

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
V TURMA**

**Contribuição dos investimentos da SENASP aos
estados, no período de 2008 a 2010, para o fomento às
Políticas de Segurança Pública Locais**

Autora: Keila Silveira Vasconcelos

Brasília, 2016

Contribuição dos investimentos da SENASP aos estados, no período de 2008 a 2010, para o fomento às Políticas de Segurança Pública Locais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Sociologia como requisito para elaboração da monografia de conclusão do V Curso de Especialização em Segurança Pública e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Haydée Glória Cruz Caruso

Brasília/2016

Dedicatória

Ao meu pai, Ibraim Vasconcelos da Silveira (*in memoriam*), que permanecerá eternamente em minhas lembranças e coração.

Agradecimentos

Registro meu profundo agradecimento em primeiro lugar a Deus, que inspira o meu viver e sempre me acompanha em toda minha jornada.

Aos meus colegas da Secretaria Nacional de Segurança Pública que contribuíram no fornecimento de informações para este trabalho ou que participaram comigo de reflexões e interpretações dos fatos/realidades descobertas ao longo da pesquisa. Em especial, destaco: João Batista Mendes; Lidiane dos Santos Gimenes; Cleiton Marcelino Pereira; Iberia Aparecida Costa Onofre; Bruna Christina Alves Silva; Ademarcio de Moraes e Rafael Rodrigues de Sousa.

À minha irmã, Raquel Silveira Vasconcelos, pelas inúmeras revisões que fez neste trabalho e aos meus familiares e amigos que não puderam contar comigo em importantes momentos de conagração, mas compreenderam e torceram pelo sucesso deste trabalho.

À Professora Haydée Caruso pelas sugestões indispensáveis para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Resumo

A crescente onda de violência e criminalidade que assola o País interfere sobremaneira no modo e na qualidade de vida dos brasileiros, uma vez que tais fatos provocam uma constante sensação de insegurança e medo. Esse sentimento de vulnerabilidade leva a sociedade a pressionar os Governos a tomarem atitudes mais contundentes em relação à segurança pública. No âmbito do Governo Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) apoia projetos estaduais e municipais, cujo objetivo é implementar políticas públicas que visem minimizar esse estado de insegurança da população. Este apoio está lastreado em dois programas: 1) o Sistema Único de Segurança Pública 2) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. O propósito deste trabalho foi avaliar se as transferências voluntárias repassadas pela SENASP aos Estados, no período de 2008 a 2010, contribuíram (ou não) para o fomento às Políticas de Segurança Pública locais. A pesquisa possibilitou uma análise ampla dos dois programas geridos pela SENASP, demonstrou que as políticas integrantes do Sistema Único de Segurança vêm sofrendo poucas alterações ao longo dos anos e que as políticas sociais do Programa nacional de Segurança Pública com Cidadania foram se esvaindo ao longo do tempo. Contudo, os resultados auferidos não possibilitaram o alcance do resultado pretendido por fatores diversos que estão registrados no trabalho. Por outro lado, revelou falhas que estavam ocultas em processos e rotinas de trabalho da SENASP, que por sua vez interferem na avaliação das políticas fomentadas por ela.

Palavras-chaves: Secretaria Nacional de Segurança, Sistema Único de Segurança Pública e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Abstract

The rising wave of violence and crime that devastates Brazil interferes greatly in the way and quality of Brazilians' life, since such events cause a constant feeling of insecurity and fear. This feeling of vulnerability leads society to pressure governments to take more forceful attitudes toward public safety. Within the Federal Government, the National Secretariat of Public Security (SENASP) supports state and county projects aimed at implementing public policies to minimize this state of insecurity of the population. Two programs back this support: 1) Brazil's Unified Public Security System 2) The National Program for Public Security with Citizenship. The purpose of this study was to evaluate whether the voluntary transfers subsidized by SENASP to the states, from 2008 to 2010, contributed (or not) to foster the local Public Security Policies. The research enabled a comprehensive analysis of both programs managed by SENASP, it showed that the policies, which integrate Brazil's Unified Security System, have suffered few changes over the years, and that social policies of the National Public Safety Program with Citizenship were dissipating over time. However, the results obtained did not allow achieving the intended result due to several factors registered throughout this work. On the other hand, the study revealed faults hidden in the work processes and routines of SENASP, which, in turn, interfere with the evaluation of policies promoted by it.

Keywords: National Security Secretariat, Unified Public Security System and National Public Safety Program with Citizenship.

Lista de Siglas:

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CBM – Corpos de Bombeiros Militares

CGU – Controladoria-Geral da União

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

DEAPSEG – Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública

DEPAID – Departamento de Ensino, Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal

DEPRO – Departamento de Políticas, Programas e Projetos

DFNSP – Departamento da Força Nacional de Segurança Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

LOA – Lei Orçamentária Anual

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PL – Projeto de Lei

PPA – Plano Plurianual

PC – Polícia Civil

PM – Polícia Militar

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PROTEJO – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SINESP – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UF – Unidade da Federação

Lista de Tabelas

Tabela 1	Orçamento/Execução do SUSP/FNSP no período de 2008 a 2016	24
Tabela 2	Orçamento/Execução do Pronasci no período de 2008 a 2016	27
Tabela 3	Valor total de convênios celebrados nos dois programas no período de 2008 a 2010	43
Tabela 4	Valor total de convênios celebrados no FNSP no período de 2008 a 2010	45
Tabela 5	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 2320 no período de 2008 a 2010	49
Tabela 6	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8988 no período de 2008 a 2010	50
Tabela 7	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8994 no período de 2008 a 2010	51
Tabela 8	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8124 no período de 2008 a 2010	52
Tabela 9	Ranque de execução do SUSP por ação orçamentária	52
Tabela 10	Recursos Pagos pelo Projeto Bolsa Formação aos Estados no período de 2008 a 2010	54
Tabela 11	Valor total de convênios celebrados no Pronasci no período de 2008 a 2010	55
Tabela 12	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8853 no período de 2008 a 2010	59
Tabela 13	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8855 no período de 2008 a 2010	59
Tabela 14	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8857 no período de 2008 a 2010	56
Tabela 15	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8858 no período de 2008 a 2010	60
Tabela 16	Convênios celebrados na Ação Orçamentária 20EV no período de 2008 a 2010	61
Tabela 17	Ranque de execução do Pronasci por ação orçamentária	62
Tabela 18	Ranque dos tipos de crimes nacionais: estupro, homicídio doloso e roubo de veículos de 2008 a 2013.....	67

Lista de Gráficos

Gráfico 1	Organograma da SENASP	20
Gráfico 2	<i>Os 10 fatores que compõem o Índice Quantitativo do FNSP</i>	31
Gráfico 3	Valor total em convênios celebrados, por fonte de recursos, no período de 2008 a 2010	43
Gráfico 4	Quantidade de convênios celebrados, por fonte de recurso, no período de 2008 a 2010	43
Gráfico 5	Convênios pactuados com recursos do FNSP no período de 2008 a 2010..	44
Gráfico 6	Convênios pactuados por Região no FNSP no período de 2008 a 2010 ...	46
Gráfico 7	Prestações de contas aprovadas no FNSP no período de 2008 a 2010	47
Gráfico 8	Prestações de contas aprovadas por Região no FNSP no período em estudo	48
Gráfico 9	Convênios pactuados com recursos do Pronasci no período de 2008 a 2010	53
Gráfico 10	Convênios pactuados por Região no Pronasci no período de 2008 a 2010	55
Gráfico 11	Prestações de contas aprovadas no Pronasci no período de 2008 a 2010....	57
Gráfico 12	Prestações de contas aprovadas por Região no Pronasci no período em estudo	57

Sumário:

Introdução	11
Capítulo 1	16
1.1. Contexto de criação da SENASP e seu o papel na execução dos planos nacionais de Governos para a Segurança Pública	16
1.2. Estrutura da Senasp	17
1.3. Organograma Funcional da SENASP	20
1.4. Programas Finalísticos	20
1.4.1 O SUSP	21
1.4.1.1. Os seis eixos do SUSP.....	22
1.4.1.2. Panorama atual do SUSP.....	23
1.4.2. O Pronasci	24
1.4.2.1. Panorama atual do Pronasci	26
1.5. Principais políticas de segurança pública desenvolvidas pela SENASP no período de 2008 a 2010, por eixo temático	28
1.6. Critérios adotados pela SENASP, no período estudado, para a distribuição dos recursos do FNSP e PRONASCI entre os Estados	30
1.7. A pesquisa sob o aspecto teórico	32
1.7.1. Federalismo	33
1.7.2. Políticas Públicas.....	36
1.8. Definição de termos técnicos	40
Capítulo 2	42
2.1. Análises dos dados pesquisados	42
2.1.1. Considerações Preliminares	42
2.1.2. Panorama dos dois Programas Finalísticos	42
2.1.3. Sistema Único de Segurança Pública	44
2.1.3.1. Visão Geral	44
2.1.3.2. Dados Regionalizados	46
2.1.3.3. Prestações de contas analisadas	47
2.1.3.4. Análise dos convênios por Eixo Temático	48
2.1.4 Pronasci	53
2.1.4.1. Visão Geral	53
2.1.4.2. Dados Regionalizados.....	55
2.1.4.3. Prestações de contas analisadas	57
2.1.4.4. Análise dos convênios por Eixo Temático	53
Considerações Finais	58
Referências bliográficas	69
Anexos	70

Introdução:

O Brasil, por várias décadas, vive um cenário de crise na segurança pública em virtude de uma crescente onda de violência e criminalidade que assola o País. O aumento da violência interfere significativamente no modo e na qualidade de vida de uma sociedade e a leva a uma constante sensação de insegurança e medo.

Esses sentimentos provocam uma pressão junto aos governantes, forçando-os a tomar atitudes mais contundentes em relação a esse problema, por isso, este assunto tem se tornado uma das principais preocupações tanto para o Governo como para a Sociedade. Nesse sentido, a segurança pública vem ocupando uma posição de destaque nas agendas governamentais.

A Constituição Brasileira declara que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e destaca também os órgãos diretamente incumbidos de tal obrigação. Por conseguinte, os Estados exercem esta função por meio de suas forças policiais que se subdividem em: Polícia Civil, Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares, conforme o modelo federativo instituído no Brasil.

Neste contexto, surge em 1997 a Secretaria Nacional de Segurança Pública – (SENASP), que dentre as suas diversas competências está o fomento da política nacional de segurança pública e o planejamento, acompanhamento e avaliação da implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública.¹

A SENASP, como indutora de políticas públicas, apoia projetos estaduais e municipais, cujo objetivo é implementar políticas públicas que visem minimizar esse estado de insegurança da população. Vale mencionar que estas políticas estão lastreadas em dois Programas Finalísticos², a saber: 1) o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e 2) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Os recursos financeiros para a efetivação dos citados programas são consignados na Lei Orçamentária Anual. Sendo assim, anualmente, a SENASP promove a distribuição destes

¹ No capítulo 1 desta Monografia será detalhado o contexto de criação o papel da SENASP no cenário nacional.

² De acordo com Manual Técnico de Orçamento 2008, programas finalísticos são programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração.

recursos entre os Entes Federados³ e, para tanto, um dos canais utilizados é a transferência voluntária, que consiste no repasse de recursos aos Estados/Municípios em decorrência da celebração de convênios.

Ante o exposto, considerando o volume de recursos financeiros transferidos aos Estados, bem como os possíveis resultados das políticas públicas fomentadas pela SENASP no contexto nacional, faz-se necessário compreender buscando mensurar a efetividade destes gastos no controle da violência no País.

Propósito da pesquisa

O propósito desta pesquisa é avaliar as transferências voluntárias repassadas aos Estados da Federação no período de 2008 a 2010, com o objetivo de analisar se os investimentos da SENASP aos estados, no citado período, contribuíram (ou não) para o fomento às Políticas de Segurança Pública locais.

Vale esclarecer que o interesse pela pesquisa surgiu não só diante da importância de mensurar a efetividade do gasto público, mas também devido à percepção da autora, que é servidora da SENASP desde 2005, a qual observou que a avaliação dos convênios e do cumprimento da política pública executada era feita somente quando da análise da prestação de contas pelo Estado - anos após o repasse - em virtude do disposto na legislação que rege a matéria e ainda de forma individualizada e não sistêmica.

No trabalho diário, envolvendo as análises de prestações de contas, verificava-se também que as análises eram feitas aleatoriamente porque a escolha recaía sobre a prestação de contas que estivesse devidamente autuada, não importando o ano do repasse, o programa político ou o Ente beneficiado. Sendo assim, após a aprovação ou reprovação da prestação de contas, o processo era encerrado sem que fossem considerados elementos essenciais para a avaliação sistêmica da política executada. Após o encerramento da análise, observava-se que os dados auferidos na análise feita não eram agregados a outras análises a fim de serem utilizados na avaliação global da política de segurança pública executada naquela localidade.

³ A sistemática de distribuição de recursos adotada pela SENASP será explicitada no Capítulo 1 desta monografia.

Objetivos e Metodologia

O objetivo central desta monografia é identificar se os investimentos da SENASP contribuíram de alguma maneira para a redução da criminalidade e da violência nos Estados beneficiados por estes recursos.

Os objetivos específicos foram: 1) Levantar os valores repassados pela SENASP aos estados no período de 2008 a 2010.⁴ 2) Verificar, por meio das prestações de contas apresentadas pelos estados, quais os resultados obtidos no alcance da política pública;⁵ 3) levantar os índices de violência dos estados no período de 2008 a 2010 e 4) verificar se houve redução ou aumento nos índices de violência⁶.

A pesquisa feita ajustou-se como um estudo de caráter descritivo, pois visa, primordialmente, descrever analisar e avaliar a efetividade dos resultados da aplicação dos recursos da União, disponibilizados via SENASP, a fim de minimizar os níveis de criminalidade locais Nesse sentido, a metodologia aplicada para avaliar esses resultados foi a descritiva explicativa. Para tanto, foram adotados procedimentos de coletas de dados em documentos de segunda mão tais como: Mapa da Violência no Brasil; Anuário da Segurança Pública; planilhas e tabelas estatísticas e Leis que versam sobre o referido assunto.

A escolha do período (2008 a 2010) e delimitação do tema da pesquisa:

O período em estudo foi escolhido porque se insere num momento importante da política nacional de segurança pública. O ano de 2008 foi o período de início da execução do Pronasci e também coincide com a consolidação/amadurecimento de diversas políticas implementadas no contexto do SUSP. Portanto, reunindo a estabilidade e o avanço do SUSP, bem como o ineditismo do Pronasci que passou a atuar nas causas, e não nas consequências da criminalidade, e ainda o incremento de investimento na segurança pública (6,7 bilhões, aproximadamente 1,4 bilhões por ano num período de 04 anos), é de se esperar que a soma dos recursos e o fomento

⁴ Estes dados foram obtidos na Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira do FNSP/DEAPSEG/SENASP, na segunda quinzena de outubro/15 e no mês de novembro foram tabulados e planilhados.

⁵ Nos meses de dezembro/15 e janeiro/16, foram levantados os convênios cujas prestações de contas estavam aprovadas e o tempo gasto foi além do estimado porque a maioria dos convênios pesquisados foi firmada em 2008, quando o método utilizado ainda não era automatizado. A SENASP passou a firmar os convênios no Portal de Convênios do Governo Federal, a partir de 2009.

⁶ Estes índices foram extraídos do Portal do SINESP pela Coordenação do SINESP/SENASP e analisados no mês de fevereiro/16.

das políticas de segurança pública, oriundas destes dois importantes Programas, promovam alguma alteração nos índices de criminalidade do País. Os anos de 2009 e 2010 também foram inseridos no escopo da pesquisa porque para uma melhor avaliação da política de segurança pública desejava-se fazer uma análise comparativa.

Outro fator foi o prazo de execução dos convênios, a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública⁷ determina em seu Art. 4º que: “*Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.*” A Lei do Pronasci⁸ não estabeleceu prazo algum para a execução dos projetos financiados pelo Programa, sendo assim, nos primeiros anos, até que fosse expedida orientação do órgão jurídico do MJ, o prazo máximo para os convênios oriundos do Pronasci também foi estabelecido em até 24 meses.

Deste modo, conforme verificado na pesquisa feita, grande parte dos convênios firmados no exercício de 2010, tanto do Fundo quanto do Pronasci, foram concluídos no final do ano de 2012 e suas respectivas prestações de contas foram encaminhadas à SENASP no início de 2013.

Quanto à delimitação do tema de pesquisa é oportuno esclarecer que, após a consolidação das primeiras informações disponibilizadas, constatou-se que o universo de convênios firmados estava muito acima do esperado. Isso significa dizer que, se o Estado fosse considerado no sentido *lato sensu*, englobando os municípios, o total de transferências voluntárias realizadas nos três anos seria de quase mil convênios.

Em virtude desta constatação, houve um recorte territorial excluindo-se os convênios municipais em razão do tempo estipulado para a elaboração desta monografia, o qual seria insuficiente para realizar a pesquisa na sua plenitude, considerando que os levantamentos relacionados ao ano 2008 não estavam automatizados, uma vez que somente em 2009 o MJ passou a utilizar o Portal de Convênios.

Foram ainda excluídas do objeto de pesquisa as transferências voluntárias voltadas para projetos de obras de engenharia, as quais, em função da natureza do objeto, possui um elevado grau de complexidade em sua análise.

⁷ Lei nº 10.201 de 14/02/2001

⁸ Lei nº 11.530, de 24/10/2007

Sendo assim, a proposta desse trabalho foi focar nas transferências voluntárias repassadas somente aos Estados no mencionado período.

Os capítulos

Diante disso, o trabalho de pesquisa foi estruturado da seguinte forma: no Capítulo 1 apresentou-se a SENASP: suas especificidades, seus programas finalísticos; as principais políticas de segurança pública que nortearam a propositura de projetos/convênios apoiados no período em questão; informações relevantes para compreensão do contexto da segurança pública no citado período, bem como foram expostas definições para melhor compressão de termos técnico em torno do tema em questão.

