

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

MÁRCIO VINÍCIUS LIMA LÁZARO

ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL – 2004-
2011

RIO DE JANEIRO
2012

MÁRCIO VINÍCIUS LIMA LÁZARO

**ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL – 2004-
2011**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Orientadora:

Prof^a. Dra^a. Maria Helena Lavinias de Moraes

Co-orientador:

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé

RIO DE JANEIRO
2012

MÁRCIO VINÍCIUS LIMA LÁZARO

ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL – 2004-2011

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Orientadora:
Prof^a. Dra^a. Maria Helena Lavinias de Morais

Co-orientador:
Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Helena Lavinias de Morais – UFRJ

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé – UERJ

Prof^a. Dr^a. Mônica Desiderio – UFRJ

JULHO 2012

FICHA CATALOGRÁFICA

L431 Lázaro, Márcio Vinícius Lima.
Orçamento público federal e segurança pública no Brasil, 2004-2011 / Márcio Vinícius Lima Lázaro. Rio de Janeiro, 2012.
138 f. : 30 cm.

Orientador: Maria Helena Lavinias de Moraes.
Dissertação (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2012.
Bibliografia: f. 134-138

1. Orçamento público - Brasil. 2. Orçamento. 3. Segurança pública. 4. Políticas públicas. I. Moraes, Maria Helena Lavinias de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

RESUMO

Esta dissertação de mestrado procura caracterizar a importância do orçamento público federal no financiamento dos órgãos, programas e instituições que integram o sistema de Segurança Pública do Brasil, a partir do ano de 2004 até 2011. Através da análise dos dados do Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, o objeto desta dissertação é descrever e explicitar como se dá o processo de consolidação do orçamento da Segurança Pública no país e como as despesas nesta função podem caracterizar o viés da política pública brasileira na área, através do reconhecimento e análise de sua estrutura.

Palavras-chave: Orçamento Público, Gastos Governamentais, Segurança Pública, Políticas Públicas

ABSTRACT

This dissertation attempts to characterize the importance of public budget funding of federal agencies, programs and institutions that comprise the system of public security in Brazil, from 2004 until 2011. Through the analysis of data from the Ministry of Justice, Ministry of Planning and Finance Ministry, the object of this dissertation is to describe and explain how occur the consolidation of the budget of Public Security in the country and how the expenditure in this function can characterize the bias of brazilian public policy in the area, through the recognition and analysis of its structure.

Keywords: Budget, Public Budget, Government Expenditure, Public Security, Public Policy

AGRADECIMENTOS

Jesus Christ, almighty God.

Amados mãe (a maior lutadora que já vi na vida), pai (*in memorian*), irmão (meu exemplo maior), avó (*in memorian*), padrinhos e tios. Sem vocês, eu não seria nada.

Prof.^a Dr.^a Lena Lavinias, pela austeridade, sabedoria e paciência nesta jornada. Pela honra de ter sido seu orientando e pela melhor orientação que eu poderia ter. Por me fazer acreditar até o final. Por ter acreditado em mim. Sem a senhora, professora, eu não teria sido capaz de terminar esta dissertação.

Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé, por acreditar desde o início. Por investir em minha carreira. Pelas broncas que mereci. Pela integridade, justiça e carinho que sempre teve e pelo respeito e admiração que todos temos por você.

Prof.^a Dr.^a Mônica Desiderio, primeira professora do PPED que conheci, pelos ensinamentos, tranquilidade e generosidade.

Daniele Bragança, companheira, incentivadora, doce, amiga, amada e futura melhor jornalista ambiental deste país.

Eduardo Ribeiro, grande amigo, conselheiro e o melhor pesquisador da minha geração.

Cláudia Cruz, de tantos anos, pelo incentivo ininterrupto, desde o processo de admissão ao PPED até a entrega desta dissertação.

Ao corpo docente do PPED, em especial a Prof.^a Ana Celia, sempre disposta e disponível a ajudar, principalmente quando a saúde derrubou-me várias vezes.

Prof. Dr. Ignacio Cano, cuja excelência como pesquisador continua a guiar todos os jovens que ingressam na área. Obrigado pelo start em minha carreira e por tudo até hoje.

Rosana Ribeiro, pelo carinho, atenção, fé, solidariedade e exemplo de humanismo ímpar.

Ao Laboratório de Análise da Violência / UERJ e toda a sua equipe, pelo incentivo e pela honra de ajudar a construir a sua história desde o início.

Aos meus companheiros de armas no PPED, especialmente Diego Fraga, Rodrigo Guedes, Pablo Del Arco, Francisco Faria, Julia Albrecht e Gleyce Costa.

A Thaís Barbosa, pela inestimável ajuda.

Aos funcionários do Instituto de Economia da UFRJ, sem exceção. A Adriana Simas e Mariana Meireles, amigas há anos e hoje funcionárias desta nobre instituição, pelo carinho e apoio.

Aos professores da UERJ José Augusto Rodrigues, Clara Araújo, Dorian Borges e Patrícia Monte-Mor, mestres que ensinaram-me na graduação e que continuam generosamente compartilhando sua sabedoria no dia a dia.

Ao Pearl Jam.

A todos os amigos que não citei, mas que sabem da minha gratidão.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - ORÇAMENTO PÚBLICO: VIABILIZANDO AÇÕES E INTERVENÇÕES	15
1.1. O que é Orçamento Público?	15
1.1.1. História	15
1.1.2. Teoria	17
1.2. O Orçamento Público na Legislação Brasileira	23
1.2.1. Histórico	23
1.2.2. O ciclo orçamentário atual	25
1.3. Composição Política	33
1.3.1. Os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e o orçamento	33
1.3.2. Formação política do orçamento – o papel do Executivo e do Legislativo	35
1.3.3. Comissões e Emendas	36
CAPÍTULO 2 – COMO A SEGURANÇA PÚBLICA ADENTRA A AGENDA NACIONAL	38
2.1. Violência, crime, medo	38
2.1.1. Breve Histórico	38
2.1.2. Medo e criminalidade	42
2.2. Segurança Pública – Natureza, atribuições e indicadores	44
2.2.1. Natureza e atribuições	44
2.2.2. A análise criminal e da violência e seus indicadores	45
2.3. Mudanças Institucionais	56
2.3.1. A herança do Período Militar para a Segurança Pública brasileira	56
2.3.2. A Constituição de 1988 e a Segurança Pública – Descentralização e o papel do Governo Federal e dos Estados	58
2.3.3. A dissociação entre Defesa e Segurança Pública – O marco orçamentário torna-se marco institucional	63
2.4. Formação de uma agenda nacional na área de Segurança Pública	66
2.4.1. O papel do Ministério da Justiça	66
2.4.2. Da SEPLANSEG a SENASP	69
CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ATRAVÉS DO ORÇAMENTO	73
3.1. O Orçamento da União em matéria de Segurança Pública no Brasil	73
3.1.1. Composição do orçamento da Segurança Pública	73
3.1.2. Transparência no Ministério da Justiça	87

3.1.3. Comparação com outros níveis orçamentários da União-----	90
3.2. Orçamento e Ministério da Justiça-----	100
3.2.1. Órgãos, Sub-Funções e programas que constituem o orçamento da Segurança Pública -	100
3.2.1.1. Secretaria Nacional de Segurança Pública-----	102
3.2.1.2. Departamento de Polícia Federal-----	107
3.2.1.3. Departamento de Polícia Rodoviária Federal-----	112
3.2.1.4. FUNAPOL-----	118
3.2.1.5. FUNPEN-----	121
3.2.1.6 Caso Especial - PRONASCI-----	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	130
REFERÊNCIAS-----	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura do orçamento público segundo a natureza econômica -----	22
Tabela 2 - Taxa de Homicídios por 100.000 Habitantes -----	48
Tabela 3 – Crimes violentos não letais contra o patrimônio - Brasil (por Grupos de Estados e UF) – 2008-2009 -----	53
Tabela 4 – Prisões realizadas pela Polícia Federal – 2003-2011 – Brasil -----	54
Tabela 5 – População Carcerária Total – 2001-2010 – Brasil -----	54
Tabela 6 – Classificação Funcional - Programática -----	64
Tabela 7 - Projeto ou atividade - 1995 a 1999 / 2000, 2001, 2002 -----	64-65
Tabela 8 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2004 -----	77
Tabela 9 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2004/2007 -----	78
Tabela 10 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2005 -----	79
Tabela 11 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2006 -----	80
Tabela 12 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2007 -----	81
Tabela 13 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2008 -----	82
Tabela 14 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2008/2011 -----	82
Tabela 15 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2009 -----	83
Tabela 16 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2010 -----	84
Tabela 17 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2011 -----	85
Tabela 18 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2012 -----	85
Tabela 19 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2012/2015 -----	86
Tabela 20 - Variação Base 100 - Despesas Liquidadas do Governo Federal por Poder no ano (2004-2011) -----	91
Tabela 21 - Orçamento Previsto (LOA) x Despesas Liquidadas x Despesas Diretas do Governo - Ministério da Justiça (2004-2011) -----	91
Tabela 22 - Variação Base 100 - Orçamento Previsto (LOA) x Despesas Liquidadas - Ministério da Justiça (2004-2011) -----	93

Tabela 23 - Variação Base 100 - LOA Total x LOA Ministério da Justiça x Poder Executivo no ano (2004-2011) -----	93
Tabela 24 - Orçamento Previsto (LOA) Total x Orçamento Previsto (LOA) Ministério da Justiça (2004-2011) -----	94
Tabela 25 - Orçamento acumulado por Ministério x Total LOA (2004-2011) -----	94
Tabela 26 - Despesas por Órgão x Função - 2004-2011 -----	95
Tabela 27 - Variação Base 100 - Despesas Liquidadas por Função Programática - 2004-2011 -	96
Tabela 28 - Percentual da Função Programática no Total de Gastos - 2004-2011 -----	98
Tabela 29 - Gastos na Função Segurança Pública por País - 2011 -----	99
Tabela 30 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - SENASP (2004-2011) -----	105
Tabela 31 - Despesas Diretas - SENASP - Programas (2004-2011) -----	105
Tabela 32 - Gastos Diretos SUSP (2004-2011) -----	106
Tabela 33 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - Departamento de Polícia Federal (2004-2011) -----	110
Tabela 34 - Despesas Diretas – Programas - Departamento de Polícia Federal (2004-2011) -	111
Tabela 35 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal (2004-2011) -----	116
Tabela 36 - Despesas Diretas – Programas - Departamento de Polícia Rodoviária Federal (2004-2011) -----	117
Tabela 37 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - FUNAPOL (2004-2011) -----	120
Tabela 38 - Despesas Diretas – Programas - FUNAPOL (2004-2011) -----	120
Tabela 39 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - FUNPEN (2004-2011) -----	122
Tabela 40 - Despesas Diretas - FUNPEN - 2004-2011 -----	124
Tabela 41 - Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN Per Capita (2004-2011) -----	124
Tabela 42 - Despesas Diretas por Programa – PRONASCI (2007-2011) -----	128
Tabela 43 - Despesas Diretas (exceto Bolsa-Formação) (2007-2011) – PRONASCI -----	128
Tabela 44 - Despesas Diretas por Ação - PRONASCI (2007-2011) -----	129

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1: Estrutura do orçamento público segundo a natureza orgânica: -----	21
Quadro 2: Estrutura do ciclo orçamentário brasileiro -----	25
Quadro 3: Processo de planejamento e orçamento brasileiro -----	26
Gráfico 1 - Taxa de Homicídios - 1981-1990 -----	49
Gráfico 2 - Taxa de Homicídios - 1991-2000 -----	49
Gráfico 3 - Taxa de Homicídios - 2001-2008 -----	50
Gráfico 4 - Orçamento Previsto (LOA) x Despesas Liquidadas x Despesas Diretas do Governo - Ministério da Justiça (2004-2011) -----	92
Gráfico 5 - Despesas por Órgão x Função - 2004-2011 -----	95
Gráfico 6 - Despesas Liquidadas por Função Programática - 2004-2011 -----	97
Gráfico 7 - Despesas Diretas - 2004-2011 -----	101
Gráfico 8 - Despesas Diretas - SENASP - 2004-2011 -----	103
Gráfico 9 - Despesas Diretas (exceto Total e Formação de Recursos Humanos) - SENASP - Federal - 2004-2011 -----	104
Gráfico 10 - Despesas Diretas - Departamento de Polícia Federal - 2004-2011 -----	108
Gráfico 11 - Despesas Diretas (exceto Total, Diversos, e Administração Geral) - Departamento de Polícia Federal - 2004-2011 -----	109
Gráfico 12 - Despesas Diretas - Departamento de Polícia Rodoviária Federal - 2004-2011 ----- -----	114
Gráfico 13 - Despesas Diretas (exceto Total e Diversos) - Departamento de Polícia Rodoviária Federal - 2004-2011 -----	115
Gráfico 14 - Despesas Diretas - FUNAPOL - 2004-2011 -----	119
Gráfico 15 - Despesas Diretas - FUNPEN - 2004-2011 -----	123

INTRODUÇÃO

De acordo com Schumpeter (1918), o setor de finanças públicas é um dos melhores pontos de partida para uma investigação da sociedade, especialmente, mas não exclusivamente, de sua vida política. Podemos acrescentar que, segundo Afonso (1999), “a preocupação com a correta aplicação dos recursos públicos tem levado administradores à busca de formas de se tentar medir custos mais adequadamente, visando o conhecimento de como foi feito determinado projeto e qual o seu custo-benefício à população”.

O orçamento público é uma das principais ferramentas de implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que reflete as prioridades e os interesses do governo. Assim, a análise das despesas com a Segurança Pública deve refletir claramente a abordagem e o conceito de segurança assumidos pelo governo nacional, determinados pela identificação dos problemas e a forma adequada de como se lidar com os mesmos, o que será vislumbrado na alocação e destino dos recursos públicos.

O objetivo central deste trabalho consiste em verificar como, por que e o quão determinante é a questão da formação, volume e distribuição do orçamento público na Segurança Pública brasileira. Partindo da avaliação das informações orçamentárias dos ministérios que encabeçam este sistema - Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento (através da Secretaria de Orçamento Federal) e Ministério da Fazenda (Secretaria de Tesouro Nacional) – o objeto desta dissertação no campo das políticas públicas é descrever e explicitar como se dá o processo de consolidação do orçamento da Segurança Pública no país e como as despesas nesta função podem caracterizar qual o viés da política pública brasileira na área, através do reconhecimento e análise de sua estrutura (funções, subfunções e programas).

O Capítulo 1 começará traçando um pequeno panorama histórico do Orçamento Público, desde seu primeiro marco histórico, a Magna Carta, e suas consequências na sociedade britânica da época, passando pelos princípios estabelecidos na construção do sistema orçamentário francês, a questão do orçamento nos Estados Unidos da América, o "New Deal" e o pós-guerra. Após, teremos uma breve discussão sobre teoria de orçamento e finanças, desde as teorias keynesianas até seus teóricos mais modernos, bem como a formação e as características estruturais orçamentárias.

Na segunda seção, verificaremos como é formado o Orçamento Público Brasileiro através de seu histórico, dos processos que envolvem a formação do ciclo orçamentário anual e suas três peças constituintes (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA).

Na terceira e derradeira seção do capítulo, teremos um panorama sobre a formulação, discussão e controle do orçamento brasileiro através de sua composição política, da participação entre os níveis de governo e o papel do Executivo e Legislativo

O capítulo 2 discutirá como a segurança pública adentra a agenda nacional, já que se torna necessário que se entenda a conjuntura que envolve o tema no país, através de uma abordagem factual, estrutural e institucional. Na primeira seção, "Violência, Crime, Medo", acompanhamos fatores históricos que levaram à formulação de pesquisas e teorias na área de violência e criminalidade no Brasil e como o medo da violência e da criminalidade interferem tanto no senso comum quanto na problematização e formulação de políticas públicas.

A segunda seção discorrerá sobre natureza e atribuições da Segurança Pública, a importância da análise criminal, seus métodos, especificidades e instituições bem como apresenta indicadores sobre violência e criminalidade no país.

Na terceira seção veremos como as mudanças institucionais no Brasil afetaram a área de Segurança Pública, desde a discussão sobre a herança do Regime Militar, a Constituição de 1988, a questão da descentralização e o papel do Governo Federal e dos Estados, a evolução institucional dos órgãos que comandam o planejamento e a execução das políticas públicas na área, até a dissociação entre Defesa e Segurança Pública através da mudança do marco orçamentário.

A quarta seção do capítulo fala como se deu a formação de uma agenda nacional na área de Segurança Pública através do papel do Ministério da Justiça e da SENASP, detalhando suas atribuições mais específicas.

No capítulo 3 "A construção de uma política pública através do orçamento", acompanharemos qual o panorama e o quão importante é a questão da Segurança Pública dentro do Orçamento, através de seus números. Na primeira seção verificamos a composição do orçamento da Segurança Pública, o trabalho da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, as emendas à Lei Orçamentária Anual pela Comissão, a questão da transparência nos dados orçamentários e a comparação dos dados de orçamento e gastos com outros níveis orçamentários da União.

Na segunda seção, teremos uma análise dos gastos diretos dos órgãos e fundos que fazem parte da configuração que administra o sistema de Segurança Pública no país (Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, Departamento de Polícia Federal – DPF, Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, Fundo Nacional de Aparelhamento e Operacionalização de Atividades Fins da Polícia Federal – FUNAPOL, e Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN) e das despesas do PRONASCI, analisadas em um caso especial.

A última parte desta dissertação estará dedicada às conclusões e considerações finais.

CAPÍTULO 1 - ORÇAMENTO PÚBLICO: VIABILIZANDO AÇÕES E INTERVENÇÕES

1.1. O que é Orçamento Público?

1.1.1. História

O orçamento público está conectado à ordem social e econômica de um país e forma parte de sua estrutura político-administrativa, expressando a relação entre o Estado e a cidadania. Seu desenvolvimento envolve a interação de diferentes atores e grupos em um embate político-legislativo. Como uma estimativa dos resultados esperados das políticas e planos, o orçamento passa a ser o instrumento que melhor revela a agenda sociopolítica do governo.

As raízes históricas, sociais, políticas e econômicas do Orçamento Público remetem ao estabelecimento do meio circulante (ao menos a forma como conhecemos), na Idade Média. O marco histórico seria o registro da Magna Carta¹ de 1215, através da qual os representantes dos condados ingleses impuseram ao soberano Rei João Sem Terra (John Lackland) a obrigação de submeter à aprovação dos barões qualquer tributo do governo. Em 1689, junto com a Declaração de Direitos (“Bill of Rights”), que assegurava ao cidadão britânico o direito à liberdade, à vida e à propriedade, deu-se também a obrigatoriedade de aprovação do Parlamento as despesas do governo.

Na França pré-revolução, o Tesouro estava em vias de ruína, em grande parte causada pela participação do país na Guerra da Independência dos Estados Unidos da América, pelo perdularismo da Coroa e pelas benesses da nobreza e do clero. A adoção do consentimento popular para a criação ou aumento de impostos, ratificado pela Revolução de 1789, fundou as bases de um primeiro orçamento moderno francês, que não foi respeitado no governo de Napoleão Bonaparte, mas foi definitivamente estabelecido em 1815 com a lei financeira anual e, depois, à partir de 1831, com a restauração.

Segundo Burkhead (1971, apud Giacomoni, 2008, p. 34), os princípios estabelecidos na construção do sistema orçamentário francês foram seminais para a "concepção doutrinária do orçamento público", como a anualidade, a votação antes do início do ano fiscal, a necessidade

¹ A Carta Magna é um documento seminal da história britânica, um acordo entre o Rei e seus barões no ano de 1215. Foi um dos primeiros exemplos de "carta" - um acordo que codificou os direitos dos cidadãos - na Inglaterra, que limitava os poderes da realeza ao não permitir arbitrariedades na condução do destino do Reino. Embora a Carta Magna ao longo dos séculos tenha sido alterada por leis ordinárias aprovadas pelo Parlamento, ainda mantém o status de uma lei fundamental da monarquia britânica.

da descrição de todas as previsões (universalidade) e a não vinculação entre receitas e despesas².

Nos Estados Unidos da América a questão do orçamento também tomou um dos papéis principais na criação do Estado Nacional. Autores como Baylin e Viana ponderam que alguns dos propulsores para a Revolução Americana, em 1776, foram o descontentamento e a animosidade dos colonos em decorrência da criação de novos tributos, leis espúrias (como o “Currency Act” e o “Quarteling Act”) e aumento considerável de impostos pela Coroa Britânica com a justificativa de reinvestimento na defesa da colônia, sem a participação dos mesmos nos rumos do orçamento. Segundo Giacomoni, “A busca da legitimação popular do tributo é, pois, também encontrada quando do lançamento das bases da nação americana”.

A crise econômica de 1929 também representou um marco na questão. Franklin D. Roosevelt começou em 1933 uma política de combate ao déficit orçamentário, fator de composição do "New Deal", estimulando o emprego durante a Grande Depressão e enfrentando o liberalismo selvagem que presidia até então a política econômica norteamericana. Uma lei foi crucial para a estabilização: o *Economy Act*, aprovada em 14 de março de 1933 e concebida pelo secretário do Orçamento, Lewis Douglas. A lei considerava dois orçamentos diferentes: regular e de urgência (este acionado para contrabalançar o orçamento ordinário), reduzindo notavelmente o salário dos funcionários e diminuindo as aposentadorias em cerca de 40%.

Após a Segunda Guerra Mundial, o papel econômico do Estado se expandiu em muitos dos países que tinham tomado parte nos combates. Segundo Baicker (2011), uma das mudanças mais dramáticas no panorama do federalismo fiscal norteamericano durante o período do pós-guerra foi o rápido crescimento nos orçamentos de estado, que quase triplicou em proporção do PIB e dobrou como proporção dos gastos do governo entre 1952 e 2006.

Em resumo, a questão histórica da formação do orçamento de uma forma geral reflete a política governamental e fiscal do governo, que responde às necessidades expansionistas ou contracionistas que a conjuntura econômica, política e social exigem. Entretanto, hoje, podemos afirmar que o componente de maior crescimento do sistema orçamentário de diversos Estados Nacionais, incluindo o Brasil, são as políticas de welfare-state, assim como grande parte das transferências intergovernamentais federais para os governos estaduais, que

² Mas que as mesmas não seriam dogmáticas, segundo próprio autor, como veremos a seguir.

deveriam ser compostas de bens públicos para os quais poderíamos esperar que houvesse substanciais investimentos interjurisdicionais, como saúde, educação e transporte³.

1.1.2. Teoria

O modelo de Estado referido pela teoria clássica é que o estado liberal, entendido como um estado mínimo deve ser limitado para a realização dos chamados objetivos institucionais: defesa, ordem pública, administração da justiça e realização de obras públicas, de acordo com as receitas do governo que seriam suficientes para financiar as despesas institucionais. Um orçamento equilibrado era premissa para a realização do princípio do *laissez faire*.

John Maynard Keynes e sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* propunha a influência do governo de forma positiva (embora nem sempre bem interpretado) no mercado através do equilíbrio das receitas e despesas do governo. Sua teoria orçamentária baseava-se na proposta de dois orçamentos: *orçamento ordinário*, que deveria ser equilibrado em todos os momentos, com um superávit previsto para pagamento da dívida em períodos chamados "normais", e o *orçamento de capital*, composto não apenas de gastos do governo em projetos de capital, mas o investimento total da economia, com a tarefa de equilibrar as contas nacionais.

Várias teorias foram formuladas durante as últimas décadas para explicar os diferentes aspectos dos gastos e do orçamento público, como as abordagens da utilidade marginal, bens públicos e escolha pública correlacionados ao gasto público, a “Lei de Wagner” e o efeito de deslocamento da receita de Peacock e Wiseman.

É importante citar o pensamento de Adolph Wagner, Alan Peacock e Jack Wiseman, resumidos por Rezende (2006). Adolph Wagner foi provavelmente o primeiro acadêmico a reconhecer uma correlação positiva entre o crescimento econômico expresso no orçamento e o crescimento das atividades governamentais. Wagner expressa a necessidade de extensão da ação do Estado para permitir a absorção dos rendimentos e expandir seus serviços em especial para ajudar os setores economicamente mais fracos, enfatizando a renda per capita como principal variável a explicar a expansão da demanda de bens produzidos pelo governo, em detrimento ao aumento da tributação.

³ BAICKER, CLEMENS e SINGHAL, 2011

Peacock e Wiseman argumentam que em condições normais de paz e estabilidade econômica, as mudanças nos gastos públicos são limitadas. Estas mudanças são delimitadas por limites "toleráveis" de tributação. Com o crescimento econômico real, o nível mais ou menos estável de tributação irá produzir quantidades crescentes de receitas, bem como despesas. Isso, no entanto, não explica o crescimento relativo da despesa pública. Assim sendo, "o crescimento do setor público, em que pese o crescimento da demanda, estaria limitado pela possibilidade de expansão da oferta, a qual, por sua vez, é limitada pela possibilidade de crescimento da tributação"⁴.

Atualmente, os governos têm em suas mãos em uma série de instrumentos para ajustar desequilíbrios macroeconômicos. Desta maneira, problemas como inflação, desemprego e déficit público, por exemplo, são abordados através de um conjunto de ferramentas como a política monetária, cambial e fiscal por parte do governo.

De um modo geral, a disposição de recursos torna mais relevante a importância da formação do Orçamento Público. Além disso, a partir destes recursos, se refletem as prioridades governamentais e é permitido um grau de comparabilidade das despesas por área temáticas (tornando possível uma avaliação do desenvolvimento da atuação do executivo e legislativo para questões como saúde, educação, segurança, etc.) e sua evolução temporal. Assim, como agente da política macroeconômica, as atribuições econômicas do Estado, através do orçamento público, cumprem um conjunto de funções entre as quais podemos citar:

- **Impacto sobre o consumo:** teoricamente, os gastos públicos estabelecidos na previsão orçamentária podem melhorar a qualidade de vida da população.

- **Levantamento e alocação de recursos:** o orçamento público cumpre o papel de alocador de recursos disponíveis. Ele contabiliza a previsão de receitas, delimitando sua capacidade produtiva e, conseqüentemente, a oferta de bens e serviços que podem ser realizadas no período. De acordo com esta reserva, se estabelece as linhas prioritárias e reservam-se recursos para órgãos governamentais, instituições e programas.

- **Redistribuição de recursos:** o orçamento público combina critérios de eficiência (objetivos alcançados ou a maioria de resultados obtidos com recursos disponíveis) com critérios de equidade. Assim, teoricamente, o governo pode fazer políticas redistributivas, para que os cidadãos tenham acesso a parte da riqueza seja em meio circulante ou em ativos e bens sociais e ou comunitários.

⁴ REZENDE, 2006, p. 23

- **Estabilização:** Como instrumento de política macroeconômica, a política fiscal pode agir tanto como estabilizadora ou como propulsora da produção. Como exemplo, o orçamento pode promover o crescimento econômico, através da promoção de subsídios à produção e ou promoção de emprego.

Segundo Raya (1995), os princípios estabelecidos para os orçamentos gerais, na maioria dos países, formam "um conjunto de regras jurídicas que devem inspirar a elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento". Embora Burkhead diminua a importância e o valor global destes princípios⁵, o caráter institucional tem sido comprovado através da incorporação legislativa dos mesmos em diversos países⁶. Destes princípios, tradicionalmente se destacam:

- **Unidade:** este princípio se refere à obrigatoriedade de que o orçamento de todas as instituições do setor público sejam elaborados, aprovados, executados e avaliados de forma sujeita à política fiscal única, definida e adotada pela autoridade competente, em conformidade com a lei, baseada em um método simples e expressa de maneira uniforme.

- **Universalidade:** o orçamento deve incluir o total das receitas e gastos na atividade financeira do Estado, sem qualquer tipo de exclusão. Portanto, nenhuma autoridade pode fazer despesas, efetuar gastos do tesouro ou transferir qualquer crédito que não esteja previsto no orçamento.

- **Exclusividade:** de certa forma este princípio complementa a questão da universalidade, exigindo que não se incluam na lei orçamentária assuntos que não sejam inerentes ao escopo. Ambos correspondem a uma tentativa de manter os limites e a clareza do orçamento e outros instrumentos legais, respeitando o âmbito de outras ciências ou técnicas.

- **Periodicidade (ou Anualidade):** através deste princípio procura-se harmonizar duas posições extremas: a adoção de um período de orçamento que não seja tão amplo que impeça a previsão com qualquer grau de rigor ou nem tão curto que impeça a realização das tarefas correspondentes. Assim sendo, na maioria dos Estados corresponde-se pela adoção do período fiscal, ou ano fiscal.

- **Não-afetação:** os recursos públicos são destinados à realização do universo das obrigações estabelecidas no orçamento, ou seja, as receitas, salvo indicação em contrário, não

⁵ BURKHEAD, 1971, p. 140.

⁶ GIACOMONI, 2008, p. 63

devem ser vinculadas a despesas específicas, mas sim ao financiamento do governo como um todo.

- **Orçamento Bruto:** receitas e despesas devem aparecer no orçamento sem aumentos ou diminuições, mantendo sua integralidade. Também corresponde com os princípios da universalidade e exclusividade.

- **Equilíbrio:** incide essencialmente sobre o aspecto financeiro do orçamento, mesmo quando depende em última instância das metas estabelecidas, tanto da técnica utilizada na combinação de fatores para a produção de bens e serviços do Estado, quanto da política de salários e preços e, portanto, também o grau de estabilidade da economia.

- **Publicidade:** todas as fases do processo orçamentário devem ser públicas para que os cidadãos informem-se sobre como os recursos públicos são geridos. Geralmente, gastos estratégicos (como especificações de gastos com Defesa / Área Militar / Forças Armadas) são excluídos deste princípio.

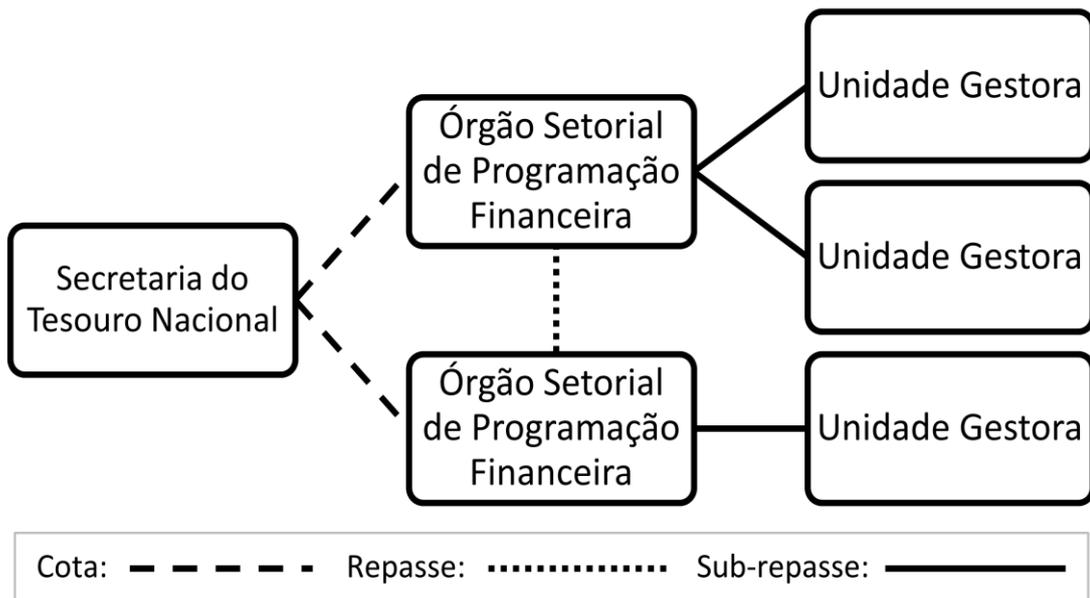
- **Especialização (ou Discriminação):** a autorização concedida ao executivo através do orçamento não é uma aprovação genérica das despesas; segue especificações e condições que devem ser descritas através das distinções *qualitativas* (execução do orçamento exclusivamente segundo as metas estabelecidas na lei), *quantitativas* (exatamente os valores estabelecidos na aprovação do orçamento) e *temporais* (período fixado pela lei).

- **Clareza:** deve caracterizar o documento do orçamento, tanto na concepção de sua estrutura organizacional quanto no desenvolvimento de conteúdo do programa. Deve descrever os diferentes programas, seus respectivos objetivos e unidades, nos quais deve repousar a responsabilidade de implementação e avaliação.

Do caráter estrutural do orçamento público, podemos inferir que o sistema é composto por dois grandes blocos: o bloco de rendimentos (inputs a serem disponibilizados no ano fiscal em estudo para as despesas) e o bloco de gastos (outputs para levar à realização de políticas e programas destinados). Ainda sobre o caráter estrutural, o orçamento público pode se apresentar de forma:

- **Orgânica:** a apresentação do orçamento seria feita com base nos centros gestores, ou seja, entidades ou organismos encarregados de gerir o tesouro. Neste caso, ambas as receitas e despesas podem ser ordenadas de forma orgânica.

Gráfico 1: Estrutura do orçamento público segundo a natureza orgânica:



Baseado em Giacomoni (2008)

- **Funcional ou programática:** a estrutura do orçamento, neste caso, é feita de acordo com a finalidade ou objetivo para o qual a despesa pública é dirigida. Neste caso, os custos são classificados de acordo com o efeito pretendido.

- **Econômica:** a estrutura econômica classifica receitas e gastos correlacionados à sua natureza econômica. A desagregação do orçamento previsto para este tipo de modelo poderia, de forma resumida, ser classificada da seguinte maneira:

Tabela 1: Estrutura do orçamento público segundo a natureza econômica

Inputs	Correntes	Impostos diretos
		Impostos indiretos
		Taxas, preços e outros rendimentos
		Transferências correntes
		Rendimentos de propriedade
	Capital	Negociação de bens
		Transferências de capital
	Operações Financeiras	Ativos
Passivos		
Outputs	Correntes	Pessoal
		Despesas com bens e serviços
		Despesas financeiras
		Transferências correntes
	Capital	Investimentos
		Transferências de capital
	Operações Financeiras	Ativos
		Passivos

A distribuição do orçamento público traz impactos distintos e afeta positiva ou negativamente a capacidade de contribuição financeira (tanto nos mercados de bens e serviços quanto no mercado de trabalho). A discussão levantada sobre a destinação do gasto público parece estar localizada em três tópicos principais: o tipo de expertise em que o país é apresentado na economia global (tipo de custos de trabalho, os níveis de produtividade, etc.), como administrar as tensões orçamentárias entre o aumento das necessidades de investimento público (educação, saúde, etc., que representam o investimento para o crescimento futuro) e a responsabilidade de não incorrer na criação ou aumento do deficit público.

A sustentabilidade do orçamento público torna-se estratégica para o financiamento de investimentos educacionais ou de infraestrutura necessários para a promoção de um crescimento saudável da economia. É necessário, portanto, observar a combinação entre as políticas macroeconômicas e o marco social perante as convulsões e ciclos econômicos.

Segundo Baicker, Clemens e Singhal (2011), um programa governamental é economicamente eficiente quando os benefícios superam seus custos. Para analisar a eficiência econômica do orçamento é, portanto, necessário realizar uma análise de custo-benefício social de cada item de despesas e receitas públicas, o que revela quem se beneficia com as despesas e quais são as implicações para a produção, distribuição e bem-estar dos cidadãos.

