

NOTA TÉCNICA

PACTO FEDERATIVO E FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA



Gestão e
disseminação
de dados na
**Política Nacional de
Segurança Pública**

Parceria

Secretaria Nacional de
Segurança Pública

Ministério da
Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAIS RICO E PAIS SEM POBREZA

 FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

PACTO FEDERATIVO E FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Ficha Institucional

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária Executiva

Márcia Pelegrini

Secretária Nacional de Segurança Pública

Regina Maria Filomena de Luca Miki

Departamento de Políticas, Programas e Projetos

Cristina Gross Villanova

Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública

Isabel Seixas de Figueiredo

Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública

Sidnei Borges Fidalgo

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Presidente do Conselho de Administração

Sérgio Roberto de Abreu

Conselho de Administração: Elizabeth Leeds – Presidente de Honra / Arthur Trindade / Eduardo Pazinato / Humberto Vianna / Jésus Trindade Barreto Jr. / José Luiz de Amorim Ralton / Luciene Albuquerque / Paula Poncioni / Renato Sérgio de Lima / Roberto Maurício Genofre / Washington França

Secretária Executiva: Samira Bueno

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Cristina Neme (DEPAID/SENASP) / Cristina Gross Villanova (DEPRO/SENASP) / Renato Sérgio de Lima (FBSP) / Almir Oliveira Júnior (IPEA) / Samira Bueno (FBSP)

Coordenação Geral

Renato Sérgio de Lima

Redação

Cássio França
Cristiane Kerches
Renato Sérgio de Lima
Ursula Dias Peres

Expediente



Endereço: Rua Mário de Alencar, 103
05436-090 – Vila Madalena – São Paulo – SP

Telefone: (11) 3081-0925

E-mail: contato@forumseguranca.org.br

Edição de Arte: Urbania (11) 3828-3991

Sumário

Introdução	4
Parte 1 - Segurança Pública em processo.....	7
1.1 – Breve Histórico em Segurança Pública.....	7
1.1.1 - O Governo Cardoso e o PNSP	8
1.1.2 - A criação do FNSP e a política pontual de repasses.....	8
1.1.3 - O 1º Governo Lula e a proposta do SUSP	9
1.1.4 - 2007: proposta do Pronasci	11
1.2 - Cenário atual da Segurança Pública nas Esferas Federal, Estadual e Municipal	14
PARTE 2 - Governos locais e segurança pública no Brasil	19
Marcos institucionais e atribuições legais.....	20
Relação das prefeituras com as polícias	22
Estruturas de gestão de uma política municipal de segurança pública	23
Padrões dos gastos municipais	24
PARTE III - Possibilidades de organização das informações financeiras em Segurança Pública	26
3.1 - A Legislação de Fundos	26
3.2 - Possibilidades de Indução via Convênios	27
3.2.1 - Padronização da rubrica de receita.....	27
3.2.2 - Os controles de uso de fontes.....	28
3.2.3 - O cruzamento das classificações por funções e institucional.....	30
3.2.4 - Classificação Programática – Destacando os Programas de Governo.....	31
3.2.5 - Prestação de Contas e Controle dos Convênios.....	32
3.3 - Induzir a capacidade de governança dos estados e municípios	32
Considerações Finais	34
Referências	36
Sítios na internet.....	41



Introdução

As relações federativas no Brasil no contexto pós-Constituição de 1988 têm sido marcadas por um panorama de grande complexidade, no qual convivem simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem uma clara atribuição de competências que gerasse o tão propalado federalismo cooperativo, presente nos artigos da Constituição.¹ Se no início dos anos 1990 as instituições federativas estavam plenamente instauradas no Brasil, o caráter descentralizador/centralizador do balanço das relações federativas não estava definido, ou seja, a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo”² era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos, no período imediatamente após a promulgação da Carta Magna. Destacam-se aqui aspectos dos processos fiscal e de formulação e implementação das políticas sociais, essas atreladas ao inegável avanço da ampliação dos direitos sociais no período.

Por um lado as grandes marcas da Constituição Federal de 1988 foram o reforço do municipalismo e a ampliação dos direitos sociais. O processo de redemocratização trouxe uma forte pressão pela descentralização de poder no sistema político, que se consubstanciou na tendência à proliferação de centros de poder rivais na disputa pelos recursos do Estado e pela redistribuição de novos recursos políticos. A Constituição de 1988 inseriu importantes mudanças nas regras de funcionamento do sistema tributário, coroando um processo que combinava redemocratização política com descentralização fiscal e federativa. A partir da Constituição, houve uma redistribuição de receitas públicas, por meio de uma considerável transferência de recursos fiscais do nível federal para o estadual e local, conforme o quadro 1 abaixo. Esse processo não foi acompanhado da definição das obrigações quanto à oferta de serviços.

Quadro 1 - Carga tributária global e Divisão Federativa - 1960/2008

Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados								
Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação direta								
1960	11,14	5,58	0,70	17,42	63,95	32,03	4,02	100,00
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,66	3,67	100,00
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,69	25,59	2,72	100,00
2008	24,92	9,23	1,64	35,80	69,60	25,80	4,60	100,00
Receita Disponível								
1960	10,35	6,05	1,01	17,42	59,41	34,73	5,80	100,00
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,15	23,25	8,56	100,00
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,10	26,62	13,29	100,00
2008	20,65	9,02	6,12	35,80	57,70	25,20	17,10	100,00

Fonte: Granado e Peres (2011) a partir de Afonso (2007) e Schmitt (2009)

1 Arretche, 2002, 2004; Almeida, 2005; Souza, 2001, 2005

2 Riker, 1987

Por outro lado havia um contexto de crise econômica que abria espaço para tendências centralizadoras de reforma econômica e fiscal e no processo decisório de políticas. A chamada “Constituição municipalista e cidadã” ampliou a porção das receitas fiscais da União, compartilhadas com os governos subnacionais, mas também permitiu a expansão dos recursos do Governo Federal por meio das contribuições sociais, cujo objetivo deveria ser o financiamento das políticas sociais. Apesar de seu ímpeto descentralizador, na prática, a Constituição de 1988 implantou um federalismo fiscal duplo. Por um lado, criou mecanismos de transferência de grande parte dos recursos arrecadados através dos principais tributos federais, IR e IPI, para Estados e Municípios. Por outro, criou contribuições sociais para financiar as responsabilidades sociais da União.³

Esse processo se enquadrou num contexto mais amplo de recentralização do poder político na Presidência da República, no qual a implementação do Plano Real, a renegociação das dívidas dos Estados e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram capítulos de uma trajetória incremental de reformas que se estenderam até o início dos anos 2000.⁴ Ainda na década de 1990, outro quadro indicativo da faceta recentralizadora das relações federativas foi o desenho da coordenação federativa das políticas sociais, que nos anos 2000 deram o tom da agenda de desenvolvimento nos Governos Lula.

O formato que resultou da Constituição de 1988 foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.⁵ Como resultado, o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente”.⁶

Somente a partir da segunda metade da década, durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, é que foi alterada a distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal para a provisão de serviços sociais. O resultado desse processo foi, a partir de quando o Governo Federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais, o fortalecimento do papel estratégico dos Municípios na oferta de serviços de Educação, Saúde e Assistência Social.

Além das áreas sociais, a Segurança Pública é um das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23 da Constituição Federal - CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes. A preeminência dos Estados na elaboração, ou melhor, na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do Governo Federal estão em muito relacionadas a esse vácuo constitucional. Como agravante, o Congresso brasileiro também não regulamentou o parágrafo

3 Almeida, 2005 e Rezende e Afonso, 2004.

4 Leite, 2011

5 Arretche, 2004: 22

6 Medeiros, 2001; Almeida, 1995, Affonso e Silva, 1996 apud Arretche, 2002



sétimo, do artigo 144, da CF, que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas pela Carta Magna de prover segurança pública. A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.

Segundo estudo recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2011), esse quadro chama ainda mais atenção na medida em que, no plano legal e normativo, existe uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições indicadas no Artigo 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade.

Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado dos diferentes entes da Federação na construção de uma política nacional de Segurança Pública implica discutir financiamento das esferas. Hoje os Estados são responsáveis por boa parte do financiamento em Segurança Pública, mas nas últimas décadas o Governo Federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para Estados e Municípios.⁷ Vale destacar que os Municípios são entes federativos de muita expressão no tratamento da Segurança Pública, seja porque a literatura especializada tem demonstrado que as soluções de políticas públicas implicam ações locais, seja porque diversos Municípios começaram, mesmo sob efeito da acima destacada zona de sombra normativa, a se engajar nesta questão nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana e também guardas civis, comunitárias, entre outras.

A despeito dessas relações entre as três esferas, uma das questões de maior dificuldade hoje na análise de políticas de Segurança Pública é determinar bases de comparação entre Municípios e Estados, assim como entre programas e ações. As dificuldades ainda existentes na padronização nas prestações de contas, ou ainda as lacunas e falhas de prestação, dificultam o controle de dados e avaliação dos resultados alcançados a partir dos recursos. Para o Governo Federal, que vem desde 2001 repassando recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, essa questão é extremamente relevante, pois o recurso tem atendido a diversos convênios municipais e estaduais e ainda é difícil saber com precisão como foi utilizado e em que resultou. Não há padrões contábeis e/ou indicadores de monitoramento e avaliação que possam auxiliar no debate acerca da qualidade do gasto público e de sua efetividade.

7 É importante destacar que, no caso do Distrito Federal, boa parte das despesas com segurança pública efetuadas pelo GDF é financiada pela União, por determinação legal, singularizando-o em relação às demais Unidades da Federação. Quanto a este ponto seria interessante pensar a possibilidade da Secretaria do Tesouro Nacional trabalhar a reclassificação dos valores repassados ao DF voltados à Segurança Pública, o que tornaria mais clara a informação de gastos por ente federativo.

Parte 1 - Segurança Pública em processo

1.1 – BREVE HISTÓRICO EM SEGURANÇA PÚBLICA⁸

A situação histórica da segurança pública inaugura uma importante inflexão a partir de meados dos anos 1990, quando alguns poucos governos estaduais começam um movimento que visava repensar o papel da atuação das polícias.⁹ O foco principal dessa discussão era fazer “integrar” as ações das diferentes polícias e fazê-las assumir que sua atuação deveria ser voltada para a defesa da cidadania e não mais do Estado. Em meio a essa colocação pode-se perguntar quais foram os fatores que levaram a essa inflexão.

Nosso argumento principal reproduz aquele defendido por Lima e Sinhoretto (2011), pelo qual a democracia, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias, introduziu tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, elas parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de *accountability* e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos Direitos Humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime.

Para esses autores, essa postura valoriza os direitos civis como componente fundamental das políticas de segurança, numa inflexão no processo de construção em longa duração da cidadania no Brasil.¹⁰ Afinal, foi apenas após 1988, que os direitos civis ganharam destaque e começaram a constituir um novo campo de demandas - para além da universalização do voto, da redemocratização, da educação e da saúde - que deram o tom das agendas políticas do século passado.¹¹ Se essa hipótese é verdadeira, muitas das ações de modernização operacional das polícias, levadas a cabo sobretudo após 1995, podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos, mas que ainda não foram suficientemente fortes para provocar mudanças mais substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil.

⁸ A primeira parte deste texto baseia-se em “Segurança e Desenvolvimento: da defesa do Estado a defesa da Cidadania”, de autoria de Renato Sérgio de Lima e Daniel Brito (no prelo).