No Capítulo 2 foram expostos os dados coletados, assim como a análise destas informações, demonstrando a distribuição de recursos por estado, por região e por eixo temático, consoante à política a que se refere. Também foi mostrada a quantidade de prestação de contas aprovadas, e, finalmente, foram expostas ponderações sobre o resultado final da pesquisa.

Por fim, foi feita uma avaliação final da pesquisa, e em seguida apresentadas as considerações da autora sob o tema em estudo.

Capítulo 1

1.1. Contexto de criação da SENASP e o seu papel na execução dos planos nacionais de Governos para a Segurança Pública:

Em 1993 ocorreu em Viena a Conferência Mundial de Direitos Humanos e, como desdobramentos desta conferência, ocorreram sucessivas mudanças no cenário da segurança pública brasileira. Em 1995, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criada no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). Posteriormente, em 1996, foi instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); Em 1997, por meio do Decreto nº 2.315, a Seplanseg foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cuja perspectiva era atuar de forma articulada com os estados da federação, para colocar em execução a política nacional de segurança pública.

No ano de 1999, na gestão do Ministro José Gregori, criou-se o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o qual foi lançado em 2000. Este plano foi estruturado em quinze compromissos e cento e vinte e quatro ações. Desta forma, deu-se início a uma política nacional de segurança pública, cujo objetivo foi aperfeiçoar o sistema de segurança pública por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.

No ano subsequente foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública, por meio da Medida Provisória nº 2.120-9, de 26/01/2001, que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.201, de 14/02/2001. Sua finalidade foi apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

A criação da SENASP trouxe mudanças significativas para a segurança pública brasileira visto que criou uma nova forma de atuação entre o Governo Federal, Estados e Municípios, os quais passaram a trabalhar de forma mais próxima e integrada.

Em 2000, com o advento do Plano Nacional de Segurança Pública, notadamente a atuação da SENASP ficou perceptível no cenário nacional posto que, na própria introdução do citado plano, já foi destacada a importância da Secretaria como órgão integrador e coordenador

deste, vejamos: *“A solução para complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança Pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes”*.

No governo Lula, a SENASP, do mesmo modo, continuou exercendo um papel fundamental na construção de parcerias com os Estados da Federação e os Municípios, visando o implemento das políticas desenhadas no novo Plano de Segurança Pública, para o Brasil, elaborado pelo Instituto Cidadania. Cabe salientar, que é neste contexto que foi elaborado o SUSP.

Nas palavras de Fábio Sá Silva (2014): *“Um dos principais pressupostos do plano adotado no primeiro governo Lula era de que a PNSP carecia de planejamento e gestão. O modelo alternativo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, o qual alimentaria “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal.”*

Anos depois, em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). A SENASP novamente foi protagonista no processo de adesão dos Estados/Municípios às políticas e ações concebidas pelo citado programa.

1.2. Estrutura da SENASP

A estrutura da SENASP, durante realização deste trabalho, sofreu alterações, sendo assim, no período compreendido entre a pesquisa e as primeiras versões desta Monografia, a configuração da Secretaria era conforme o anexo I do Decreto nº 6.061 de 15 de março de 2007. Na fase final de elaboração deste Trabalho foi expedido o Decreto nº 8.668 de 11/02/2016, aprovando nova Estrutura Regimental do Ministério da Justiça⁹.

⁹ Registra-se que a recentemente foi editada a Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016, a qual transformou o Ministério da Justiça em Ministério da Justiça e Cidadania.

Segundo o Decreto nº 8.668, esta Secretaria é um órgão específico singular, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e tem suas competências esculpidas no artigo 13 do citado dispositivo legal, quais sejam: assessorar o Ministro de Estado na definição, na implementação e no acompanhamento de políticas, de programas e de projetos de segurança pública, prevenção social e controle da violência e criminalidade; elaborar, em conjunto com a Secretaria de Assuntos Legislativos, propostas de legislação em assuntos de segurança pública; promover a articulação e a integração dos órgãos de segurança pública, inclusive com organismos governamentais e não-governamentais; estimular e fomentar a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados à redução da violência e da criminalidade; estimular e propor aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública e de ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade; implementar, manter e modernizar redes de integração e sistemas nacionais de informações de segurança pública; promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública e incentivar e acompanhar a atuação dos conselhos regionais correspondentes; coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública; integrar as atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais e distritais que compõem o subsistema de inteligência de segurança pública; e instruir e opinar nos procedimentos relacionados à concessão de medalhas.

Com base no citado decreto (artigos 14 a 17), a Secretaria Nacional de Segurança Pública é composta por quatro Departamentos, os quais possuem as seguintes competências:

I. Departamento de Políticas, Programas e Projetos:

- subsidiar a definição das políticas, programas e projetos de segurança pública, inclusive com a participação social e comunitária;
- estimular e fomentar a utilização de métodos de gestão organizacional que aumentem a eficiência e a eficácia do sistema de segurança pública;
- promover a articulação de políticas, programas, projetos, ações de segurança pública e operações policiais dirigidos à redução e prevenção da violência e da criminalidade em áreas estratégicas e de interesse governamental; e
- elaborar e propor instrumentos que auxiliem na modernização dos órgãos de controle interno e externo da atividade policial e das guardas municipais.

II. Departamento de Ensino, Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal:

- identificar, documentar e disseminar pesquisas e experiências inovadoras relacionadas à segurança pública;
- planejar, coordenar, avaliar e propor critérios para aperfeiçoamento da sistematização de informações e da estatística e do acompanhamento de dados criminais;
- coordenar e supervisionar as atividades de ensino para os profissionais de segurança pública e propor a adoção de novas técnicas e metodologias;
- estimular a gestão policial voltada ao atendimento ao cidadão;
- identificar e fomentar iniciativas voltadas à valorização dos profissionais de segurança pública; e
- produzir material técnico e publicações relacionadas ao ensino e à pesquisa em segurança pública.

III. Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública:

- gerir os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e outros relativos à Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- gerir as aquisições e os contratos administrativos em segurança pública relativos ao FNSP e a outros recursos no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- gerir as transferências voluntárias oriundas do FNSP e de outros recursos relativos à Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- gerir o Conselho Gestor do FNSP;
- gerir os processos relativos aos eventos de segurança pública; e
- gerir os riscos corporativos no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

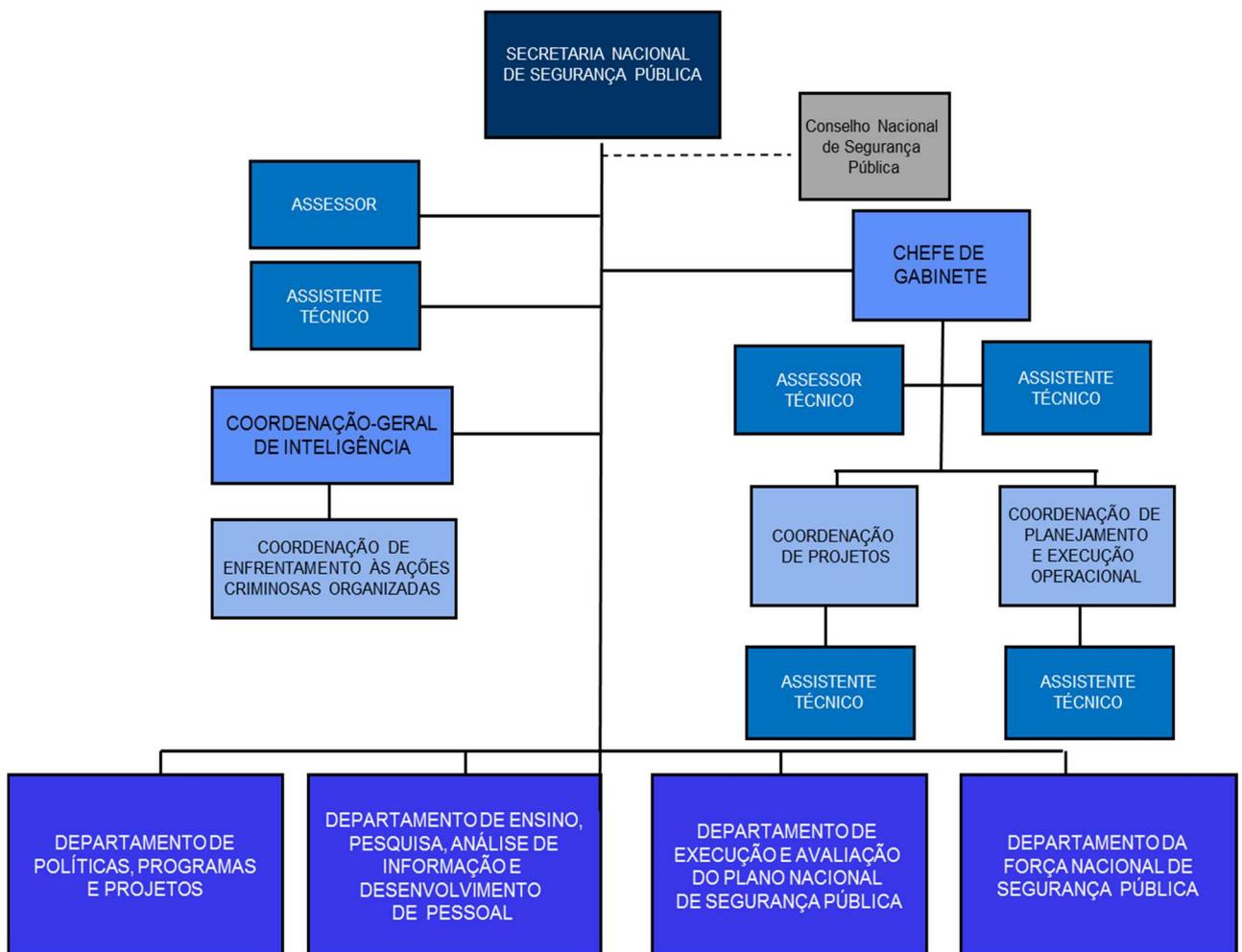
IV. Departamento da Força Nacional de Segurança Pública:

- coordenar o planejamento, o preparo, a mobilização, o emprego e as atividades operacionais da Força Nacional de Segurança Pública;
- propor, planejar, coordenar e supervisionar as atividades de ensino voltadas ao nivelamento, à formação, à capacitação e ao aperfeiçoamento dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública, inclusive em conjunto com outros órgãos;

- manter o controle dos processos disciplinares e de correição dos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública; e
- planejar, coordenar e manter o controle e a segurança dos armamentos, das munições, dos equipamentos e dos materiais de uso da Força Nacional de Segurança Pública.

1.3. Organograma da SENASP:

Gráfico 1: Organograma da SENASP



Fonte: <http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/organograma>

1.4. Programas Finalísticos:

As principais políticas e ações da SENASP estão consolidadas sobre dois pilares, a saber: 1) o Sistema Único de Segurança Pública – (SUSP), e, 2) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – (Pronasci).

1.4.1 O SUSP:

Foi idealizado em 2003, no primeiro ano do Governo Lula, com o objetivo de ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade. O público alvo do programa é toda a sociedade brasileira e, em especial, os operadores de segurança pública. A estratégia de implementação desenhada foi a execução por meio da descentralização de recursos via convênio para estados, municípios e consórcios, e via aquisição direta, bem como a realização de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais e órgãos da administração direta e indireta.

A justificativa apresentada para criação deste importante programa finalístico foi a seguinte:

“A situação da segurança pública brasileira evidencia a necessidade de o Governo Federal adotar uma estratégia de integração, reestruturação e modernização das organizações de segurança pública e defesa civil em todas as unidades da federação. Por meio desse Programa, os governos estaduais e municipais apresentarão projetos a serem apoiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, em consonância com as diretrizes estratégicas que priorizam o atendimento efetivo das demandas da sociedade, respeitando os direitos humanos, promovendo a cidadania, resultando na redução da criminalidade e pacificação do convívio social. O Sistema Único de Segurança Pública - SUSP visa articular as ações das instituições federais, estaduais e municipais no campo da segurança e da justiça criminal, a partir dos seguintes eixos de atuação: gestão do conhecimento; reorganização das instituições de segurança pública; formação e valorização profissional; estruturação e modernização da perícia; prevenção da violência; controle externo e participação social. Assim, a União, estados e municípios teriam condições de implementar programas de prevenção e repressão ao crime, reestruturação e reaparelhamento das organizações de segurança pública e defesa civil, combate às organizações criminosas, educação e valorização profissional bem como melhoria na análise de dados e estatística criminal. A aposta é que a consolidação do SUSP continuaria proporcionando condições para a redução da vulnerabilidade social e criminal de crianças, adolescentes e jovens; sedimentação dos novos paradigmas de segurança pública na sociedade; integração das políticas públicas de segurança dos entes federados; o aumento da capacidade de gestão das organizações de segurança pública; e a democratização do debate e da formulação de políticas públicas de segurança, proporcionando à população a segurança para exercer os seus direitos de cidadãos e cidadãs.”

1.4.1.1. Os seis eixos do SUSP:

- **Gestão unificada da informação:** Uma central vai receber todas as demandas na área de segurança pública. A coleta de informações deverá auxiliar na redução da violência e na prevenção ao crime.
- **Gestão do sistema de segurança:** Delegacias com perícia, polícia civil e polícia militar deverão ser implantadas para cuidar de determinadas áreas geográficas das cidades.
- **Formação e aperfeiçoamento de policiais:** Os policiais civis e militares serão treinados em academias integradas. A Secretaria Nacional de Segurança Pública tem um setor de formação e aperfeiçoamento que já está trabalhando nos currículos das academias para definir o conteúdo desses cursos de formação, que levarão em conta sempre a valorização do profissional.
- **Valorização das perícias:** Essa fase da investigação dos crimes receberá atenção especial.
- **Prevenção:** Ações concretas para a prevenção e redução da violência nos estados serão prioritárias. A Polícia Comunitária terá papel fundamental nesse processo.
- **Ouvidorias independentes e corregedorias unificadas:** Serão criados órgãos para receber as reclamações da população e identificar possíveis abusos da ação policial. A corregedoria vai fiscalizar os atos dos policiais civis e militares. O objetivo é realizar o controle externo sobre a ação da segurança pública nos estados.

Este sistema passou a ser um marco porque introduziu no cenário nacional um novo estilo de gestão, isto é, inaugurou uma forma de trabalho na qual foram adotadas medidas visando à atuação conjunta e mútua das instituições de segurança pública, o que, por certo, potencializou e fortaleceu a atuação governamental no combate à violência e à criminalidade.

E, para alcançar este propósito, o Governo Federal disponibilizou condições por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública – (FNSP), o qual foi instituído por meio da Lei nº. 10.201/2001 com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

É válido destacar que o SUSP ainda não foi instituído por lei, atualmente está tramitando na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3734/12¹⁰, que cria o SUSP e disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

¹⁰ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/479039-COMISSAO-DE-EDUCACAO-APROVA-CRIACAO-DO-SISTEMA-UNICO-DE-SEGURANCA-PUBLICA.html>

Este PL decorreu do PL 1937/07. Como se vê, há quase dez anos o MJ vem pleiteando a criação deste Programa, todavia, mesmo não tendo sido oficialmente instituído, ele vem constando nos PPAs e nas LOAs como Programa 1127 – Sistema Único de Segurança Pública; a Secretaria de Orçamento Federal/MPOG, desde 2004, elabora o Cadastro de Ações Orçamentárias do Programa 1127¹¹, o qual, inclusive, ao longo dos anos, vem sendo monitorado tanto pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, como pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, ambos do MPOG.

1.4.1.2. Panorama atual do SUSP:

No decorrer dos anos, percebe-se que as políticas integrantes do SUSP/FNSP sofrem alterações para acompanhar as demandas da sociedade e as consequências advindas das alternâncias de Governo, contudo, não houve uma mudança sistemática na sua estrutura.

No PPA 2016-2019 e no cadastro de ações orçamentárias/2016¹², constata-se a manutenção integral das ações orçamentárias que dão suporte às políticas do SUSP, obviamente com algumas modificações de nomenclatura e também reduções e/ou ampliações dos objetivos por elas abarcados.

Desde forma, as políticas/ações predominantes no SUSP continuam sendo: Informação e gestão do conhecimento; Prevenção da criminalidade e da violência; Projeto Força Nacional de Segurança Pública e Reparcelhamento das unidades policiais.

Ademais, a ele foram acrescidas as seguintes políticas/ações: estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras e implantação dos Centros Integrados de Comando e Controle, e do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP.

Por último, verificou-se que diferentemente do Pronasci, no orçamento do SUSP são consignadas muitas emendas parlamentares que provocam oscilações no orçamento inicial do Programa, porém a sua execução, mesmo sofrendo baixa ou elevações, de certo modo é estável, como visto na tabela abaixo:

¹¹ <http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/#>

¹² <https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoas-1/2081.pdf>

Tabela 1: Orçamento/Execução do SUSP/FNSP no período de 2008 a 2016

Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Créditos (R\$) Contingenciados	Limite (R\$)	Execução (R\$)	%
SUSP	2008	449.802.266,00	117.530.209,00	332.272.057,00	318.233.802,00	95,78%
	2009	290.575.331,00	75.877.961,00	214.697.370,00	214.527.345,00	99,92%
	2010	404.931.151,00	197.580.309,00	207.350.842,00	207.293.349,00	99,97%
	2011	619.020.000,00	356.521.250,00	262.498.750,00	261.791.573,00	99,73%
	2012	757.168.923,00	385.173.511,00	371.995.412,00	371.995.412,00	100,00%
	2013	639.400.746,00	270.600.798,61	367.583.954,39	365.902.460,00	99,54%
	2014	575.640.167,00	161.915.144,30	364.602.459,95	364.602.459,95	100,00%
	2015	926.630.479,00	277.989.143,70	446.264.115,30	350.899.184,94	78,63%
	2016	563.255.319,00	--	--	--	-
TOTAL		5.226.424.382,00	1.843.188.326,61	2.567.264.960,64	2.455.245.585,89	-

Fonte: Coordenação-Geral Orçamentária e Financeira/DEAPSEG/SENASP

1.4.2. O PRONASCI:

Foi lançado em agosto de 2007 por meio da Lei nº 11.530, no fim do segundo mandato do Governo Lula, durante a gestão do Ministro Tarso Genro. Tendo como diferencial a proposta de atuar nas causas da criminalidade e não nas suas consequências. Este diferencial deu início à uma nova forma de enfrentamento da criminalidade e da violência no País, visto que houve uma inversão na ordem do que tradicionalmente vinha sendo feito.