Além dos efeitos imediatos da ação pública sobre os objetivos, é importante analisar os incentivos e dificuldades que fazem com que cada orçamento, em um modelo de equilíbrio geral que leva em conta a forma como esses impactos incidem sobre o comportamento dos agentes econômicos, podem ajudar ou dificultar a alocação eficiente dos fatores (recursos), a influência na formação dos mercados e, em última análise, toda a eficiência do sistema econômico do país.

1.2. O Orçamento Público na Legislação Brasileira

1.2.1. Histórico

O Brasil, como um Estado Nacional livre e soberano, estabeleceu a primeira normatização de um orçamento público em 1824, com a instauração da “Constituição Política do Imperio do Brazil”⁷, através do Título 7º (Da Administração e Economia das Províncias) - Capítulo III (Da Fazenda Nacional), onde os artigos 170, 171 e 172 estabelecem (grafia da época):

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

Com isso, ficou estabelecido também o princípio da anualidade ou temporalidade, onde instituía-se a autorização legislativa por 1 ano para o orçamento proposto pelo Ministério da Fazenda. Entretanto, o primeiro orçamento foi aprovado somente para o período fiscal de 1831/1832, através do decreto legislativo de 15 de dezembro de 1830 já que, de 1822 até 1830, o Império Brasileiro apresentou somente o orçamento para a província do Rio de Janeiro e a Corte, não sendo respeitado o princípio da anualidade (GONÇALVES, 2010).

Com a proclamação da República e a promulgação da primeira constituição republicana (em 24 de fevereiro de 1891), algumas inclusões e alterações importantes foram realizadas no âmbito orçamentário, como a atribuição da elaboração do orçamento ao poder legislativo. Em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil restaurou constitucionalmente a autoridade do poder executivo para a elaboração da proposta, aprovação e execução, em caráter de exclusividade, cuja tarefa foi transferida para o Presidente da República.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 restituiu ao poder legislativo seu papel quanto à análise e aprovação do orçamento, inclusive emendas à proposta do governo.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, constituiu um grande avanço em termos fiscais, “...estatuindo *Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, (se consolidou como) verdadeiro estatuto das finanças públicas, com *status* de Lei Complementar, que incorporou em termos de técnica orçamentária, inclusive com a introdução da técnica do orçamento-programa a nível federal. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 15, estabeleceu que a despesa fosse discriminada no mínimo por elementos(...)”⁸.

O princípio do equilíbrio orçamentário surgiu pela primeira vez no ciclo orçamentário brasileiro com a Constituição de 1967, mas somente se passou a dar efetividade aos princípios de unidade e universalidade no Brasil à partir de 1984, através de diversas medidas administrativas (uma delas a extinção da conta-movimento no Banco do Brasil⁹).

A última Constituição promulgada no Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, introduziu, normatizou e criou parâmetros do cenário orçamentário brasileiro

⁸ GONÇALVES, 2010, p. 7-8

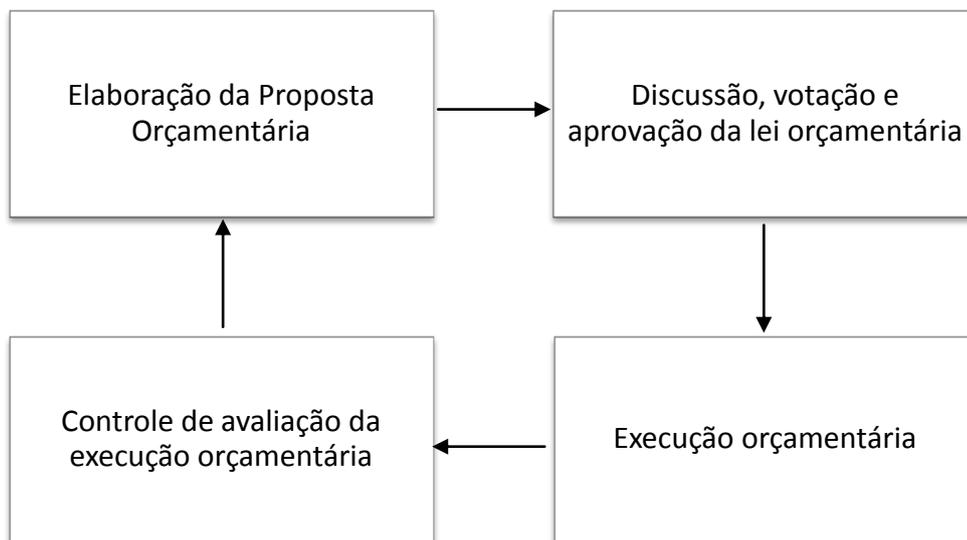
⁹ Segundo Gustavo Loyola, em O Estado de São Paulo (15/02/10), “(...) a conta movimento era o mecanismo pelo qual o Banco Central (BC) supria o Banco do Brasil (BB) de recursos que eram utilizados na expansão dos ativos consolidados do sistema bancário (em particular do próprio BB). Essa conta permitia a liberação de empréstimos e financiamentos, no interesse de programas de governo, sem que estes constassem do orçamento fiscal”.

nos dias de hoje, auxiliado pelas Leis Complementares. E é à partir desta Constituição que explanaremos o Ciclo Orçamentário Atual, nas próximas páginas.

1.2.2. O ciclo orçamentário atual

Analisando o diagrama de Giacomoni (2008), podemos observar como funciona estruturalmente o processo ou ciclo orçamentário brasileiro, atualmente:

Gráfico 2: Estrutura do ciclo orçamentário brasileiro:



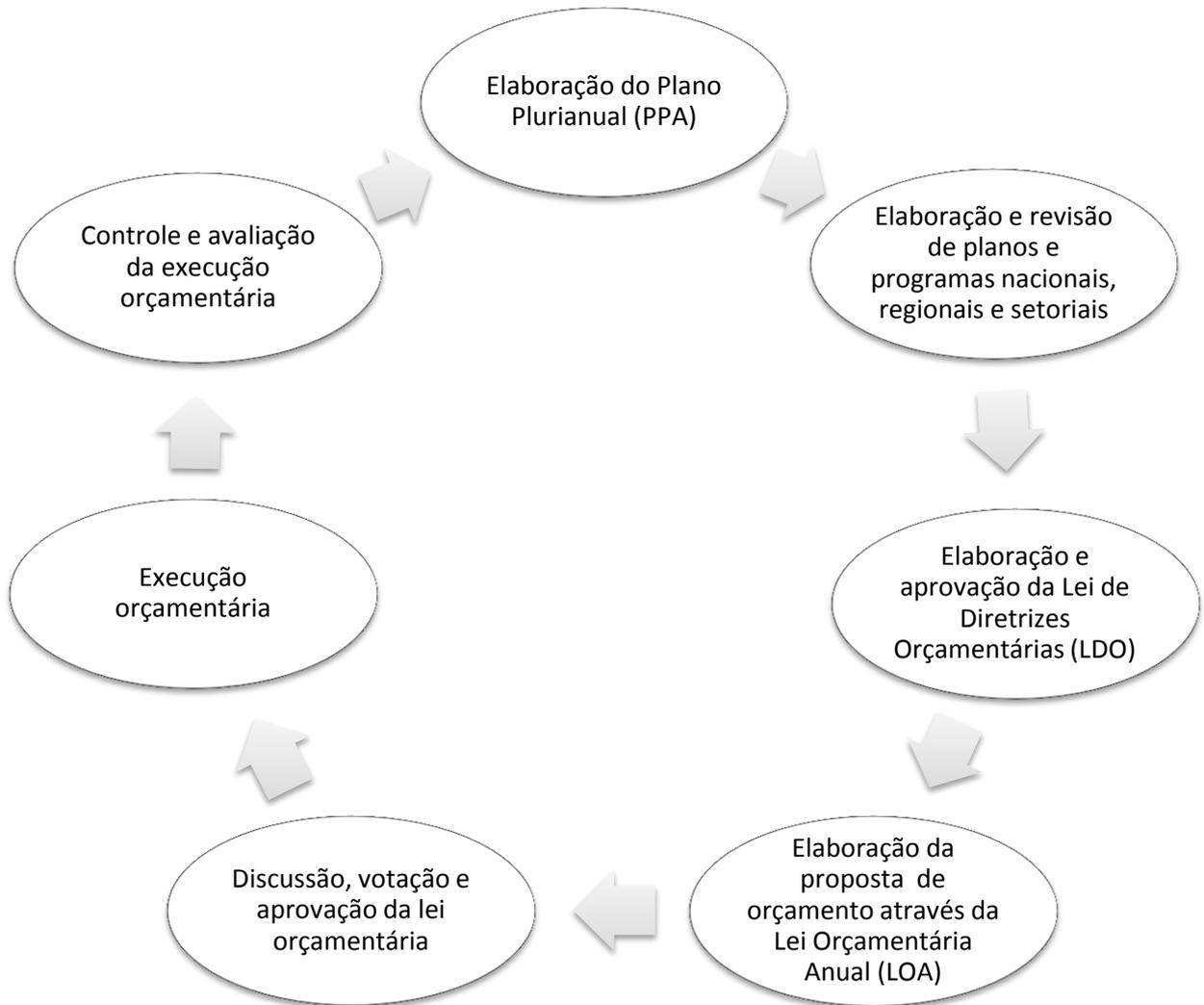
Baseado em Giacomoni (2008)

De acordo com a Constituição Federal de 1988, Seção II (Dos Orçamentos) do Capítulo II (Das Finanças Públicas), a formação legal do ciclo orçamentário é constituída por três leis cuja ação é prerrogativa do Executivo:

- **Plano Plurianual (PPA)**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Deste modo, o processo integrado de planejamento e orçamento fica assim caracterizado:

Gráfico 3: Processo de planejamento e orçamento brasileiro:



Baseado em Nóbrega (2002), Giacomoni (2008) e Gonçalves (2010)

O Plano Plurianual (PPA), de acordo com o §1º, do art 165 da Constituição, é elaborado de forma regionalizada pelo Poder Executivo de cada novo governo com a meta de identificar *as diretrizes, os objetivos e as metas administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada* para o período de quatro anos. No caso da União, o PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato e devolvido para sanção do Presidente até o dia 22 de dezembro, data de encerramento da atividade do Poder Legislativo¹⁰.

A regulamentação do PPA aconteceu 10 anos após a orientação da Constituição, através do Decreto 2.829 (29.10.1998), que estabeleceu normas para a elaboração e execução do

¹⁰ <http://ead.orcamentofederal.gov.br/>

Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Segundo o Decreto, “toda ação finalística¹¹ do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Cada programa do PPA deve conter, através de seu plano de ações: *objetivo, valor, plano de conclusão, fontes de financiamento, indicador de situação, especificação de logística, bens e serviços, regionalização do plano*, entre outros.

Além disso (segundo a Secretaria de Orçamento Federal), visando a evolução da performance gerencial da administração pública no âmbito do desenvolvimento das primazias governamentais, o Plano Plurianual deve se orientar pelos princípios de:

- **Integração de Políticas e Programas**, aperfeiçoando as técnicas administrativas e orçamentárias para a otimização de resultados da aplicação da despesa pública.
- **Convergência Territorial**, equilibrando os investimentos propostos para o período fiscal.
- **Transparência**, *publicizando* a aplicação dos recursos da União.
- **Participação social**, representando elo entre o Governo e a população para criação e aperfeiçoamento de políticas públicas.
- **Monitoramento e avaliação**, criando condições para o progresso e mensuração da qualidade e produtividade dos bens e serviços incluídos no orçamento.

A elaboração do PPA leva em conta a organização do plano de Governo do Executivo, definindo a estratégia de desenvolvimento, prioridades e a disposição do Estado para o incremento do conjunto final de compromissos com a população. Como primeira etapa, é estabelecido o norte para a formulação de políticas públicas e programas do Plano dentro de cada setor prioritário de Governo, como educação, segurança pública, saúde, entre outros. Já a segunda etapa define o papel de cada órgão responsável sobre os procedimentos legais a serem tomados para a organização da estratégia, objetivos e políticas para a realização de cada programa ou projeto a ser desenvolvido pelos órgãos. O terceiro passo é o desenvolvimento dos programas, com sua dotação estabelecida através dos referenciais monetários estabelecidos pelo orçamento no período, considerando todas as vicissitudes e potencialidades do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios.

¹¹ Segundo o parágrafo único do Art. 1º do Decreto nº 2.829, “Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade”.

A última etapa compreende a avaliação do PPA, instrumento gerencial que proporciona maior transparência, e promove uma maior acurácia nos próximos exercícios, já que deveria revelar quais acertos e erros foram promovidos. Um programa avaliado de maneira correta, não importa qual seu efeito, tem a maior chance de otimizar seus recursos, utilizando de forma mais apurada o orçamento público, caso seja mantido pelo Governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como objeto pautar a elaboração dos orçamentos. Segundo Giacomoni (2008) e Gonçalves (2010), ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) com as metas, diretrizes e objetivos estabelecidos no Plano Plurianual, “em estrita observância aos princípios do orçamento e da unidade orçamentária”¹²:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento¹³.

A primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias outorgada foi a Lei nº 7.800, de 10.07.1989¹⁴, e teve como característica principal a concatenação da lei orçamentária através de grupos de natureza da despesa. Porém, a primeira LDO que foi sancionada após o encaminhamento do projeto de Lei ao Congresso foi a de 1995.

De acordo com o princípio da anualidade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser elaborada anualmente e levada para votação no Congresso, seguindo todos os trâmites legislativos até sua aprovação¹⁵ e sanção pelo Executivo.

Segundo Nóbrega (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹⁶) aumentou a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, transformando-a em um componente de planejamento para a realização de receitas e controle

¹² GONÇALVES, 2010

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Capítulo II, Seção II.

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7800.htm

¹⁵ Segundo o Art. 57 da Constituição, § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

de gastos públicos, com o intuito de obter e manter o compenso fiscal, além de disciplinar temas orçamentários como¹⁷:

- Equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea a);
- Metas fiscais (art. 4º, § 1º);
- Riscos fiscais (art. 4º, § 3º);
- Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo trinta dias após a publicação da lei orçamentária (art. 8º);
- Critérios e forma de limitação de empenho, a serem efetivados nas hipóteses de risco de não-cumprimento das metas fiscais ou de ultrapassagem do limite da dívida consolidada (art. 4º, inciso I, alínea b).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ainda vir acompanhada dos chamados *Anexos* que a complementam e envolvem a participação de Ministérios e Secretarias do Governo. São eles:

1- *Anexo de Metas e Prioridades*: demonstra as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício, atendendo o quadro de gastos que constituem obrigação constitucional ou legal da União, funcionamento de órgãos e entidades. É de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

2- *Relação dos Quadros Orçamentários da Lei de Diretrizes Orçamentárias*: indica a relação dos quadros orçamentários consolidados que devem compor o PLDO que o Executivo encaminhará ao Poder Legislativo. É de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

3- *Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)*: Constitui a relação de informações complementares que integram os demonstrativos que o Executivo deve encaminhar ao Congresso, em até 15 dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária (PLO). É de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

4- *Anexo de Metas Fiscais*: Inclui demonstrativos de avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal - SOF e

¹⁷ <http://ead.orcamentofederal.gov.br/>

da Secretaria de Tesouro Nacional - STN), das metas anuais - em valores correntes e constantes - relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública (responsabilidade da SOF, Assessoria Econômica – ASSEC/MP e STN), da evolução do patrimônio líquido - destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (responsabilidade da STN), da projeção atuarial do RGPS - Regime Geral de Previdência Social e também da projeção atuarial dos Servidores Públicos Civis (responsabilidade do Ministério da Previdência Social), da projeção atuarial dos Servidores Públicos Militares (responsabilidade do Ministério da Defesa), da projeção atuarial da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (responsabilidade do Ministério da Previdência Social), da análise financeira do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador (responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego), do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita (responsabilidade do Ministério da Previdência Social e da Secretaria da Receita Federal) e, finalmente, da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (responsabilidade da SOF).

5- *Anexo de Riscos Fiscais*: indica a avaliação dos passivos contingentes e riscos capazes de afetar as contas públicas, indicando providências, caso necessário. É de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Assessoria Econômica (ASSEC/MP).

6- *Objetivo das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial*: indica os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como demonstra os parâmetros e as projeções para as principais variáveis e as metas de inflação. É de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Banco Central do Brasil.

A Lei Orçamentária Anual tem como objetivo efetivar as metas propostas pelo Plano Plurianual, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e em concordância com o princípio de unidade do orçamento público. De acordo com a Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

De acordo com Nóbrega (2002), Giacomoni (2008) e Gonçalves (2010), o princípio da universalidade, embora estabelecido nas Constituições de 1946, 1967, 1969 e na Lei 4.320/64, era sistematicamente desrespeitado. “Em particular, o descumprimento do princípio era praticado pela esfera federal que disciplinava importantes parcelas de receita e despesa, não na lei orçamentária, mas no denominado *orçamento monetário*”¹⁸. A Constituição de 1988 trouxe ênfase no respeito e proteção a este princípio, fazendo que a Lei Orçamentária Anual de fato demonstrasse todo o fluxo de despesas e receitas.

São de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal a coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da proposta orçamentária, abrangendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, com o apoio da Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI), bem como a parceria com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), no que diz respeito ao orçamento das estatais.

A execução orçamentária é definida através da utilização dos créditos previstos na Lei Orçamentária Anual. Uma vez publicada a Lei de Meios (no caso, a LOA), são observadas as normas de execução e programação para o exercício fiscal (descritos e normatizados através do Decreto de Execução Orçamentária e Financeira, nas Instruções Normativas e Normas de Execução e no Cronograma de Desembolso) bem como as instruções das transferências¹⁹ constitucionais, cujos itens mais importantes são:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²⁰;
- Imposto Territorial Rural (ITR);
- Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro);

¹⁸ GIACOMONI, 2008, p. 224.

¹⁹ Cabe a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) efetuar as transferências estabelecidas para os entes federados.

²⁰ Caracterizado pelo Art. 159 da Constituição de 1988, segundo “ I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (...)d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;”

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);

- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).

À partir daí executa-se o orçamento, ou seja, realizam-se as despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, “ressaltando que para que qualquer utilização de recursos públicos seja efetuada, a primeira condição é que esse gasto tenha sido legal e oficialmente previsto e autorizado pelo Poder Legislativo e que sejam seguidos à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64, isto é, 1- o empenho, 2- a liquidação e 3- o pagamento”²¹.

Segundo a Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, Art. 58: “O **empenho** de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, ou seja, é a ação do servidor público competente que cria para o órgão público a obrigação de pagamento pelo serviço ou compra. Segundo o Art. 63: “A **liquidação** da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. De acordo com os artigos 64, e 65 da mesma lei, o pagamento consiste na quitação do débito com o credor, “... é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (...) (e) só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade”²².

Durante a execução orçamentária, as dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual podem mostrar-se insuficientes para a realização de programas, ou ainda pode ocorrer alguma situação emergencial inicialmente não autorizada. Desta maneira, a Lei Orçamentária anual poderá sofrer alteração no decorrer de sua execução através de créditos adicionais, que, grosso modo, são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA.

Os créditos adicionais podem ser definidos como: *créditos suplementares* (destinados a reforçar a dotação orçamentária original), *créditos especiais* (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, devendo ter a autorização concedida através

²¹ GONÇALVES, 2010, P. 11

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm

de lei) e *créditos extraordinários* (destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, tais como estado de Guerra, calamidade, convulsão social ou comoção interna²³).

Ainda dentro da questão da execução orçamentária, previsto no artigo 36 da Lei nº 4.320/64 e no artigo 67 do Decreto nº 93.872/86, o "Restos a Pagar", ou resíduos passivos, são despesas empenhadas, mas não pagas dentro do ano fiscal correspondente. Como a Lei exige que as despesas sejam contabilizadas de acordo com o exercício a que pertençam, os resíduos passivos serão contabilizados como despesas extra-orçamentárias, já que seu pagamento será teoricamente efetuado no exercício seguinte ao da emissão da nota de empenho²⁴.

Em resumo, o Orçamento Público Brasileiro, em sua formulação legal, é composto por um conjunto de leis com periodicidade fixada constitucionalmente, com a previsão e determinação dos gastos governamentais e receitas para o exercício fiscal subsequente. Sua formulação, discussão e controle serão brevemente explicados abaixo.

1.3. Composição Política

1.3.1. Os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e o orçamento

O Estado Brasileiro é uma República Federativa, sendo sua organização político-administrativa compreendida pela União, Estados da Federação, Distrito Federal e municípios, sendo-lhes garantida autonomia, pela Constituição Federal de 1988. Esta autonomia está caracterizada no poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um daqueles entes, limitada por outras disposições constitucionais ou legais dela decorrentes.

Procurando agir em consonância com as premissas constitucionais, os desígnios administrativos foram repartidos entre a União, as Unidades Federativas e os municípios, gerando uma descentralização territorial nos níveis nacional, estadual e municipal.

²³ Constituição de 1988, Art. 167, § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

²⁴ <http://ead.orcamentofederal.gov.br/>

No âmbito administrativo, a administração pública brasileira divide-se em administração federal, estadual, distrital e municipal. Como default, a administração federal é seguida como regra geral para as administrações estaduais e municipais.

Segundo informa o manual “Gestão de Recursos Federais”, da Controladoria-Geral da União, órgão da Secretaria Federal de Controle Interno, O Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, dispôs a administração federal brasileira em direta e indireta. Através deste dispositivo legal, a administração pública deveria obedecer aos princípios de impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade, economicidade, razoabilidade, eficiência, entre outros.

Os órgãos que regem as finanças públicas brasileiras determinam os processos, métodos e princípios financeiros através dos quais os governos (nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal) realizam as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras.

Os modelos de federalismo fiscal e orçamentário são concentrados, em sua maioria, nas áreas de equalização das disparidades de renda entre as regiões; atribuição de fontes de receitas para os orçamentos dos diferentes níveis de governo; e o estabelecimento de autonomia fiscal dos governos locais, de modo a proporcionar-lhes com certo grau de autofinanciamento e, assim, a auto-suficiência.

Desta maneira, a disposição administrativa do Estado define quem são os entes públicos e seus encargos e as finanças públicas determinam a maneira como estes entes deverão organizar-se para atingir os objetivos, atuando no planejamento, execução e prestação de contas de receitas e gastos estipulados pelo orçamento público.

Visando atender a recomendação do art. 163 da Constituição de 1988, a lei complementar nº 101, sancionada em 04.05.2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal²⁵, estabeleceu a regulamentação das normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal a serem observadas pelos 3 níveis governamentais (federal, estadual e municipal), cujo § 1º constitui que:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações

²⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

A LRF demonstrou ser um avanço no que tange principalmente a atividade fiscal dos Estados e Municípios, já que fixa prazos para que os governadores e prefeitos encaminhem suas contas ao Governo Federal, tendo em vista a consolidação dos correspondentes demonstrativos contábeis, por esfera de governo e nacionalmente. Também estabelece que todos os municípios brasileiros, sem distinção, deverão obrigatoriamente enviar o RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a cada bimestre. O RREO é composto pelo balanço orçamentário e pelo demonstrativo de execução de receitas (por categoria econômica e fonte) e despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Caso a Lei de Responsabilidade Fiscal seja descumprida, poderá haver sanções tanto institucionais (através da interrupção das transferências voluntárias, por exemplo) quanto pessoais, onde o administrador público infrator poderá ser enquadrado na Lei nº 10.028 de 10 de outubro de 2000²⁶, conhecida como "Lei de Crimes".

1.3.2. Formação política do orçamento – o papel do Executivo e do Legislativo

Como já foi esclarecida anteriormente, a tarefa de elaboração e aprovação do orçamento público é exercida pelos poderes executivo e legislativo. No ciclo orçamentário, é mostrada a existência de um acúmulo de competências conferidas tanto ao executivo quanto ao legislativo, marca que distingue o orçamento em comparação perante outras áreas do poder público.

Assim, basicamente, as fases de elaboração e execução do Orçamento correspondem à autoridade executiva, enquanto que as fases de aprovação e controle correspondem ao poder legislativo.

Os artigos 70 e 75 da Constituição Federal dispõem sobre a questão do controle do orçamento, onde:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade,

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm

legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder”.

Ainda é tarefa do poder legislativo formar comissões parlamentares para estudo, avaliação e possíveis mudanças no orçamento, através de emendas a Lei Orçamentária Anual, para logo após levar a votação e aprová-la, retornando o processo ao poder executivo para sanção e execução do orçamento.

1.3.3. Comissões e Emendas

A fase de apreciação e aprovação das matérias orçamentárias é pautada na Constituição e examinada pelas normas de constituição e funcionamento dos 30 deputados e 10 senadores (com igual número de suplentes) da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)²⁷. Segundo os termos do art. 166 da Constituição de 1988, cabe a CMO:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

Sobre a composição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de acordo com a resolução nº 01/2006-CN²⁸, foram instituídos comitês permanentes para o funcionamento da CMO. São eles:

- 1- Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária - CFIS/CMO
- 2- Comitê de Avaliação da Receita - CAR/CMO
- 3- Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI/CMO
- 4- Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE/CMO

²⁷ Dispositivos direta ou indiretamente relacionados à CMO:

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html

²⁸ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html

Ainda são criados periodicamente (geralmente em caráter anual) Grupos de Trabalho destinados a acompanhamento, análise e avaliação dos comitês, casos especiais do orçamento e até mesmo da própria Comissão.

A CMO realiza audiências públicas com o intuito de levar à sociedade o debate sobre formas de aprimoramento do PPA, da LDO e da LOA, “bem como o cumprimento de suas atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira”. (Giacomoni, 2008).

De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pode receber três tipos de emendas: *receita* (que altera a estimativa da receita), *despesa* (que acresce valor às dotações do projeto de lei) e *texto* (que altera o projeto de lei ou seus anexos). Com relação à receita, podem ser apresentadas ainda emendas de *renúncia de receita*, desde que sejam apresentados mecanismos ou fontes que indiquem os recursos compensatórios necessários. Já as emendas de despesa podem ser classificadas como: *remanejamento*, *apropriação* e *cancelamento*.

A iniciativa da emenda pode ser tomada através de uma comissão, bancada estadual ou pode ser mesmo individual. As comissões poderão apresentar até quatro emendas (duas de apropriação e duas de remanejamento) caso a competência esteja restrita a uma área temática e oito emendas (quatro de apropriação e quatro de remanejamento) caso a competência esteja restrita a mais de área temática. As Mesas Diretoras do Senado e da Câmara podem apresentar até quatro emendas de apropriação e quatro de remanejamento.

As bancadas estaduais poderão apresentar entre 15 e 20 emendas de apropriação e três de remanejamento. Individualmente, cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas a PLO.

Assim caracterizada a formação do Orçamento brasileiro, no próximo capítulo veremos a problematização da Segurança Pública no Brasil e como ela adentra a agenda nacional.

CAPÍTULO 2—COMO A SEGURANÇA PÚBLICA ADENTRA A AGENDA NACIONAL

A concentração de boa parte da população em grandes conglomerados urbanos, a liberdade de pensamento, ação e movimento, o acesso à informação através de vários meios de comunicação e a multiplicidade de bens e serviços são características estruturais da vida moderna.

Estas realidades emergentes, no entanto, também potencializam problemas complexos que podem culminar com a violência e o crime. A insegurança não é só uma das principais ameaças à convivência civilizada e pacífica, mas também um desafio para a consolidação da democracia e do Estado de Direito.

Nas últimas décadas, novos atores e novos mecanismos públicos têm surgido no âmbito da prevenção à criminalidade, enquanto uma reforma geral da administração pública teve lugar, com repercussões sobre a divisão de poder entre autoridades públicas e as forças policiais. Do ponto de vista prático, o nível o qual as decisões são feitas e a maneira em que a segurança e prevenção são asseguradas foram modificadas através de marcos sociais, políticos, institucionais e, por que não dizer, orçamentários.

Para que se entenda a necessidade de um estudo sobre orçamento e gastos públicos na área de Segurança Pública, é necessário entender toda a conjuntura que envolve a temática no Brasil. Neste capítulo serão abordados os fatos, os conceitos, as mudanças conjunturais e estruturais e as instituições que estão envolvidas no processo.

2.1. Violência, crime, medo

2.1.1. Breve Histórico

Diversas teorias podem ser encontradas, inclusive entre os autores clássicos da antropologia, sociologia e ciência política, que tentam explicar como as mudanças que afetam a sociedade através dos tempos são determinantes no aspecto do crime e da segurança pública. Explicações marxistas refletem sobre as condições econômicas do tratamento das classes criminosas como um aspecto da ordem capitalista. Teorias durkheimianas destacam os efeitos desintegradores dos processos da rápida modernização em toda a sociedade²⁹. Especialistas em civilização apontam para os avanços humanitários nas práticas penais, mas estudos de

²⁹ Como o próprio Durkheim explica em “As Regras do Método Sociológico” (primeira edição em 1895).

autores como Foucault desmascararam esses esforços em termos de um aumento da intervenção e manipulação das informações sobre crime e punição³⁰.

Essas teorias explicativas sobre a criminalidade acabam situadas no contexto histórico em que foram desenvolvidas e aplicadas, de modo que as políticas criminais podem ser exploradas em relação a outros importantes desenvolvimentos sociais, tais como o crescimento do Estado-Nação e a emergência do desenvolvimento social, bem como o desenvolvimento das instituições que agem no setor de combate e prevenção ao crime, e as tensões resultantes que possam existir entre o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas (Emsley, 2007).

O crime e a violência impõem altos custos à sociedade. Estes custos atingem diversas esferas da vida social, produzindo consequências socioeconômicas, demográficas, culturais e políticas. Se por um lado a vitimização espalha o medo, alterando os hábitos de pessoas que tentam se proteger, e estimulando atitudes irracionais e agressivas, por outro lado, apresenta-se como um severo problema econômico (externalidades negativas), para as famílias, comunidades e para toda a sociedade.

Um dos mais importantes agentes de controle social na sociedade moderna é, naturalmente, o sistema de prevenção à violência. A subutilização das capacidades institucionais de prevenção pode criar um ambiente de insegurança traumático para os cidadãos. O uso excessivo de justiça criminal, por outro lado, pode resultar na ruptura ou até mesmo destruição das instituições sociais, exclusão de indivíduos de redes de intercâmbio legítimo, e desinvestimento de capital social. Encontrar o equilíbrio certo entre subutilização e excesso de zelo representa um desafio a qualquer governo.

Desde meados do século XIX até o início do século passado, aos cuidados da Guarda Nacional e de grupos paramilitares formados por cidadãos residentes na área, treinados pelo corpo militar, a segurança pública, tanto em seu caráter ostensivo quanto no preventivo -

³⁰ Segundo Zaluar (1999), “o paradigma marxista, que influenciou muito os cientistas sociais brasileiros, mostrou-se particularmente fecundo e inovador justamente na crítica feita aos ‘crimes do capital e aos dispositivos de violência do Estado’ (...) Além disso, desde o final dos anos 70, a influência da obra de Foucault (...) teria deslocado o enfoque para os ‘dispositivos que o poder tem de produzir a verdade criminal e discipliná-la’. A combinação Marx/ Foucault pode ter germinado alguns híbridos estranhos aos olhos dos que repelem o ecletismo teórico, mas teve, sem dúvida, eficácia explicativa naqueles mecanismos do poder estatal e poder disciplinar mais evidentes: a polícia e a prisão”.

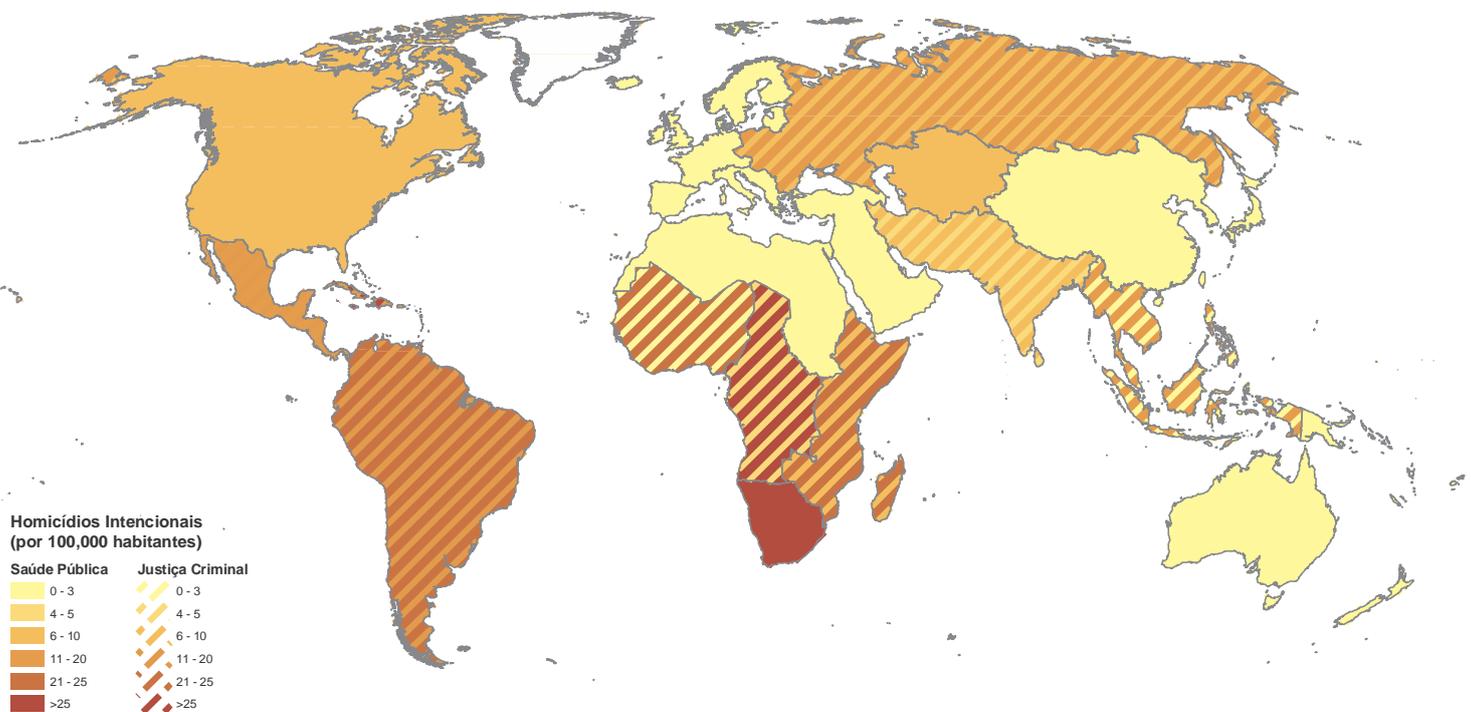
irrelevante à época (Holloway, 1997) - era dada aos cuidados da “feijoada”³¹ e os conflitos com as “maltas” e os capoeiras.

Com o passar dos tempos, o crescimento populacional, as mudanças nos padrões econômicos e sociais e outros aspectos estruturais fizeram com que a violência (termo este que é um generalizante no pensamento leigo hoje em dia para os crimes – ou atentados – contra a pessoa e em diversas vezes contra o patrimônio) crescesse em todo o mundo.

As taxas de homicídio, segundo relatório da OEA (2006), são consideradas o melhor indicador do nível de violência em todo o país. Demonstram o resultado de vários atos criminosos, incluindo assassinatos perpetrados pelo crime organizado, da violência doméstica, e de crimes comuns. As definições legais de homicídio são bastante semelhantes e permanecem estáveis ao longo do tempo, permitindo assim comparações diretas dentro e entre países.