⁹ Aqui referimo-nos especialmente a experiência dos Estados de São Paulo e Estado do Pará. Embora, com relação ao primeiro exista já algumas análises importantes, mas vale apenas ver as que foram elaboradas por Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo Mesquita Neto (1997). Sobre o segundo ver Sandoval Bittencourt Oliveira Neto (2004).

¹⁰ Em seu texto “Cidadania a Porrete”, J. M. de Carvalho (1998) chama atenção para o tipo de construção da cidadania no Brasil. Enquanto em outras culturas a cidadania se apóia no sentimento de liberdade e de igualdade, no Brasil foi implantada a porrete. Onde a idéia é moldar ou mesmo amansar o indivíduo para que ele se torne um “cidadão”. Isso, embora, paralelo a discussão parece está envolto ao paradoxo que os nossos constituintes deixaram para trás na constituição. E que ainda hoje, torna tão difícil a implementação de qualquer mudança nas corporações policiais pelo Brasil.

¹¹ Lima, 2011



E, numa derivação dessa hipótese, é possível supor que ainda há um longo percurso entre o deslocamento da ideologia da segurança nacional propugnado pela Constituição de 1988 e a plena implementação dos pressupostos normativos da ordem democrática inaugurada pela Carta Magna. Há uma ruptura com o modelo vigente, mas a defesa da cidadania ainda sofre resistências organizacionais para estruturar os procedimentos táticos e operacionais, que aproximam as polícias do cotidiano da população; sofre com a falta de clareza sobre quais mandatos são outorgados às polícias brasileiras.¹² Até por isso, pensar mecanismos incrementais de indução de eficiência nos processos de gestão é uma estratégia para fazer frente aos desafios estruturais postos e, nessa direção, algumas iniciativas importantes têm sido tomadas pelo Governo Federal desde 1995.

1.1.1 - O Governo Cardoso e o PNSP

Segundo Soares (2007) até o 2º mandato do Governo Cardoso o Governo Federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de Segurança Pública. Apenas após a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, o governo trouxe a público a proposta de Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência de uma mudança importante ocorrida no 1º mandato, com a criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, com dificuldade para definir ações programáticas concatenadas com objetivos, metas, prazos e indicadores.

Nesse cenário, algumas questões pontuais importantes caminharam, como a proposta de prevenção da violência e a criação de condições para cooperação entre instituições ligadas à segurança. No que tange ao financiamento, o destaque foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Essa iniciativa pretendia fornecer condições à SENASP de fomentar políticas públicas de Segurança Pública. No entanto, a ausência de visão sistêmica supracitada enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre diversos entes da federação.

1.1.2 - A criação do FNSP e a política pontual de repasses

Segundo Lima (2010) o FNSP foi uma medida complementar a outras já tomadas pelo Governo Cardoso na composição do PNSP. De acordo com Adorno, “o PNSP pretendeu alcançar a Segurança Pública em seu conjunto e propunha uma abordagem sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da

Segurança Pública no país”.¹³ O PNSP era extremamente abrangente, com 124 programas e ações que previam a atuação em diversas áreas da Segurança Pública e regiões do país.

Essa grande diversidade de ações redundou em dificuldade de foco e ausência de coordenação, o que dificultou a eficácia da implementação do plano. Assim, as expectativas da comunidade epistêmica de Segurança Pública com o sucesso do plano contrastaram com problemas como “desentendimentos político-institucionais e pressão econômica e eleitoral, que coloraram o plano em nível de baixa priorização”.¹⁴

1.1.3 - O 1º Governo Lula e a proposta do SUSP

No primeiro mandato do Governo Lula houve importantes modificações na área de segurança e foi proposta a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A proposta do sistema era articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública. Em consonância com essa ideia foram propostos os GGI, Gabinetes de Gestão Integrada, que em cada Estado trabalhariam a integração das diferentes polícias e apoiariam o planejamento e monitoramento de projetos. Segundo Lima (2010), o SUSP apresentou avanços no sentido da modernização do combate ao crime, da maior participação da sociedade na discussão das questões concernentes à segurança, por meio da realização de Conferências, além da criação da força nacional de segurança, dentre diversas outras ações.

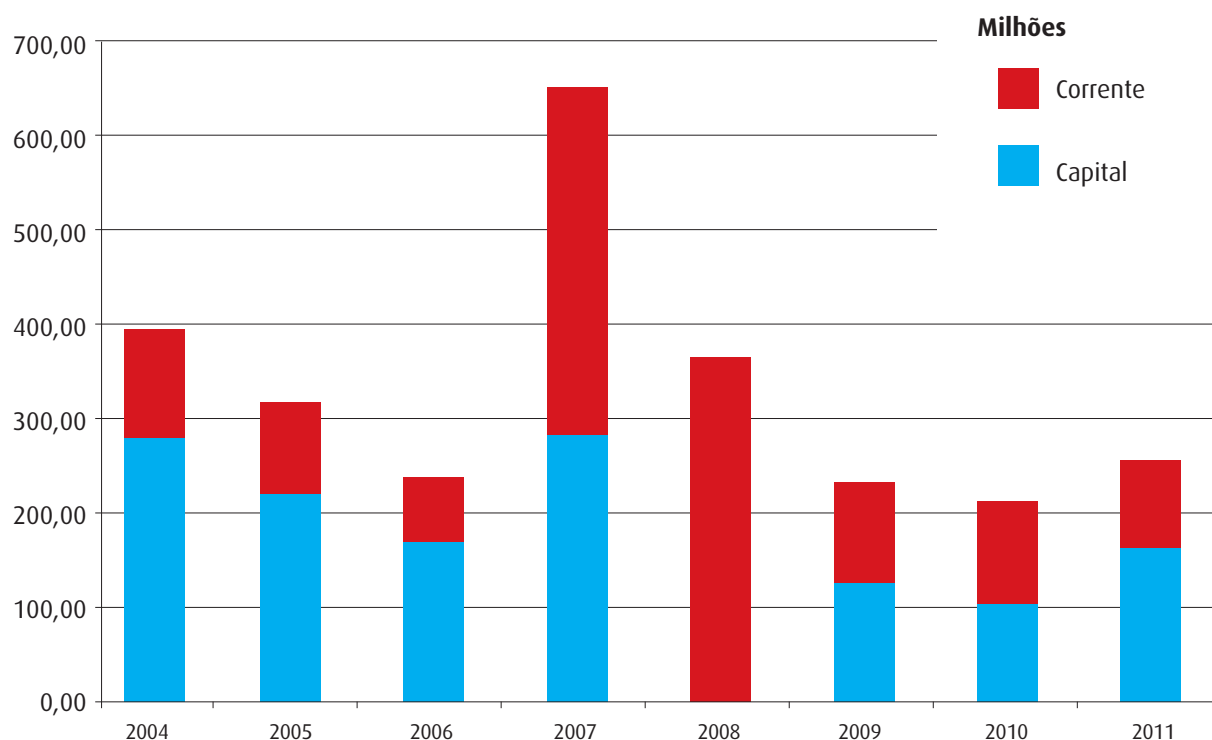
Soares (2007), por sua vez, ressalta que a criação do SUSP não alterou de fato o cenário da Segurança Pública nacional, visto que não houve a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso, a prevalência na tomada de decisão sobre processos de prevenção de violência continuou eminentemente dos Estados, com suas diferenciações regionais. A criação e a implementação dos GGIs, por exemplo, em muitos Estados não foi efetivada e/ou, quando foi, ocorreu apenas de modo burocrático e sem a sua incorporação no *modus operandi* das ações das instituições que os compõem.

O PNSP, que deveria dar o respaldo à criação do SUSP, continuou a ser operacionalizado em convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única na Segurança Pública. Conforme análise de Grossi (2004), a maior parte dos recursos do Fundo no período de 2000 a 2003 foi utilizada com despesas de capital, para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. No gráfico a seguir percebe-se ainda a importância das despesas de capital, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

13 Adorno 2003, p.122 apud Lima, 2010

14 Lima, 2010



Gráfico 1 - Evolução dos Gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública – 2004 – 2011

Elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Fonte: Dados do Ministério da Justiça disponíveis no Portal do MJ

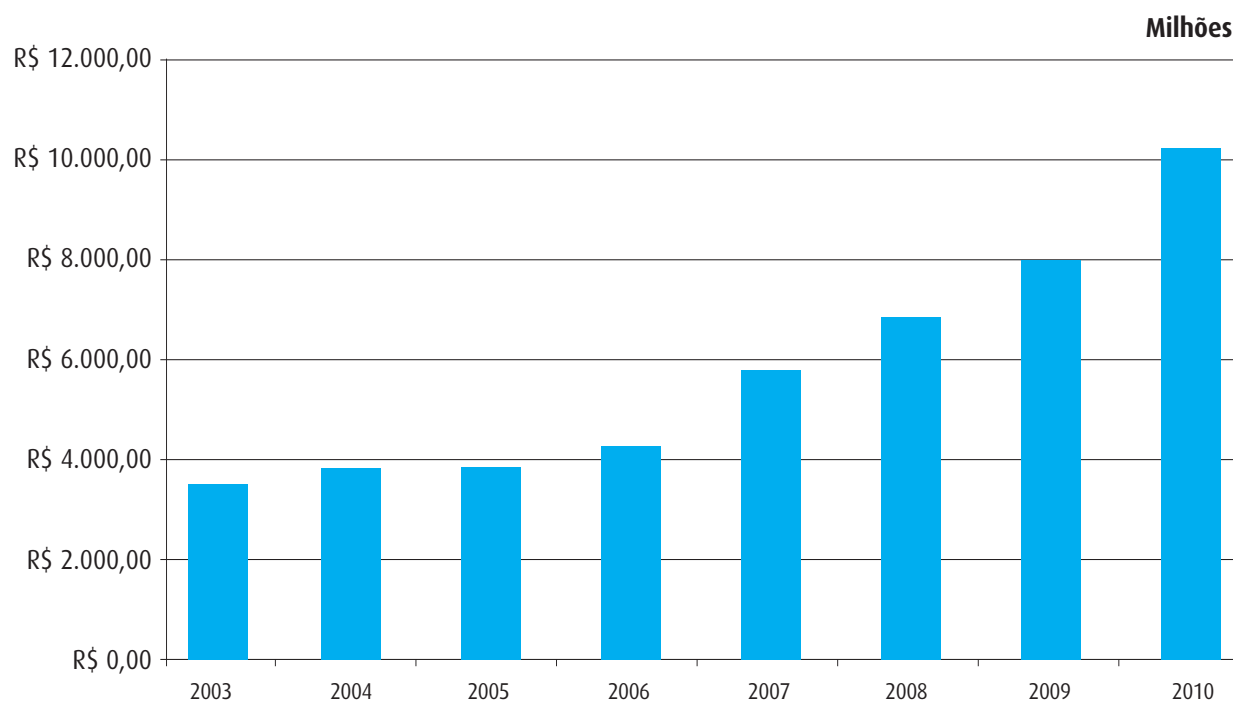
* As informações do exercício de 2008 não estavam disponíveis na abertura “corrente e capital”.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

Percebe-se também pelo gráfico que há uma inflexão nos gastos do FNSP a partir de 2008. Isto se deu pois no segundo mandato do Governo Lula houve uma mudança de pauta na política de segurança e, em agosto de 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão de investimento era de R\$ 6 bilhões até o final deste ano, 2012.