O objetivo geral estabelecido para o Programa foi o seguinte: “*Enfrentar a criminalidade e a violência, nas suas raízes sociais e culturais e reduzir de forma significativa seus altos índices em territórios de descoesão social*”.

O Pronasci reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência, e, para tanto, foi estabelecida uma grande articulação entre órgãos do governo federal, dos estados, dos municípios e da sociedade civil, visando à integração de políticas de segurança pública e ações sociais preventivas e repressivas com foco prioritário nos jovens entre 18 e 24 anos.

Neste sentido, na lei¹³ que criou o Programa foram instituídos os seguintes projetos:

- **Reservista-Cidadão:** É destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como agentes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

¹³ Lei nº 11.530, de 24/10/2007

- **Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo:** É destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, ou em situações de moradores de rua nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.
- **Mulheres da Paz:** É destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.
- **Bolsa-Formação:** É destinado à qualificação profissional dos integrantes das Carreiras já existentes das polícias militar e civil; do corpo de bombeiros; dos agentes penitenciários; dos agentes carcerários e dos peritos, contribuindo com a valorização desses profissionais, e conseqüente benefício da sociedade brasileira.

O Programa contemplou as 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, de acordo com pesquisa feita pelos Ministérios da Justiça e da Saúde, quais sejam: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Posteriormente foi incluída a Cidade de Fortaleza e o Estado de Santa Catarina.

O Pronasci é composto por 94 ações e trabalha com os seguintes objetivos específicos:

- *Melhorar o sistema de segurança pública e prisional, bem como a valorização dos seus profissionais;*
- *Ressocializar as pessoas com penas restritivas de liberdade e egressos por meio da implementação de projetos educativos e profissionalizantes;*
- *Garantir acesso aos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade às políticas sociais governamentais em territórios de descoesão social;*
- *Garantir o acesso à justiça para a população dos territórios de descoesão social;*
- *Intensificar e ampliar as medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial;*
- *Garantir, por meio de medidas de urbanização, a recuperação de equipamentos públicos, criando “espaços públicos seguros”.*

Outro marco estabelecido pelo PRONASCI foi o volume de recurso disponibilizado para o Programa, já que o PPA 2008-2011¹⁴ destinou ao Programa R\$ 6,7 bilhões, o qual foi o maior volume de recursos já reservado para a segurança pública no âmbito do Ministério da Justiça.

¹⁴ Lei nº 11.653, de 07/04/2008 – Anexo I

Em termos de transferência voluntária, a melhor execução do PRONASCI ocorreu em 2008. Nos anos subsequentes, o número de convênios celebrados baixou consideravelmente, como será detalhadamente demonstrado no Capítulo 2 desta Monografia.

Cabe antecipar que as transferências de recursos foram fortemente impactadas pelo gasto despedido com o Projeto Bolsa Formação, o qual consumiu grande soma dos recursos do Pronasci de 2009 a 2011 (ver explanação às páginas 48 a 49). Em 2009, os gastos deste projeto ficaram em mais de 681 milhões e em 2010 subiu para mais de 800 milhões. Em 2011 a Bolsa Formação sofreu alterações de critérios com a publicação do Decreto nº 7.443/2011, com isso, a execução do projeto neste ano baixou para 604 milhões e em 2012 caiu para 304 milhões. O projeto foi totalmente encerrado em 2013, consoante informação obtida no setor financeiro da SENASP.

1.4.2.1 Panorama atual do Pronasci:

Ao longo dos anos, a SENASP continuou executando as diversas políticas fomentadas pelo Pronasci, contudo, em virtude do impacto salientado acima e também pelos motivos a seguir relacionados, esta execução ocorreu em muito menor intensidade:

- a) Alteração na gestão do Pronasci em função da mudança de Governo. Em 2011 houve a troca do Ministro de Estado da Justiça e do Secretário Nacional de Segurança Pública, com isso a administração do Pronasci saiu da Secretaria-Executiva/MJ e passou para a SENASP, ocasionando variações em alguns aspectos do projeto original.
- b) Lançamento do Programa Brasil mais Seguro, em 2012, cujo foco foi a redução da criminalidade violenta, motivo pelo qual teve por objetivo as seguintes ações: reduzir a impunidade; aumentar a sensação de segurança da população e promover maior controle de armas. O programa começou de forma tímida em 2012, contudo ganhou força em 2013. As metas deste programa foram também suportadas com recursos das ações orçamentárias do Pronasci, fato que dificulta determinar a efetividade dos resultados alcançados entre um e outro Programa sem que seja feito um estudo sistemático de cada política fomentada, o que, por certo, poderá ser mais bem compreendido por meio de pesquisas acadêmicas nos próximos anos.
- c) Redefinição da política, quando em 2014, a SENASP iniciou estudos focados na redução de homicídios em virtude de relatório da Organização das Nações Unidas, com

o tema da prevenção global da violência, publicado no citado ano, o qual apontou que 10% dos homicídios ocorridos no mundo eram cometidos no Brasil. O resultado deste estudo foi a “tentativa” de lançamento, em 2015, do Pacto Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), com o objetivo de reduzir o número de homicídios no Brasil a partir de uma lógica de atuação integrada entre diversas políticas públicas dentro de territórios vulneráveis. E porque destacamos como uma “tentativa”? Considerando que formalmente a iniciativa foi anunciada para a sociedade brasileira naquele ano, mas efetivamente ainda não se transformou em um Pacto com implementação direta de ações. Há, portanto, ainda, enorme expectativa tanto no Ministério da Justiça quanto na sociedade civil organizada de que o Pacto seja implementado.

- d) Contingenciamento de recursos. Na tabela abaixo observa-se que no período de 2011 a 2015, o Pronasci sofreu acentuado contingenciamento. Esta medida, sem dúvida alguma, exerce impacto negativo na execução de qualquer programa governamental, visto que obriga a realização de grandes cortes na execução do programa, em virtude do descompasso que há entre o valor previsto no planejamento deste e o valor efetivamente disponibilizado.

Tabela 2: Orçamento/Execução do Pronasci no período de 2008 a 2016

Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Créditos (R\$) Contingenciados	Limite (R\$)	Execução (R\$)	%
Pronasci	2008	1.132.388.087,00	90.101.109,00	1.042.286.978,00	1.026.111.285,00	98,45%
	2009	1.294.435.149,00	53.755.897,00	1.240.679.252,00	1.237.820.422,00	99,77%
	2010	1.835.045.037,00	392.626.171,00	1.442.418.866,00	1.425.745.793,00	98,84%
	2011	2.094.904.474,00	1.311.003.794,00	783.900.680,00	783.900.680,00	100,00%
	2012	1.004.639.233,00	579.565.879,00	425.073.354,00	425.073.354,00	100,00%
	2013	823.040.349,00	288.616.334,60	534.424.014,40	532.520.825,00	99,64%
	2014	710.723.724,00	79.080.850,20	311.921.602,00	245.016.898,43	78,55%
	2015	553.580.895,00	166.074.268,50	88.071.021,87	85.677.956,34	97,28%
	2016	201.155.156,00	--	--	--	-
TOTAL		9.649.912.104,00	2.960.824.303,30	5.868.775.768,27	5.761.867.213,77	-

Fonte: Coordenação-Geral Orçamentária e Financeira/DEAPSEG/SENASP

Por fim, no PPA 2016-2019, e no cadastro de ações orçamentárias/2016¹⁵ foi verificado que as ações orçamentárias do Pronasci que permaneceram foram as seguintes: 1) valorização de profissionais e operadores de segurança pública; 2) fortalecimento da instituição de segurança pública e 3) prevenção à violência e criminalidade. Não foram contempladas as ações que apoiavam implementação de Políticas Sociais e de Políticas de Segurança Cidadã, as quais traziam em seu bojo ações como: Espaços Urbanos Seguro; Mulheres da Paz; Protejo, dentre outras.

1.5. Principais políticas de segurança pública desenvolvidas pela SENASP no período de 2008 a 2010, por eixo temático: ¹⁶

➤ Políticas de Educação e valorização profissional:

- Matriz Curricular Nacional: cujo objetivo é ser uma referência pedagógica e metodológica reconhecida pelas instituições de ensino de segurança pública.
- Rede de Educação à Distância (EAD): viabiliza o acesso dos profissionais de todas as instituições de segurança pública do país à formação continuada, independentemente das limitações sociais e geográficas existentes.
- Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP): projeto de educação permanente, promovido a partir da parceria entre a SENASP e instituições de ensino superior para a promoção de cursos de pós-graduação na área de segurança pública.
- Projeto Bolsa Formação: destina-se à qualificação profissional dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, contribuindo em sua valorização e o consequente benefício da sociedade brasileira. Para participar do Projeto Bolsa Formação o estado deve aderir ao Projeto por meio de um Termo de Adesão e Cooperação, o qual será efetivado pela transferência direta de renda. Além disso, terão direito a receber o benefício todos os profissionais que atenderem às condições estabelecidas pelo Ministério da Justiça.
- Projeto Qualidade de Vida: Tem por objetivo principal discutir, planejar, propor e implementar medidas de valorização profissional que contribuam com melhores condições de trabalho, com a prevenção de adoecimentos e com a promoção de qualidade de vida.

¹⁵ <https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2081.pdf>

¹⁶ Extraídas do Vade Mecum – Segurança Pública: Guia de Consulta Rápida com registro das ações realizadas, nos últimos anos, pela SENASP, (2010).

➤ **Políticas de Informação e gestão do conhecimento:**

- Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal: reuni informações de segurança pública e justiça criminal produzidos pelos Estados da Federação, permitindo sua comparação em nível nacional;
- Sistema Nacional de Identificação de Veículos em movimento: Promove o monitoramento em tempo real de veículos nas rodovias brasileiras, identificando situações de roubo e furto e emitindo alarme nos postos policiais dos veículos com restrições.
- Portal INFOSEG: Permite ao usuário do sistema fazer uma consulta a base e obter de forma rápida e resumida as informações referente a um indivíduo, facilitando as pesquisas e as investigações realizadas pelos agentes de segurança pública, fiscalização e justiça.

➤ **Políticas de Prevenção da criminalidade e da violência**

- Proteção de jovens em território vulnerável (PROTEJO): Visa atuar em duas frentes: a partir da prevenção da violência, evitando que os jovens que se encontram em situação vulnerável entrem para o mundo do delito e, ao mesmo tempo, interrompendo ciclos e violência já estabelecidos, a partir de atendimento especializado e formação continuada.
- Mulheres da paz: Capacita mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais, para que possam construir e fortalecer redes de prevenção e enfrentamento às violências que envolvem os jovens e adolescentes expostos à violência doméstica e urbana.
- Programa de Educacional de Resistência às Drogas: cujo foco é afastar crianças e adolescentes do uso de drogas, valendo-se do esforço cooperativo entre polícia militar, sociedade civil, família e comunidade escolar, habilitando o aluno a resistir às pressões diretas e indiretas que o levariam ao uso de drogas.
- Polícia comunitária: Realiza a indução necessária para que os Estados, por meio das Secretarias de Segurança Pública, estimulem nas polícias e na comunidade a ênfase da prevenção da violência com planejamento participativo e colaborativo entre os diversos órgãos de segurança pública e a comunidade, através da capacitação de seus policiais e lideranças comunitárias.
- Gabinete de Gestão Integrada: É um fórum deliberativo e executivo composto pelos titulares dos órgãos que operam o SUSP. Busca discutir e deliberar, por consenso, questões, estratégias e ações em segurança pública, sem hierarquia e respeitando a autonomia das instituições que o compõem.
- Policamento especializado de fronteiras: Tem por objetivo aparelhar e equipar os onze estados fronteiriços para atuarem por meio de grupos de servidores formados por policiais civis, militares e peritos criminais, de forma integrada, na prevenção e repressão qualificada em regiões de fronteiras.

➤ **Política do Projeto Força Nacional de Segurança Pública:**

É um projeto de cooperação entre os Estados-Membros e a União a fim de executar, por meio de convênio, atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atuando também em situações de emergências e calamidades públicas. A Força representa uma alternativa viável, concreta e eficaz de prevenção, preservação e restauração da ordem pública, proporcionando à sociedade em geral a sensação de segurança desejável, constituindo-se em esforço conjunto dos Estados e da União, através do princípio de Cooperação Federativo.

➤ **Políticas da Ação Reaparelhamento das unidades policiais:**

Apoia projetos votados para a aquisição de bens destinados ao emprego operacional das instituições de segurança pública como armamento e munição letal e não letal, equipamentos de proteção individual, aeronaves, veículos, embarcações, equipamentos de radiocomunicação, mobiliário e material diversos para utilização na atividade administrativa funcional dos órgãos de segurança pública.

➤ **Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG):**

Teve por objetivo definir princípios e diretrizes orientadoras da política nacional de segurança pública com a participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público, como instrumento de gestão visando efetivar a segurança como direito fundamental.

1.6 Critérios adotados pela SENASP, no período estudado, para a distribuição dos recursos do FNSP e PRONASCI entre os Estados

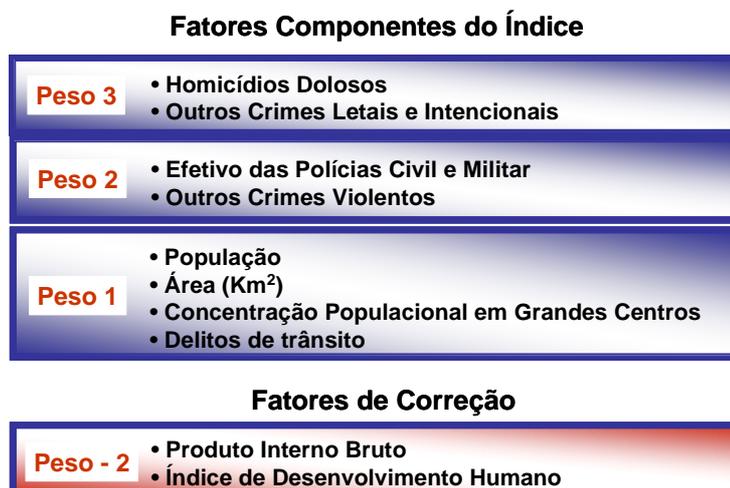
- **SUSP/FNSP:**

A sistemática de distribuição dos recursos entre os Estados da Federação no período pesquisado baseava-se em índices quantitativos e qualitativos, os quais se fundamentavam na seguinte construção:

- a. Índice quantitativo pela agregação de 10 fatores quantitativos diferentes, que subdividiam em duas partes, quais sejam: 05 fatores específicos da área de segurança e 05 relativos à caracterização urbana e populacional das UFs, para os quais foram atribuídos pesos específicos de acordo com o grau de importância atribuído a cada um pela SENASP;

- b. Índice qualitativo, por meio da aplicação de questionários, que avaliavam a execução das 27 ações específicas relacionadas ao Plano Nacional de Segurança Pública e de ações executadas pela SENASP.

Quadro 2: Os 10 fatores que compõem o Índice Quantitativo do FNSP



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública (2016)

Deste modo, a composição final do índice tinha proporção variável de um ano para o outro, ou seja, o percentual do índice quantitativo girava entre 75% ou mais, e o do índice qualitativo ficava entre 25% ou menos, em relação ao cálculo do valor a ser repassado para estado.

Vale destacar que este índice não era aplicado quando a SENASP repassava recursos para fomentar políticas experimentais ou programas/projetos específicos voltadas para determinados estados ou localidade. No período em questão, os convênios que se enquadram nesta situação foram aqueles cuja destinação teve os seguintes enfoques:

- ✓ atender demandas geradas no Estados Sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014;
- ✓ subsidiar o Plano Integrado de Enfretamento ao Crack e outras Drogas, criado pelo Decreto nº 7.179/2010, alterado pelo Decreto nº 7.426/2010;
- ✓ dar suporte ao Fórum Social Mundial, realizado em Belém em 2009;
- ✓ aparelhar e equipar os estados fronteiriços;
- ✓ Apoiar o Programa Educacional de Residência às Drogas e Violência – PROERD;

- ✓ aparelhar delegacias de mulheres, ouvidorias e corregedorias visando o seu fortalecimento institucional.
- ✓ apoiar a Primeira Conferência Nacional de Segurança (1^a. CONSEG).

- **Pronasci:**

Neste programa os recursos foram distribuídos para as 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, de acordo com pesquisa feita pelos Ministérios da Justiça e da Saúde, a saber: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Posteriormente, foi incluída a Cidade de Fortaleza e o Estado de Santa Catarina.

Diferentemente do FNSP, no PRONASCI não foi criada uma regra única para a distribuição dos recursos do programa, por outro lado havia critérios definidos para a captação de recursos no âmbito de algumas das ações, como por exemplo: bolsa formação, reservista-cidadão, mulheres da paz, dentre outros.

Por fim, registra-se que a partir de 2011, os critérios adotados pela SENASP para a distribuição dos recursos consignados nos programas em estudo passaram a ser definidos em editais de chamamento público, em virtude do disposto no Decreto n^o. 6.170/2007 e no art. 7^o da Portaria Interministerial n^o. 507/2011, *in verbis*:

Art. 7^o Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria com entes públicos, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

1.7. A pesquisa sob o aspecto teórico:

A contextualização do objeto de estudo, bem como a análise interpretativa dos dados pesquisados estão embasadas sob dois aspectos teóricos, a saber: Federalismo e Políticas Públicas.