Não obstante, esse fenômeno é mais evidente nos chamados “países em desenvolvimento”, notadamente na América Latina e África, como podemos verificar no mapa 1 :

Taxa internacional de homicídio por subregião e por duas fontes - último ano disponível



³¹ No palavreado policiaisco atual, seriam os casos de menor importância, como atrito de vizinhos, queixas contra ofensas e brigas de família.

O impacto da violência na sociedade tem sua drasticidade acentuada ao falarmos da expropriação compulsória de bens, já que isso significa a privação do cidadão, de maneira não-consentida, do direito de posse no sistema socioeconômico vigente. Hoje em dia assiste-se à banalização deste fator diante do que assombra e cria escaras no consciente coletivo: a interrupção brusca do direito universal à vida, seja por homicídio (doloso ou não) ou latrocínio. Se, conforme afirma Misse (2006), os crimes de sangue foram substituídos de maneira gradual pelos crimes contra a propriedade, hoje observa-se um retorno ao derramamento de sangue injustificável (Soares, 2006). Pior: não se retrocede ao assassinato pela honra (deixando bem claro que, de qualquer forma, não deixa de ser um homicídio), mas sim aos motivos torpes do tempo da barbárie:

Roubos a bancos, residências e ônibus, assim como os sequestros, particularmente os “sequestros relâmpagos”, também têm se tornado comuns e perigosos, em todo o país, porque, em função, também nesse caso, da disponibilidade de armas, essas práticas, que, por definição, visariam exclusivamente ao patrimônio, têm se convertido, com assustadora frequência, em crimes contra a vida – a expansão dos “roubos seguidos de morte” ou latrocínios constitui o triste retrato dessa tendência. (SOARES, 2006, p. 92)

É a barbárie que verificamos todos os dias quando acompanhamos o noticiário, em especial, no Estado do Rio de Janeiro.

A grande explosão de violência no fim dos anos 80 e início dos 90 fez com que os editoriais dos grandes veículos midiáticos abordassem cada vez mais o assunto, em suas páginas e seções policiais. E o Rio de Janeiro, com seus conflitos com o tráfico de drogas, as milícias e suas mazelas, ganha uma exposição negativa em todo o noticiário nacional e internacional.

Ao analisar o histórico criminológico das décadas comentadas acima, principalmente se verificarmos os dados da polícia e do sistema penal, fica claro que a escalada das drogas e todas as suas vicissitudes também contribuíram de maneira contundente para o aumento dos homicídios, seja por acerto de contas entre traficantes e usuários, pela disputa dos pontos de tráfico e ou pelo confronto direto com a polícia (predominante política de combate à questão à época).

Planos de segurança, intervenções das Forças Armadas, mudanças nas instituições, várias tentativas foram (e são) feitas para que o combate e a prevenção ao crime obtenham sucesso, mas, analisando apenas superficialmente alguns dados, chegamos à conclusão de que as taxas oscilam muito pouco, demonstrando que a questão da (diminuição da) violência não está necessariamente ligada ao seu enfrentamento pelo meio coercitivo.

2.1.2. Medo e criminalidade

O termo “Segurança Pública” carrega o estigma de ser sinônimo de violência, criminalidade e polícia para a população leiga no assunto (Garland, 2001). A palavra *violência*, nas grandes metrópoles brasileiras hoje em dia, tem correlação direta com crime, roubo e homicídio. Alguns autores como Sento-Sé (1997) discutem e refutam a generalização do termo, que implica, além de uma carga de juízo de valor às vezes desnecessário, foge do contexto original:

Não existe a *violência*. O que existe são fatos, que por nos causarem repulsa ou temor, por ferirem princípios morais que nos são caros, são por nós identificados como violência. Alguns deles são criminosos, mas mesmo a tentação de reduzirmos violência e crime a um denominador comum deve ser evitada. Há muitos crimes que não envolvem violência, assim como há muitas práticas violentas que não são previstas como criminosas.³²

A caracterização do impacto da criminalidade na visão da sociedade e a problemática ressaltada pela mídia como um espetáculo violento e que desafia os conceitos de civilidade e convívio social, já foi abordada por diversos autores (como Soares, 2006; Misse, 2006), bem como a representação do *medo* dentro deste mesmo espectro.

As consequências negativas da criminalidade se estendem muito além das vítimas e dos agressores. O medo do crime hoje se transforma em um dos maiores expoentes no debate sobre imaginário coletivo e segurança pública. De acordo com Hummelsheim (2010), as explicações comuns para o medo generalizado do crime podem incluir o sensacionalismo dos meios de comunicação, o uso político do medo e a intolerância pública com certas condições e grupos sociais.

Em vários estudos acadêmicos e em inúmeros debates públicos, a mídia costuma ser indicada como um dos principais fatores que afetam a percepção da criminalidade eo aumento

³² “Criminalidade, Violência e Imagens do Rio de Janeiro” in “O Mal à Brasileira”, 1997. p.138

dos níveis de medo no cidadão comum. Garland (2001) indica que o aumento no noticiário criminal leva a uma situação em que a atenção das pessoas não está exatamente concentrada no desenvolvimento estatístico dos índices de criminalidade, mas sim na opinião midiática e nas imagens de criminalidade que ela cria e transmite.

Pesquisas sobre o medo do crime e representações da mídia sobre o crime têm mostrado avanços na compreensão do fenômeno do medo em geral, como o trabalho de Barry Glassner (2000)³³. No entanto, embora pesquisas anteriores tenham constatado que vários fatores possuem uma correlação positiva, os mecanismos precisos causais para essa correlação são desconhecidos. Além disso, é presumível que a relação entre a mídia e o medo do crime não seja unidimensional, ou mecânica, mas dependa de vários fatores condicionais.

Geralmente, a população recebe informações sobre crime e violência através de determinado número de fontes, sendo os meios midiáticos uma das principais, senão a principal fonte. No entanto, não são apenas as informações recebidas que fazem a diferença na formação de opinião do leitor / ouvinte/telespectador, mas também idéias e conceitos e opiniões dos meios sobre criminalidade.

O medo produz um comportamento que pode limitar a interação social e transformar estilos de vida da população. Por exemplo, cidadãos podem começar a evitar áreas noticiadas como perigosas porque acabam enfatizando a possibilidade de se tornarem vítimas. A sensação pode ser um resultado de uma experiência pessoal ou de terceiros, mas também pode ser desencadeada por informações obtidas a partir de outras fontes, indicando as características do local ou o risco de violência, bem como a “demonização” de parte da população que habita estes locais e pode ser vista como potenciais agressores/criminosos, seja por sua classe social, seja pelo viés racial (com o inconsciente coletivo e o medo do negro), assim como Wacquant afirma:

Por todo o continente, há não apenas um agudo medo público da infecciosa criminalidade urbana, (...) como também uma intensa preocupação política com os domínios e as categorias do problema (2012).

(...) pare e pense por um momento nesta prescrição. Qual é a real hipótese de os Americanos brancos se identificarem com os condenados Afro-americanos, quando a crescente indústria cultural do medo face ao crime inflacionada pelos políticos e pelos meios de comunicação social nas últimas duas décadas transformou o “bandido negro” na encarnação viva da mutilação criminal (2009).

³³ Ver “Cultura do Medo”, 2000.

Em suma, o medo da violência pode ser visto como uma subcategoria de sentimentos mais gerais de insegurança, que são influenciados também por ameaças não relacionadas a experiências de crime. E, embora classificado desta forma por parcela dos analistas, pode ser um catalizador de radicalizações e ponto de apoio popular para posições conservadoras e discricionárias dos que estão nos poderes executivo e legislativo e possuem o comando das políticas públicas de segurança no país.

2.2. Segurança Pública – Natureza, atribuições e indicadores

2.2.1. Natureza e atribuições

O termo *segurança pública*, de uma maneira geral, compreende as atividades, interesses, equipamentos, estruturas, códigos coercitivos e autoridades de que o sistema legal, o legislador e ou o executivo tem para garantir um nível aceitável de segurança para os cidadãos de um Estado, para lidar com emergências, convulsões sociais e graves necessidades coletivas.

Alguns cientistas sociais definem o conceito legal de segurança pública como um conjunto de relações sociais normais, estabelecidas através de regulamentos, costumes e tradições que fornecem um nível suficiente de segurança pessoal dos membros da comunidade e da sociedade como um todo. Nos dicionários jurídicos, pode ser definido como um sistema de relações sociais e regras jurídicas que regem essas relações, a fim de garantir a segurança, a santidade de vida e bem estar dos cidadãos, a atividade normal do Estado e as organizações públicas, instituições e empresas.

O direito à "segurança" foi reconhecido pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789. Hoje, com o estabelecimento de competências e especificidades, a segurança pública é reconhecida como um direito fundamental e uma condição para o exercício das liberdades individuais e coletivas que o Estado tem o dever de garantir.

Além das atividades policiais, para garantir a "segurança" através do cumprimento da lei, em diversas nações, o sistema de segurança pública também está destinado ao auxílio da comunidade com relação a danos causados por acidentes e desastres naturais e climáticos, ou de qualquer outro tipo, ou pelo menos para evitar o agravamento dos danos, organizando

formas de prevenção e salvamento³⁴, formando o sistema conhecido hoje como Defesa Civil (ao menos como é conhecido no Brasil).

2.2.2. *A análise criminal e da violência e seus indicadores*

A primeira metade do século XIX testemunhou uma expansão sem precedentes na mensuração e no estudo do crime. Nesta seção será feita uma pequena contextualização do panorama da segurança pública brasileira, através de uma pequena síntese de seus principais indicadores disponíveis.

A ciência das estatísticas criminais, combinada à experiência sociológica, tem ascendência hoje para apontar o caminho para o fornecimento de fatos e regularidades em que as políticas governamentais podem ser eficientemente desenvolvidas, ao mesmo tempo em que processos diferenciais e execuções errôneas de diagnósticos, por problemas nas fontes de dados ou de planejamento, podem gerar falhas.

De qualquer modo, o crescimento do raciocínio científico levou ao nascimento da criminologia como o conhecimento especializado da criminalidade e dos criminosos, bem como seus motivadores e consequências. Neste aspecto, a criminologia poderia ser uma ciência diretamente útil à justiça criminal, através da qual diversos atores das instituições policiais e jurídicas poderiam ser treinados não somente no conhecimento e aplicação da lei, mas no *know-how* das diversas variáveis que podem compor um caso de crime.

A análise da criminalidade e violência e a integração dos resultados de pesquisas e ou análise de fontes oficiais dentro do maior corpo de conhecimento sobre a temática da segurança pública no Brasil é realizada atualmente por diversas instituições (mesmo com todas as dificuldades que serão mencionadas na sequência), como, por exemplo, o LAV-UERJ³⁵, NEV-USP³⁶, CESeC³⁷, Instituto Sangari, CRISP-UFMG³⁸, entre outros.

³⁴ Rozin (1989) afirma que a segurança pública é um sistema de relações de acordo com os regulamentos legais pelo uso de objetos de maior perigo para a sociedade, ou quando da ocorrência de condições especiais em relação a desastres naturais.

³⁵ Laboratório de Análise da Violência – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

³⁶ Núcleo de Estudos da Violência – Universidade de São Paulo

³⁷ Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Universidade Cândido Mendes

³⁸ Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Universidade Federal de Minas Gerais

Entendemos por análise da criminalidade o processo de identificar padrões e relações entre dados de crime e outras fontes de dados relevantes para priorizar e direcionar a atividade policial. De acordo com Andresen (2005), a mensuração da atividade criminal é uma necessidade para qualquer avaliação quantitativa da teoria criminológica ou mudança nas políticas de ação. Este tipo de metodologia é particularmente útil quando se comparam duas ou mais unidades espaciais correlacionadas com algum tipo de crime.

A distribuição espacial da atividade criminal em termos geográficos, tipo de criminosos e de vitimização, teoricamente, permite que os analistas façam inferências a partir de padrões de criminalidade, que podem ser usados como uma base para a alocação de recursos policiais. Sua metodologia analítica foi desenvolvida de acordo com a dependência de informações criminais para a atividade policial direta e o crescimento das tecnologias de informação, bem como a exigência para monitorar o desempenho da polícia.

Fundamentalmente, quem faz a análise criminal precisa agir como um tradutor de informação, cujo papel é analisar as informações e fornecer informações confiáveis em um formato prático e operacional; porém, há uma divisão teórica entre a análise estratégica e operacional. Embora sejam variadas as definições de cada função analítica, na maioria das vezes a visão tática se concentra na identificação dos problemas de criminalidade para direcionar respostas operacionais (que seriam representadas na prática com o reforço do policiamento ostensivo, por exemplo), ao contrário da visão estratégica, que agiria em médio - longo prazo, com uma análise mais detalhada dos problemas e suas causas para facilitar intervenções intra e intercrimonológicas, como a previsão direta do crime através de ações não ostensivas (intra) e implementação de estratégias de redução da criminalidade através de seus causadores indiretos (inter) (Cope, 2004). O que é especialmente interessante sobre esta metodologia é que muitos dos processos centrais usados para análise e gestão das informações são diretamente ou paralelamente compartilhados com métodos de investigação estabelecidos nas ciências sociais.

A implantação destes métodos, ainda segundo Andresen (2005), vem se tornando um padrão nos países anglo-saxões e em diversas nações no mundo. Porém, quando se procura estabelecer um diálogo desta natureza no Brasil, onde existe uma série de idiossincrasias conjunturais e estruturais, há de levar-se em conta todo o contexto nacional com correlação ao campo das informações. Embora possamos contar com dados históricos, sociodemográficos e econômicos mais precisos, a situação é quase inversa na maioria dos Estados da Federação com relação aos dados de violência e criminalidade, bem como a utilização dos mesmos para

a criação de políticas públicas. Diversos teóricos e pesquisadores como Cano (2005, 2009), Sento-Sé (2010), Soares (2006), entre outros, indicam a precariedade das informações e dados na área de Segurança Pública.

A natureza rudimentar dos dados inviabiliza uma administração regular das instituições, desde a coleta dos mesmos, passando pela organização, até a análise. Não existe um sistema eficiente e unificado no país, como o proposto por Luiz Eduardo Soares (2006), onde até a agência de notícias do Departamento de Polícia Federal reconheceu e noticiou:

No primeiro mandato de Lula, o secretário nacional de Segurança Pública, o sociólogo Luiz Eduardo Soares, concebeu um sistema de dados integrado entre as Polícias de todos os Estados - uma medida fundamental para coibir a criminalidade. Mas ele ficou apenas um ano no cargo e a partir do segundo mandato, quando o Ministério da Justiça foi entregue a Tarso Genro, o governo relegou para segundo plano o sistema padronizado de estatísticas criminais e passou a adotar iniciativas fundadas mais em objetivos eleitorais do que em fatores técnicos.³⁹

Esta ausência de um sistema nacional de informações, ou ao menos a falta de obrigatoriedade dos Estados em informarem, através de seus órgãos competentes, os números da violência de forma padronizada e contínua, faz com que dados importantes como sobre homicídios e crimes letais tenham como principal fonte os registros de óbito do SIM / DATASUS / Ministério da Saúde, e informações sobre crimes contra o patrimônio, por exemplo, não possuam uma série histórica ampla. Por isso que, neste estudo, utilizamos os dados do Sistema de Informações de Mortalidade para a composição das taxas de homicídio.

A série histórica sobre registros de óbito disponíveis através do SIM tem início a partir de 1980. Já os dados sobre crimes contra o patrimônio, disponibilizados pela SENASP, somente possuem dados nacionais para os anos de 2008 e 2009, fato que evidencia a precariedade das informações criminais no país.

Como elemento comparativo às taxas de homicídio nacionais, foi escolhido o Estado do Rio de Janeiro e seu principal indicador de criminalidade violenta, já que, através da violência protagonizada principalmente pelo tráfico de drogas e todo seu *ethos*, teve (e ainda tem) suas mazelas expostas constantemente pela mídia, causando a sensação de *warfare* permanente.

Quando verificamos somente o número de homicídios, podemos inferir que a percepção de um “estado de guerra” aparentemente não parece ser exagerada, principalmente

³⁹<http://www.dpf.gov.br/agencia/pf-na-midia/jornal/2012/janeiro/cortes-na-seguranca-publica> - publicado em 17/01/2012.

se compararmos com a taxa de mortes em países em guerra declarada até os dias de hoje, como o Iraque e o Afeganistão:

Tabela 2

Taxa de Homicídios por 100.000 Habitantes

Ano	Iraque	Afeganistão	Brasil
2008	29,5	9.8	26.4

Fontes: IraqBodyCount (www.iraqbodycount.org) / CIA Worldfact Book / Mapa da Violência - Brasil 2011

Apesar de estes números serem alarmantes, a verdade é que a caracterização do Rio de Janeiro como “cartão-postal do país” não traz somente o realce dos encantos de sua capital, mas também a superlativização de seus problemas, que habitam o inconsciente coletivo desde meados da década de 80.

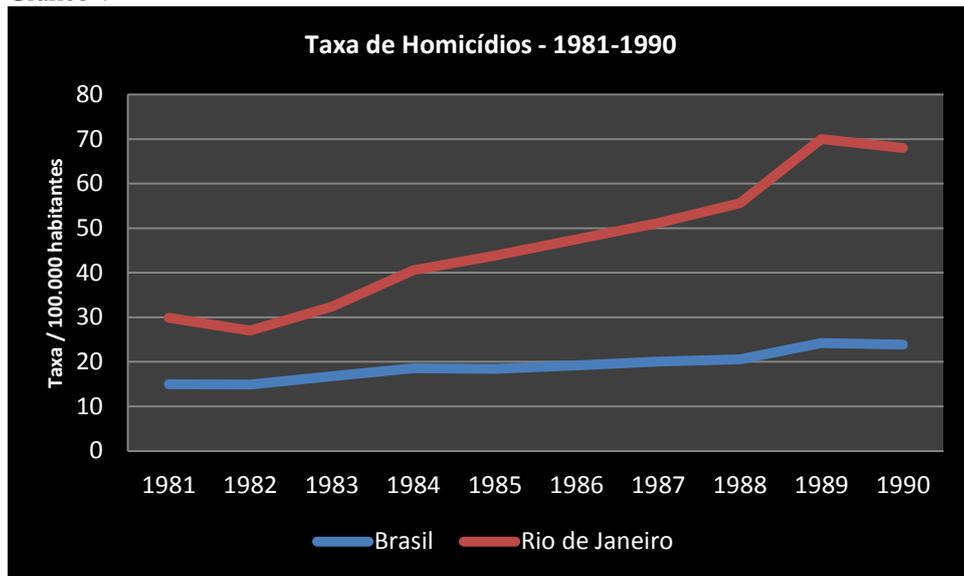
No gráfico 4 abaixo podemos analisar a taxa de homicídios para o período entre 1981 a 1990, e verificar, através dos números, a problemática supracitada nos parágrafos anteriores. O movimento crescente, é bem verdade, começa em 1982, mas tem seu ápice neste período no mesmo ano em que a inflação e a desigualdade no Brasil tiveram seus picos (1989) e o Salário Mínimo Real⁴⁰ e o PPC⁴¹ tiveram suas maiores baixas⁴². Coincidência ou não, é nesta década que começa a explosão dos crimes letais no Estado do Rio de Janeiro, com 70 homicídios a cada 100.000 habitantes, a maior taxa em 30 anos.

⁴⁰ Convertido em R\$ e obtido através da deflação do salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC do IBGE a partir de março de 1979.

⁴¹ Poder de Paridade de Compra do Salário Mínimo - representa, em US\$, o valor do preço da mesma cesta de bens nos Estados Unidos que se podia comprar com o salário mínimo no Brasil.

⁴² Dados do IPEADATA.

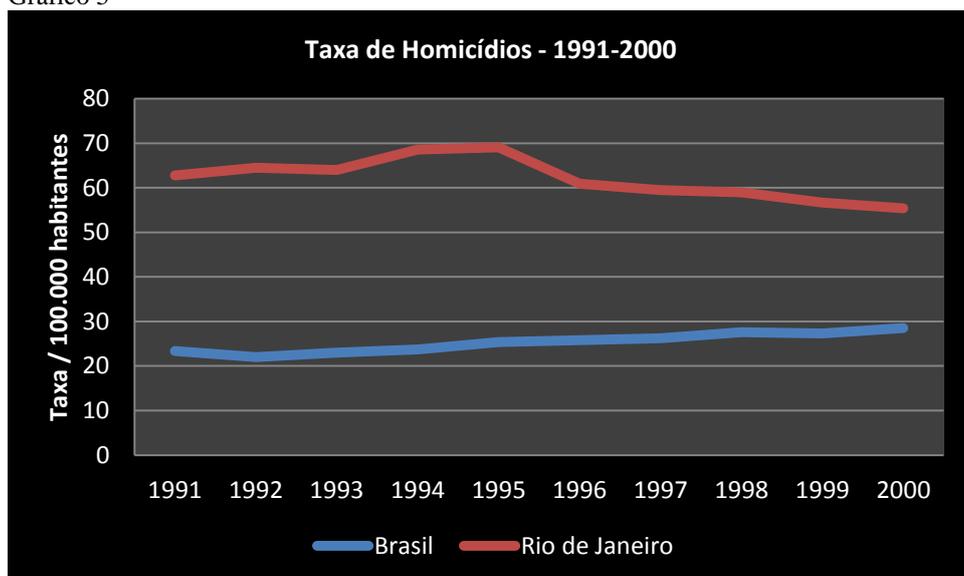
Gráfico 4



Fonte: SIM / DATASUS

No período que compreende a década de 90, o Estado do Rio de Janeiro continuou apresentando um padrão muito alto de homicídios com relação a média brasileira, onde passou a apresentar queda somente à partir do 2º ano de governo FHC (gráfico 5 abaixo). Curiosamente a taxa nacional continua a tendência de alta. De qualquer forma, quando observamos todos os indicadores sociais dos principais institutos do país, o aumento da desigualdade e dos cortes nos gastos sociais no Brasil coincide com os grandes níveis de morte violenta no país.

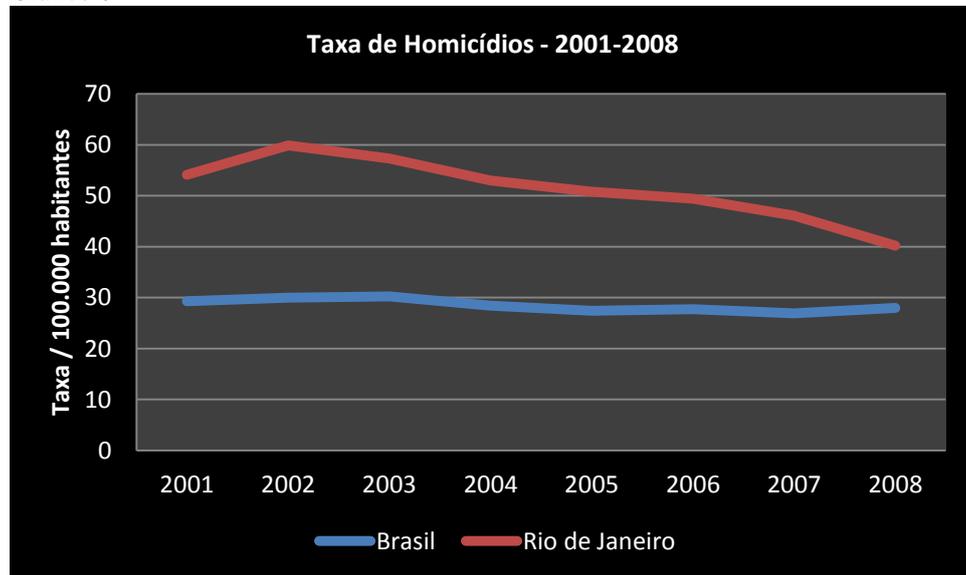
Gráfico 5



Fonte: SIM/DATASUS

No gráfico 6 (período de 2000 até 2008) , enquanto a taxa nacional de homicídios mostra uma assustadora estabilidade, o Rio de Janeiro viu um grande aumento do ano de 2001 para 2002, onde atingiu a marca de 60 homicídios para 100.000 habitantes do Estado. A partir do governo Lula, esta taxa cai até 40 homicídios, a menor em 24 anos. Todos os planos e iniciativas citados no início do capítulo provavelmente contribuíram de alguma forma para a redução da violência letal (que, mesmo assim, está acima da média nacional) no Rio de Janeiro; entretanto, a variação entre 27 e 30 homicídios a cada 100.000 habitantes mostra que ainda é preciso mais para que vidas sejam poupadas. Note-se que essa redução não foi geral. Muitos estados estão vivendo com aumentos significativos das taxas de homicídio.

Gráfico 6



Fonte: SIM/DATASUS

Cabe destacar uma dinâmica diferenciada entre estados no que diz respeito à variação das taxas de homicídios, como demonstra Waiselfisz na última edição do “Mapa da Violência” (2011). Verifica-se que a variação é negativa no Rio de Janeiro, com a queda de 28% em seu número absoluto de homicídios na década estudada (1998 – 2008) – aliás, a segunda maior queda do país, enquanto estados como Maranhão, Bahia e Pará tiveram um acréscimo substancial de 367,3%, 280,9% e 273%, respectivamente. O total brasileiro é um aumento de 19,5% nos casos de homicídio.

Coincidentemente, no período levantado por Waiselfisz, tivemos diversas mudanças sociais, políticas, institucionais e paradigmáticas que podem ter exercido influência direta ou

indireta neste recuo relativo da violência letal não só no estado do Rio de Janeiro como no território nacional.

Um expoente dentro dos maiores problemas da análise criminal no Brasil e que pode afetar qualquer estudo é o subregistro ou subnotificação de crimes, que atormentam a formação, o uso e a interpretação das estatísticas criminais, como apontam Cano e Santos (2001), Cano (2002) e Misse (2006). A subnotificação decorre de casos em que a vítima não notifica oficialmente os órgãos de segurança pública competentes sobre o crime sofrido, ou outros casos mais específicos, como desaparecimentos que, na verdade, tornar-se-iam assassinatos cujo cadáver está oculto (Cano 2005).

Essa tendência se deve a uma espécie de fatalismo decorrente de uma certa naturalização resignada quanto a recorrência de determinados crimes; à falta de confiança na polícia e nos seus recursos para fazer com que o registro tenha alguma consequência; o medo da polícia e da possibilidade de inversão do lugar de vítima para responsável ou agente passivo do crime, de que são objeto, com frequência, mulheres vitimizadas por violência física e/ou sexual, negros, homossexuais e todos aqueles que são, de algum modo, estigmatizados pela sociedade em geral; a introjeção de estigmas que possam funcionar, do ponto de vista da vítima, como justificadores da ação criminosa (também aqui podemos citar os casos de mulheres vítimas de espancamento por cônjuges, homossexuais vítimas de crimes relacionados à homofobia, negros que são objeto de racismo ou crianças que sofrem maus tratos dos pais).⁴³

Autores como Andresen (2005) e Cope (2004) também citam como um problema para a confiabilidade dos dados a influência das polícias e ou do governo sobre as estatísticas oficiais de criminalidade e violência. No Rio de Janeiro e em Minas Gerais, legisladores formularam propostas para a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito⁴⁴ para auditoria e reavaliação dos órgãos responsáveis pela coleta das informações dos Registros de Ocorrência.

As estatísticas a seguir, que informam sobre crimes não letais e sistema prisional, ainda que não comparativos com os períodos anteriormente estudados, de alguma forma nos

⁴³ Cano, 2002.

⁴⁴ <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/44742>

informa (embora vagamente, é verdade) sobre como se dá a dinâmica da criminalidade no Brasil com outras infrações à lei.

Além da violência envolvida, crimes contra o patrimônio podem deixar efeitos diversos e lançar uma cortina de fumaça sobre a vida cotidiana. É difícil compreender a dimensão e magnitude deste tipo de crime, já que a precisão e a metodologia dos sistemas de informação penal podem variar entre as nações na forma como os crimes são definidos e com que frequência as informações são atualizadas, ao contrário do que acontece com os crimes letais.

Além disso, os níveis de crimes relatados podem depender de variáveis que são temporalmente difíceis de controlar. Por exemplo, os níveis de informação dos registros, portanto, as estatísticas criminais em si, também podem ser influenciada pelo grau de confiança na polícia, a percepção de impunidade, a aceitação gradual de certos tipos de comportamento que perdem a sua conotação criminosa, e até mesmo a percepção de que os dados são usados para fins políticos (como já foi discutido em seções anteriores).

Como alternativa aos problemas com dados de crimes não-letais e contra o patrimônio, as *Pesquisas de Vitimização* são as ferramentas mais confiáveis disponíveis para compreender a situação em maior detalhe⁴⁵. No entanto, a alta exigência logística para a realização de pesquisas regulares podem inviabilizá-las.

Na tabela 3, podemos observar os (únicos) números em nível nacional para crimes não letais contra o patrimônio. São Paulo e Rio de Janeiro, as maiores cidades do país, possuem o maior número absoluto de crimes violentos não letais contra o patrimônio, segundo metodologia do FBSP.

⁴⁵ OEA (2006)

Tabela 3 – Crimes violentos não letais contra o patrimônio - Brasil (por Grupos de Estados e UF) – 2008-2009

Grupos de Estados segundo qualidade dos dados (1)	Unidades da Federação	Roubo a instituição financeira				Roubo de carga				Roubo de veículo				Roubo (outros)				Roubo (total) (2)			
		Ns. Absolutos		Taxas (3)		Ns. Absolutos		Taxas (3)		Ns. Absolutos		Taxas (3)		Ns. Absolutos		Taxas (3)		Ns. Absolutos		Taxas (3)	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Grupo 1	Distrito Federal	-	5	-	0,2	1	9	0,0	0,3	2.136	2.756	83,5	105,7	1.428	1.017	55,8	39,0	29.732	28.830	1.162,7	1.105,9
	Espírito Santo	66	36	1,9	1,0	83	9	2,4	0,3	1.640	1.788	47,5	51,3	1.705	1.029	49,4	29,5	9.687	7.410	280,5	212,5
	Goias	23	21	0,4	0,4	77	69	1,3	1,2	2.114	2.974	36,2	50,2	2.909	3.445	49,8	58,1	18.976	17.049	324,7	287,7
	Mato Grosso	19	14	0,6	0,5	13	13	0,4	0,4	1.224	1.864	41,4	62,1	1.549	1.704	52,4	56,8	9.626	13.890	325,5	462,7
	Mato Grosso do Sul	19	7	0,8	0,3	2	3	0,1	0,1	744	459	31,8	19,4	581	686	24,9	29,1	4.856	4.584	207,9	194,2
	Minas Gerais	-	-	-	-	53	61	0,3	0,3	338	263	1,7	1,3	7.498	1.815	37,8	9,1	12.131	3.284	61,1	16,4
	Paraná	-	-	-	-	-	-	-	-	6.972	7.606	65,8	71,2	29.645	30.004	279,9	280,8	36.617	37.610	345,8	351,9
	Pernambuco	29	46	0,3	0,5	127	120	1,5	1,4	6.129	5.645	70,2	64,1	-	-	-	-	56.089	49.434	642,2	561,1
	Rio de Janeiro	47	97	0,3	0,6	3.172	2.650	20,0	16,6	27.847	25.036	175,4	156,4	25.403	23.548	160,0	147,1	140.990	138.083	888,3	862,5
	Rio Grande do Sul	99	88	0,9	0,8	414	327	3,8	3,0	14.207	12.986	130,9	119,0	10.084	8.847	92,9	81,1	79.300	72.549	730,5	664,7
Santa Catarina	36	86	0,6	1,4	131	176	2,2	2,9	1.178	1.555	19,5	25,4	9.559	10.687	157,9	174,7	15.443	18.061	255,1	295,2	
São Paulo	282	253	0,7	0,6	6.653	7.775	16,2	18,8	60.895	71.844	148,5	173,6	211.032	248.993	514,6	601,7	278.862	328.865	680,0	794,7	
Grupo 2	Acre	-	...	-	...	-	...	-	...	172	...	25,3	...	746	...	109,7	...	3.053	...	448,9	...
	Alagoas	5	11	0,2	0,3	125	165	4,0	5,2	697	780	22,3	24,7	1849	2083	59,1	66,0	8.627	9.610	275,8	304,5
	Amapá	1	1	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	1.482	1.650	241,7	263,3
	Amazonas	19	9	0,6	0,2	-	-	-	-	2.416	1.817	72,3	53,5	2.413	3.984	72,2	117,4	23.059	26.039	690,2	767,4
	Bahia	92	87	0,6	0,6	237	304	1,6	2,1	7.897	8.587	54,5	58,7	9.100	10.147	62,7	69,3	65.102	64.125	448,9	438,1
	Ceará	19	13	0,2	0,2	57	159	0,7	1,9	2.782	3.086	32,9	36,1	23.212	43.470	274,7	508,6	18.577	65.989	219,8	772,0
	Maranhão	21	26	0,3	0,4	99	46	1,6	0,7	882	626	14,0	9,8	9.707	18.784	153,9	295,0	16.244	26.276	257,6	412,7
	Pará	68	113	0,9	1,5	121	236	1,7	3,2	2.570	3.024	35,1	40,7	24.859	...	339,5	...	65.131	53.231	889,6	716,3
	Paraíba	46	15	1,2	0,4	11	15	0,3	0,4	465	317	12,4	8,4	1.083	274	28,9	7,3	6.301	3.225	168,4	85,5
	Piauí	4	1	0,1	0,0	1	-	0,0	-	375	349	12,0	11,1	5.445	7.687	174,5	244,4	7.402	8.624	237,3	274,2
	Rio Grande do Norte	6	7	0,2	0,2	29	14	0,9	0,4	1.314	1.318	42,3	42,0	4.599	3.713	148,0	118,3	15.979	13.253	514,4	422,4
	Rondônia	1	4	0,1	0,3	6	4	0,4	0,3	531	653	35,6	43,4	3.279	2.684	219,5	178,5	4.390	8.036	293,9	534,3
	Roraima	-	1	-	0,2	-	1	-	0,2	35	48	8,5	11,4	657	911	159,2	216,1	727	1.018	176,1	241,5
	Sergipe	6	3	0,3	0,1	29	27	1,5	1,3	469	660	23,5	32,7	2.348	1.913	117,4	94,7	6.313	5.263	315,7	260,6
Tocantins	23	9	1,8	0,7	7	9	0,5	0,7	84	125	6,6	9,7	270	264	21,1	20,4	1.334	1.706	104,2	132,0	

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

(1) Cada grupo de qualidade especificado pela metodologia do FBSP foi desenvolvido de acordo com a solidez dos dados cruzados de diversas fontes, como as secretarias de Estado, SENASP e Ministério da Justiça.

(2) Categorias incluídas: Roubo a instituição financeira, Roubo a transeunte, Roubo em residência, Roubo a ou de veículo de transporte de valores (carro-forte), Roubo de Veículo, Roubo de carga, Roubo com restrição de liberdade da vítima, Roubo em transporte coletivo, Roubo em estabelecimento comercial ou de serviços, Outros roubos.

(3) Taxa por 100.000 habitantes.

Como mencionado anteriormente, a falta de colaboração dos Estados e de um sistema único de informações não permite que dados mais triviais estejam à disposição. A situação é extensiva ao caso de prisões. Enquanto a Polícia Federal, ao menos em números totais, informa sobre prisões realizadas no ano pela instituição, não existem informações deste tipo para todas as polícias civis e militares em todo o Brasil.