Antes de apresentar o Pronasci, contudo, é importante ressaltar que ainda no primeiro mandato do Presidente Lula foi criada, em 2004, a Força Nacional de Segurança com o objetivo de apoiar os Estados e Municípios em situações de crise, de forma temporária. A Força Nacional de Segurança significa uma política expressiva de atuação do Governo Federal que, ao lado dos recursos do FNSP, e agora do Pronasci, implica na alocação de recursos federais para outros entes federativos, aumentando assim a participação da União nos gastos com Segurança Pública.

O gráfico a seguir demonstra o crescimento desses recursos nos últimos anos, de forma continuada. Esses recursos são, como veremos mais adiante, fundamentais para o estabelecimento da política de segurança dos entes subnacionais.

Gráfico 2 - Evolução das despesas na função segurança pública – União (2003-2010)

Elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Fonte: Anuário do FBSP de 2011

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

1.1.4 - 2007: proposta do Pronasci

Esse programa foi proposto imaginando a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e com intervenções nos diversos entes subnacionais. Segundo Soares (2007), o Pronasci, assim como o primeiro plano de segurança do Governo Lula, parte do pressuposto que direitos humanos e eficiência policial devem ser trabalhados e almejados em conjunto. Segundo o Inesc (2010), o Pronasci é o primeiro programa nacional de Segurança Pública que foi efetivamente implementado. Além de articular direitos humanos e eficiência policial, o Pronasci busca também a participação social (seja das famílias e vítimas de violência, seja da sociedade organizada); a participação dos Municípios, entendidos como ente fundamental para resolução dos problemas da violência; e apresenta ainda um recorte por faixa etária (15 a 24 anos); social (jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de risco); territorial (regiões de altos índices de homicídios e violência); e por fim um recorte repressivo (combate ao crime organizado). O programa inova, segundo o Inesc, ao focar na qualificação dos profissionais da segurança e ao propor o desenho de ações segundo indicadores sociais e de violência.



A execução orçamentária dos primeiros anos do Pronasci demonstra que o maior volume de execução no período se deu nas ações de fortalecimento das instituições de Segurança Pública, em especial a concessão de bolsas de estudo, como demonstra a tabela a seguir.

Quadro 2 - Resumo da Execução Orçamentária do PRONASCI - em R\$|
2008 a 2011

Principais Programas	2008			2009		
	Orçado - lei nº 11.647 (24/03/2008)	Empenhado	% Emp./ Orç.	Orçado - lei nº 11.897 (30/12/2008)	Empenhado	% Emp./ Orç.
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Total	1.649.708.358	1.205.525.945	73,1	1.293.077.836	1.386.477.321	107,2
Gestão e Comunicação do Pronasci - Nacional	44.168.936	28.589.933	64,7	39.772.358	46.289.353	116,4
Concessão de bolsas-formação a policiais militares e civis, agentes penitenciários, guardas e bombeiros	704.907.815	181.158.210	25,7	528.685.166	770.863.580	145,8
Fortalecimento das instituições de segurança pública - nacional	202.944.766	345.829.876	170,4	150.887.460	167.319.902	110,9
Valorização de profissionais e operadores de segurança pública nacional	61.145.889	52.571.338	86,0	52.691.574	19.498.322	37,0
Modernização de estabelecimentos penais - nacional	23.597.721	17.806.324	75,5	22.231.337	3.530.732	15,9
Campanha de desarmamento nacional	46.993.854	3.141.436	6,7	11.200.957	3.893.266	34,8
Apoio à implementação de políticas sociais - nacional	205.985.577	190.597.641	92,5	153.282.525	85.294.700	55,6
Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã - nacional	202.897.740	198.160.379	97,7	201.931.147	193.592.651	95,9
Apoio à construção de estabelecimentos penais especiais - nacional	124.416.229	156.489.535	125,8	127.242.873	93.394.576	73,4

**Quadro 2 - Resumo da Execução Orçamentária do PRONASCI - em R\$|
2008 a 2011 (continuação)**

2010			2011		
Orçado - lei nº 12.214 (26/01/2010)	Empenhado	% Emp./Orç.	Orçado - lei nº 12.381 (09/02/2011)	Empenhado	% Emp./Orç.
1.629.452.976	1.520.364.694	93,3	2.038.885.414	784.675.383	38,5
41.588.215	15.789.620	38,0	30.000.000	7.898.087	26,3
641.951.427	705.933.296	110,0	637.920.000	558.597.397	87,6
312.711.389	227.023.137	72,6	111.545.000	65.219.829	58,5
42.654.580	34.351.241	80,5	35.000.000	30.104.283	86,0
22.393.654	0	0,0	20.000.000	7.140.449	35,7
10.663.645	2.863.375	26,9	10.000.000	5.410.520	54,1
149.397.666	99.290.034	66,5	130.000.000	37.911.312	29,2
149.291.029	153.296.941	102,7	117.230.000	70.004.766	59,7
122.631.917	33.127.711	27,0	50.000.000	-	-

Elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública
 Fonte: Dados do Ministério da Justiça disponíveis no Portal do MJ
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.



Os recursos do Pronasci estão alocados na Senasp, secretaria esta também responsável pela execução dos recursos do FNSP. Os recursos do Pronasci, no entanto, têm representado mais do que o dobro dos recursos desse Fundo. Dessa maneira, o programa mostra seu peso na atual política de segurança do Governo Federal, de certa forma esvaziando o papel do FNSP, visto que a expectativa de que toda a programação da Senasp passasse a integrar o Fundo em uma proposta sistêmica foi frustrada com a estruturação isolada do Pronasci.

Com a atual estruturação do Pronasci se ganha, por um lado, em agilidade, pois o Fundo previa a análise de um comitê gestor e outros procedimentos mais detalhados e específicos, como o repasse exclusivo para entes da federação. Por outro, porém, perde-se em termos de debate coletivo, ao suprimir a avaliação do comitê, enfraquecendo o fundo e em consequência a concepção do SUSP. Na atual gestão da Presidente Dilma Roussef, na qual o Pronasci passa a ocupar posição de referência conceitual, mas cujos programas estão sendo realinhados gerencialmente, faz-se necessário ponderar qual mecanismo pode ser induzido e que se beneficie de maior eficácia da ação e de maior efetividade da política.

1.2 – CENÁRIO ATUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Ao analisar o histórico de institucionalização do financiamento das políticas de Educação básica e Saúde *vis-à-vis* às de Segurança Pública, algumas diferenças estruturais chamam a atenção e precisam ser destacadas para esclarecer caminhos e atalhos possíveis ou não para a estruturação desta última.

As políticas de Educação tiveram seu financiamento estruturado na década de 1990 por meio de um processo de indução e coordenação capitaneado pela União e definido constitucionalmente. Como foi detalhado nos anexos deste texto, havia um vácuo institucional criado pelo processo de descentralização indicado na Constituição de 1988, mas não implementado na prática. Esse vácuo, associado à existência de inúmeras comunidades epistêmicas nacionais e internacionais que buscavam uma mudança substantiva nos rumos da Educação, e ainda à pressão do mercado de trabalho, possibilitou à União um empoderamento frente às demais unidades federativas para iniciar um processo *top-down* de mudança institucional. Assim, apesar de não ter sido consensuado entre os entes federativos, o processo da reforma educacional foi possibilitado pelas circunstâncias sociais, políticas e econômicas do momento. Com a operacionalização de uma nova LDB e a criação dos Fundos de Educação na década de 1990, a União trabalhou na sistematização do ensino público no Brasil, clarificando espaços de atuação e formas de financiamento, ainda que continuem a existir críticas quanto ao volume alocado de recursos e a partilha federativa destes.

No caso da Saúde a sistematização do Sistema Único de Saúde precedeu a definição das regras de financiamento. Neste caso pode-se afirmar que o trabalho em busca da sistematização das regras de coordenação federativa foi feito pela comunidade epistêmica da Saúde, espalhada por todas as esferas federativas,

nos poderes executivo e legislativo. Em uma construção *bottom-up*, os atores ligados ao SUS conseguiram desenvolver a política, as NOBs e chegar até a Emenda 29/00, ainda que enfrentando o descompromisso dos governos executivos com o financiamento da Saúde (em boa parte dos casos).¹⁵ Já a política de Segurança Pública tem um contexto substancialmente diferente. Por um lado existe uma dificuldade para que o Governo Federal assumira um papel de indutor de uma política sistematizada de segurança no Brasil com regras de financiamento determinadas, tendo em vista o peso dos Estados, respaldados em parte pela doutrina jurídica que interpreta de maneira restritiva a Constituição Federal. Por outro lado, não é possível contar com uma pressão orquestrada de atores sociais organizados - sociedade civil e comunidades epistêmicas - para a definição de uma política, visto que esta área trabalha com visões multifacetadas sobre o diagnóstico dos problemas da violência e também sobre as propostas de solução. A regionalização e a localização dos problemas dificultam uma visão conjunta da política por parte dos atores da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais.

Pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve avanços historicamente inéditos na área da Segurança Pública, conforme relatado anteriormente. O Governo Federal se fez presente com mais ênfase, comparativamente a toda história democrática do país. Porém, para executar esse novo protagonismo, o Ministério da Justiça abarcou boa parte dos novos órgãos e funções sem, contudo, ter redimensionada a sua estrutura física, orçamentária e funcional.

O quadro a seguir apresenta o orçamento do ministério, que envolve tanto o gerenciamento do Pronasci e o apoio administrativo do ministério, quanto de programas de menor escopo e abrangência.

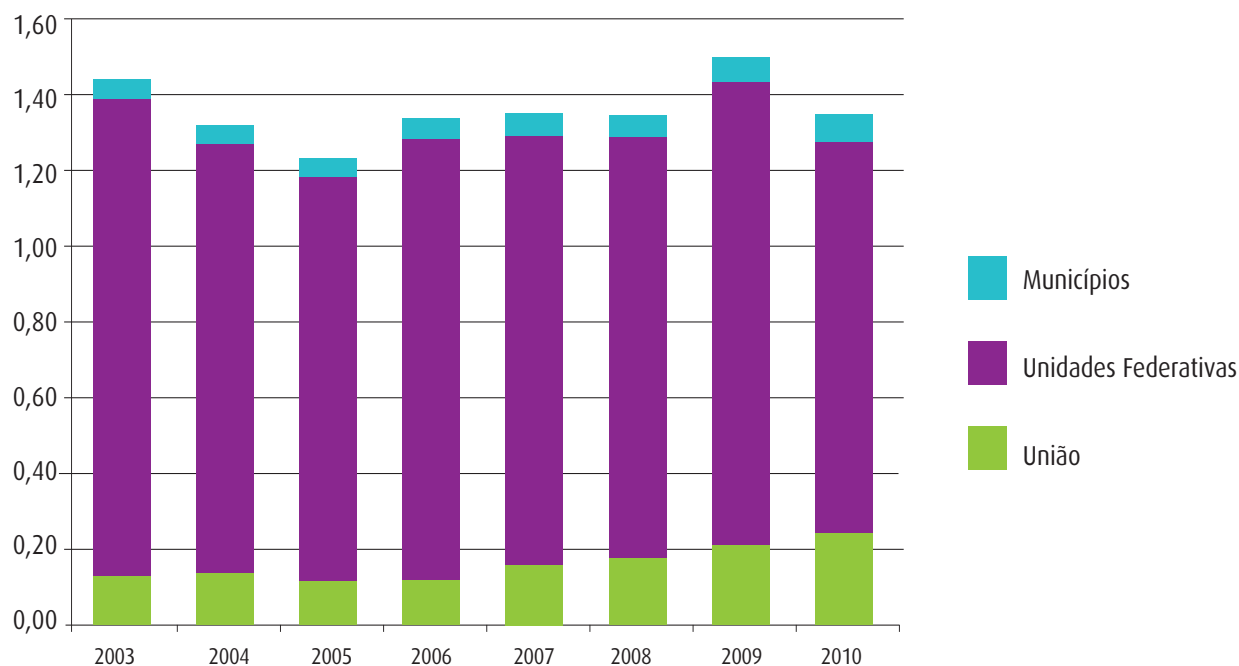
Quadro 3 - Execução Orçamentária do Ministério da Justiça – 2011		
Principais Programas		
	em R\$	
Programa	LEI Nº 12.381	EMPENHADO
1453 - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA	2.038.110.712	783.900.681
0750 - PROGRAMA DE APOIO ADMINISTRATIVO	678.638.930	756.440.251
0662 - PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CRIMINALIDADE	289.130.275	298.832.155
1127 - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP	625.020.000	311.337.166
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	149.918.179	160.803.768
1386 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	93.201.321	83.801.268,00
0150 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS	178.420.560	156.206.667
0699 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA	115.330.022	96.048.862
0661 - APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL	125.150.000	91.228.002,00
1353 - MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL	263.657.179	84.967.327,00
Outros	451.385.933	138.804.879
TOTAL	5.007.963.111	2.962.371.026

Elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Fonte: Dados do Ministério da Justiça disponíveis no Portal do MJ



Como já argumentado anteriormente, o Pronasci tem hoje uma relevância maior em termos orçamentários do que o FNSP, representado na tabela pelo programa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, cujo volume de execução é inferior a metade do executado no Pronasci. Ambos os recursos, no entanto, são utilizados para o fortalecimento da política de segurança pública nacional, implicando o repasse financeiro para estados, municípios e outras entidades. Esse volume de recursos é significativo em termos políticos, apesar do grande volume de gastos dos estados (como mostra o quadro a seguir), pois a maior parte do gasto dos estados está focada em despesas com pessoal e custeio das polícias, sobrando baixo volume para investimentos, como desenvolvimento tecnológico, polícia comunitária e outros.

Gráfico 3 – Despesas realizadas com a função Segurança Pública em relação ao PIB



Elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública
 Fonte: Anuário do FBSP de 2011.
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

O gráfico anterior demonstra que, apesar de ter maior volume de recursos, os estados praticamente estagnaram a alocação de recursos em segurança pública nos últimos anos. O crescimento maior, como já comentado, é dos recursos da União.

Segundo levantamento recente de Costa et al. (2011) boa parte do investimento dos estados brasileiros depende dos repasses do Governo Federal. Isto demonstra a importância dos recursos da União para induzir uma política alocativa na Segurança Pública. No entanto, essa política alocativa não pode prescindir de dados e informações sobre violência em cada localidade e região brasileira, assim como

implica, obrigatoriamente, em uma visão e atuação sistêmica em segurança. A respeito da necessidade de organização informacional da Segurança Pública, o Governo vem tentando estabelecer bases para a cooperação e o intercâmbio de dados estatísticos e informações criminais.

Em 1995 foi criado o INFOSEG, que ganha fôlego em 2004, com a sua modernização tecnológica e incorporação de diversas outras bases de dados (automóveis, condutores, CPF, entre outras). Na origem, o INFOSEG foi pensado como um índice que informasse o conteúdo das bases de dados de identificados criminais de cada Unidade da Federação. Não se tratava de um único banco de dados, mas de um índice que “lia” os sistemas estaduais e do DF e os integrava numa única plataforma tecnológica.

Em 2003 foi, ainda, tentada a implantação da Plataforma Integrada de Informações sobre Justiça Criminal e Segurança Pública. Coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, a plataforma era uma tentativa paralela ao Infoseg e visava criar um grande sistema nacional de informações criminais no país. A plataforma partia do diagnóstico de que os dados disponíveis no Infoseg eram de má qualidade em função de grandes disparidades tecnológicas e de problemas de comunicação. Diante desse quadro, o foco foi acentuado em torno das TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), até como estratégia para se tentar financiar a iniciativa com recursos do FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) e que à época possuía um saldo de mais de R\$ 2 bilhões de reais (em valores da época).

Além desses sistemas que podemos caracterizar como de natureza “cadastral”, em 2004 é lançado o SINESPJC (Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal), que só seria oficializado em 2012, e tornou-se o principal sistema de dados estatísticos sobre segurança pública do país. O SINESPJC partiu de um grande trabalho de compatibilização de categorias criminais, iniciado em 2003 e que visava tornar os registros das diferentes Unidades da Federação equivalentes seja em sua nomenclatura ou em seus atributos (fixação da unidade de registro nas ocorrências para todos os crimes, exceto os homicídios que tiveram a unidade de registros no número de vítimas também computada).

Desse trabalho de preparação metodológica do SINESPJC, é possível pensar que algumas categorias de registro foram sendo assumidas como imprescindíveis ao planejamento e à organização dos dados. O maior exemplo é a disseminação do uso da categoria CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais), que fora criada em meados dos anos de 1990 no Rio de Janeiro para poder agrupar ocorrências criminais e, com isso, tornar os registros policiais de mortes violentas comparáveis com os registros da área da saúde, tidos naquele momento como de maior fidedignidade. Os CVLI foram criados para permitir a análise cruzada de dados de duas fontes e dar transparência à forma como os dados policiais são produzidos.

Entretanto, não obstante essas iniciativas há a concepção de que seria importante para o Ministério da Justiça a criação de um órgão responsável pela avaliação dessas informações, além da sistematização das informações orçamentárias e financeiras de estados e municípios, como hoje ocorre na saúde, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, e na educação, com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE. Na saúde, a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde tem um departamento



específico para a administração do SIOPS, já na educação o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é responsável pela organização e avaliação das informações do SIOPE. Tanto na saúde como na educação são relacionadas as informações orçamentárias com outras de indicadores específicos das políticas de cada área, o que permite controlar e criar critérios para repasses, conveniamentos e apoios técnicos.

Na tentativa de suprir essa carência, o Governo Federal enviou, no final de 2011, ao Congresso projeto de lei instituindo o SINESP, que segundo relatos de profissionais envolvidos em seu planejamento, visa constituir um grande “sistema nacional de segurança social”, ao se propor integrar diversas bases de dados estaduais e federais, bem como investir na modernização tecnológica das áreas de produção de informações criminais no país. Em 2012 o SINESP foi aprovado e para implementá-lo, a SENASP está procedendo a uma série de pactuações técnicas (tecnologia), metodológicas (padronizações) e políticas (acordos para integração de bases) e, nesse processo, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública é um dos atores que estão colaborando no desenho da iniciativa.

Em diagnóstico produzido no âmbito do Termo de Parceria mantido entre a SENASP e o FBSP, foi corroborado que a existência de diversas realidades com alto grau de disparidade em termos de violência, criminalidade e possibilidades de prevenção, implica a extrema necessidade de desenvolvimento de indicadores, avaliação de programas e ações, e capacidade de gerenciamento dos entes federativos.

Uma questão relevante vinculada com a necessidade de sistematização dos dados é a importância de uma avaliação sistêmica da Segurança Pública ligada à própria característica dessa política. Como lembra Soares (2007), é muito complicado determinar a alocação de recursos públicos em função dos maiores índices de criminalidade ou em função dos mais baixos na medida em que se corre o risco de premiar soluções falidas em Segurança Pública ou enviar recursos para os menos necessitados. Além disso, há a questão da migração da criminalidade, tanto geográfica quanto tipológica.¹⁶ Sendo assim, uma atuação efetiva em segurança precisa ser sistêmica, organizando as políticas e os gestores de forma articulada, entre Estados, Municípios e União. A ação pontual está fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo.

O pressuposto por trás da proposta do novo SINESP é que a base para a realização de avaliações sistêmicas que captem efetivamente as idiossincrasias dos fenômenos de crime e da violência seria a organização de um sistema de informações integrado entre os entes, que permita uma avaliação de resultados, capacidade de gerenciamento e grau de resolutividade de problemas. As informações orçamentárias são parte essencial nesse sistema para que seja possível a avaliação de eficiência e efetividade das ações empreendidas. Atualmente, pode-se afirmar que na maioria dos Municípios as informações orçamentárias, financeiras e de resultados da gestão pública são imprecisas e sem padronização, o que ocorre também nos Estados da federação. Nesse sentido, olhando os recursos de que dispõe hoje o MJ para induzir políticas de segurança, é possível imaginar que esse ministério possa capitanear uma mudança de postura a respeito das informações e prestação de contas dos Municípios e Estados, com o objetivo de esclarecer: o que tem

16 Para melhor compreensão desta questão ver Soares (2007).

sido feito por estes com os recursos; como ocorre sua contabilização; e o resultado dessas ações.

Desta forma, na terceira parte desse relatório, propor-se-ão algumas mudanças em termos de organização e transparência orçamentária, ainda que não seja trabalhada uma mudança maior na segurança em termos de sistematização da política pública, haja vista as questões aqui tratadas.

PARTE 2 - Governos locais e segurança pública no Brasil¹⁷

Como podemos desprender das análises que antecedem esta parte, o principal marco normativo sobre a segurança pública no Brasil encontra-se no artigo 144 da Constituição Federal, que dispõe:

“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

Ainda que a Constituição Federal marque a abertura democrática no país e a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o artigo 144 é restritivo em relação à concepção de segurança. Ao afirmar que segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança. Mas, ao enumerar como órgãos responsáveis por garanti-la, as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federal, restringe novamente segurança pública como uma questão de polícia.

A partir do texto constitucional, sobra pouco ou nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública. O parágrafo 8º do artigo 144 até menciona que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Mas é só.

Contudo, a partir do ano 2000 os municípios passaram a desenvolver ações mais diretamente voltadas para questões de segurança pública, pressionados pelas pressões sociais decorrentes do crescimento da violência e como alternativa para o fato de não poderem interferir no planejamento e na tomada

17 A primeira parte do relatório foi publicada, com modificações, em Lima e Peres, 2012..



de decisões sobre as ações da área, embora fossem responsáveis por parcela significativa dos recursos necessários aos gastos operacionais das polícias estaduais, como alugueis de prédios para delegacias e unidades das PM, combustível e manutenção de viaturas e, mesmo, auxílios para os policiais (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 58).

Desde então, ganhou força o debate sobre o papel do município nessa área, uma vez que, além da discussão sobre a concorrência entre as competências estadual e municipal na segurança pública, tal debate vem sendo pautado por algumas outras questões como a discussão sobre o marco institucional/legal e as atribuições dos municípios na segurança pública, a relação com as polícias, a criação de mecanismos de participação social e de gestão nas políticas locais de segurança pública, o desenvolvimento e a qualificação de políticas urbanas de prevenção, a relação com o governo federal, entre outras.

