência da responsabilidade pela segurança pública aos governos estaduais teve um peso simbólico e efetivo importante no processo de distensão e na posterior democratização política. Após o breve período de menos de uma década, o papel do poder federal na segurança pública reaparecia nos debates em torno da intervenção no Rio de Janeiro, no que poderia significar tanto um retrocesso como uma mera reorientação das concepções vigentes sobre segurança pública, terceiro ponto a ser destacado.

Para aqueles que se levantaram contra a intervenção federal no Rio de Janeiro sem levar muito em conta as implicações propriamente eleitorais, o episódio era objeto de repúdio pelo passado recente a que se remetia e que parecia ressuscitar. As imagens de tanques de guerra ocupando as ruas e de militares em roupas de campanha abordando civis aleatoriamente soavam assemelhadas demais às práticas dos tempos de arbítrio ainda tão próximas. Mesmo entre esses, porém, havia quem reconhecesse a dificuldade, senão a incapacidade, do governo estadual em prover segurança e fazer com que suas agências funcionassem eficazmente segundo diretrizes preestabelecidas. Nesse caso, ainda que rejeitando o método, concedia-se a possibilidade de que o poder federal fosse auxiliar necessário para a implementação de políticas públicas de segurança.

A questão que começava, nesse momento, a ganhar corpo e ocupar a atenção de intelectuais, gestores, militantes de direitos civis e outros era sobre a forma que tal participação teria. No fundo, o que estava entrando em processo de gestação era uma nova concepção institucional que apontaria, pouco depois, para a necessidade de cooperação e de corresponsabilidade dos três níveis de poder - federal, estadual e municipal - na formulação e implementação de políticas de segurança pública.

O que deve ser destacado aqui, portanto, é que ocorre, ao longo dos oito anos de Governo FHC, um deslocamento no conceito de segurança pública. Mais importante, esse deslocamento implica seguidas redefinições do papel do poder federal na abordagem do problema. Finalmente, cabe destacar que a resposta institucional a essa tendência decorre em larga medida das pressões e demandas formuladas pela sociedade para o Estado, em um movimento bem pouco comum no que diz respeito ao padrão histórico de interação Estado/sociedade no Brasil e na formulação de políticas públicas.

Que tal processo tenha coincidido em larga escala com o período de Governo FHC pode ser visto como pouco mais do que mero acaso. O que foi feito disso ao longo desses oito anos tem a ver com a capacidade (ou ausência) do aparato político institucional de dar respostas ágeis e efetivas para mudanças ocorridas nas dinâmicas sociais e às demandas formuladas pela sociedade como um todo. Para se realizar um balanço do desempenho do Governo FHC nesse campo específico, é indispensável, portanto, acompanhar as mudanças ocorridas ao longo desse período, as demandas por intervenção tanto quanto a natureza das mesmas, o volume de recursos despendidos e o uso que deles foi feito.

2. O deslocamento conceitual

Rigorosamente, a segurança pública se tornou uma questão da agenda nacional muito recentemente. No debate interno em alguns estados, ela foi tomando forma lentamente, a partir dos anos de 1980. Os anos corridos, desde então, foram de aprendizagem árdua e dolorosa, definições imperfeitas e tentativas de avanços nem sempre bem sucedidas. Mesmo no campo estadual, ela só muito vagarosamente foi devidamente diferenciada dos padrões consagrados pela abordagem que a associava à noção de segurança nacional para ganhar estatuto e conceituação próprios. O mencionado debate sobre a intervenção federal no Rio de Janeiro evidencia bem a indiferenciação que vigia.

Defender a intervenção federal no Rio de Janeiro ou em qualquer outro estado da federação, há até pouco tempo, consistia basicamente em reclamar a presença de efetivos das Forças Armadas nas ruas, realizando parte do trabalho de dissuasão próprio do policiamento ostensivo. Significava, também, defender a ação dessas mesmas forças em locais conflagrados ou identificados como focos da ação de criminosos e de traficantes de drogas. Ainda há setores das elites políticas e econômicas, bem como da chamada opinião pública, que compartilham dessa posição, mas ela é, hoje, bem menos ruidosa e extensa do que no passado recente. Tal posicionamento é claramente a explicitação da abordagem consagrada durante o regime autoritário, fundado em 1964, que subsumia a segurança pública à questão da defesa nacional. Essa abordagem tem sobrevivido mesmo em diversas formulações de políticas no âmbito dos estados. No plano federal, uma das manifestações dela é o fato de, até o ano de 1999, não haver, no plano orçamentário federal, uma função específica para a segurança pública. Somente a partir do ano de 2000, segundo ano do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a segurança pública deixa de ser uma subfunção da função defesa nacional e segurança pública.

Imersa em um conjunto bastante variado de programas, a maior parte deles referente a investimentos em setores vinculados às Forças Armadas, a segurança pública ocupou, até o ano de 1999, uma posição bem modesta no universo a que estava incorporada. A tabela 1 mostra as variáveis mais recorrentes da rubrica segurança pública, até 1999, e aquelas que vão compô-la, como função autônoma em relação à defesa nacional, a partir do ano 2000.