Na tabela 4, observamos o número de prisões realizadas pela Polícia Federal. É importante notar a variação nos números, o que pode indicar algum tipo de sazonalidade ou baixa influência a conjuntura socioeconômica do Brasil no período aferido:

Tabela 4 – Prisões realizadas pela Polícia Federal – 2003-2011 – Brasil

Presos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
População geral	223	703	1407	2673	2876	2475	2663	2734	2089	17843
Servidores Públicos	122	143	219	385	310	396	183	124	261	2143
Policiais Federais	39	9	9	11	15	7	4	5	4	103
Total	384	855	1635	3069	3201	2878	2850	2863	2354	20089

Fonte: Departamento de Polícia Federal

Já com relação aos dados dos internos nos sistema penal brasileiro, condenados ou não, vemos abaixo que na última década o número de presos duplicou. Resultado das mudanças e das novas políticas de segurança?

Tabela 5 – População Carcerária Total – 2001-2010 – Brasil

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total de Presos	233.859	239.345	308.304	336.358	361.402	401.236	422.590	451.429	473.626	496.251

Fonte: DEPEN / Ministério da Justiça

O papel do diagnóstico, que deveria ser não só uma prioridade para o combate às raízes da criminalidade no Brasil, mas sim um dos pilares para o desenvolvimento de qualquer política pública no país, é cada vez mais realizado pelas mãos de instituições acadêmicas e órgãos independentes de pesquisa do que pelo próprio Governo Federal ou pelos Estados, através do Ministério da Justiça ou de suas secretarias constitucionalmente responsáveis. Sem informações consistentes, confiáveis e com um intervalo temporal cientificamente relevante, não pode haver uma política eficaz, eficiente e efetiva, que cubra as demandas dos cidadãos, identifique prioridades, oriente a alocação dos recursos destinados a segurança pública e defina metas mais ligadas ao princípio da *policy* e não exclusivamente das *politics*.

Ao mesmo tempo em que observamos que o país nos últimos anos tem se mostrado cada vez mais sólido com relação ao combate a injustiça social⁴⁶, verificamos que os índices de criminalidade e violência continuam altos. O que corrobora o pensamento de Beato (2006), Soares (2005, 2006), Sento-Sé (2004, 2005, 2007), que alerta para o perigo do reducionismo no fator gerador da violência no país, onde somente o prélio contra pobreza pode não representar a chave principal para este flagelo.

A desigualdade social pode vir a ser um fator estruturante da violência na medida em que a mesma contribui para a desestruturação familiar e comunitária e pode ser composta pela falta de oportunidades de educação e emprego formal, que acaba fazendo com que a parcela da população que se encontra nesta situação seja uma potencial reprodutora de comportamento que vai de encontro ao desrespeito aos códigos coercitivos que regem a sociabilidade e a civilidade, fazendo com que situações absolutamente contornáveis transformem-se em problemas muito mais sérios no ponto de vista administrativo e político.

O modo com que a segurança pública era encarada no país pelos três entes federativos, nas últimas décadas, de certa forma, pode também ser considerado como contribuição não para a geração da criminalidade, mas pela ineficiência ao seu combate.

Um dos fatores para que possamos entender o processo que culminou na conjuntura atual da administração da segurança pública no país é a análise de como ela era empreendida no passado (até de fato) recente no Brasil, principalmente no âmbito institucional, executivo e orçamentário. Na seqüência deste capítulo verificaremos estas variáveis.

⁴⁶ Lavinás (2011) atesta o êxito das políticas sociais recentes no Brasil, principalmente à partir do Governo Lula.

2.3. Mudanças Institucionais

2.3.1. A herança do Período Militar para a Segurança Pública brasileira

Diversas pesquisas e publicações, dentre as quais de Cano (1997 e 1999), indicam que, desde o retorno à democracia, os índices de letalidade e tortura que as polícias brasileiras praticam contra seus concidadãos aumentaram substancialmente nas maiores metrópoles brasileiras, fato que evidencia o uso excessivo da força e, portanto, o abuso dos direitos fundamentais do cidadão.

Autores como Cerqueira (1996), Sento-Sé e Ribeiro (2004) e Wacquant (2008) apontam que esta práxis empreendida pelos órgãos de segurança, caracterizada pela violência que ironicamente deveriam combater, também fazem parte da herança dos chamados “anos de chumbo”, caracterizados pela presença dos militares nos cargos do Poder Executivo brasileiro, e que teve influência direta tanto na área operacional quanto na administrativa.

O governo militar brasileiro, institucionalizado após do golpe de 1964, teve como uma de suas prioridades a repressão, perseguição e punição de seus supostos inimigos ideológicos, embora a prática também tenha sido executada na Era Vargas e seu Estado Novo (Rose, 2000). Como artifício legal, a Lei de Segurança Nacional de 1953, com artigos que proibiam a violência contra o Estado ou a ordem social e política; ódio entre raças, religiões e classes foi acionada nos primeiros anos, logo recebendo adendos subseqüentes, como os Atos Institucionais.

O controle militar no país, no entanto, não era exclusividade brasileira. O panorama latinoamericano nos anos 60 floresceu sob a égide da intensa mobilização política e conflitos, bem como grandes mudanças estruturais. O triunfo da Revolução Cubana (1959), propagação de movimentos de guerrilha (início dos anos 1970), o desenvolvimento de movimentos sociais urbanos, o surgimento de novo intelectual e a crescente visibilidade da região na política mundial mudaram os contornos de história latino-americana onde, inseridos no contexto da Guerra Fria, recebeu influência direta e apoio dos Estados Unidos da América para a instauração de regimes militares que, ao contrário de presidentes como Salvador Allende (Chile – mandato entre 1970 e 1973), não flertavam com a proposta socialista.

Em geral, os regimes militares latinoamericanos tiveram uma forma distinta de trabalhar, apesar de todos terem expurgado presos políticos ao exílio. No Chile, houve perseguições e execuções nos estádios de futebol (como no Estádio Nacional de Santiago) e

detenções em campos de prisioneiros distantes. O Uruguai seguiu uma política de categorização burocrática, segurando mais o “subversivo” na prisão, mas exilando e matando um número muito menor, embora promovesse a perseguição trocada, investigando e pressionando egressos de outras nacionalidades. Os ditadores argentinos aperfeiçoaram as técnicas de desaparecimento, prendendo e torturando milhares antes de despejar seus corpos no oceano, nos conhecidos “vãos da morte” (Dinges, 2004).

As práticas ditatoriais de perseguição, detenção, interrogatório, tortura e execução extrajudicial não se aplicavam somente aos chamados subversores da ordem. No Brasil, os órgãos de repressão das Forças Armadas cooptaram as polícias estaduais, sendo assim, capazes de expandir o alcance de suas operações. Segundo Sento-Sé e Ribeiro (2004):

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

Ambas as forças policiais começaram a incorporar as ferramentas de repressão aos subversivos não somente com relação aos suspeitos de crimes políticos, mas também com cidadãos que eram suspeitos de crimes comuns, principalmente os cidadãos de classes mais baixas.

Hoje, a tortura também continua a ser uma prática policial "generalizada e sistemática" em relação aos suspeitos de crimes e os presos, de acordo com o Comitê das Nações Unidas sobre a Tortura. Embora o Itamaraty tenha contribuído para a elaboração da Convenção da ONU Contra a Tortura em 1985, o Brasil não tinha apresentado seu primeiro relatório ao Comitê até 2001, um atraso de mais de 15 anos.

Antecipando-se à transição para a democracia e um governo civil, o governo militar no Brasil, aprovou uma lei de anistia preventiva em 1979, que previa anistia “ampla, geral e irrestrita” para os exilados e acusados de crimes. O regime militar, em um último momento antes da aprovação, inseriu uma cláusula que estendia a cobertura para os agentes do Estado. Permitir esta inclusão foi o preço que a oposição teve de pagar, a fim de fazer avançar a transição para a democracia.

A grande questão é que a falta de punição para quem, em nome do Estado, perseguiu, torturou e matou, também contribuiu para a legitimação espúria deste *modus operandi* das polícias brasileiras e, por tabela, de todo um sistema de segurança pública, que, operacionalmente, era principalmente baseado no policiamento ostensivo (apesar da existência das polícias civis, ligadas a investigação). Era, segundo Wacquant (2008), a remilitarização dos procedimentos que acabava perpetuando os piores abusos da ditadura militar no país na área operacional.

2.3.2. A Constituição de 1988 e a Segurança Pública – Descentralização e o papel do Governo Federal e dos Estados

Ao menos pelas últimas três décadas, uma onda de descentralização política, fiscal e administrativa surgiu com força entre as nações. Na zona latino-americana, muitos dos países que foram descentralizados também sofreram transformações significativas. Podemos citar como exemplos mais emblemáticos a situação do México, que testemunhou uma renovação do federalismo na década de 1990, ou do Brasil, onde a Constituição de 1988 proporcionou um nível de autonomia dos estados até então sem precedentes (Rodriguez-Pose e Ezcurra, 2010).

Para caracterizar estas mudanças institucionais, podemos afirmar que a descentralização política visa dar aos cidadãos ou seus representantes eleitos mais poder na tomada de decisão pública. Ela é frequentemente associada com o pluralismo político e o governo representativo, reforçando a democratização, proporcionando aos cidadãos, ou os seus representantes, mais influência na formulação e implementação das políticas públicas.

A descentralização fiscal mesma pode caracterizar-se pelo auto-financiamento ou de recuperação de custos, expansão de receitas locais (através de propriedade ou impostos) ou encargos indiretos; pelas transferências intergovernamentais que mudam as receitas gerais dos impostos recolhidos pelo governo central para governos locais e pela autorização de endividamento municipal.

Já a descentralização administrativa visa redistribuir responsabilidade, autoridade e recursos financeiros para a prestação de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo. É a transferência da responsabilidade pelo planejamento, financiamento e gestão de determinadas funções públicas do governo central e as suas agências para as agências

governamentais, unidades subordinadas, autoridades públicas ou empresas, autoridades regionais ou funcionais.

O Brasil é uma *república federativa*, e, segundo Abrucio e Samuels (2000), a estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado, lidando com a organização político territorial do poder e mantendo a estrutura nacional na qual há um compartilhamento não-piramidal da soberania, característica de um estado descentralizado. A Constituição brasileira de 1988 reforçou a idéia de descentralização financeira, social e política, trazendo uma maior autonomia para os estados da federação. Neste imbróglgio federativo, as receitas que a União detinha foram reduzidas frente a uma elevação da participação dos Estados e Municípios, bem como o crescimento das atribuições do Legislativo frente ao Executivo, o que, por sua vez, fortaleceu a representação dos Estados no contexto político nacional, acentuando ainda mais a idéia de independência e autonomia.

Bem mais do que isso, a Constituição ampliou a estadualização e municipalização de deveres governamentais como saúde, educação e estabeleceu quem deveria primordialmente cuidar da segurança pública, no caso os estados da federação:

Art. 144. 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(...)⁴⁷

Com isso, mais do que a responsabilidade da formulação das ações, a maior parte do orçamento estadual para a Segurança Pública deveria provir dos próprios Estados, gerando distorções que veremos no Capítulo 3 deste estudo. Mas o que mais surpreende é que, da mesma forma em que a Constituição de 1988 é conhecida pelo seu caráter cidadão, reserva apenas um pequeno capítulo para a questão da segurança, onde limita-se a instituir os órgãos (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal - órgãos permanentes, organizados e mantidos pela União; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpo de Bombeiros - forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; Guardas Municipais – opcionais dos municípios) e informar suas áreas de atuação e atributos.

⁴⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Capítulo III - Da segurança pública

Mesmo que o Governo Federal ainda mantenha ascendência sobre a temática da justiça (já que o Código Penal e a Lei de Execuções Penais são os mesmos para todos os Estados da Federação⁴⁸) e delimite as competências dos órgãos de segurança pública através da Constituição, a autonomia dada aos estados acabou desenvolvendo uma despadronização na política de segurança pública, com diversos planos e ações de combate ao crime, gerando um desequilíbrio e, conseqüentemente, esvaziando uma política única de segurança pública nacional, como afirma Grossi de Souza (2004):

Justamente nesse ponto reside a maior dificuldade de implementação de uma política única de segurança pública. (...) os Estados e Municípios formularam seus planos de segurança e os submeteram à apreciação do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça. O problema é que a constituição do Fundo não trouxe consigo obrigações ou condicionantes que não fossem o respeito estrito aos aspectos legalistas, como por exemplo, a instituição nos Estados de uma política única de segurança, o que, por sua vez, só veio a reforçar a ideia de autonomia que os Estados historicamente detêm. (p.13)

Segundo Costa e Grossi (2007), isso também se deve à relação estreita entre as forças de segurança pública e a estrutura federativa. “O grau de autonomia das unidades federativas depende da forma como será exercido o monopólio da violência legítima naquele território. Nas federações que conferem alto grau de autonomia às subunidades nacionais, estas, via de regra, organizam e estruturam suas próprias forças policiais” (p.19).

Levando-se em conta o que acontece no território brasileiro, estas unidades subnacionais – os Estados da Federação - acabam planejando e executando a política estadual de segurança de acordo com os interesses políticos (mais ligados a *politics*). Um caso emblemático de *politics x policies* é do ex-Secretário Nacional de Segurança Pública e ex Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares. Na Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, implementou diversas ações baseadas em princípios das *policies*, principalmente investindo na prevenção da criminalidade, não somente com ações táticas, mas também privilegiando o diálogo com setores da sociedade que até então não somente eram invisíveis socialmente, como também se transformavam nos principais atores (e, por conseqüência, também nas maiores vítimas) das mazelas da criminalidade do Rio de Janeiro.

⁴⁸ Ao contrário dos Estados Unidos da América, por exemplo, onde podem existir leis penais específicas e exclusivas para cada estado.

Sua atuação como gestor, que teve como pontos chaves a criação das Delegacias Legais, a fundação do ISP – Instituto de Segurança Pública, a implantação dos GPAES (embriões das atuais UPPs) e os Mutirões da Paz, deveria ter sido contabilizada como uma vitória do governo. Mas o secretário acabou sendo exonerado por ir de encontro aos interesses de aliados políticos do então governador Anthony Garotinho, que a esta altura de seu mandato já se encontrava planejando sua candidatura presidencial⁴⁹. O Rio de Janeiro lançava a semente da integração entre os níveis de governo, mas ainda não colherias os frutos.

De volta à análise do contexto dado antes do exemplo, baseando-se na interpretação constitucional, o fato de que a Segurança Pública era papel dos estados, ficava a atuação, salvo exceções, marcada principalmente por políticas de enfrentamento, manutenção das polícias e na logística que a tarefa exigia. Com a escalada da violência em números e no imaginário coletivo, a questão da Segurança começou a ser abordada de uma maneira mais incisiva pelo Governo Federal. Um dos expoentes mais relevantes desse processo, intensificado nos últimos anos, foi um deslocamento do conceito de Segurança Pública (Sento-Sé, 2004), que se traduziu, entre outros elementos, em uma série de redefinições dos papéis de diferentes atores e de suas respectivas abordagens no campo da segurança.

Ao abordar este deslocamento conceitual, diversos autores destacaram uma preocupação maior com as questões e problemáticas relacionadas à Segurança Pública por parte de atores como o Governo Federal e os governos municipais, tradicionalmente alheios às questões da segurança. O reconhecimento paulatino da complexidade do campo, e da notória incapacidade de ações isoladas dos estados e das polícias, bem como das políticas, quase exclusivamente repressivas e reativas, para resolver os diversos problemas da área, levou tais atores a colocarem em pauta, pensar e trabalhar ações e soluções para lidar com a questão, cada qual dentro de suas próprias especificidades (Sento-Sé & Ribeiro, 2004; Kahn & Zanetic, 2005; Soares, 2007).

No que tange ao Governo Federal, este intensificou suas ações no campo a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1998. Inicialmente, o Governo Federal procurou agir basicamente através do financiamento de projetos e ações dos estados, da definição de um primeiro esboço do que se poderia chamar de uma Política Nacional de Segurança Pública, e na articulação com estados e municípios. Os expoentes mais característicos desta forma de atuação foram a elaboração do primeiro Plano Nacional de

⁴⁹ Fato narrado no livro “Segurança tem Saída” (2006), do próprio Luiz Eduardo Soares.

Segurança Pública (PNSP), em 2000, e a criação, no mesmo ano do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Ainda em 2000, no âmbito do PNSP, foi lançado o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS). Vinculado diretamente ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Este plano foi a primeira iniciativa federal voltada para a prevenção da violência.

O PIAPS, cujo objetivo era promover a prevenção da violência através da articulação e o fortalecimento mútuo de políticas, programas e projetos sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, tinha como público-alvo crianças, adolescentes e jovens entre nove e vinte e quatro anos, e suas respectivas famílias. Em termos de abrangência geográfica, o plano atuou nas quatro Regiões Metropolitanas com maiores taxas de homicídio: São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife.

Sem recursos próprios, o plano buscava promover e articular ações entre diversos ministérios e agências federais, além de estados e municípios. Além disso, negociava recursos e projetos federais diretamente com as demais esferas do poder executivo. Priorizando o fortalecimento de prefeituras, bem como parcerias com associações comunitárias e grupos locais, o Governo Federal reconhecia claramente a importância dos poderes locais na prevenção da criminalidade (Sento-Sé & Ribeiro, 2004; Kahn e Zanetic, 2005; Cano e Ribeiro, 2007; Soares, 2007).

Segundo Sento-Sé (2004) e Soares (2007), as movimentações no campo da Segurança Pública inauguradas no governo FHC, embora tímidas, constituíram um marco na direção de uma concepção de segurança mais qualificada e compatível com um novo contexto democrático, em detrimento da indiferença e do imobilismo que garantiam historicamente a continuidade das práticas tradicionais na gestão da segurança.

Quatro anos após o fim do PIAPS, abandonado em 2003 com a entrada do novo governo, o Pronasci representa mais um, entre os sucessivos e recentes esforços pelo estabelecimento de uma política nacional de Segurança Pública consistente. Segundo Soares (2007), o Pronasci, incorporou parcialmente elementos que já estavam presentes, de modo embrionário no PNSP, do governo FHC (inclusive no que tange ao PIAPS), bem como do segundo PNSP, produzido no primeiro governo Lula, o que mostra que tem havido certa continuidade entre as iniciativas dos diferentes governos.

Neste percurso de avanços, retrocessos e interrupções de planos e programas nacionais, rumo ao estabelecimento de uma Política Nacional de Segurança Pública, uma realidade infelizmente constatada é a quase inexistência de uma avaliação mais ampla da importância do orçamento federal, estadual e municipal, tanto por parte da administração governamental, quanto de estudiosos na área. Entre as razões para esse déficit estão a ausência de dados confiáveis e regularmente produzidos, a ausência de uma cultura de avaliação e a complexidade das intervenções e das dinâmicas nas quais elas pretendem impactar, entre outras.

2.3.3. A dissociação entre Defesa e Segurança Pública – O marco orçamentário torna-se marco institucional

As transformações que o país sofreu nas últimas décadas não alteraram somente o panorama político, mas todo o contexto socioeconômico. Ajudaram a redefinir uma política de prioridades não somente no pacto social, bem como as estratégias e planejamento da ação do Estado. Isso inclui como o governo federal passou a reconhecer a Segurança Pública como uma questão prioritária e a alocação de recursos para repasses e investimentos no setor.

Até o ano 2000, a classificação orçamentária da Segurança Pública ainda representava o *status quo* herdado do regime militar, enquadrada em “Defesa Nacional e Segurança Pública”, definida pela Lei nº 4.320, de 17/03/1964 e implantada através da portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, da então Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Souza, 2004). Em 29/10/1998, foi editado o decreto nº2.829, cuja finalidade era a normatização de regras para a elaboração do PPA – Plano Plurianual 2000-2003 e - a revisão da classificação funcional-programática estabelecida pela portaria de 1974. Esse fato foi consumado com a portaria nº 42, trazendo dois fatores importantíssimos para nossa análise: a criação da função orçamentária Segurança Pública e a obrigatoriedade de os Estados informarem seus dispêndios de acordo com o padrão nacional estabelecido.

Tabela 6 – Classificação Programática

Classificação Funcional-Programática utilizada até 1999 – Portaria nº 09, de 28.01.1974		Classificação Funcional-Programática utilizada a partir de 2000 – Portaria nº 422, de 14/04/1999	
Função	Subfunção	Função	Subfunção
06 – Defesa Nacional e Segurança Pública	026 – Defesa Aérea	06 – Segurança Pública	181 – Policiamento
	027 – Defesa Naval		182 – Defesa Civil
	028 – Defesa Terrestre		183 – Informação e Inteligência
	029 – Serviços de Informações		
	030 – Segurança Pública		14 – Direitos da Cidadania ⁵⁰

Fonte: Secretaria de Planejamento; Souza, 2004

A caracterização da mudança orçamentária como um marco na abordagem do Governo Federal fica clara na tabela 7 abaixo, que apresenta os principais programas desenvolvidos pelo Governo através do Ministério da Justiça, na área de Segurança Pública, nos períodos de 1995 a 1999, e após a dissociação Defesa Nacional / Segurança Pública, de 2000 a 2002:

Tabela 7

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

⁵⁰ O orçamento da União com o Sistema Penal, que fazia parte da subfunção 030 – Segurança Pública até 1999, foi agregado a função 14 – Direitos da Cidadania.

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

Fonte: Sento-Sé e Ribeiro (2004)

Nota-se que as mudanças não se limitaram somente a natureza das rubricas que faziam parte da subfunção Segurança Pública. Em 2000, finalmente como uma função orçamentária independente, diversas atividades e funções de suma importância surgem não só como política pública oficial, mas também são dotadas de orçamento próprio. E também as especificações para cada função orçamentária, no caso, como podemos observar, “policiamento” e “inteligência”, obrigam o gestor a destinar o valor proposto para as áreas, uma vitória contra o uso indiscriminado ou o desvio das verbas para outras funções.

Sento-Sé e Ribeiro, em seminal artigo de 2004, resumem o impacto destas mudanças:

Sinteticamente, da análise comparativa entre as variáveis que compõem as peças orçamentárias de 1995 a 1999 e aquelas referentes aos últimos 3 anos de governo FHC, deve-se destacar quatro pontos: a dissociação da função segurança pública da função segurança nacional, as alterações conceituais das rubricas que compõem a primeira, a importância da inclusão das variáveis (combate ao) crime organizado e (programa) nacional antidrogas e, finalmente, a inclusão da rubrica inteligência e informação na função segurança pública. Esses quatro pontos caracterizam, ao nosso ver, uma alteração mais profunda na abordagem da questão da segurança. Alteração esta da qual eles são uma espécie de reflexo.⁵¹

⁵¹ Segurança pública: enfim, na agenda federal *in* “A era FHC e o Governo Lula; transição?”, INESC, 2004

2.4. Formação de uma agenda nacional na área de Segurança Pública

2.4.1. O papel do Ministério da Justiça

A origem do Ministério da Justiça, de acordo com Sá Netto (2011), provém das Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, através da lei de 23 de agosto de 1821, criando a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça (desmembrada da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino). Em 03 de julho de 1822, o então Príncipe Regente D. Pedro, através do Decreto de 3 de julho de 1822 (ou seja, antes da independência brasileira), referendado por José Bonifácio de Andrada e Silva, criou a Secretaria brasileira, que tinha como principais atribuições o gerenciamento da justiça criminal e civil; a operacionalização das nomeações dos lugares da magistratura, empregos e ofícios sob jurisdição; a relação com os negócios eclesiásticos; a inspeção e gerenciamento das prisões e tudo o que dizia respeito à Segurança Pública no país.

A Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça sofreu diversas reformas e alterações em sua organicidade e atribuições, até que foi extinta através do decreto de 30 de outubro de 1891, que, em razão da mudança para o regime político republicano, reestruturou os serviços da administração federal e instituiu seu sucessor, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Sá Netto, 2011).

Em 25 de fevereiro de 1967 foi promulgado o Decreto-Lei Nº 200, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Este decreto criou o Ministério da Justiça⁵², que tinha como atribuições iniciais:

- I. Ordem jurídica, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, garantias constitucionais.
- II. Segurança interna. Polícia Federal.
- III. Administração penitenciária.
- IV. Ministério Público.

⁵² Desde seu órgão embrionário, o MJ teve, ao todo, 95 Ministros dos Negócios da Justiça (1822 a 1892), 82 Ministros de Estado e Justiça e Negócios Interiores (1892 a 1967) e 32 Ministros de Estado da Justiça (1967-...). O atual ministro, José Eduardo Cardozo, é Mestre em direito, advogado e procurador do município de São Paulo desde 1982. Foi nomeado Secretário de Governo da Prefeitura de São Paulo, na administração Luiza Erundina, aos 28 anos, e Deputado Federal em 2002 e 2006. Desde 2008 é Secretário Geral do Partido dos Trabalhadores (PT).

V. Documentação, publicação e arquivo dos atos oficiais.⁵³

A atual estrutura regimental do Ministério da Justiça foi estabelecida recentemente, através do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, levando em conta as mudanças históricas, sociais e institucionais (citadas nas seções anteriores deste estudo) que o país atravessou, caracterizando seu papel e instituindo a missão do órgão da administração direta, que é garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública através de uma ação conjunta entre o Estado e a sociedade, atualizando suas funções e atribuições de acordo com a nova ordem social no país:

- I. Defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- II. Política judiciária;
- III. Direitos dos índios;
- IV. Entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;
- V. Defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor;
- VI. Planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional;
- VII. Nacionalidade, imigração e estrangeiros;
- VIII. Ouvidoria-geral dos índios e do consumidor;
- IX. Ouvidoria das polícias federais;
- X. Assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados em lei;
- XI. Defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal indireta;
- XII. Articulação, integração e proposição das ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;
- XIII. Coordenação e implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo; e
- XIV. Prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional.
- XV. Política nacional de arquivos

⁵³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

XVI. Assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério.⁵⁴

Como uma instituição da administração direta federal, o Ministério da Justiça subdivide-se em:

I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: têm como função assistir ao Ministro de Estado em sua representação política e social; coordenar e desenvolver as atividades concernentes à relação do Ministério com o Congresso Nacional e assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica, como a coordenação dos órgãos jurídicos dos órgãos autônomos e das entidades vinculadas ao Ministério.

Chefia de Gabinete do Ministro

Comissão de Anistia⁵⁵

Consultoria Jurídica

Secretaria-Executiva

II - Órgãos específicos singulares:

Arquivo Nacional

Defensoria Pública da União

Departamento de Polícia Federal

Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Departamento Penitenciário Nacional

Secretaria de Assuntos Legislativos

Secretaria de Direito Econômico

Secretaria de Reforma do Judiciário

Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

Secretaria Nacional de Justiça

Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

⁵⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm

⁵⁵ A Comissão de Anistia foi criada através das normas promulgadas na Lei nº 10.559

(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10559.htm) e teve suas competências estabelecidas pelo Decreto nº 6.061, Anexo I.

Secretaria Nacional de Segurança Pública

III - Órgãos colegiados: órgãos com representação do Governo e da sociedade civil organizada. É papel dos Conselhos a promoção da articulação entre o poder público e a sociedade, objetivando a implementação de políticas públicas.

Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - CFDD

Conselho Nacional de Arquivos - Conarq

Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual - CNCP

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP

Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - Conad

Conselho Nacional de Segurança Pública - Conasp

IV - Entidades vinculadas:

***Autorquia:* Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

***Fundação:* Fundação Nacional do Índio – Funai**

A seguir, veremos como se dá a formação do órgão Ministério da Justiça responsável pela Segurança Pública no Brasil, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e seu papel na construção de uma política nacional.

2.4.2. Da SEPLANSEG a SENASP

No órgão *teoricamente* responsável pela gestão direta das verbas de Segurança Pública, a saber, o Ministério da Justiça, a questão da segurança pública obteve um foco maior a partir de 1995, com a criação da SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada na atual SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

A Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública foi criada através da Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995, que seria transformada na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, no mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em sua fase inicial, três departamentos faziam parte da SEPLANSEG: o Departamento de Entorpecentes (que migrou para a Secretaria Nacional Anti-Drogas, de acordo com a Lei nº 9.649, e se transformou na Subsecretaria de Prevenção e Recuperação); o DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), que passou a ser subordinado à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, através do Decreto nº 2.351, e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, que da mesma forma foi para o controle do Secretário Executivo do Ministério da Justiça, através do Decreto nº 2.802, de 13/10/1998.

Com o estabelecimento da SENASP, inicialmente, o Governo Federal procurou agir basicamente através do financiamento de projetos e ações dos estados, da definição de um primeiro esboço do que se poderia chamar de uma Política Nacional de Segurança Pública e na articulação com estados e municípios. Os resultados mais característicos desta forma de atuação foram a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP - elaborado ainda no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, já que, embora já existisse formalmente, a SENASP não tinha estrutura, tampouco quadros), em 2000, e a criação, no mesmo ano, do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública tem seu formato atual caracterizado pela finalidades especificadas através do Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006:

- I. Assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;
- II. Planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;
- III. Elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública referentes ao setor público e ao setor privado;
- IV. Promover a integração dos órgãos de segurança pública;
- V. Estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;
- VI. Promover a interface de ações com organismos governamentais e não governamentais, de âmbito nacional e internacional;
- VII. Realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;

- VIII. Estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade;
- IX. Exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais;
- X. Implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - INFOSEG;
- XI. Promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP;
- XII. Incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública.

Para a realização das atribuições, missões e metas, a SENASP teve uma organização interna que, a princípio, favoreceria o dinamismo e a desburocratização dos processos internos, caracterizados pela seguinte estrutura:

1. Gabinete – GAB/SENASP

- 1.1. Setor de Acompanhamento de Processos - SAP
- 1.2. Setor de Apoio Administrativo – SAD

2. Departamento de Políticas, Programas e Projetos - DEPRO

- 2.1. Coordenação-Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública – CGAP
 - 2.1.1. Coordenação de Implementação das Ações de Prevenção em Segurança Pública - COIP
 - 2.1.2. Coordenação de Acompanhamento das Ações de Prevenção em Segurança Pública – COAP
- 2.2. Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais - CGPE
 - 2.2.1. Coordenação de Planejamento Estratégico - COPE
 - 2.2.2. Coordenação de Programas e Projetos Especiais - COPRE
- 2.3. Coordenação-Geral do Plano de Implantação e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência - CGPREV
 - 2.3.1. Coordenação de Articulação e Implementação dos Consórcios Municipais de Prevenção da Criminalidade - COMP
 - 2.3.2. Coordenação de Monitoramento e Avaliação dos Consórcios Municipais de Prevenção da Criminalidade - COMAV
- 2.4. Coordenação-Geral do Plano de Ações de Integração em Segurança Pública - CGAI
 - 2.4.1. Coordenação de Inteligência – COINT
 - 2.4.2. Coordenação de Contra-Inteligência – COCINT

3. Departamento de Pesquisa e Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - DEPAID

- 3.1. Coordenação-Geral de Pesquisa e Análise da Informação - CGPES
 - 3.1.1. Coordenação de Administração do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal - COAEJ
 - 3.1.2. Coordenação de Pesquisa - COPES
- 3.2. Coordenação-Geral de Análise e Desenvolvimento de Pessoal - CGDESP
 - 3.2.1. Coordenação de Análise de Eventos de Aprendizagem - COAEP
 - 3.2.2. Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal – CODESP

4. Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública - DEAPSEG

- 4.1. Coordenação-Geral de Gestão, Acompanhamento e Avaliação Técnica do PNSP - CGATEC
 - 4.1.1. Coordenação de Gestão e Acompanhamento do PNSP - COGEST
 - 4.1.2. Coordenação de Avaliação Técnica do PNSP - COATEC
- 4.2. Coordenação-Geral de Gestão Orçamentária e Financeira do FNSP - CGOF
 - 4.2.1. Coordenação de Celebração de Convênios – COCEC
 - 4.2.2. Coordenação de Prestação de Contas – COPRE
 - 4.2.3. Coordenação Orçamentária e Financeira - COF
 - 4.2.4. Coordenação de Análise Documental – COAD
- 4.3. Coordenação-Geral de Fiscalização de Convênios - CGFIS
 - 4.3.1. Coordenação de Acompanhamento de Convênios - COAC

Reflexo da criação da SENASP ou das mudanças institucionais, a redistribuição de atribuições e competências nas esferas federal, estadual e municipal fica, a partir de seu surgimento, mais evidente. Os gastos públicos federais (como poderemos verificar no próximo capítulo) cresceram, e até a participação dos municípios cresceu, com a adoção cada vez maior de Guardas Municipais, Gabinetes de Gestão Integrada, Secretarias e Planos Municipais de Segurança.

Com a colaboração das três esferas federativas na criação e desenvolvimento de políticas públicas de segurança, surge uma esperança de que a interação entre os governos abra a possibilidade de que os problemas fossem diagnosticados de maneira mais concreta através dos governos municipais que estão em contato direto com os problemas locais. Paralelamente, a União começou a destinar mais recursos para as Unidades Federativas, suprimindo prováveis problemas orçamentários na construção das políticas públicas estaduais. (Lima, 2010).

É exatamente as origens e mecanismos de destinação destes recursos provenientes do financiamento federal, bem como a investigação de toda a sua organicidade, que iremos examinar no próximo capítulo deste estudo, onde observaremos o orçamento da União em matéria de Segurança Pública no Brasil, como o Ministério da Justiça administra a dotação dos recursos e como se dá a contabilidade do processo.

CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ATRAVÉS DO ORÇAMENTO

No Capítulo 1 desta dissertação tivemos um panorama do que é, o que representa e como é estruturado o Orçamento Público Federal. Observamos sua natureza e pudemos acompanhar como se dá a construção de seu ciclo orçamentário, sua formação legal, seu processo de planejamento, a orientação de seus princípios e sua natureza política. Neste Capítulo 3, vamos acompanhar qual o panorama e o quão importante é a questão da Segurança Pública dentro do Orçamento, através de seus números.

3.1. O Orçamento da União em matéria de Segurança Pública no Brasil

3.1.1. Composição do orçamento da Segurança Pública

O Ministério da Justiça, como visto anteriormente, é a instituição responsável pela administração e repasse da dotação orçamentária para os órgãos e fundos que fazem parte da configuração que administra o sistema de Segurança Pública na República Federativa do Brasil, composta pelas seguintes unidades:

- Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
- Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)
- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)
- Polícia Rodoviária Federal
- Polícia Federal
- Fundo Nacional de Aparelhamento e Operacionalização de Atividades Fins da Polícia Federal (FUNAPOL)
- Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)

De acordo com Giacomoni (2008), as despesas originadas pela dotação orçamentária anual são subdivididas em:

- (1) Despesas Correntes (Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, Despesas
 - Despesas de Pessoal e Encargos Sociais
 - Despesas, juros e encargos das Dívidas Externa e Interna
 - Outras Despesas Correntes

- (2) Despesas de Capital

- Despesas de Investimentos e Inversões Financeiras
- Amortização das Dívidas Externa e Interna
- Outras Despesas de Capital

Da mesma maneira como acontece nos demais órgãos, o monitoramento do dispêndio é realizado através da prestação de contas de cada unidade correlata ao final de cada exercício (ano).

