

TEXTOS PARA DEBATE Nº 02

O NOVO  
**SISTEMA**  
ÚNICO DE  
**SEGURANÇA**  
PÚBLICA

QUESTÕES SOBRE O FINANCIAMENTO  
DA SEGURANÇA PÚBLICA



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

VIDAS E NÚMEROS QUE IMPORTAM!





# O NOVO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

---

QUESTÕES SOBRE O FINANCIAMENTO  
DA SEGURANÇA PÚBLICA



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

*VIDAS E NÚMEROS QUE IMPORTAM!*

SÃO PAULO | MAIO DE 2019

## Ficha Institucional

---

### Conselhos

#### Conselho de Administração *Presidente de Honra*

Elizabeth Leeds

#### *Presidente*

Marlene Inês Spaniol

#### *Conselheiros*

Arthur Trindade Maranhão Costa  
Cássio Thyone A. de Rosa  
Cristiane do Socorro Loureiro Lima  
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira  
Elisandro Lotin de Souza  
Isabel Figueiredo  
Jésus Trindade Barreto Jr.  
Paula Ferreira Poncioni  
Roberto Maurício Genofre  
Thandara Santos

#### *Conselho Fiscal*

Edson M. L. S. Ramos  
Sérgio Roberto de Abreu  
Sílvia Ramos de Souza

### Equipe Executiva

#### *Diretor Presidente*

Renato Sérgio de Lima

#### *Diretora Executiva*

Samira Bueno

#### *Coordenador de Projetos*

David Marques

#### *Equipe Técnica*

Isabela Sobral  
Marina Pinheiro  
Dennis Pacheco (estagiário)  
Talita Nascimento (estagiária)  
Eduardo Truglio (estagiário)

#### *Equipe Administrativa*

Débora Lopes  
Elaine Rosa  
Sueli Bueno

#### *Consultora*

Cristina Neme

## Ficha Técnica do Projeto

---

### *Supervisão*

Renato Sérgio de Lima

### *Coordenação de Pesquisa*

Ursula Dias Peres  
Samira Bueno

### *Pesquisadores*

Lauana Simplício Pereira  
Gabriel Marques Tonelli

### *Apoio e Revisão de Texto*

Talita Nascimento

### *Assessoria de Comunicação*

Análítica Comunicação

### *Projeto Gráfico*

Seepix

### Catálogo na Publicação (CIP)

#### Ficha Catalográfica elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública

---

O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. /

Organizador: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.  
São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.  
52 p.

ISBN 978-85-67450-13-1

1. Administração Pública. 2. Sistema Único de Segurança Pública. 3. Finanças públicas. 4. Financiamento público. 5. Segurança Pública – Brasil. I. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

# Sumário

---

Introdução .....	7
<b>PARTE 1</b>	
<b>Panorama do financiamento da Segurança Pública no Brasil no período 2002 a 2017 .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Evolução das Receitas municipais, estaduais e da União no período 2002-2017 .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Evolução dos gastos com Segurança Pública no período 2002 a 2017 .....</b>	<b>14</b>
<b>PARTE 2</b>	
<b>Novas institucionalidades na política de Segurança Pública: O Sistema Único de Segurança Pública, seus mecanismos de coordenação e indução e nova fonte de recursos .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Nova arquitetura institucional: O SUSP, sua composição, estrutura e funcionamento .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Novos recursos e regras de financiamento para a Segurança Pública .....</b>	<b>36</b>
<b>PARTE 3</b>	
<b>Dificuldades e desafios para o novo governo na construção de uma política de segurança pública .....</b>	<b>37</b>
<b>Considerações finais .....</b>	<b>41</b>

## Relação de Gráficos

---

<b>Gráfico 1:</b> Total de Receitas (soma de Receitas Correntes e de Receitas de Capital) e sua percentagem de representação no total, para a União, a soma dos Estados e a soma dos Municípios, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>10</b>
<b>Gráfico 2:</b> Receitas (soma de Receitas Correntes e de Receitas de Capital) da União, da soma dos Estados e da soma dos Municípios, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>10</b>
<b>Gráfico 3:</b> Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>15</b>
<b>Gráfico 4:</b> Despesas declaradas dos municípios, conforme faixa populacional, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>18</b>
<b>Gráfico 5:</b> Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, conforme categoria econômica, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>25</b>
<b>Gráfico 6:</b> Despesas empenhadas e quantidade de convênios do Ministério da Justiça, conforme ente federativo, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA) .....	<b>26</b>
<b>Gráfico 7:</b> Gastos dos estados com pessoal militar (2006-2017). Em % da receita corrente líquida – RCL .....	<b>45</b>

# Relação de Quadros

---

<b>Quadro 1:</b> Receitas da União, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	<b>11</b>
<b>Quadro 2:</b> Receitas somadas das Unidades Federativas, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>11</b>
<b>Quadro 3:</b> Receitas totais brutas, Unidades da Federação, 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>12</b>
<b>Quadro 4:</b> Receitas somadas dos Municípios, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>14</b>
<b>Quadro 5:</b> Despesas dos estados com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>16</b>
<b>Quadro 6:</b> Média per capita das despesas declaradas dos municípios, conforme faixa populacional, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ 1,00. Em valores de 2018 (IPCA).....	<b>19</b>
<b>Quadro 7:</b> Despesas empenhadas conforme os programas do Ministério da Justiça, agrupados por tema, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>20</b>
<b>Quadro 8:</b> Despesas empenhadas pelos fundos vinculados ao Ministério da Justiça, entre 2002 e 2018. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	<b>22</b>
<b>Quadro 9:</b> Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e pelos convênios do Ministério da Justiça, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	<b>27</b>
<b>Quadro 10:</b> Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança e pela Força Nacional de Segurança Pública, entre 2006 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA). .....	<b>28</b>
<b>Quadro 11:</b> Número de operações e efetivo mobilizado - Força Nacional de Segurança Pública .....	<b>29</b>
<b>Quadro 12:</b> Força Nacional de Segurança Pública - Despesas com diárias .....	<b>29</b>
<b>Quadro 13:</b> Despesas empenhadas pelo Ministério da Justiça com as Polícias Federal e Rodoviária Federal em relação ao orçamento do órgão entre 2010 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	<b>30</b>
<b>Quadro 14:</b> Recursos para o FNSP (em % de arrecadação de cada modalidade de loteria) .....	<b>37</b>
<b>Quadro 15:</b> Taxa de variação da despesa com servidores ativos e inativos, períodos selecionados entre 2006 e 2018, por Unidade da Federação .....	<b>44</b>

# Introdução

---

O acelerado crescimento da violência e a incapacidade do Estado em promover políticas de controle da criminalidade alçaram a discussão sobre segurança pública às principais preocupações da sociedade brasileira<sup>1</sup>, colocando o tema como central no debate eleitoral de 2018.

Via de regra, as discussões sobre políticas e estratégias para redução da violência passam por propostas legislativas de endurecimento penal e pelo fortalecimento de políticas com foco na ampliação do encarceramento, tidas como possível resposta à impunidade. As principais medidas já adotadas para o enfrentamento da violência, tanto em matéria de lei penal como as políticas do Executivo se deram de forma reativa, a partir de algum episódio que chocou a opinião pública<sup>2</sup>. Este caráter reativo, somado à histórica falta de planejamento e gestão na área da segurança pública, fez com que pouca prioridade fosse dada, nas últimas décadas, à melhoria da capacidade institucional das Polícias Judiciária e Científica para modernização da investigação e de produção de provas, ou ao fortalecimento da articulação intersetorial e interfederativa para aprimorar a coordenação e a governança, comprometendo o resultado das políticas públicas.

Em meio a esse contexto, a política de combate às drogas adotada pelo Estado brasileiro, baseada na redução da oferta, têm levado a uma espiral de violência, que acabou por promover o aumento da influência das facções criminosas envolvidas no tráfico (CARNEIRO, 2009). Neste processo, os homicídios cresceram vertiginosamente e o crime organizado se expandiu, sem que as polícias fossem capazes de fazer frente aos novos desafios (IPEA, FBSP, 2018; FELTRAN, 2011). O resultado, como todos sabemos, são prisões dominadas por facções criminosas e a paulatina perda, por parte do Estado, do monopólio da violência (ADORNO, DIAS; 2014).

Como agravante, mais de 30 anos após a Constituição Federal de 1988, ainda não foi regulamentado o artigo 32 da CF, que trata das atribuições concorrentes entre União, Estados e Municípios, e tampouco o parágrafo sétimo do artigo 144 da CF, que dispõe sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública no país (COSTA, LIMA; 2014). Como resultado, trava-se uma enorme disputa entre as diferentes agências do sistema de justiça criminal sobre quem faz o que, e o Governo Federal segue com baixíssima capacidade de indução e coordenação, ainda que disponha de mais recursos financeiros que os Estados e municípios.

---

<sup>1</sup> Pesquisa Datafolha de setembro de 2018 indicou que saúde e segurança pública eram as principais preocupações do eleitor brasileiro. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/para-eleitores-saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-do-pais.shtml>

<sup>2</sup> Para citar alguns exemplos, a mudança na lei de crimes hediondos ocorreu após o assassinato da atriz Daniela Perez, morta pelo ator que fazia seu par romântico em uma novela da Globo. Sua mãe, a novelista Gloria Perez, coletou 1,3 milhão de assinaturas garantindo que o Congresso votasse e aprovasse em 1994 uma emenda popular que tornou homicídio qualificado crime hediondo. O crime de tortura foi tipificado e tornado inafiançável após o episódio conhecido como Favela Naval, que veio à tona quando o Jornal Nacional divulgou imagens de policiais militares torturando e extorquindo moradores, o que resultou na morte do mecânico Josino, morto com um tiro na nuca. Já o primeiro plano nacional de segurança pública foi anunciado pelo Ministério da Justiça após o episódio conhecido como sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro, em que uma refém grávida acabou sendo morta pela polícia em uma ação desastrosa (RIFIOTIS, 1999; SOARES, 2007; BUENO, 2015).

Tentando dar respostas a esses dilemas o Congresso Nacional aprovou, em 2018, a lei que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criando assim a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). A proposta de criação do SUSP vinha sendo discutida desde 2002 e, embora o projeto aprovado difira bastante da versão original, encaminhada quinze anos antes, o ponto central permaneceu: aumentar a capacidade de coordenação e governança do Governo Federal. A proposta também teve como meta aumentar o cofinanciamento da União nas políticas de segurança, uma vez que os estados têm suas despesas majoritariamente comprometidas com pessoal ativo e inativo (FRANÇA, et al. 2013; IPEA, 2017).

A questão do financiamento é central para se discutir qualquer política pública. Uma análise do comportamento dos gastos com a Função Segurança Pública no período de 2002 a 2017 comprova que as Unidades da Federação têm sido as principais financiadoras das políticas de segurança no país, e que as despesas com o tema vêm apresentando crescimento entre todos os entes federativos no mesmo período (PERES et al. 2016). Isso ocorre mesmo quando a situação econômica do Brasil é agravada pela crise em anos mais recentes, o que gera queda de arrecadação para as três esferas governamentais. A elevação do gasto ocorre, contudo, sem que a sociedade consiga perceber melhoria nos índices de violência, criminalidade e insegurança, com poucas exceções.

A aprovação do SUSP, em junho de 2018, trouxe consigo uma série de outras novidades. Criou-se o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, alterou-se a lei do Fundo Nacional de Segurança Pública e foi aprovado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Se do ponto de vista do arcabouço legal e normativo houve algum avanço, resta saber se o novo Presidente e sua equipe vão dar continuidade. Um sistema único e integrado para a área de segurança não aparece no discurso do governo atual, o que pode indicar dúvidas quanto às possibilidades de sua real implementação.

Esta nota tem o objetivo de contribuir para o debate sobre as políticas de segurança pública no país e seus mecanismos de financiamento. Para isso, divide-se em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, construímos um panorama da evolução dos gastos com segurança pública no período de 2002 a 2017, *vis-à-vis* o comportamento das receitas no mesmo período, buscando investigar questões como o tamanho da participação dos diferentes entes federativos nos gastos com segurança, a natureza desses gastos e as escolhas programáticas ao longo do tempo. Na segunda parte, apresentamos as mudanças recentes realizadas no último ano do governo de Michel Temer (PMDB), com a tentativa de construção de novas institucionalidades no que concerne ao seu financiamento e, na terceira parte, faz-se uma análise crítica do panorama financeiro e da arquitetura institucional recém-criada, com ênfase nas perspectivas futuras a partir de 2019, considerando a mudança de governo e as prioridades deste para a área discutida.



# PARTE 1

## Panorama do financiamento da Segurança Pública no Brasil no período 2002 a 2017

---

Para compreender a evolução da Segurança Pública no Brasil ao longo do tempo, especificamente entre 2002 e 2017<sup>3</sup>, é preciso conhecer como se deu o financiamento da área a partir dos três entes federativos. Assim, inicia-se este capítulo com a análise das receitas da União, dos Estados e dos Municípios, de forma a examinar o cenário econômico das três esferas para, em seguida, analisar a distribuição dos gastos na área de Segurança Pública a partir de diferentes óticas e classificações. Para todos os casos, consideram-se as Receitas Correntes (e suas rubricas Receita Tributária, Receitas de Contribuições e Transferências Correntes) e as Receitas de Capital<sup>4</sup>. Além disso, todos os valores que constam nesta seção foram atualizados para os preços correntes de 2018, considerando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Um fator importante a ser considerado relaciona-se à estrutura de financiamento da política de Segurança Pública. Como veremos a seguir, a União é o ente que possui maior arrecadação, mas não financia sistematicamente a Segurança Pública. Já os estados e DF, que somados possuem pouco menos

da metade da arrecadação da União, são os maiores financiadores das políticas públicas de Segurança Pública, pois são responsáveis pelas Polícias Civil e Militar e, ao mesmo tempo, ficam à mercê da política macroeconômica da União, que afeta diretamente a arrecadação de suas principais fontes de recurso, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e, conseqüentemente, impacta no financiamento de tais políticas. Verifica-se que a União representa, atualmente, 58% das receitas do país, enquanto os Estados representam 25% e os Municípios 17%. Desde 2002, houve uma diminuição de 3 pontos percentuais na representação da União, sendo que os municípios cresceram esse mesmo montante, ao passo que os Estados e DF se mantiveram em 25%.

### 1.1 Evolução das Receitas municipais, estaduais e da União no período 2002-2017

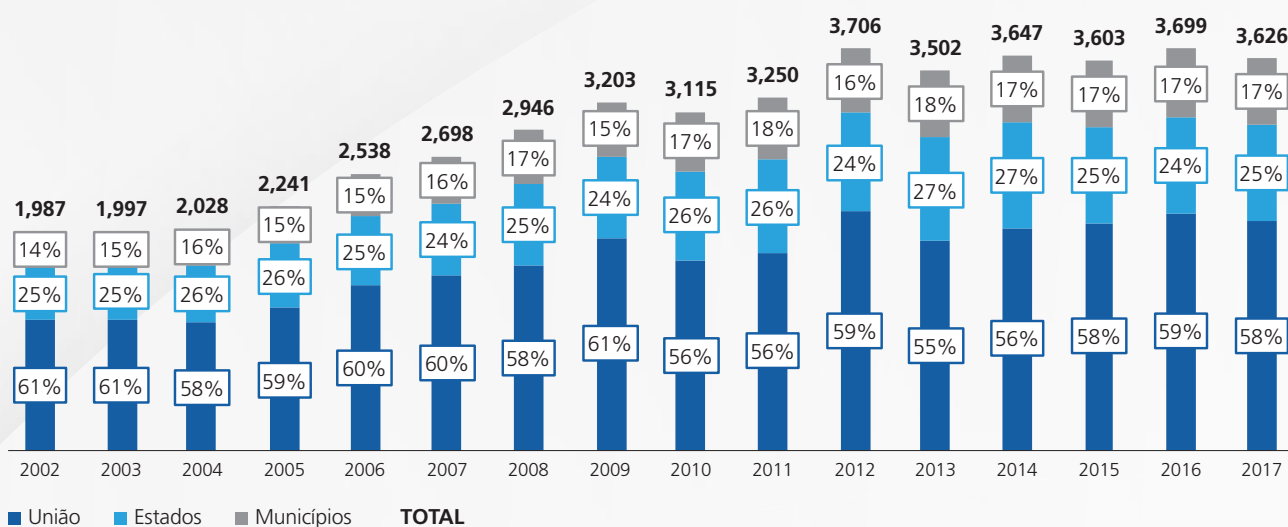
O gráfico 1 apresenta o total das receitas correntes e de capital<sup>5</sup> que União, Estados e Municípios apresentam ao longo de 16 anos.

<sup>3</sup> No momento de finalização deste estudo, em março de 2019, os dados de execução orçamentária dos três entes federativos no ano de 2018 ainda não estavam disponíveis.

<sup>4</sup> Segundo o Manual Técnico de Orçamento de 2019, são Receitas Correntes aquelas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, geralmente com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, já as Receitas de Capital também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, mas de forma diversa das Correntes, pois não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (MTO, 2019 p.10).