TABELA 1
OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS

1995 a 1999
PROJETO OU ATIVIDADE
Reestruturação do sistema penitenciário
Reintegração social
Reaparelhamento do Departamento de Polícia Federal
Policimento federal
Policimento de natureza civil
Profissionalização de detentos
Desenvolvimento de ações de caráter sigiloso
Implantação das ações do projeto pró-Amazônia
Reforma, reequipamento e reaparelhamento da Polícia Civil e do sistema penitenciário
Implementação das ações integradas no Estado do Rio de Janeiro

2000, 2001 e 2002
PROJETO OU ATIVIDADE
Combate ao crime organizado - policiamento
Segurança nas rodovias federais
Modernização da Polícia Federal
Nacional antidrogas – policiamento
Segurança do cidadão – policiamento
Inteligência nacional
Combate ao crime organizado - inteligência
Nacional antidrogas – inteligência
Segurança do cidadão – inteligência

O ponto a ser destacado é que, por uma série de razões, o ano de 2000 é um marco, um ponto de inflexão (ainda que sua radicalidade permaneça à espera de ser melhor qualificada) na abordagem da segurança pública pelo poder federal. Tal mudança pode ser atestada de várias maneiras. Uma delas é a própria natureza das rubricas que compuseram a subfunção segurança pública antes e a partir desse ano. A tabela 1 é eloqüente a esse respeito. A partir de 2000, gozando então do estatuto de função orçamentária independente, a segurança pública passa a dizer respeito a atividades que sequer faziam parte do orçamento, como, por exemplo, (combate ao) crime organizado e (agência) nacional antidrogas. A primeira rubrica, inclusive, aparece, desde o ano de 2000, com valores específicos e diferenciados, em duas subfunções: “policiamento” e “informações e inteligência”. O mesmo acontece com a segunda rubrica para os anos de 2001 e 2002.

Os contextos foram se alterando e as mudanças orçamentárias se adequando às novas demandas e contingências. A dotação de recursos específicos para o combate ao narcotráfico atesta o reconhecimento de que essa é uma modalidade de crime cujo enfrentamento exige necessariamente a participação do poder federal. Afinal, não sendo país produtor de drogas, o Brasil enfrenta tal problema em função da entrada ilegal dessas substâncias através das fronteiras com os países produtores vizinhos. Não foi necessária, portanto, a alteração das atribuições constitucionais de qualquer um dos entes do Estado para que o poder federal pudesse assumir que sua parcela na abordagem da questão do tráfico é decisiva.

O mesmo vale para o crime organizado. Nessa rubrica, excessivamente abrangente e um tanto difusa, está traduzida a resposta a demandas crescentes pelo combate às facções ligadas ao tráfico de drogas, aos grupos de extermínio que, muitas vezes, atuam com o beneplácito de autoridades e a grupos com os mais variados níveis de articulação que assombram, sobretudo, as populações das grandes cidades, através de práticas como extorsão mediante seqüestro, roubos e furtos de automóveis, roubos de carga, roubos a banco, etc. Ainda que com níveis variados de articulação, essas atividades tiveram seu poder disruptivo e agressivo potencializado pela disseminação de uma outra atividade também alvo do combate ao crime organizado: o comércio ilegal de armas.

Também nessa área não foi necessário operar alterações constitucionais para que o Governo Federal ao menos reconhecesse seu papel. Boa parte das armas pesadas que circulam no Brasil são importadas, e as mais leves, produzidas domesticamente, são exportadas antes de reentrar, ilegalmente, para serem vendidas no país. O imperativo de otimizar o controle de portos, aeroportos e demais áreas de entrada no país impôs, quase que naturalmente, a necessidade do poder federal sair da apatia com que tratou ao longo dos anos a questão da segurança. Do mesmo modo, impôs a redefinição, no quadro de seus gastos, da destinação de recursos para a área de inteligência e informação.

Ao longo do período estudado, houve sempre no orçamento federal uma rubrica destinando recursos para a área de inteligência e informação, mas os investimentos eram voltados para órgãos em geral vinculados às Forças Armadas. Definida como uma das subfunções da segurança pública (aquela com o mais modesto volume de gastos, é verdade), a área de inteligência e informação representa a incorporação de uma variável importante por parte do poder federal na formulação de políticas futuras nesse setor.

Sinteticamente, da análise comparativa entre as variáveis que compõem as peças orçamentárias de 1995 a 1999 e aquelas referentes aos três últimos anos de Governo FHC, deve-se destacar quatro pontos: a dissociação da função segurança pública da função segurança nacional, as alterações conceituais das rubricas que compõem a primeira, a importância da inclusão das variáveis (combate ao) crime organizado e (programa) nacional antidrogas e, finalmente, a inclusão da rubrica inteligência e informação na função segurança pública. Esses quatro pontos caracterizam, ao nosso ver, uma alteração mais profunda na abordagem da questão da segurança. Alteração esta da qual eles são uma espécie de reflexo.

Quando, em 1994, assim como algumas vezes nos anos posteriores, reclamava-se pela intervenção do poder federal em algum estado através do uso das Forças Armadas, o que se tinha, na verdade, era a reprodução de uma perspectiva que não dissociava defesa nacional e segurança pública.