Como em qualquer função programática característica da administração pública (por exemplo, Saúde, Educação, entre outros), a formação do orçamento da Segurança Pública é fruto das necessidades do país na área, bem como reflete o cumprimento dos gastos obrigatórios. Além das diretrizes do Plano Plurianual (PPA) e dos gastos necessários com infraestrutura e folha de pagamento, a determinação do direcionamento das verbas também depende de demandas criadas pela sociedade, tendo o Poder Legislativo como seu legítimo representante, sendo este possuidor de organismos que debatem e procuram direcionar os pleitos da população em um formato que, caso necessário, se transforme em proposta de um programa específico com financiamento federal.

Atualmente, o grupo de discussão principal do Poder Legislativo para a formação do orçamento da Segurança Pública no Brasil é a *Subcomissão Permanente para Estudar Políticas, Orçamento e Financiamento da Segurança Pública*, que faz parte da *Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* da Câmara dos Deputados.

De acordo com a Câmara, uma comissão parlamentar permanente compreende “um espaço de especialização e discussão mais aprofundada na consecução do fim pretendido pelo processo legislativo, que deve ser considerado tanto como instrumento para elaborar a norma, como para buscar respostas para os principais desafios da sociedade, envoltos em circunstâncias históricas, políticas, sociológicas e econômicas. Em outras palavras, é nas comissões onde de fato ocorre um estudo mais acurado dos projetos de lei e de outras proposições, e onde são realizados os grandes debates sobre temas de interesse da sociedade, incluindo a participação desta, tanto em reuniões de audiência pública como em seminários e atividades correlatas”.⁵⁶

Dentro deste ambiente, a *Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* foi criada através de uma recomendação da CPI do Narcotráfico, através da

⁵⁶ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco>

Resolução da Câmara dos Deputados nº 27, de 2002 ⁵⁷, estabelecendo as seguintes competências:

- a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;
- b) combate ao contrabando, crime organizado, seqüestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;
- c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;
- d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais;
- e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública;
- f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;
- g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais;
- h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública;
- i) colaboração com entidades não governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.

As comissões parlamentares permanentes podem criar até seis subcomissões para o auxílio aos trabalhos que requerem conhecimento e atenção pontual ou especializada, em um total de três subcomissões permanentes e três de caráter especial. *A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* possui quatro subcomissões:

- Subcomissão Permanente para a Investigação de Denúncias e Acompanhamento de Operações Policiais sobre Crime Organizado, Tráfico de Drogas e Armas, Contrabando, Crimes em Fronteiras, Pirataria, Corrupção, Lavagem de Dinheiro, Violência Rural e Urbana e Situações Conexas Pertinentes à Segurança Pública.
- Subcomissão Permanente para Estudar Políticas, Orçamento e Financiamento da Segurança Pública.

⁵⁷ <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2002/resolucaodacamaradosdeputados-27-20-fevereiro-2002-321580-publicacaooriginal-1-pl.html>

- Subcomissão Permanente para discutir o agravamento do problema das drogas no Brasil.
- Subcomissão Especial de Controle de Armas e Munições.

Desde a sua criação, a Subcomissão Permanente para Estudar Políticas, Orçamento e Financiamento da Segurança Pública é instaurada a cada Legislatura federal. Na atual 54ª Legislatura do Congresso Nacional Brasileiro, a subcomissão teve sua instalação e eleição em 16 de maio de 2012, tendo como membros titulares os deputados federais Edio Lopes (PMDB/RR), Efraim Filho (DEM/PB), José Augusto Maia (PTB/PE), Keiko Ota (PSB/SP), Lourival Mendes (PTdoB/MA) e Pastor Eurico (PSB/PE), e suplentes os deputados federais Delegado Protógenes (PCdoB/SP), Gonzaga Patriota (PSB/PE), Hugo Leal (PSC/RJ) e Perpétua Almeida (PCdoB/AC).

A Subcomissão não disponibiliza nenhum documento ou proposta em impresso ou em sua seção dentro da página da *Comissão* a não ser o material referente ao seminário “Investimentos na Área da Segurança Pública nos Estados Brasileiros”, que foi realizado em etapas nos estados de Maranhão, Pernambuco, Piauí e São Paulo⁵⁸. Com isso, é difícil acompanhar a atuação desta subcomissão.

Porém, ao analisar os Relatórios de Atividade da Comissão de Segurança Pública, podemos verificar que os mesmos apresentam um subcapítulo dedicado às propostas e emendas ao orçamento destinado à Segurança Pública para o ano posterior, no seguinte formato:

- RA 2003 - Emendas ao Orçamento de 2004 e ao PPA

No ano de 2003 os membros da Comissão de Segurança Pública requereram cerca de R\$ 513 milhões no total das emendas apresentadas a LOA de 2004. Todas as emendas foram aprovadas, embora parcialmente, o que resultou em 14% (R\$ 73,2 milhões) do montante solicitado inicialmente.

A maior parte dos recursos requeridos eram destinados ao reaparelhamento e modernização do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária

⁵⁸ Estão disponibilizados apenas os materiais referentes às etapas de Maranhão e Pernambuco.

Federal e de demais órgãos de Segurança Pública. A emenda sobre a suplementação de recursos para a implantação de projetos de prevenção à violência obteve apenas 5,2% do valor solicitado.

Tabela 8 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2004

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Suplementação de Recursos	Requer suplementação de recursos para Implantação de Projetos de Prevenção da Violência - Nacional - R\$ 79.608.691	Aprovado parcialmente no valor de R\$ 4.143.378
Suplementação de Recursos	Requer suplementação de recursos para Reparcelhamento e Modernização dos Órgãos de Segurança - Nacional -R\$ 159.217.382	Aprovado parcialmente no valor de R\$ 11.098.687
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para apoio a projetos desenvolvidos pelos Órgãos do Sistema Nacional Antidrogas na redução da demanda e oferta de drogas - Nacional - R\$ 15.921.738	Aprovado parcialmente no valor de R\$ 5.970.652
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para Reparcelhamento e Modernização da Polícia Federal - R\$ 199.021.727	Aprovado parcialmente no valor de R\$ 43.947.723
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para Reparcelhamento e Modernização da Polícia Rodoviária Federal - Nacional - R\$ 59.706.518	Aprovado parcialmente no valor de R\$ 8.123.812
TOTAL	R\$ 513.476.056	R\$ 73.284.252

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O relatório de 2003 da Comissão também apresentou as emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2004/2007 (tabela 9) onde, embora o resultado não tenha sido informado pelo mesmo (já que o resultado da análise da CMO – Comissão Mista de Orçamento ainda não havia sido deliberado até a publicação do relatório), os valores requeridos chegaram a casa de R\$ 2 bilhões. A maior parte do valor solicitado seria para reaparelhamento das forças de segurança, enquanto apenas 18% estariam destinados a programas de prevenção a violência e para projetos do então Sistema Nacional Antidrogas.

Tabela 9 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2004/2007

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Alteração de Programa	Gestão e Administração do Programa Reparcelamento e Modernização da Polícia Federal (R\$ 796.086.908)	Não Informado
Inclusão de Ação	Apoio a Projetos Desenvolvidos pelos Órgãos do Sistema Nacional Antidrogas na Redução da Demanda e Oferta de Drogas (R\$ 63.686.953)	Não Informado
Inclusão de Ação	Implantação de Projetos de Prevenção da Violência (R\$ 318.434.763)	Não Informado
Alteração de Programa	Reparcelamento e Modernização dos Órgãos de Segurança (R\$ 636.869.527)	Não Informado
Alteração de Programa	Reparcelamento e Modernização da Polícia Rodoviária Federal (R\$ 238.826.072)	Não Informado
TOTAL	R\$ 2.053.904.223	Não Informado

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
 Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2004 - Emendas ao Orçamento de 2005

Assim como no ano anterior, todas as emendas propostas pela Comissão no ano de 2004, para a LOA de 2005, foram aprovadas parcialmente. Do total de R\$ 752 milhões, apenas 5% foram de fato destinados a acréscimo de despesas e suplementação de recursos solicitados.

Na tabela 10, podemos observar que a maior parte das emendas foi em prol da modernização e reparcelamento das forças de segurança (aproximadamente R\$ 20 milhões). R\$ 5,7 milhões foram destinados para a modernização, aquisição de equipamentos e ampliação dos serviços do Corpo de Bombeiros de todo o país e R\$ 11,5 milhões em suplementação de recursos para a Polícia Federal.

Tabela 10 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2005

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Suplementação de Recursos	Requer suplementação de recursos para a Polícia Federal - R\$ 69.997.970	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 7.489.783
Suplementação de Recursos	Requer suplementação de recursos para a Polícia Federal - R\$ 69.997.970	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 4.101.881
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o reaparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública - R\$ 262.492.386	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 7.244.790
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o reaparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública - R\$ 139.995.939	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 7.244.790
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para a reaparelhamento e modernização da Polícia Rodoviária Federal - Nacional - R\$ 69.997.970	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 4.045.883
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o reaparelhamento e modernização da Polícia Rodoviária Federal - Nacional - R\$ 69.997.970	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 1.749.949
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para a modernização, aquisição de equipamentos e ampliação dos serviços dos Corpos de Bombeiros - Nacional - R\$ 69.997.970	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 5.795.832
TOTAL	R\$ 752.478.173	R\$ 37.672.907

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2005 - Emendas ao Orçamento de 2006

O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006 ainda não havia sido apreciado pela Comissão Mista de Orçamento até a publicação do Relatório de Atividades de 2005 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Entretanto, os dados das emendas solicitadas foram informados e um fato a ser ressaltado é a solicitação para inclusão e acréscimo de despesas às polícias civis e militares dos Estados da federação e Distrito Federal, no total de R\$ 145.7 milhões de reais.

Tabela 11 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2006

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Suplementação de Recursos	Requer suplementação de recursos para o Departamento de Polícia Federal, no valor de R\$ 242.958.521	Não Informado
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para a Polícia Federal, no valor de R\$ 32.394.469	Não Informado
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para a Polícia Rodoviária Federal, no valor de R\$ 24.295.852	Não Informado
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para as Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal, no valor de R\$ 32.394.469	Não Informado
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, no valor de R\$ 113.380.643	Não Informado
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para os Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal, no valor de R\$ 48.591.704	Não Informado
TOTAL	R\$ 494.015.659	Não Informado

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2006 - Emendas ao Orçamento de 2007

Para a Lei Orçamentária Anual de 2007, os membros da Comissão de Segurança em 2006 solicitaram cerca de R\$ 894 milhões em cinco emendas, todas para o acréscimo de despesas. Deste total, R\$ 130,4 milhões foram aprovados, ou seja, 14,6%.

Das cinco emendas enviadas a CMO, três correspondiam ao Fundo Nacional de Segurança Pública e eram dedicadas ao aparelhamento das polícias civis, militares e corpo de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal. Uma emenda destinava-se ao FUNAPOL e a restante à compra de veículos especiais e aeronaves para a Polícia Rodoviária Federal. Todas as emendas foram aprovadas apenas parcialmente e nenhuma sequer chegou a 50% do montante inicial solicitado.

Tabela 12 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2007

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a fim de adquirir veículos especiais e aeronaves para policiamento da malha rodoviária, no valor de R\$ 289.770.508	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 24.739.270
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Fundo Nacional de Segurança Pública, para reaparelhamento dos Corpos de Bombeiros Estaduais e do Distrito Federal, no valor de R\$ 151.079.514	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 15.107.951
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Fundo Nacional de Segurança Pública, para reaparelhamento das Polícias Militares Estaduais e do Distrito Federal, no valor de R\$ 151.079.514	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 15.107.951
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Fundo Nacional de Segurança Pública, para reaparelhamento das Polícias Civis Estaduais e do Distrito Federal, no valor de R\$ 151.079.514	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 15.107.951
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Fundo de Aparelhamento e Operacionalização das Atividades- Fim da Polícia Federal, para construção e ampliação de bases operacionais do órgão, no valor de R\$ 151.079.514	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 60.431.806
TOTAL	R\$ 894.088.566	R\$ 130.494.930

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2007 - Emendas ao Orçamento de 2008 e ao PPA 2008-2011

Conforme informa o Relatório de Atividades de 2007, observa-se a primeira emenda aprovada integralmente desde o ano de 2003 (tabela 13). A mesma requereu inclusão de despesa para construção da sexta penitenciária federal, no Distrito Federal, no valor de R\$ 11,3 milhões. As outras duas emendas enviadas ao CMO solicitavam acréscimo de despesas para a Polícia Rodoviária Federal e inclusão de despesas para implantação do número único de registro de identidade civil. Ambas foram aprovadas parcialmente.

Também foram enviadas cinco emendas ao Plano Plurianual para o quadriênio 2008/2011 (tabela 14), que foram aprovadas parcialmente. Uma emenda versava sobre inclusões de ação nas funções e subfunções programáticas: implantação de número único de Registro de Identidade Civil em âmbito nacional (já solicitado na LOA 2008), enquanto as quatro restantes solicitavam alterações de ação para o sistema nacional de gestão do conhecimento e de informações criminais, para implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de segurança pública, para apoio à construção e ampliação de

estabelecimentos penais estaduais e, a mais substancial, para fortalecimento das Instituições de Segurança Pública, no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Tabela 13 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2008

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para construção da sexta penitenciária federal, no Distrito Federal, no valor de R\$ 11.386.115	Aprovada integralmente
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para aquisição de veículos especiais e aeronaves para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, no valor de R\$ 233.500.754	Aprovada parcialmente, no valor de R\$ 22.772.230
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para implantação do número único de registro de identidade civil - RIC, no valor de R\$ 210.553.531	Aprovada parcialmente, no valor de R\$ 11.386.115
Total	R\$ 455.440.401	R\$ 45.544.460

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Tabela 14 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2008/2011

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Inclusão de Ação	Requer inclusão de ação para implantação de número único de Registro de Identidade Civil em âmbito nacional (Proposta: R\$ 591.748.192 para os quatro anos).	Aprovada parcialmente (R\$ 101.443.000)
Alteração de Ação	Requer alteração de ação para fortalecimento das Instituições de Segurança Pública, no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (Proposta: R\$ 1.632.053.074 para os quatro anos).	Aprovada parcialmente (R\$ 956.026.537).
Alteração de Ação	Requer alteração de ação para apoio à construção e ampliação de estabelecimentos penais estaduais (Proposta: R\$ 573.000.000 para os quatro anos).	Aprovada parcialmente (R\$ 430.000.000).
Alteração de Ação	Requer alteração de ação para implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de segurança pública (Proposta: R\$ 269.532.000 para os quatro anos).	Aprovada parcialmente (R\$ 89.844.000).
Alteração de Ação	Requer alteração de ação para o sistema nacional de gestão do conhecimento e de informações criminais (Proposta: R\$ 143.564.800 para os quatro anos).	Aprovada parcialmente (R\$ 25.456.000).
TOTAL	R\$ 3.209.898.066	R\$ 1.602.769.537

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2008 - Emendas ao Orçamento de 2009

As emendas apresentadas pela Comissão à LOA 2009 requereram o montante de R\$ 602 milhões em acréscimo e inclusão de despesas, porém, suas solicitações foram aprovadas parcialmente, apenas 11,15% do valor.

Novamente foi solicitada a inclusão de despesa para implantação do Sistema Integrado do Registro de Identidade Civil, bem como o acréscimo de despesa para o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais (também solicitado no PPA 2008/2011), como mostra a tabela 15 abaixo.

Tabela 15 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2009

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais, no valor de R\$ 35.793.345	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 13.443.510
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para implantação do Sistema Integrado do Registro de Identidade Civil – RIC, no valor de R\$ 268.870.196	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 6.721.755
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para reforma de bases operacionais e unidades da Polícia Rodoviária Federal, no valor de R\$ 29.407.678	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 26.887.020
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para apoio ao reaparelhamento das instituições de segurança pública, no valor de R\$ 268.870.196	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 20.165.265
TOTAL	R\$ 602.941.415	R\$ 67.217.549

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2009 - Emendas ao Orçamento de 2010

A Comissão de Segurança em 2009 solicitou à CMO apenas duas emendas à Lei Orçamentária Anual de 2010 onde, mais uma vez, pedia inclusão de despesa para a implantação do Sistema Integrado de Registro de Identidade Civil (quando obteve apenas 1,33% do valor de despesa solicitado). Também requereu acréscimo de despesa para apoio ao reaparelhamento das instituições de segurança pública. Do total de despesas solicitadas para as duas emendas, R\$ 868 milhões, 0,86% foi aprovado parcialmente.

Tabela 16 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2010

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa, no valor de R\$ 248.195.510, para a implantação do Sistema Integrado de Registro de Identidade Civil – RIC	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 3.291.221
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa, no valor de R\$ 620.488.775 para apoio ao reaparelhamento das instituições de segurança pública.	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 3.291.221
Total		R\$ 6.582.443

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2010 - Emendas à LDO e ao Orçamento para 2011

No ano de 2010, novamente foram enviadas à Comissão Mista de Orçamento duas emendas, em um total de R\$ 115 milhões em despesas solicitadas. Apenas 17,4% das mesmas – R\$ 20,1 milhões – foram aprovados parcialmente.

As emendas solicitaram inclusão de despesa para Construção do Edifício-Sede do Comando de Operações Táticas da Polícia Federal (COT), no valor de R\$ 34 milhões (onde foram aprovados R\$ 13,5 milhões) e acréscimo de despesa para Monitoramento, Controle e Fiscalização Eletrônica da Malha Rodoviária Federal, no valor de R\$ 80 milhões, sendo que foram aprovados R\$ 6,6 milhões nesta requisição, como mostra a tabela 17 abaixo.

Tabela 17 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2011

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Inclusão de despesa	Requer inclusão de despesa para Construção do Edifício-Sede do Comando de Operações Táticas da Polícia Federal (COT), no valor de R\$ 34.732.089	Aprovada parcialmente, no valor de R\$ 13.553.826
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para Monitoramento, Controle e Fiscalização Eletrônica da Malha Rodoviária Federal, no valor de R\$ 80.578.447	Aprovada parcialmente, no valor de R\$ 6.607.408
TOTAL	R\$ 115.310.536	R\$ 20.161.235

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

- RA 2011 - Emendas ao Orçamento para 2012 e ao PPA para 2012-2015

O relatório de 2011 da Comissão de Segurança enviou ao todo três emendas à CMO, bem como duas emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2012/2015.

Dentre as emendas à LOA 2012, todas especificadas como acréscimo de despesa, verificamos a aprovação integral para construção e ampliação de 5 postos e delegacias da Polícia Rodoviária Federal, no valor de R\$ 4,8 milhões, e a aprovação parcial na aquisição de aeronave para o Departamento de Polícia Federal e construção de parte do Edifício Sede do Departamento de Polícia Federal - Academia de Polícia.

Tabela 18 - Emendas a Lei Orçamentária Anual de 2012

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para aquisição de aeronave para o Departamento de Polícia Federal, no valor de R\$ 24.068.250	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 16.184.747
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para construção de 27% do Edifício Sede do Departamento de Polícia Federal - Academia de Polícia, no valor de R\$ 41.645.116	Aprovada parcialmente no valor de R\$ 16.184.747
Acréscimo de despesa	Requer acréscimo de despesa para construção e ampliação de 5 postos e delegacias da Polícia Rodoviária Federal, no valor de R\$ 4.867.135	Aprovada Integralmente
TOTAL	R\$ 70.580.501	R\$ 37.236.629

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A tabela 19 abaixo mostra as emendas ao PPA 2012/2015, ambas com característica de alteração e exclusão de indicadores de programas para a área de gênero (Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia) e identificação de sexo e cor/etnia no acesso ao serviço jurídico gratuito (Cidadania e Justiça). Ambas as emendas foram rejeitadas na CMO.

Tabela 19 - Emendas ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2012/2015

Tipo de Emenda	Ementa	Resultado na CMO
Programa	Altera indicador do programa 2020 (Cidadania e Justiça) para identificar sexo e cor/etnia no acesso ao serviço jurídico gratuito.	Rejeitada
Programa	Inclui indicadores no programa 2016 (Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia).	Rejeitada

Fonte: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

De um modo geral, as emendas apresentadas pelos membros da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e descritas nos Relatórios de Atividades, possuem uma característica mais pendente ao lado operacional da Segurança Pública, onde 67% do valor das emendas aprovadas se referiam ao aparelhamento, reaparelhamento e modernização das forças de Segurança Pública (DPF, DPRF, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros). As duas únicas emendas aprovadas integralmente destinavam-se à construção de uma penitenciária federal e à construção e ampliação de cinco postos e delegacias do Departamento de Polícia Rodoviária Federal. A inclusão de despesas para programas, quando solicitadas, não superaram a marca de 30% do montante total solicitado.

Entretanto, como a execução do Orçamento é relegada ao arbítrio do governo federal, ou seja, é de natureza *autorizativa*, mesmo a alocação dos recursos por meio de emendas a ele destinados não garante sua aplicação. Desta maneira, a gestão dos recursos está a cargo do Ministério da Justiça.

3.1.2. *Transparência no Ministério da Justiça*

A noção de que o cidadão tem direito ao acesso da informação está expressa no artigo XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948. O Brasil “reconheceu” esse direito na Constituição de 1988. O inciso XXXIII, do artigo 5º, do capítulo que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, expressa claramente que: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Em outubro de 2011, foi aprovada a Lei que regulamenta o acesso às Informações Públicas. A Lei nº 12.527/2011 entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012. Porém, antes da aprovação dessa lei, outras leis foram criadas, que em sua grande maioria não versavam sobre transparência, mas sim sobre o sigilo dos documentos públicos. A mais famosa delas, o Decreto Presidencial 4.553, de 27 de dezembro de 2002, permitia a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não-divulgação de documentos secretos. Por isso, ficou conhecida como a Lei do Sigilo Eterno.

A nova Lei de Acesso à Informação, que entrou em vigor no dia 16/05/2012, revogou esse prazo. Agora, documentos considerados ultrassecretos terão um prazo de 25 anos para se tornarem públicos. (Inciso 1º do parágrafo 1 do artigo 24). Mas não é só sobre prazos que a lei rege. Cada órgão das esferas públicas federal, estadual e municipal vai ter que publicar em sua página na internet informações sobre atuação, como contratos, licitações, gastos com obras, repasses ou transferências de recursos. Alguns órgãos, como a Câmara dos Deputados, já aprovaram a publicação dos contracheques dos seus servidores e deputados.

O governo federal, que tem o Portal da Transparência, onde divulga seus relatórios, teve que criar, em cada um dos seus órgãos, um espaço para o armazenamento das suas informações e um questionário para o cidadão fazer seu pedido. São chamados de SIC's (Serviço de Informações ao Cidadão). Os Estados e Municípios também deverão ter serviço parecido nos seus portais na internet. Os municípios com até 10 mil habitantes não são obrigados a disponibilizar o serviço pela internet. Porém, todos, União, Estados e Municípios terão que ter um serviço de Informação ao Cidadão, onde serão protocolizados os documentos e requerimentos de acesso. Os cidadãos serão orientados quanto a esse acesso.

“O Programa de Transparência do Ministério da Justiça foi criado pela Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, com a finalidade de facilitar o acompanhamento, pela

sociedade, dos atos e gastos do Ministério, bem como de aperfeiçoar os mecanismos internos de prevenção e controle, de modo a assegurar plenamente a regularidade de toda atividade administrativa desenvolvida pelo MJ.”⁵⁹

No caso, e à imagem de diversos websites de instituições do governo federal, o Ministério da Justiça implantou em seu portal uma área destinada à prestação de contas, que possui a seguinte divisão:

- Execução do orçamento:

Permite ao cidadão acompanhar como se deu a execução do orçamento do Ministério da Justiça, através das informações dos quadros gerais orçamentários e financeiros do Ministério, Secretarias e órgãos vinculados. A série histórica está disponível à partir do ano de 2004, ou seja, após algumas mudanças significativas dentro da reorganização institucional e orçamentária que marcou a divisão entre Defesa Nacional e Segurança Pública, por exemplo.

- Contratos:

Nesta seção o cidadão pode resgatar informações sobre contratos firmados pelo Ministério da Justiça. “Os contratos da Administração Pública, chamados contratos administrativos, são celebrados toda vez que o Poder Público toma serviços ou compra bens de terceiros. A Lei nº 8.666/93, que trata dos ajustes assinados pela Administração, dispensa a formalização de contrato em algumas hipóteses, como a aquisição de bens com entrega imediata. Em geral, nesses casos, o contrato é substituído pela Nota de Empenho, documento pelo qual o Poder Público assume a obrigação de pagar por um bem que lhe é fornecido ou um serviço que lhe é prestado”.⁶⁰

Estão presentes, até o presente momento⁶¹, os contratos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007, 2008 e empenhos de 2010), Ministério da Justiça – Sede (2000 a 2012), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (2001 a 2012), Defensoria Pública da União (2000 a 2012), Departamento de Polícia Federal (período depende da Superintendência a ser pesquisada), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (período depende da Superintendência a ser pesquisada), SENAD - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (2010), Departamento Penitenciário Nacional (2003 a

⁵⁹ <http://portal.mj.gov.br/transparencia/data/Pages/MJC650F76APTBRIE.htm>

⁶⁰ <http://portal.mj.gov.br/transparencia/data/Pages/MJ496D429EITEMID52DDC40626C34E2B80A1CA8B8BFB DCC3PTBRIE.htm>

⁶¹ Último acesso em 26/05/12.

2012), Arquivo Nacional (2007 a 2012), Fundação Nacional do Índio (2000 a 2012) e SESGE - Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (2011 e 2012).

Também estão presentes nesta seção a relação de empresas que não podem participar (de forma temporária ou definitiva) de licitações com o Ministério da Justiça⁶², bem como uma ferramenta de pesquisa que disponibiliza o acesso às informações de empenho, contratos, banco de preços, diárias, passagens e convênios.

- Convênios:

De acordo com o MJ, “Os convênios são ajustes celebrados por entes públicos entre si, ou com entes privados, para a realização de interesses comuns aos convenientes. Em razão disso, as partes num convênio são chamadas de partícipes, ou parceiros (...)”⁶³. Nessa seção, o público poderá visualizar os detalhes sobre convênios e parcerias do Ministério da Justiça, bem como a lista de Convenientes Inadimplentes (que não cumpriram, por qualquer motivo, alguma obrigação assumida no convênio com o Ministério da Justiça), Palestras e Transferências de Renda Diretas realizadas através dos convênios (de 2010 a 2012).

- Cartão de Pagamento:

Disponibiliza dados para consulta sobre gastos realizados com o Cartão de Pagamento do governo federal (também conhecido como “cartão corporativo”), que é utilizado para pagamento de pequenas despesas, como compra de material não permanente e prestação de serviços de pronto pagamento e entrega imediata. “É emitido em nome de servidor da unidade administrativa, e só pode ser usado nos casos e estabelecimentos indicados por ato da autoridade competente do órgão. A autoridade pode também controlar diariamente pela Internet o uso do cartão pelo servidor autorizado, que deve ainda prestar constas das despesas efetuadas”⁶⁴.

Há tempos atrás, um dos maiores problemas não só para o pesquisador de qualquer área que necessitava de dados completos e precisos do orçamento e dos gastos públicos, mas também para o cidadão brasileiro que gostaria de saber como o Governo aplica suas receitas

⁶² Procedimento de acordo com as Leis nº 8.666/93 e 10.520/2000. Informa o nome da empresa, CNPJ, a pena, o período de vigência, o motivo da penalidade, o número do termo de contrato, o número do processo e a data de publicação no Diário Oficial da União.

⁶³ <http://portal.mj.gov.br/transparencia/data/Pages/MJF3DBC1CEITEMID336CCF6D63FB4BC48B3B21433A481235PTBRNN.htm> - “Os convênios de algumas Secretarias estão publicados no link “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI”, pois foram celebrados com recurso desse Programa, executado por diferentes unidades do Ministério da Justiça.”

⁶⁴ <http://portal.mj.gov.br/transparencia/data/Pages/MJB8C789C8ITEMID6A59AF04605B4307982517F6D72416BEPTBRNN.htm>

obtidas com os impostos recolhidos, era justamente como adquirir estas informações. Todo o sistema mencionado acima, criado pelo Ministério da Justiça em seu portal de transparência, pode representar um passo concreto em direção a solução de uma questão que parece simples, o acesso a informação de dados que seriam públicos.

Entretanto, embora tenha sua operabilidade simplificada e acessível, o Portal possui alguns problemas que podem dificultar o trabalho de pesquisa ou até mesmo informar de maneira indevida ou incompleta a população leiga.

Séries históricas incompletas e curtas, valores somente correntes, notas metodológicas incipientes ou inexistentes e *bugs*⁶⁵ no acesso a base de dados mostram que a busca pela transparência pode não significar disponibilizar somente os dados, mas sim como estes dados são apresentados de forma clara, sólida e de fácil acesso.

3.1.3. Comparação com outros níveis orçamentários da União

Através dos dispositivos legais, procedimentos e normas citadas nas seções anteriores, o orçamento do Ministério da Justiça e, conseqüentemente, o orçamento dos órgãos que compõem o sistema de Segurança Pública, é consolidado. Com a análise dos valores e variações e a comparação com outros órgãos e funções da União, podemos aferir o panorama e a importância da Segurança Pública em nível orçamentário federal.

A década de 2000, principalmente a partir da “Era Lula”, mostra uma nova trajetória de desenvolvimento econômico e social, o otimismo perante o panorama macroeconômico e o aumento do gasto público na área social. O país voltou a crescer e, segundo Lavinias (2001), “(...) essa nova etapa de crescimento, porém, difere substantivamente daquele que prevaleceu no passado, pois revela-se mais desconcentrada, tanto no que diz respeito à expansão da atividade econômica por todo território nacional, quanto em matéria de indicadores sociais”.

Este crescimento pode ser verificado também quando analisamos os gastos governamentais. Quando observamos a variação base 100 dos gastos entre os três Poderes no período (tabela 20), as despesas do Poder Executivo mantém um crescimento com relação ao ano de 2004, mesmo que instável, da mesma maneira que os Poderes Legislativo e Judiciário, porém sem apresentar variações negativas em alguns anos, como o Poder Judiciário:

⁶⁵ Em geral, erros (de programação ou suporte) que um sistema informático apresenta em seu acesso ou operabilidade para com o usuário final.

Tabela 20 - Variação Base 100 - Despesas Liquidadas do Governo Federal por Poder no ano

Ano	Poder Executivo	Poder Judiciário	Poder Legislativo
2004	R\$ 1,545 trilhões	R\$ 32, 653 bilhões	R\$ 8,542 milhões
2005	113,1	100,9	102,4
2006	112,3	119,5	114,9
2007	109,2	124,0	112,8
2008	106,3	109,3	113,2
2009	110,4	117,6	103,0
2010	109,9	96,6	106,8
2011	113,3	90,6	108,6

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O Ministério da Justiça, como visto anteriormente, concentra e destina o orçamento para os órgãos que compõem o sistema de Segurança Pública em âmbito federal. Em 2004, o MJ recebeu a dotação de R\$ 7,016 bilhões em valores atualizados, teve R\$ 7,5 bilhões em despesas liquidadas e gastou diretamente R\$ 6,2 bilhões, enquanto no ano de 2011, teve estipulado inicialmente pela Lei de Orçamento Anual o montante de R\$ 12,018 bilhões, teve as despesas liquidadas em R\$ 10,3 bilhões e as despesas diretas em R\$ 8,6 bilhões.

Tabela 21 - Orçamento Previsto (LOA) x Despesas Liquidadas x Despesas Diretas do Governo - Ministério da Justiça

Ano	LOA	Despesas Liquidadas	Despesas Diretas
2004	R\$ 7.016.192.234	R\$ 7.530.509.324	R\$ 6.221.578.818
2005	R\$ 8.292.986.864	R\$ 7.579.613.026	R\$ 6.583.205.486
2006	R\$ 7.785.574.575	R\$ 8.624.630.826	R\$ 7.471.845.093
2007	R\$ 9.385.706.376	R\$ 9.917.684.811	R\$ 8.698.200.608
2008	R\$ 10.820.414.766	R\$ 11.168.867.947	R\$ 8.902.913.397
2009	R\$ 11.462.894.140	R\$ 10.971.482.526	R\$ 10.117.915.552
2010	R\$ 11.644.213.482	R\$ 11.287.929.023	R\$ 8.449.826.157
2011	R\$ 12.018.679.812	R\$ 10.326.883.800	R\$ 8.653.512.160

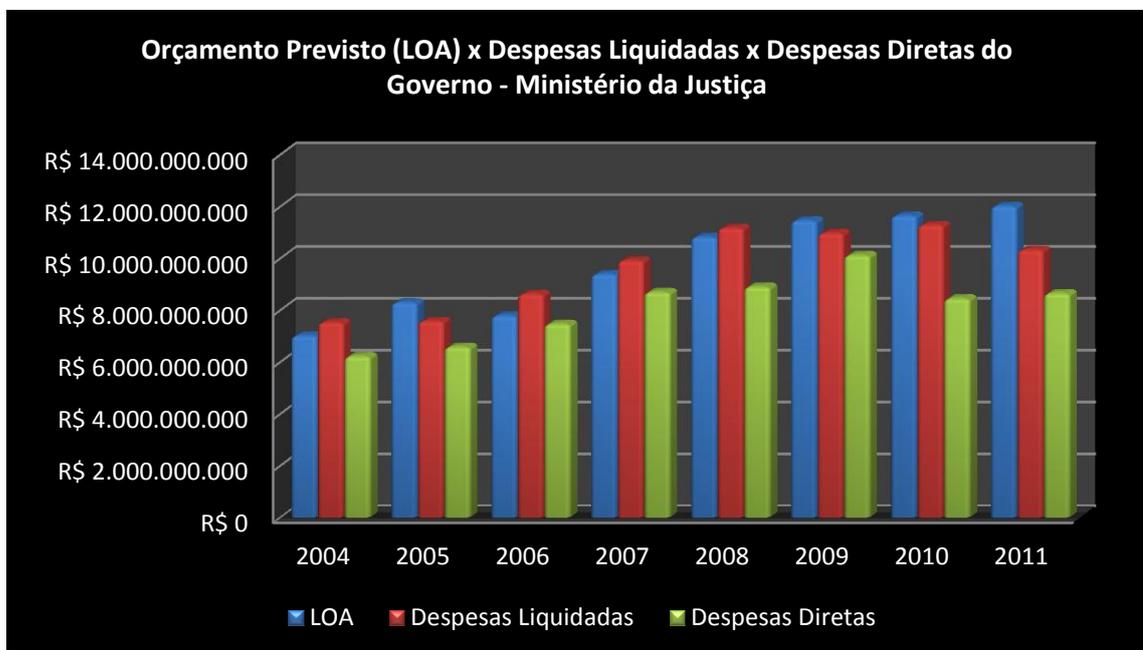
Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Ao compararmos o orçamento do primeiro e do último ano estudados, plotados no gráfico 7, percebemos o aumento de cerca de 71% na dotação, enquanto o valor das despesas liquidadas aumentou aproximadamente 37,1% e as despesas diretas, 39%.

Podemos perceber com maior clareza as informações da tabela 21 no gráfico 7 abaixo, onde nos anos de 2004, 2006, 2007 e 2008 as despesas liquidadas superaram o orçamento inicial do Ministério da Justiça, previsto na LOA, mostrando a necessidade da liberação de créditos adicionais aos órgãos do MJ que superaram a dotação inicial e precisaram comprovadamente de verbas.