<sup>5</sup> O total de Receitas de Capital foi calculado excluindo as operações de crédito, isto é, excluindo os "recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas" para refinanciamento da dívida mobiliária (MTO, 2019, p.12)

**Gráfico 1:** Total de Receitas (soma de Receitas Correntes e de Receitas de Capital) e sua porcentagem de representação no total, para a União, a soma dos Estados e a soma dos Municípios, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

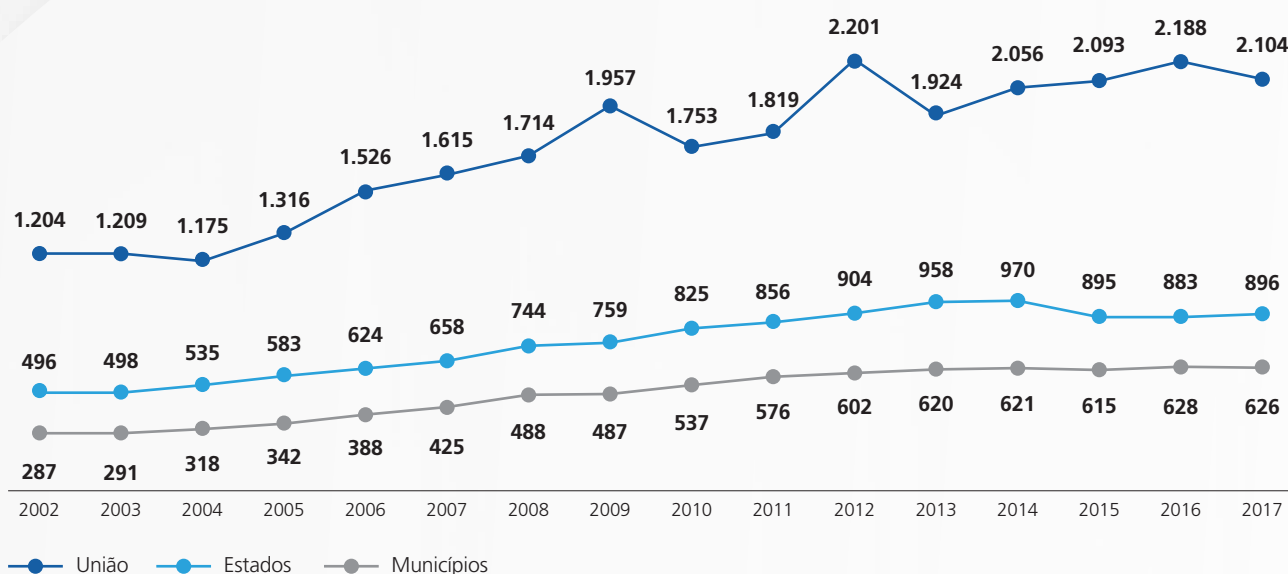


Fonte: Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

Ao analisar o volume financeiro das receitas, partiu-se de um total de R\$ 1,9 trilhões, em 2002, para R\$ 3,6 trilhões, em 2017, o que representa um aumento real de 82% no período. Entre 2012 e 2013 verifica-se redução das receitas e, desde

então, a estagnação em torno de R\$ 3,6 trilhões. O período coincide com a piora no cenário econômico observado nos últimos anos no Brasil, o que trouxe baixo crescimento e/ou queda na arrecadação dos entes.

**Gráfico 2:** Receitas (soma de Receitas Correntes e de Receitas de Capital) da União, da soma dos Estados e da soma dos Municípios, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 2 mostra a divisão de receitas conforme o ente federativo. A União é responsável por cerca de 60% das receitas de todo o país, de modo que qualquer variação neste ente impacta fortemente no cenário nacional.

As Unidades da Federação apresentaram crescimento real de 81% entre 2002 e 2017, mas observa-se uma queda abrupta de 8% em 2015, com estagnação nos anos seguintes. O maior crescimento do período foi verificado entre os municípios, com 118% de variação real.

Os dados por tipo de receitas da União estão dispostos no Quadro 1, onde é possível observar que 75% das receitas são correntes e o restante são receitas de capital que, como é de se esperar, não possuem padrão. Dentre as receitas correntes, 54% são provenientes de contribuições e 32% receitas tributárias.<sup>6</sup> As receitas que derivam de contribuições apresentaram um crescimento real de 71%, ao passo que as receitas tributárias demonstraram um crescimento real de 79% no mesmo período.

**Quadro 1:** Receitas da União, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

UNIÃO – R\$ BILHÕES IPCA 2018	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>858</b>	<b>880</b>	<b>958</b>	<b>1.061</b>	<b>1.139</b>	<b>1.230</b>	<b>1.331</b>	<b>1.311</b>	<b>1.421</b>	<b>1.543</b>	<b>1.607</b>	<b>1.630</b>	<b>1.562</b>	<b>1.456</b>	<b>1.453</b>	<b>1.461</b>
Receita Tributária	270	264	274	312	331	373	447	407	450	507	492	503	503	482	490	482
Receitas de Contribuições	484	517	583	623	626	681	673	677	759	817	836	859	843	781	780	830
Transferências Correntes	0,5	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,4	0,7	1,2	1,0	1,0	1,3	1,2	1,4
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>346</b>	<b>329</b>	<b>217</b>	<b>255</b>	<b>387</b>	<b>385</b>	<b>383</b>	<b>646</b>	<b>333</b>	<b>276</b>	<b>595</b>	<b>294</b>	<b>494</b>	<b>637</b>	<b>735</b>	<b>643</b>
<b>União – Total (= 1 + 2)</b>	<b>1.204</b>	<b>1.209</b>	<b>1.175</b>	<b>1.316</b>	<b>1.526</b>	<b>1.615</b>	<b>1.714</b>	<b>1.957</b>	<b>1.753</b>	<b>1.819</b>	<b>2.201</b>	<b>1.924</b>	<b>2.056</b>	<b>2.093</b>	<b>2.188</b>	<b>2.104</b>

Fonte: FinbralSiconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

A mesma análise para os Estados e DF, conforme o Quadro 2, verificou que as receitas correntes correspondem a 96% das receitas totais, apresentando um crescimento real de 84% no período. Dentre as

receitas correntes, a receita tributária possui maior importância, representando 63%, sendo que esta apresentou um crescimento real de 93% em todo o período.

**Quadro 2:** Receitas somadas das Unidades Federativas, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

ESTADOS – R\$ BILHÕES IPCA 2018	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>470</b>	<b>483</b>	<b>522</b>	<b>568</b>	<b>605</b>	<b>647</b>	<b>726</b>	<b>722</b>	<b>786</b>	<b>830</b>	<b>852</b>	<b>888</b>	<b>905</b>	<b>860</b>	<b>855</b>	<b>868</b>
Receita Tributária	294	308	333	354	377	403	450	453	500	523	546	573	578	546	544	569
Receitas de Contribuições	23	26	30	31	31	32	30	28	29	30	33	32	34	33	35	36
Transferências Correntes	109	98	116	137	149	150	189	176	185	203	198	199	203	197	205	186
<b>2. Receitas de Capital</b>	<b>25</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>51</b>	<b>70</b>	<b>65</b>	<b>35</b>	<b>28</b>	<b>28</b>
<b>Estados – Total (= 1 + 2)</b>	<b>496</b>	<b>498</b>	<b>535</b>	<b>583</b>	<b>624</b>	<b>658</b>	<b>744</b>	<b>759</b>	<b>825</b>	<b>856</b>	<b>904</b>	<b>958</b>	<b>970</b>	<b>895</b>	<b>883</b>	<b>896</b>

Fonte: FinbralSiconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

<sup>6</sup> As Receitas Tributárias são aquelas decorrentes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria, previstos no art. 145 da Constituição Federal. Já as Receitas de Contribuições são “oriundas das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme preceitua o art. 149 da CF.” (MTO, 2019, p.12)

Já as transferências correntes<sup>7</sup>, que representam 23% das receitas do mesmo tipo, apresentaram um crescimento incremental entre 2002 e 2016, considerando pequenas oscilações para mais ou para menos. Em 2017, houve queda um pouco mais expressiva, de 9%, em relação a 2016. Mas, de

maneira geral, as transferências apresentaram um crescimento real de 71% no período total. O Quadro 3 apresenta a evolução das receitas (o total das receitas brutas realizadas, computando outros itens além das receitas correntes e de capital) de todas as Unidades da Federação.

**Quadro 3:** Receitas totais brutas, Unidades da Federação, 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

RECEITAS DOS ESTADOS – TOTAL DAS RECEITAS BRUTAS REALIZADAS EM VALORES DE 2018 (IPCA) – EM R\$ BILHÕES											
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
AC	2,9	2,7	2,9	3,7	4,0	4,3	5,2	6,2	6,1	5,8	
AL	6,0	5,3	5,5	6,0	6,4	7,1	7,7	8,3	9,2	8,6	
AM	9,2	8,6	9,6	10,5	11,3	12,3	14,1	14,3	15,5	15,9	
AP	2,4	2,3	2,7	3,1	3,4	3,8	4,4	4,3	4,2	4,9	
BA	24,7	25,0	27,7	29,1	31,1	32,3	34,6	36,2	39,7	40,6	
CE	14,7	14,7	14,7	15,7	17,9	18,0	20,4	22,1	24,9	25,6	
DF	18,1	11,9	12,6	13,8	15,4	16,1	18,3	19,4	20,0	20,8	
ES	9,3	11,3	12,6	14,7	15,7	17,4	19,5	18,3	19,0	21,1	
GO	12,7	14,1	15,0	15,5	16,1	17,6	19,8	19,5	22,2	23,3	
MA	8,5	7,9	7,5	8,8	9,9	10,9	12,5	13,0	13,7	14,8	
MG	40,8	43,1	46,4	51,3	56,8	60,9	70,4	68,6	74,3	82,1	
MS	6,4	7,2	8,2	8,0	8,9	10,5	12,3	12,0	12,7	14,2	
MT	7,3	9,1	10,2	10,8	11,2	12,2	14,3	14,9	16,0	16,0	
PA	9,9	10,0	10,8	11,7	13,6	14,8	17,2	17,8	19,5	19,5	
PB	5,7	6,0	6,1	7,4	8,3	8,6	9,8	9,5	9,3	10,3	
PE	16,2	15,4	16,8	19,1	21,7	22,0	25,3	27,4	31,1	31,8	
PI	4,3	3,7	4,7	5,5	6,3	6,5	7,6	8,8	8,9	8,8	
PR	24,9	24,7	26,0	27,6	28,8	29,9	33,0	33,2	35,4	37,6	
RJ	48,0	55,8	58,8	60,9	66,5	68,0	75,7	71,3	81,1	86,1	
RN	6,0	6,1	6,8	7,9	8,9	9,6	10,4	10,8	11,7	11,7	
RO	3,9	4,1	4,6	5,1	5,3	5,8	6,9	6,8	7,6	8,6	
RR	2,0	1,7	1,8	2,3	2,5	2,8	3,8	3,6	3,8	8,1	
RS	30,6	31,7	30,8	33,5	35,3	38,9	43,1	48,3	55,4	53,4	
SC	17,5	14,3	16,1	18,0	13,8	17,4	20,3	19,4	21,0	22,9	
SE	5,1	4,8	5,4	6,1	6,7	6,9	8,0	8,1	9,5	9,1	
SP	132,6	132,6	139,8	153,1	164,3	179,7	213,2	222,2	238,4	238,6	
TO	4,7	4,7	4,9	5,5	5,9	6,8	7,4	7,4	8,2	8,4	
<b>Total Geral</b>	<b>474,5</b>	<b>478,8</b>	<b>509,2</b>	<b>554,7</b>	<b>595,7</b>	<b>641,0</b>	<b>735,2</b>	<b>751,6</b>	<b>818,4</b>	<b>848,4</b>	

Continua

<sup>7</sup> As transferências correntes constituem-se de “recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência”, a exemplo do repasse federal da quota parte de impostos aos estados e municípios (MTO, 2019, p.12).

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL (EM %)
AC	6,9	7,4	8,0	6,4	6,7	6,9	86,1	0,70%
AL	8,8	11,2	11,2	10,5	13,0	12,4	137,1	1,11%
AM	18,4	21,5	21,6	18,0	18,2	18,0	236,8	1,92%
AP	5,9	7,0	6,7	5,7	6,0	5,6	72,4	0,59%
BA	45,3	51,8	52,9	49,7	50,0	52,1	622,6	5,05%
CE	23,3	28,4	29,7	27,2	29,1	29,5	355,9	2,89%
DF	22,2	24,7	26,0	31,5	30,3	24,7	325,7	2,64%
ES	19,4	23,7	24,3	22,0	20,4	20,4	289,1	2,35%
GO	24,2	32,9	34,1	30,7	30,8	39,3	367,6	2,98%
MA	15,6	19,9	19,3	18,0	19,7	19,2	219,3	1,78%
MG	92,3	104,2	101,2	94,7	98,1	100,8	1.185,8	9,62%
MS	14,2	16,9	17,8	18,2	16,3	17,0	200,8	1,63%
MT	18,9	24,3	30,7	20,7	24,9	24,9	266,3	2,16%
PA	22,5	26,0	26,1	27,1	27,0	26,8	300,5	2,44%
PB	10,4	14,5	15,0	13,6	13,8	13,6	162,0	1,31%
PE	35,5	41,2	39,7	35,1	35,9	37,1	451,3	3,66%
PI	10,5	12,0	11,4	11,4	12,8	12,6	135,7	1,10%
PR	39,4	48,1	50,3	49,5	60,6	62,4	611,4	4,96%
RJ	90,0	102,4	103,7	89,8	72,9	81,4	1.212,6	9,84%
RN	12,4	15,0	14,3	13,5	13,8	14,0	172,9	1,40%
RO	8,3	9,5	9,9	9,4	9,8	9,5	115,0	0,93%
RR	4,8	5,5	4,8	4,3	4,7	-	56,6	0,46%
RS	55,9	65,0	69,1	62,6	67,0	68,9	789,4	6,40%
SC	25,1	36,5	36,8	35,0	35,0	36,0	385,0	3,12%
SE	9,1	11,8	11,7	10,5	10,6	10,5	133,8	1,09%
SP	244,8	263,2	263,2	248,6	233,5	241,5	3.309,3	26,84%
TO	9,5	10,4	11,2	10,4	10,9	10,7	127,0	1,03%
<b>Total Geral</b>	<b>893,6</b>	<b>1.035,0</b>	<b>1.050,7</b>	<b>973,9</b>	<b>971,9</b>	<b>995,8</b>	<b>12.328,1</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FinbraSiconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

O total das receitas brutas das Unidades da Federação cresceu 110% entre 2002 e 2017 (lembrando que, conforme visto anteriormente, as receitas correntes e de capital crescem 81% no mesmo período). A maioria dos estados e DF apresenta crescimento até 2014 passando, então, a apresentar queda com posterior estagnação. São Paulo é o estado que possui mais representatividade, com aproximadamente 27% de toda a receita arrecadada pelas Unidades da Federação. Em seguida, estão Rio de Janeiro e Minas Gerais, cada um com aproximadamente 10% da arrecadação, e Rio Grande do Sul e Bahia, aproximadamente 6% e 5%,

respectivamente. Assim, esses cinco estados representam aproximadamente 58% de toda a arrecadação das vinte e sete Unidades da Federação.

O Rio de Janeiro é um caso importante a ser frisado, principalmente por estar enfrentando uma crise na segurança pública. Em 2014, observou-se o maior volume de receita bruta, com R\$103,7 bilhões, e, em 2017, o valor foi de R\$ 81,4 bilhões, variação que representa uma queda de 21%. Verifica-se uma grande queda nas receitas do estado, o que impacta diretamente o financiamento das políticas públicas.

**Quadro 4:** Receitas somadas dos Municípios, por tipo, de 2002 a 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

MUNICÍPIOS R\$ BILHÕES – IPCA 2018	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Receitas Correntes</b>	275	283	307	334	375	412	467	470	511	555	572	599	596	594	603	612
Receita Tributária	52	54	58	62	70	77	85	88	99	108	116	123	126	125	123	129
Receitas de Contribuições	6	10	12	10	11	13	13	13	15	16	16	17	17	19	21	21
Transferências Correntes	186	189	208	230	260	283	329	330	354	383	385	413	400	393	399	404
<b>2. Receitas de Capital</b>	13	7	10	8	13	13	21	17	26	21	30	21	25	21	25	14
<b>Municípios – Total (= 1 + 2)</b>	<b>287</b>	<b>291</b>	<b>318</b>	<b>342</b>	<b>388</b>	<b>425</b>	<b>488</b>	<b>487</b>	<b>537</b>	<b>576</b>	<b>602</b>	<b>620</b>	<b>621</b>	<b>615</b>	<b>628</b>	<b>626</b>

Fonte: Finbrasilconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

Por fim, verificou-se a evolução das receitas dos municípios, conforme o Quadro 4. Tal como os Estados, as receitas correntes correspondem a 96% dessas receitas, mas, nesse caso, os municípios se mostraram dependentes das transferências. Enquanto nos estados as receitas tributárias correspondem a 63% das receitas correntes, nos municípios elas representam 20%, ou seja, a capacidade destes entes se financiarem é muito menor, fazendo com que as transferências correntes, e principalmente as governamentais, sejam vitais para sua manutenção.