1.7.1. Federalismo:

O federalismo brasileiro tem suas raízes no período colonial quando o Brasil foi dividido em capitanias, as quais foram transformadas em províncias em 1821. Após a proclamação da independência foi promulgada a Constituição de 1824, na qual as províncias foram mantidas e seus poderes ficaram inalterados. Em 1889, com a proclamação da república foi expedido o Decreto nº 01, de 15/11/1889¹⁷, o qual criou a República Federativa do Brasil; transformou as províncias em Estados-membros, ficando constituídos os Estados Unidos do Brasil.

A história mostra que de 1889 até a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil teve seis constituições, as quais ora aumentavam ou diminuíaam a centralização e descentralização do poder político e administrativo entre a União e os Estados-membros.

A Constituição de 1998 foi formulada após a redemocratização do país, segundo Abrucio (2005) este momento marcou um novo federalismo no Brasil que resultou da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais.

No artigo primeiro da Constituição Federal/88 ficou consignado que a república federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. A atual constituição fortaleceu ainda mais a forma federativa ao elevá-la à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I).

No que se refere à repartição de poderes, Abrucio (2005) explica que as relações intergovernamentais se revestem de grande importância para o funcionamento do sistema federativo e a implementação de políticas públicas. Segundo este autor, no federalismo contemporâneo, essas relações vão além da simples dicotomia da centralização e descentralização, uma vez que envolvem integração, compartilhamento de decisões e responsabilidades.

Contudo, não se pode perder de vista a questão da coordenação intergovernamental. Para corroborar seu argumento, Abrucio (2005) cita o posicionamento de Paul Pierson (1995) a esse respeito: *“Mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”*. Sendo assim, Abrucio

¹⁷ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>

esclarece que, de acordo com os estudos de Pierson, a regra básica para um sistema federalista bem sucedido, especialmente no que refere à implementação de políticas públicas sociais, é um profundo entrelaçamento entre os diferentes níveis de governo (centralização e descentralização), aliado a uma coordenação intergovernamental que equilibre cooperação e competição.

Marta Arretche (2002) destaca que os Estados Federativos possuem uma forma de governo dividida verticalmente, onde os diferentes níveis de governo, central e locais, independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, têm autoridade sobre a mesma população e território. Portanto, são atores políticos capazes de implementar suas próprias políticas locais. Nesse sentido, a autora defende que nos Estados Federativos, dada a descentralização, há uma maior tendência de expansão das políticas sociais.

Já Elcio Fonseca Reis (2000) destaca que o que marca o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado dá-se, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total, conformada por ordens jurídicas acopladas harmoniosa e complementarmente.

Segundo Kelsen (2008), a descentralização se conceitua como uma repartição de poderes, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros) que possuem relativa independência, autonomia política, organizacional e, principalmente, financeira. Essa repartição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada.

Neste contexto cabe trazer à baila o Art. 144 da Constituição Federal/88 que estabelece o seguinte:

“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.”

No artigo transcrito vê-se a repartição de competência, a União assumindo funções ligadas às polícias: federal; rodoviária federal e ferroviária federal. Cabendo aos Estados a

responsabilidade pelas polícias civis, militares e corpos de bombeiros, ou seja, houve uma descentralização administrativa.

Abrucio (2005) declara que a era FHC teve um papel importante na mudança de alguns padrões federativos construídos ao longo da redemocratização. Ele ressalta que:

“O êxito inicial do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização. A drástica redução da inflação tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a condução do processo descentralizador. Com isso, a União obteve o instrumento que lhe faltava para poder barganhar a passagem de encargos e funções de forma mais racional e programada para os governos subnacionais.” (2005. p:51)

Nesta época, segundo o autor, foram adotadas políticas de coordenação intergovernamental, nas políticas: de saúde (com o PAB)¹⁸ e de educação (com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Vale mencionar, que neste contexto também foram criadas políticas intergovernamentais de segurança pública, com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Moema Dutra Freire (2009) destaca que esse arranjo dotou os estados de autonomia para a condução de suas políticas de segurança pública, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência da criminalidade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras nacionais.

Numa outra vertente, Arthur Costa e Bruno C. Grossi (2007) corroboram também com este entendimento, quando relatam que o estabelecimento e o das forças policiais são questões centrais no momento em que se trata de discutir a autonomia política das diversas unidades que compõem a federação. Contudo, segundo eles, apesar das dificuldades imposta por essa autonomia, têm-se verificado exemplos de cooperação intergovernamental numa série de temas relacionados à segurança pública.

¹⁸ No início da criação do SUS, a grande maioria dos recursos que chegavam aos municípios vinham de um repasse fixo do Governo Federal, uma parcela fixa (Parcela de Atenção Básica – PAB), que hoje, é conhecida como PAB fixo. Entretanto, a política do Ministério da Saúde mudou e os recursos são divididos em PAB Fixo e PAB Variável.

Segundo os citados autores, é prática corrente a formação de oficiais de algumas polícias militares e corpos de bombeiros nas academias de outros estados, especialmente em São Paulo e no Distrito Federal. Estes autores destacam que a cooperação intergovernamental depende da existência de leis, normas e práticas políticas.

1.7.2. Políticas Públicas:

Na Constituição Federal está expresso que a segurança pública é dever do Estado e, como visto, tal ação vem sendo executada de forma compartilhada entre o Governo Federal, Governo Estadual, Distrital e Municipal.

Neste contexto, a cooperação do Governo Federal aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios se dá por meio do fomento de políticas públicas e de apoio financeiro.

Segunda a definição de Fábio de Sá e Silva (2012) Política Pública é: *“expressão que, em princípio, pode qualificar qualquer conjunto de iniciativas sistemáticas conduzidas a partir de órgãos de governo, com vistas a alterar uma realidade considerada problemática ou imperfeita”*.

Já Maria das Graças Rua¹⁹ define que políticas públicas *“são outputs (saídas), resultantes da atividade política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativa à alocação imperativa de valores”*. Ressalta, ainda, que *“uma das características centrais das políticas públicas é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”*, portanto, elas envolvem atividade política destinada à tentativa de satisfazer às demandas reivindicadas, bem como articular os apoios necessários.

Dito de outra maneira, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, conforme definido no Livro Políticas Públicas (2008).

Desde o início deste trabalho está presente a questão do fomento de políticas públicas. No primeiro capítulo rapidamente falou-se sobre os planos de segurança dos Governos FHC e

¹⁹ A Professora declara que as ideias compiladas em seu texto não são de sua autoria, mas reúnem as contribuições de diversos autores clássicos na área de políticas públicas, usados correntemente por ela em suas aulas sobre o assunto.

Lula. Posteriormente, são destacadas as principais políticas de segurança pública desenvolvidas pela SENASP no período em estudo.²⁰ Como é possível perceber, o tema “segurança pública” constantemente está na agenda política do Governo Federal.

Ao longo dos anos, a política de segurança pública vem sofrendo constante alteração, vejamos: no plano elaborado durante o Governo FHC predominava o enfoque na repressão, muito embora existissem ações voltadas para a prevenção. Já no Governo Lula o viés do PRONASCI foi a prevenção, do mesmo modo também foram mantidas as ações de repressão.

No próximo capítulo será perceptível que, no contexto do período pesquisado, a política de segurança pública sofreu variações. K. Frey (2000) ensina que o ciclo das políticas públicas compreende as seguintes fases: “percepção e definição do problema; ‘agenda-setting’; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e eventual correção da ação”.

Contudo, é sabido que a concepção de novas políticas perpassa por “caminhos” que não necessariamente seguem regras ou modelos existentes, posto que, muitas vezes, a política é definida na perspectiva do Gestor Público e/ou do Parlamentar, cuja visão é mais ampla e aberta por ser voltada para as diversas realidades do País. Maria das Graças Rua explica esse fenômeno da seguinte maneira: *“na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada”*

O Livro Políticas Públicas (2008) apresenta cinco fases para o processo de formulação de Políticas Públicas, a saber: 1ª) Formação da Agenda (Seleção das Prioridades); 2ª) Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas); 3ª) Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações); 4ª) Implementação (ou Execução das Ações) e 5ª) Avaliação.

O Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas ao apresentar o modelo do “ciclo das políticas públicas”, o qual foi baseado nos ensinamentos de K. Frey, sucintamente explica o seguinte²¹:

²⁰ Como analisado nas páginas 24 a 26.

²¹

http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula_6.1-a_concepcao_de_ciclo_de_politicas_as_fases_do_ciclo_de_politicas_publicas..pdf

- *A fase de formação da agenda ou **agenda-setting** é o período mais ou menos prolongado, quando é decidido se um tema vai ser efetivamente incluído na pauta política atual, se deve ser adiado para uma data posterior ou se deve ser excluído, não obstante a sua relevância;*
- *A fase de elaboração consiste na preparação da decisão política, quando se examina o problema e se levantam as possíveis alternativas para sua solução. Esta fase envolve tanto o conhecimento técnico quanto uma intensa atividade política, sendo que os diferentes atores interagem à base dos seus interesses e seus recursos e poder, defendendo as propostas que lhes são mais favoráveis;*
- *Na fase da formulação escolhe-se a mais apropriada entre as várias alternativas de ação, quando a decisão é formalizada por meio de uma norma jurídica pela autoridade competente;*
- *A implementação consiste no conjunto de ações realizadas por indivíduos, grupos ou organizações, de natureza pública ou privada, direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre políticas públicas.*
- *O acompanhamento é o estágio que consiste no processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, com o objetivo de fornecer informações para introduzir eventuais correções, visando à consecução dos objetivos.*

Vale explicar que o destaque dos pontos acima não teve por objetivo verificar se a SENASP, na concepção de suas políticas, seguiu estas fases, visto que este aspecto não é relevante neste momento, uma vez que o escopo deste trabalho visa avaliar a contribuição dos investimentos da SENASP aos estados.

O que se pretende é pinçar somente o ponto que faz conexão entre esta matéria e o objeto desta monografia, que é exatamente o acompanhamento/avaliação da política pública, aspecto este que se relaciona tanto com a avaliação da política pública, como também do gasto público.

Como visto, o acompanhamento é parte do ciclo das políticas públicas, e é um importante instrumento de gestão que deve ser utilizado durante toda a implementação da política.

Em relação ao estudo e acompanhamento da implementação, Maria das Graças Rua destaca que as políticas públicas são fenômenos complexos, e que, qualquer sistema político onde a formulação, a implementação e acompanhamento são separados (seja pela divisão de níveis de governo), oferece oportunidade para que a adoção da política seja simbólica. Ou seja, uma instância pode tomar uma decisão, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que tenham sido providenciados recursos para que tal ação seja possível de ser executada. A autora assim conclui: “*a implementação dever ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos*”.

Segundo Silva (1999), as vicissitudes da implementação de políticas são incorporadas à análise. Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitam correções de rota. As vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas a problemas de natureza variada. Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos, setores da própria máquina administrativa estatal.

Os aspectos acima destacados pelo autor são relevantes no contexto em estudo visto que todos eles podem perfeitamente ser uma realidade na SENASP, vejamos: 1) a capacidade ou a falta de capacidade dos agentes implementadores/corpo técnico da SENASP pode determinar o sucesso ou não de suas políticas; 2) problemas de natureza política, na implementação da política, é um fator presente em todas as esferas governamentais; 3) resistência e boicotes realizados pelos beneficiários da política é uma hipótese também perfeitamente possível, já que eles podem não aderir à política por considerar que ela não é adequada à realidade local.

Ademais, o autor destaca, ainda, que a análise de políticas públicas, revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis, quais sejam:

- *Em primeiro lugar, os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos – enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em um nível mais operacional, tais limitações são produto dos constrangimentos de tempo e recursos com que operam os formuladores;*
- *Em segundo lugar, os formuladores de política não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o policy environment/ambiente político no futuro;*
- *Em terceiro lugar, planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas;*
- *Em quarto lugar, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através de programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo, mas como experimentação social. Nessa perspectiva, a visão da esfera política é tida como essencialmente negativa. Durante a implementação, para o formulador, as influências políticas supostamente minam a racionalidade técnica dos planos e programas*

1.8. Definição de termos técnicos:

- **Transferência voluntária:**

A Lei de Responsabilidade Fiscal²² traz a seguinte definição para Transferência Voluntária:

“É entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

No Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União o termo é assim definido:²³

“São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).”

- **Convênio:**

Convênio é uma das modalidades de transferência voluntária de recursos da União, uma vez que estes são celebrados objetivando a transferência voluntária de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e também às entidades pertencentes à administração indireta.

No “Manual Convênio e outros Repasses” do Tribunal de Contas da União foi registrada a seguinte definição para convênios:

“É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.”

No âmbito federal, esta matéria é normatizada pelo Decreto nº 6.170 de 25/07/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. À época da pesquisa, o citado Decreto estava regulamentado pela Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008. Hoje, este Decreto é regulado pela Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011.

²² Art. 25 da Lei complementar nº 101, de 04/05/2000

²³ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=t>

- **Prestação de Contas**

Definição constante no Portal da Transparência da CGU:

“Demonstrativo organizado pelo próprio agente, entidade ou pessoa designada, acompanhado ou não de documentos comprobatórios das operações de receita e despesa, os quais, se aprovados pelo Ordenador de Despesa, integrarão a sua tomada de contas. É também o levantamento organizado pelo Serviço de Contabilidade das entidades da Administração Indireta, inclusive das Fundações instituídas pelo Poder Público.

Fonte: Tesouro Nacional”

A Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008 no art. 56 determina o seguinte:

“Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no caput, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.”

Por fim, a citada Portaria informa no seu art. 56 qual a composição de uma prestação de contas, vejamos:

“Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.”

Capítulo 2

2.1 Análises dos dados pesquisados

2.1.1 Considerações Preliminares

Inicialmente, cabe esclarecer que os Programas Finalísticos SUSP e Pronasci, à época, eram executados por unidades orçamentárias distintas. Os recursos do SUSP são oriundos do FNSP, o qual, desde a sua criação, sempre foi gerenciado e executado pela SENASP. A gestão e a política do Pronasci passaram para a SENASP somente em 2011, sendo assim, no período estudado, elas eram feitas pela Secretaria-Executiva/MJ, a qual descentralizava a sua execução para as diversas Secretarias finalísticas/MJ, e também para outros Ministérios. Deste modo, as informações coletadas sobre o Pronasci abrangem somente a execução adstrita à SENASP.

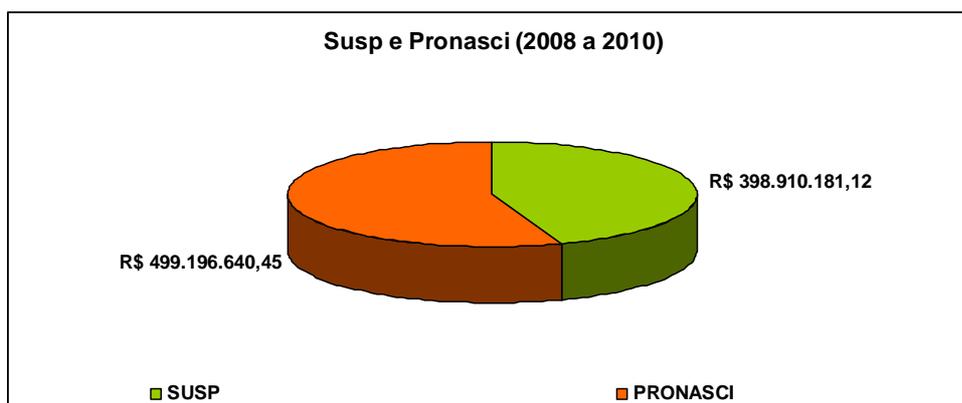
Destarte, o setor responsável pela execução dos recursos destinados à SENASP realizava o controle e o acompanhamento da execução de cada Programa de forma apartada, razão pela qual os dados fornecidos sempre estavam separados.

Ante o exposto, os dados coletados foram assim modelados: 1) Excluiu-se os recortes acima mencionados; 2) A informação foi padronizada; e 3) Os dados referentes aos dois programas foram consolidados; 4) Todas os levantamentos foram inseridos em planilhas eletrônicas para facilitar a análise das informações. Tais planilhas encontram-se anexas ao trabalho.

2.1.2 Panorama dos dois Programas Finalísticos:

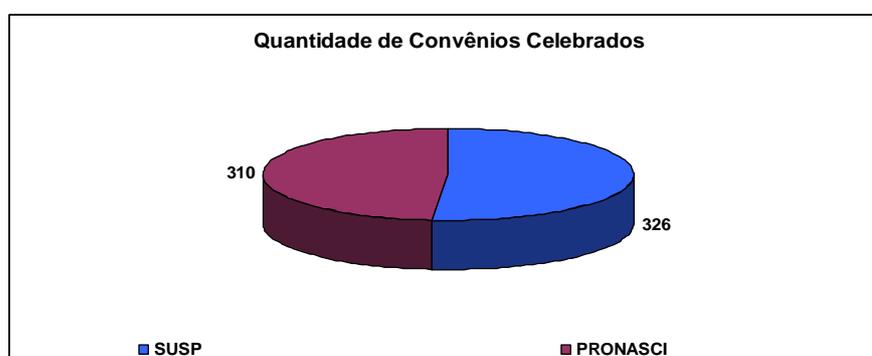
Na análise concomitante dos dois programas finalísticos a pesquisa demonstrou que foram celebrados, no período de estudo, 636 (seiscentos e trinta e seis) convênios, os quais totalizaram R\$ 898.106.821,57. Deste universo foram aprovadas 133 (centro e trinta e três) prestações de contas.