Entendia-se a ação estatal na área de segurança como meramente reativa e, o que é pior, identificava-se sua eficácia pela dureza com que respondia de forma armada a alguma perturbação tópica da ordem pública. Ora, ainda que essa seja uma perspectiva que permaneça gozando de algum prestígio junto a setores sociais e políticos mais conservadores, lentamente (talvez muito lentamente) uma concepção de segurança pública mais qualificada, mais fina e, sobretudo, mais compatível com um modelo democrático de redução e mediação de conflitos e produção de ordenamentos legais vem ganhando densidade simbólica e corpo institucional. Para esse processo, o ano de 2000 foi muito importante em função de iniciativas então lançadas.

3. O marco do ano 2000 e seus limites

Não foi somente a alteração das diretrizes de dotação orçamentária que fez de 2000 um ano importante para a política federal em segurança pública. Também o lançamento de três iniciativas confere singularidade àquele que era o segundo ano do segundo mandato de FHC: o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, as criações do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Plano de Prevenção da Violência Urbana – Piaps.

O Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado com a pompa e o estardalhaço costumeiros quando do anúncio de iniciativas supostamente vocacionadas para a solução de grandes problemas nacionais. Nele, estão todos os jargões que habitam o discurso público brasileiro recente, muitíssimo comuns, diga-se de passagem, nas intervenções sobre segurança pública. Cooperação Estado e sociedade civil, articulação com universidades, núcleos de pesquisa e secretarias estaduais, reformas legais e institucionais das mais diversas naturezas. Em pouco mais de trinta páginas estão sumarizadas iniciativas que dão a impressão, mesmo para o crítico mais rigoroso, de que nada ali ficou de fora. As principais medidas a serem tomadas para lidar com alguns dos aspectos mais perturbadores da criminalidade urbana estão sintetizadas em 14 compromissos. O décimo quinto faz menção à questão agrária e à violência rural.

A abrangência, a generalidade e a variedade de frentes cobertas pelo plano evidenciam que o documento representava muito mais uma peça de propaganda ou, talvez, uma sinalização de que o governo federal estava empenhado em mapear o que deveria ser feito no campo da segurança, do que propriamente um plano de ação a ser implementado em curto prazo. Mesmo um Estado livre de problemas orçamentários teria dificuldades de desencadear um número tão grande de medidas voltadas para questões tão complexas. Seria um erro, porém, reduzir tal documento a uma mera peça de retórica.

O documento aponta para uma série de questões que certamente concorrem para o ambiente de horror que aflige, sobretudo, as populações dos grandes centros urbanos. O documento toca nos problemas que fazem das instituições do sistema de justiça criminal ineficazes e, o que é pior, reprodutoras de mecanismos de exclusão e discriminação social. Além disso, destaca como uma das prioridades a criação de mecanismos básicos necessários para a formulação de políticas públicas na área de segurança, o que, decididamente, não existe nem no plano federal nem nos estados. A ênfase na produção de informação, na criação de sistemas integrados de dados, na produção de pesquisas e avaliações de impacto atestam o reconhecimento de que o Estado em seus diversos níveis não dispõe de instrumentos necessários para a formulação de políticas públicas de segurança conseqüentes e que tais instrumentos devem ser criados. Daí, possivelmente, a incorporação da subfunção inteligência e informação no orçamento de segurança pública.

Finalmente, cabe destacar as repetidas menções à necessidade de integração com instâncias da sociedade civil, com órgãos de pesquisa e, principalmente, a centralidade da articulação entre os poderes municipais, estaduais e federal. Essa é, certamente, uma das chaves para o sucesso de quaisquer medidas na área de segurança pública e, ainda que já houvesse tal percepção em vários setores da sociedade, a sua incorporação ao discurso oficial é um dado da maior relevância.

É evidente que os méritos do Plano Nacional estão muito mais no fato de ter captado um conjunto de demandas e diagnósticos formulados pela sociedade do que pela capacidade criativa de seus técnicos. Pode-se dizer mesmo que o anúncio de tais iniciativas foi até um tanto tardio, já que a questão da segurança pública e seus corolários estavam na agenda há bastante tempo. Pode-se dizer que um mandato inteiro havia sido consumido sem que se apresentasse qualquer proposta, por mais incompleta e imperfeita que fosse, de iniciativa federal. Embora o documento seja concluído com uma conclamação para que as palavras fossem abandonadas e se passasse logo para a ação, praticamente nada previsto naquela ambiciosa agenda foi feito nos anos posteriores. Mesmo assim, deve-se reconhecer que, a julgar pelo trabalho de sistematização dos campos a serem abordados e pela direção sugerida pela inclusão de uma série de iniciativas, o trabalho não foi feito por amadores e, simbolicamente, apontou para caminhos a serem tomados futuramente.

Das três iniciativas anteriormente mencionadas, o Fundo Nacional de Segurança Pública é provavelmente o menos sintonizado com as mudanças de abordagem para a segurança pública. Ele foi criado para atender a demandas de investimentos em infra-estrutura e equipamentos das secretarias estaduais de segurança ou suas equivalentes. O uso de seus recursos (voltados para a compra de viaturas para as polícias estaduais, para as guardas municipais e outros equipamentos básicos), bem como o método de repasse, sugere que o Fundo foi muito mais um instrumento de auxílio financeiro de emergência para instituições descapitalizadas do que propriamente um instrumento de ação política e de intervenção planejada.