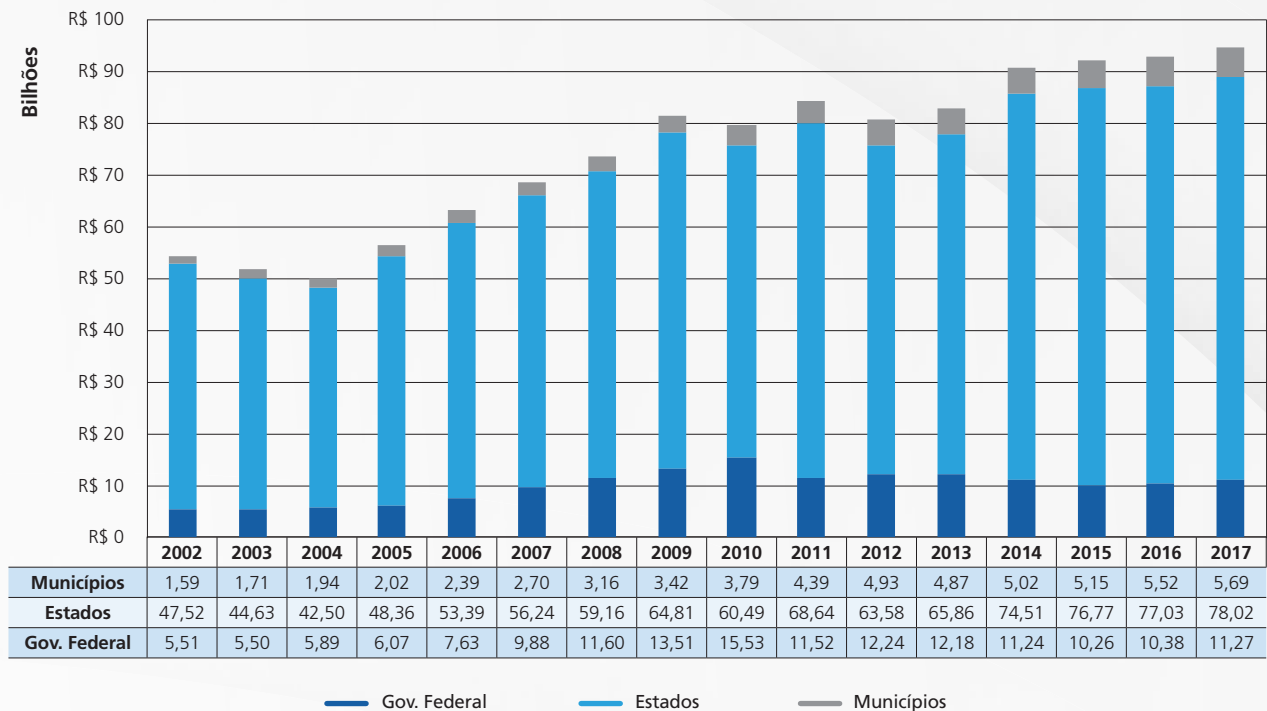
De toda forma, observou-se que as receitas tributárias cresceram 148% no período, superando o crescimento de 117% das transferências correntes, algo que

mostra que os municípios buscam, cada vez mais, arrecadar por conta própria. Em relação ao total dessas receitas, apurou-se um crescimento entre 2002 e 2013, sendo que, a partir desse ano, houve uma estagnação em valores próximos a R\$ 620 bilhões, fato também explicado pela piora no cenário econômico.

## 1.2 Evolução dos gastos com Segurança Pública no período 2002 a 2017

Quando analisadas as despesas empenhadas com a função segurança pública pelos entes federativos, verificou-se que, de 2002 a 2017, os três níveis apresentaram crescimento, sendo a União com 105%, os estados com 64% e os municípios com 258%.

**Gráfico 3:** Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

As Unidades da Federação, que representam aproximadamente 80% de todos os gastos com a função segurança pública do período, apresentaram uma ligeira queda no início do período até 2005 e, a partir de 2006, demonstraram uma tendência de crescimento até 2017, representando um ganho de 84%.

A União apresentou um crescimento constante entre 2002 e 2010, quase triplicando o valor. Em 2011, houve uma queda de 26% em relação à 2010, che-

gando a um patamar de R\$ 11,5 milhões, que se manteve como um valor médio até 2017.

Por fim, os municípios, com exceção do ano de 2013, apresentaram um crescimento constante ano a ano, de modo que a participação destes entes no financiamento da política de segurança no país passou de 3% em 2002 para 6% em 2017. Em conjunto com os demais dados analisados por este estudo, constatou-se que não apenas aumentou o número de municípios que possuem gastos com a função segurança pública, mas também o valor gasto.

**Quadro 5:** Despesas dos estados com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).

FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS – DESPESAS EMPENHADAS EM VALORES DE 2018 (IPCA) - EM R\$ BILHÕES										
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
AC	0,28	0,28	0,27	0,28	0,30	0,35	0,40	0,47	0,45	
AL	0,53	0,53	0,57	0,66	0,75	0,86	1,04	1,21	1,19	
AM	0,73	0,65	0,69	0,78	0,84	0,87	0,99	1,07	1,11	
AP	0,19	0,20	0,22	0,23	0,29	0,31	0,40	0,42	0,39	
BA	1,90	1,96	2,17	-	2,79	2,99	3,13	3,30	3,13	
CE	0,74	0,70	0,71	0,78	0,88	0,97	1,10	1,50	1,53	
DF	3,13	0,65	0,24	0,23	0,18	0,15	0,26	0,36	0,45	
ES	0,78	0,97	0,83	0,87	0,92	1,29	1,16	1,18	1,23	
GO	1,14	1,05	1,31	1,28	1,39	1,78	1,59	1,84	1,87	
MA	0,58	0,66	0,62	0,63	0,71	0,79	0,92	1,15	1,25	
MG	3,90	3,61	4,07	4,85	5,61	5,91	6,76	7,53	6,86	
MS	0,56	0,80	0,74	0,74	0,81	1,01	1,11	1,09	1,02	
MT	0,62	0,75	0,82	0,92	0,99	0,84	1,29	1,45	1,46	
PA	0,72	0,76	0,88	0,95	1,23	1,29	1,52	1,59	1,65	
PB	0,41	0,59	0,55	0,56	0,71	0,76	0,85	0,95	0,92	
PE	1,47	1,27	1,47	1,63	1,52	1,72	2,04	2,31	2,54	
PI	0,48	0,48	0,00	0,40	0,40	0,44	0,32	0,45	0,47	
PR	1,64	1,56	0,64	1,72	1,97	1,94	2,03	2,03	2,23	
RJ	7,56	7,34	7,05	7,33	8,19	8,19	8,67	6,27	6,25	
RN	0,43	0,45	0,47	0,51	0,58	0,74	0,87	0,96	0,83	
RO	0,55	0,52	0,57	0,59	0,69	0,72	0,86	0,96	1,01	
RR	0,09	0,11	0,11	0,13	0,17	0,20	0,24	0,21	0,23	
RS	2,38	2,66	2,12	2,59	2,82	2,86	2,43	3,71	4,19	
SC	1,59	1,66	1,82	2,12	1,77	1,91	0,30	2,33	2,16	
SE	0,39	0,38	0,41	0,42	0,55	0,57	0,62	0,80	1,13	
SP	12,28	11,73	11,24	12,51	13,88	14,23	15,79	17,10	11,69	
TO	0,27	0,29	0,31	0,34	0,42	0,49	0,49	0,57	0,68	
<b>Total Geral</b>	<b>45,33</b>	<b>42,60</b>	<b>40,89</b>	<b>44,06</b>	<b>51,38</b>	<b>54,15</b>	<b>57,17</b>	<b>62,84</b>	<b>57,92</b>	

Continua



	UF	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% TOTAL
	AC	0,42	0,49	0,51	0,56	0,49	0,46	0,53	6,53	0,70%
	AL	1,07	1,13	1,33	1,34	1,20	1,11	1,16	15,68	1,68%
	AM	1,21	1,47	1,48	1,70	1,54	1,49	1,48	18,11	1,94%
	AP	0,46	0,05	0,07	0,08	0,53	0,44	0,47	4,76	0,51%
	BA	3,85	4,31	3,87	4,31	4,22	4,43	4,27	50,62	5,43%
	CE	1,44	2,09	1,96	2,14	2,06	2,04	2,24	22,88	2,46%
	DF	0,47	0,79	0,86	1,02	0,77	0,76	0,85	11,16	1,20%
	ES	1,21	1,31	1,43	1,52	1,41	1,40	1,42	18,92	2,03%
	GO	1,97	2,03	2,04	2,73	3,39	3,21	3,47	32,09	3,44%
	MA	1,07	1,21	1,20	1,37	1,31	1,34	1,44	16,24	1,74%
	MG	7,11	7,06	7,95	8,85	9,94	9,49	9,52	109,02	11,70%
	MS	1,32	1,40	1,15	1,19	1,22	1,36	1,39	16,91	1,82%
	MT	1,60	1,48	1,53	1,41	1,63	1,94	1,98	20,70	2,22%
	PA	1,74	2,01	2,13	2,36	2,41	2,37	2,41	26,02	2,79%
	PB	0,96	1,05	1,14	1,08	1,04	1,20	1,21	13,97	1,50%
	PE	2,96	2,77	2,66	2,74	2,42	2,47	2,62	34,63	3,72%
	PI	0,36	0,35	0,13	0,07	0,26	0,75	0,85	6,21	0,67%
	PR	2,41	2,89	3,11	3,15	3,74	4,07	4,52	39,64	4,25%
	RJ	6,84	7,98	9,40	9,70	9,87	9,78	8,90	129,32	13,88%
	RN	0,88	1,18	0,95	0,94	0,91	1,13	0,92	12,73	1,37%
	RO	1,08	1,09	1,10	1,17	1,10	0,81	0,84	13,67	1,47%
	RR	0,22	0,21	0,24	0,31	0,34	0,38	-	3,19	0,34%
	RS	2,82	3,12	3,41	3,77	3,47	3,56	3,97	49,89	5,36%
	SC	2,22	1,97	2,09	2,48	2,28	2,33	2,34	31,38	3,37%
	SE	1,02	1,10	0,94	0,93	0,89	0,88	0,88	11,89	1,28%
	SP	11,45	12,24	12,40	13,05	12,78	11,74	12,00	206,10	22,12%
	TO	0,79	0,78	0,79	0,73	0,72	0,78	0,84	9,29	1,00%
	<b>Total Geral</b>	<b>58,92</b>	<b>63,58</b>	<b>65,86</b>	<b>70,70</b>	<b>71,92</b>	<b>71,73</b>	<b>72,50</b>	<b>931,55</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FinbralSiconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

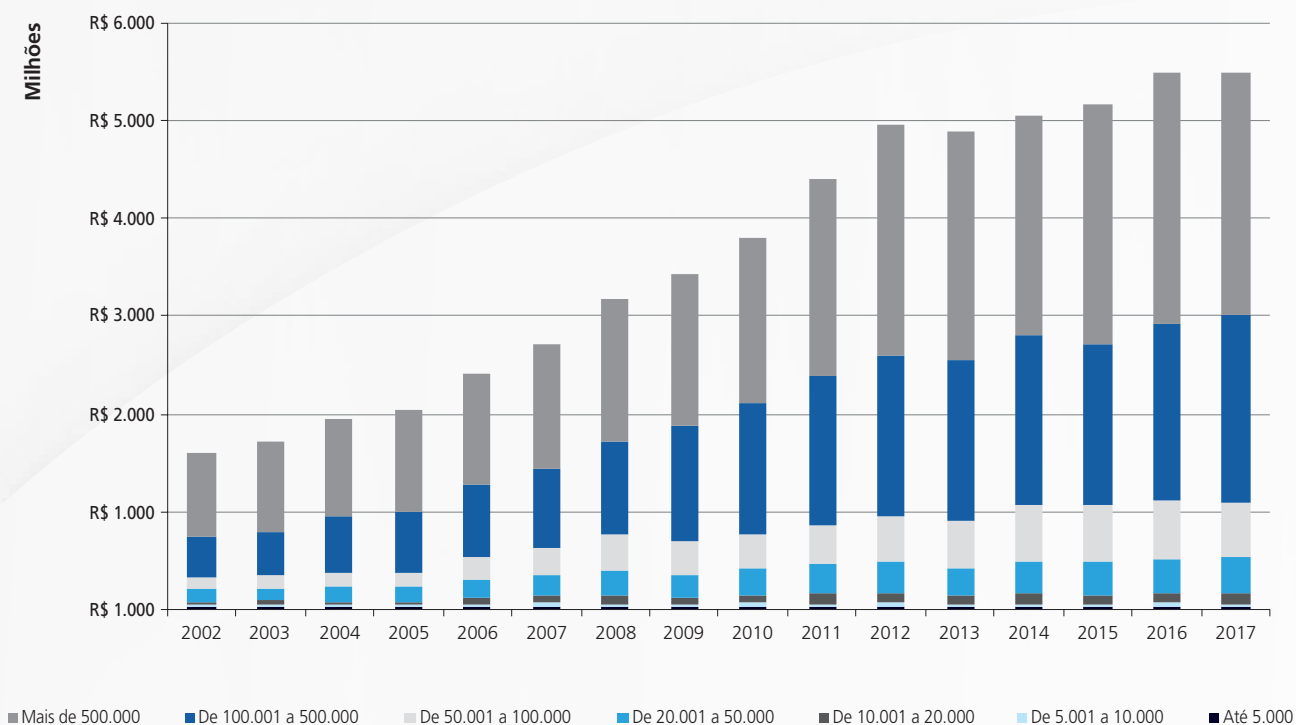
Observando especificamente as Unidades da Federação, que representam aproximadamente 80% de todos os gastos com segurança pública, verifica-se que essas despesas cresceram 64% entre 2002 e 2017, sendo que quase todos os estados e o Distrito Federal apresentaram crescimento com essa função.

Quando visto sob a perspectiva de representatividade em relação ao total de gastos dos estados, São Paulo representa 22,2%, seguido por Minas Gerais com 15,2%, Rio de Janeiro com 13,1% e Rio Grande do Sul e Bahia, cada um com aproximadamente 5,1%. Juntos, esses cinco estados representam 60% dos gastos dos estados com segurança pública, algo coerente com a representatividade deles no total das receitas

dos estados (58%) e com o tamanho dos efetivos policiais. Além disso, se compararmos o total gasto pelas unidades da Federação com a função segurança pública com a receita total destes entes, percebemos que essa função representa, na média, 8% das receitas, número bem expressivo.

Agora, centra-se na análise específica dos municípios, que, como visto, apresentaram um crescimento praticamente contínuo na despesa com a função segurança pública. As despesas empenhadas com a função segurança pública nos municípios de todas as faixas populacionais apresentaram crescimento entre 2002 e 2017, sendo que o valor total empenhado cresceu 245% no período.

**Gráfico 4:** Despesas declaradas dos Municípios, conforme faixa populacional, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

Verifica-se um crescimento das despesas com segurança pública em municípios de todos os portes populacionais. Municípios menores, de 5.000 habitantes e de 5.001 a 10.000, são os que apresentaram menor crescimento no período, 5% e 6%, respectivamente. Já os municípios com população entre 10.001 a 20.000 e de 20.001 a 50.000, demonstraram um crescimento próximo de 200% no período, enquanto as duas próximas faixas, de 50.001 a 100.000 e de 100.001 a 500.000, apresentaram um crescimento próximo de

350%. Por fim, os grandes municípios, representados pela faixa de mais de 500.000 habitantes, apresentaram um crescimento de 195%.

Além do volume total das despesas com a função segurança pública, a análise da média de gastos per capita também é importante, possibilitando a comparação entre todas as faixas populacionais. Para o período, a média per capita sofreu um aumento de 115%, saindo de R\$ 8,46 em 2002, para R\$ 18,15 em 2017.

**Quadro 6:** Média per capita das despesas declaradas dos Municípios, conforme faixa populacional, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ 1,00. Em valores de 2018 (IPCA).

FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA – MÉDIA, PER CAPITA, DAS DESPESAS DECLARADAS EMPENHADAS NO ANO, CONFORME FAIXA POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS – EM VALORES DE 2018 (IPCA) – EM R\$ 1,00								
ANO	ATÉ 5.000	DE 5.001 A 10.000	DE 10.001 A 20.000	DE 20.001 A 50.000	DE 50.001 A 100.000	DE 100.001 A 500.000	MAIS DE 500.000	MÉDIA
2002	7,58	6,83	5,18	11,11	11,36	16,28	18,23	8,46
2003	7,79	7,17	5,93	10,80	11,65	16,03	16,27	8,75
2004	7,59	6,45	6,34	11,05	12,02	17,87	19,72	8,95
2005	7,06	6,69	6,50	11,94	12,76	17,60	18,10	9,13
2006	9,10	6,86	9,22	13,89	15,62	19,86	18,27	11,03
2007	13,44	9,87	9,79	15,00	19,16	23,59	23,77	13,57
2008	10,08	9,33	9,99	17,58	24,44	25,55	24,02	13,93
2009	9,59	7,89	9,66	15,80	22,86	29,30	23,31	13,29
2010	10,06	10,87	11,37	16,63	24,57	30,67	28,61	14,92
2011	10,48	9,36	13,48	18,72	26,94	35,25	33,97	16,30
2012	12,45	10,15	12,41	20,78	30,88	36,80	38,51	17,72
2013	8,87	8,14	10,88	17,35	30,54	34,11	36,97	15,49
2014	12,42	9,88	13,95	19,63	36,73	36,60	37,60	18,64
2015	10,46	8,61	12,88	20,07	35,19	36,43	36,35	17,65
2016	12,70	10,66	16,61	21,84	39,86	41,27	42,72	20,58
2017	12,33	8,52	15,15	21,94	36,78	42,39	39,27	18,15

Fonte: FinbralSiconfi - Tesouro Nacional.