Em resumo, o debate sobre gestão local da segurança pública passa, no Brasil, pela discussão sobre o papel dos municípios. Todavia, numa ressalva, passa também pela inflexão nos padrões de policiamento implantados nas décadas de 1970 e 1980 e que cuidavam de incentivar a especialização das forças policiais, em detrimento da atuação territorial. Homicídios, roubos, drogas, crimes cibernéticos são exemplos de áreas que as polícias criaram delegacias especializadas e, em contrapartida, todas as mudanças na quantidade e nas características da distribuição territorial do efetivo policial concentraram-se no final dos anos 1990.

Marcos institucionais e atribuições legais

O entendimento de que segurança pública é muito mais do que prender, julgar e punir é premissa básica para compreender a importância da atuação municipal na segurança. Especialmente se considerarmos que a segurança pública deve ser composta pela dimensão de controle do crime e da violência, com o aprimoramento das agências de segurança pública e justiça criminal (polícias, Judiciário e Ministério Público e sistema prisional) e pela dimensão preventiva, marcada pelo conhecimento das causas e situações que propiciam dinâmicas criminais e violentas e pela capacidade de implantar políticas que integram diferentes áreas (segurança, saúde, educação, infra-estrutura urbana, assistência social, entre outras) em ações planejadas e locais para prevenir tais dinâmicas.

Se considerarmos a importância da dimensão preventiva na política de segurança, a própria interpretação constitucional aponta para a possibilidade da inserção do município na segurança. No modelo federativo brasileiro criado pela Constituição Federal de 88 é atribuída aos municípios a responsabilidade sobre a gestão dos serviços públicos de interesse local como saúde e educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico cultural e pelas políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182 (Ricardo e Caruso, 2007, p. 107).

Além dessa análise ampliada da Constituição Federal, há uma série de avanços institucionais, que gradualmente vão delimitando o papel do município na segurança pública.

Em relação especificamente às questões municipais, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2001) foi o primeiro documento desta natureza, procurando trabalhar o tema da segurança como uma política pública. Por ele, a prevenção da violência ganhou destaque e deu origem ao Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps). Sua missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, crimínógenos (Soares, 2007, p. 84). Foi um programa que não conseguiu qualificar os programas sociais que o compunham, mas contribuiu para estimular o envolvimento de governos locais com programas que tivessem como objetivo a prevenção da violência.

Em 2002, durante a campanha para a presidência da República, foi elaborado outro Plano Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Projeto Segurança Pública para o Brasil, do Instituto da Cidadania¹⁸. Este documento é a atual base da política de segurança pública desenvolvida no país. Seu capítulo IV é dedicado aos municípios, – Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal. No entanto, o foco da discussão é a guarda municipal. Não trata das outras possibilidades de elaboração de ações e políticas locais preventivas mais amplas.

Em 2001 foi elaborada a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP¹⁹ que em 2003 foi alterada para dar conta deste novo papel atribuído aos municípios. Antes dessa alteração, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 prevê a criação do Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, que nos moldes de outras políticas públicas, como a da saúde²⁰, por exemplo, procura integrar as três instâncias federativas (governo federal, estados e municípios) e a sociedade civil na implantação de uma política pública de segurança. Para concretizar o SUSP, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), desenvolvido pelo Ministério da Justiça. A ideia é que por meio do Pronasci seja possível desenvolver ações nas diferentes temáticas priorizadas no SUSP e também integrar os entes federados e a sociedade civil em uma política pública de segurança. Em sua definição, o Pronasci tem como objetivo articular políticas de segurança com ações sociais e priorizar a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

A execução do Pronasci se dá por meio de articulações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – é realizada pelos Gabinetes de Gestão

18 O Instituto da Cidadania é uma ONG que durante 2002 reuniu especialistas em segurança pública de todo o Brasil para elaborar o Plano Nacional de Segurança Pública (www.institutocidadania.org.br).

19 A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública é a Lei nº 10.201/01 e foi alterada pela Lei nº 10.746/03.

20 A política Pública de saúde no Brasil se materializa por meio da implantação do SUS (Sistema Único de Saúde).



Integrada Municipais (GGIM). Os GGIM são instâncias fundamentais à implantação do Pronasci porque descentralizam o programa até o nível municipal, integrando representantes de órgãos estaduais, municipais e federais, para em conjunto planejarem a política local em consonância com as diretrizes federais.

No início de 2009 foi criado um Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Segurança Pública. Ainda há não há muita informação disponível sobre as atividades desse conselho, mas trata-se de uma importante instância que reconhece o município como um importante player na segurança.

Todos esses avanços institucionais, ainda que não forneçam uma definição clara e precisa sobre o efetivo papel do município na segurança pública, estimulam e criam canais para essa participação. Entretanto, fica claro que a participação do município na segurança ainda está muito vinculada à guarda municipal.²¹ É claro que esse é o órgão que materializa uma força de segurança municipal, no entanto, há muitas outras formas de o município implantar políticas de prevenção da violência, sem a existência de uma guarda, inclusive.

O próprio debate sobre uma eventual alteração constitucional se restringe à ampliação do poder atribuído às guardas municipais. Essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir depois da análise mais aprofundada sobre qual é de fato o mandato das guardas municipais na segurança pública.²² O debate sobre o papel do município na segurança deve incorporar a discussão sobre as guardas como uma importante dimensão, mas não a única e nem a principal. A existência de instâncias de gestão, a capacidade de planejar uma política local, a qualificação de programas de prevenção e a promoção da inter-setorialidade, são pontos essenciais nessa discussão.

Relação das prefeituras com as polícias

Como visto no tópico acima, há inúmeros avanços institucionais que reconhecem o papel do município na segurança pública, sem que haja, contudo, uma definição precisa sobre suas atribuições e responsabilidades. Delimitar as atribuições dos municípios na segurança significa defini-las em conjunto com as responsabilidades dos outros entes da federação, particularmente, com os estados.

Não há um padrão ou um protocolo que regule a relação entre estados e municípios na questão da segurança pública, variando muito conforme o tipo de relação que cada município estabelece como os governos estaduais e com as próprias polícias. Isso transparece nos “conflitos de competência” entre estados e municípios nessa temática. Nos locais em que a relação é boa, as prefeituras podem tranquiliza-

21 Uma questão complementar surge dessa postura. Se considerarmos que 70% dos municípios brasileiros têm até 20 mil habitantes, seria o caso de criar guardas em todos eles? Afinal, esses mesmos municípios declararam em 2010 despesas da ordem dos R\$ 80 milhões, ou seja, de alguma forma eles têm feito gastos na área, mas, pela nova normativa do Sinesp, estão impedidos de receberem recursos federais e teriam que encontrar mecanismos de financiamento que não os disponíveis no Ministério da Justiça.

22 Discutir e definir o mandato das guardas municipais significa muito mais do que discutir a atribuição do poder de polícia. Significa discutir o âmbito de sua atuação, ou seja, o objeto de sua atuação, com os requisitos e restrições, abrangência territorial e situações a serem trabalhadas. Significa, também, discutir o alcance da sua atuação, ou seja, a exclusividade, concorrência, sobreposição ou compartilhamento das atribuições (nesse caso, discutir em conjunto com a atribuição das outras forças policiais) e significa, por fim, discutir os contornos da sua atuação, com “modos e meios” de agir ou fazer, tipos particulares de capacidade de ação e os requisitos expressos em determinadas legislações, normas ou procedimentos.

mente desenvolver suas ações. Nos locais em que não é, as atividades dos municípios ficam muito prejudicadas, especialmente às que dizem respeito às guardas municipais, já que muitas vezes as atividades da guarda são compreendidas como concorrência ao trabalho das polícias estaduais.

Assim, em muitos municípios não há cooperação entre as atividades desenvolvidas por eles e pelo Estado. São casos em que a guarda trabalha de forma isolada e sem integração com as polícias e em que, se há um conselho municipal de segurança, por exemplo, não há participação das polícias. Esse fato prejudica muito o desenvolvimento das políticas de segurança. Essa relação ruim pode se dar tanto por diferença política entre o governo municipal e o estadual, quanto pelo perfil dos comandantes das polícias e do perfil da guarda, se a guarda é do tipo “policialesca”, a chance de haver conflito com as polícias é maior.

Outra característica que muitas vezes marca essa relação é o apoio financeiro dado pelos municípios às polícias estaduais. Não há um dado preciso sobre isso, mas é notório o fato de que em muitas cidades é a prefeitura quem financia a manutenção de viaturas, combustível, é quem paga pro labore para os policiais, o aluguel de prédios para instalação de delegacias e unidades da polícia militar, entre outros. Essa é uma maneira já tradicional de as prefeituras contribuírem para a segurança pública.

Alguns problemas decorrem dessa relação, como o fato de ser uma maneira paliativa de investir na segurança pública, já que investir nas polícias civil e militar é uma obrigação do governo do estado. E também o fato de que essa pode ser uma forma alternativa ao investimento nas políticas preventivas. Além de o fato de não haver critérios para essa ajuda poder complicar a própria gestão das polícias, já que pode haver disputas entre os policiais para ir trabalhar na cidade que paga melhor.

Estruturas de gestão de uma política municipal de segurança pública

Além do apoio financeiro dado às polícias estaduais mencionado acima, verifica-se a criação de importantes instâncias de gestão de segurança nos municípios. A MUNIC 2009, pesquisa sobre informações municipais do IBGE, trouxe um capítulo específico sobre segurança pública.

A pesquisa mapeou a existência de órgão gestor responsável por planejar e coordenar a política municipal de segurança (podendo ser uma secretaria, uma coordenação ou algum outro órgão), de conselho municipal de segurança, instância que viabiliza o controle e a participação sociais, de um fundo municipal de segurança, de plano municipal de segurança e da Guarda Municipal.

A criação de tais estruturas demonstra uma disposição política de investir na área da segurança pública por parte do gestor municipal. Há uma lógica na presença do conjunto dessas estruturas: a existência de um órgão gestor é fundamental para a definição de um lugar institucional para a segurança pública no organograma municipal, o que, conseqüentemente, torna o tema uma prioridade, com orçamento e condições de planejamento e gestão; a existência de um fundo municipal cria uma alternativa para o financiamento de ações de segurança, envolvendo outros setores da sociedade que não exclusivamente o poder público no



apoio às ações, uma vez que permite doações de diferentes fontes; o conselho municipal e/ou comunitário de segurança possibilita o controle e a participação sociais, além de, em alguns casos, servir para fiscalizar e acompanhar a destinação dos recursos do fundo municipal; o plano municipal de segurança é o instrumento de planejamento e gestão que permite a implantação e monitoramento de um conjunto de ações integradas; e a Guarda Municipal constitui a força de segurança do nível municipal, com um potencial preventivo e comunitário (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 59).