Gráfico 7



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A partir de 2009, as despesas liquidadas se mantêm abaixo do orçamento previsto. A variação base 100 apresenta um crescimento parecido entre a LOA-MJ e as Despesas Liquidadas entre os anos de 2005 e 2008, como mostra a tabela 22 :

Tabela 22 - Variação Base 100 - Orçamento Previsto (LOA) x Despesas Liquidadas - Ministério da Justiça

Ano	LOA	Despesas Liquidadas
2004	R\$ 7,01 bilhões	R\$ 7,5 bilhões
2005	118	101
2006	111	115
2007	134	132
2008	154	148
2009	163	146
2010	166	150
2011	171	137

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Na tabela 23 podemos observar uma comparação através da variação base 100 entre o total previsto na Lei Orçamentária Anual, a dotação anual do Ministério da Justiça e o orçamento anual total do Poder Executivo. Enquanto a LOA total do Governo Federal fica em um patamar inferior ao valor constante de 2004 à partir de 2006, a LOA do Ministério da Justiça sempre mantém um aumento progressivo. Existe uma similaridade, ao menos quando o orçamento anual aumenta, nos anos de 2005, 2009, 2010 e 2011, muito embora este aumento não seja proporcional entre o orçamento do Executivo e do MJ.

Curioso observar que, enquanto o orçamento total anual caiu nos anos de 2007 e 2008 (sendo acompanhado pelo Poder Executivo), a dotação anual do MJ seguiu o caminho inverso nos dois anos, tendo seu acréscimo mais significativo no ano de 2007.

Tabela 23 - Variação Base 100 - LOA Total x LOA Ministério da Justiça x Poder Executivo no ano

Ano	LOA Total	LOA MJ	Poder Executivo
2004	R\$ 2,55 trilhões	R\$ 7,01 bilhões	R\$ 1,545 trilhões
2005	102	118	113
2006	98	111	112
2007	84	134	109
2008	72	154	106
2009	77	163	110
2010	80	166	110
2011	82	171	113

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Tabela 24 - Orçamento Previsto (LOA) Total x Orçamento Previsto (LOA) Ministério da Justiça

Ano	LOA	LOA MJ	% MJ
2004	R\$ 2.550.877.701.013	R\$ 7.016.192.234	0,28%
2005	R\$ 2.601.928.922.580	R\$ 8.292.986.864	0,32%
2006	R\$ 2.509.086.701.732	R\$ 7.785.574.575	0,31%
2007	R\$ 2.151.321.901.641	R\$ 9.385.706.376	0,44%
2008	R\$ 1.831.366.338.641	R\$ 10.820.414.766	0,59%
2009	R\$ 1.962.541.169.601	R\$ 11.462.894.140	0,58%
2010	R\$ 2.044.587.555.573	R\$ 11.644.213.482	0,57%
2011	R\$ 2.103.047.204.177	R\$ 12.018.679.812	0,57%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A tabela 25 abaixo mostra com uma maior clareza a fatia do orçamento destinado ao Ministério da Justiça comparada com o total do orçamento anual previsto pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Apesar de ter acontecido um aumento progressivo, esse ganho real não chega a ultrapassar 1% ao ano (na verdade, a maior porcentagem do orçamento do MJ em um ano foi de 0,59% em 2008).

Tabela 25 - Orçamento acumulado por Ministério x Total LOA

Ano	LOA Total	MIN. SAUDE	%LOA	MIN. DEFESA	%LOA	MIN. EDUCACAO	%LOA	MIN. JUSTICA	%LOA
2004	R\$ 2.550.877.701.013	R\$ 63.923.318.297	2,51%	R\$ 49.119.293.712	1,93%	R\$ 30.279.625.439	1,19%	R\$ 7.016.192.234	0,28%
2005	R\$ 2.601.928.922.580	R\$ 65.668.051.739	2,52%	R\$ 52.274.621.751	2,01%	R\$ 34.050.756.713	1,31%	R\$ 8.292.986.864	0,32%
2006	R\$ 2.509.086.701.732	R\$ 66.892.197.911	2,67%	R\$ 54.512.471.246	2,17%	R\$ 32.740.561.249	1,30%	R\$ 7.785.574.575	0,31%
2007	R\$ 2.151.321.901.641	R\$ 66.039.242.233	3,07%	R\$ 55.479.742.814	2,58%	R\$ 37.575.750.392	1,75%	R\$ 9.385.706.376	0,44%
2008	R\$ 1.831.366.338.641	R\$ 70.683.948.130	3,86%	R\$ 57.443.548.417	3,14%	R\$ 42.634.802.958	2,33%	R\$ 10.820.414.766	0,59%
2009	R\$ 1.962.541.169.601	R\$ 73.862.325.765	3,76%	R\$ 63.763.792.919	3,25%	R\$ 50.290.161.707	2,56%	R\$ 11.462.894.140	0,58%
2010	R\$ 2.044.587.555.573	R\$ 77.224.793.446	3,78%	R\$ 68.314.425.810	3,34%	R\$ 58.933.097.481	2,88%	R\$ 11.644.213.482	0,57%
2011	R\$ 2.103.047.204.177	R\$ 82.526.674.657	3,92%	R\$ 65.682.104.874	3,12%	R\$ 68.147.543.125	3,24%	R\$ 12.018.679.812	0,57%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Quando observamos esta porcentagem com relação a outros ministérios, o “déficit” do MJ é claro, muito embora possamos observar que órgãos que coordenam direitos universais como Saúde e Educação apresentaram, respectivamente, uma média de 3,26% e 2,07% da LOA Total neste período, o que representaria pouco.

As despesas por Função mostram os gastos dentro de uma área programática do governo federal. No caso da Segurança Pública, verificamos, pela tabela 26, o percentual que representa essa função dentro das despesas totais do Ministério da Justiça.

Tabela 26 - Despesas por Órgão x Função - 2004-2011

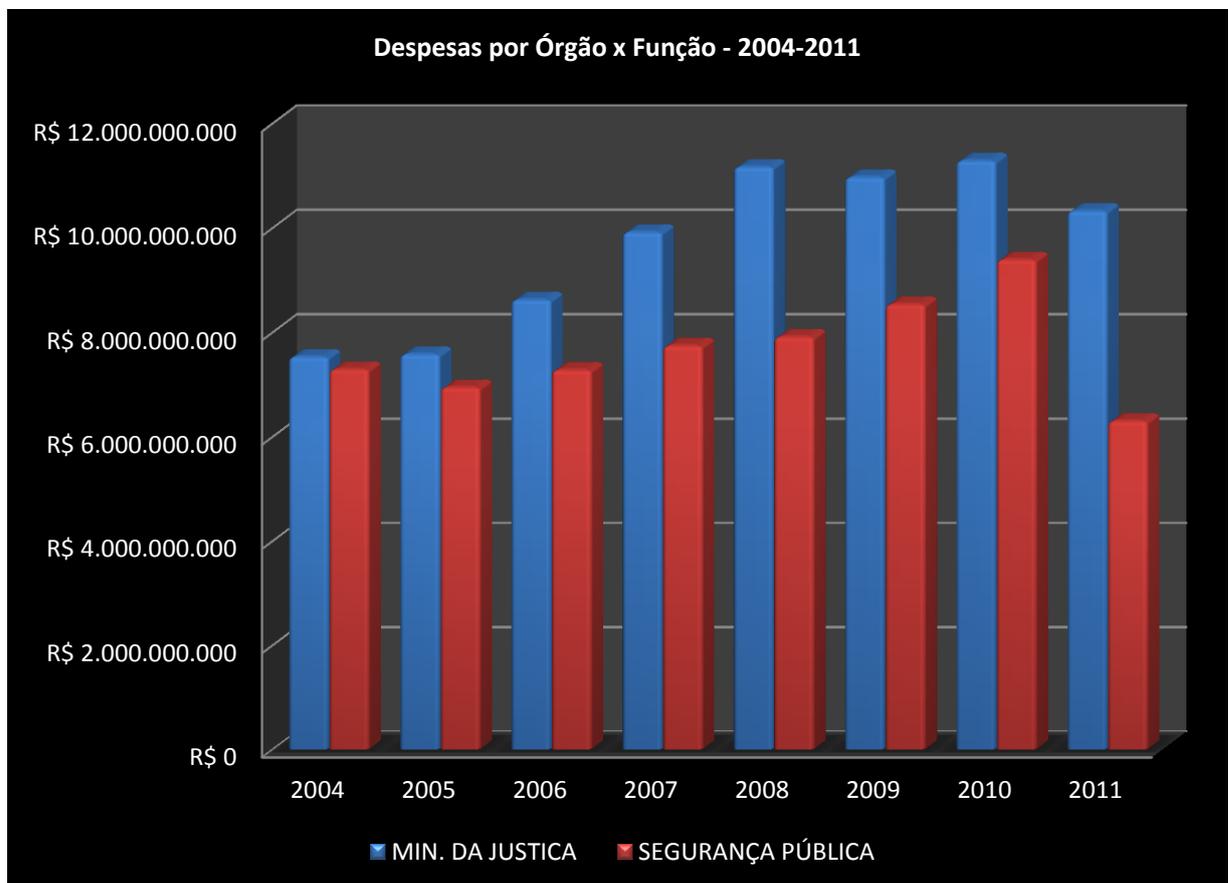
ANO	MIN. DA JUSTICA	SEGURANÇA PÚBLICA	%
2004	R\$ 7.530.509.324	R\$ 7.292.465.403	96,8%
2005	R\$ 7.579.613.026	R\$ 6.945.494.438	91,6%
2006	R\$ 8.624.630.826	R\$ 7.278.849.827	84,4%
2007	R\$ 9.917.684.811	R\$ 7.742.264.723	78,1%
2008	R\$ 11.168.867.947	R\$ 7.912.233.660	70,8%
2009	R\$ 10.971.482.526	R\$ 8.535.734.934	77,8%
2010	R\$ 11.287.929.023	R\$ 9.391.724.767	83,2%
2011	R\$ 10.326.883.800	R\$ 6.301.626.579	61,0%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

De 2004 a 2006, a participação do orçamento da Segurança Pública se estabelecia acima de 80% dos gastos liquidados do Ministério da Justiça. Após uma diminuição desta parcela, novo aumento na casa dos 80% em 2010 e uma queda abrupta em 2011 (onde a Função Segurança Pública consumiu somente 61% do total das despesas do MJ). No total das despesas de 2004 a 2011, os gastos com segurança representaram 79,3% dos gastos com relação ao Ministério da Justiça.

Gráfico 8



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Tabela 27 - Variação Base 100 - Despesas Liquidadas por Função Programática - 2004-2011

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Legislativa	R\$ 6.186.967.899	99,7	102,4	92,1	92,2	84,6	87,1	85,6
Judiciária	R\$ 18.428.602.832	93,8	104,9	100,9	113,5	112,2	115,3	107,3
Essencial à Justiça	R\$ 3.720.527.984	101,5	107,6	112,4	132,0	135,1	138,8	132,8
Administração	R\$ 15.638.485.386	94,1	97,0	98,8	99,6	105,9	118,1	105,5
Defesa Nacional	R\$ 23.752.603.702	105,2	105,8	103,4	112,7	119,8	135,0	124,0
Segurança Pública	R\$ 4.843.607.058	100,9	107,6	120,3	136,7	150,1	174,4	126,9
Relações Exteriores	R\$ 2.295.525.978	107,9	88,4	86,6	106,9	77,5	88,2	82,8
Assistência Social	R\$ 24.260.062.549	105,5	134,2	144,6	158,8	169,4	185,0	198,9
Previdência Social	R\$ 289.633.117.777	105,4	110,8	114,6	119,3	124,1	130,0	132,4
Saúde	R\$ 57.700.876.598	102,4	104,0	97,3	101,7	104,7	109,4	116,1
Trabalho	R\$ 18.736.251.568	109,9	132,4	147,0	156,5	188,3	190,8	204,2
Educação	R\$ 25.431.884.666	103,1	103,0	105,7	115,9	138,8	174,3	182,5
Cultura	R\$ 566.844.527	141,2	147,1	104,0	121,7	143,9	170,3	112,3
Direitos da Cidadania	R\$ 963.073.200	139,4	149,7	92,8	130,4	141,8	165,1	111,2
Urbanismo	R\$ 2.087.178.317	163,9	153,3	57,8	69,6	95,7	102,6	61,8
Habitação	R\$ 856.424.391	107,8	205,9	0,1	24,0	19,7	2,9	7,5
Saneamento	R\$ 133.958.384	106,7	63,4	42,1	479,8	782,8	446,0	215,3
Gestão Ambiental	R\$ 2.088.464.816	154,5	108,4	86,9	88,4	91,7	107,6	111,1
Ciência e Tecnologia	R\$ 4.562.258.956	116,3	122,6	100,1	116,4	131,1	135,5	119,9
Agricultura	R\$ 13.362.178.096	100,9	112,3	83,1	77,0	101,7	76,7	74,1
Organização Agrária	R\$ 4.580.714.135	126,7	138,2	108,3	71,6	65,9	56,2	47,9
Indústria	R\$ 2.709.829.835	89,3	112,5	140,8	102,7	57,4	60,4	59,5
Comércio e Serviços	R\$ 3.647.644.965	126,3	115,5	60,2	49,2	47,9	46,8	35,6
Comunicações	R\$ 868.752.760	89,7	79,5	76,5	57,9	52,1	66,3	77,8
Energia	R\$ 693.070.779	110,1	93,2	83,6	83,3	107,9	81,5	77,2
Transporte	R\$ 6.390.024.028	170,4	163,3	127,2	100,5	159,8	214,4	178,4
Desporto e Lazer	R\$ 474.969.711	144,3	234,1	226,0	57,0	39,4	61,7	69,6
Encargos Especiais ²	R\$ 416.938.082.885	100,1	145,6	127,1	146,7	159,7	121,5	111,5
Encargos Especiais - Refinanc.	R\$ 637.713.012.477	127,0	89,3	83,6	58,6	51,7	67,8	80,4
TOTAL	R\$ 1.589.264.996.260	112,8	111,7	104,4	101,1	104,2	103,3	106,0

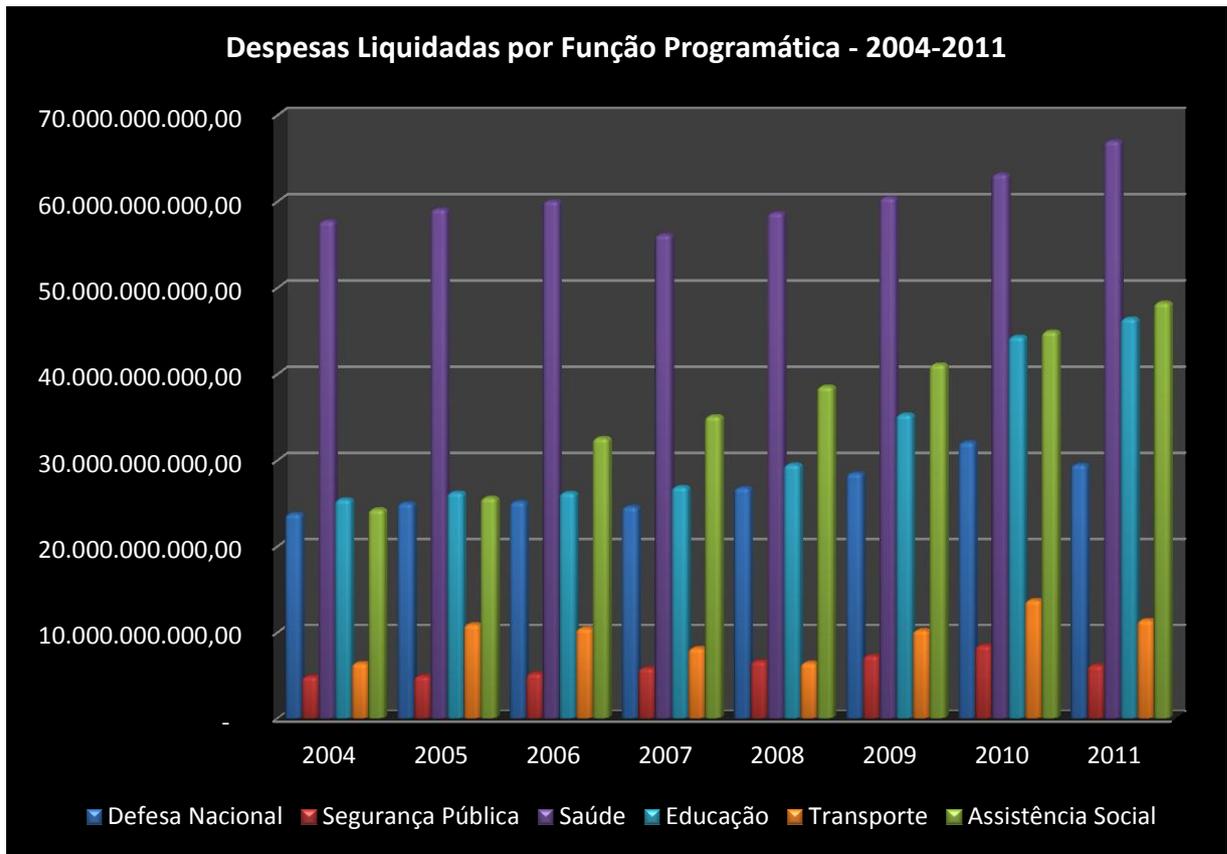
Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Na tabela 27 acima, verificamos a variação base 100 das despesas liquidadas de todas as funções do Governo para o período de 2004 a 2011. Além dos encargos especiais e de refinanciamento, naturalmente a função Previdência Social teve o maior dispêndio no período, já que sua receita é totalmente destinada ao pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões), estando em um patamar diferente de avaliação de outras funções já que sua fonte de recursos são as contribuições compulsórias, e não impostos e outros recursos que compõem funções como Saúde, Assistência Social, Educação, Transportes e Segurança Pública.

A média anual de gastos com a Segurança Pública para o período de 2004 a 2011 é de R\$ 6,15 bilhões (mediana de R\$ 5,98 bilhões), enquanto a Governo teve, em média, R\$ 1,67 trilhões.

Gráfico 9



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Ao observarmos o gráfico 9 acima e a tabela 28 abaixo, percebemos a pequena participação da função Segurança Pública dentro do quadro de gastos do Governo federal. Dentro das funções selecionadas, correlacionadas com os Ministérios selecionados nas tabelas acima, fica mais evidente o menor dispêndio nesta função, correlacionado obviamente ao tamanho da verba determinada na Lei Orçamentária Anual.

Enquanto a Previdência Social chega a ter 22,94% dos gastos totais do Poder Executivo em um ano (2010) (média de R\$ 339,1 milhões no período) e a Saúde 3,85% (média de R\$ 60,2 milhões no período), a função Segurança Pública não chega a 1% do total de gastos, alcançando sua melhor marca justamente em 2010, quando teve 0,51% dos gastos totais do Governo Federal em suas Funções Programáticas.

Tabela 28 - Percentual da Função Programática no Total de Gastos - 2004-2011

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Legislativa	0,39%	0,34%	0,36%	0,34%	0,36%	0,32%	0,33%	0,31%
Judiciária	1,16%	0,96%	1,09%	1,12%	1,30%	1,25%	1,29%	1,17%
Essencial à Justiça	0,23%	0,21%	0,23%	0,25%	0,31%	0,30%	0,31%	0,29%
Administração	0,98%	0,82%	0,85%	0,93%	0,97%	1,00%	1,12%	0,98%
Defesa Nacional	1,49%	1,39%	1,42%	1,48%	1,67%	1,72%	1,95%	1,75%
Segurança Pública	0,30%	0,27%	0,29%	0,35%	0,41%	0,44%	0,51%	0,36%
Relações Exteriores	0,14%	0,14%	0,11%	0,12%	0,15%	0,11%	0,12%	0,11%
Assistência Social	1,53%	1,43%	1,83%	2,11%	2,40%	2,48%	2,74%	2,86%
Previdência Social	18,22%	17,03%	18,09%	20,01%	21,50%	21,69%	22,94%	22,77%
Saúde	3,63%	3,30%	3,38%	3,38%	3,65%	3,65%	3,85%	3,98%
Trabalho	1,18%	1,15%	1,40%	1,66%	1,83%	2,13%	2,18%	2,27%
Educação	1,60%	1,46%	1,48%	1,62%	1,83%	2,13%	2,70%	2,76%
Cultura	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,04%
Direitos da Cidadania	0,06%	0,07%	0,08%	0,05%	0,08%	0,08%	0,10%	0,06%
Urbanismo	0,13%	0,19%	0,18%	0,07%	0,09%	0,12%	0,13%	0,08%
Habitação	0,05%	0,05%	0,10%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
Saneamento	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	0,04%	0,02%
Gestão Ambiental	0,13%	0,18%	0,13%	0,11%	0,11%	0,12%	0,14%	0,14%
Ciência e Tecnologia	0,29%	0,30%	0,32%	0,28%	0,33%	0,36%	0,38%	0,32%
Agricultura	0,84%	0,75%	0,85%	0,67%	0,64%	0,82%	0,62%	0,59%
Organização Agrária	0,29%	0,32%	0,36%	0,30%	0,20%	0,18%	0,16%	0,13%
Indústria	0,17%	0,14%	0,17%	0,23%	0,17%	0,09%	0,10%	0,10%
Comércio e Serviços	0,23%	0,26%	0,24%	0,13%	0,11%	0,11%	0,10%	0,08%
Comunicações	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%	0,04%
Energia	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%
Transporte	0,40%	0,61%	0,59%	0,49%	0,40%	0,62%	0,83%	0,68%
Desporto e Lazer	0,03%	0,04%	0,06%	0,06%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%
Encargos Especiais ²	26,23%	23,28%	34,20%	31,94%	38,07%	40,18%	30,86%	27,60%
Encargos Especiais - Refinanc.	40,13%	45,16%	32,08%	32,16%	23,24%	19,90%	26,34%	30,45%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Exatos 0,36% do total dos gastos do Governo Federal foram destinados a função Segurança Pública em 2011, quase os 0,37% da média anual de SP sobre a média anual do total dos gastos do Governo no período 2004-2011. Mesmo que funções programáticas relativas a serviços essenciais e direitos universais não cheguem a 5%, na tabela 29 podemos observar que o panorama não se torna menos nebuloso quando comparamos os dados com outros países.

Tabela 29 - Gastos na Função Segurança Pública por País - 2011

País	Gasto em SP (US\$)	Gasto Total Federal (US\$)	% Gasto Total Segurança	% Gasto SP por PIB	Gasto em SP <i>Per Capita</i> (US\$)
Argentina	8.232.908.848	117.362.918.216	7,01%	1,84%	205,22
Brasil	3.275.255.153	897.705.598.060	0,36%	0,13%	17,03
Reino Unido (UK)	52.650.555.391	1.104.680.700.000	4,77%	2,42%	845,63
USA	28.769.904.401	3.509.968.000.000	0,82%	0,19%	91,72

Fontes: Brasil: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU – Argentina: Secretaria de Hacienda - Oficina Nacional de Presupuesto – Reino Unido: HM Treasury – USA: Office of Management and Budget. Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011) no caso brasileiro e para os demais países⁶⁶.

Embora o Brasil tenha apresentado um gasto federal total de quase 900 bilhões de dólares americanos (US\$) em 2011 com relação as funções programáticas, o percentual total dos gastos com SP, o percentual do gasto com SP sobre o PIB nominal e os gastos com SP *per capita* é significativamente menor que a Argentina, o Reino Unido e os Estados Unidos da América. Embora a participação da Segurança Pública com relação ao PIB seja também aparentemente inferior nos países citados (chegando, no máximo, a 2,42% no caso do Reino Unido, maior percentual), os gastos *per capita* com a SP no Brasil corresponde a apenas 18,56% dos mesmos valores dos USA, 8,30% com relação a Argentina e míseros 2,01% em comparação com os gastos *per capita* do Reino Unido.

Em suma, fica evidente a pequena participação da Segurança Pública dentro do espaço orçamentário e financeiro brasileiro quando analisamos somente a participação da função (e de seu Ministério responsável) dentro das Leis Orçamentárias Anuais e dos gastos liquidados.

A próxima análise ficará por conta de como este orçamento, visto agora como pequeno em relação a outras funções de relevância e interesse tão primordiais, é organizado, dividido e distribuído dentro de suas instituições e subfunções e ao programa PRONASCI.

⁶⁶ Valores das moedas nacionais convertidos em US\$ pela cotação de 30/12/2011.

3.2. Orçamento e Ministério da Justiça

3.2.1. Órgãos, Sub-Funções e programas que constituem o orçamento da Segurança Pública

Como visto no Capítulo 2, o Ministério da Justiça divide-se em órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, órgãos específicos singulares, órgãos colegiados e entidades vinculadas a sua administração. Dentro desta administração, quando realizamos uma busca pelos dados orçamentários dos órgãos e fundos que compõem o sistema de Segurança Pública (SENASP, FNSP, DPF, DPRF, FUNAPOL, FUNPEN e PRONASCI), o único banco de dados disponível e com dados mais atualizados é o de Despesas Diretas do Governo Federal, com dados disponibilizados de 2004 a 2011.

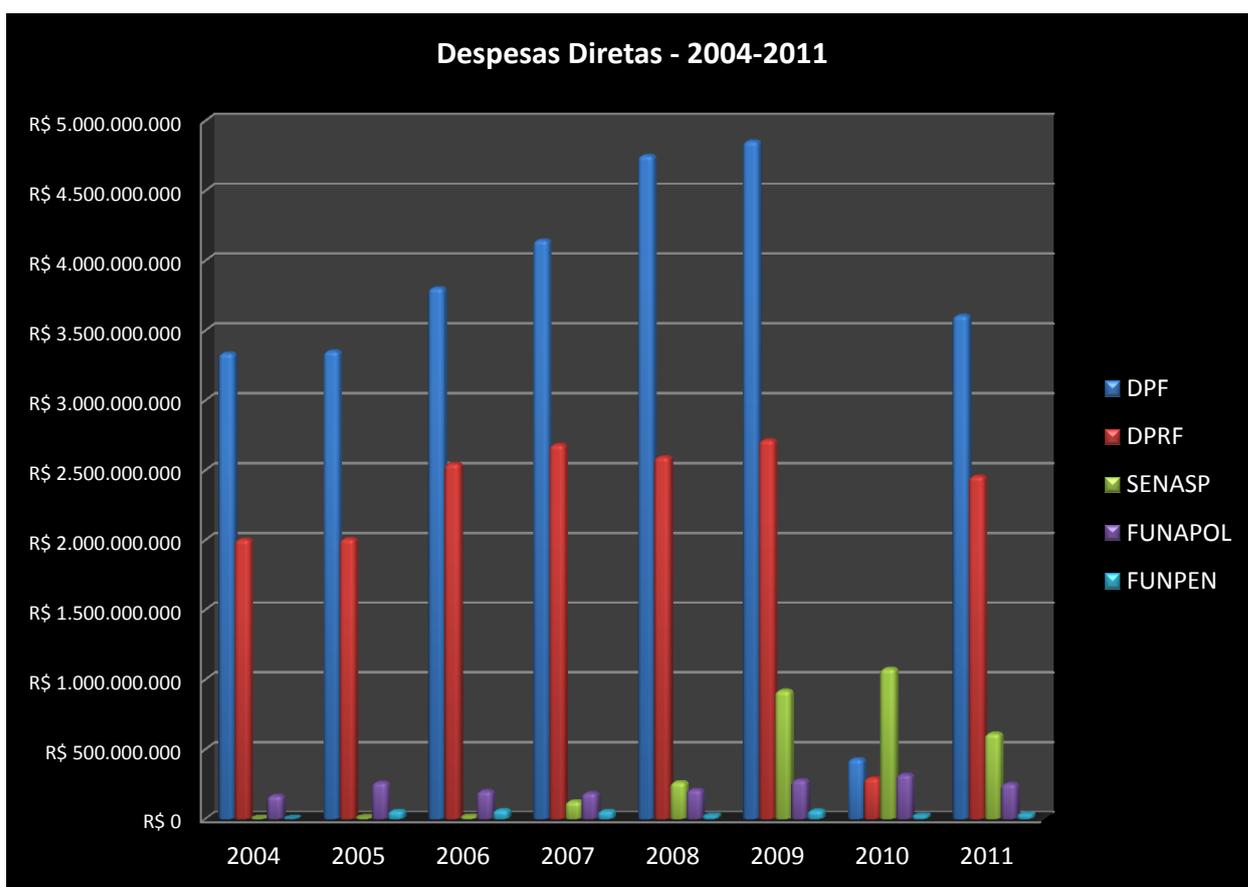
Dentro deste panorama, quando comparamos os gastos das instituições, podemos destacar de imediato algumas questões analíticas:

- 1- As despesas diretas do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública) estão sob administração direta da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública).
- 2- A análise dos gastos diretos ano por ano de cada programa ligado a uma subfunção, em si, poderia dar origem a um novo trabalho, tamanho o nível de desagregação. Mesmo assim, a opção por manter os dados dos programas atrelados a sua subfunção de origem, ao menos em seu total no período estudado, serve para ilustrar para onde os gastos das subfunções são destinados e enriquece ao menos a descrição.
- 3- O PRONASCI é um *programa* que, além de agregar despesas diretas do Governo Federal (através da Presidência da República), também conta com gastos de outros ministérios e órgãos. Sua análise também poderia gerar um único trabalho, porém sua importância para a Segurança Pública faz com que ao menos o programa seja analisado de forma agregada em um caso especial, no final desta seção.

Para uma análise mais simples e técnica dos gastos das instituições, os gastos do FNSP foram mantidos agregados aos gastos da SENASP, como estão originalmente dispostos no banco de dados.

No gráfico 10 podemos observar com maior clareza a distribuição dos gastos diretos por órgão e fundo da Segurança Pública no Brasil:

Gráfico 10



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A predominância dos gastos do Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal é clara, já que ambos juntos somam cerca de 90% das despesas diretas, ou seja, 45,6 bilhões de reais dos quase de R\$ 50,1 bilhões. Por outro lado, o Fundo Nacional Penitenciário empregou 0,66% do total dos gastos diretos (335 milhões de reais), enquanto SENASP e FUNAPOL chegam a quase 10% da distribuição das despesas.

De 2004 a 2007, o FUNAPOL era o terceiro nesta ordem de despesas por ano. À partir de 2008, quando os gastos do PRONASCI figuram na contabilidade governamental, as despesas da SENASP finalmente superam as despesas do FUNAPOL.

A seguir teremos uma visão desagregada dos dispêndios por órgãos e fundos, através dos valores gastos pelas subfunções classificadas e vinculadas a estas despesas.

3.2.1.1. Secretaria Nacional de Segurança Pública

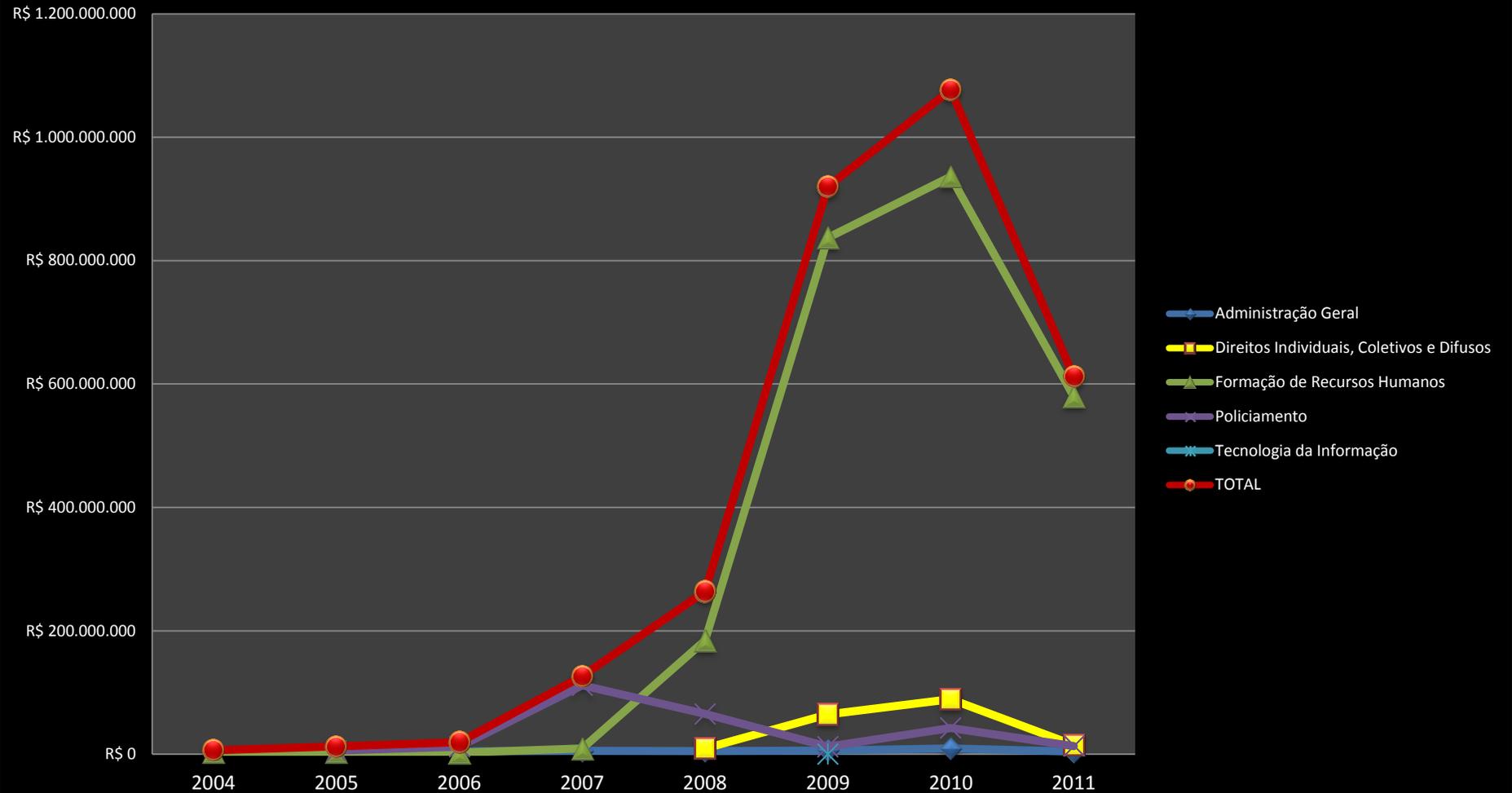
A SENASP, órgão responsável pelas iniciativas do Governo Federal na área de Segurança Pública, teve um dispêndio total de 3,03 bilhões de reais no período de 2004 a 2011 (média anual de R\$ 379,7 milhões). Ao menos na questão de comparação com outros órgãos do Ministério e com a importância da Secretaria, parece um valor inferior ao esperado mesmo em um período de crescimento da economia brasileira.

O gasto direto total por ano da SENASP aumentou ano após ano, até 2011, onde teve uma pequena queda. O que realmente deve ser ressaltado é o montante deste crescimento. Se de 2004 a 2005 os gastos dobraram, (R\$ 6,2 milhões a R\$ 12,7 milhões), este valor chegou a R\$ 184 milhões em 2008. Em 2009 os gastos chegaram a R\$ 836 milhões, tendo o ápice em 2010, com o valor total de R\$ 935,9 milhões.

A subfunção que possui o maior dispêndio direto pela SENASP é a de *Formação de Recursos Humanos*, que concentra cerca de 85% (ou seja, mais de 2,5 bilhões) da distribuição de 3,37 bilhões de reais gastos de 2004 a 2011, como mostra o gráfico 11 abaixo.