Verifica-se que, para as quatro primeiras faixas (até 50.000 habitantes), quanto maior o porte do município, maior a despesa em segurança pública. A partir desse ponto, a despesa com segurança pública praticamente dobra, provavelmente ligada à capacidade do município de gerar receita para financiar essa política. Isso também pode ser explicado pelo investimento que

um município, que possui a partir de 50.001 habitantes, faz para criar e manter uma estrutura de segurança pública (como, por exemplo, guarda civil).

Para melhor compreender a finalidade dos gastos realizados no período, buscou-se também as despesas classificadas por programas do Ministério da Justiça.

**Quadro 7:** Despesas empenhadas conforme os programas do Ministério da Justiça, agrupadas por tema, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).

PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DESPESAS EMPENHADAS NO ANO, CONFORME PROGRAMA OU GRUPO DE PROGRAMAS (TEMA) – EM VALORES DE 2018 (IPCA) – EM R\$ MILHÕES										
TEMAS / PROGRAMAS (EM R\$ MILHÕES)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
ACESSO À INFORMAÇÃO	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	
ADMINISTRAÇÃO	4.347,4	563,3	466,0	3.009,1	5.929,8	6.639,3	6.825,4	7.145,2	7.278,1	
CIDADANIA E JUSTIÇA	837,2	711,1	9,6	8,6	-	-	4,8	4,3	34,8	
COMBATE À CRIMINALIDADE	85,5	2.448,7	3.142,2	264,1	173,7	251,0	372,8	281,9	433,6	
COMUNICAÇÃO	0,7	-	-	-	-	-	-	-	-	
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	83,7	-	-	-	-	-	-	-	-	
DIREITOS HUMANOS	17,1	-	-	-	-	-	-	-	-	
DROGAS	4,7	5,5	-	-	-	-	-	-	-	
ECONOMIA, CONCORRÊNCIA E CONSUMIDOR	6,4	28,8	25,7	24,3	26,6	32,0	34,5	33,7	38,8	
EDUCAÇÃO	12,9	-	-	-	-	-	-	-	-	
INTERNACIONAL	27,8	6,3	4,1	9,6	4,9	6,4	3,7	-	-	
JUSTIÇA	14,9	22,7	26,7	59,0	88,9	158,9	210,1	276,9	386,4	
OPERAÇÕES ESPECIAIS - DÍVIDA EXTERNA	129,2	182,6	235,2	292,7	81,6	81,6	66,5	100,9	101,3	
OPERAÇÕES ESPECIAIS - OUTROS	4,2	3,5	3,6	3,6	22,6	23,4	11,4	18,3	7,2	
POLÍCIA FEDERAL	377,3	244,1	-	306,3	428,2	529,8	329,3	303,7	289,7	
PORTADORES DE DEFICIÊNCIA	10,0	-	-	-	-	-	-	-	-	
PREVIDÊNCIA	2.504,2	2.461,9	2.523,1	2.652,5	2.827,3	3.037,4	3.255,3	3.424,2	3.471,2	
PRONASCI	-	-	-	-	-	-	1.806,5	2.089,2	2.272,1	
RACISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
SISTEMA PENAL	337,6	277,3	310,2	318,5	589,5	373,7	399,0	170,9	144,1	
SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	-	-	615,4	498,0	671,2	1.574,8	674,5	396,1	359,9	
SOCIEDADES INDÍGENAS	165,3	164,2	155,7	160,5	133,8	139,2	476,7	525,3	572,2	
TRÂNSITO	167,3	1.426,0	1.593,1	1.760,2	125,9	167,6	156,5	151,0	149,0	
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	8,3	-	-	-	1,5	1,2	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>9.141,7</b>	<b>8.545,9</b>	<b>9.110,5</b>	<b>9.366,8</b>	<b>11.105,5</b>	<b>13.016,4</b>	<b>14.627,0</b>	<b>14.921,8</b>	<b>15.538,4</b>	

Continua

TEMAS / PROGRAMAS (EM R\$ MILHÕES)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% TOTAL
ACESSO À INFORMAÇÃO	88,3	-	-	-	-	-	-	88,3	0,04%
ADMINISTRAÇÃO	7.044,5	7.566,5	7.862,6	7.796,6	7.396,3	7.283,4	8.323,2	95.476,7	46,36%
CIDADANIA E JUSTIÇA	6,4	3.703,4	3.509,4	2.717,5	1.873,6	3.480,1	2.484,0	19.384,9	9,41%
COMBATE À CRIMINALIDADE	449,8	25,3	-	-	-	-	-	7.928,5	3,85%
COMUNICAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,00%
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	-	-	-	-	-	-	44,6	128,4	0,06%
DIREITOS HUMANOS	-	-	-	-	-	-	71,1	88,1	0,04%
DROGAS	25,2	98,3	215,6	241,1	170,3	106,6	97,9	965,2	0,47%
ECONOMIA, CONCORRÊNCIA E CONSUMIDOR	40,0	-	-	-	-	-	-	290,8	0,14%
EDUCAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	12,9	0,01%
INTERNACIONAL	-	-	-	-	0,1	0,1	4,4	67,3	0,03%
JUSTIÇA	412,0	20,7	-	-	-	-	-	1.677,2	0,81%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - DÍVIDA EXTERNA	100,2	52,4	-	-	-	-	-	1.424,3	0,69%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - OUTROS	6,7	11,3	7,9	8,3	11,9	15,9	54,8	214,4	0,10%
POLÍCIA FEDERAL	252,8	-	-	-	-	-	-	3.061,2	1,49%
PORTADORES DE DEFICIÊNCIA	-	-	-	-	-	-	3,4	13,5	0,01%
PREVIDÊNCIA	3.409,2	3.309,0	3.297,8	3.306,1	3.273,6	3.224,2	3.907,5	49.884,4	24,22%
PRONASCI	1.173,0	-	-	-	-	-	-	7.340,7	3,56%
RACISMO	-	-	-	-	-	-	5,8	5,8	0,00%
SISTEMA PENAL	136,5	-	-	-	-	-	-	3.057,3	1,48%
SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	465,9	-	-	-	-	-	-	5.255,8	2,55%
SOCIEDADES INDÍGENAS	594,6	94,1	137,0	75,7	66,4	44,5	51,5	3.556,6	1,73%
TRÂNSITO	240,6	17,2	-	-	-	-	-	5.954,4	2,89%
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	-	-	-	-	-	-	53,6	64,6	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>14.445,5</b>	<b>14.898,1</b>	<b>15.030,2</b>	<b>14.145,4</b>	<b>12.792,2</b>	<b>14.154,8</b>	<b>15.101,8</b>	<b>205.942,1</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Elaborado pelos autores.

Os programas ligados à manutenção da administração representam mais de 46% dos gastos totais no período, mostrando um crescimento de 91% de 2002 a 2017. Já os programas relacionados à previdência, que representam quase 25% dos gastos totais, tiveram um crescimento de 56% nos mesmos anos analisados. Ou seja, aproximadamente 70% dos gastos do Ministério da Justiça estão relacionados às despesas de custeio e folha de pessoal (em especial das Polícias Federal e Rodoviária Federal), de forma que ambas apresentaram um crescimento significativo no período.

Além dos dois tipos de programas supracitados, apenas os programas ligados às Operações Especiais – Outros e Sociedades Indígenas, também apresentaram continuidade ao longo de todo o período analisado. Em relação às sociedades indígenas, percebe-se, entre 2002 e 2007, valores estáveis próximos à média do período de R\$ 150 milhões. Já a partir de

2008 e até 2011 (período que corresponde ao segundo Plano Plurianual de Ações – PPA – elaborado pelo Governo Lula), houve um aumento significativo, chegando a uma média de quase R\$ 550 milhões ao ano. Ou seja, dentro de um mesmo governo, mas em mandatos diferentes, existiu mudança nas prioridades programáticas.

A partir de 2012, já no Governo Dilma Rousseff (PT), observou-se que as despesas com este tema caíram drasticamente, demonstrando que mesmo a continuidade de determinados partidos não assegura a continuidade programática.

O financiamento da segurança pública também envolve a organização do orçamento por meio de fundos especiais vinculados ao Ministério da Justiça. No Quadro 8, é possível verificar as despesas empenhadas por meio deles no período de 2002 a 2017.

**Quadro 8:** Despesas empenhadas pelos fundos vinculados ao Ministério da Justiça, entre 2002 e 2018. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).

<b>FUNDOS – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – DESPESAS EMPENHADAS NO ANO EM VALORES DE 2018 (IPCA) – EM R\$ MILHÕES</b>										
<b>Fundos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	
FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	4,7	7,9	9,3	8,6	5,9	9,5	10,4	10,6	12,7	
FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNSP	822,4	697,5	603,6	488,8	661,7	1.562,0	561,1	362,6	330,8	
FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-FIM DA POLÍCIA FEDERAL – FUNAPOL	525,2	367,3	400,3	547,3	498,4	679,4	613,2	484,1	617,3	
FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – FUNPEN	331,6	277,8	310,7	319,0	592,0	375,5	399,7	171,2	144,3	
<b>Total Geral – Fundos</b>	<b>1.694,1</b>	<b>1.350,5</b>	<b>1.323,9</b>	<b>1.363,6</b>	<b>1.757,9</b>	<b>2.626,4</b>	<b>1.584,4</b>	<b>1.028,5</b>	<b>1.105,1</b>	
<b>% Total Geral Fundos / Total Geral MJ</b>	<b>18,5%</b>	<b>15,8%</b>	<b>14,5%</b>	<b>14,5%</b>	<b>15,8%</b>	<b>20,1%</b>	<b>10,8%</b>	<b>6,9%</b>	<b>7,1%</b>	
<b>Total Geral – MJ</b>	<b>9.155,4</b>	<b>8.558,7</b>	<b>9.124,2</b>	<b>9.380,9</b>	<b>11.122,1</b>	<b>13.035,9</b>	<b>14.648,9</b>	<b>14.944,1</b>	<b>15.561,7</b>	

Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Elaborado pelos autores.

Continua

Fundos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total Geral
FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	13,4	7,9	4,9	7,9	4,4	2,6	1,6	1,4	123,6
FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	25,2	98,4	215,9	241,5	170,6	106,8	98,0	140,9	1.097,3
FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNSP	398,3	526,7	487,4	454,4	428,4	335,1	708,8	547,7	9.977,2
FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-FIM DA POLÍCIA FEDERAL – FUNAPOL	575,1	709,3	-	-	-	-	-	-	6.016,9
FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – FUNPEN	136,7	589,6	445,8	402,5	300,8	1.584,6	1.034,6	251,4	7.667,8
<b>Total Geral – Fundos</b>	<b>1.148,8</b>	<b>1.932,0</b>	<b>1.154,0</b>	<b>1.106,3</b>	<b>904,1</b>	<b>2.029,1</b>	<b>1.843,0</b>	<b>941,4</b>	<b>24.882,9</b>
<b>% Total Geral Fundos / Total Geral MJ</b>	<b>7,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,1%</b>	<b>14,3%</b>	<b>12,2%</b>	<b>6,7%</b>	<b>11,8%</b>
<b>Total Geral – MJ</b>	<b>14.467,2</b>	<b>14.920,5</b>	<b>15.052,8</b>	<b>14.166,6</b>	<b>12.811,4</b>	<b>14.176,1</b>	<b>15.124,4</b>	<b>14.145,1</b>	<b>206.251,0</b>

Estes fundos representam, em média, 11,8% das despesas totais do ministério. Percebe-se, conforme o Quadro 8, que o valor total gasto por eles apresentou redução de 44%, passando de R\$ 1,6 bi em 2002, para R\$ 941 milhões em 2018.

Em 2007, verificou-se despesas no valor de R\$ 2,6 bilhões, devido a um aumento de 136% no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Esse foi um período de bonança da política nacional de segurança pública, que a partir de 2008 passou a direcionar todos os recursos para o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). Coincide também com a realização dos jogos pan-americanos, que ensejaram investimentos por parte do Governo Federal. A redução das despesas do FNSP nos anos seguintes tem mais relação com a criação do Pronasci, que entre 2008 e 2011 destinou R\$ 7,3 bilhões para a segurança (quadro 7), do que com uma limitação orçamentária.

Em 2012, com o Pronasci já extinto pelo governo Dilma, as despesas dos fundos foram de R\$ 1,9 bilhão. Em 2016, os valores chegaram a R\$ 2,0 bilhões, devido ao aumento de 427% no FUNPEN e, em 2017, os valores foram de R\$ 1,9 bilhão, relacionados ao grande volume no FUNPEN. Esse aumento ocorreu drasticamente a partir de 2015, quando o STF determinou o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN por entender que o sistema penitenciário configura um “estado de coisas inconstitucional”.

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi criado pela lei complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e regulamentado pelo Decreto executivo nº 1.093, de 23 de março de 1994, com o objetivo de disponibilizar recursos e meios para financiar e apoiar ações de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, 2017). Até 2016, as transferências de recursos dos FUNPEN às Unidades da Federação e municípios ocorria mediante celebração de convênios, termos de parceria ou ajustes congêneres (transferências voluntárias), e recentemente passou a ser feita pela modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias)<sup>8</sup> (BRASIL, 2018i).

A mudança recente na legislação que regulamenta o FUNPEN decorre da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, ajuizada em 2015 pelo PSOL perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Na ocasião, o STF acatou o pedido do partido e admitiu a existência do estado de coisas inconstitucional em razão das graves violações de direitos humanos a que estavam submetidas as pessoas encarceradas<sup>9</sup>. Como desdobramento, o STF proibiu o contingenciamento dos recursos do FUNPEN e determinou a liberação dos recursos acumulados através de repasse na modalidade fundo a fundo (SANTOS, FRANÇA, 2017).

Até 2016, o entendimento do Ministério da Justiça era o da possibilidade de contingenciamento de recursos do FUNPEN, dado que estes eram classificados como transferências voluntárias, ou seja, isentas de obrigação legal. Nas últimas duas décadas, o contingenciamento de parte dos recursos do FUNPEN tornou-se prática corrente para obtenção do superávit primário do Governo Federal, limitando significativamente as transferências para Estados, DF e municípios que, em grande medida, dependem destes recursos para os investimentos no sistema penitenciário.

Com a determinação do descontingenciamento dos recursos do FUNPEN o Governo Federal editou a MP nº 755/2016, substituída pela MP nº 781/2017 e convertida na lei nº 13.500 de 2017, alterando as finalidades originárias do Fundo para permitir “a prestação de serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na qual se inclui a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)”<sup>10</sup>, ou seja, permitindo o financiamento de políticas preventivas e repressivas envolvendo agências policiais.

Segundo o Depen, a partir do descontingenciamento, disponibilizou-se R\$2,8 bilhões para o FUNPEN. Ainda no ano de 2016, foram repassados aos Estados e Distrito Federal o valor de R\$ 1,2 bilhões em cotas idênticas de R\$ 44,7 milhões por Unidade da Federação. Em 2016, o total empenhado pelo FUNPEN foi de R\$1,5 bi, em 2017 R\$1,0 bi e, em 2018, R\$251 milhões.

<sup>8</sup> Instituída pela MP 755/2016, revogada pela MP 781/2017, que por sua vez foi convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017 (TCU, ACÓRDÃO 972/2018).

<sup>9</sup> Disponível em [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=https://www.jota.info/justica/stf-determina-descontingenciamento-de-recursos-do-funpen-09092015](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/justica/stf-determina-descontingenciamento-de-recursos-do-funpen-09092015).

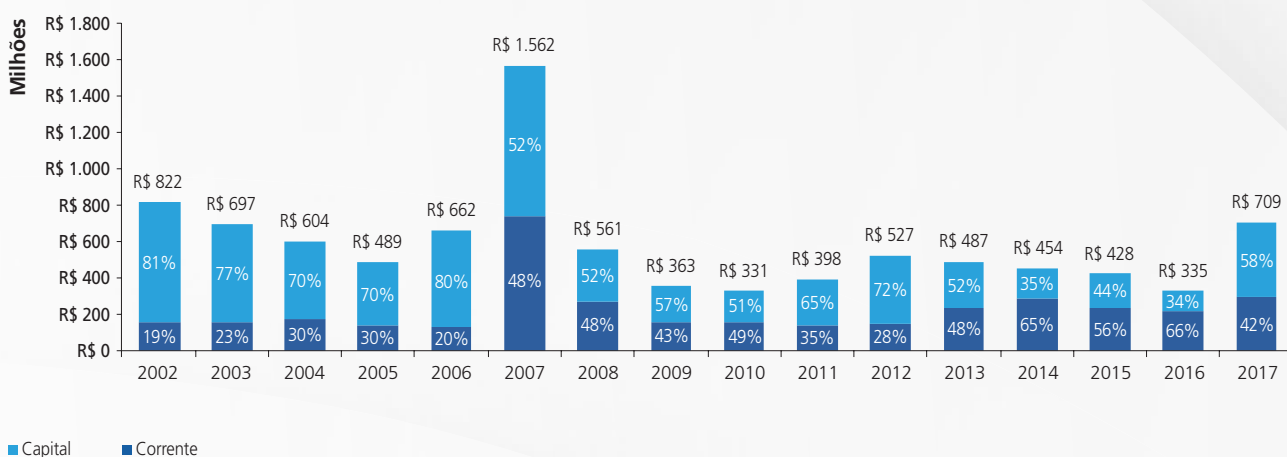
<sup>10</sup> Lei nº 13.500 de 26 de outubro de 2017



Outro importante fundo gerido pelo Ministério da Justiça é o Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 2001 para apoiar projetos na área de segurança pública que busquem reequipar as forças de segurança, treinar e qualificar agentes de segurança (policiais, bombeiros, guardas etc.), criar e

manter sistemas de inteligência, auxiliar em programas de polícia comunitária e de prevenção ao delito e à violência. Tais projetos podem ser elaborados por qualquer ente da federação e os recursos podem ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios.