O Plano de Prevenção da Violência Urbana – Piaps - foi uma intervenção importante do Governo FHC. Atrelado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Piaps é um plano que prioriza iniciativas de prevenção à violência. Para tanto, propõe-se a articular e integrar ações de diversos campos do governo mediante a coordenação de iniciativas de diferentes ministérios e secretarias e pela cooperação desses com agências municipais e locais ligadas ou não às prefeituras.

Também lançado em 2000, o Piaps estabeleceu como áreas para sua intervenção as regiões metropolitanas de Cuiabá, Distrito Federal, Fortaleza, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória. A ênfase das iniciativas foi dada a programas sociais desenvolvidos pelas prefeituras em parceria com as associações comunitárias e grupos locais, com destaque para aqueles que concorriam para a melhoria da qualidade de vida das populações atendidas.

A prioridade da adoção de políticas de prevenção, a definição conceitual dessas políticas como basicamente articuladas à melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento de prefeituras e poderes locais como parceiros privilegiados e mesmo formuladores dos programas fizeram do Piaps certamente a iniciativa mais interessante do Governo FHC. Infelizmente, até onde se sabe, o Plano carece de uma estratégia bem elaborada de avaliação de impacto, o que permitiria as necessárias correções de rota de programas como esse. Ainda assim, do ponto de vista de concepção, o Piaps representou a incorporação de princípios fundamentais para a adoção de políticas de segurança eficazes e democráticas no âmbito federal. Nesse caso específico, cabe destacar o papel de indutor desempenhado pelas agências federais, estimulando as localidades a mapearem seus problemas, organizarem suas demandas e formularem estratégias de intervenção apoiadas pelo programa federal.

Tomadas em conjunto, as três iniciativas aqui apresentadas fazem do ano 2000 um marco, do ponto de vista do Governo Federal. Tal significado é veiculado, sobretudo, por meio de ações que procuram abertamente se alinhar a abordagens inovadoras para o problema da segurança pública. Como veremos mais adiante, muitas dessas iniciativas representam igualmente um desafio à capacidade de gestores e críticos de encontrar instrumentos adequados de monitoramento e avaliação de impacto das medidas implementadas. Por ora, cabe verificar em que medida o discurso oficial pode ser atestado pelo empenho, por parte das autoridades, em dotar recursos suficientes para efetivar na prática o que era assumido como prioritário.

4. A segurança pública em números: os limites da contrapartida orçamentária

Até o presente momento, buscou-se enfatizar a magnitude das alterações de abordagem na área de segurança pública ocorrida ao longo do período de oito anos que coincide com o Governo FHC. Pode-se observar que algumas iniciativas importantes foram levadas a cabo para uma maior qualificação da ação federal no setor. Programas foram lançados e novos conceitos introduzidos, não somente no orçamento, mas na própria definição de políticas e planos de ação. Por outro lado, cabe destacar que essa tendência só é observada a partir do ano 2000. Além disso, é importante perceber que não há propriamente protagonismo do Governo Federal nesse processo, que se deu no âmbito dos estados, dos municípios e, principalmente, foi alavancado pela intervenção incisiva de setores variados da sociedade no debate público.

Rigorosamente, pode-se dizer que o Governo Federal fez pouco mais do que se adequar a uma nova situação que lhe foi imposta pela sucessão permanente de conjunturas de conflagração, e de reação social a elas, através de demandas pela ação do Estado. Mesmo o inegável mérito de ao menos ter se movido para lançar as bases de uma nova abordagem para a questão da segurança no plano federal deve ser encarado com cautela. Afinal, como foi observado anteriormente, já no ano de 1994 os eventos relativos à violência e às intervenções públicas apontavam abertamente para a necessidade de uma redefinição mais orgânica e estruturada do lugar das instituições do poder federal no sistema de justiça criminal brasileiro como um todo. Foi necessário um mandato inteiro e o início do segundo para que as respostas começassem a aparecer. Vejamos, agora, como elas se deram, ao longo desses oito anos, no plano orçamentário.

VARIAÇÃO ANUAL DEFESA NACIONAL – SEGURANÇA PÚBLICA

GRÁFICO 1



TABELA 2

(valores em R\$ de 2002)

	Defesa Nacional (5) e Segurança Pública (6)		Segurança Pública (6)	
	liquidado*	Variação anual real**	liquidado*	Variação anual real**
1995	13.801.183.516,64	0,00	1.355.739.295,02	0,00
1996	12.847.651.315,60	-6,91	1.593.806.775,85	17,56
1997	13.204.416.505,98	-4,32	942.477.365,37	-30,48
1998	13.761.692.474,29	-0,29	1.042.869.530,74	-23,08
1999	13.925.595.997,75	0,90	986.071.764,80	-27,27
2000	13.471.241.750,00	-2,39	1.149.669.141,08	-15,20
2001	14.262.169.441,44	3,34	1.365.804.656,56	0,74
2002	13.741.193.332,00	-0,43	1.124.676.527,00	-17,04

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

* Para o ano de 1999 foi utilizado o valor empenhado

** Toma 1995 como ano-base

Uma primeira aproximação ao histórico do desempenho do Governo FHC na segurança pública, do ponto de vista orçamentário, pode ser feita através dos dados da tabela 2. Tomando o ano de 1995 como base, procuramos verificar as variações ocorridas em cada um dos sete anos subsequentes da “Era FHC”. Na primeira coluna, temos os valores absolutos dos recursos efetivamente utilizados em defesa nacional e segurança pública (atualizados para os valores de 2002). Apresentamos esses números porque a relação segurança pública/defesa nacional será tomada aqui como referência analítica importante. Na terceira coluna, temos os valores referentes aos programas (de 1995 a 1999) e às subfunções (2000 a 2002) de segurança pública especificamente.