Gráfico 3: Valor total em convênios celebrados, por fonte de recurso, período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Gráfico 4: Quantidade de Convênios Celebrados, por fonte de recurso, no período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Convênios Celebrados (Valor de Repasse + contrapartida do Estado) – Pronasci e SUSP:**

Tabela 3: Valor total de convênios celebrados nos dois programas no período de 2008 a 2010

UF	2008	2009	2010	Total no período
AC	20.513.806,88	4.367.995,42	10.876.532,26	35.758.334,56
AL	21.127.881,01	1.100.000,00	6.212.658,32	28.440.539,33
AP	3.707.658,00	9.941.146,95	8.537.860,40	22.186.665,35
AM	16.451.536,99	12.942.042,76	2.974.190,00	32.367.769,75
BA	39.323.027,71	10.995.296,00	8.667.828,75	58.986.152,46
CE	9.471.677,45	9.469.446,89	3.421.909,05	22.363.033,39
DF	27.126.821,19	9.288.020,39	6.333.245,99	42.748.087,57
ES	9.285.036,80	1.021.440,00	1.095.791,00	11.402.267,80
GO	50.725.295,15	4.716.093,66	3.276.262,56	58.717.651,37
MA	20.553.798,16	3.241.397,70	614.843,80	24.410.039,66
MT	18.895.125,66	8.699.169,25	14.411.268,28	42.005.563,19
MS	8.505.582,65	13.608.955,20	5.199.523,22	27.314.061,07
MG	3.167.620,60	9.539.369,40	16.846.079,51	29.553.069,51
PA	57.105.620,21	1.000.000,00	17.158.353,77	75.263.973,98

PB	9.695.310,73	7.289.759,01	500.386,63	17.485.456,37
PE	43.072.476,41	999.421,00	10.568.988,05	54.640.885,46
PI	8.909.989,29	1.938.287,35	1.921.429,79	12.769.706,43
PR	7.536.332,96	9.472.461,08	3.677.429,17	20.686.223,21
RJ	18.699.414,54	28.497.185,79	2.716.363,37	49.912.963,70
RN	11.219.989,56	5.445.974,73	9.031.154,21	25.697.118,50
RS	28.961.566,54	10.099.252,31	3.288.159,05	42.348.977,90
RO	10.530.256,04	5.184.220,34	3.737.998,66	19.452.475,04
RR	4.381.013,40	6.312.073,02	1.215.000,00	11.908.086,42
SC	13.139.373,50	12.587.520,58	9.534.982,34	35.261.876,42
SE	6.547.510,08	4.774.510,40	2.930.768,00	14.252.788,48
SP	43.759.320,62	3.010.896,36	8.598.388,50	55.368.605,48
TO	17.128.972,01	5.238.671,76	4.436.855,40	26.804.499,17
Total	529.542.014,14	211.167.748,51	167.784.250,08	898.106.821,57

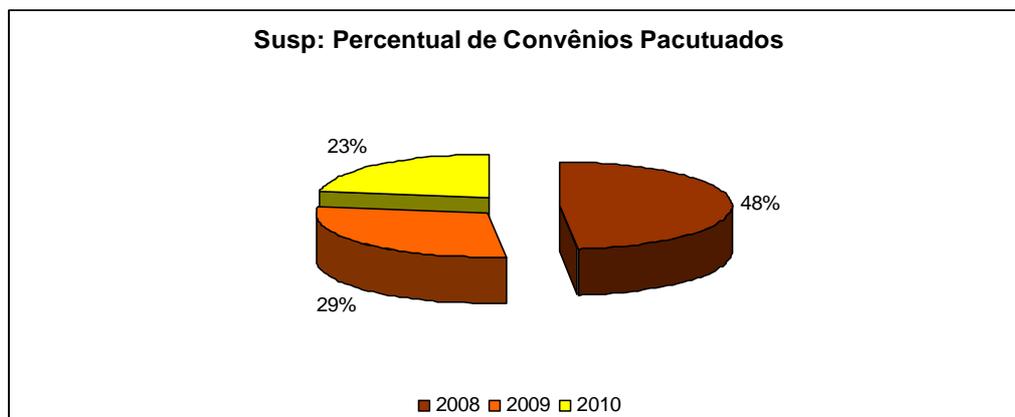
Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública

2.1.3 Sistema Único de Segurança Pública:

2.1.3.1. Visão Geral:

No período estudado, foram firmados 326 (trezentos e vinte e seis) convênios, repartidos anualmente da seguinte forma: a) 2008: 158; b) 2009: 94; e c) 2010: 74, os quais totalizaram um valor de R\$ 398.910.181,12. Quanto às prestações de contas foram aprovadas 76, sendo que em 2008: 56, em 2009: 07 e em 2010: 13.

Gráfico 5: Convênios pactuados com recursos do FNSP no período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Entre 2008 e 2009 houve uma redução de 58,22% de convênios; de 2009 para 2010 a redução ficou em 53,67%. Por fim, de 2008 para 2010 houve uma redução acentuada de quase 70%.

Em valores monetários, os convênios pactuados em 2008 totalizaram R\$ 207.944.591,53. Em 2009, R\$ 121.325.070,94, e, em 2010, R\$ 70.351.782,65, perfazendo um montante de R\$ 398.181,12.

- **Convênios Celebrados (Valor de Repasse + contrapartida do Estado):**

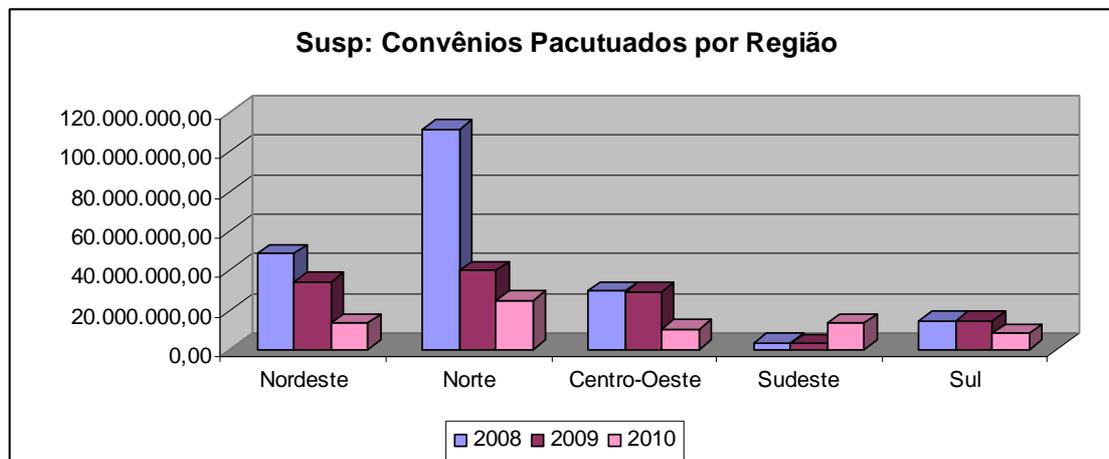
Tabela 4: Valor total de convênios celebrados no FNSP no período de 2008 a 2010

UF	2008	2009	2010	Total no período
AC	6.086.640,00	1.010.000,00	5.453.563,40	12.550.203,40
AL	1.330.900,00	1.100.000,00	0,00	2.430.900,00
AP	3.597.658,00	9.373.724,75	1.813.183,99	14.784.566,74
AM	16.352.036,99	12.694.983,54	2.327.924,00	31.374.944,53
BA	280.000,00	995.296,00	3.667.828,75	4.943.124,75
CE	0,00	8.571.472,14	2.566.801,56	11.138.273,70
DF	0,00	2.056.819,49	3.389.229,98	5.446.049,47
ES	2.230.099,00	1.021.440,00	705.671,00	3.957.210,00
GO	2.418.468,61	4.716.093,66	860.848,03	7.995.410,30
MA	1.584.000,00	3.241.397,70	0,00	4.825.397,70
MT	18.785.125,66	8.699.169,25	5.905.462,28	33.389.757,19
MS	8.305.582,65	13.608.955,20	404.040,40	22.318.578,25
MG	0,00	1.020.321,02	6.339.797,08	7.360.118,10
PA	53.639.798,51	1.000.000,00	10.623.868,22	65.263.666,73
PB	9.543.310,73	7.289.759,01	0,00	16.833.069,74
PE	12.331.280,00	999.421,00	2.377.433,85	15.708.134,85
PI	8.808.927,29	1.938.287,35	1.213.509,79	11.960.724,43
PR	0,00	1.200.000,00	2.155.962,44	3.355.962,44
RJ	1.183.647,00	0,00	2.216.433,96	3.400.080,96
RN	8.079.989,56	5.445.974,73	3.324.343,84	16.850.308,13
RS	1.570.908,00	1.000.000,00	2.811.839,33	5.382.747,33
RO	10.390.225,64	4.904.220,34	2.034.822,66	17.329.268,64
RR	4.281.013,40	6.140.073,02	405.000,00	10.826.298,66
SC	12.959.434,40	12.587.520,58	3.185.982,34	28.732.937,32
SE	6.446.410,08	4.774.510,40	0,00	11.220.920,48
SP	0,00	999.960	4.247.066,58	5.247.026,58
TO	17.027.872,01	4.935.671,76	2.321.169,17	24.284.712,94
TOTAL	207.233.327,53	121.325.070,94	70.351.782,65	398.910.393,36

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública

2.1.3.2. Dados Regionalizados

Gráfico 6: Convênios pactuados por Região no FNSP no período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

O exame regional dos dados revelou os seguintes aspectos:

- Região Norte:** foi contemplada com o maior volume de recursos nos três anos de estudo, vejamos: a) 2008: **R\$ 111.375.244,55**; b) 2009: R\$ 40.058.673,41; e c) 2010: R\$ 24.979.531,44. Registra-se que em 2008 ocorreram dois fatos importantes que influenciaram na quantidade de recursos distribuída para a região, a saber: 1) foram celebrados 04 convênios com o Estado do Pará, cuja soma ultrapassou 48 milhões. Estes convênios visavam o reaparelhamento dos órgãos de segurança para dar suporte ao Fórum Social Mundial, realizado em 2009 em Belém; 2) foram financiadas aeronaves para os Estados do AM e AC.
- Região Nordeste:** recebeu o segundo maior volume de recursos nos dois primeiros anos do período estudado e no último ano perdeu o terceiro lugar para Região Sudeste: a) 2008: **R\$ 48.404.817,60**; b) 2009: R\$ 34.356.118,33; e c) 2010: R\$ 13.149.917,79. Em 2008, os Estados: PB, PE e PI também foram contemplados com o financiamento de aeronaves.
- Região Centro-Oeste:** ficou em terceiro lugar nos dois primeiros anos do período estudado, porém, no último ano, ficou em quarto lugar: a) 2008: R\$ 29.509.176,92; b) 2009: R\$ 29.081.037,60; e c) 2010: R\$ 10.559.580,69.
- Região Sudeste:** ocupou o quinto lugar nos dois primeiros anos do período estudado, todavia, excepcionalmente, ocupou o segundo lugar no ranque no último ano estudado: a) 2008: R\$ 3.413.746,00; b) 2009: R\$ 3.041.721,02; e c) 2010: R\$ 13.508.968,62. Esta colocação excepcional ocorreu porque em 2009 foram celebrados convênios os Estados: RJ, SP e MG voltados para Copa das Confederações.
- Região Sul:** nos dois primeiros anos do período em exame ficou em quarto lugar e último ano recebeu a menor volume de recursos: a) 2008: R\$ 14.530.342,40; b) 2009: R\$ 14.787.520,58; e c) 2010: R\$ 8.153.784,11.

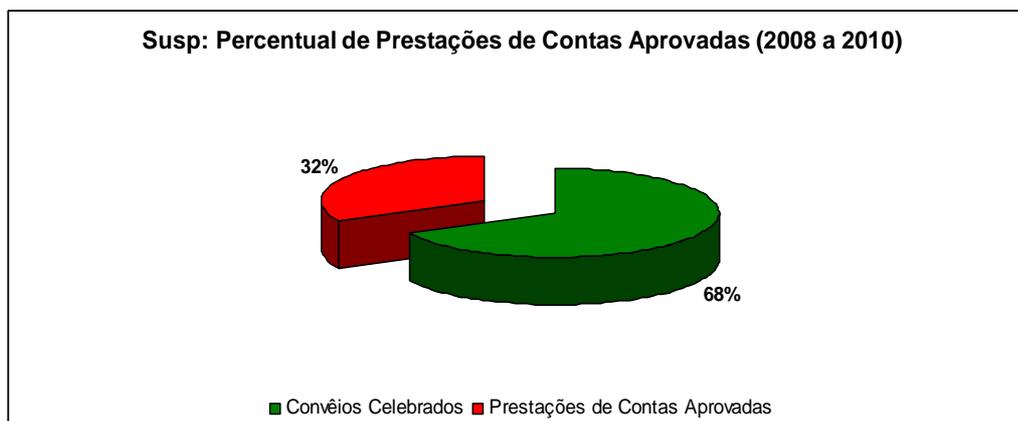
2.1.3.3. Prestações de contas analisadas:

O prazo legal estabelecido para a apresentação das prestações de contas pelo convenente é de 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência do convênio. Cabe esclarecer que os convênios financiados com recursos do Fundo possuem a vigência máxima de 02 anos em virtude do que preceitua o § 4º do artigo 4º da Lei 10.201/2001²⁴. Excepcionalmente, este prazo é estendido “de ofício” pela concedente quando esta der causa ao atraso na liberação dos recursos, conforme dispositivo legal²⁵.

No levantamento feito verificou-se que a maioria dos convênios foi celebrada no último trimestre de cada ano. Sendo assim, os convênios financiados com recursos oriundos do FNSP tiveram sua vigência encerrada nos seguintes períodos: 2008: último trimestre de 2010; 2009: último trimestre de 2011; e 2010: último trimestre de 2012. Os dados expostos foram coletados em setembro a outubro/2015, ou seja, 03 anos após o encerramento dos convênios pactuados em 2010.

No período em estudo, a quantidade de prestações de contas aprovadas, no universo de 326 convênios, foi de 76 unidades, o que representa somente 23% do total de convênios celebrados.

Gráfico 7: Prestações de contas aprovadas no FNSP no período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Anualmente, os dados foram os seguintes:

- **2008:** 159 convênios celebrados e 56 prestações de contas aprovadas, o que representado 34% do total de convênios pactuados; **2009:** 94 convênios celebrados e 07

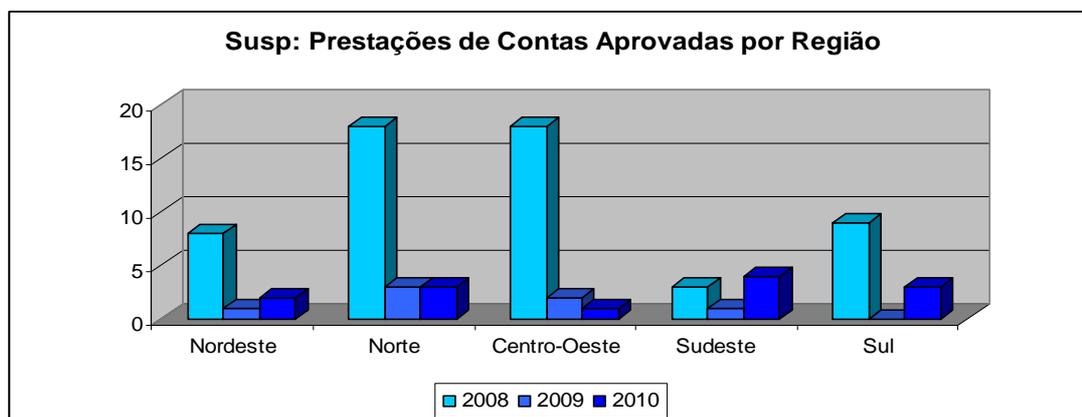
²⁴§ 4º: Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos.

²⁵ Portaria Interministerial nº. 507, de 24/11/2011

prestações de contas aprovadas, ou seja, somente 6% dos convênios firmados foram analisados e **2010**: 74 convênios celebrados e 13 prestações de contas aprovadas, isto é, 19% do total celebrado.

Por região, o estudo revelou o seguinte:

Gráfico 8: Prestações de contas aprovadas por Região no FNSP no período em estudo



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Região Nordeste:** 1) 2008: 41 convênios firmados e 8 tiveram suas prestações de contas aprovadas, 16% do total existente; 2) 2009: 28 convênios celebrados e somente 1 teve a sua prestação de contas aprovada e 3) 2010: 17 convênios celebrados e 2 tiveram suas prestações de contas aprovadas.
- **Região Norte:** 1) 2008: 58 convênios celebrados e 18 tiveram suas prestações de contas aprovadas, ou seja, 31% do total existente; 2) 2009: 28 convênios celebrados e 3 tiveram suas prestações de contas aprovadas e 3) 2010: 18 convênios celebrados e 3 tiveram suas prestações de contas aprovadas.
- **Região Centro-Oeste:** 1) 2008: 36 convênios celebrados e 18 tiveram suas prestações de contas analisadas, representando 50% do total existente; 2) 2009: 23 convênios celebrados e 2 tiveram suas prestações de contas aprovadas e 2010: 14 convênios celebrados e somente 01 teve a sua prestação de conta aprovada.
- **Região Sudeste:** 2008: 03 convênios firmados e todos tiveram as suas prestações de contas aprovadas; 2009: 03 convênios firmados e 01 prestação de contas aprovada e 2010: 14 convênios firmados e 4 tiveram suas prestações de contas aprovadas.
- **Região Sul:** 2008: 20 convênios celebrados e 09 tiveram suas prestações de contas aprovadas, representando 60% do total existente; 2009: 12 convênios firmados e nenhuma prestação de contas aprovada e 2010: 11 convênios firmados e 3 tiveram suas prestações de contas aprovadas.