**Gráfico 5:** Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, conforme categoria econômica, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Elaborado pelos autores.

Durante os primeiros anos da série analisada, de 2002 a 2006, percebe-se que os gastos com despesas de capital<sup>11</sup> representaram entre 70% e 80% dos valores gastos pelo FNSP. Esse período se iniciou com R\$ 822 milhões e apresentou um decréscimo, chegando a R\$ 662 milhões em 2006 (sendo que, em 2005, obteve-se o valor de R\$ 489 milhões). Em 2007, houve um grande crescimento, de 136% em relação à 2006, além de uma mudança no padrão da categoria de gastos: passou-se a ter, em média, 50% dos gastos com despesas de capital e 50% com despesas correntes<sup>12</sup>. Esse aumento se relaciona, como já mencionado, com a priorização, por parte do governo federal, dos in-

vestimentos na área da segurança pública, que entre 2008 e 2011 visualizaram-se como Pronasci na execução do Ministério da Justiça.

Uma das modalidades de execução do orçamento para a segurança pública é o repasse de recursos via criação de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. Os convênios podem ser uma importante ferramenta de indução de estratégias desde o governo central, que pode impor determinadas condicionalidades ao oferecimento dos recursos. No gráfico 6 levantou-se as despesas empenhadas e quantidade de convênios do MJ firmados entre 2002 e 2017.

<sup>11</sup> Despesas de capital são aquelas que “contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (MTO, 2019, p. 44)

<sup>12</sup> As Despesas Correntes são aquelas que “não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (MTO, 2019, p.44)

**Gráfico 6:** Despesas empenhadas e quantidade de convênios do Ministério da Justiça, conforme ente federativo, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Convênios do Ministério da Justiça – Despesas empenhadas no ano, conforme ente federativo - Em valores de 2018 (IPCA) – Em R\$ Milhões																		
Tipo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% TOTAL
Estados	919,23	992,33	377,00	244,94	414,09	415,37	941,50	708,48	487,50	345,23	627,04	838,22	430,59	65,23	198,89	160,69	8.166,33	80,7%
Municípios	84,71	58,26	93,39	68,02	232,53	107,24	285,77	107,04	457,95	128,25	88,86	31,15	100,01	50,50	45,97	16,37	1.956,03	19,3%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.004</b>	<b>R\$ 1.051</b>	<b>R\$ 470</b>	<b>R\$ 313</b>	<b>R\$ 647</b>	<b>R\$ 523</b>	<b>R\$ 1.227</b>	<b>R\$ 816</b>	<b>R\$ 945</b>	<b>R\$ 473</b>	<b>R\$ 716</b>	<b>R\$ 869</b>	<b>R\$ 531</b>	<b>R\$ 116</b>	<b>R\$ 245</b>	<b>R\$ 177</b>	<b>R\$ 10.122</b>	<b>100,0%</b>

Convênios do Ministério da Justiça – Número de convênios firmados no ano, conforme ente federativo - Em valores de 2018 (IPCA) – Em R\$ Milhões																		
Tipo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral	% TOTAL
Estados	201	200	250	131	147	372	632	223	254	163	255	273	248	80	126	148	3.703	64,8%
Municípios	50	61	119	107	113	177	298	89	291	140	112	68	187	116	28	58	2.014	35,2%
<b>TOTAL</b>	<b>251</b>	<b>261</b>	<b>369</b>	<b>238</b>	<b>260</b>	<b>549</b>	<b>930</b>	<b>312</b>	<b>545</b>	<b>303</b>	<b>367</b>	<b>341</b>	<b>435</b>	<b>196</b>	<b>154</b>	<b>206</b>	<b>5.717</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Portal da Transparência - Governo Federal. Elaborado pelos autores.

Analisando os convênios do Ministério da Justiça firmados com estados e municípios, especificamente, percebe-se que não há um padrão nem em relação aos valores empenhados, nem em relação à quantidade de contratos firmados. Porém, percebe-se que os estados são os que possuem maior volume (80% do total) e maior número de contratos (65% do total). Chama atenção a redução abrupta no valor disponibilizado por meio de convênios para Estados e municípios entre 2015 e 2017, que juntos somam R\$ 538 milhões, pratica-

mente o mesmo valor executado apenas em 2014.

Quando comparados ano a ano, os valores do FNSP com os valores dos Convênios firmados, embora os montantes totais sejam próximos (entre 2002 e 2017, R\$ 9,43 bilhões do FNSP e R\$ 10,12 bilhões dos Convênios), percebe-se que os números de cada ano não possuem necessariamente relação. Ou seja, nem todos os convênios do Ministério da Justiça se dão no âmbito do FNSP e, além disso, é possível ter classificações distintas no empenho das despesas.

**Quadro 9:** Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e pelos convênios do Ministério da Justiça, entre 2002 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).

ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FNSP	822,35	697,46	603,57	488,78	661,69	1.561,98	561,11	362,62	330,84
Convênios	1.003,94	1.050,59	470,40	312,96	646,62	522,61	1.227,27	815,53	945,45

ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
FNSP	398,33	526,70	487,42	454,37	428,41	335,14	708,78	<b>9.429,55</b>
Convênios	473,48	715,91	869,37	530,59	115,73	244,85	177,06	<b>10.122,36</b>

Fonte: Portal da Transparência - Governo Federal. SIGA Brasil - Senado Federal. Elaborado pelos autores.

Verifica-se também que a redução significativa dos valores disponibilizados nos convênios não reflete necessariamente apenas a baixa disponibilidade de recursos no FNSP, mas também as prioridades de gestão. O quadro 10 apresenta as despesas empenhadas com a Força Nacional de Segurança Pública, que crescem exponencialmente a partir de 2013, passando de R\$75 milhões em 2012 para R\$ 445 milhões em 2017.

A Força Nacional de Segurança Pública, criada pelo Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e regulamentada pela lei nº 11.473 de 10 de maio de 2007, é um programa de cooperação federativa que tem por objetivo apoiar os Estados e Municípios em situações de crise de forma temporária, para a execução de serviços necessários à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2018).

Cabe a Secretaria Nacional de Segurança Pública a gestão do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. Os profissionais da Força Nacional são policiais civis e militares e peritos vinculados aos órgãos estaduais e selecionados através de processo seletivo.

Os Estados e o DF cedem estes profissionais à União, mas mantem os custos com seus salários, e o governo federal remunera os servidores por meio de diárias<sup>13</sup>. Embora o emprego da Força Nacional possa ocorrer em qualquer parte do território nacional, depende de solicitação do Governador do Estado/DF e da disponibilidade da União para cessão dos profissionais para as operações emergenciais.

Tendo como exemplo o último ano de execução orçamentária disponível, verificamos que as despesas com a Força Nacional corresponderam a 63% do total de recursos disponíveis no Fundo Nacional de Segurança Pública, totalizando R\$ 445 milhões. Deste valor, cerca de R\$185 milhões foram despesas com as diárias dos profissionais mobilizados e parte dos recursos foi destinada ao reequipamento de órgãos de segurança nos Estados, sendo R\$ 89 milhões com viaturas, R\$ 37 milhões com armamentos e munições e R\$ 32 milhões com instrumentos de menor potencial ofensivo, dentre outros custos para a manutenção das ações realizadas, como fornecimento de água e coleta básica de esgoto, combustível, pagamento de taxas de licenciamento dos veículos etc. (BRASIL, 2018).

<sup>13</sup> Art. 6o Os servidores civis e militares dos Estados e do Distrito Federal que participarem de atividades desenvolvidas em decorrência de convênio de cooperação de que trata esta Lei farão jus ao recebimento de diária a ser paga na forma prevista no (BRASIL, LEI Nº 11.473, DE 10 DE MAIO DE 2007).

Um primeiro apontamento em relação às despesas com a Força Nacional diz respeito ao fato de a maior parte dos recursos disponíveis no único fundo nacional destinado ao fomento de ações em segurança pública estar concentrado na ação de uma força emergencial, que atua pontualmente. Segundo o Ministério da Justiça, a Força Nacional realizou 34 operações em 2017, que mobilizaram um efetivo policial de 3.096 profissionais. Na medida em que a Força Nacional se torna a única política de segurança do Governo Federal, os Estados podem ser prejudicados do ponto de vista financeiro, já que, além de cederem o profissional à União, mantêm o custo do

seu salário e deixam de receber recursos do governo federal por meio de convênios. Este quadro se torna ainda mais problemático quando verificamos que 30% das verbas disponíveis no Fundo Nacional de Segurança Pública em 2017 provinham de emendas parlamentares, totalizando R\$ 212 milhões. Isso significa que, dos valores disponíveis na ação que tem por objetivo apoiar a modernização das instituições de segurança pública (ação 201D), 99% correspondiam a emendas. Se não fosse pelas emendas, que já chegam com a destinação definida, o Fundo teria apenas 11% do seu recurso para o financiamento de outras ações que não a Força Nacional.

**Quadro 10:** Despesas empenhadas pelo Fundo Nacional de Segurança e pela Força Nacional de Segurança Pública, entre 2006 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – FNSP</b>	661,7	1.562,0	561,1	362,6	330,8	398,3	526,7	487,4	454,4	428,4	335,1	708,8
<b>2B00 – FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>	39,5	67,8	63,2	41,3	59,0	52,8	75,1	181,9	184,9	178,9	105,6	445,8
<b>% de despesas da Força Nacional de Segurança Pública no total do FNSP</b>	6,0	4,3	11,3	11,4	17,8	13,3	14,2	37,3	40,7	41,8	31,5	62,9

Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Elaborado pelos autores.

Quando analisamos o efetivo mobilizado pela Força Nacional, verificamos um expressivo crescimento no ano de 2016, desencadeado por uma proposta do então Ministro da Justiça Alexandre de Moraes, que editou a Medida Provisória 737/16, permitindo que policiais ou bombeiros militares da reserva dos Estados

e do Distrito Federal, que tenham passado para a inatividade no prazo de até cinco anos, possam desempenhar atividades de cooperação federativa no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública. Apesar da mudança legal, nos anos de 2017 e de 2018 o efetivo voltou ao patamar de 2015.

## Quadro 11: Número de operações e efetivo mobilizado - Força Nacional de Segurança Pública

ANO	N. DE OPERAÇÕES	EFETIVO
2015	53	2.091
2016	53	11.418
2017	34	3.096
2018	46	2.050

Fonte: Ministério da Justiça.

Embora no ano de 2016 a Força Nacional tenha mobilizado um amplo efetivo, verifica-se que as despesas com diárias para pagamento dos policiais Estaduais e do

Distrito Federal não cresceram, como aponta o quadro 12, de modo que a única explicação possível para tal fato é de que a mobilização não foi recorrente.

## Quadro 12: Força Nacional de Segurança Pública – Despesas com diárias

ANO	DESPESAS COM DIÁRIAS
2015	117.860.695,86
2016	92.148.457,62
2017	185.338.391,90
2018	155.842.435,82

Fonte: Ministério da Justiça.

Por fim, chama a atenção a distribuição dos recursos no Ministério da Justiça e a limitada capacidade do órgão em estimular políticas nos Estados e municípios. No ano de 2017, por exemplo, 76% de todos os recursos empenhados foram destinados ao financiamento das Polícias

Federal e Rodoviária Federal. Dado que, como apresentado anteriormente, volume considerável do FNSP tem sido direcionado para o financiamento da Força Nacional de Segurança Pública, verifica-se a dificuldade de o Governo Federal induzir políticas nos Estados, DF e municípios.

**Quadro 13:** Despesas empenhadas pelo Ministério da Justiça com as Polícias Federal e Rodoviária Federal em relação ao orçamento do órgão entre 2010 e 2017. R\$ milhões. Em valores de 2018 (IPCA).

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – EM R\$ MILHÕES DE 2018 (IPCA)	2010	2011	2012	2013	
Dep. PF e Dep. PRF	10.411.338.131,61	10.185.420.429,97	9.754.886.945,02	10.567.869.586,94	
Outros	5.150.390.334,27	4.281.789.391,97	5.165.572.376,11	4.484.899.446,94	
<b>Total Ministério da Justiça</b>	<b>15.561.728.465,87</b>	<b>14.467.209.821,95</b>	<b>14.920.459.321,13</b>	<b>15.052.769.033,88</b>	
Dep. PF e Dep. PRF	67%	70%	65%	70%	
Outros	33%	30%	35%	30%	
<b>Total Ministério da Justiça</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Ministério da Justiça.

Continua

<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – EM R\$ MILHÕES DE 2018 (IPCA)</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Dep. PF e Dep. PRF</b>	10.689.746.389,05	10.318.012.063,74	10.017.030.716,28	11.553.860.846,47
<b>Outros</b>	3.476.858.843,14	2.493.392.535,26	4.159.034.886,82	3.570.542.894,69
<b>Total Ministério da Justiça</b>	<b>14.166.605.232,19</b>	<b>12.811.404.598,99</b>	<b>14.176.065.603,10</b>	<b>15.124.403.741,16</b>
<b>Dep. PF e Dep. PRF</b>	75%	81%	71%	76%
<b>Outros</b>	25%	19%	29%	24%
<b>Total Ministério da Justiça</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

De forma geral, os dados aqui apresentados chamam a atenção para um importante aspecto do financiamento da segurança pública. Embora a União seja o principal ente arrecadador, não é ela quem financia, sistematicamente, as políticas da área. Sua participação nas despesas do setor está relacionada ao financiamento de projetos pulverizados, seja em ações realizadas pelo próprio Ministério da Justiça, seja por meio de convênios com os entes federados, sem a obrigatoriedade

de obediência às diretrizes e estratégias comuns para o atingimento de objetivos pré-definidos. Alia-se a este aspecto o fato de que as escolhas programáticas do período são marcadas pela descontinuidade de ações e ausência de foco. Ao mesmo tempo, as Unidades da Federação, principais financiadoras das políticas de segurança, ainda que tenham observado crescimento de suas receitas na maior parte do período analisado, também observaram crescimento das despesas.



## PARTE 2

# Novas institucionalidades na política de Segurança Pública: O Sistema Único de Segurança Pública, seus mecanismos de coordenação e indução e nova fonte de recursos

---

### 2.1 Nova arquitetura institucional: O SUSP, sua composição, estrutura e funcionamento

Boa parte das mudanças recentes observadas na Segurança Pública estão relacionadas à arquitetura institucional da área. Em 2018, a Segurança Pública ganhou um ministério próprio; uma Política Nacional e um Sistema Único de Segurança Pública, normatizado como Lei Federal; criou-se um Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; aprovou-se um Plano decenal para o setor e, ainda, houve modificações importantes na legislação que regulamenta o financiamento da área. Esta seção tem como objetivo apresentar tais mudanças, com ênfase no SUSP, no financiamento deste sistema e nos mecanismos de indução nele contidos.

Em fevereiro de 2018, o então presidente Michel Temer (PMDB) editou a Medida Provisória (MP) 821 de 2018, que criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP)<sup>14</sup>. A medida desmembrou a Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que passou a ser denominado Ministério da Justiça. Segundo o texto da norma, ao MESP compete

coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos e exercer as competências previstas no art. 144 da Constituição Federal por meio da Polícia Federal (PF); o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, por meio da Polícia Rodoviária Federal (PRF); a política de organização e manutenção das polícias civil, militar e corpo de bombeiros; a função de ouvidoria das polícias federais e defesa dos bens e próprios da União; além de planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional (BRASIL, 2018).

Passaram a integrar a estrutura do MESP os Departamentos de Polícia Federal, de Polícia Rodoviária Federal e Penitenciário Nacional, assim como os Conselhos Nacionais de Segurança Pública e de Política Criminal e Penitenciária e a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Em julho de 2018, a MP foi convertida em lei, alçando o MESP a Ministério da Segurança Pública (BRASIL, 2018b). Desse modo, a área passou a contar de forma definitiva com estrutura e dotação orçamentária própria. Para chefiar a pasta, a Presidência da República nomeou, ainda em fevereiro, o então ministro da Defesa, Raul Jungmann.

---

<sup>14</sup> Na gestão do presidente Jair Bolsonaro, iniciada em 1 de janeiro de 2019, o Ministério da Segurança Pública deixou de existir e o tema passou novamente a responsabilidade do Ministério da Justiça.

Ainda durante a vigência da MP que criou o MESP, o Congresso Nacional aprovou e o Executivo sancionou a Lei 13.675 de junho 2018 que instituiu o SUSP e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Ao criar o sistema e definir princípios e diretrizes que devem nortear as políticas da área, a norma objetiva preservar a ordem pública e prezar pela proteção das pessoas e patrimônio por meio de “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade” (BRASIL, 2018d).