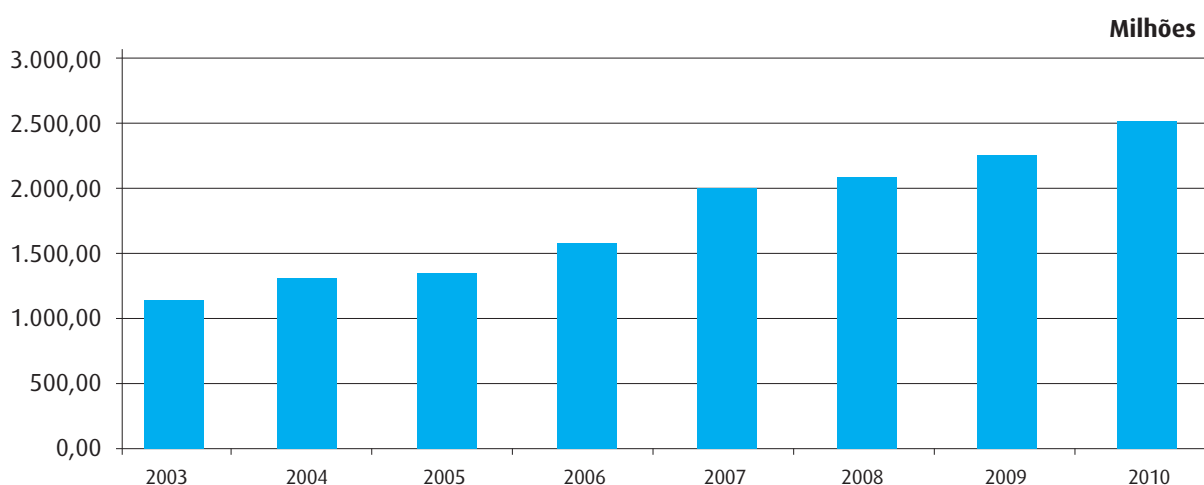
Segundo o IBGE, dos 5.564 municípios do país, 22,1% possuem algum tipo de órgão de gestão de segurança pública, sendo que 10,4% têm conselho municipal de segurança pública, 4,42% dispõem de um fundo municipal de segurança pública, 5,91% possuem um plano municipal de segurança pública e 15,50% contam com Guarda Municipal.

Porém, ao se analisar a existência de órgão gestor, conselho, fundo e plano municipais de segurança e da guarda municipal, percebe-se que não há um padrão, ou seja, nem sempre o município que possui um órgão gestor, tem também um conselho, fundo, ou plano. O mesmo vale para a presença das Guardas. Isso denota que não há ainda uma visão sistêmica de uma política municipal de segurança.

Padrões dos gastos municipais

De igual modo, com base nos dados do FINBRA/STN, notas-se que os municípios dobram os seus gastos com segurança no período 2003-2010, num crescimento de 120%. No entanto, se há um incremento das despesas relacionadas à área, o mesmo não pode ser dito dos municípios que declaram estas despesas, que crescem apenas 11% em números absolutos.

Gráfico 4 – Evolução das despesas dos municípios na função Segurança Pública



Fonte: Finbra/STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.

Goiás e Santa Catarina são os Estados em que há maior participação dos municípios na área. No entanto, é nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul que observamos um aumento substantivo entre os que afirmam declarar despesas com segurança, em muito provocado pelo fato de que, segundo o Ministério da Justiça, ser nesses estados que estão concentrados o maior número de projetos de criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal e Observatórios Municipais de Segurança

Quadro 4 - Perfil dos municípios que declararam gastos na função Segurança Pública em 2010

Populacional	Total de municípios brasileiros por classe de tamanho da pop.	% populacional municípios	Declararam gastos em segurança	% dentre o total de mun. Com classe de tamanho	Despesa declarada por classe de tamanho da população	% dentre o total declarado
Até 5000 habitantes	1301	23,4	488	37,5	12.223.317,11	0,5
De 5001 a 10000	1 212	21,8	394	32,5	23.338.164,10	0,9
De 10001 a 20000	1 401	25,2	432	30,8	50.189.091,60	2,0
De 20001 a 50000	1 043	18,7	408	39,1	170.586.496,50	6,8
De 50001 a 100000	325	5,8	175	53,8	233.120.995,52	9,3
De 100001 a 500000	245	4,4	178	72,7	896.356.182,62	35,6
Mais de 500.000	38	0,7	31	81,6	1.129.963.258,74	44,9

Fonte: Finbra/STN; Censo 2010, IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011

Segundo o levantamento realizado pela STN em 2010, dos 5.564 municípios do país, 2106 declararam gastos em segurança pública totalizando R\$2.359.209.740,29. Ainda que a participação dos municípios menores seja relevante, os municípios com mais de 100 mil habitantes são responsáveis por 80% das despesas declaradas na área e protagonistas no processo de incremento dos investimentos municipais na área na última década.



PARTE 3 - Possibilidades de organização das informações financeiras em Segurança Pública

3.1 - A LEGISLAÇÃO DE FUNDOS

Uma das possibilidades de organização dos recursos de Segurança Pública seria a operacionalização de repasses fundo a fundo entre o Governo Federal e as demais esferas federativas, a exemplo do que ocorre nas áreas de Saúde, Educação, e Assistência Social. No entanto, melhorar a transparência e facilitar o controle do recurso implica uma série de outros processos. O Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados como nas áreas de Educação e Saúde. O recurso disponível advém do orçamento do Ministério da Justiça. Segundo a Constituição Federal de 1988 está vedada a vinculação de impostos a fundos, o que não impede a vinculação de taxas ou outras receitas. Os casos da Educação e da Saúde foram exceções permitidas na Constituição.

A ausência de recursos vinculados não é impeditiva para a criação dos fundos estaduais e municipais, a exemplo da assistência social. No entanto, esse procedimento na assistência ocorreu em conjunto com a criação do Sistema Único de Assistência Social e implicou a criação de programas e ações padronizadas de assistência nos Estados e Municípios, obrigando a criação de conselhos e fundos para recebimento dos repasses. A lógica dessa operacionalização remonta à Lei Orgânica de Assistência Social de 1993.

No caso da Segurança Pública essa questão é bem mais complexa, pois não existe uma Lei Orgânica ou uma sistematização de competências entre União, Estados e Municípios, como existe a LDBN na Educação, a Lei 8080 na Saúde e a LOAS na Assistência. A autonomia dos Estados é muito maior nessa área relativamente às outras, bem como os orçamentos, ainda que boa parte dos recursos fique direcionada ao pagamento dos salários das polícias. Argumenta-se aqui, portanto, que obrigar a criação de fundos especiais de despesas implicaria a existência de conselhos gestores e de acompanhamento, o que torna imprescindível um pacto entre governadores, sem que se tenha certeza de quantos repasses seriam feitos.

O modelo de repasses hoje utilizado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública implica a realização de convênios entre o Ministério da Justiça e os entes federados. O termo de convênio pode articular regras de contabilização e prestação de contas que esclareçam e facilitem o controle e a utilização de informações de recursos para a análise das políticas públicas de Segurança. Os critérios hoje utilizados para classificação orçamentária da receita e despesa, desenvolvidos em conjunto pelas Secretarias do Tesouro Nacional/MF e do Orçamento Federal/SOF, possibilitam criar um modelo de contabilização que facilite a evidência do uso dos recursos de Segurança Pública nos Estados e Municípios. É evidente que, sendo os recursos do FNSP apenas parte do que é utilizado pelas secretarias estaduais e municipais de segurança, não há garantia de

que os orçamentos dos entes subnacionais sejam alterados como um todo. Há o risco de que, por mais que essa seja uma solução tecnicamente promissora, os constrangimentos políticos provoquem, muitas vezes, um cenário de descoordenação e baixa eficiência, em nome da autonomia federativa.

Isso não impede, contudo, que o MJ se proponha a criar e sugerir regras de padronização contábil a serem utilizadas nessa área, a exemplo do que se faz nas áreas de Educação e Saúde, e que seriam pactuadas entre as diferentes instâncias. Vejamos a seguir algumas possibilidades.

3.2 - POSSIBILIDADES DE INDUÇÃO VIA CONVÊNIOS

Atualmente os repasses de recursos do FNSP são feitos mediante assinatura de termos de conveniamento com cada ente, seja municipal ou estadual. Da mesma forma os recursos do Pronasci são repassados por meio da assinatura de convênios com diferentes entidades. Os convênios seguem as regras definidas em legislação própria. Estes foram viabilizados com a publicação do Decreto-Lei no. 200, de 1967, no intuito de ordenar a descentralização da atividade da administração pública federal. Segundo Grossi (2004) a Instrução Normativa no. 01/97 dispõe que a obrigatoriedade de celebração de convênios não será exigida quando houver lei específica que determine a transferência de recursos para execução de programa federal por governos estaduais e municipais, com critérios de habilitação, montantes e formas de repasse. Como não é este o caso na Segurança Pública, faz-se necessário o termo de convênio, no qual o Governo Federal é o concedente e os governos estaduais ou municipais (ou outra entidade) são os convenientes.

Para a realização de convênios existem diferentes decretos e portarias, como o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, além da Lei 4320/64 e a Lei 101/2000. Em função dessas regras é sabido que há a necessidade de previsão orçamentária de ambas as partes (concedente e conveniente), seja para a receita, seja para a despesa, para que se viabilize a celebração do convênio. Da mesma maneira é necessário também apresentar um plano de trabalho e a prestação de contas do recurso recebido.

Sendo assim, os termos de convênio realizados pelo MJ podem explorar essa necessidade buscando clarificar a previsão orçamentária e também explorar o detalhamento da prestação de contas induzindo a uma contabilização padronizada das receitas e despesas objeto do repasse. Quanto a esta questão propõem-se alguns exemplos focando a padronização de receitas e despesas.

3.2.1 - Padronização da rubrica de receita

As receitas do orçamento público devem ser classificadas como determina a Lei 4320/64 e a Portaria 163/2001 por sua natureza, em um padrão utilizado por todos os entes da federação, que tem o intuito de identificar a origem do recurso e seu fato gerador.



A atual classificação da receita orçamentária, que segue o anexo da Portaria 163/2001 tem 8 dígitos que dividem a classificação em 6 níveis. Todos os orçamentos públicos no Brasil das três esferas apresentam obrigatoriamente um quadro detalhado de suas receitas, com previsões orçamentárias e a efetiva arrecadação ao longo do exercício fiscal. Dessa forma, as receitas de tributos, serviços, transferências correntes e de capital, entre outras são apresentadas em nível de detalhe possibilitado pela codificação definida na Portaria 163/2001.

No caso da Segurança Pública os recursos repassados pelo MJ para Estados e Municípios classificam-se como transferências correntes e assim devem ser identificados em seus orçamentos, isto é, como transferências correntes da União. A classificação de transferências de convênios da União, de forma abrangente, está disposta a seguir:

1761.00.00 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DA UNIÃO

Como se pode ver, essa rubrica não especifica que o recurso é proveniente de um convênio com a Senasp/MJ. No entanto, é possível que alguns entes utilizem essa classificação mais abrangente e outros utilizem uma codificação mais detalhada explicitando o tipo de convênio.

Para padronizar essa classificação e aumentar a transparência em torno dos recursos repassados por meio dos convênios da Senasp, é possível definir uma padronização das transferências de convênio com o MJ, seguindo, por exemplo, o código abaixo:

1761.99.12 - Convênio Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP

Assim, na elaboração dos termos de convênio todos os convenientes pactuariam classificar em suas receitas as transferências referentes à Segurança Pública, de forma detalhada e com o mesmo código, facilitando a avaliação posterior de orçamentos e balanços.

3.2.2 - Os controles de uso de fontes

Além da classificação da receita por natureza é possível classificá-la também por: a) indicador de resultado primário; e b) fonte/destinação de recursos. Uma possibilidade de controle que facilitaria a localização nos orçamentos, balancetes e balanços dos entes dos recursos repassados pelo MJ a título de convênio, por meio do FNSP, ou do Pronasci, seria a inclusão do uso de fontes de recursos, tanto na classificação da receita, quanto na classificação da despesa.

Esse procedimento tem sido utilizado pelo Governo Federal e também pelos estaduais e municipais (em menor grau) para identificar a origem da receita prevista no orçamento e facilitar seu cruzamento com a despesa decorrente desse recurso.