Quando excluimos a subfunção *Formação de Recursos Humanos*, diminuímos o abismo entre as subfunções que caracterizam os gastos diretos da SENASP e podemos verificar que os dispêndios com *Policimento* tomaram quase 50% dos gastos, enquanto a subfunção *Direitos Individuais, Coletivos e Difusos* tiveram quase 33% dos gastos. Uma peculiaridade encontrada são os gastos com *Tecnologia da Informação* – apenas R\$ 112. O gráfico 12 abaixo representa de forma melhor a distribuição dos gastos.

Gráfico 11 - Despesas Diretas - SENASP - 2004-2011



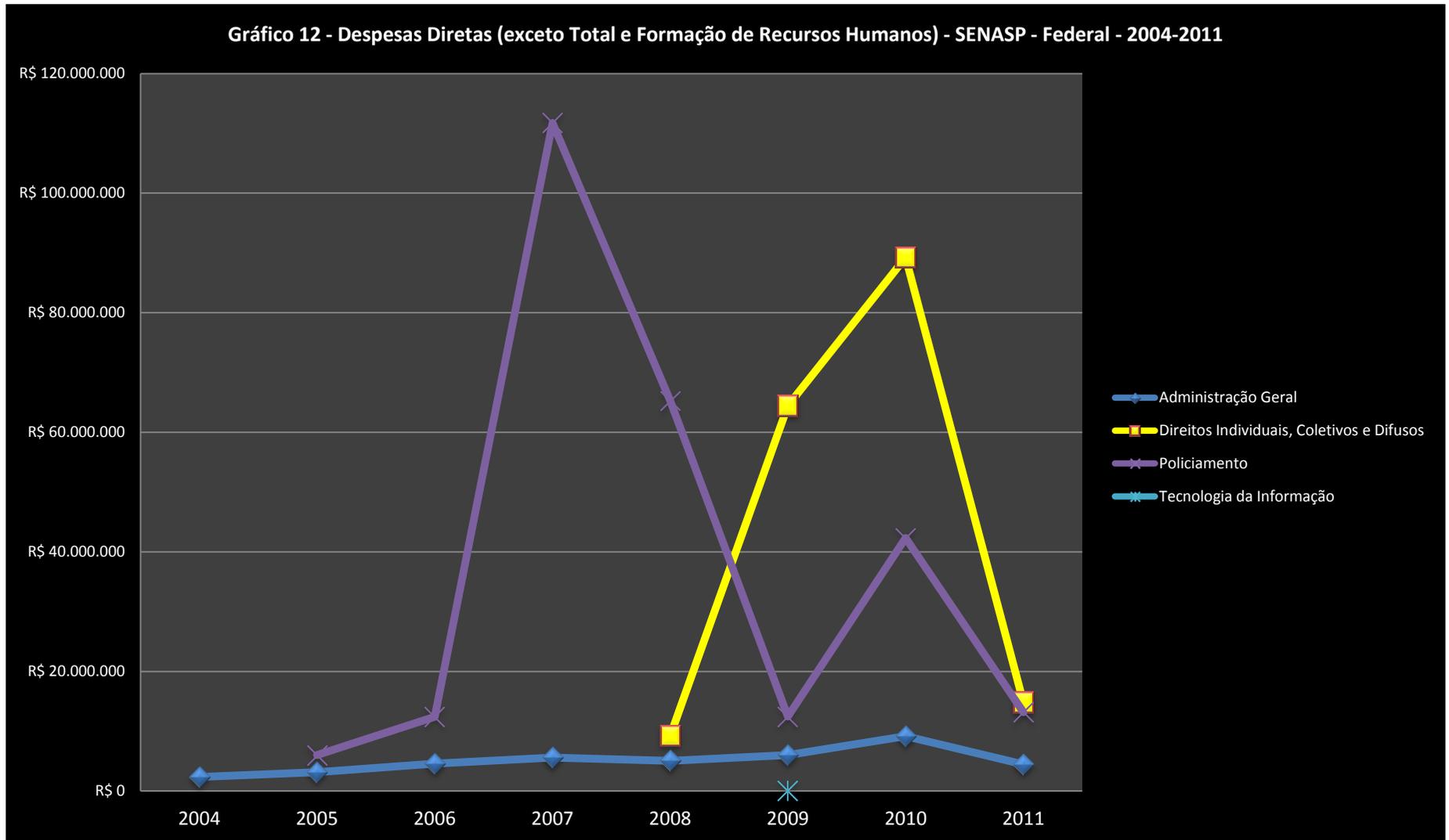


Tabela 30 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - SENASP

Subfunção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Geral	R\$ 2.377.569	133	193	235	212	253	386	187
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos					R\$ 9.276.091	695	962	160
Formação de Recursos Humanos	R\$ 3.897.521	92	66	238	4733	21475	24015	14869
Policimento		R\$ 6.007.370,13	207	900	58	19	340	31
Tecnologia da Informação						R\$ 112		
TOTAL	R\$ 6.275.090	203	312	2018	4208	14660	17159	9753

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Na tabela 30 acima podemos observar a variação base 100 dos gastos da SENASP através de suas subfunções. O valor gasto com *Administração Geral*, apesar da variação, nunca ficou abaixo da importância inicial em 2004. Interessante notar que todas as subfunções que tiveram gastos diretos em 2009 (com exceção dos gastos em *Tecnologia da Informação*) tiveram um aumento dos mesmos em 2010 e, também em bloco, diminuíram no ano de 2011.

Tabela 31 - Despesas Diretas - SENASP - Programas

Nome Subfunção	Nome Programa	Valor Deflacionado	%
Formação de Recursos Humanos	Defesa do Consumidor	R\$ 43.931	0,001%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 2.497.711.793	82,22%
	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 58.551.539	1,93%
Policimento	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 59.844.443	1,97%
	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 203.534.890	6,70%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	R\$ 1.707.243	0,06%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 176.138.397	5,80%
Administração Geral	Apoio Administrativo	R\$ 69.103	0,002%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 698.554	0,02%
	Sistema Único de Segurança Pública	R\$ 39.607.556	1,30%
Tecnologia da Informação	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 112	0,000004%
Total		R\$ 3.037.907.561	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Na tabela 31 acima temos um detalhamento das despesas empregadas pela SENASP em suas subfunções através dos programas realizados pela Secretaria. Interessante notar que a maioria absoluta do montante gasto fica a cargo do PRONASCI, principalmente dentro da função *Formação de Recursos Humanos*, onde os gastos com o programa ficaram por volta de 2,5 bilhões de reais (e serão especificados na análise do Programa, posteriormente). Ou

seja: da distribuição de gastos da SENASP entre os anos de 2004 e 2011, R\$ 3,03 milhões, 82% ficou por parte do PRONASCI.

Como mostra a tabela 30 acima, os gastos da SENASP de 2004 a 2007 giraram em torno de R\$ 165,2 milhões, uma média de R\$ 41,3 milhões e mediana de R\$ 16,1 milhões por ano. Com a entrada do PRONASCI, as despesas diretas tiveram a distribuição de R\$ 2,8 bilhões de 2008 a 2011, com média de R\$ 718,1 milhões e mediana de R\$ 765,9 milhões por ano neste quadriênio. Um impacto considerável.

Segundo Rocha (2005), o programa Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), identificado no Plano Plurianual – PPA 2004/7, tem por objetivo reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública. O SUSP correspondeu à outra grande parte da destinação dos gastos da SENASP. A maior parte da verba do programa vem do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e detalha a maioria das ações da SENASP em âmbito federal.

Tabela 32 - Gastos Diretos SUSP

Ação SUSP	Valor Deflacionado	%
Força Nacional de Segurança Pública	R\$ 128.149.976	42,48%
Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional	R\$ 58.551.539	19,41%
Preparação e Emprego da Força Nacional de Segurança Pública - PAN 2007	R\$ 43.150.287	14,30%
Gestão e Administração do Programa	R\$ 39.607.556	13,13%
Apoio à Repressão Qualificada	R\$ 10.162.710	3,37%
Implantação de Infra-Estrutura e de Sistemas Vitais de Suporte - PAN 2007	R\$ 8.915.029	2,95%
Intensificação da Repressão Qualificada	R\$ 6.007.370	1,99%
Ações Preventivas Associadas à Segurança Pública - PAN 2007	R\$ 4.740.625	1,57%
Apoio à Implantação de Projetos de Prevenção da Violência	R\$ 1.054.283	0,35%
Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade	R\$ 805.949	0,27%
Ações Preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014	R\$ 548.661	0,18%
Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais	R\$ 112	0,0%
Total	R\$ 301.694.097	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A Força Nacional de Segurança Pública⁶⁷ emprega 42,4% dos gastos com o SUSP (tabela 31 acima), seguido pela ação de formação educacional dos profissionais ligados a

⁶⁷ Unidade de policiamento ostensivo de caráter federal, cujos membros são originários da Polícia Federal e de polícias militares de diversos Estados da federação, sob comando da SENASP. A Força Nacional é utilizada (de acordo com a Portaria Nº 394, de 04/05/2008 – que regulamenta a Lei nº 11.473) em ações de polícia para realização de cerco e contenção em áreas de grande perturbação da ordem pública, sobre grandes impactos ambientais negativos, realização de bloqueios em rodovias, atuação em grandes eventos públicos de repercussão

SENASP e as atividades correlatas aos Jogos Panamericanos, realizados em 2007 na cidade do Rio de Janeiro/RJ. O investimento irrisório com a subfunção *Tecnologia da Informação* é advindo do gasto com o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais, ressaltado nas tabelas acima e nos gráficos 11 e 12 provém dos gastos do SUSP.

3.2.1.2. Departamento de Polícia Federal

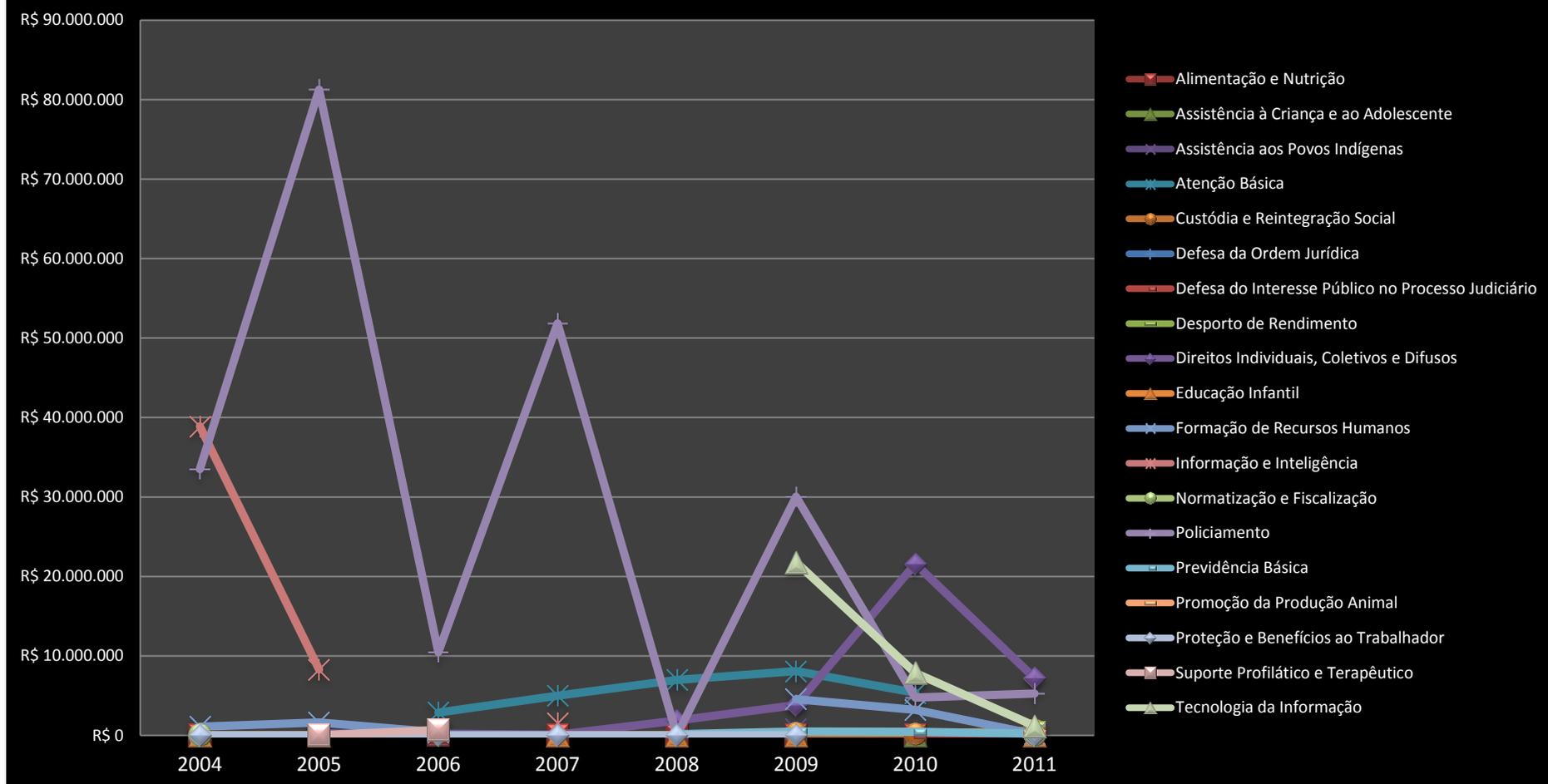
Instituição citada pelo Art. 144 da Constituição de 1988 como um dos principais órgãos que exercem a atividade da Segurança Pública no Brasil, a Polícia Federal teve sua caracterização atual formatada pela Constituição de 1967, onde deixou de ser o Departamento Federal de Segurança Pública (criado em 1944) para ser organizada, de acordo com o Art. 210, como o Departamento de Polícia Federal.

Sua natureza é determinada constitucionalmente para apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o contrabando; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. Para isso, conta com uma dotação superior a todos os órgãos que compõem o sistema de SP e também realiza os maiores gastos diretos.

A maior parte destes gastos se dá com a subfunção *Diversos*, que agrega a parte de Pessoal, Encargos e Dívida, ou seja, em geral, folha de pagamento. Em 2004, *Diversos* onerou o DPF em R\$ 2,9 bilhões e, tendo uma variação negativa apenas no ano seguinte, apresentou crescimento até atingir R\$ 4,3 bilhões em 2009. Em 2010 as informações sobre os gastos com esta função foram suprimidas, e não foi encontrada justificativa alguma na origem dos dados. Em 2011, último ano da análise, o gasto com pessoal caiu em relação a 2010, fechando em R\$ 3,5 bilhões.

Nenhuma outra subfunção atingiu gastos acima de R\$ 500 milhões. O mais próximo deste número foram os gastos com *Administração Geral*, cujas despesas também destoaram das demais subfunções que exerceram gastos pelo DPF. Nos gráficos 13 e 14 abaixo, temos um panorama das subfunções no período de 2004 até 2011, sendo que, no gráfico 14, foram excluídos os gastos totais por ano, com *Diversos* e *Administração Geral* para uma melhor observação do desempenho de outras subfunções.

**Gráfico 14 - Despesas Diretas (exceto Total, Diversos, e Administração Geral) - Departamento de Polícia Federal
- 2004-2011**



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU - Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Na tabela 33, percebemos como os gastos do DPF evoluíram, através da variação base 100. Como podemos observar nos gráficos acima, a maioria dos gastos com as subfunções apresentaram grande variabilidade (como os gastos com *Policciamento*, os que apresentaram o maior montante exceto *Diversos* e *Administração Geral*), sem contar com a ausência de gastos em anos subsequentes dentro de uma mesma subfunção. Algumas subfunções tiveram gastos apenas em um determinado ano (como *Assistência aos Povos Indígenas* e *Defesa da Ordem Jurídica*). Gastos sequenciais com grande variação em uma determinada subfunção, ou investimentos em outras subfunções que apresentaram despesas em poucos anos dentro da amostra analisada, podem indicar alguma sazonalidade dentro da distribuição do orçamento da Polícia Federal.

Tabela 33 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - Departamento de Polícia Federal

Subfunção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Geral	R\$ 319.626.797	121	111	111	129	135	121	
Alimentação e Nutrição	R\$ 19.370	340	68	38	4,7	92	2,0	
Assistência à Criança e ao Adolescente							R\$ 2.651	
Assistência aos Povos Indígenas						R\$ 821.764		
Atenção Básica			R\$ 2.883.145	173	242	281	186	
Custódia e Reintegração Social						R\$ 201.650	79	314
Defesa da Ordem Jurídica								R\$ 149.179
Defesa do Int. Público no Proc. Judiciário							R\$ 21.196	1846
Desporto e Rendimento								R\$ 1.321.443
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos		R\$ 250.622	83	36	744	1526	8611	2881
Diversos	R\$ 2.943.416.052	98	117	127	147	148		122
Educação Infantil	R\$ 4.611	157		3	67	13		3
Formação de Recursos Humanos	R\$ 1.108.215	146	35			410	289	14
Informação e Inteligência	R\$ 38.894.924	21		4,03				0,01
Normatização e Fiscalização	R\$ 10.176							737
Policciamento	R\$ 33.489.933	243	31	155	0,03	90	14	16
Previdência Básica					R\$ 137.995	352	322	147
Promoção da Produção Animal								R\$ 228.919
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 842	236	30	254	1196	6,0		18
Suporte Profilático e Terapêutico		R\$ 15.548	4347					
Tecnologia da Informação						R\$ 21.799.019	36	5,5
TOTAL	R\$ 3.336.570.918	100,4	114	124	142	145	12,9	108

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O Departamento de Polícia Federal teve uma média anual de gastos de R\$ 3,5 bilhões e mediana de R\$ 3,7 bilhões no período, o que certamente poderiam ser alteradas caso fossem fornecidas as informações sobre a subfunção *Diversos* para o ano de 2010.

Na questão da *Administração Geral*, a Polícia Federal é a responsável por serviços burocráticos essenciais, como a coordenação nacional da emissão de Passaportes, o controle de Estrangeiros, a supervisão da Segurança Privada e serviços como certidões de antecedentes

criminais e adoção internacional. Dentro deste panorama, o Apoio Administrativo consome a maior parte dos gastos desta subfunção, como podemos observar pela desagregação das subfunções pelos programas designados, como mostra a tabela 34 abaixo.

Tabela 34 - Despesas Diretas – Programas - Departamento de Polícia Federal

Nome Subfunção	Nome Programa	Valor Deflacionado	%
Diversos	Pessoal, Encargos Sociais e Dívida	R\$ 25.019.963.362	88,48%
Administração Geral	Apoio Administrativo	R\$ 2.563.380.002	9,07%
	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 4.033.005	0,01%
	Combate à Criminalidade	R\$ 369.072.812	1,31%
	Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	R\$ 1.254.230	0,00%
	Gestão da Política de Previdência Social	R\$ 2.906.465	0,01%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 422.797	0,00%
	Policimento	Combate à Criminalidade	R\$ 122.429.697
Modernização da Polícia Federal		R\$ 7.694.583	0,03%
Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI		R\$ 34.827.745	0,12%
Sistema Único de Segurança Pública - SUSP		R\$ 51.844.142	0,18%
Informação e Inteligência	Combate à Criminalidade	R\$ 47.193.668	0,17%
	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 2.622	0,00%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Defesa do Consumidor	R\$ 269.756	0,00%
	Defesa dos Direitos Difusos	R\$ 444.958	0,00%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 33.855.846	0,12%
Tecnologia da Informação	Apoio Administrativo	R\$ 30.775.742	0,11%
Atenção Básica	Apoio Administrativo	R\$ 29.604.790	0,10%
Outros		R\$ 16.877.996	0,06%
Total		R\$ 28.277.626.037	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Interessante notar que o programa de Combate a Criminalidade insere-se em diversas subfunções, mostrando a divisão e organização interna da Instituição, sendo este o segundo programa mais dispendioso do DPF. Despesas com o PRONASCI também aparecem na contabilidade da Polícia Federal por via do MJ, ao contrário de verbas diretas do Programa, como poderemos observar adiante, mas não com o mesmo impacto que o programa exerceu nas despesas da SENASP.

3.2.1.3. Departamento de Polícia Rodoviária Federal

O Departamento de Polícia Federal teve seu surgimento no governo do Presidente Washington Luís (1928), sendo denominado como “Polícia das Estradas” e, segundo o § 2º do Art. 144 da Constituição de 1988, a sua caracterização dentro da Segurança Pública é a de órgão permanente, organizado e mantido pela União, destinando-se, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

O Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, regulamenta a atividade e define a competência da Polícia Rodoviária Federal:

- Realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito- aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito
- Executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais
- Realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos
- Credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis e assegurar a livre circulação nas rodovias federais
- Executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades,
- Efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais
- Colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

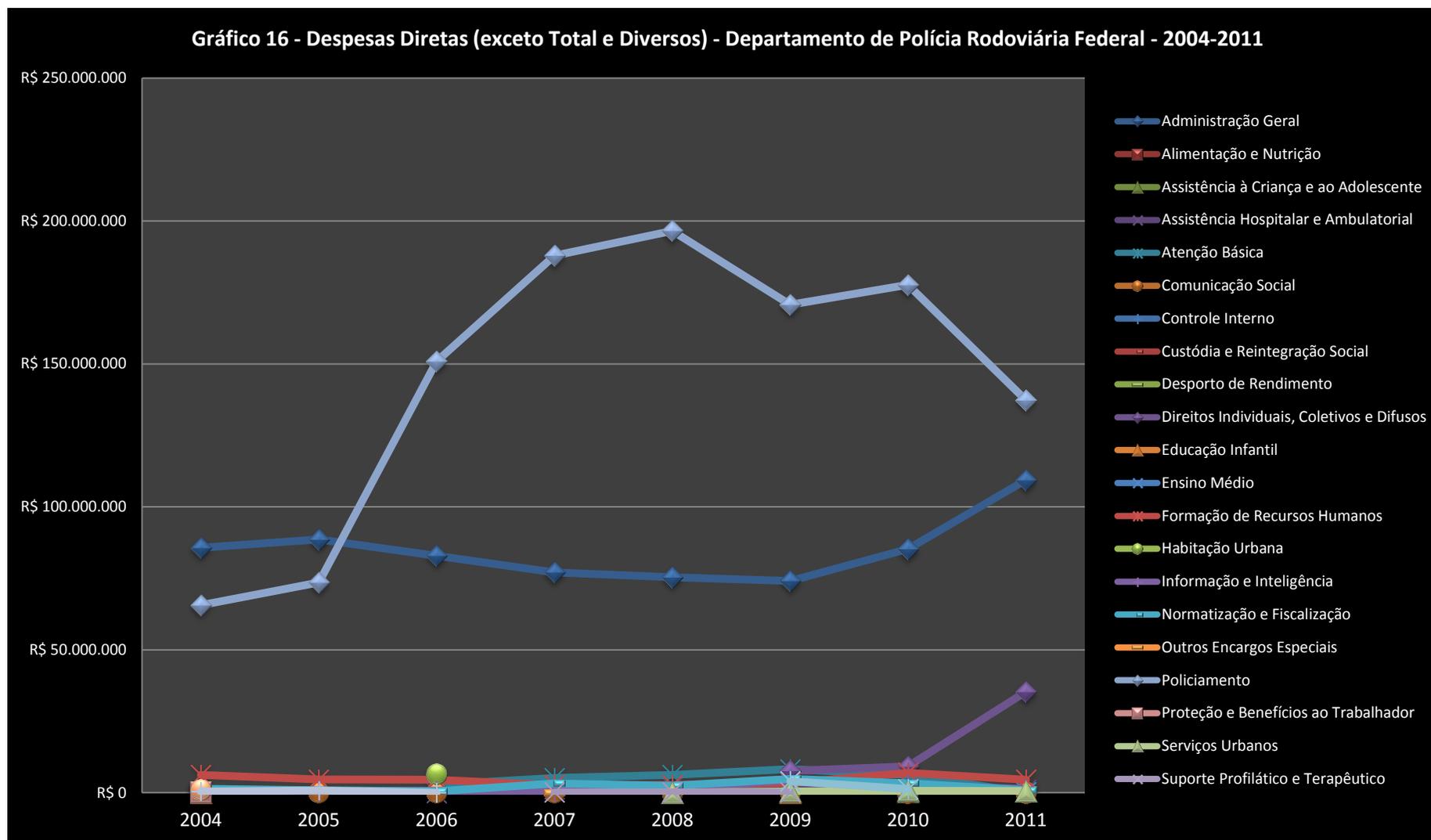
Como parte integrante da estrutura organizacional do MJ, a Polícia Rodoviária Federal, da mesma maneira que o Departamento de Polícia Federal, tem seu maior dispêndio com a

Folha de Pagamento, dentro da subfunção *Diversos*. No ano de 2004 os gastos foram na ordem de R\$ 1,8 bilhões, chegando a R\$2,4 bilhões em 2009, um aumento considerável com a folha de pagamento. Também não houve informação de seu dispêndio no ano de 2010.

Seguindo o mesmo processo de análise realizada com as informações da Polícia Federal, ao retirarmos da análise as despesas com recursos humanos, podemos ver que a *Administração Geral* também consome boa parte dos recursos no período estudado. Com 05 Distritos Regionais, 21 Superintendências Regionais, 150 Delegacias e 400 Postos de Fiscalização, os gastos com a Administração Geral, 33,7% da distribuição dos gastos, tiveram R\$ 428 milhões empregados em Apoio Administrativo e R\$ 187 milhões na administração da SP nas rodovias.

Interessante notar que os gastos diretos com *Policimento* da Polícia Rodoviária Federal superaram os gastos que a Polícia Federal teve com a mesma subfunção, ressaltando ainda mais a característica ostensiva desta força de segurança, como também demonstram os gastos, ainda que variáveis, com *Normatização e Fiscalização*. Estes gastos acabaram superando as despesas com *Administração Geral* à partir de 2006. Em uma comparação de 2004 até 2008 (ano em que teve os maiores gastos na área), os dispêndios com a subfunção cresceram quase 200%.

A área de *Informação e Inteligência* do Departamento de Polícia Rodoviária Federal teve um dispêndio quatro vezes menor que o total gasto pela Polícia Federal. Porém, as despesas do DPRF tiveram a característica de serem contínuos, ou seja, houve desembolso de 2004 a 2011, ao contrário do DPF.



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU - Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A subfunção *Direitos Individuais, Coletivos e Difusos*, mesmo com gastos somente a partir de 2009, foi a terceira subfunção que teve o maior dispêndio no período estudado. A subfunção *Atenção Básica*, que teve gastos à partir de 2008, merece destaque pelo incremento progressivo nos gastos, que quase triplicaram em 2009, mas caíram a patamares ínfimos no fim do período de análise em 2011.

Também como o Departamento de Polícia Federal, os gastos com outras subfunções mostram um caráter mais pontual, como as despesas com *Tecnologia da Informação, Telecomunicações, Alimentação e Nutrição, Habitação Urbana e Proteção e Benefícios ao Trabalhador*, entre outros, como mostra a tabela 35 abaixo.

Tabela 35 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Subfunção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Geral	R\$ 85.709.710	103	97	90	88	86	99	128
Alimentação e Nutrição	R\$ 194.525							
Assistência à Criança e ao Adolescente							R\$ 253.156	154
Assistência Hospitalar e Ambulatorial			R\$ 17.098	7569	10818	13272	1309	5373
Atenção Básica			R\$ 2.770.867	188	226	297	225	1,7
Comunicação Social	R\$ 57.663	233	108	57	62	146	26	4,7
Controle Interno					R\$ 229			
Custódia e Reintegração Social			R\$ 486.171	71				
Desporto de Rendimento								R\$ 1.107.793
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos						R\$ 7.635.621	121	462
Diversos	R\$ 1.842.837.095	100	125	130	125	132		117
Educação Infantil	R\$ 56.233				1,0	0,5		
Ensino Médio						R\$ 31.944	127	128
Formação de Recursos Humanos	R\$ 6.275.738	74	72	40	43	55	111	73
Habitação Urbana			R\$ 6.422.306					
Informação e Inteligência	R\$ 263.542	237	264	191	334	1778	1013	502
Normatização e Fiscalização	R\$ 1.369.285	60,10	38	235	179	352	240	63
Outros Encargos Especiais				R\$ 9.251				
Policimento	R\$ 65.639.595	112	230	286	299	260	271	209
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 26.024							
Serviços Urbanos					R\$ 98.225	393	650	633
Suporte Profilático e Terapêutico				R\$ 73.542	157	120		
Tecnologia da Informação						R\$ 3.986.667	33	
Telecomunicações	R\$ 875.124							
Transporte Rodoviário	R\$ 431.220	179	0,2					
TOTAL	R\$ 2.003.735.755	100,2	127	134	129	136	15	123

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Os gastos no período pesquisado do Departamento de Polícia Rodoviária Federal tiveram a média por ano de R\$ 2,1 bilhões e a mediana de R\$ 2,5 bilhões. A exemplo da Polícia Federal, os gastos não divulgados com a subfunção *Diversos* no ano de 2010, que corresponde diretamente a folha de pagamento e encargos, poderiam de alguma forma alterar um pouco estes números.

Como a tradicional função do DPRF é o patrulhamento e o policiamento das rodovias brasileiras, o programa *Segurança Pública nas Rodovias Federais* foi o que consumiu mais recursos no período estudado, dentre todos os programas (exceto as despesas com Pessoal), como destacado na tabela 36 abaixo.

Tabela 36 - Despesas Diretas – Programas - Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Nome Subfunção	Nome Programa	Valor Deflacionado	%
Diversos	Pessoal, Encargos Sociais e Dívida	R\$ 15.290.366.229,71	88,38%
Policiamento	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 13.347.907	0,08%
	Segurança Pública nas Rodovias Federais	R\$ 727.637.143	4,21%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 32.894.122	0,19%
	Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	R\$ 386.422.431	2,23%
Administração Geral	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	R\$ 11.659	0,00%
	Segurança Pública nas Rodovias Federais	R\$ 187.146.315	1,08%
	Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	R\$ 62.745.079	0,36%
	Apoio Administrativo	R\$ 428.503.319	2,48%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 52.146.057	0,30%
Formação de Recursos Humanos	Segurança Pública nas Rodovias Federais	R\$ 35.655.892	0,21%
Atenção Básica	Apoio Administrativo	R\$ 28.731.710	0,17%
Normatização e Fiscalização	Qualidade dos Serviços de Transporte	R\$ 16.239.067	0,09%
	Exploração da Infra-Estrutura de Trans. Rodoviário e Ferroviário	R\$ 1.112.533	0,01%
	Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	R\$ 1.340	0,00%
Informação e Inteligência	Segurança Pública nas Rodovias Federais	R\$ 6.459.766	0,04%
	Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	R\$ 5.186.535	0,03%
Outros		R\$ 25.809.071	0,15%
Total		R\$ 17.300.416.176	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

As despesas com o PRONASCI representaram R\$ 85 milhões dentre os gastos do programas desenvolvidos na Polícia Rodoviária Federal, enquanto as despesas do SUSP ficaram em torno de R\$ 13,3 milhões.

Importante destacar que, dentre os órgãos estudados, foi o único que apresentou um programa de *Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção*, através da subfunção *Controle Interno*, embora o mesmo tenha consumido apenas R\$ 229 em todo o período de 2004 a 2011.

3.2.1.4. FUNAPOL

O Fundo Nacional de Aparelhamento e Operacionalização de Atividades Fins da Polícia Federal – FUNAPOL foi instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, e regulamentado pelo Decreto nº 2.381, de 12 de novembro de 1997, tendo por finalidade proporcionar recursos e meios destinados a aparelhar o Departamento de Polícia Federal e a manter suas atividades essenciais e competências típicas⁶⁸.

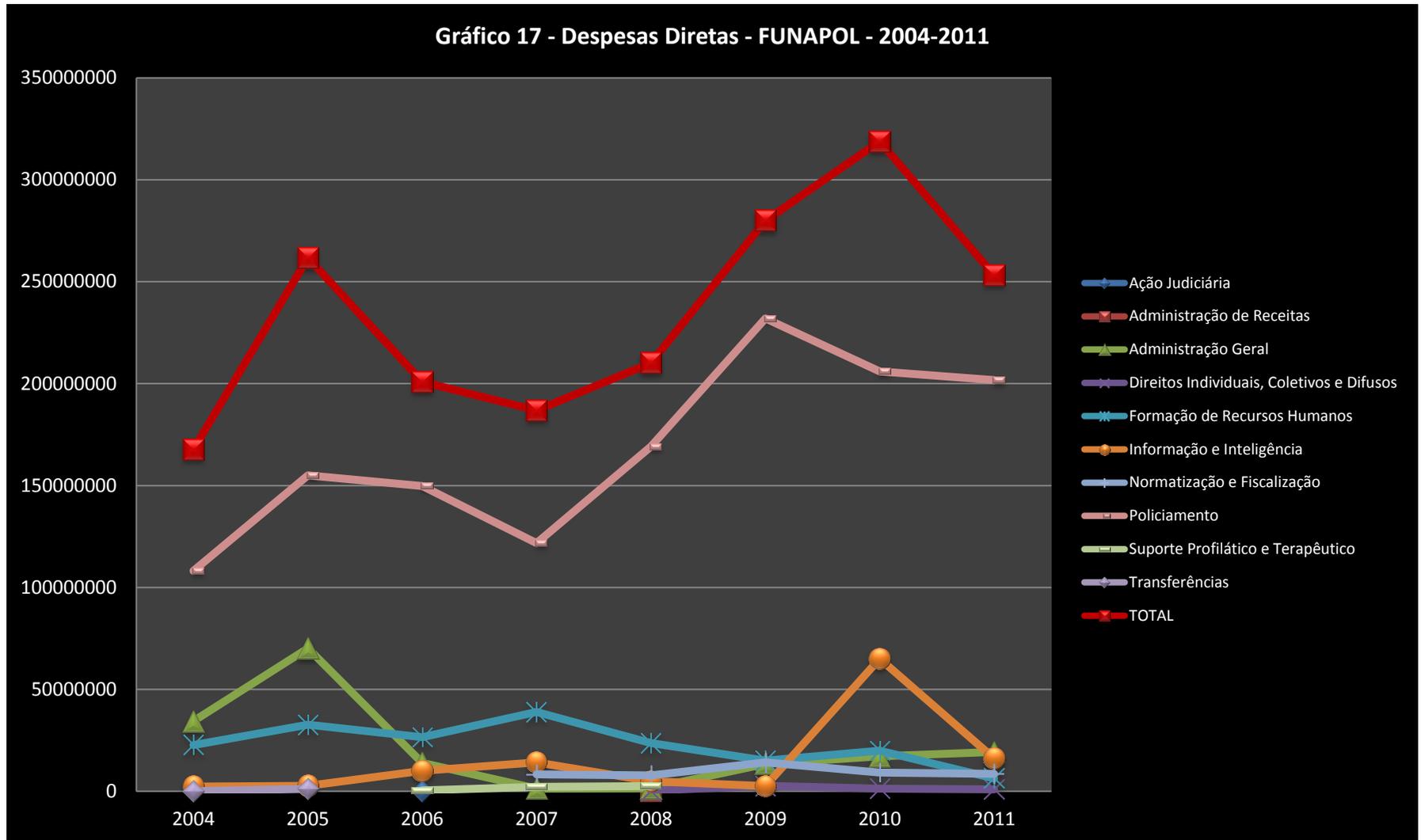
Seus recursos são advindos, em sua maioria, de taxas e multas cobradas por serviços burocráticos, como os de migração, controle e registro da área de segurança privada, registro de armas, expedição de passaporte, entre outros, prestados pelo Departamento de Polícia Federal.

