

O PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Samira Bueno¹

Os episódios recentes no campo da segurança pública no Brasil apontam para um cenário de fragilidade institucional e crescimento das diversas modalidades de crimes violentos, em especial o homicídio doloso. Para citar alguns exemplos: a crise no sistema prisional e a guerra entre facções criminosas que vieram a público com uma série de decapitações; a greve da Polícia Militar do Espírito Santo; a reversão dos indicadores de um dos principais programas de redução da violência letal do país, o Pacto pela Vida; e o colapso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro são apenas algumas das evidências de que o modelo de segurança pública brasileiro falhou em garantir segurança e cidadania à população.

Nesse contexto de crise, uma característica marcante do modelo organizacional da segurança pública no país tem sido a falta de coordenação de um projeto nacional com foco na redução dos crimes violentos, em especial os crimes contra a vida. A omissão do governo federal por décadas em relação ao tema, o modelo bipartido de organização policial e as dificuldades inerentes ao pacto federativo resultaram em um quadro de baixa capacidade de indução e coordenação governamental, no protagonismo das Unidades Federativas (UFs) na implementação das políticas públicas de segurança e na indefinição do papel dos municípios na área, que só se tornou objeto de reflexões mais sistêmicas nos últimos quinze anos (Peres e Bueno, 2013).

Esse cenário diferencia-se bastante do observado em outras políticas públicas com a redemocratização do país nos anos 1980. Isto porque, ao longo dos anos 1990 e 2000, as áreas da saúde e educação viveram mudanças estruturantes no sentido de sua sistematização e controle de seu financiamento, o que possibilitou a coordenação e a indução de políticas públicas. É forçoso reconhecer que ainda há muito que avançar em ambas as áreas, porém, também é possível destacar pontos de acerto e formas de operacionalização que caminharam no sentido de dar maior transparência e controle ao recurso público. Na educação, a reforma iniciada na década de 1990, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e que continuou nos anos 2000, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inovou, ao criar um sistema de fundos para repasses entre as três esferas de governo. Já no caso da saúde, o formato de repasses fundo a fundo foi estabelecido desde o início da década de 1990 (Peres *et al.*, 2014).

No caso da segurança pública, não existe a operacionalização de repasses fundo a fundo entre o governo federal e as demais esferas federativas; o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) não

1. Diretora Executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). E-mail: <sbueno@forumseguranca.org.br>.

conta com recursos vinculados, como nas áreas de educação e saúde; e não existe uma lei orgânica ou sistematização de competências entre União, estados e municípios, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei nº 8.080/1990² na saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A autonomia dos estados é muito maior nessa área relativamente às outras, bem como os orçamentos, ainda que boa parte dos recursos fique restrita ao pagamento dos salários das polícias.

Diante desse quadro, o protagonismo do governo federal no fomento à cooperação intergovernamental e no aprimoramento dos mecanismos de operacionalização de repasses e padronizações contábeis mostra-se fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e eficientes, e coloca-se como eixo central para a implementação de uma política nacional de segurança pública. No entanto, como bem destaca acórdão produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e divulgado em abril de 2017:

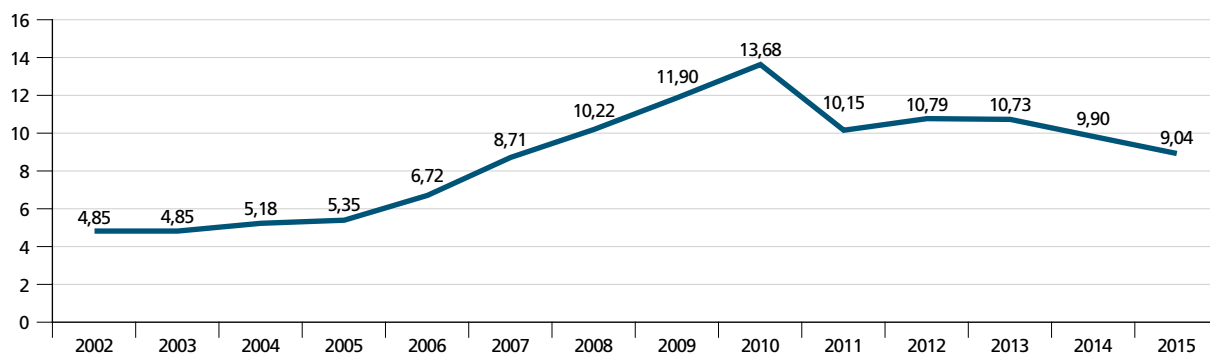
quanto aos estudos comparativos realizados com políticas e planos nacionais de outras sete áreas temáticas, observou-se que, em todas elas, o termo “política nacional” consta entre as áreas de competência do respectivo ministério (item 164 deste relatório). Entretanto, na área de segurança pública, não se observou essa prática, ou seja, entre as competências do Ministério da Justiça e Segurança Pública, elencadas no art. 1º do Decreto 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, não consta a “política nacional de segurança pública”. Embora sua formulação esteja prevista no ordenamento jurídico nacional desde 1990 (Decreto 98.936), nunca existiu documento ou norma intitulado oficialmente “Política Nacional de Segurança Pública”, isto é, nunca houve uma Política Nacional de Segurança Pública formalizada (Brasil, 2017, p. 91).