Como pode ser observado, no que diz respeito à defesa nacional, embutida aí a segurança pública, a variação em relação a 1995 é sempre negativa, com exceção dos anos de 1999 e de 2001, quando houve pequenas oscilações positivas. Quando tomamos os investimentos em segurança pública especificamente, temos um quadro um pouco diferente. Em 1996, há um acentuado crescimento de gastos no setor, seguido de uma drástica queda no ano seguinte. A partir de então, temos seguidos indicadores negativos, e, apenas em 2001, os valores liquidados se equiparam ao do primeiro ano, para novamente se retraírem no último ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O gráfico obtido dos percentuais contidos na tabela 2 permite uma boa visualização do comportamento dos indicadores orçamentários nos oito anos de Governo FHC.

Como se pode perceber pela comparação das duas linhas, a função defesa nacional apresenta um comportamento mais ou menos estável. As variações são relativamente modestas e, ao fim da série histórica, os recursos liquidados encontram-se quase no mesmo patamar do ano inicial. A linha relativa à segurança pública, porém, apresenta um comportamento errático, com um crescimento e uma queda acentuados nos dois primeiros anos, e oscilações nos demais. No período entre 1999 e 2001, há um crescimento que deixa os valores deste último ano bem próximos aos do ano-base, mas a irregularidade ressurge já na queda observada no último ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

PERCENTUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA EM RELAÇÃO À DEFESA NACIONAL

GRÁFICO 2



TABELA 3

	Parcela da Segurança Pública no total da Defesa Nacional (%)	
	Autorizado	Liquidado
1995	7,99	9,82
1996	12,13	12,41
1997	7,70	7,14
1998	9,08	7,58
1999	7,16	7,08
2000	9,70	8,53
2001	10,19	9,58
2002	9,09	8,18

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Diferentemente do que observamos na função defesa nacional, em se tratando de segurança pública, o ano de 2002 apresenta recursos liquidados bem inferiores aos do primeiro ano da série.

A dissociação da segurança pública da função defesa nacional é por nós encarada como conceitualmente relevante para dimensionarmos a importância da primeira no quadro das políticas públicas implementadas nos oito anos de Governo FHC. Tal dissociação indica o reconhecimento oficial de que um certo entendimento de segurança pública estaria superado ou em vias de sê-lo e, simultaneamente, uma nova formulação, mais especializada e democrática, estaria em vias de ser encampada. É por essa razão que a função defesa nacional funciona como referência importante para a análise da política de segurança dos anos compreendidos entre 1995 e 2002.

Na tabela 3 estão os índices pelos quais podemos verificar se houve um crescimento dos investimentos do Governo Federal em segurança pública, comparativamente ao que foi despendido em segurança nacional. Nossa hipótese inicial era a de que, com o avançar do tempo, o Governo Federal teria dotado maior volume de recursos à área de segurança e o percentual deste em relação ao total destinado à defesa nacional tenderia a crescer².

Entretanto, como se pode observar na tabela 3, os percentuais destinados à segurança pública do pacote maior de segurança nacional giram sempre em torno dos nove pontos percentuais, ora se aproximando mais, ora se distanciando dessa média. Cabe notar, contudo, que, em termos de previsão e execução, nenhum dos anos supera 1996, quando mais do que 12% do total foi destinado a programas de segurança pública. Além disso, cabe perceber que embora a previsão do último ano da série superasse o primeiro, os recursos efetivamente liquidados, percentualmente, nos últimos anos, são inferiores aos dos primeiros dois anos. Esse ponto fica mais facilmente visível à luz do gráfico 2.

²É importante destacar que, para fins comparativos, voltamos a agregar à função defesa nacional os valores destinados à segurança pública dos anos de 2000 a 2002.

A julgar pelo que nos é revelado pelo gráfico 2, são os anos de 1995 e de 1996 (e não aqueles a partir de 2000) os momentos em que, proporcionalmente, a área de segurança teve maior atenção do Governo Federal. Em 1996, o percentual autorizado para segurança pública em relação à defesa nacional foi o mais alto de toda a série. Além disso, o percentual efetivamente liquidado foi ligeiramente superior ao autorizado, ainda tendo como referência a segurança nacional como um todo.