Os sistemas nacionais de políticas públicas são estruturas que definem compartilhamento de recursos, normas e espaços de negociação entre os entes da federação (FRANZESE e ABRUCIO, 2013). Segundo Arretche (2002), se não há obrigatoriedades constitucionais definidas, o Executivo Federal, para obter adesão de governos locais para com suas políticas, deve incorporar as demandas destes entes em sua estrutura, bem como definir mecanismos de indução para esta adesão, que pode ser voluntária ou constitucional. Segundo Gomes (2009), as estratégias adotadas pelo governo central podem ser definidas a partir de três tipos de diretrizes nacionais, quais sejam, o estabelecimento de normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; e normas que criam incentivos para que os governos subnacionais assumam a responsabilidade para com as políticas (GOMES, 2009).

A autora argumenta que a simples definição de responsabilidades e competências em lei não é condição suficiente para que as políticas públicas sejam garantidas (GOMES, 2009). Nesse sentido, o governo central passou a estabelecer essas diretrizes, criando incentivos para induzir os governos subnacionais à provisão de serviços públicos. Os maiores exemplos de políticas setoriais com grande poder de indução capitaneados pela União são as de saúde, educação e assistência social. Existem diferentes mecanismos de indução e, dentre os principais, destacam-se a vinculação de receitas, que busca garantir perenidade de recursos para a política em questão e reduzir os graus de liberdade

de alocação de recursos em áreas consideradas prioritárias; a constituição de fundos específicos para financiamento da política; as transferências condicionadas às ofertas de programas em acordo com a agenda definida pelo Executivo federal; definição de padrões nacionais para a execução local destes programas e a exigência de contrapartidas de recursos municipais, por exemplo. Alguns dos efeitos destes mecanismos são a possibilidade de direcionar mais recursos para as políticas reguladas, de ampliar a oferta subnacional e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades horizontais entre os entes subnacionais na provisão das políticas (VASQUEZ, 2014).

O SUSP aprovado, assim como a norma que tratou sobre a nova regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), dispõe de alguns destes mecanismos, mas também é marcado pela ausência de aspectos fundamentais para a indução das políticas de segurança. A lei que institui o SUSP reitera o disposto na CF de que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos os entes, mas não define atribuições específicas a cada um deles, como ocorre nas áreas da saúde, assistência social e educação, que definem em suas leis orgânicas a organização, gestão e atribuições que competem a cada um dos entes. Nesse sentido, apenas é estabelecida a competência da União para formular a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, enquanto que Estados, DF e Municípios devem utilizar de tal formulação nacional para estabelecerem suas respectivas políticas.

De modo geral, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social tem como princípios a valorização dos profissionais de segurança pública; proteção aos direitos humanos; eficiência nas atividades das organizações envolvidas; resolução pacífica de conflitos; participação e controle social; produção de conhecimento sobre segurança pública; relação harmônica entre os Poderes; transparência, responsabilização e prestação de contas. As diretrizes, por sua vez, apontam para a atuação integrada entre os entes federados; a coordenação e cooperação entre os entes e órgãos envolvidos; a sistematização e compartilhamento de informações da área; a participação social e incentivo a projetos com foco na promoção de segurança comunitária, integrado às outras áreas de políticas, como as sociais.

O sistema também apresenta meios e instrumentos para implementação da política de segurança. Dentre eles, destacam-se os planos setoriais a serem elaborados pelos entes e os sistemas nacionais de informações, acompanhamento e avaliação das políticas de segurança pública, além da criação de uma rede nacional de altos estudos da área, seguindo a diretriz de necessidade de produção do conhecimento. É importante ressaltar que um dos instrumentos aprovados no Congresso foi vetado pelo presidente da República: as transferências obrigatórias fundo a fundo para financiamento da segurança pública e defesa social, que são um importante mecanismo de indução federativa e já utilizado em outras políticas sociais, como saúde e assistência social. O Ministério da Fazenda justificou o veto com o argumento de que este dispositivo tornaria as diferentes transferências para o financiamento da segurança pública como despesa pública obrigatória, acarretando aumento da rigidez orçamentária e redução de margem para gestão do orçamento. Além disso, o Ministério alega que não houve a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida, requisito essencial nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2018d).

No que concerne a sua estrutura, funcionamento e composição, o SUSP tem como órgão central o Ministério da Justiça, gestor e coordenador do sistema<sup>15</sup>. Ao Ministério cabe o papel de estabelecimento de metas de excelência e avaliação de ações e determina a criação de conselhos participativos permanentes, de caráter consultivo, nos três entes da federação. Quanto à estrutura, o SUSP será integrado por órgãos classificados em estratégicos e operacionais, que devem atuar de acordo com suas competências de forma “cooperativa, sistêmica e harmônica”. Percebe-se que a norma não esclarece quais as competências destes órgãos, apenas enfatiza a forma de atuação desejada. São órgãos integrantes estratégicos do SUSP os Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social destes entes federados. São órgãos integrantes operacionais as polícias federal, rodoviária, civis e militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais, órgãos do

sistema penitenciário, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, as secretarias estaduais de segurança pública e congêneres, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, os agentes de trânsito e a guarda portuária. Foi vetado pelo Presidente da República a inclusão de órgãos do sistema socioeducativo destinado a adolescentes em conflito com a lei e da polícia ferroviária federal.

No que se refere ao seu funcionamento, o sistema deve se organizar de modo a prezar pelo planejamento e execução de operações de forma integrada, com foco no compartilhamento de informações por meio dos sistemas de informação e com estratégias comuns de atuação. Cabe ao Ministério da Justiça o estabelecimento anual de metas de excelência a serem atingidas pelos integrantes do sistema, medidas por indicadores estabelecidos pelo mesmo ministério. A lei define, inclusive, alguns parâmetros para a aferição destas metas, tais como a consideração de índice de elucidação de delitos; cumprimento de mandados de prisão; eficiência do sistema prisional, medida pelo número de vagas, pela relação existente entre o número de presos e vagas, pelo índice de reincidência no sistema prisional, entre outros. O Ministério da Justiça, enquanto coordenador e indutor deste sistema, tem o papel de apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do SUSP.

Além disso, a lei dispõe que serão criados os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, que congregarão representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e terão natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social. Estas instâncias terão o papel de acompanhar as instituições operacionais que integram o sistema, além de propor diretrizes para as políticas da área. Já em setembro de 2018, a União instalou o seu Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que pode ser

<sup>15</sup> Com a extinção do Ministério da Segurança Pública, a competência de coordenação do SUSP tornou-se atribuição do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme Decreto nº 9.662 publicado em 01 de janeiro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm)

composto por até 40 representantes, tanto do Estado quanto da Sociedade Civil, conforme previsto na lei que criou o SUSP e seu decreto de regulamento. O SUSP não menciona a existência de espaços de interação e pactuação para além deste formato de conselho consultivo e sugestivo, como conselhos ou comissões intergestores, a exemplo do que ocorre na área da saúde e assistência social.

O sistema aponta forte direção para o planejamento da área nos três níveis de governo, que considera a ampla participação social e a integração de programas entre as diferentes áreas, como saúde, educação, trabalho e assistência social. A lei define que a União deve formular um plano nacional com duração decenal para elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social. A partir disto, deverão os Estados e Municípios elaborar e implantar seus respectivos planos em até dois anos a partir da promulgação do plano nacional, sob pena de não poderem receber os recursos federais para os programas ou ações da área.

Em outubro de 2018, a União elaborou e aprovou, após consulta pública, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), conforme definiu o decreto de regulamentação do SUSP. O plano apresenta 14 objetivos principais, que foram transformados em macro estratégias e programas específicos de prevenção e de repressão policial qualificada, assim como em mecanismos de pactuação, coordenação e indução de ações que devem ser estimuladas pelo Governo Federal com vistas à redução da violência. Essas estratégias e programas devem ser incentivadas por meio do cofinanciamento da política de segurança e da mudança na estrutura de governança da política nacional, que deve ser complementada pelas unidades da Federação, que formularão e implementarão seus devidos planos locais.

O plano, aprovado pelo decreto 9.630/18 em dezembro de 2018, tem duração de dez anos e deve ser revisto anualmente pelo Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, além de passar a cada dois anos por uma avaliação do Congresso Nacional. Em suma, os objetivos desta peça de planejamento contemplam a redução de homicídios e

crimes violentos letais; redução da violência contra a mulher; valorização e segurança de condições dignas de trabalho aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário; fortalecimento do aparato de segurança e controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos; ampliação do controle e o rastreamento de armas de fogo e munições; enfrentamento ao crime organizado, entre outros.

## 2.2 Novos recursos e regras de financiamento para a Segurança Pública

O 11º objetivo do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social trata especificamente das formas de financiamento. Busca-se “consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização” (BRASIL, 2018c). Para isso, são listadas algumas estratégias, quais sejam:

a) Compatibilizar e assegurar a efetividade e eficiência dos regimes de financiamento e de execução dos recursos previstos em lei para o FNPS e o FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional);

b) Desenvolver modelo matemático de eleição de prioridades e de alocação dinâmica de recursos segundo a sua natureza, importância e demanda de capital;

c) Condicionar a destinação e aplicação de recursos a elaboração de políticas, planos, programas e ações à demonstração de existência de correlação entre os resultados pretendidos e dados e indicadores passíveis de verificação; e

d) Adotar medidas tendentes a subordinar repasses voluntários da União à comprovação da colaboração dos entes federativos para a consecução dos objetivos e prioridades do PNPS (BRASIL, 2018c).

O governo federal, antes da aprovação do plano, já havia tomado iniciativas no sentido de consolidar em nível legislativo essas fontes contínuas e previsíveis de financiamento da área. Em junho de 2018,

foi editada a MP 841 de 2018, que dispôs sobre a utilização dos recursos do FNSP, que passaria a contar com recursos permanentes e previsíveis oriundos das verbas das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF). A mesma norma disciplinou a arrecadação e distribuição dos recursos provenientes desta origem. No Brasil, as loterias são fonte de geração de recursos para programas sociais do Governo Federal. Parte do que é arrecadado é destinado ao pagamento dos prêmios aos apostadores, despesas operacionais da atividade e, outra parte, financiam despesas sociais relacionadas à seguridade social, educação, esporte, cultura, segurança e saúde. Segundo Relatório Anual da Caixa, em 2016, a cada R\$ 1,00 apostado em um produto lotérico, R\$ 0,48 (incluindo a parcela correspondente ao imposto de renda sobre os prêmios) foram convertidos em recursos sociais. Em 2016, esse montante totalizou R\$ 6,167 bilhões de reais em repasses (BRASIL, 2018e; BRASIL, 2016).

A MP 841 propunha uma nova divisão dos recursos arrecadados nas diferentes modalidades de apostas de modo a aumentar os recursos para a segurança. Antes,

apenas o FUNPEN contava com recursos desta fonte. A partir da nova medida, o FNSP também receberia recursos, e para isso haveria redução de percentual destinado aos outros setores. A decisão, no entanto, logo foi contestada por áreas como Esporte e Cultura, que perderiam recursos com a nova norma. Uma série de moções em diversas Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas pelo país, contestações dos ministros da Cultura e do Esporte e protestos de outros grupos de pressão obrigaram o governo a editar nova medida provisória (MP 846/2018), ponderando e revendo a distribuição dos recursos e reincluindo atores que foram desconsiderados na medida anterior, como a Cruz Vermelha e a Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes), entidades que também recebiam recursos provenientes da arrecadação das loterias (BRASIL, 2018f).

Após tramitação, a nova MP enviada foi convertida na Lei nº 13.756 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018g) e consolidou a seguinte distribuição de recursos para o Fundo Nacional de Segurança Pública:

#### Quadro 14: Recursos para o FNSP (em % de arrecadação de cada modalidade de loteria)

RECURSOS PARA O FNSP (EM % DE ARRECADAÇÃO DE CADA MODALIDADE DE LOTERIA)				
RUBRICA	MP 841/2018		APROVADO EM LEI	
	ATÉ 2018	A PARTIR DE 2019	ATÉ 2018	A PARTIR DE 2019
Loteria passiva	5	2,22	5	2,22
Loteria de prognósticos numéricos	10,74	7,8	9,26	6,8
Loteria de prognósticos específicos	5	3	5	3
Loteria de prognósticos esportivos	11,49	2	11,49	2
Lotex	16,3		13	

Fonte: Elaboração dos autores a partir da MP 841/2018 e Lei 13.756 de 2018.

A estimativa do governo federal é que a nova legislação garantirá o repasse anual de cerca de R\$ 1 bilhão para a área da segurança pública, R\$ 630 milhões para o esporte e R\$ 443 milhões para a cultura. No entanto, nenhuma das MPs enviadas ao Congresso Nacional possui memória de cálculo que permita a aferição destas previsões, conforme alertado em nota técnica pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Embora não conte com vinculação orçamentária a exemplo do que ocorre nas áreas de educação e saúde, a destinação dos recursos arrecadados nas loterias ao FNSP garantirá certa perenidade de verbas para a segurança pública, para além dos créditos provenientes de dotação orçamentária e doações ou auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas, conforme vigia anteriormente. Além de dispor sobre a arrecadação dos recursos das loterias, a Lei 13.756 também determina alterações necessárias ao funcionamento do FNSP, com o objetivo de conferir efetividade às ações do MSP na execução de sua competência de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os três entes federados. É por meio deste novo regramento que a União busca aumentar sua capacidade de indução nas políticas de segurança. Assim, além de apontar a origem dos recursos, a lei define o regime de governança do fundo; as possibilidades de aplicação de recursos e critérios para tal; as condicionalidades para acesso aos recursos e a forma da prestação de contas e, deste modo, busca consolidar as estratégias outrora observadas no PNSP para a consecução do objetivo 11.

A nova legislação trouxe mudanças à gestão do FNSP, que se tornou de responsabilidade do Ministério da Segurança Pública em 2018, mas voltou ao Ministério da Justiça em 2019. Ainda assim, manteve-se a mudança no conselho gestor do Fundo, que conta com representantes do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública (Conseps), de regiões geográficas distintas e exclui a representação da Procuradoria Geral da República. São mantidas as cadeiras de representação para a pasta da Casa Civil, Planejamento e

Gestão, Direitos Humanos e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. O conselho tem o dever de zelar pela aplicação dos recursos do FNSP em consonância com o disposto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

É definida, ainda, a obrigatoriedade de aplicação de 10% a 15% dos recursos do fundo em programas habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública e de melhoria da qualidade de vida destes profissionais. Além disso, a norma veda a utilização de recursos do fundo com despesas e encargos sociais relacionados com pessoal ativo, inativo ou pensionista e com unidades de órgãos e de entidades destinadas exclusivamente à realização de atividades administrativas<sup>16</sup>. A lei anterior não trazia estas obrigatoriedades e vedações. Outra mudança importante foi a impossibilidade de contingenciamento de recursos do FNSP, alteração introduzida durante a tramitação da MP no Congresso Nacional. O mesmo ocorreu anos antes com o Funpen, que em 2015 teve sua lei alterada para permitir o financiamento de ações de segurança pública.

A transferência de recursos do FNSP para os Estados e municípios será feita a título de transferência obrigatória e por meio da celebração de convênios. Com este novo regramento, foi definido que, obrigatoriamente, no mínimo 50% dos recursos do fundo provenientes das loterias serão repassados aos Estados, independentemente da celebração de convênio, desde que haja o respeito a algumas condicionalidades, quais sejam, i) a instituição e funcionamento de um conselho e um fundo estadual ou distrital específico para a segurança pública e defesa social; a existência de um plano estadual ou distrital de segurança e de aplicação dos recursos, em consonância com as diretrizes do PNSP; o estabelecimento de um conjunto de critérios para a promoção e a progressão funcional dos profissionais da área; a integração aos sistemas nacionais e ao fornecimento e atualização de dados e informações de segurança pública ao MSP; e, por fim, ao cumprimento de percentual máximo de profissionais da área de segurança que atuem fora das corporações de segurança pública.

<sup>16</sup> O art. 5º da lei dispõe sobre para onde os recursos podem ser destinados e, em seguida, sobre as vedações (parágrafo 3º). Ao mesmo tempo que veda os gastos com despesas e encargos sociais de qualquer natureza, relacionados com pessoal, ativo, inativo ou pensionista, há um inciso que diz que os recursos do fundo podem ser utilizados para ações de custeio da Força (inciso XI), o que não existia na lei anterior, dado que a Força Nacional foi criada posteriormente. Compreende-se, portanto, que a lei permite o pagamento de diárias, mecanismo utilizado para remuneração dos profissionais da Força Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46)

O percentual de recursos do fundo restante poderá ser aplicado mediante convênios e, para isso, basta que o ente tenha aprovado o plano de segurança e estabeleça integração aos sistemas nacionais e fornecimento e atualização de dados e informações de segurança pública ao MSP. Todas estas mudanças apresentadas, desde a criação de um ministério próprio, passando pela criação do SUSP, conselho nacional e plano setorial, bem como a nova regulamentação de fonte de financiamento para a área, constituem tentativas de coordenação e indução, que em tese buscam criar certa governança na área. A nova institucionalidade objetivou criar estratégias que incentivem governos subnacionais a assumirem a responsabilidade para com as políticas de segurança, condicionando a oferta de incentivos à adesão de uma agenda que se tenta definir nacionalmente.