A classificação por *fonte/destinação de recursos* conta com 3 dígitos, sendo, conforme o Manual Técnico de Orçamento 2012 da Secretaria de Orçamento Federal (MPOG), ordenados da seguinte forma:

- 1º. Dígito – Grupo de Fontes de Recursos:
- 2º. E 3º. Dígitos: Especificação da Fonte de Recursos

A definição do 1º dígito segue a seguinte classificação, conforme Portaria SOF no. 1 de 19 de fevereiro de 2001:

Quadro 5 – Fonte de recurso

Cod.	Grupo da Fonte de Recurso (1º. Dígito)
1	Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
2	Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente
3	Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores
6	Recursos de Outras Fontes – Exercício Anteriores
9	Recursos Condicionados

Já o 2º e 3º dígitos são detalhamentos determinados em função da necessidade de abertura identificada pelos Ministérios.

No caso de estados e municípios, para a utilização dessa classificação seria necessário determinar que o 2º e 3º dígitos detalhassem os recursos do convênio com a Senasp. Dessa forma, esses entes criariam essa classificação em seus orçamentos para as receitas e despesas decorrentes dos recursos do convênio, repassados pelo MJ. Por exemplo:

- 1º. Dígito – Grupo de Fontes de Recursos:
- 2) Recursos de Outras fontes – Exercício Corrente
- 2º E 3º Dígitos: Especificação da Fonte de Recursos
- 92) Recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública; ou
- 99) Recursos do Convênio com a Senasp

Os recursos são de outra fonte, visto que não se trata do Tesouro Estadual ou Municipal, mas sim de recursos de transferência federal e que têm como origem a Senasp ou o FNPS, enfim o que se determinar que deva ser padronizado.

Dessa maneira, com a inclusão do controle de fontes permite-se avaliar nas receitas e principalmente nas despesas o volume de recursos repassados pelo MJ, controlando então o que é realizado com fonte própria e o que é realizado com recursos de convênios.



3.2.3 - O cruzamento das classificações por funções e institucional

A classificação institucional de despesas tem o intuito de permitir a identificação do responsável pelo gasto público, como define Giacomoni (2007). Já a classificação por funções apresenta os gastos públicos divididos de acordo com os grandes objetivos nacionais, como educação, saúde, segurança pública e assistência, entre outros. Enquanto o formato da classificação institucional é atribuição de cada ente, que ajusta esses códigos à sua necessidade e realidade organizacional, a classificação por funções é determinada nacionalmente pela Lei 4320/64, atualizada por meio da portaria no. 42/99 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

A definição do que deve ser classificado em cada função e subfunção é apresentada pelo próprio MPOG nos manuais técnicos de orçamento e também por cada área em específico, com a determinação do que pode e não pode ser entendido como despesas de determinada função, como é feito na educação e saúde, por exemplo.

Todavia, é fato que o Brasil não conta definições do que pode ou não ser classificado nas Funções e Subfunções, seja para Saúde, Educação ou Segurança Pública. E, nesse processo, vale propor uma discussão sobre a pertinência de padronização de toda a classificação prisional a, por exemplo, a definição de funções de governo adotada internacionalmente pela ONU.

Para as Nações Unidas, como descrevem Morais Filho et alli (2011), o padrão utilizado é o da Classificação das Funções de Governo – Cofog e que identifica de acordo com o propósito do gasto público a forma como os diversos governos organizam a execução dos seus recursos.

As despesas com Ordem Pública e Segurança são identificadas pelo código 03, que é dividido em Serviços Policiais (03.1), Serviços de Proteção contra o Fogo (03.2), Cortes Judiciais (03.3), Prisões (03.4), Pesquisa e Desenvolvimento com Ordem Pública (03.5) e Ordem Pública e Segurança n.e.c (03.6) – not elsewhere classified (nenhuma das classificações anteriores) (Morais Filho et alli, 2011).

Ou seja, no plano nacional, esta definição não existe para segurança pública, o que faz com que União, Estados e Municípios sigam as definições oficiais do planejamento para a classificação das despesas na função *segurança pública* e subfunções: *policimento, defesa civil e informação e inteligência*²³.

Quanto mais acurada a classificação nessa função por parte dos entes subnacionais maior a possibilidade de avaliação adequada das despesas e seus resultados. É importante lembrar que para que seja possível comparar despesas e indicadores de resultado e impacto em diferentes localidades é necessário que haja padronização da despesa, do contrário, chegar-se-á a conclusões equivocadas.

Neste quesito de classificação funcional, uma questão que interessa é a classificação, por exemplo, das despesas com pessoal inativo da segurança pública. Seja porque existe por vezes equívoco na classificação desse tipo de despesa, seja porque seu peso nos estados tende a aumentar ao longo das próximas décadas, e parece interessante poder ter a dimensão do montante destas em cada estado.

23 É importante ressaltar a necessidade de revisão e detalhamento da classificação funcional, dada pelo Anexo V da Lei nº 4.320/1964 (Portaria MOG nº 42/1999), no sentido de esclarecer a correta classificação desses gastos e de reavaliar as funções Direitos de Cidadania e Segurança Pública;

Como essa despesa deve ser classificada na função previdência, juntamente com as despesas de inativos das diferentes áreas da administração pública, uma maneira de identificar essa despesa seria solicitando relatórios de prestação de contas com o cruzamento da classificação institucional com a classificação por função e subfunção, o que permitiria maior transparência e melhor compreensão sobre esses gastos que impactam a segurança pública.

Para que o cruzamento seja possível, no entanto, é necessária a existência de um órgão responsável pela área de segurança pública, o que é razoável imaginar em âmbito estadual, mas não necessariamente no municipal.

De toda sorte, os Municípios têm baixa despesa nesse campo em comparação aos Estados, visto não terem polícia, mas apenas guardas civis. Com o cruzamento das classificações é possível identificar, por exemplo, os gastos com previdência das polícias sem ferir a regra de classificação funcional definida pela STN/SOF.

Outros cruzamentos de classificações orçamentárias também seriam interessantes para a avaliação dos gastos de segurança, como Classificação Funcional versus grupo de natureza de despesa, Classificação Funcional versus Esfera da Programação, entre outros.

3.2.4 - Classificação Programática – Destacando os Programas de Governo

Enquanto a classificação por funções e subfunções segue regramento federal e padronizado para todo território nacional, a classificação programática é uma prerrogativa de cada ente federativo que cria os programas em número e formato que melhor atenda às suas necessidades orçamentárias.

A classificação programática tem o intuito de compatibilizar a lógica de planejamento e orçamento com os problemas e demandas sociais, tratados na gestão pública. Nesse sentido é natural que cada localidade enfrente problemas e demandas específicos de sua realidade, e assim a essas localidade, em tese, deve-se facultar a formatação de seus programas.

Porém, ao mesmo tempo que isso é de extrema importância para o planejamento local traz consequências a serem administradas no plano federativo, pois com 27 estados, distrito federal e cerca de 5600 municípios é razoável pensar em centenas de programas distintos associados a cada função de governo.

Essa questão traz implicações para a avaliação do gasto público, pois, ao buscar saber quais programas tem maior ou menor interferência na prevenção da violência, por exemplo, podemos nos deparar com um sem número de ações programáticas nos Estados e Municípios, sem que haja nenhuma correspondência entre essas.

Assim, sabendo que esta é uma questão polêmica, é importante pensar se não haveria ganhos com a padronização de alguns programas que são financiados pelo governo federal, com foco em problemas comuns a diferentes localidades, tendo esses mesmo escopo e objetivos, para que assim fosse possível trabalhar bases de comparação.

Neste caso, seria possível pensar nos conveniamentos da Senasp com recursos do Pronasci, a necessidade do conveniente reproduzir a programação definida pela Senasp.



Assim, usando sempre a mesma programação, correspondente às ações do Pronasci, torna-se possível realizar comparações regionais e locais a partir das prestações de contas dos entes. Esse é um tipo de intervenção que vem sendo feita, por exemplo, na Assistência Social na estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com repasses para os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Seria possível propor, por exemplo, que os termos de convênio da Senasp, na cláusula de determinação dos recursos orçamentários e financeiros, apresentassem já o código da função e subfunção e nome do programa que deveria constar do orçamento dos estados e municípios, para o qual o recurso seria repassado.

Exemplos para a Segurança Pública:

CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

(...)

Os recursos deveram ser classificados conforme segue:

Função: 06 – Segurança Pública

Subfunção: 181 - Policiamento

Programa: Modernização das Ações e da Estrutura da Guarda Civil Metropolitana – Convênio SENASP

3.2.5 - Prestação de Contas e Controle dos Convênios

A prestação de contas é um momento importante do conveniamento, no qual é possível analisar o que foi feito do recurso, como foi aplicado, contabilizado e inclusive buscar precisar que resultados este gerou.

Neste caso, os termos de convênio elaborados pela SENASP já solicitam, por exemplo, relatórios trimestrais da execução físico-financeira do convênio, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 5º da Portaria/GM nº 3.746/2004.

Seria importante solicitar também relatórios de detalhamento da execução orçamentária com quadros de execução da arrecadação orçamentária por fontes de recurso, da despesa por função e subfunção, programas e órgãos.

Dessa forma, seria possível conferir a estruturação das sugestões propostas nos itens anteriores.

3.3 - INDUZIR A CAPACIDADE DE GOVERNANÇA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Além de buscar induzir a organização e apresentação das informações de receitas e despesas conveniadas é importante ter em conta que será necessário continuamente buscar apoiar estados e municípios em sua capacidade de governança.

A partir das informações levantadas em recente pesquisa coordenada por Costa (2011), financiada pela SENASP, torna-se evidente a existência de uma série de limitações à gestão cotidiana da segurança pública nos estados brasileiros.

Como apresentado pelos pesquisadores os problemas envolvem questões institucionais, de sustentabilidade, estrutura organizacional, capital social, comunicação, entre outras.

Do apresentado na pesquisa chama a atenção o fato de que os Secretários Estaduais de Segurança Pública - SESP não têm total ascendência (e em alguns casos não tem nenhuma) sobre a política de recursos humanos da secretaria. Poucos são os locais onde há quadros com capacitação para gestão, tecnologia da informação e outras áreas técnico-administrativas, além do que, os salários são bastante baixos.

Dessa maneira, é difícil contar com a presteza e a qualidade na gestão e prestação de contas dos recursos conveniados, sem que haja um esforço de capacitação das secretarias.

Nesse aspecto também chama atenção o fato de que houve um reduzido número de profissionais que realizaram algum dos cursos oferecidos pela SENASP. Do informado apenas 13% das secretarias tiveram profissionais com esse tipo de capacitação. Dessa forma, é sabido que o esforço de capacitação já existe, mas a adesão tem sido baixa.

Talvez também seja aqui o caso de inserir no termo de conveniamento a necessidade e obrigatoriedade de formação para utilização dos recursos do FNSP ou Pronasci.

A pesquisa mostra que os recursos repassados pela SENASP dessas duas fontes são muito relevantes, estes aparecem em primeiro e segundo lugar entre os recursos recebidos de outras fontes que não o tesouro estadual, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 6 - Recursos recebidos de outras fontes – 2010

Origem dos recursos	Valor total - em R\$
Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP	85.464.772,66
PRONASCI	110.062.736,20
Recursos municipais	1.508.388,58
Organismos Internacionais	17.552.268,38
Outras fontes federais (exceto FNSP e Pronasci)	70.752.646,94
Cooperação com outros órgãos e unidades do mesmo Estado	18.110.124,61
Ministério da Justiça (outras unidades)	28.905.814,36
Secretaria de Direitos Humanos - SEDH	6.460.516,21
Total Geral	338.817.267,93

Fonte: Costa et al. (2011)

Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dez/2011.