2.1.3.4. Análise dos convênios por Eixo Temático:

Inicialmente cabe explicar que cada eixo temático está inserido no escopo de uma ação orçamentária, portanto, visando uma melhor compreensão da abrangência de cada eixo, foi feito

um resumo da descrição da ação constante no *Cadastro Orçamentário Integrante da lei Orçamentária 2008*. Posteriormente, são expostos os dados auferidos em cada eixo no período pesquisado, vejamos:

➤ **Ação 2320 - Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional:**

“Descrição: Produção de referências para a formação profissional: matriz curricular nacional e modalidades de segurança pública. Elaboração de política para uma formação de qualidade e permanente dos profissionais de segurança pública: rede nacional de educação a distância para segurança pública; rede nacional de especialização em segurança pública; escola de altos estudos em segurança pública; modernização das academias; banco de talentos interdisciplinar da segurança pública; ações de educação em segurança pública; e ações de aprimoramento da educação em segurança pública; Valorização profissional: Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública, apoio ao desenvolvimento da Política Salarial Nacional para Profissionais de Segurança Pública; do Programa Nacional de Habitação para profissionais da Segurança Pública, de políticas de reestruturação dos ordenamentos de carreira e de políticas de valorização profissional.”

- **Eixo estratégico:** Educação e valorização profissional e Qualidade de Vida;

Tabela 5: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 2320 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 2320							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	12	6.093.814,69	05	3.886.997,83	11	8.853.933,81	28	18.834.746,33
Norte	21	12.097.393,19	05	10.025.211,14	04	2.793.077,40	30	24.915.681,73
Sul	08	4.665.829,58	05	2.023.730,00	07	4.861.111,98	20	11.550.671,56
Sudeste	00	0,00	00	0,00	12	11.737.660,93	12	11.737.660,93
Centro-oeste	06	3.195.639,93	05	3.885.120,27	08	7.336.635,75	19	14.417.395,95
Total	47	26.052.677,39	20	19.821.059,24	42	35.582.419,87	109	81.456.156,50

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** No período em apreço, neste eixo foram celebrados 109 (cento e nove) convênios. Nos três anos, as regiões norte e nordeste foram as mais beneficiadas, alcançando mais de 51% do total geral. É relevante destacar que em 2008 foram celebrados 10 convênios voltados para o “Programa de Prevenção e Gerenciamento de estresse para Profissionais de Segurança Pública”; 04 no “Projeto de Implementação do Curso de uso Progressivo da Força e Tecnologia não Letais” e 19 abrangeram as áreas de formação, capacitação e treinamento. Em 2009, os 20 convênios pactuados foram, na sua grande maioria, relacionados a cursos de aperfeiçoamento e capacitações. Em 2010, mais de 50% dos convênios foram para o reaparelhamento e reestruturação das academias de polícia e capacitações dos policiais, visando atender a demanda gerada com o advento da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

➤ **Ação 8988 - Apoio ao Reparelhamento das Instituições de Segurança Pública:**

“Descrição: Aquisição de equipamentos voltados ao emprego operacional e administrativo das instituições de Segurança Pública (aquisição de armas, munições e equipamentos letais e não letais; veículos, embarcações e aeronaves voltados ao emprego operacional e administrativo; equipamentos de proteção individual; equipamentos de radiocomunicações; mobiliário e materiais diversos para atividade administrativa funcional dos órgãos de segurança pública).”

- **Eixo estratégico:** Reparelhamento das Unidades Policiais

Tabela 6: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8988 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8988							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	14	28.891.234,11	14	24.425.205,45	03	3.197.640,85	31	56.514.080,41
Norte	18	83.323.127,41	15	20.492.870,39	11	18.788.109,61	44	122.604.107,41
Sul	06	4.472.706,62	04	11.899.203,58	03	1.706.718,27	12	18.078.628,47
Sudeste	02	1.183.647,00	03	3.041.721,02	01	705.671,00	04	4.931.039,02
Centro-oeste	17	18.358.414,59	11	18.572.631,05	03	1.729.847,65	23	38.660.893,29
Total	57	136.229.129,73	47	78.431.631,49	21	26.127.987,38	125	240.788.748,60

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** No eixo foram celebrados 125 (cento e vinte e cinco) convênios. Se comparado com a ação 2320 foram apenas 16 convênios a mais. Entretanto, o volume de recursos desta ação, no mesmo período, foi quase 300% maior do que o da outra ação, a qual foi a segunda maior deste Programa. Se comparado com as demais ações esta diferença ultrapassa a casa dos 500%. Ou seja, o volume de recursos e o total de convênios executados neste eixo sobrepuja sobremaneira às outras ações deste Programa. A região norte foi a que mais captou recursos superando a região nordeste, a segunda colocada, em mais de 60%. No ano de 2008 cabe duas importantes observações: 1) Foram celebrados 04 convênios com Estado do Pará, cuja soma ultrapassou 48 milhões. Estes convênios tiveram como objetivo apoiar os órgãos de segurança para dar suporte ao Fórum Social Mundial, realizado em Belém em 2009. 2) Foram financiadas 06 aeronaves para diversos estados as quais perfizeram um total de R\$ 36.367.536,27. Ou seja, somente estas duas ações ultrapassaram 84 milhões. Registra-se que, nos anos subsequentes, não foram conveniadas novas aquisições de aeronaves neste Programa. Os convênios predominantemente tiveram como foco o reapearelhamento e modernização das unidades policiais e periciais por meio de aquisições como: armamentos, viaturas, motocicletas, helicópteros, embarcações, equipamentos de proteção individual, mobiliários, equipamentos de tecnologia da informação, equipamentos diversos para os corpos de bombeiros e institutos de perícia.

➤ **Ação 8994 - Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais**

“**Descrição:** Modernização, ampliação e aperfeiçoamento do Sistema de Gestão de Conhecimento, em cooperação com os Estados, Distrito Federal e municípios, mediante realização de ações estruturadas em três eixos estratégicos: 1) Gestão do Sistema Único de Segurança Pública; Sistemas Nacionais de Informação de Segurança Pública e Justiça Criminal; Produção e divulgação de conhecimento em segurança pública.”

• **Eixo estratégico: Informações e Gestão do Conhecimento**

Tabela 7: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8994 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8994							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	09	8.635.212,84	04	3.956.215,98	03	1.098.343,13	16	13.689.771,95
Norte	06	10.411.929,11	02	4.667.921,45	03	3.398.344,43	11	18.478.194,99
Sul	01	3.884.900,00	00	0,00	01	1.585.953,86	02	5.470.853,86
Sudeste	01	2.230.099,00	00	0,00	01	1.065.636,69	02	3.295.735,69
Centro-oeste	06	4.512.284,63	03	3.869.802,45	02	1.493.097,29	11	9.875.184,37
Total	23	29.674.425,58	09	12.493.939,88	10	8.641.375,40	42	50.809.740,86

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Neste eixo celebrou-se o menor número de convênios no Programa em análise, a saber: 42, sendo que em 2008 foram pactuados mais de 50% deste total. Por outro lado, mesmo tendo 07 convênios a menos que a ação 8124, o volume de recursos foi quase 50% maior que o da 8124. Em 2008, celebrou-se a maior quantidade de convênios, os anos seguintes (2009 e 2010) ficaram 50% abaixo, tanto em volume de recurso como em quantidade de convênios. Nesta ação duas linhas predominaram nos convênios, a saber: 1) ampliar e/ou integrar a infraestrutura tecnológica e 2) modernizar processos de análise de investigações. As regiões norte e nordeste obtiveram o maior número de convênios no período e a região de menor destaque foi a região sudeste, a qual firmou somente dois convênios um em 2008 e outro em 2010.

➤ **Ação 8124 - Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade**

“**Descrição:** Estruturação da polícia comunitária, por meio da implementação da matriz curricular nacional para a formação de multiplicadores e promotores em polícia comunitária; da estruturação de núcleos e redes de polícia comunitária; da realização de cursos de especialização em polícia comunitária e implantação de um sistema de monitoramento e avaliação. Implementação da política de projetos de prevenção ao uso de drogas, através da implantação do programa nacional de formação de condutores de cães farejadores; da reformulação e implementação do programa educacional de resistências às drogas e à violência e realização de seminários nacionais e cursos de pós graduação com intercâmbio de experiências internacionais. Projetos de prevenção à violência e criminalidade: articulação e apoio a projetos multisetoriais de prevenção estaduais, municipais e consorciados; consolidação da matriz curricular nacional para a formação de guardas municipais; regulamentação e implementação do projeto de guias cívicos e brigadas socorristas; elaboração e implementação de projetos de prevenção à violência junto aos tele centros; realização de encontros nacionais e regionais para a formação de gestores

de segurança pública na prevenção de violência; implementação de projetos de acesso à segurança pública de grupos vulneráveis; difusão de tecnologias não letais; e estruturação de núcleos de mediação de conflitos. Controle interno e externo da atividade policial implantação e fortalecimento das ouvidorias de polícia e das corregedorias de polícia, bem como estruturação e encaminhamento de denúncias.”

- **Política fomentada:** Prevenção da criminalidade e da violência, Polícia comunitária, PROERD.

Tabela 8: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8124 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8124							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	06	4.784.556,02	05	2.087.699,07	00	0,00	11	6.872.255,09
Norte	13	5.542.794,84	06	4.872.670,43	00	0,00	19	10.415.465,27
Sul	05	1.506.906,20	03	864.587,00	00	0,00	08	2.371.493,20
Sudeste	00	0,00	00	0,00	00	0,00	00	0,00
Centro-oeste	07	3.442.837,77	04	2.753.483,83	00	0,00	11	6.196.321,60
Total	31	15.277.094,83	18	10.578.440,33	00	0,00	49	25.855.535,16

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** O melhor desempenho desta ação também foi em 2008 quando foram firmados 31 (trinta e um) convênios, todavia no ano subsequente este patamar baixou para 18 (dezoito) e em 2010 não houve nenhuma celebração. Verificou-se que o volume de recursos desta ação foi o menor quando comprado com as demais ações, ficando em mais de 931,29% em relação à ação 8988. Ao examinar os objetos dos convênios firmados observou-se as seguintes convergências: 12 convênios voltados para o “Programa Educacional de Residência às Drogas e Violência – PROERD”; 09 convênios estavam focados na filosofia de policiamento comunitário; 10 convênios contemplavam ações voltadas diretamente para prevenção da violência e os demais estavam pulverizadas ações como: aparelhamento de corregedorias, delegacias de mulheres, inclusão social, dentre outros.

Finalizadas as análises deste Programa, eis o ranque final da execução do SUSP

Tabela 9: Ranque de execução do SUSP por ação orçamentária

Ranque	Ação Orçamentária	Valor (R\$)
1º	8988	240.763.491,87
2º	2320	81.456.156,50
3º	8994	50.363.721,06
4º	8124	25.855.535,16.

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Diante disso, conclui-se que as duas políticas mais fomentadas pela SENASP foram o **reaparelhamento das instituições de segurança pública e a educação e valorização profissional.**

2.1.4. Pronasci

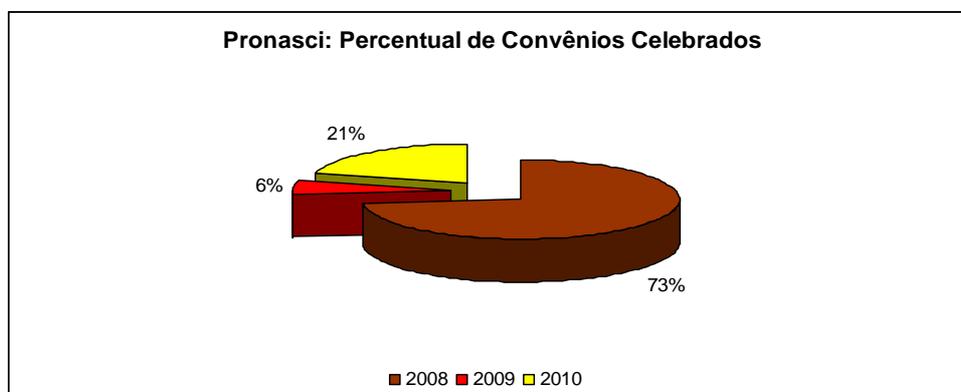
2.1.4.1 Visão Geral:

- No período estudado, foram celebrados 310 convênios, distribuídos da seguinte forma: a) 2008: 228; b) 2009: 22; e c) 2010: 59, perfazendo um total de R\$ 499.196.640,45. No que concerne às prestações de contas foram aprovadas 57, sendo 52 em 2008; 02 em 2009 e 03 em 2010.

É perceptível uma redução acentuadíssima no total de convênios celebrados entre 2008 em relação a 2009, visto que somente 22 convênios foram firmados em 2009, este quantitativo representou 8% do total de convênios celebrados em 2008. Em 2010 houve uma elevação de mais de 355,56% em relação a 2009, contudo, mesmo com este grande aumento, o total de convênios de 2010, quando comparado a 2008, está 71,93% abaixo.

Em valores monetários os convênios pactuados em 2008 totalizaram R\$ 322.308.686,61; em 2009, R\$ 79.455.536,41, e, em 2010, R\$ 97.432.467,43.

Gráfico 9: Percentual de Convênios pactuados com recursos do Pronasci - 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

A redução do quantitativo de convênios celebrados nos anos de 2009 e 2010 foi ocasionada pelo redirecionamento dos investimentos para o Projeto Bolsa Formação, o qual também faz parte do Pronasci. Contudo, a execução deste projeto foi realizada mediante transferência direta de renda ao beneficiário, e não por transferência voluntária/convênios.

Este projeto destinava-se à qualificação profissional dos profissionais de segurança pública e justiça criminal, contribuindo com sua valorização e o conseqüente benefício

da sociedade brasileira, conforme legislação que regulou a matéria.²⁶ Para participar do Projeto, o estado tinha que aderi-lo por meio de um Termo de Adesão e Cooperação. O valor da bolsa era de R\$ 443,00 (quatrocentos e quarenta e três reais) e, para ter direito ao benefício, o policial civil ou militar; o bombeiro; o agente penitenciário; o agente carcerário, perito ou guarda municipal deveria preencher os seguintes requisitos: perceber remuneração mensal bruta de até R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais); não ter sido condenado pela prática de infração administrativa de natureza grave nos últimos cinco anos; não possuir condenação penal nos últimos cinco anos; frequentar, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos ou reconhecidos pelo Ministério da Justiça; e pertencer ao ente federado que tenha assinado o termo de adesão. No cálculo da remuneração mensal bruta serão consideradas as vantagens de natureza indenizatória e excluídos apenas os valores referentes à gratificação natalina e férias.

Tabela 10: Recursos pagos pelo Projeto Bolsa Formação aos Estados no período de 2009 e 2010

UF	2009	2010
AC	R\$ 11.147.600,00	R\$ 12.694.537,00
AL	R\$ 9.332.800,00	R\$ 6.854.643,00
AM	R\$ 3.019.600,00	R\$ 11.760.864,00
BA	R\$ 76.518.400,00	R\$ 77.528.757,00
CE	R\$ 48.144.000,00	R\$ 55.260.935,00
ES	R\$ 6.640.800,00	R\$ 6.076.952,00
GO	R\$ 347.600,00	R\$ 852.195,00
MA	R\$ 11.646.000,00	R\$ 5.459.613,00
MG	R\$ 41.670.000,00	R\$ 42.372.336,00
MS	R\$ 10.296.800,00	R\$ 7.889.922,00
MT	R\$ 8.525.600,00	R\$ 4.504.337,00
PA	R\$ 43.673.200,00	R\$ 60.694.884,00
PB	R\$ 23.252.000,00	R\$ 34.490.757,00
PE	R\$ 68.876.200,00	R\$ 81.461.655,00
PI	R\$ 24.013.200,00	R\$ 22.266.297,00
PR	R\$ 5.643.600,00	R\$ 8.540.706,00
RJ	R\$ 133.722.800,00	R\$ 165.448.030,00
RN	R\$ 30.566.000,00	R\$ 32.384.603,00
RO	R\$ 11.144.400,00	R\$ 11.442.261,00
RR	R\$ 1.866.400,00	R\$ 3.051.660,00
RS	R\$ 62.269.200,00	R\$ 68.490.913,00
SC	R\$ 17.290.000,00	R\$ 24.230.749,00
SE	R\$ 6.517.200,00	R\$ 8.536.850,00
SP	R\$ 16.211.600,00	R\$ 43.894.527,00
TO	R\$ 9.289.600,00	R\$ 4.420.470,00
Total	R\$ 681.625.800,00	R\$ 800.609.453,00

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública

²⁶ Lei nº 11.530, de 24/10/2007, Decreto nº 6.490, de 19/06/2008 e Decreto nº 7.443, de 23/02/2011

Convênios Celebrados (Valor de Repasse + contrapartida do Estado):

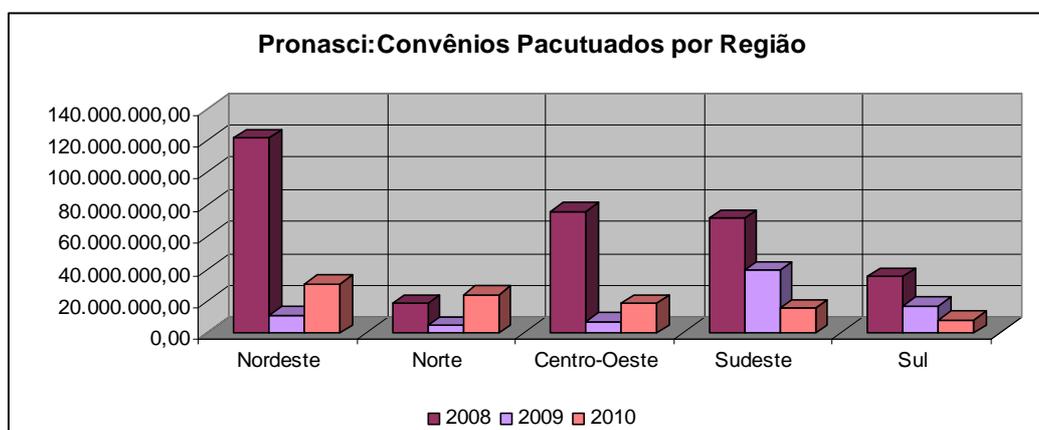
Tabela 11: Valor total de convênios celebrados no Pronasci no período de 2008 a 2010