Vale ressaltar, contudo, que a ideia de criação de um sistema único para a segurança pública, com um fundo nacional destinado a financiar as ações deste sistema não é nova. Em outros momentos políticos já houve a apresentação de construções sistêmicas para a segurança. Em 2002, integrou o programa de governo do então candidato à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), um documento feito no âmbito do Projeto Segurança Pública para o Brasil, do Instituto da Cidadania, que reuniu especialistas da área para sua formulação. O projeto previa a criação de um Sistema Único de Segurança Pública, então denominado SUSP, que inspirado em outras políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), buscava articular União, estados, municípios e sociedade civil na implantação de uma política pública de segurança. A intenção era que houvesse um sistema induzido pela União que pudesse mobilizar os entes subnacionais a aderirem às estratégias nacionais para a segurança pública, cujas bases envolveriam a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas e intersetoriais.

Um aspecto central para esta articulação era a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), que em cada estado trabalhariam a integração das diferentes polícias e apoiariam o planejamento e monitoramento de projetos. Era ponto fulcral desta proposta de SUSP que houvesse a mudança do artigo 144 da Constituição, que trata das atribuições

e competências das instituições responsáveis pela segurança pública, de modo que a União pudesse assumir seu papel de coordenação sem que ferisse a autonomia federativa dos entes subnacionais. No entanto, esta mudança não foi levada à frente, o que para Soares (2007) impediu alterações substanciais no contexto da área, uma vez que a tomada de decisão sobre processos de prevenção de violência cabia, preponderantemente, aos Estados, com suas diferenciações regionais e ações diversas que não necessariamente convergem para o alcance de objetivos comuns. A criação e a implementação dos GGIs, por exemplo, em muitos Estados não ocorreu, e em outros deu-se apenas de modo burocrático, sem que fossem acompanhadas de ações que pudessem alterar a maneira de formular e executar as políticas. Como resultado, muitas ações importantes que constavam na proposta inicial do SUSP foram implementadas pelo Executivo Federal, mas de forma fragmentada, reduzindo as possibilidades de êxito nas políticas de segurança (SOARES, 2007; FRANÇA et al., 2013).

Neste sentido, pode-se dizer que o SUSP recém aprovado apresenta deficiências similares, porque também não regulamenta as atribuições e responsabilidades das instituições de segurança pública. As menções aos papéis dos entes e instituições envolvidas são sempre feitas de forma genérica e, embora seja exaustivamente repetida a necessidade de integração, coordenação, cooperação e planejamento, não há definições claras sobre quais atores são responsáveis por coordenar estes processos, em especial no que se refere à tomada de decisão. Embora o Ministério da Segurança Pública tenha sido designado como órgão central do SUSP, em outros momentos a lei determina que “os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei”. Isto é, ainda que se reconheça que parte significativa da implementação da política de segurança envolve órgãos vinculados às Unidades da Federação, há uma tensão entre o papel que pode ser assumido pelo coordenador do sistema e a premissa de liberdade de organização e funcionamento resultante da autonomia dos entes subnacionais (SOARES, 2018).

Do ponto de vista dos três tipos de estratégias de indução, desde o governo central mencionado por Gomes (2009), pode-se avaliar que o SUSP não dispõe de instrumentos ou normas que restrinjam a liberdade de gasto dos governos subnacionais, e principalmente de normas que definam responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas. Entretanto, a partir da estratégia de dispor de um fundo nacional para apoiar políticas dos entes subnacionais e regulamentar a utilização destes recursos, pode-se dizer que o governo central criou incentivos para que os governos subnacionais assumam a responsabilidade para com as políticas da área. A nova legislação que regulamentou o FNSP impôs condicionalidades mais consistentes para acesso aos recursos, como a necessidade de criação de planos e conselhos locais para a área consoantes com o plano e conselho federal. Por outro lado, ampliou o escopo de abrangência de projetos que podem ser financiados com recursos do fundo, o que pode não ser tão estratégico do ponto de vista de dar diretrizes claras para a execução da política da área. Além disso, a normativa, ainda que tenha conse-

guido aprovar a destinação dos recursos provenientes das loterias, não menciona formas de utilização destes recursos que possam contribuir para a redução de desigualdades horizontais entre os entes subnacionais, um dos efeitos dos mecanismos de indução mencionados por Vasquez (2014).

Estas diferentes tentativas de construção sistêmica de políticas de segurança e as deficiências apontadas demonstram que, embora agora normatizado por aprovação do Congresso Nacional, o SUSP não parece dispor de instrumentos e mecanismos suficientes para que o processo de coordenação seja de fato assumido pela União e haja conseqüente indução para a implementação de políticas no nível subnacional. Além destes aspectos, há ainda variáveis de ordem política que precisam ser consideradas, que dizem respeito ao desejo e disposição da gestão Bolsonaro em implementar o projeto aprovado na gestão do ex-presidente Michel Temer, incluindo as ações previstas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social que, em alguma medida, podem contrariar promessas de campanha do atual presidente.



## PARTE 3

# Dificuldades e desafios para o novo governo na construção de uma política de segurança pública

---

O vácuo normativo e institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à organização das políticas de segurança pública, e em especial ao seu financiamento, já discutido ao longo deste texto, constituem desafios à construção de uma política de segurança pública. No campo do financiamento, a ausência de indicação de fontes de recurso para manutenção e investimento acirra desigualdades regionais, pautadas por capacidades econômicas muito díspares entre estados mais ricos e mais pobres, além de não esclarecer qual deve ser o papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. Na prática, a esfera federal despendeu, ao longo das últimas décadas, volume de recursos claramente inferior ao empenhado pelos Estados e DF, conforme demonstrado na seção 1. Este cenário discrepante no financiamento da política, no qual os estados preponderam como ente que mobiliza maior volume de recursos para a segurança pública, dificulta a constituição da União como ente coordenador ou centralizador da política de segurança.

Ao longo do período aqui analisado, de 2002 a 2017, não se viu o desenvolvimento sistêmico, orgânico e coordenado de ações para implementação no território, planejadas com base em evidências e avaliadas a partir de indicadores confiáveis, integradoras dos diversos governos estaduais e locais para a redução da violência em todo território nacional. Antes sim, o que se viveu foi a implementação de uma miríade de projetos pulverizados em territórios distintos, com ações

descontínuas e por vezes contraditórias. Houve casos de sucesso nesse período, mas também a insistência em modelos inadequados que pareceram mais reforçar a violência a partir de estratégias violentas de policiamento ostensivo do que reduzi-la. A proposta do SUSP, apresentada e comentada na seção 2 deste texto, baseou-se na ideia de superação desses problemas e proposição de um novo modelo organizativo para a área de segurança pública.

Conforme visto, a ideia de que é necessário sistematizar as políticas de segurança pública não é nova. Contudo, destaca-se que as várias proposições e tentativas de organização/indução das políticas de segurança pública são pautadas, historicamente, por grande descontinuidade. Como apresentamos na parte 1, no demonstrativo de recursos do Ministério da Justiça, os orçamentos do SUSP, FNPS, Pronasci e Territórios da Cidadania, a alternância programática e descontinuidade são marcas simbólicas do governo federal nas políticas de segurança pública, muitas vezes dentro do mesmo governo ou sob comando do mesmo partido político.

A atual proposta do SUSP, em foco neste trabalho, foi apresentada pelo governo Temer em seu último ano de mandato. A criação do SUSP articulada nessa proposta é distinta daquela organizada pelo governo Lula, posto que inclui novas fontes de recurso, e em princípio, busca organizar as ações e programas dos diferentes entes federativos brasileiros, mas conforme

apontado, não conseguiu superar deficiências já identificadas na proposta anterior, em especial no que se refere às atribuições e competências dos atores envolvidos neste sistema. Como novidade desta proposta, foi criado o Ministério da Segurança Pública, principal órgão indutor do sistema. Contudo, o atual governo, iniciado em janeiro de 2019, reverteu a proposta de criação desse ministério e voltou a estabelecer o Ministério da Justiça como principal responsável pela segurança pública.

Embora o SUSP exista do ponto de vista formal, não está claro se a atual gestão deve implementá-lo. Neste sentido, e com base nas informações sobre sua proposição, considera-se relevante destacar desafios e complexidades de seu desenvolvimento, além dos desafios concernentes ao próprio financiamento das políticas de segurança em geral, ainda que o atual governo desista da implementação do SUSP.

Um primeiro desafio que chama a atenção para estruturação organizacional do SUSP é que neste governo não há discussão sobre fontes alternativas de recurso para a segurança. Como apresentado anteriormente, o governo anterior buscou formas de vincular recursos para a área e aprovou o uso dos recursos da loteria para integrar o SUSP. A normativa foi sancionada após importantes modificações à proposta inicial, que previa a destinação de percentuais maiores de recursos provenientes da loteria para a área de segurança, minorando a parcela até então destinada às áreas de Cultura e Esporte, que partilhavam da mesma fonte de financiamento. Houve forte reação destas áreas, o que fez com que o Governo Temer editasse nova MP, revendo a distribuição dos recursos. O episódio demonstra um dos desafios ao financiamento da política de segurança por parte da União, que é ampliar o seu escopo de atuação e capacidade de indução via financiamento em um cenário de acirramento do conflito distributivo.

Definir fontes de financiamento perene para políticas públicas é tarefa árdua, em especial em uma situação de crise econômica e recessão pela qual passa o país desde 2013. Soma-se à dificuldade legal de criar novas vinculações a enorme disputa pelos fundos existentes.

Apresentou-se na parte 1, a partir dos indicadores de receita, como essa estagnação econômica reduziu de forma importante as receitas correntes das três esferas, o que dificulta a manutenção das atuais políticas públicas e praticamente inviabiliza o financiamento de novos projetos e investimentos. Ao mesmo tempo, tem-se em vigência um novo regime de austeridade fiscal, instaurado pela Emenda 95/2016, conhecida como Emenda do Teto de Gastos. Neste regime, não é possível aumentar as despesas primárias do governo para além do valor executado em 2016, reajustado pelo IPCA. Dessa maneira, conforme ressaltou o então ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann, as críticas das pastas da Cultura e do Esporte sobre a destinação de parte dos recursos das loterias federais para a segurança pública eram compreensíveis, mas considerando as regras do teto de gastos, para que se possa ampliar recursos numa área, necessariamente uma outra deve perder<sup>17</sup>.

É grande, portanto, o desafio de lastrear um fundo de recursos federal para a coordenação federativa das políticas de segurança pública e não parece haver até este momento propostas alternativas viáveis. Por outro lado, chama bastante a atenção que as despesas com segurança pública dos entes subnacionais, apesar da grave situação econômica pela qual passam esses governos, continuem em elevação nos estados e inclusive municípios de menor porte, como apresentado nos gráficos da primeira seção. É de se destacar que se essa despesa continua crescendo em situação de queda de arrecadação, demonstra-se uma clara priorização dessa área. É preocupante, no entanto, o fato de que a sociedade não consiga perceber melhoria nos índices de violência, criminalidade e insegurança, ao longo de todo território nacional, com poucas exceções. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2018), produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2017 foi registrada taxa de 30,8 homicídios por 100 mil habitantes, um crescimento de 2,9% em relação a 2016; 175 mortes violentas intencionais por dia em 2017; 5.159 mortos em intervenções policiais, um crescimento de 21% em relação a 2016, assim como cresceu o número de estupros, chegando a 60 mil vítimas apenas em 2017.

<sup>17</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/jungmann-diz-que-sao-compreensiveis-criticas-da-cultura-e-esposte>

Quanto a essa questão, é relevante mencionar que no âmbito estadual, que corresponde a maior parte do volume de despesas anual na função segurança, boa parte dos recursos são empregadas em gastos correntes e, dentre esses, destaca-se a manutenção das polícias civis e militares. A manutenção das folhas de pagamentos das polícias ocupa boa parte dos gastos estaduais com segurança pública, como não poderia deixar de ser, visto que esta é uma atividade pública intensa em capital humano<sup>18</sup>. Gera preocupação, no entanto, que não se tenha de forma fácil, organizada e em série histórica, informações de controle sobre todos esses gastos com folhas de pagamento e seu reflexo no território. Não se sabe, por exemplo, quanto cada Unidade Federativa gasta hoje com cada tipo de policiamento, nem como é a cobertura policial no território. Isto é, não se consegue afirmar com precisão qual a incidência desse gasto em cada região do estado, nem se a cobertura é equânime ou mesmo se há um contingente maior ou menor nas áreas mais violentas.

Outras questões relevantes dizem respeito a como tem crescido ou variado a folha de pagamentos das polícias no tempo. No período recente, contratou-se mais ou menos policiais? Esses recursos humanos têm que idade média? Estão se aposentando? Segundo estudo recente do IPEA (2018), tem havido uma mudança de perfil de recursos humanos nos estados bra-

sileiros. Os estados estão contratando menos servidores concursados nos últimos anos, o que tem feito a folha de ativos variar menos do que a de inativos. Esta última tem crescido de forma importante e preocupante em todos os estados.

A partir da análise do quadro a seguir, que demonstra a variação das folhas de pagamentos de ativos e inativos dos estados brasileiros no período de 2006 a 2018, é possível perceber um crescimento importante da folha de servidores inativos, tanto no período completo, quanto no crescimento ocorrido em específico nos últimos dois anos.

Já a despesa com a folha de ativos nos últimos dois anos não só cresce menos, como no caso de alguns estados como BA, DF, ES, MG, PA, PB, PE, RJ, RO e SP apresenta variação negativa. Isto é, novas contratações devem estar suspensas ou sendo adiadas para um melhor momento econômico. O gasto está concentrado no estoque já contratado de pessoal e quanto a este, parte importante está compondo a folha de inativos.

Embora os dados coletados pelo IPEA sejam relativos à totalidade do funcionalismo, é sabido que no âmbito estadual as principais carreiras públicas atualmente estão na educação e segurança pública. Isso nos permite refletir o significado dessas movimentações de folha para as polícias estaduais, por analogia.

<sup>18</sup> Segundo o último levantamento da Estadiv, em 2014 haviam 552 mil policiais civis e militares em todo o território nacional (Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

**Quadro 15:** Taxa de variação da despesa com servidores ativos e inativos, períodos selecionados entre 2006 e 2018, por Unidade da Federação

UF	FEV/2006 - AGO/2018		AGO/2016 - AGO/2018	
	INATIVOS	ATIVOS	INATIVOS	ATIVOS
AC	324,4%	67,0%	53,7%	42,9%
AL	109,8%	18,0%	8,0%	2,1%
AM	169,5%	127,7%	33,3%	22,4%
AP	293,4%	-	51,0%	-
BA	153,5%	42,7%	13,5%	-1,7%
CE	130,1%	312,8%	8,4%	29,1%
DF	247,7%	41,4%	50,9%	-32,4%
ES	83,1%	120,8%	11,1%	-9,0%
GO	140,7%	75,8%	25,7%	14,8%
MA	163,2%	217,6%	10,6%	15,5%
MG	130,3%	67,7%	6,6%	-14,8%
MS	195,3%	82,7%	28,2%	10,7%
MT	290,5%	138,1%	32,8%	15,6%
PA	118,1%	101,2%	3,3%	-2,7%
PB	60,8%	121,3%	6,1%	-13,6%
PE	100,2%	91,4%	11,5%	-2,8%
PI	75,1%	94,5%	5,6%	14,7%
PR	151,7%	-	11,6%	-
RJ1	25,4%		5,6%	
RJ2	20,2%	34,5%	1,4%	-7,0%
RN	-	-	-	-
RO	229,6%	80,1%	33,7%	-16,6%
RR	-	-	-	-
RS	88,6%	37,3%	8,8%	9,5%
SC	139,7%	46,1%	4,1%	0,5%
SE	137,6%	30,8%	0,2%	2,4%
SP	50,2%	39,1%	8,9%	-8,2%
TO	578,6%	128,2%	48,2%	8,3%

Fonte: IPEA (2018)

Essa situação é especialmente preocupante no âmbito da segurança pública porque a maioria dos servidores estaduais que compõe as polícias civis e militares é estatutária e pertence a regimes próprios de previdências nos estados e, em sua maioria, os institutos previdenciários responsáveis por esses pagamentos são deficitários.