De fato, a entrada da União no tema da segurança pública ocorreu de modo bastante tardio, inaugurado pela criação da então Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública em 1997, atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Ações mais estruturadas passaram a ser implementadas a partir do início dos anos 2000, quando a Senasp criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começava a assumir na esfera federal. O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação do governo federal com estados e municípios (Soares, 2007), mas correspondeu menos a uma política pública formulada com um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise.³ O gráfico 1 apresenta a evolução das despesas com a função segurança pública por parte da União, que aumentaram consistentemente entre 2002 e 2010, auge de implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), iniciado em 2008 na gestão do presidente Lula. A partir de 2011, os recursos voltaram aos patamares de gasto de 2008 e 2009, e, no ano de 2015, foram gastos R\$ 9 bilhões com a área.

2. Disponível em: <<https://goo.gl/oYFK7i>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

3. O PNSP foi divulgado pelo Ministério da Justiça (MJ) apenas após o sequestro do ônibus 174, episódio no qual um jovem sobrevivente da chacina da Candelária fez diversas pessoas de refém em um ônibus no Rio de Janeiro, e, em uma ação desastrosa da polícia, acaba com a morte do criminoso e de uma refém (Soares, 2007).

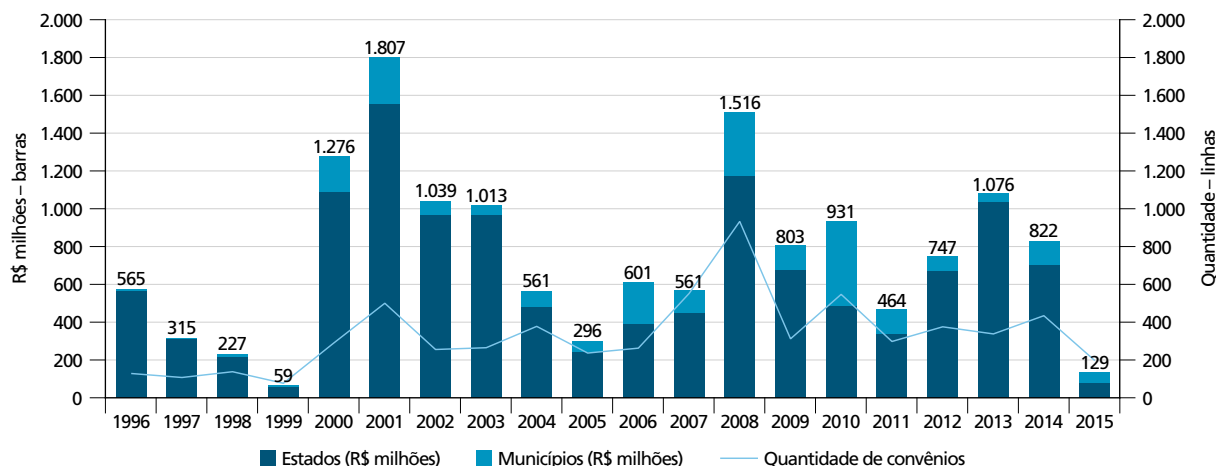
GRÁFICO 1
Evolução das despesas realizadas com a função segurança pública: União (2002-2015)
 (Em R\$ bilhões constantes de 2015)



Fonte: Peres, Bueno e Tonelli (2016).

Apesar do expressivo volume de recursos gasto com a área nos últimos anos pela União, verifica-se que o volume de convênios e o valor repassado a estados e municípios reduziram substancialmente nos últimos anos, conforme gráfico 2. O ano de 2015 apresentou o segundo menor valor de repasse para estados e municípios da série histórica iniciada em 1996, com valor superior apenas aos R\$ 59 milhões dispendidos em 1999.

GRÁFICO 2
Convênios do MJ: despesas empenhadas por ano, conforme ente federativo, e quantidade total de convênios firmados
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Justiça.

Obs.: Despesas em valores de 2015 (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA).