UF	2008	2009	2010	Total no período
AC	14.427.166,88	3.357.995,42	5.422.968,86	23.208.131,16
AL	19.796.981,01	0,00	6.212.658,32	26.009.639,33
AP	110.000,00	567.422,20	6.724.676,41	7.402.098,61
AM	99.500,00	247.059,22	646.266,00	992.825,22
BA	39.043.027,71	10.000.000,00	5.000.000,00	54.043.027,71
CE	9.471.677,45	897.974,75	855.107,49	11.224.759,69
DF	27.126.821,19	7.231.200,90	2.944.016,01	37.302.038,10
ES	7.054.937,80	0,00	390.120,00	7.445.057,80
GO	48.306.826,54	0,00	2.415.414,53	50.722.241,07
MA	18.969.798,16	0,00	614.843,80	19.584.641,96
MS	110.000,00	0,00	4.795.482,82	4.905.482,82
MT	200.000,00	0,00	8.505.806,00	8.705.806,00
MG	3.167.620,60	8.519.048,38	10.506.282,43	22.192.951,41
PA	3.465.821,70	0,00	6.534.485,55	10.000.307,25
PB	152.000,00	0,00	500.386,63	652.386,63
PE	30.741.196,41	0,00	8.191.554,20	38.932.750,61
PI	101.062,00	0,00	707.920,00	808.982,00
PR	7.536.332,96	8.272.461,08	1.521.466,73	17.330.260,77
RJ	17.515.767,54	28.497.185,79	499.929,41	46.512.882,74
RN	3.140.000,00	0,00	5.706.810,37	8.846.810,37
RS	27.390.658,54	9.099.252,31	476.319,72	36.966.230,57
RO	140.030,40	280.000,00	1.703.176,00	2.123.206,40
RR	100.000,00	172.000,00	810.000,00	1.082.000,00
SC	179.939,10	0,00	6.349.000,00	6.528.939,10
SE	101.100,00	0,00	2.930.768,00	3.031.868,00
SP	43.759.320,62	2.010.936,36	4.351.321,92	50.121.578,90
TO	101.100,00	303.000,00	2.115.686,23	2.519.786,23
TOTAL	322.308.686,61	89.842.677,57	97.432.467,43	499.196.690,45

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública

2.1.4.2. Dados Regionalizados:

Gráfico 10: Convênios pactuados por Região no Pronasci no período de 2008 a 2010



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

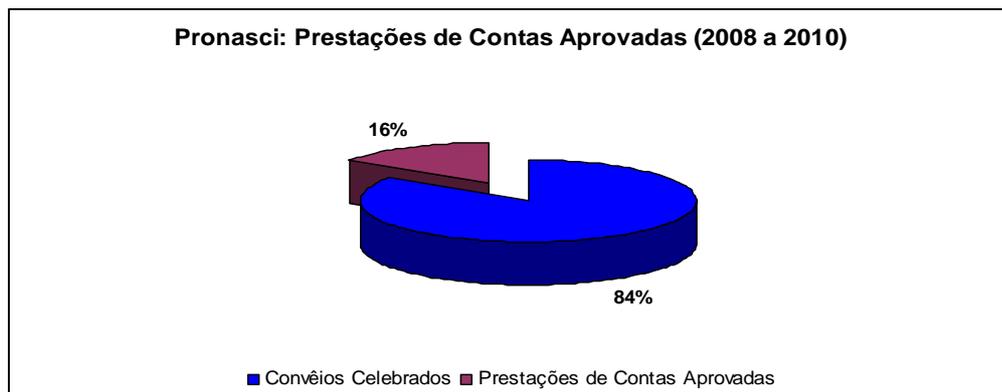
Na análise regional os dados auferidos foram os seguintes:

- **Região Nordeste:** Recebeu o maior volume de recursos no ano 2008, e com ampla vantagem, já que recebeu 93 milhões a mais que a Região Centro-Oeste que foi a segunda colocada no ranque do Pronasci. Observa-se que o volume de recursos despendido nesta região, no melhor ano do Pronasci, é perfeitamente justificável, visto que o Nordeste abriga as cidades mais violentas do País e o foco territorial do Programa são as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos. Em 2009 houve uma redução drástica no repasse de recursos e esta região ficou em quarto lugar. Em 2010, o Nordeste voltou a subir e ficou com o segundo lugar: a) 2008: R\$ 121.516.842,74; b) 2009: R\$ 10.897.974,75 e c) 2010: R\$ 30.720.048,81.
- **Região Norte:** Diferentemente do que ocorreu em 2008 no SUSP, quando a região foi a campeã no recebimento de recursos, no Pronasci, no mesmo ano, a Região recebeu o menor volume de recurso, visto que nesta Região somente a cidade de Belém inseria-se no foco territorial do Programa. Em 2009, a Região ficou com o terceiro lugar. Em 2010, o volume de recursos recebido na região foi motivado pelo lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack, ocasião em que o Pará foi contemplado com mais de 10 milhões no âmbito do citado Plano. Os valores distribuídos na região foram os seguintes: a) 2008: R\$ 18.443.618,98; b) 2009: R\$ 4.927.476,84; e c) 2010: R\$ 23.957.259,05.
- **Região Centro-Oeste:** Recebeu em 2008 o segundo maior volume de recursos, contudo, em 2009, recebeu o menor volume, e em 2010, ficou em terceiro lugar: a) 2008: R\$ 75.743.647,73; b) 2009: R\$ 7.231.200,90 e c) 2010: R\$ 18.660.719,36; Em 2009, foram repassados 27 milhões para o DF e 48 milhões para o Estado de Goiás, por meio de convênios, para combater a violência no Entorno das duas UFs.
- **Região Sudeste:** Em 2008, recebeu o quarto maior volume de recursos. Em 2009, apesar da redução acentuada recebeu o maior volume. Em 2010, em ficou em quarto lugar, vejamos: a) 2008: R\$ 71.497.646,56; b) 2009: R\$ 39.027.170,53; e c) 2010: R\$ 15.747.653,76. Em 2009, o aumento foi motivado pelo repasse de recursos para compra de uma aeronave para o Estado do Rio de Janeiro.
- **Região Sul:** Em 2008, tanto no FNSP como no Pronasci, a região ficou em quarto lugar. Em 2009 ficou em segundo lugar no ranque apesar de ter recebido um valor baixo quando comparado com o ano anterior. Em 2010 a região recebeu o menor volume de recursos: a) 2008: R\$ 35.106.930,60; b) 2009: R\$ 17.731.713,39; e c) 2010: R\$ 8.346.736,45. Em 2009, o aumento nesta região também foi motivado pelo repasse de recursos para a compra de uma aeronave para o Rio Grande do Sul.

2.1.4.3. Prestações de contas analisadas:

A Lei de criação do Pronasci, diferentemente da Lei que instituiu o FNSP, não estipulou prazo máximo para a vigência dos convênios, deste modo, por orientação do órgão jurídico do MJ, a vigência dos convênios firmados no âmbito do PRONASCI foi estabelecida de acordo com o prazo necessário para a consecução de seu objeto.

Gráfico 11: Prestações de contas aprovadas no Pronasci no período de 2008 a 2010

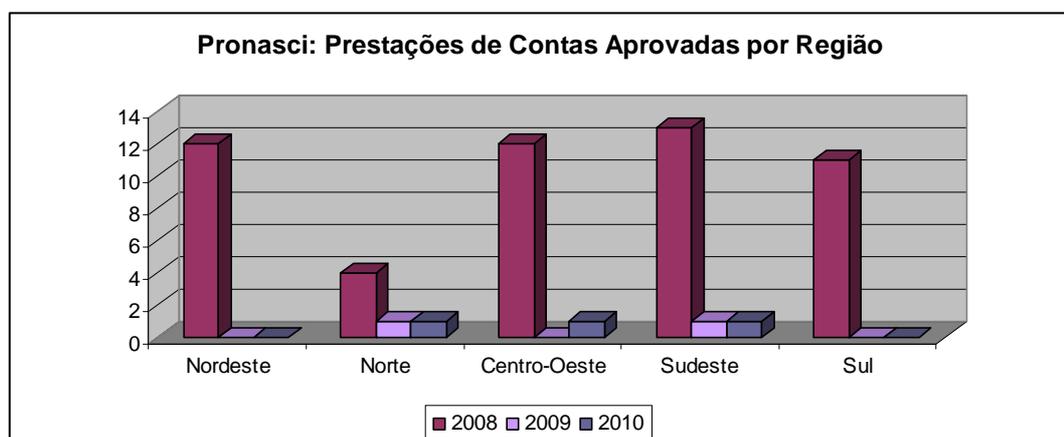


Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Desta forma, os resultados apurados foram os seguintes: 2008: 228 convênios celebrados e 52 prestações de contas aprovadas, o que representa 22,81% do total de convênios pactuados; 2009: 18 convênios celebrados e 02 prestações de contas aprovadas, ou seja, somente 10% dos convênios firmados foram analisados, e 2010: 64 convênios celebrados e 03 prestações de contas aprovadas, isto é, 9% do total celebrado.

Por região, o estudo demonstrou o seguinte:

Gráfico 12: Prestações de contas aprovadas por Região no Pronasci em estudo



Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Região Nordeste:** 1) 2008: 64 convênios firmados e 12 tiveram suas prestações de contas aprovadas, 19% do total existente; 2) 2009: 06 convênios celebrados e nenhum teve a sua prestação de contas aprovada e 3) 2010: 11 convênios celebrados e nenhum teve a sua prestação de contas aprovada.
- **Região Norte:** 1) 2008: 30 convênios celebrados e 04 tiveram suas prestações de contas aprovadas, ou seja, 13% do total existente; 2) 2009: 06 convênios celebrados e 01 teve a sua prestação de contas aprovada e 3) 2010: 20 convênios celebrados e 01 teve a sua prestação de contas aprovada.
- **Região Centro-Oeste:** 1) 2008: 46 convênios celebrados e 12 tiveram suas prestações de contas analisadas, representando 25% do total existente; 2) 2009: 01 convênio celebrado e a prestação de contas não aprovada e 3) 2010: 13 convênios celebrados e somente 01 teve a sua prestação de contas aprovada.
- **Região Sudeste:** 1) 2008: 44 convênios firmados e 13 tiveram as suas prestações de contas aprovadas, representando 29% do total existente; 2) 2009: 06 convênios firmados e somente 01 teve a sua prestação de contas aprovada e 3) 2010: 11 convênios firmados e somente 01 teve a sua prestação de contas aprovada.
- **Região Sul:** 1) 2008: 43 convênios celebrados e 11 tiveram suas prestações de contas aprovadas, representando 60% do total existente; 2) 2009: 03 convênios firmados e nenhuma prestação de contas aprovada e 3) 2010: 04 convênios firmados e nenhuma prestação de contas aprovada.

2.1.4.4. Análise dos convênios por Eixo Temático:

Do mesmo modo como foi demonstrado no contexto do SUSP, foi feito um detalhamento do conteúdo de cada ação orçamentária que abrigam os eixos temáticos, quais sejam:

➤ Ação 8853 - Apoio à Implementação de Políticas Sociais

“Descrição: Estabelecimento da articulação entre os entes da Federação e OSCIPs de forma a apoiar a implementação de projetos de formação cidadã do PRONASCI e garantir recursos para a execução das diversas iniciativas de prevenção, dentre elas, a recuperação e construção de equipamentos públicos desportivos (Praça da Juventude); Viva Voz (Programa de Atendimento Cidadão); construção de unidades do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE; Brasil Alfabetizado; Projovem Prisional; Projeja Prisional; formação de educadores para Projeja Prisional; Pintando a Liberdade; Pintando a Cidadania; implementação de cursos preparatórios/Enem/ Sistema Prisional; Programa de Saúde da Família; elaboração do diagnóstico e apoio à implementação de projetos de Economia Solidária para famílias do território Pronasci; assistência jurídica ao preso e familiares pela Defensoria Pública; Brasil Alfabetizado nas Prisões; Projeja; implementação de cursos preparatórios para o ENEM; biblioteca; instalação e modernização de espaços culturais (Pontos de Cultura), Pontos de Leitura, Museus, Tele centros para Inclusão Digital, Esporte e Lazer na Cidade e implantação de Museus Comunitários.”

- **Eixo estratégico:** Políticas sociais

Tabela 12: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8853 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8853							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	09	9.611.568,35	0	0,00	0	0,00	09	9.611.568,35
Norte	04	1.452.158,84	0	0,00	0	0,00	04	1.452.158,84
Sul	08	5.037.944,67	0	0,00	0	0,00	08	5.037.944,67
Sudeste	01	603.402,90	0	0,00	0	0,00	01	603.402,90
Centro-oeste	08	3.738.101,55	0	0,00	2	5.047.513,00	10	8.785.614,55
Total	30	20.443.176,31	0	0,00	2	5.047.513,00	32	25.490.689,31

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Esta ação teve o menor desempenho no período em análise e a sua execução se restringiu basicamente ao ano de 2008, visto que nenhum convênio foi celebrado em 2009 e apenas dois em 2010. O escopo dos convênios em 2008 foi bastante diversificado, mas o foco principal foi a política social, vejamos alguns exemplos: Esportes sem drogas, criação de centros de referência da juventude, música, escola, política e família, implantação da rede de pontos de cultura, dentre outros. Salienta-se ainda que os oito convênios firmados na região centro-oeste destinaram-se exclusivamente ao Distrito Federal com programas de prevenção como: esporte à meia noite; Picasso não Pichava; dentre outros.

➤ Ação 8855 - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública

“Descrição: Apoio à implementação de processos de modernização da gestão policial, adequação de infraestrutura física das unidades de segurança pública, apoio a aquisição de equipamentos para as unidades de segurança pública, apoio a estruturação das ouvidorias e corregedorias de polícia, instalação de laboratórios contra lavagem de dinheiro e desenvolvimento de projetos para controle de rodovias.”

- **Eixo estratégico:** Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública

Tabela 13: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8855 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8855							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	17	81.153.050,83	04	17.487.381,32	08	23.979.217,30	29	122.619.649,45
Norte	03	8.493.983,00	00	0,00	05	5.323.204,27	08	13.817.187,27
Sul	29	27.385.358,22	02	16.332.461,08	01	1.031.074,64	32	44.748.893,94
Sudeste	16	47.014.623,02	03	22.293.553,79	03	6.674.342,28	22	75.982.519,09
Centro-oeste	28	59.612.307,72	01	7.231.200,90	03	4.232.432,22	32	71.075.940,84
Total	93	223.659.322,79	10	63.344.597,09	20	41.240.020,71	123	328.243.940,59

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Esta ação teve a maior execução no período estudado, o volume de recursos conveniados foi bastante expressivo, superando a ação 8988, a segunda colocada no ranque, em R\$ 87.408.136,71. As regiões que obtiveram a maior parcela de recursos foram, respectivamente, a nordeste, a sudeste e a centro-oeste. A melhor execução foi em 2008 e o panorama dos convênios foi o seguinte: 11 para corregedorias e/ou ouvidorias; 08 para unidades de serviço aero policial; 08 para unidades de inteligência; 10 para unidades da polícia técnico-científica; 48 para as polícias civil e militar e CBM; restando oito convênios com objeto único. Em 2009 houve uma redução acentuada de mais de 80% dos recursos em relação ao ano de 2008 em virtude do exposto às páginas 49 e 50. Diante disso, somente dez convênios foram firmados, sendo que 50% foi destinado para aquisição de aeronaves para unidades aero policial e os demais foram destinados ao aparelhamento das polícias militar e civil. Em 2010 houve um leve aumento e 50% dos convênios tiveram como foco a polícia-científica e órgãos de inteligência policial.

➤ **Ação 8857 - Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã**

“Descrição: Implantação dos núcleos de polícia comunitária; elaboração e implantação dos planos municipais de Segurança Pública; formação e aperfeiçoamento dos profissionais de Segurança Pública em Direitos Humanos; desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Programa Nacional de Capacitação e Treinamento em Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro; Corte do Fluxo Financeiro do Crime Organizado; Estruturação com equipamentos para os Conselhos Comunitários de Segurança Pública; Canal Comunidade; Monitoramento Cidadão; Geração Consciente; Formação de Núcleos de Justiça Comunitária; Emprego da Força Nacional; capacitação para conselheiros municipais; implantação de núcleos de justiça comunitária; implantação de núcleos nas Defensorias Públicas; Espaços Urbanos Seguro; Mulheres da Paz; Protejo; Reservista Cidadão; formação de redes juvenis, desenvolvimento de mecanismos de informação juvenil, elaboração de pesquisas e diagnósticos sobre a condição juvenil e violência; efetivação da Lei Maria da Penha e Pacificar.”

- **Eixo estratégico:** Protejo, Mulheres da Paz, CONSEG

Tabela 14: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8857 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8857							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	26	22.670.323,65	00	0,00	01	2.870.861,84	27	25.570.183,49
Norte	20	7.557.825,44	00	0,00	00	0,00	20	7.557.825,44
Sul	04	2.383.707,71	00	0,00	00	0,00	04	2.383.707,71
Sudeste	11	18.377.885,04	03	16.733.616,74	01	4.640.918,00	15	39.752.419,78
Centro-oeste	08	5.194.952,05	00	0,00	02	1.734.556,32	10	6.929.508,37
Total	69	56.184.693,89	03	16.733.616,74	04	9.246.336,16	76	82.193.644,79

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Nesta ação foram celebrados 76 convênios, contudo é relevante destacar que no ano de 2008 foram firmados: 1) 26 convênios objetivando a realização de Conferências Estaduais, as quais produziram subsídios para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública; 2) 16 convênios na temática “Mulheres da paz; 3) 08 convênios na temática “Protejo”; 05 convênios voltados para a implantação de núcleos de polícia comunitária. O restante teve temas diversificados não sendo possível tabular os dados. Verificou-se acentuada redução nos recursos executados nos anos subsequentes, de 35% em 2009 em relação a 2008 e de 47% de 2010 para 2009. A região nordeste foi a que mais captou recursos nesta ação.