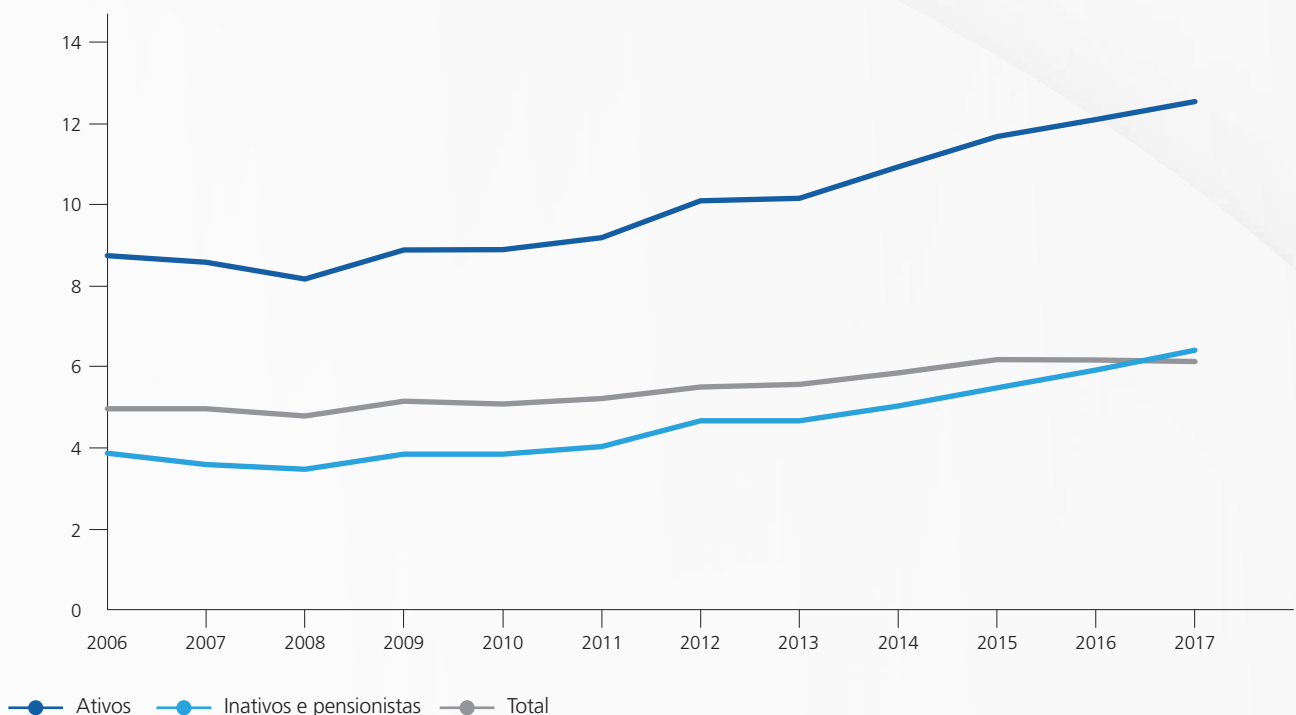
A gravidade dessa questão previdenciária nos estados brasileiros fica patente ao analisarmos o estudo do IPEA intitulado “Militares estaduais no contexto da Nova Previdência”<sup>19</sup>. O estudo indica que os gastos com policiais e bombeiros militares vem crescendo de forma importante nos últimos anos, como exposto no gráfico a seguir.

Como é perceptível pelo gráfico, a curva de crescimento do pessoal militar inativo é superior à dos ativos e inclusive essas curvas se cruzam em 2017. O aumento é resultado das condições especiais de transferência para reserva remunerada, em vários estados, possibilitando, por exemplo, que os militares se aposentem com remuneração do posto superior.

A inversão das curvas de crescimento de ativos e inativos também deve estar relacionada à difícil situação econômica do país nos últimos anos, com estagnação de receitas, como apontamos nesta nota. Esta situação dificulta a contratação de novos agentes e a instabilidade econômica e política aumenta a propensão de antecipação de aposentadoria pelos que estão na ativa. Os dois efeitos cruzados pioram a situação financeira da previdência ao diminuir as contribuições dos ativos e aumentar os pagamentos de inativos. Esta é, sem dúvidas, uma situação das mais complexas a ser enfrentada pelos governadores estaduais, cuja solução depende tanto do encaminhamento das reformas previdenciárias, quanto de uma possível reforma tributária que possibilite fôlego arrecadatório e retomada do crescimento econômicos no país.

Assim, ressaltamos que entender o que se passa com as atuais despesas com segurança pública, e dentre essas a despesa com folha, é fundamental ao se pensar o financiamento das políticas de segurança e seu sistema como um todo, visto que os servidores policiais constituem um dos principais pilares desse sistema.

**Gráfico 7:** Gastos dos estados com pessoal militar (2006-2017). Em % da receita corrente líquida – RCL.



Fonte: Nota técnica militares estaduais no contexto da nova previdência. Carta de conjuntura, n. 43, 2º trimestre de 2019.

<sup>19</sup> Publicada na Carta de Conjuntura 43, 2º. Trimestre, 2019, IPEA.

Dessa forma, tem-se uma dificuldade de financiamento federal que está comprimido no novo regime fiscal. Como dito, ele impõe sério controle sobre as despesas dos ministérios por 20 anos e, desta maneira, ainda que houvesse nova fonte de recurso que permitisse a organização do SUSP, o Ministério da Justiça não está autorizado a aumentar seus gastos ou transferências de recursos para os territórios articulando a tão esperada ação coordenada de combate à violência. Para que o Ministério da Justiça pudesse ser um articulador de fato e com fundo público importante para tal, seria necessária legislação constitucional que permitisse excepcionalizar o gasto deste ministério.

De outro lado, quando considerado o financiamento pelos entes subnacionais, tem-se que o cenário econômico para os próximos anos ainda não é dos mais animadores. Apesar de certo entusiasmo no final do ano passado a respeito de uma retomada econômica, a previsão de crescimento para 2019, após cerca de 5 anos em recessão, era de cerca de 2,5% do PIB, o que está longe de repor perdas acumuladas. Neste momento, após o início do governo já há agentes econômicos revendo essa perspectiva para baixo, com enorme expectativa sobre a modulação da Reforma Previdenciária.

Por fim, um último ponto de destaque, mas provavelmente o mais relevante de todos, é que a lógica de financiamento das políticas de segurança, apesar de todo esforço de engenharia financeira despendido pelo ministério na proposição do atual SUSP, continua a mesma já existente e que vem se mostrando

pouco eficiente e efetiva na redução dos problemas da área. Segue-se com o modelo de buscar recursos para financiar projetos pulverizados, de modo a acomodar interesses conflitantes, além de manter as estruturas já existentes, mas não há um esforço para se indagar o que deveria ser de fato a prioridade de ações em segurança e qual o custo destas.

Há uma grande disputa nos três entes federativos para a manutenção e crescimento incremental das ações, mas com baixa avaliação indicativa do que realmente funciona para aplacar a violência. Será que estão sendo financiadas as ações mais adequadas nos diversos territórios? Quais ações poderiam de fato construir um círculo virtuoso de protagonismo do estado no controle da criminalidade e redução da violência? Qual o recurso necessário para cada uma destas ações?

Para além desse problema, que dificulta a implementação do SUSP em termos normativos e institucionais, há outros, dentre os quais destacamos, o fato de que o atual governo demonstra pouco interesse por estudos realizados, seja por governos anteriores ou mesmo por organizações da sociedade civil, sobre a importância do território para proposição de soluções e políticas de segurança pública. Além disso, não prevê mecanismos efetivos para o compartilhamento de informações e instâncias de interação e pactuação entre atores relevantes, governamentais e não governamentais, ignora a relevância do diálogo interfederativo, bem como se exime da discussão sobre como e quanto quer financiar a política de segurança pública.

# Considerações finais

---

**E**sta nota teve o objetivo de contribuir para o debate em torno da política nacional de segurança pública, em especial no que se refere ao seu financiamento, tendo em vista a centralidade da temática na agenda governamental brasileira no período recente.

De maneira específica, buscou-se entender, em primeiro lugar, como evoluíram os gastos com segurança pública no período de 2002 a 2017, considerando o contexto econômico brasileiro e a capacidade de arrecadação dos diferentes entes federativos, na tentativa de esclarecer a participação dos diferentes entes federativos nos gastos com esta política, a natureza e a finalidade das despesas. Em segundo lugar, discutiu-se as mudanças institucionais recentes ocorridas no último ano do governo de Michel Temer, em 2018, com destaque para a aprovação de um sistema único de segurança pública, a criação de um ministério específico responsável pela área e de alterações relacionadas aos recursos financeiros para financiamento da política. Em terceiro lugar, fez-se uma análise a respeito dos desafios que se impõem, em especial a partir de 2019, frente a um novo governo, à construção de uma política nacional de segurança pública.

Dentre os principais resultados encontrados, verificou-se que as Unidades Federativas continuam sendo o principal ente financiador da política de segurança, o que de algum modo dificulta as possibilidades de que a União assumira um papel de coordenação da política. Sabe-se, contudo, que a maior parte dos recursos despendidos pelos estados com a área se referem ao custeio de despesas com folha de pagamento e previdência. Neste sentido, a atuação da União, possibilitando a realização de despesas de investimento ou de outras despesas correntes são bastante relevantes, desde que a lógica de distribuição e utilização destes recursos

possa ser pautada por diretrizes claras que norteiem as ações dos entes subnacionais. Além disso, os municípios também têm contribuído de forma mais incisiva com a função segurança pública no período recente, mesmo aqueles de menor porte, na tentativa de incidir sobre a questão da violência e criminalidade que certamente se mostra urgente no dia-a-dia da gestão local.

O panorama dos gastos realizados permitiu constatar a relevância da função segurança pública na atualidade, que mesmo em um cenário de queda de receita, continuou a aumentar. É preocupante, no entanto, o fato deste incremento de despesas não resultar em melhoria dos índices de violência e criminalidade. Neste texto, apresentou-se como oportunidade de melhoria destes índices, o argumento de que a União pode desempenhar um papel fundamental enquanto indutor das políticas de segurança pública, dando racionalidade e coordenação ao processo de elaboração das políticas, contribuindo para preencher o vácuo normativo deixado pela Constituição Federal. Foi com essa proposta que o governo Temer encampou mudanças recentes na área de segurança pública, como a aprovação do SUSP e a criação de um ministério próprio responsável pelo tema. Embora integração, coordenação, cooperação e planejamento sejam gramáticas presentes nos textos normativos aprovados recentemente e aqui analisados, os mecanismos de indução e coordenação definidos possuem deficiências, em especial se comparados à proposta inicial de sistema único para a área desenvolvida em outro momento político, em 2002, cuja proposta central era a regulamentação em nível constitucional de uma arquitetura para segurança pública que definisse e organizasse as competências e atribuições das diferentes instituições envolvidas na provisão e gestão das políticas da área.

A despeito dessas dificuldades, as mudanças recentes apresentaram uma tentativa louvável da União para construir governança na área. A partir de 2019, no entanto, o cenário se apresenta ainda incerto, uma vez que o governo eleito extinguiu o Ministério da Segurança Pública (principal órgão indutor do SUSP) e devolveu as responsabilidades da área ao Ministério da Justiça. Além disso, os desafios de indução e coordenação dessas políticas, em especial o financiamento delas, considerando o regime fiscal de limitação de gastos, não são foco de discussão por parte do governo, fazendo com que até agora não tenham sido realizadas propostas concretas para o tema.

Todo este contexto coloca sob dúvida as possibilidades de a União seguir com a implementação do recém-criado sistema e enfrentar a marca que simboliza historicamente as políticas nacionais de segurança, qual seja, a descontinuidade de ações e a dificuldade de assunção do seu papel indutor e coordenador de políticas públicas.

Neste cenário, a previsão para 2020 não é otimista. O descontingenciamento do FUNPEN, realizado pelo STF em 2015, previu o desembolso da União por três anos, entre 2016 e 2018, de modo que o crescimento do recurso do Fundo Nacional Penitenciário neste período estava inflado em função desta verba. No que diz respeito ao Fundo Nacional de Segurança Pública, os dados indicam que, nos últimos anos, tem sido utilizado basicamente para o financiamento da Força Nacional e de projetos próprios do Ministério da Justiça como Sinesp, não se constituindo enquanto um mecanismo de financiamento de ações para os Estados, DF e municípios.

Os cálculos anunciados pelo Governo Federal quando da mudança da lei do FNSP em 2018, determinando receitas provenientes das Loterias, indicam valores em torno de R\$ 1 bilhão para a área, dos quais metade deve ser repassado para as Unidades da Federação. No entanto, não é sabido se esse valor vai se somar aos valores já disponíveis no FNSP, ou se a receita oriunda das Loteria servirá como fonte alternativa de recursos.

Em meio a este contexto, as Unidades da Federação estão especialmente pressionadas pela grave crise fiscal que assolou o país nos últimos anos, e Estados

como Minas Gerais e Rio Grande do Sul estão parcelando o 13º salário de 2018 para os profissionais de segurança. Um componente que agrava ainda mais esse quadro é o custo da previdência para os Estados, que dependem de o Governo Federal aprovar a reforma da previdência. Embora tenha sido uma promessa de campanha do atual Presidente, a modulação de uma proposta que parece não garantir isonomia entre as diferentes carreiras do serviço público pode gerar uma grande crise entre as polícias estaduais. Isto porque a proposta de reforma dos militares aumenta o tempo de serviço e da alíquota de contribuição, mas promove uma reestruturação das carreiras com consequente aumento dos salários.

Para os militares estaduais, a reforma vem apenas com ônus, dado que se aumenta o tempo de serviço, e não há nenhum tipo de reestruturação de carreiras ou aumento salarial. Em relação às alíquotas de contribuição, vários Estados já a impunham para as Polícias Estaduais. Para os Policiais Civis a situação é ainda pior, dado que estão no regime comum e arcam com todos os ônus que a população experimentará com maior rigidez das regras previdenciárias.

Isso significa que em 2019 há potencialmente redução das receitas para segurança pública, os Estados dificilmente serão capazes de dar aumento para as carreiras policiais ou contratar novos profissionais e continuarão com suas contas pressionadas e dificuldades de pagamento dos salários dos servidores. Esse cenário só será revertido caso ocorra um crescimento econômico expressivo, o que parece cada vez menos provável.

Em suma, as evidências aqui apresentadas indicam que o SUSP constitui um importante avanço para a área da segurança pública ao propor uma reengenharia da arquitetura institucional da segurança pública em nível nacional, dotando o governo federal de maior protagonismo na coordenação e governança da política. Seu futuro, no entanto, parece incerto, tanto pela mudança de gestão no Governo Federal, como pelas limitações de recursos financeiros. Ao optar por restringir a utilização dos recursos do FNSP com projetos próprios, como é o caso da Força Nacional e do Sinesp, em detrimento de transferências para os Estados, o Ministério da Justiça pode comprometer ainda mais a sua capacidade de liderar uma política de segurança pública em âmbito nacional.



# Referências bibliográficas

---

- ADORNO, S.; DIAS, C.C.N. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, R.S.DE; RATTON, J.L.; AZEVEDO, R.G.DE.. (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. 1ed.São Paulo: Contexto, 2014, v. 1, p. 187-197
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, no3, 2002, pp. 431 a 458.
- BRASIL. Medida Provisória 821 de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm). Acesso em 20 de out. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei 13.690 de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nos 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13690.htm). Acesso em 20 de out. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028. Ministério da Segurança Pública. Brasília, 2018c. Disponível em: <http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/anexos-plano-nacional-de-seguranca-publica/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>. Acesso em 20 de dez. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.675 de 2018 e Mensagem de Veto. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). 2018d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm). Acesso em 20 de out. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória 841 de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. 2018e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm#art26](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm#art26). Acesso em 20 de out. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória 846 de 2018. Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. 2018f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv846.htm). Acesso em 20 de nov. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.756 de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. 2018g. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm). Acesso em 22 de dez. de 2018.
- \_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. Relatório Anual: A sorte em números 2016. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/Sorte\\_em\\_numeros\\_2016\\_PT.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/Sorte_em_numeros_2016_PT.pdf). Acesso em 20 de dez. de 2018.

- \_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 972/2018 - PLENÁRIO. Relatora: Ana Arraes. 026.096/2017-0, RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA), 15/2018 – Sessão de 02/05/2018.
- \_\_\_\_\_. Manual Técnico de Orçamento de 2019. Brasília Edição 2019 (5a versão). Disponibilizada em 23 de Janeiro de 2019.
- CARNEIRO, Leandro Piquet, *The Political Economy of Illicit Drugs in Latin America: Magnitude, Concepts and Public Policies* (August 12, 2009), p. 24 Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1472428> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1472428>
- COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S.. *Segurança Pública*. In: Renato Sérgio de Lima; José Luiz Ratton; Rodrigo G. de Azevedo. (Org.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 1ed.São Paulo: Editora Contexto, 2014, v. 1, p. 482-490.
- FRANÇA, Cássio; KERCHES, Cristiane; LIMA, Renato Sérgio de; PERES, Ursula Dias. Nota técnica: Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>.
- FELTRAN, Gabriel F. *Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992–2011)*. Rev. Bras. Secur. Pública, v. 6, n. 2, p. 232-255, 2012.
- Cibele. e ABRUCIO, Fernando. *Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação*. In: HOCHMAN, G. e FARIA, C.A.P. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013.
- GOMES, Sandra. *Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.
- IPEA. *Política Nacional de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional*. Vol. 11. Brasília, Jan-Jun de 2017.
- MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. *PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 11, n. 2, p. 10-29, 2017.
- PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. *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.
- RIFIOTIS, Theophilos. *Violência policial e imprensa: o caso da Favela Naval*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 4, p. 28-41, Dec. 1999. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400004&lng=en&nrm=iso)>. access on 15 Apr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400004>.
- SANTOS, Priscila Macedo; FRANÇA, Samara Carina Albuquerque. *CONTINGENCIAMENTO E DESVIO DE FINALIDADE DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL: O CONTROLE JUDICIAL DO ORÇAMENTO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 347 in III Encontro de pesquisas judiciárias da ESMAL – ENPEJUD, promovido pela Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas*, 2017.
- SOARES, Luiz Eduardo. *A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estud. av., São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, Dec. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em 30 de nov. de 2018.
- \_\_\_\_\_. *O SUSP e o Poder Embriagado. Justificando*. 3 de julho de 2018. Disponível em: <[www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/](http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/)>. Acesso em 30 de nov. de 2018.
- VAZQUEZ, Daniel. *Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 4, 2014, pp. 969 a 1005.





**FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

*VIDAS E NÚMEROS QUE IMPORTAM!*

[www.forumseguranca.org.br](http://www.forumseguranca.org.br)

Tel/fax 11 3081 0925

[contato@forumseguranca.org.br](mailto:contato@forumseguranca.org.br)