O que os dados até aqui apresentados sugerem? Primeiro, é importante destacar o caráter errático e oscilante dos indicadores orçamentários para segurança pública. Não há qualquer padrão que nos permita sugerir um mínimo de consistência ou regularidade. Os percentuais descem e sobem de forma aparentemente aleatória, o que sugere ser impraticável, ao menos à luz desses dados, discernir qualquer tendência plausível de uma política de segurança federal, ainda que em formação, no que diz respeito à regularidade de dotação e liquidação de recursos. Tal impressão é especialmente decepcionante no que diz respeito ao período a partir de 2000.

Aparentemente, toda a movimentação em torno do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e dos demais programas anteriormente citados não teve como contrapartida um maior volume de investimentos. Pode-se sempre alegar que o comportamento dos indicadores não se restringe à segurança pública (boa parte dos anos foi marcada pela escassez de recursos) e que a escolha metodológica aqui realizada (tomar como referência comparativa os gastos em defesa nacional) concorre para tornar o quadro mais desolador.

Embora seja sabido que ao longo desses oito anos o Estado brasileiro viu cair acentuadamente suas condições de financiamento e gastos sociais, devemos recordar que a área de defesa nacional foi largamente reconhecida como uma das mais afetadas pela penúria financeira, o que a deixa longe de ser uma referência “desfavorável” para mensurarmos o que foi feito, do ponto de vista orçamentário, na área específica de segurança pública. Além disso, manter em vista os dados referentes à segurança nacional é importante em decorrência da relevância das mudanças conceituais implicadas na separação, a partir de 2000, entre segurança nacional e segurança pública.

Há, por outro lado, um fator que deve ser mencionado como potencialmente capaz de minimizar parcialmente a má impressão inicial. Até o ano de 1999, estão arrolados na área de segurança pública gastos que, com as redefinições operadas, são deslocados para outras funções. Esses são os casos, por exemplo, de todos os gastos relativos ao Sistema Penitenciário e aqueles despendidos pelo Governo Federal com o Corpo de Bombeiros. A partir do ano 2000, o primeiro passa para a função direitos da cidadania, enquanto o segundo é alocado em defesa civil. Levando-se em conta que são destinados recursos bem significativos para esses programas, poderíamos supor que, se os reincorporássemos à função segurança pública, as tendências observadas nos últimos três anos de Governo FHC seriam um pouco diferentes e mais favoráveis do que mostramos anteriormente. Ocorre, contudo, que para o tipo de análise que propomos aqui, em que as abordagens conceituais são relevantes, as coisas não são tão simples assim.

Não se trata somente de agregar e desagregar rubricas, e seus respectivos recursos, e comparar o volume de investimentos daí resultante. Ao definir-se segurança pública como uma função autônoma, uma série de gastos, como foi mencionado anteriormente, foram criados. Outros tantos suprimidos e, finalmente, alguns deslocados. No caso específico dos gastos da rubrica Corpo de Bombeiros, o deslocamento aponta para uma melhor definição do papel institucional desse segmento. Se é possível identificar alguma relação entre o trabalho realizado pelo Corpo de Bombeiros e a área de segurança pública, é evidente que ela se dá de forma bastante indireta, não se justificando, assim, a manutenção dos seus gastos em uma função cuja criação está diretamente atrelada ao esforço de melhor defini-la.

Mais ambíguo é o caso do sistema penitenciário. Tem crescido, nos últimos anos, as pressões para que o poder federal atue mais consistentemente neste campo. Além disso, este é um sistema claramente pertencente ao sistema de justiça criminal como um todo. Sendo assim, ele tanto poderia migrar para a função a que foi destinado como permanecer na esfera da segurança pública. Para

o fim da presente análise, optamos por obedecer à normatização seguida no orçamento e não incorporar os valores alocados para o sistema penitenciário à função segurança pública. Vale observar que, se a reincorporação fosse realizada, as tendências aqui apontadas não se alterariam. Dada a relevância da questão penitenciária, dedicaremos algumas linhas a esse assunto adiante.

Feitas as observações precedentes, cabe observar um pouco melhor quais tendências se apresentam a partir do ano 2000. Se parece claro que as mudanças veiculadas como uma espécie de marco zero não são respaldadas pelos números orçamentários, devemos, ainda assim, observar quais as tendências desse período, que praticamente coincide com o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Dentre as subfunções da segurança pública, uma merece atenção especial: “informação e inteligência”.

Ao longo dos últimos anos, uma das dificuldades recorrentemente apontadas para a formulação de políticas de segurança pública é a não disponibilidade de bases de dados com informações precisas e comparáveis entre si. Do mesmo modo, a ausência de sistemas padronizados de informação inviabiliza a cooperação e a atuação conjunta das instituições policiais. Com isso, as polícias dos vários estados não se articulam entre si, assim como as instituições estaduais não cooperam com as federais. É evidente que essa é uma tendência alimentada por culturas institucionais fechadas, hostis a inovações, refratárias a ações conjuntas e à absorção de métodos modernos de atuação. Esse perfil, contudo, só reforça a centralidade do investimento em mecanismos que quebrem resistências e tornem mudanças radicais inexoráveis. Esse é o caso da área de inteligência e informação.

Até o ano de 1999, havia na subfunção segurança pública as rubricas “desenvolvimento de ações de caráter sigiloso” e “sistema de processamento de dados”. Comparar tais programas à subfunção “informação e inteligência”, no entanto, seria um erro. Essa última abarca, ao menos em tese, uma série de iniciativas que vão além do mero trabalho policial.