Dessa maneira, é de fato necessário aproveitar esse cenário para induzir a estruturação das SESP. O mesmo pode ser assumido para as gestões municipais, partindo do pressuposto de que a organização local é ainda mais recente e insipiente nas políticas de segurança pública, seja pela inexistência das polícias, seja pelas maiores dificuldades orçamentárias.

Considerações Finais

As recentes transformações na área da segurança pública provocaram, sem dúvida, o fortalecimento de um discurso político democrático que se tornou hegemônico e que gerou tensões nas formas autoritárias de organização e execução de políticas públicas. Mas, paradoxalmente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu viabilizar reformas estruturais mais significativas que transformem um modelo voltado para defesa do Estado em um modelo dedicado à defesa da sociedade e da cidadania.

A transformação do discurso em práticas de governo ainda enfrenta resistências consideráveis e, por vezes, até mesmo retrocessos. Sem reformas legislativas mais substantivas, os esforços tendem a dar conta de apenas parte dos problemas e os canais e espaços de coordenação e articulação correm o risco de se verem enfraquecidos.

Prova deste fato, é que, pelos dados apresentados, o novo papel político do município na segurança pública parece estruturado tão somente no aumento dos recursos disponíveis pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e pelo Pronasci, no âmbito Federal. Municípios que já tinham ações aumentaram seus gastos, mas não houve uma mudança estrutural, em termos sociojurídicos, que modificasse o pacto federativo para incluir novas atribuições às cidades.

Apesar disso, contudo, o MJ vem atuando de forma expressiva em uma política alocativa que reforça a capacitação de profissionais da área, a revisão da forma de atuação das polícias e o seu reequipamento; a organização informacional dos entes federativos; e uma série de ações que buscam outro patamar de atuação das políticas estaduais e municipais de segurança pública. Isso sem contar nos esforços diretos, por meio das Polícias Federal e Rodoviária Federal, bem como a Força Nacional e o Sistema Penitenciário Federal.

Seja como for, para concluir, é válido ressaltar que houve avanço significativo dos marcos políticos na definição do papel dos municípios na segurança. Mas ainda há muitas questões em aberto e esse papel só ficará claro quando pensado em conjunto com as outras esferas federativas, incluindo um debate sobre reformas dos padrões de policiamento e das instituições policiais. Como dito no início, os municípios são as faces mais visíveis da segurança local, mas as polícias precisam assumir o território como peça-chave no planejamento operacional de suas ações, sob o risco de reificarem padrões pouco eficientes.

Para que seja possível ter-se a dimensão das ações implementadas localmente por meio dos repas-

ses do Ministério é necessário caminhar e aprimorar o controle das informações dos entes federativos em segurança pública, com especial ênfase à estruturação do SINESP.

Neste sentido seria interessante também que o Ministério da Justiça, a exemplo dos Ministérios da Educação, Saúde e Previdência, buscasse levantar informações acerca dos gastos da sociedade com Segurança Privada, um monitoramento de grande relevância para formulação de políticas públicas e tomada de decisão.

Com mais e melhores informações disponíveis será possível avaliar ações e entender quais são de fato as que contribuem para os objetivos de redução da violência e a melhoria dos direitos humanos. É evidente que este é um árduo e tortuoso processo, que ainda impacta até mesmo áreas com maior tradição na produção de informações como Saúde e Educação, mas que se não colocado como tarefa dos gestores públicos tende a enfraquecer propostas de mudanças mais amplas.

Nesse processo, o repertório de ações é grande e passa, por exemplo, pela padronização e inclusão de um dígito verificador que indique a fonte do recurso ou, mesmo, a inserção da descrição funcional-programática até o nível de projeto/atividade. A boa notícia é que, se reformas institucionais são urgentes, esse é um desafio que pode, como se pôde constatar ao longo do relatório, ser dinamizado a partir de algumas pequenas ações de cunho incremental e gerencial, ao alcance dos gestores da área.

O principal ganho dessa postura é, sem dúvida, a incorporação da transparência e da avaliação no ciclo das políticas públicas de segurança e, desse modo, dotando-as de maior eficiência democrática de prevenção da violência, do crime e na garantia de direitos da população brasileira.



Referências

AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

AFONSO, José Roberto. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Serie Gestão Pública, nº 63, Santiago do Chile, febrero de 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Vol. 24, pp. 29-40, Junho de 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28 n. 10, p. 88-108, 1995.

Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2008). Ano 2. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Junho de 2004, vol.18, nº 2, p.17-26.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Setembro de 2002, vol.23, no.80, p.25-48.

ARRETCHE, Marta. Social Policies in Brazil: decentralization in Federal State. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n. 40, 1999.

Atlas da Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania (2009). Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise das portarias ministeriais da saúde e reflexões sobre a condução nacional da política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 (3): 615-626, Março de 2007.

BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco e SILVA, Zilda Pereira da. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Setembro 2004, vol.18, no.3, p.47-56.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves e SOUZA, Robson Sávio Reis. (2003) “Controle de Homicídios: A Experiência de Belo Horizonte”. **Cadernos Adenauer** 4(3) – *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e IBAM. **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União: Orientações aos Municípios**. Brasília, outubro de 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Versão 2012. Brasília, 2011

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Versão 2013. Brasília, 2012

BRASIL. Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Contabilidade aplicada ao setor público**. Portaria Conjunta STN/SOF no 4, de 30 de novembro de 2010. Brasília 2010. 3ª edição.

CALEGARI, Cesar. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 5.ed. atual. e ampliada. São Paulo: Aquariana : IBSA : APEOESP, 2010.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, Número 5, Ano 3, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da educação no Brasil**. Em Aberto - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo e CORBUCCI, Paulo Roberto. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Texto para Discussão no 745. IPEA, Rio de Janeiro, jul. 2000, 31p.

CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Sistema Único de Saúde, Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. – Brasília: CONASS, 2007. 291 p. (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, vol. 1).



COSTA, A. & GROSSI, Bruno C. Relações Intergovernamentais e segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Ed. 1, p. 6-20 2007.

COSTA, Arthur Trindade M. (Coord.) et al. **Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. RELATÓRIO FINAL. SENASP, Brasília, Julho de 2011.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Autores Associados, Campinas, 1999.

DRAIBE, S.M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/Enap, 1997.

FALLETI, Tulia G. **Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms under Authoritarianism and Democracy in Brazil**. Prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, 2008.

FRANT, Howard. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector. In: **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, vol. 6, no 3 (Jul., 1996), pp. 365-381.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14a ed., São Paulo, Editora Atlas, 2007.

GRANADO, A. C., Peres, U. D. Reforma tributária: Aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. **Cadernos Adenauer**. n. 1ano XI. p. 45-61, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

GROSSI, Bruno César. **Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das secretarias estaduais de segurança pública**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2011.

GROSSI, Bruno César. **Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília e à Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília – DF, 2004.

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos Segurança Pública e Cidadania: **Uma Análise Orçamentária do Pronasci**, Brasília, 2011.

KAHN, Tulio. **Programa de governo**. O Estado de S. Paulo, 30/09/06. Disponível em <http://www.estado.com.br/editorias/2006/09/30/opi-1.93.29.20060930.2.1.xml>

LEITE, Cristiane Kerches da Silva Leite. **O processo decisório no Brasil: o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011.

LEVCOVITZ, E, LIMA L, MACHADO C. **Política de saúde nos anos 1990: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas**. *Ciência e Saúde Coletiva* 6(2): 269-291, 2001.

LIMA, José Almir Feitosa. **As Políticas Públicas de Segurança no Brasil**. 20/02/2010. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982>.

LIMA, Renato Sérgio de; Paula, Liana de (orgs). (2006) **Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?**. São Paulo: Contexto.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline (s/data). **Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil**. Capítulo de Livro. No prelo.

LIMA, R.S.; PERES, V. D. **Finanças e o Papel do Município na Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, EACH/USP; Agosto/2012.

LIMA, R. S. ; RICARDO, C. M. . Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil. **URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, v. 9, p. 50-65, 2011.

LIMONTI, Rogério Machado. **O financiamento da educação básica no estado de são Paulo**: Uma análise das perdas municipais derivada da política de fundos. Monografia apresentada para o Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo – USP, sob orientação da Profa. Dra. Úrsula Dias Peres. SÃO PAULO, 2011.

MACHADO Jr., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo. **A Lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**, Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, 31a. Ed.



MALIK, A. M. Planejamento, Financiamento e Orçamento da Saúde. In: Márcio I. Aranha; Sebastião B. B. Tojal. (Org.). **Manual Conceitual do Aluno do Curso de Especialização à Distância em Direito Sanitário**. 1 ed. São Paulo: Fiocruz, 2002, v. , p. 159-173.

MANSO, Bruno Paes; Faria, Maryluci de Araújo; Gall, Norman. (2005). “Diadema: do ‘faroeste’ para a vida civilizada na periferia de São Paulo”. Em Dammert, Lucía e Paulsen, Gustavo (eds.). **Ciudad y Seguridad en America Latina**. Santiago: Flacso-Chile.

MEDEIROS, Marcelo (2001) **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990**. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para discussão nº 852.

MENDES, Áquilas e MARQUES, Rosa Maria. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3): 841-850, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública Departamento de Execução e Avaliação do PNSP. **Exigências legais para a celebração de convênios de obras públicas**. 1a EDIÇÃO – JANEIRO DE 2007.

PERES, Ursula Dias. **Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006**. Tese de doutorado apresentada em 2007, FGV/SP.

MIRAGLIA, Paula. (2006) “Os municípios e a Segurança Pública”. Em Lima, Renato Sérgio de; Paula, Liana de (orgs). **Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?**. São Paulo: Contexto,.

PIERANTI, Octavio Penna, Cardoso, Fabio dos Santos, Silva, Luiz Henrique Rodrigues. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Revista de administração pública (RAP/FGV)**. Rio de Janeiro 41(1):29-48, Jan./Fev. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política Recente dos Fundos para Financiamento da educação e seus efeitos para o pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

REZENDE, Fernando & AFONSO, José Roberto R. (2004) A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas. In: **Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul**; Konrad Adenuaer, FGV e Fórum of Federations, 2004.

RIBEIRO, L. e PATRÍCIO, L. Indicadores para o Monitoramento e Avaliação das Políticas Municipais de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 2, Ed. 3, p. 6-29 2008.

RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO. (2007) Haydée Gloria Cruz. “Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros”. Em **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição1. Fórum Brasileiro de Segurança Pública: São Paulo.

RIKER, W.H. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de administração pública (RAP/FGV)**, Rio de Janeiro, jul./ago. 2002.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). (2005) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista estudos avançados** 21 (61), 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Dados* – **Revistas de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pg. 513 a 560.

Sítios na internet:

<http://portal.mj.gov.br>

<http://portal.mec.gov.br/>

<http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/index.cfm>

http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/estados_e_municipios







NOTA TÉCNICA

PACTO FEDERATIVO E FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL





Gestão e
disseminação
de dados na
**Política Nacional de
Segurança Pública**

Parceria

Secretaria Nacional de
Segurança Pública

Ministério da
Justiça