Esse movimento é reflexo da crise fiscal que assola o país, mas também evidencia algumas das prioridades assumidas pelo MJ nos últimos anos. A tabela 1 apresenta a execução orçamentária do MJ entre 2006 e 2015 por órgão/unidade orçamentária. Considerando o último ano disponível,

verifica-se que, do total de recursos implementados pelo ministério, 50% foram destinados à Polícia Federal, 31% à Polícia Rodoviária Federal e 6% foram utilizados para gestão da máquina. As principais fontes de recursos relacionadas ao apoio à implementação de ações nos estados e municípios – o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e o FNSP – representam, respectivamente, 2% e 3% do volume de recursos gastos pelo órgão. É de se destacar também o fato de que houve um aumento de 15% na execução orçamentária do MJ em dez anos, mas redução de 49,2% nos valores do Funpen e de 35,2% no FNSP.

TABELA 1

Execução orçamentária do MJ por órgão/unidade orçamentária/GND

(Em R\$ milhões constantes de 2015)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variação (%)
<i>MJ</i>	9.797,55	11.483,45	12.904,39	13.164,44	13.708,50	12.744,33	13.143,62	13.260,11	12.479,54	11.285,70	15,2
MJ – Administração Direta	343,64	431,12	2.168,90	2.350,54	2.672,67	1.704,09	1.769,74	1.765,53	1.345,68	731,70	112,9
Departamento Polícia Rodoviária Federal	2.977,82	3.178,41	3.019,91	3.303,65	3.452,40	3.461,78	3.425,97	3.643,06	3.599,21	3.466,00	16,4
Departamento Polícia Federal	4.431,76	4.952,92	5.642,50	5.796,84	5.719,03	5.510,68	5.167,27	5.666,26	5.817,55	5.623,30	26,9
Funai	399,83	465,01	509,92	578,78	614,67	634,70	628,12	670,91	598,41	539,80	35,0
Funpen	521,48	330,79	352,11	150,84	127,10	120,39	519,36	392,75	354,60	265,00	-49,2
FNSP	582,81	1.375,95	494,23	319,39	291,45	350,88	463,98	429,37	400,31	377,40	-35,2
Fundo Nacional Antidrogas	-	-	-	-	-	22,18	86,68	190,19	212,71	150,30	577,7
Outros	540,20	749,25	716,81	664,39	831,18	939,63	1.082,50	502,03	151,07	132,20	-75,5

Fonte: Execução orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

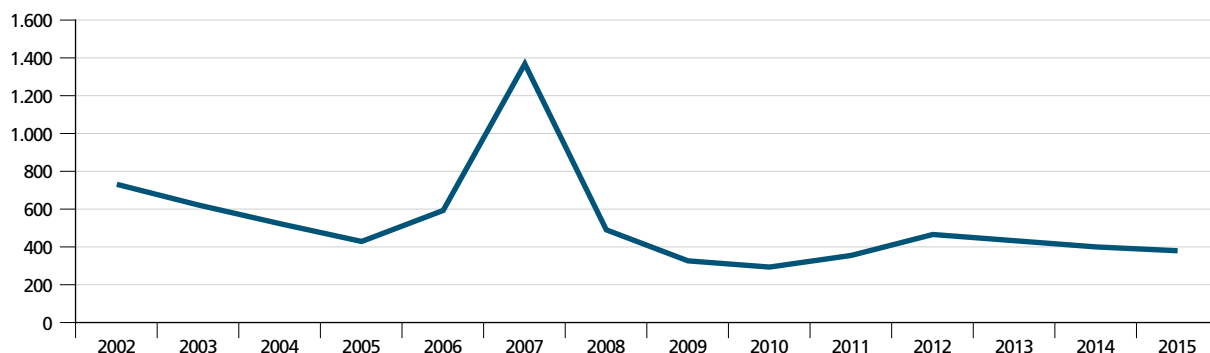
Obs.: 1. Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

2. (-) = Fenômeno inexistente.

O FNSP foi criado em 2000 e significou um passo importante no fomento à cooperação intergovernamental nas seguintes áreas prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, treinamento e capacitação profissional, reequipamento das polícias estaduais e implantação de programas de policiamento comunitário (Costa e Grossi, 2007).

O gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos do FNSP entre 2002 e 2015. O auge dos recursos do fundo dá-se em 2007, com R\$ 1,3 bilhão disponível. Este é um período de significativa injeção de recursos por parte do governo federal na área da segurança pública, e a redução nos anos subsequentes até 2010 dá-se em função da implementação do Pronasci, cujo orçamento não estava alocado no fundo.