Deve incluir a realização de pesquisas voltadas para a aplicação de métodos inovadores, criação de sistemas de informação, pesquisas de vitimização de âmbito nacional e uma variedade enorme de iniciativas voltadas para o acúmulo de dados e de massa crítica, fundamentais para a formulação de políticas.

Na tabela 4 temos os dados referentes à subfunção “informação e inteligência”, desde sua criação como campo da segurança pública, em 2000.

TABELA 4
SUBFUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA -2000/2002

Participação no total da função de Segurança Pública (%)			
Subfunções	2000	2001	2002
Policiamento (181)	54,86	55,10	51,16
Defesa Civil (182)	45,00	44,56	48,49
Informação e Inteligência (183)	0,14	0,34	0,35
Parcela liquidada dos recursos autorizados (%)			
TOTAL DOS PROGRAMAS	84,96	93,50	84,08
Policiamento (181)	79,02	92,30	80,53
Defesa Civil (182)	93,75	95,33	88,29
Informação e Inteligência (183)	49,29	65,73	71,77

Fonte: Siafi/STN – Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Os baixíssimos percentuais da subfunção “informação e inteligência”, em relação às demais que compõem o campo da segurança pública, não seriam o suficiente para considerar que, uma vez reconhecida amplamente a importância de investimentos nesse setor, o Governo FHC não lhe deu a devida atenção. Ao verificarmos, porém, o percentual de recursos liquidados em relação aos autorizados, podemos perceber nitidamente que, ano após ano, essa foi a área mais atingida pela não liquidação de recursos.

GRÁFICO 3
INVESTIMENTOS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO – 1995/2002
(em R\$ milhões)



Embora a tendência seja para uma aproximação crescente entre os valores autorizados e os liquidados, ainda assim foi ali onde a discrepância entre ambos foi maior, o que, a princípio, parece sugerir que a atenção ao setor foi menor do que aquela dada a outros campos.

Como vemos, os números orçamentários não são muito favoráveis ao Governo FHC na área de segurança pública. No entanto, é importante ressaltar que no bojo das redefinições do campo da segurança e da natureza das intervenções do governo muitas alterações podem ocultar iniciativas decisivas. Basta lembrar que a maior parte das iniciativas implementadas no âmbito do Piaps é de natureza diversa daquelas que estão, hoje, orçadas na função segurança pública. Desse modo, embora tenham um papel importante em um complexo mais abrangente de iniciativas voltadas para a melhoria da segurança e para a redução da violência urbana, os recursos ali despendidos não aparecem nos cálculos aqui apresentados.

São vários os casos de programas e iniciativas fortemente atreladas à segurança pública que se encontram em outras funções. Tomemos uma delas, a questão do sistema penitenciário, para alguns breves comentários.

Os problemas do sistema penitenciário têm sido alvo de preocupação crescente nos meios governamentais e não-governamentais. A criação de penitenciárias federais e a ajuda do Governo Federal aos governos estaduais nesse setor são objeto de discussões acaloradas. Não é o caso de descermos aos detalhes das intervenções públicas nessa área. Cabe observar apenas que, já em 1995, aparecem, entre os programas de segurança pública orçados, iniciativas voltadas para a reestruturação do sistema penitenciário e de ressocialização e profissionalização de detentos. Para o ano de 1998, estavam previstos cerca de R\$ 150 milhões (em valores correntes) para a implantação de penitenciárias federais no então chamado Projeto Zero Déficit. Nenhum centavo, porém, foi liquidado para esse fim. A partir do ano 2000, os recursos voltados para o sistema penitenciário e para detentos são deslocados da função segurança e passam a aparecer em Direito da Cidadania. Para observar o desenrolar dos investimentos nesse campo, isolamos os programas que lhe são pertinentes e obtivemos os resultados apresentados no gráfico 3.

Como pode ser observado pela variação anual com base no ano de 1995, embora a linha referente a recursos liquidados esteja, em geral, bem abaixo daquela relativa a recursos autorizados e haja uma evidente oscilação ao longo do período, não se pode negar que a partir do ano 2000 os indicadores estiveram sempre em patamares bem mais altos do que aqueles encontrados no ano-base.

Não dispomos de espaço suficiente para uma análise interna desse universo específico. Por isso, restringimo-nos a destacar que estão embutidos nesses valores programas que vão desde o investimento em infra-estrutura a programas de ressocialização, passando por criação de sistemas de processamento de dados, programas educacionais, etc. A consistência da intervenção federal nesse campo específico, porém, só será passível de melhor avaliação a partir dos rumos a serem tomados pelo governo que sucede a era FHC.