➤ **Ação 8858 - Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública**

“Descrição: Apoio a implementação de projetos de qualidade de vida para profissionais de segurança pública; Ampliação e Consolidação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública por meio de parcerias com IES, e promoção de ciclos de cursos na modalidade à distância e apoio na formação e aperfeiçoamento na modalidade presencial nas mais diversas áreas, tais como: policiamento comunitário e resolução de problemas, inteligência policial, condução de cães farejadores, em todas as áreas relativas à perícia, no uso tecnologias não letais e uso proporcional da força, bem como em sistemas de comando de incidentes para as instituições de segurança pública, atendimento a grupos vulneráveis. Apoio à realização de seminários, simpósios e jornadas de direitos humanos, entre outros. Apoio à capacitação para investigação criminal para corretores de polícia e implementação dos cursos de tecnólogo em gestão penitenciária para agentes, cursos de formação de agentes comunitários sobre o sistema de segurança pública e mediação de conflitos, e implementação de cursos de formação continuada de agentes penitenciários e guardas municipais. Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos em Direitos Humanos.”

- **Eixo estratégico:** Políticas Psicossocial e formação e aperfeiçoamento de policiais

Tabela 15: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 8858 no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 8858							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)	Qtd.	Valor (R\$)
Nordeste	12	8.081.899,91	01	897.974,75	00	0,00	13	8.979.874,66
Norte	03	939.651,70	06	4.927.476,84	00	0,00	03	5.867.128,54
Sul	02	299.920,00	01	1.039.252,31	00	0,00	02	1.339.172,31
Sudeste	16	5.501.735,60	00	0,00	03	1.474.876,57	19	6.976.612,17
Centro-oeste	02	7.198.286,41	00	0,00	00	0,00	02	7.198.286,41
Total	35	22.021.493,62	08	6.864.703,90	03	1.474.876,57	39	30.361.074,09

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Da mesma forma que a ação anterior, a execução desta ação se destacou em 2008 quando foram celebrados 35 convênios, com reduções elevadas nos anos subsequentes. Todos os 39 instrumentos firmados tiveram como foco a

capacitação para os operadores de segurança pública. Em 2008 verificou-se que os Estados da Bahia, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro firmaram convênios com finalidade semelhante, qual seja: Curso de Uso Progressivo da Força e Tecnologia Não-Letais. Em 2009 e 2010, o foco maior foram as políticas psicossocial. Na Região Norte foram firmados 04 convênios visando a elaboração da profissiografia dos cargos da PC, PM e CBM e Minas Gerais, ainda nesta vertente, pleiteou a reestruturação do Núcleo de Atenção Psicossocial da PC/MG.

➤ **Enfrentamento ao crack e outras drogas**

Em 2010, no âmbito do Pronasci, foi criada a ação orçamentária 20EV e teve a função de subsidiar o Plano Integrado de Enfretamento ao Crack e outras Drogas, criado pelo Decreto nº 7.179/2010, alterado pelo Decreto nº 7.426/2010. O Plano visa a prevenção do uso, o tratamento e a reinserção social de usuários e o enfretamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas por meio da conjugação de ações e esforços entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e tem como fundamento a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras. O Plano é gerenciado por um Comitê, composto por vários Órgãos, cuja Coordenação é de responsabilidade do Ministério da Justiça. Para atender essa finalidade foram celebrados 31 Convênios, objetivando reaparelhamento das Delegacias da Polícia Civil que atuam na prevenção e repressão ao narcotráfico.²⁷

Tabela 16: Convênios celebrados na Ação Orçamentária 20EV no período de 2008 a 2010

Região	Ação Orçamentária 20EV							
	2008		2009		2010		Totais	
	Qdt.	Valor (R\$)	Qdt.	Valor (R\$)	Qdt.	Valor (R\$)	Qdt.	Valor (R\$)
Nordeste	00	0,00	00	0,00	08	4.250.549,99	08	4.250.549,99
Norte	00	0,00	00	0,00	10	18.634.054,78	10	18.634.054,78
Sul	00	0,00	00	0,00	03	7.315.711,81	03	7.315.711,81
Sudeste	00	0,00	00	0,00	04	2.957.516,91	04	2.957.516,91
Centro-oeste	00	0,00	00	0,00	06	7.646.217,82	06	7.646.217,82
Total	00	0,00	00	6.864.703,90	31	40.804.051,31	31	40.804.051,31

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

- **Análise dos dados:** Observou-se que foram celebrados convênios em todas as UF's, com exceção do Estado da Bahia. No Relatório de Gestão da SENASP – Exercício 2010 e nas pesquisas levantadas não foram encontradas informações que explicavam

²⁷ Informação extraída do Relatório de Gestão da SENASP – Exercício 2010

a exceção apontada. Nas regiões nordeste, sudeste e sul foram celebrados um convênio por UF. Os Estados do Acre, Amapá, Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foram contemplados com dois convênios, sendo que um destes convênios se destinava ao aparelhamento da aviação de segurança pública destes Estados.

No Pronasci, o ranque final da execução foi o seguinte:

Tabela 17: Ranque de execução do Pronasci por ação orçamentária

Ranque	Ação Orçamentária	Valor (R\$)
1º	8855	328.171.628,58
2º	8857	85.064.506,63
3º	20EV	40.804.051,31
4º	8858	30.361.074,09
5º	8853	25.490.689,31

Fonte: Dados extraídos da pesquisa feita pela autora

Diante disso, conclui-se que, neste programa, as principais políticas promovidas foram o **fortalecimento das instituições de segurança pública** e a **implementação de políticas de segurança cidadã**.

Considerações finais:

Inicialmente cabe explicar que, após a coleta dos dados, concluiu-se que para a análise do objeto de pesquisa desta monografia era imprescindível a aprovação das prestações de contas dos convênios firmados no período estudado. Isto se deve ao fato de que tal aprovação é condição indispensável para a avaliação pretendida, pois não seria correto mensurar os resultados consignados nas prestações de contas apresentadas, antes da área técnica da SENASP avaliar se os recursos foram usados em conformidade com os requisitos legais.

Ante o exposto, a pesquisa sofreu novo refino, e buscou-se levantar quais os convênios do período pesquisado estavam com suas respectivas prestações de contas aprovadas.

Durante esta busca confirmaram-se as constatações apontadas na introdução do trabalho, ou seja, observou-se que a análise de uma prestação de contas inicia-se, via de regra, a partir de uma escolha aleatória, isto é, sem seguir diretriz ou critérios pré-definidos pelo setor competente, como por exemplo, selecionar a análise de prestações por: ano, estado, região, ação orçamentária, programa finalístico, departamento demandante, dentre outros.

A priorização de análise ocorre somente nos casos das prestações de contas cujos convênios são alvos de auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União, ou em virtudes de demandas dos Ministérios Públicos ou da Polícia Federal.

A novidade trazida por esta pesquisa foi a descoberta de que esta prática dificulta sobremaneira qualquer tentativa de avaliação da política pública implementada, posto que não é possível apreciar/analisar as informações na dinâmica que elas são produzidas, em função da falta de convergência entre as prestações aprovadas e os possíveis critérios de análise.

Identificou-se que apenas 21% do universo de convênios pesquisado teve a respectiva prestação de contas aprovada, ou seja, dos 636 convênios celebrados, somente 133 prestações de contas foram aprovadas. Contudo, mesmo dispondo de 133 prestações de contas finalizadas, não foi possível realizar a análise pretendida porque estas aprovações estavam pulverizadas entre os 27 estados da federação, distribuídas nos três anos estudados e nas diversas ações orçamentárias existentes. Sendo assim, não foi possível estabelecer padrão algum de exame ou de comparação.

Também foi observado que após a aprovação da prestação de contas o Ente é notificado, mediante ofício, sobre esta aprovação e, em seguida, o processo é arquivado sem que seja feito qualquer registro deste processo em sistema gerencial ou mesmo em planilha específica.

Isto ocorre porque, na SENASP, não existe norma alguma determinando que os fatos/resultados ali apurados/analizados sejam consolidados ou inseridos em algum sistema gerencial. Esta prática impede que seja feito o registro de informações importantes obtidas durante o processo de análise e aprovação das prestações de contas.

Neste cenário, percebeu-se que o lapso de tempo entre a celebração de um convênio e a apresentação de sua prestação de contas é muito extenso, podendo chegar até em 60 meses. Isso ocorre em virtude de critérios constantes na legislação que rege a matéria, veja-se, pois:

- Se o recurso for do FNSP, segundo a Lei 10.201/2001, o Ente terá até no máximo 02 anos para a execução do convênio, isso se não houver atraso no repasse de recurso. Por força de lei, a prestação de contas deverá ser apresentada 60 dias após a vigência do convênio que, via de regra, são 02 anos.
- Se o convênio for oriundo do Pronasci, o prazo de execução pode chegar até 60 meses, já que na Lei do Pronasci não foi definido este prazo. Desta forma, foi deliberado pela SENASP que o prazo máximo de execução seria o mesmo definido na Lei 8.666/93, a qual é aplicada subsidiariamente nos convênios federais. Sendo assim, 60 dias após o a vigência do convênio, a prestação de contas deverá ser apresentada na SENASP.

Este espaço de tempo seguramente posterga e prejudica a avaliação da política pública fomentada por meio dos convênios, todavia, ainda que tardiamente, as informações auferidas durante o processo de análise da prestação de contas deveriam ser registradas de forma a possibilitar não só a avaliação da política, ainda que pretérita, como também a construção de séries históricas contendo informações como:

- Quantidade/volume de recursos de convênios celebrados por: ação orçamentária, estado, região, município; ano, tipo de bens/serviços adquiridos por convênio; volume de recurso devolvido por inexecução; estados executam de forma mais diligente ou morosa os recursos públicos; impactos decorrentes da execução do convênio na localidade/ instituição onde foi implementado, dentre outros aspectos.

Estes dados dariam suporte na tomada de várias decisões, como por exemplo, estabelecer critérios de desempate em editais de chamamento público; escolha de estados mais diligentes para a execução de projetos pilotos; disseminação de boas práticas; fomentar o intercâmbio de experiências entre os Estados, e assim por diante

A pesquisa também revelou que em virtude do prazo legal estipulado para a apresentação da prestação – 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência, ou a conclusão da execução do objeto – torna-se difícil mensurar os resultados pretendidos, visto que o prazo entre o fim da execução do convênio e o da apresentação da prestação de contas não é suficiente para medir estes resultados, o que leva a concluir que os resultados apresentados, em alguns casos, não são fidedignos ou são hipotéticos.

A assertiva acima se baseou no fato de que grande parte das prestações de contas é apresentada após 60 dias do encerramento do convênio. Sendo, portanto, muito difícil avaliar neste curto prazo, o impacto obtido com a execução do convênio, como por exemplo: o reaparelhamento de uma academia; a realização de curso para a formação de multiplicadores; a implantação de uma ouvidoria; a compra de uma aeronave; entre outros objetos.

É oportuno registrar que, após o encerramento da pesquisa, foi difícil para esta pesquisadora, na qualidade de servidora da SENASP, admitir que as informações levantadas não permitiam a realização de uma avaliação segura e/ou científica da contribuição dos investimentos da SENASP aos Estados no período em análise. Foram feitas diversas tentativas em face da ausência de barreiras na obtenção dos dados, nem de resistências nas trocas de informações com gestores envolvidos nos processos, contudo, a dispersão dos dados inviabilizou qualquer esforço que permitisse a avaliação desejada. O que nesta pesquisa está sendo considerado um importante dado de análise: a não possibilidade de avaliação e suas possíveis razões.

Por fim, como fora proposto, mesmo sem se fazer uma conexão com os convênios firmados, foi feita a análise dos índices de violência dos estados no período de 2008 a 2013, ultrapassando-se, propositadamente, o período de estudo por dois motivos: 1) os convênios oriundos do FNPS, celebrados em 2010, encerraram em 2012; 2) os resultados desejados geralmente são sentidos meses ou anos após a conclusão do convênio.

Os tipos de crimes analisados foram os seguintes: estupro, furto de veículos, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo de veículos e roubo seguido de morte – (latrocínio).

O critério de avaliação foi bastante simplista. Optou-se tão-somente por fazer a comparação de um ano para outro numa mesma UF, bem como analisar se houve o aumento ou a redução na soma geral de cada um dos tipos de crime.

Observou-se que, quando em uma UF ocorria a redução de algum tipo de crime de um ano para outro, quase que invariavelmente no próximo ano havia um aumento, ou seja, a propensão predominante foi de aumento. Em números absolutos, para exemplificar, estão expostos três tipos de crimes, nos quais a soma nacional foi a seguinte:

Tabela 18: Ranque dos tipos de crimes nacionais: estupro, homicídio doloso e roubo de veículos de 2008 a 2013

Tipos de crimes	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estupro	18.332	25.485	33.058	40.196	48.681	52.775
Homicídio doloso	42.898	43.179	38.733	40.564	46.809	47.189
Roubo de veículos	138.373	148.893	96.804	159.125	177.783	212.566

Fonte: Coordenação do SINESP/SENASP

É sabido que muitas são as variáveis que interferem no aumento da violência e da criminalidade, e que também cada Estado possui suas especificidades e diferenças. Contudo, sejam quais forem as causas deste aumento, os dados ora apresentados revelam, em que pese a análise pretendida não ter sido realizada no contexto dos convênios, que os investimentos na área de segurança pública pelo Governo Estadual e pelo Governo Federal, mediante transferência voluntária, não está sendo suficiente para reduzir a criminalidade ou a violência nos Estados.

Em outra vertente, a pesquisa demonstrou que o tema segurança pública é constante na agenda política do Governo Federal, haja vista a quantidade e a diversidade de políticas fomentadas pela SENASP e também o volume de recursos despendidos, ainda que insuficiente, para a demanda existente. A execução da SENASP, de 2008 a 2015, fez um montante de R\$ 8.217.112.799,66²⁸.

²⁸ Se somados os valores da coluna “Execução” nas Tabelas 1 e 2 (fls. 20 e 23).

A pesquisa permitiu uma análise ampla dos dois programas geridos pela SENASP, a qual demonstrou que as políticas integrantes do SUSP, ao longo dos anos, não sofreram alterações sistemáticas na sua estrutura. Por outro lado, as políticas do Pronasci, que permanecem vigentes, são as que guardam similaridades com as do SUSP, a saber: 1) valorização de profissionais e operadores de segurança pública; 2) fortalecimento da instituição de segurança pública e 3) prevenção à violência e criminalidade, enquanto que as políticas sociais foram se esvaindo ao longo do tempo até que deixaram de existir no atual PPA.²⁹

Este aspecto merece uma reflexão, visto ser inquestionável a importância das políticas sociais no combate à violência e à criminalidade, motivo pelo qual sugere-se que a SENASP, como indutora de políticas públicas, faça um estudo a fim de verificar quais causas levaram as políticas sociais do Pronasci à sucumbência, e/ou o motivo da ausência delas de modo mais contundente no SUSP. O aprofundamento deste entendimento na perspectiva da segurança pública e a compreensão das causas que provocaram o fracasso delas no Pronasci, certamente melhor qualificaram a SENASP no implemento de novas políticas sociais.

A conclusão do levantamento feito não permitiu o alcance do resultado pretendido com a pesquisa em razão dos fatores destacados. Por outro lado, revelou algo que estava oculto, isto é, as falhas em algumas rotinas/processos de trabalho da SENASP que terminam por inviabilizar a avaliação das políticas fomentadas por ela.

É corrente que uma das piores marcas da Administração Pública Brasileira é a falta de utilização e/ou de criação de mecanismo de avaliação de resultados de projetos/políticas. Sendo assim, a correção das falhas identificadas nos processos de trabalho da SENASP passa necessariamente por medidas como: o mapeamento/redesenho de processos para melhor qualificar a gestão administrativa; o desenvolvimento de ferramentas de controle e de avaliação da política pública e a criação de normativos internos institucionalizando as medidas impostas.

Tais medidas não seriam onerosas se considerado o custo/benefício tanto para a SENASP quanto para a sociedade, bastando, para tanto, o engajamento e o interesse do corpo diretivo que poderia, por exemplo, optar pela contratação de uma consultoria para auxiliar na implantação destas medidas. Por outro lado, a maior dificuldade, sem dúvida, será a mudança de cultura uma vez que os resultados obtidos, com o estabelecimento das aventadas medidas, nem sempre são compreendidos e vistos como desejáveis.

²⁹ <https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-aco-es-1/2081.pdf>

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Edição 24, p. 41-67, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Relações Federativas na Políticas Sociais. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, Edição 80 V. 23 (Ed. Especial 2002) – Políticas Públicas para a Educação: Olhares Diversos sobre o Período de 1995 a 2002.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno.C. Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1 Edição 1, 2007.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas da Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias – Moema Dutra Freire. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 3 Edição 5, Ago/Set 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Baril. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Disponível em: [http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisede politicaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisede%20politicaspUBLICAS.pdf) . Consultado em 04/06/2016.

REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal: competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SILVA, Fábio de Sá e. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000 -2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v.6, n.2, pp. 412-433, Ago/Set 2012.

SILVA, Fábio de Sá e. *Violência e Segurança Pública*. Coleção o que Saber, São Paulo, 2014.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) *Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

POLÍTICAS PÚBLICAS: Conceitos e práticas / Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

Anexos