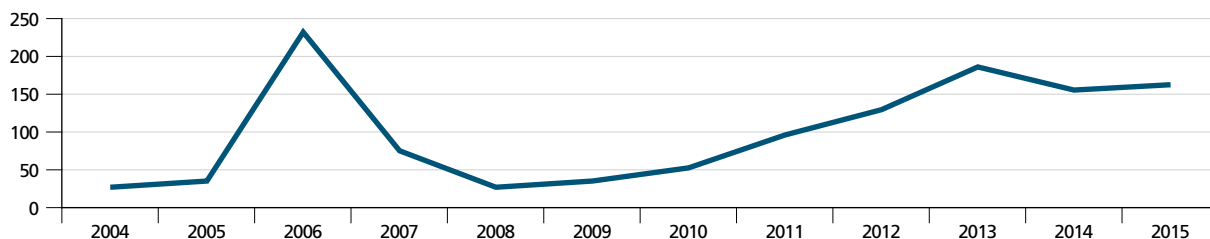
GRÁFICO 3
Execução orçamentária do FNSP
 (Em R\$ milhões constantes de 2015)



Fonte: Peres, Bueno e Tonelli (2016).
 Obs.: Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

Nos anos mais recentes, o FNSP vai sendo paulatinamente esvaziado, atingindo o valor de R\$ 377 milhões em 2015, redução de 48% ante os valores de 2002. Em paralelo a este processo, em 2004 é criada a Força Nacional de Segurança Pública, um programa de cooperação criado pelo governo federal que mobiliza profissionais de segurança pública dos estados. Estes profissionais ficam à disposição da União no Distrito Federal e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal. A Força Nacional funciona como uma espécie de “polícia” a serviço do governo federal e é deslocada para os estados em casos de crises e calamidade pública, desde que solicitado pelo Executivo estadual. Segundo dados do MJ, no ano de 2015, 1.446 profissionais estavam mobilizados pela Força Nacional de Segurança Pública com custo estimado em R\$ 162 milhões.

GRÁFICO 4
Execução orçamentária da Força Nacional de Segurança Pública
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
 Obs.: Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados neste artigo oferecem um panorama do financiamento da segurança pública por parte da União nos últimos anos. Verifica-se que é a partir do início do anos 2000, com a criação do I PNSP e do FNSP, que ações mais sistêmicas passam a ser incluídas na agenda do MJ.

Neste período, observa-se um incremento nos valores repassados a estados e municípios por meio de convênios, a criação da Força Nacional de Segurança Pública, um breve período de bonança com a implementação do Pronasci, entre outros. Mas a análise da série histórica demonstra também que, se a criação do FNSP representou um passo importante no fomento à cooperação intergovernamental e a possibilidade de indução de ações por parte da União nos estados e municípios, à medida que os recursos foram ficando escassos, ele foi sendo esvaziado. A Força Nacional de Segurança Pública, cujo orçamento equivale à metade do orçamento do fundo, firmou-se como prioridade da atuação do MJ em anos recentes e passou por um crescimento expressivo com o aumento de contingente em 2016, bandeira do então ministro da Justiça, Alexandre de Moraes.⁴ Ainda não se tem clareza do impacto, em termos econômicos, que essa medida ocasionou, mas o aumento desta força policial em relação a 2015, cujos dados estão disponíveis, implica um aumento substantivo dos recursos que não parecem estar disponíveis.⁵

De modo complementar, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal foram sendo fortalecidas e ganharam prioridade no orçamento do MJ. É inegável o fundamental papel que ambas as forças desempenham no Brasil hoje, mas sua manutenção não deveria ocorrer em detrimento das iniciativas de cooperação intergovernamental com estados e municípios.

Ao fim e ao cabo, o Brasil permanece sem uma política nacional de redução de homicídios, como se 60 mil assassinatos anuais não fossem o suficiente para colocar o tema na prioridade de número um do governo. A julgar pelas tendências verificadas, os recursos destinados à indução de ações seguem sem força e caberá aos estados a implementação de toda e qualquer ação com foco na manutenção da segurança pública. A questão é se é possível alcançar resultados diferentes sem um protagonismo da União no processo de coordenação. Infelizmente a experiência mostra que não, e que seguiremos contando nossos mortos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Segunda etapa de avaliação da governança e da gestão da segurança pública (IGOVSEG II)**. TC 020.481/2016-0. Sessão Ordinária de 26/4/2017. Brasília: TCU, 2017.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, v. 1, p. 6-20, 2007.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *In*: MINGARDI, G. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. 1. ed. São Paulo: FPA, 2013. v. 1, p. 125-144.

4. A Medida Provisória nº 737, de 6 de julho de 2016, permite que policiais militares e bombeiros militares dos estados e Distrito Federal inativos há menos de cinco anos possam compor a Força Nacional de Segurança Pública.

5. A proposta do então ministro da Justiça era a de aumentar o efetivo da Força Nacional para 7 mil homens. Mais informações em: <<https://goo.gl/CgHEXS>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

PERES, U. D. *et al.* Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 132-153, 2014.

PERES, U. D.; BUENO, S; TONELLI, G. M. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