5. Conclusão

A partir do que foi apresentado, como devemos avaliar o desempenho do Governo FHC, em seus oito anos, no que diz respeito à segurança pública? A resposta a essa questão não é das mais fáceis e exige prudência. Em primeiro lugar, é bom repetir que o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso coincidiu com o surgimento e/ou amadurecimento de uma série de demandas concernentes à segurança pública, dentre as quais cabe destacar os intensos debates, em curso ainda hoje, sobre a pertinência e a natureza da participação do poder federal nesse setor. Sendo assim, é crucial que qualquer análise crítica seja suficientemente cuidadosa para situar conjuntural e historicamente as iniciativas tomadas. Alterações conceituais importantes foram feitas e se configuram claramente como uma espécie de aplainação de terreno para investidas subsequentes mais audaciosas. Por outro lado, é inegável que tal iniciativa foi assumida pelo governo com um certo atraso. É louvável que o Governo Federal tenha buscado se ajustar a demandas formuladas socialmente, mas é inegável que, no caso da segurança pública, o Governo FHC foi mais lento do que poderia ser, mesmo levando-se em conta todas as dificuldades enfrentadas.

Se é aceitável indicar que a reação do governo foi razoavelmente sensível a uma parte das demandas pelas redefinições de compromisso do poder federal na segurança, é inegável que tal virtude não encontra uma contrapartida facilmente identificável nos dados orçamentários. Ao contrário, se tomamos a área de defesa nacional, que reconhecidamente recebe pouca atenção do governo, como referência, ainda assim temos tendências claramente desfavoráveis às iniciativas na área de segurança pública. Isso reforça a impressão de que, ao fim e ao cabo, pouco foi feito nesse setor. Essa impressão prevalece independentemente de quaisquer considerações adicionais. No entanto, é imperativo fazê-las.

Um dos corolários da redefinição do conceito de intervenções públicas voltadas para melhorar as condições de segurança é o alargamento dos campos de atuação passíveis de serem aí elencados.

Isso é especialmente perceptível na formulação do Piaps, pelo qual os investimentos nas mais diversas áreas que concorrem para a melhoria da qualidade de vida são reconhecidos como iniciativas voltadas para a questão da segurança e para a prevenção da violência urbana. Ora, se tal procedimento é pertinente, devemos reconhecer que as variáveis envolvidas são muito mais amplas do que aquelas listadas especificamente na função segurança pública. Isso é verdade, mas, por outro lado, devemos nos proteger dos riscos de ampliar de tal modo a abrangência a ponto de perdermos a especificidade desse campo em relação ao conjunto mais amplo das políticas sociais. Daí ser necessário ao analista combinar inventividade com prudência, de modo a não estreitar demais o universo concernente à segurança pública nem, por outro lado, alargá-lo em demasia. Devemos aprender como alcançar algo próximo de um ponto ótimo. Vejamos, para finalizar, algumas observações orientadas para que, futuramente, possamos alcançá-lo.

No âmbito da prevenção e das iniciativas mais gerais com este fim, o poder federal deve ser encarado como um instrumento indutor de políticas que necessariamente serão concebidas e implementadas nos âmbitos municipal e estadual. Sendo assim, é importante acompanhar o apoio dos governos vindouros a iniciativas com esse perfil sem, contudo, considerar que elas podem justificar ou compensar a negligência em outras áreas mais diretamente afetadas à questão da segurança pública.

É importante não perder de vista as questões mais diretamente atreladas à segurança pública de um ponto de vista institucional e, entre essas, aquelas referentes às instituições efetivamente da alçada do Governo Federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária, etc.). Acreditamos que, por ora, o foco privilegiado de intervenção do poder federal deve estar no investimento em qualificação e na reforma das instituições que fazem parte do sistema de justiça criminal, sempre respeitando os limites constitucionais e guardando o espírito de cooperação com os poderes estaduais e locais. É possível, também, fazer melhor uso dos recursos das Forças Armadas, sobretudo nas áreas de fronteira e nos espaços de entrada e saída do país, como portos, rodovias e aeroportos.

Certamente, cabe ao poder federal um esforço voltado para a criação de um sistema de armazenamento de informações padronizado nacionalmente, de modo que se possa efetivamente dar início a uma política de segurança pública pautada pela inteligência, pela investigação e pela cooperação entre os diversos órgãos. As barreiras para se desencadear tal processo são enormes e têm caráter político e corporativo. Cabe ao poder federal, já tardiamente, é bom frisar, coordenar essa iniciativa de modo a remover todos os empecilhos e as resistências. É evidente que, uma vez deslanchada essa iniciativa, os órgãos federais desempenharão papel decisivo também na sua rotina de funcionamento.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à distribuição ecológica da segurança e da violência. As demandas pela intervenção do poder federal derivam, basicamente, dos processos observados em algumas das principais metrópoles brasileiras. Isso não deve induzir-nos a negligenciar a gravidade das violações dos direitos das populações do campo. Também aí o governo federal deve adotar uma postura de colaboração com os poderes locais constituídos e com as instâncias de representação e defesa dos interesses das populações mais vulneráveis à violência.

Os oito anos de Governo FHC foram um período de duro aprendizado para lideranças e gestores, como, também, para analistas e críticos. Optamos presentemente pela prudência, destacando os deslocamentos conceituais e as redefinições operadas na abordagem do problema da segurança. Acatamos as categorias utilizadas na elaboração do orçamento, tentando indicar as implicações dessa escolha. Há uma extensa agenda a ser cumprida pelos governos vindouros e demais envolvidos na questão. Caberá aos novos governantes avançar no que foi feito nesse período. Que fique claro: há muito o que fazer.