Seu total de gastos no período da série histórica, R\$ 1,8 bilhões, é quase o total de despesas diretas da Polícia Rodoviária Federal (excluindo os gastos com folha de pagamento) e, mesmo sendo um fundo auxiliar do Departamento de Polícia Federal, seus gastos são contabilizados de forma completamente separada das despesas do DPF.

No gráfico 17 abaixo podemos observar que a maior concentração dos gastos do FUNAPOL em todos os anos foi empregada na subfunção *Policimento*, enquanto as subfunções *Formação de Recursos Humanos*, *Administração Geral*, *Informação e Inteligência* e *Normatização e Fiscalização*, somadas, não chegam a 30% do total de despesas diretas do Fundo.

O ano de 2008 representou o maior número de gastos com diferentes subfunções (R\$ 210 milhões em nove subfunções, em um total de dez no período de 2004 a 2011), embora o maior montante anual foi empregado em 2010: R\$ 318 milhões em seis subfunções: *Administração Geral*, *Direitos Individuais*, *Coletivos e Difusos*, *Formação de Recursos Humanos*, *Informação e Inteligência*, *Normatização e Fiscalização*, e *Policimento*.

⁶⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp89.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2381.htm



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU - Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Tabela 37 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - FUNAPOL

Subfunção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ação Judiciária			R\$ 51.835		60			
Administração de Receitas					R\$ 61.064			
Administração Geral	R\$ 34.481.426	204	40	3,8	4	39	50	56
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos					R\$ 350.593	789	390	290
Formação de Recursos Humanos	R\$ 22.753.973	144	117	171	104	66	88	28
Informação e Inteligência	R\$ 2.396.205	111	421	594	206	110	2715	676
Normatização e Fiscalização				R\$ 8.394.115	93	169	110	102
Policimento	R\$ 108.105.871	143	139	113	156	215	191	187
Suporte Profilático e Terapêutico			R\$ 408.394	547	636			
Transferências	R\$ 57.311	2031						
TOTAL	R\$ 167.794.786	156	120	111	125	167	190	151

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A média anual de gastos diretos do FUNAPOL representou R\$ 234,9 milhões, enquanto a mediana, cerca de R\$ 231,6 milhões.

A subfunção *Informação e Inteligência* teve despesas diretas em todos os anos da série, mostrando o maior aumento de gastos em um ano entre todas as subfunções (em 2010) e ainda teve o maior gasto total se comparado com os gastos do DPF e DPRF na mesma subfunção.

Tabela 38 - Despesas Diretas – Programas - FUNAPOL

Nome Subfunção	Nome Programa	Valor Deflacionado	%
Policimento	Combate à Criminalidade	R\$ 45.111.203	2,40%
	Modernização da Polícia Federal	R\$ 217.341.945	11,57%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 3.234.610	0,17%
	Prevenção e Repressão à Criminalidade	R\$ 1.077.597.626	57,34%
Formação de Recursos Humanos	Combate à Criminalidade	R\$ 117.203.050	6,24%
	Modernização da Polícia Federal	R\$ 236.602	0,01%
	Prevenção e Repressão à Criminalidade	R\$ 68.559.629	3,65%
Administração Geral	Apoio Administrativo	R\$ 28.864.086	1,54%
	Combate à Criminalidade	R\$ 85.219.129	4,53%
	Modernização da Polícia Federal	R\$ 34.222.504	1,82%
	Prevenção e Repressão à Criminalidade	R\$ 21.295.479	1,13%
Informação e Inteligência	Combate à Criminalidade	R\$ 23.716.795	1,26%
	Inteligência Federal	R\$ 22.662	0,001%
	Modernização da Polícia Federal	R\$ 9.086.712	0,48%
	Prevenção e Repressão à Criminalidade	R\$ 85.390.934	4,54%
Normatização e Fiscalização	Prevenção e Repressão à Criminalidade	R\$ 48.233.748	2,57%
Outros		R\$ 13.935.296,58	0,74%
TOTAL		R\$ 1.879.272.012	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O Fundo Nacional de Aparelhamento e Operacionalização de Atividades Fins da Polícia Federal ainda contou com gastos com o PRONASCI, na ordem de R\$ 3,2 milhões.

3.2.1.5. FUNPEN

O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994 e regulamentado pela a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, tem por finalidade proporcionar recursos e meios destinados a financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro⁶⁹.

O FUNPEN tem na origem de seus recursos a dotação orçamentária da União através do Ministério da Justiça, doações, convênios, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, 50% do montante total dos serviços forenses diretos a União e 3% do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal.

Ainda assim, o FUNPEN é o membro da estrutura organizacional da SP no Brasil que teve o menor montante em gastos diretos no período de 2004 a 2011, quase R\$ 336 milhões. Quando observamos a distribuição deste montante de gastos pelos anos, podemos perceber o grande aumento já em 2005, quando foram efetuadas R\$ 56,7 milhões em despesas, onde o valor total em 2004 foi de "apenas" R\$2,4 milhões. O maior valor de gastos foi efetuado em 2009, quando foram gastos R\$ 60,1 milhões pelo FUNPEN.

Aliás, em 2004, ano inicial desta análise, o FUNPEN teve despesas diretas contabilizadas apenas com a subfunção *Modernização do Sistema Penitenciário Nacional* (que também apresentou gastos apenas neste ano no período estudado). De 2005 a 2007, foram incluídos os gastos com as subfunções *Administração Geral, Custódia e Reintegração Social* e *Formação de Recursos Humanos*. De 2008 até o último ano da série, 2011, foram incluídas as despesas diretas com a subfunção *Informação e Inteligência*.

69

Tabela 39 - Despesas Diretas - Variação Base 100 - FUNPEN

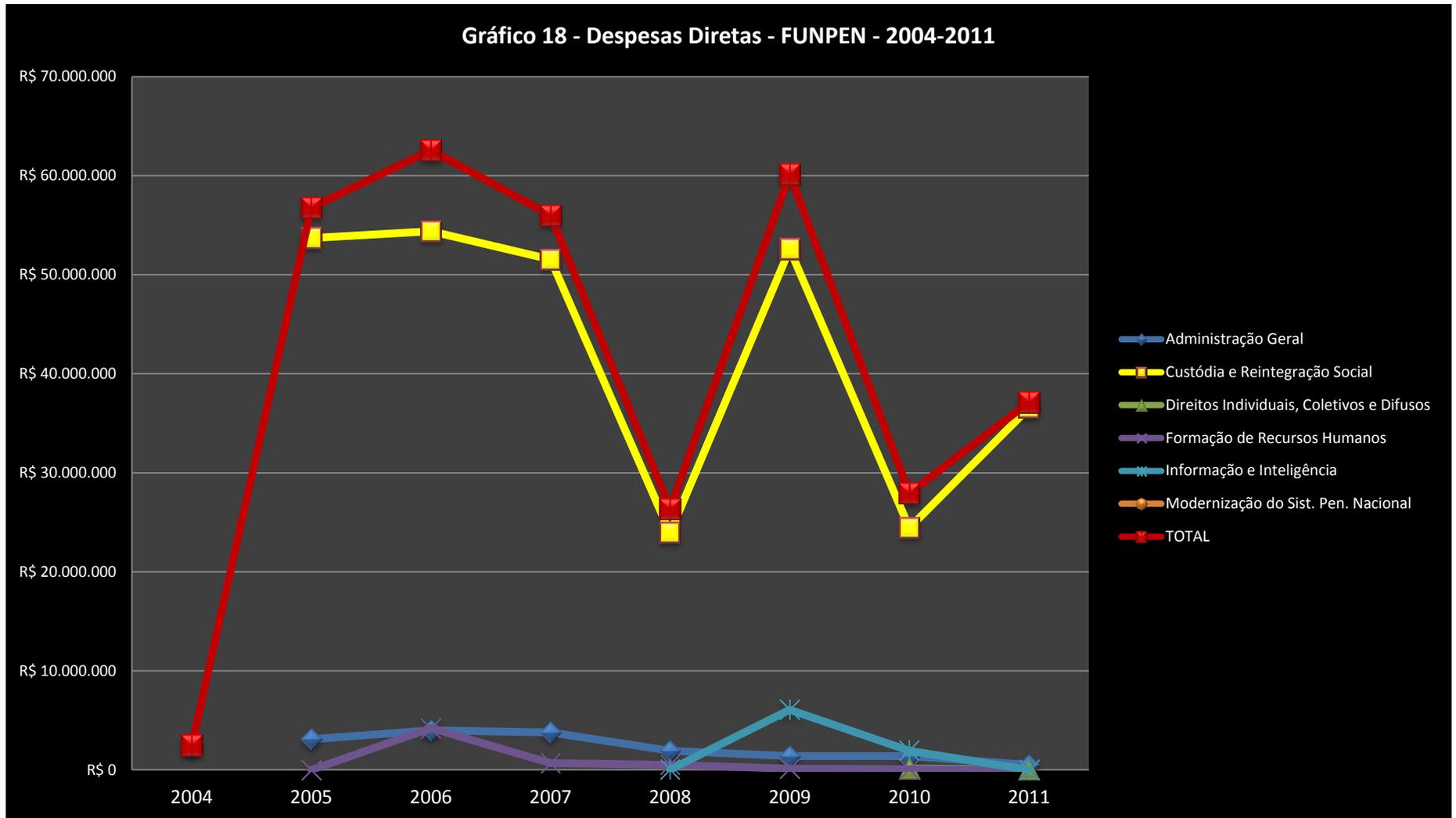
Subfunção	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Geral		R\$ 3.089.571	129	122	62	45	45	16
Custódia e Reintegração Social		R\$ 53.693.484	101	96	45	98	45	68
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos							R\$ 150.262,89	36
Formação de Recursos Humanos		R\$ 1.321	319870	51390	37081	8475	4611	2080
Informação e Inteligência					R\$ 26.671,26	22732	7220	15
Modernização do Sist. Penitenciário Nacional	R\$ 2.463.027							
TOTAL	R\$ 2.463.027	2305	2541	2274	1071	2442	1135	1508

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Quase o total absoluto das despesas diretas do FUNPEN se enquadra na subfunção *Custódia e Reintegração Social*, tomando 90,7% dos dispêndios, muito embora os gastos nesta área caíram à partir de 2008, ficando sempre abaixo do patamar inicial de 2005.

O montante destinado a subfunção *Formação de Recursos Humanos* sofreu aumentos brutais, principalmente nos anos de 2006, 2007 e 2008. Mesmo assim, quando avaliamos todo o valor gasto no período em comparação com o total gasto pelo FUNPEN, acabou não representando mais do que 1,74% das despesas diretas de 2004 a 2011.



Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU - Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O Fundo Penitenciário Nacional apresentou uma distribuição anual de seus gastos, em média, de R\$ 41,1 milhões, enquanto a mediana dos gastos ficou em R\$ 46,5 milhões.

Tabela 33 - Despesas Diretas - FUNPEN - 2004-2011

Nome Subfunção	Nome Programa	Valor Deflacionado	%
Custódia e Reintegração Social	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 173.684.474	51,69%
	Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	R\$ 109.186.396	32,50%
	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI	R\$ 21.909.883	6,52%
Administração Geral	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 8.978.680	2,67%
	Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	R\$ 8.173.380	2,43%
Informação e Inteligência	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 8.019.086	2,39%
Formação de Recursos Humanos	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 1.368.761	0,41%
	Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	R\$ 4.473.327	1,33%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	Aprimoramento da Execução Penal	R\$ 204.212	0,06%
Total		R\$ 335.998.199	100%

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Assim como o FUNAPOL, o FUNPEN, não possui gastos com folha de pagamento, o que teoricamente torna a sua dotação anual completamente disponível para suas atividades-fim. Como um fundo dedicado a estruturação e reestruturação do serviço penitenciário no Brasil, o FUNPEN possui apenas 2 programas ligados a cada subfunção: Aprimoramento da Execução Penal e Modernização do Sistema Penitenciário Nacional, que praticamente dividem todos os gastos, com exceção da despesa com o PRONASCI em *Custódia e Reintegração Social*, que representou 6,52% dos gastos do Fundo no período avaliado e 14,4% desde a criação do Programa.

Em uma tentativa de analisar o impacto destes gastos sobre o interno no sistema penitenciário brasileiro podemos, através dos dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen) sobre o número da população no sistema carcerário, gerar um total anual *per capita* das despesas do FUNPEN:

Tabela 34 - Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN *Per Capita*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
R\$ 9	R\$ 191	R\$ 184	R\$ 153	R\$ 67	R\$ 144	R\$ 63	R\$ 72

Fontes: CGU - Portal da Transparência/ SIAFI / TCU / Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Como mostra a tabela 34 acima, em 2004, o FUNPEN gastava o equivalente a R\$ 9 por preso. A quantia teve um aumento abrupto em 2005 justamente por causa do considerável aumento dos gastos do Fundo (nota-se que a população carcerária cresceu 13% de 2004 a 2005). Mesmo mantendo uma queda nos gastos até 2008, o FUNPEN *Per Capita* termina o período com R\$ 72 por preso, exatamente oito vezes acima do gasto de 2004, para uma população carcerária que quase dobrou seu tamanho.

3.2.1.6 Caso Especial - PRONASCI

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) constitui um programa intersetorial⁷⁰ que visa conjugar ações no campo da segurança pública e políticas sociais desenvolvidas pelo governo federal em diferentes ministérios, em cooperação com as unidades da federação, o Distrito Federal e os municípios. O programa destaca como objetivos gerais a melhoria da segurança pública e a redução dos índices de criminalidade.

O artigo 2º da lei que instituiu o Pronasci (Lei 11.530/2007, alterada pela Lei nº 11.707/2008) reporta que o programa destina-se à articulação de ações no campo da Segurança Pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando nas raízes sócio-culturais do fenômeno e, ainda, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas da violência.

Conceitualmente, o programa afirma que a preocupação com políticas sociais e o respeito aos direitos humanos, por um lado, e as estratégias de controle e repressão qualificada da criminalidade e a eficiência policial, por outro lado, não se opõem ou são excludentes entre si, mas sim complementares e fundamentais para o planejamento e execução de políticas de Segurança Pública.

O Pronasci possui ainda um conjunto de diretrizes, consideradas na criação e definição do escopo de seus projetos, e quatro focos prioritários de ação, que ajudaram a definir a

⁷⁰ O Pronasci foi elaborado conjuntamente, no âmbito do governo federal e sob a direção do Ministério da Justiça, pelos ministérios da Casa Civil, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cultura, Educação, Esportes, Saúde e Trabalho; além das secretarias nacionais Antidrogas, da Juventude, Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Especial de Políticas para as Mulheres e Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

abrangência geográfica e as escalas de intervenção do programa, seu público-alvo e suas prioridades. Juntos, diretrizes e focos prioritários, orientaram o planejamento e a realização das ações e projetos do Pronasci. As diretrizes se expressam por preocupações:

- I. com gestão compartilhada, a partir da consideração de princípios de sistemas de gestão descentralizados e participativos para as políticas sociais, com a participação da sociedade civil, e a observância das resoluções de conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos, ou ainda, com as preocupações com a transparência da execução do programa, articulação intersetorial e intergovernamental, e com accountability;
- II. com as agências do Sistema de Justiça Criminal, em termos de modernização das instituições de Segurança Pública e do Sistema Prisional, da valorização dos profissionais de segurança e agentes penitenciários, ou a ampliação de medidas e ações no âmbito do enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial;
- III. com Inclusão social e reintegração de adolescentes e jovens em situação de moradores de rua, egressos do sistema prisional ou sócio-educativo, de pessoas, famílias ou populações vitimizadas ou expostas à violência urbana, ou de mulheres em situação de violência doméstica;
- IV. com a importância da família e da comunidade, com a criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias ou a promoção da segurança e de espaços de convivência pacífica;
- V. com a promoção dos Direitos Humanos e da dignidade humana, com o combate sistemático aos preconceitos (de gênero, étnico-racial, geracional, de orientação sexual ou de diversidade cultural), com a garantia de direitos como o acesso à Justiça;
- VI. com a recuperação e ordenamento de espaços públicos, urbanização e melhorias nas condições de vida e moradia de populações vulneráveis.

Em termos de abrangência geográfica, inicialmente o Pronasci pretendia atuar em dez regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória, e ainda na Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) de Brasília e seu entorno, regiões com maiores indicadores de violência e criminalidade (Ministério da Justiça, 2007). Na prática, o projeto se estendeu a todos os estados e municípios interessados, chegando a vinte e duas unidades da federação e mais de 150 municípios, ainda que de forma parcial e sem a vigência de todas as suas ações e projetos.

Os múltiplos atores passíveis de se vincularem ao Pronasci, assim como o grande número de ações e projetos que o integram, trazem a questão das escalas de intervenção nas quais o programa opera. Os estados e municípios que aderem ao programa mediante instrumentos de cooperação federativa podem optar por um número qualquer entre os cerca de cem ações, projetos ou programas do Pronasci, podendo ainda apresentar projetos próprios, de acordo com suas necessidades.

Além disso, a gestão e execução do programa em nível local são realizadas de forma integrada e articulada por diversos atores, sob a coordenação geral do Ministério da Justiça. Esta configuração da organização do Pronasci garante, além de uma heterogeneidade inicial no número e nos tipos de ações e projetos, em cada unidade, uma variabilidade também muito elevada em termos de níveis de implementação das ações e, por conseguinte, dos diferentes “Pronascis” locais.

O Pronasci possui duração prevista de seis anos, vigorando entre 2007 e 2012. Nesse período, o Governo Federal previu investir 6,7 bilhões de reais, dos quais 7,5 milhões seriam gastos na realização da avaliação do programa. A duração de projetos e ações específicos varia, mas muitos destes projetos atendem os beneficiários por um ano, renovável pelo mesmo período.

Ao analisarmos a distribuição das despesas diretas com o PRONASCI, podemos verificar que metade do investimento pretendido pelo Governo Federal foi efetivamente gasto até 2011, como mostra a tabela 34 abaixo:

Tabela 34 - Despesas Diretas por Programa – PRONASCI

Nome Órgão Superior	Valor Deflacionado	%
MINISTERIO DA JUSTICA	R\$ 3.161.097.408	96,98%
DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	R\$ 26.617.511	0,82%
DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	R\$ 26.223.011	0,80%
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	R\$ 13.627.207	0,42%
MINISTERIO DA CULTURA	R\$ 11.876.938	0,36%
MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 6.064.529	0,19%
Outros	R\$ 14.038.239	0,43%
Total	R\$ 3.259.544.843	100%

Fontes: PRONASCI / MJ

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

A maioria do montante foi despendida através do Ministério da Justiça, quase 97%. Apesar de fazerem parte do MJ, o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal também receberam verbas diretas da União, sendo o mesmo gasto contabilizado diretamente. Outros ministérios, como Cultura e Educação também tiveram gastos diretos com o Programa, o mesmo para a Presidência da República, esta no início do PRONASCI.

Tabela 35 - Despesas Diretas (exceto Bolsa-Formação) - PRONASCI

Nome Órgão Superior	Valor Deflacionado	%
MINISTERIO DA JUSTICA	R\$ 663.044.847	87,07%
DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	R\$ 26.617.511	3,50%
DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	R\$ 26.223.011	3,44%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	R\$ 13.627.207	1,79%
MINISTERIO DA CULTURA	R\$ 11.876.938	1,56%
MINISTERIO DA EDUCACAO	R\$ 6.064.529	0,80%
Outros ⁷¹	R\$ 14.038.239	1,84%
Total	R\$ 761.492.282	100%

Fontes: PRONASCI / MJ

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

Mas esta importância total de gastos com o PRONASCI esta comprometida em mais de 75% com a concessão de Bolsa-Formação. Ao subtrairmos este valor, verificamos que os

⁷¹ Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD, Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, Ministério Do Esporte, Hospital De Clínicas De Porto Alegre, Fundação Universidade De Brasília, Ministério Da Ciência e Tecnologia, Fundação Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Fundação Universidade do Rio Grande - RS

gastos do Ministério da Justiça continuam altos em relação aos outros órgãos, mas caem substancialmente, (de R\$ 3.1 bilhões para R\$ 663 milhões, como mostra a tabela 35).

Tabela 36 - Despesas Diretas por Ação - PRONASCI

Nome Ação	Valor Deflacionado	%
Concessão de Bolsa-Formação	R\$ 2.498.052.560	76,64%
Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã	R\$ 282.074.100	8,65%
Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	R\$ 175.598.756	5,39%
Apoio à Implementação de Políticas Sociais	R\$ 80.237.555	2,46%
Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública	R\$ 79.122.123	2,43%
Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	R\$ 69.795.038	2,14%
Gestão e Comunicação do PRONASCI	R\$ 38.809.554	1,19%
Modernização de Estabelecimentos Penais	R\$ 21.598.438	0,66%
Campanha do Desarmamento	R\$ 13.944.034	0,43%
Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Especiais	R\$ 312.685	0,01%
Total	R\$ 3.259.544.843	100%

Fontes: PRONASCI / MJ

Valores constantes, deflacionados através do deflator implícito do PIB (do ano/base até dezembro/2011)

O PRONASCI pode ser caracterizado, através de suas despesas diretas, como um programa que procurou ser abrangente tanto em questões mais pontuais, como a ação de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas (que teve quase R\$ 70 milhões em gastos diretos, como mostra a tabela 36 acima), quanto em temas mais estruturais em seus mais diversos níveis, como o Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã, o Apoio à Implementação de Políticas Sociais, a Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública, a Modernização de Estabelecimentos Penais e também em campanhas preventivas, como a do Desarmamento, abrangendo boa parte de suas diretrizes propostas em seu projeto, mas com um montante ainda aquém do anunciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou estudar como o orçamento público federal na área de Segurança Pública no Brasil é formado, destinado e, através dele, analisar como se dá a construção das políticas públicas no setor através dos gastos de suas instituições.

Pudemos observar, além de toda a organicidade e dos processos que envolvem a formação do Orçamento, que as mudanças institucionais que transcorreram à partir da Constituição de 1988 deram a partida para que mais tarde a Segurança Pública fosse dissociada, funcionalmente, das amarras da função de Defesa Nacional, a qual estava atrelada há anos e ainda sofria com o ranço da forma como era administrada na época da Ditadura Militar.

Também foi mostrada a (pequena) participação da função Segurança Pública e de seu órgão que a capitania, o Ministério da Justiça, no Orçamento. A média anual de gastos com a Segurança Pública no período estudado é de R\$ 6,1 bilhões, ou seja, 0,37% sobre a média anual dos gastos totais do Governo Federal. Em uma comparação com países como Argentina, Reino Unido e Estados Unidos, no ano de 2011, os gastos com Segurança Pública no Brasil tiveram o menor percentual sobre o gasto total, o menor percentual do gasto sobre o PIB e o menor gasto *per capita*.

Em seguida, através dos dados com os gastos diretos dos órgãos que compõem a SP no Ministério da Justiça, pudemos observar como e quando estes gastos foram efetuados, bem como o montante total e a média para o período estudado (no caso, o que é disponibilizado pelo Governo, 2004 a 2011).

A dificuldade para que se faça uma correta leitura do orçamento e dos gastos públicos no Brasil começa justamente na fonte dos dados. As informações da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União e do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira – STN / Ministério da Fazenda) não garantem um nível completo de confiabilidade, seja pelos erros (como o problema no SIAFI, que envolveu R\$ 4,8 bilhões em 2009⁷² e gerou críticas até do Senado) e pela falta de informações (a ausência dos gastos somente no ano de 2010 com a subfunção *Diversos* – que envolve a maior parte das despesas

⁷² “Erro omite R\$ 4,8 bi de gasto público” – Folha de São Paulo, 29/5/2009
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2905200915.htm>

diretas nos departamentos de Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal – detectada no Capítulo 3 desta dissertação).

A classificação das subfunções deve ser analisada com atenção ímpar, já que existem subfunções atípicas, ou seja, que não pertencem somente a um grupo funcional-programático específico e não possuem qualquer sinalização nos bancos de dados e relatórios fornecidos pelas fontes (a não ser quando aparecem agregadas, como “demais subfunções”, como no relatório de Consolidação das Contas Públicas) e podem afetar os números caso sejam desagregados fora de suas subfunções e órgãos de origem.

Um programa como o PRONASCI não exigiu uma análise especial somente por sua influência nos gastos da Segurança Pública desde quando surgiu. Seu caráter interministerial, interorganizacional ou mesmo interdisciplinar também exigiu que os seus dados fossem tratados de maneira diferente, já que instituições como o Departamento de Polícia Federal, em algumas situações, receberam verbas diretas do Governo Federal para o mesmo, sem que estivessem necessariamente atreladas ao Ministério da Justiça, ao menos na contabilidade oficial representada no banco de dados.

Outra grande questão que envolve as fontes de dados se dá com a contabilidade dos gastos nas três esferas do Poder Executivo no Brasil. Ao verificar as informações referentes à Consolidação das Contas Públicas, temos os demonstrativos de despesa por Função que, teoricamente, são desagregados aos níveis municipal, estadual, federal e, ao fim, os gastos consolidados. Ou seja, mais uma dimensão de análise do Orçamento da Segurança Pública.

Um estudo aprofundado deste relacionamento Governo Federal x Unidades Federativas principalmente no que concerne ao repasse de verbas da União para os Estados, na utilização deste repasse e na composição estadual para a realização da função outorgada constitucionalmente (já que, como vimos anteriormente, a função da Segurança Pública no Brasil é uma questão em nível *Estadual*), levaria a análise da influência e da relevância do Governo Federal no âmbito orçamentário a outro patamar e formaria, de fato, um retrato completo do Orçamento Público no setor .

Infelizmente, os dados informados como gastos estaduais não são confiáveis, possuem um grande risco de conter informações repetidas (como o repasse do Governo Federal embutido nos valores informados). Também não estão disponíveis os dados das transferências do Governo Federal para todas as Unidades Federativas na área de Segurança Pública, sendo necessária a consulta direta a contabilidade de cada UF, quando a mesma a torna pública (o

que não acontece com todos os Estados brasileiros, conforme consulta prévia). Enfim, este poderá ser um dos motes a serem seguidos em um próximo trabalho.

Entretanto, mesmo esta faceta unidimensional da análise feita nesta dissertação no orçamento da SP, permitiu-nos verificar as nuances que estabeleceram como o Governo Federal marcou a sua política pública para a área de Segurança Pública.

Há um consenso entre diversos pesquisadores da área de Segurança Pública de que medidas ostensivas e de enfrentamento são apenas medidas pontuais, de ocasião, para o combate de uma situação de risco iminente ou consumada a ordem pública ou as garantias e direitos individuais da população.

Da mesma maneira que um sistema de segurança pública necessita de seus códigos coercitivos para a regulação e manutenção da ordem pública, também necessita das instituições que exercem a práxis da segurança pública. Com isso, confirma-se o senso comum de que os maiores gastos dos órgãos federais que exercem a função ostensiva seriam com os seus quadros administrativos, operacionais e com o policiamento.

Até as emendas à Lei Orçamentária Anual, aprovadas pela Comissão Mista de Orçamento, demonstram o caráter mais instrumental e operacional o qual a Segurança Pública na esfera federal é voltada. Dos R\$ 418,1 milhões aprovados pela CMO, R\$ 282,1 milhões foram aprovados para aparelhamento, reaparelhamento e modernização das forças de Segurança Pública, ou seja, 67% do orçamento total liberado para o Ministério da Justiça através das emendas no período avaliado.

A polícia investigativa, ao menos ao nível de subfunção, parece subvalorizada, já que os gastos com *Informação e Inteligência* não chegaram a 1% da distribuição das despesas diretas do DPF e DPRF por ano.

Como destacado no Capítulo 3, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI causou impacto nos gastos diretos dos órgãos componentes da Segurança Pública, principalmente introduzindo despesas com formação, aperfeiçoamento e valorização de profissionais e operadores de Segurança Pública e, conseqüentemente, com a bolsa-formação.

Um retrato fiel desta situação podemos encontrar nos gastos diretos da SENASP. Ao verificarmos as despesas ligadas a cada subfunção e programa, os gastos com a subfunção *Policimento* eram os maiores até a chegada do PRONASCI no orçamento da Secretaria, em 2008, quando as despesas com policiamento caem quase pela metade e a *Formação de*

Recursos Humanos comanda a maioria dos gastos até o ano final da análise, 2011. Mesmo se excluirmos os gastos com a bolsa-formação, os gastos com policiamento despencam de 2008 a 2011 e os gastos com Direitos Individuais, Coletivos e Difusos (cujos gastos seriam com o PRONASCI e o programa de Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres) fariam desta a subfunção com a maior despesa anual neste mesmo período, quebrando o paradigma, ao menos orçamentário, do investimento maior no combate ao crime através de gastos com o aparato ostensivo e não preventivo.

Mesmo que o PRONASCI tenha o seu fim, o viés da qualificação humana e da valorização dos profissionais da segurança pública (e do desenvolvimento de toda uma cultura de prevenção em equilíbrio com a anterior cultura de controle e punição) está exposto, ao menos na esfera federal e em sua Secretaria que coordena os rumos da Segurança Pública no país. O Governo Federal, que até 2008 investiu mais no combate direto ao crime como uma resposta as convulsões sociais no setor, está formulando políticas que, juntamente com os avanços do estado brasileiro no *welfare-state*, poderão mudar o panorama da violência e da criminalidade no país.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. “Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro”. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. SAMUELS, David. *Federalism and Democratic Transitions: The "New" Politics of the Governors in Brazil*. The Journal of Federalism 30:2. 2000. p.43-61
- AFONSO, Roberto A E. *A Contabilidade Gerencial como instrumento de melhoria do desempenho*. III Prêmio de Monografia Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 1999.
- ALMEIDA, Lélia. ARAGON, Alexandre Augusto. “*Vade Mecum Segurança Pública*”. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.
- ANDRESEN, Martin A. *Crime Measures and The Spatial Analysis of Criminal Activity*. British Journal of Criminology 46, 2006. p. 258-285
- BAICKER, K., et al., *The rise of the states: U.S. fiscal decentralization in the postwar period*. J. Public Econ., 2011
- BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American Revolution* (enlarged edition). USA, Harvard University Press, 1992.
- BEATO, Claudio. et al. *Prevenção de crimes urbanos: o Programa Fica Vivo in Segurança Pública e Violência*. São Paulo, Editora Contexto, 2006.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil* (de 25 de Março de 1824). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acessado em 03/01/2012
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em 03/01/2012
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal *Manual Técnico de Orçamento MTO-02*. (2004 a 2011)
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CANO, Ignacio. *Avaliação de Programas de Intervenção em Violência, Criminalidade e Segurança Pública*. In. Brito, D.C. & Barp, W.J. (org.) *Violência e Controle Social. Reflexões sobre Políticas de Segurança Pública*. Edufpa. 2005. p. 17-30.
- _____. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- _____. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER. 1997
- _____. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro: A Atuação da Justiça Militar*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.

CANO, Ignacio. e SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. - Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001.

CERQUEIRA, C.M.N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio Janeiro: Freitas Bastos, 2001

COHEN, Mark A. *The Cost of Crime and Justice*. New York, Routledge, 2005.

COPE, Nina. ‘*Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?*’ – *Integrating Volume Crime Analysis into Policing*. British Journal of Criminology 44, 2004. P. 188-203

DINGES, John. *The Condor Years: How Pinochet And His Allies Brought Terrorism To Three Continents*. USA, New Press, 2004.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo, Martin Claret, 2005

EASTERLY, William. *The Lost Decades: Developing Countries’ Stagnation in Spite of Policy Reform 1980–1998*. Journal of Economic Growth, 6, 2001. p.135–157

EMSLEY, Clive. *Crime, Police, and Penal Policy: European Experiences*. Oxford : Oxford University Press , 2007.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis, Vozes, 1987. 288p

GARLAND, D. *The Culture of Control*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas*. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2007.

GARSON, Sol. VAINER, Ari. ALBUQUERQUE, Josélia. “*Gestão Fiscal Responsável*”. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo, Atlas, 1996.

GIRARD, Augustin. *Cultural development: experience and policies*. Paris, UNESCO, 1972, p.130.

GLASSNER, Barry. *Cultura do Medo*. Tradução de Laura Knapp. São Paulo: Editora Francis, 2003.

GONÇALVES, Antônio Carlos da Cunha. *O orçamento público brasileiro. Suas origens, princípios norteadores e forma de execução*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2523, 29 maio 2010 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14940>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

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

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro - Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HUMMELSHEIM, Dina et al. *Social Insecurities and Fear of Crime: A Cross-National Study on the Impact of Welfare State Policies on Crime-related Anxieties*. *European Sociological Review* v 27 n 3 2011 p.327–345

JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas, Editora Alínea, 2009.

KAHN, T. e ZANETIC, A. *O Papel dos Municípios na Segurança Pública*. - Brasília: SENASP, 2005. 83 p. (Relatório de Pesquisa: Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública).

KEYNES, John Maynard. *General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, St. Martin's Press; 1936.

_____. *The end of laissez-faire*. Amherst, New York: Prometheus Books, 2004.

LAVINAS, Lena. *"Política Social no Brasil e seus Efeitos sobre a Pobreza e a Desigualdade"*. Barcelona: CIDOB-AECID, 2011

LIMA, J.A.F. *As Políticas Públicas de Segurança no Brasil*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982/>> Acessado em 26/06/2012

LIMA, Antonio B. e PALAFOX, Gabriel H. M. (Org.) *Estado & Políticas Públicas em Tempos de Reformas*. Editora Alínea, 2011

MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo, Malheiros, 1997.

MISSE, Michel. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo – Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Júris, 2006

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002.

RAYA, Francisco José Carrera. *Manual de Derecho Financiero*, volumen III, Madrid, Editorial Tecnos, 1995

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés e EZCURRA, Roberto. *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*. *Journal of Economic Geography* 10, 2010. pp. 619–644

ROSE, R.S. *"One of the forgotten things: Getúlio Vargas and Brazilian social control, 1930-1954"*. Greenwood Press, 2000

ROZIN, L.M. et al, *O quadro jurídico para garantir a ordem pública*. Moscou, Academia de Polícia da URSS, 1987

SÁ NETTO, Rodrigo de. *O Império brasileiro e a Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, Ministério da Justiça. 2011

SANTOS, Aristeu Jorge dos. *Orçamento Público e os Municípios - Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal*. Porto Alegre, Escola de Administração, UFRGS. 2001

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42

SENTO-SÉ, João Trajano de Lima. *A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 4, no 3, JUL/AGO/SET 2011 - pp. 501-521

_____, João Trajano de Lima. *Criminalidade, Violência e Imagens do Rio de Janeiro in O Mal à Brasileira*. Patrícia Birman, Regina Novaes, Samira Crespo (Org.). Rio de Janeiro, EdUERJ, 1997.

_____, João Trajano de Lima *Prevenção da Violência – O papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

SENTO-SÉ, João Trajano de Lima & RIBEIRO, Eduardo. *Segurança Pública: uma agenda federal*. in *A era FHC e o Governo Lula: Transição?* Denise Rocha; Maristela Bernardo (Org.). – Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos-INESC, 2004.

SCHUMPETER, J. A. 1918. *The Crisis of Tax State*. in. *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Richard Swedberg (eds.). Princeton, Princeton University Press, 1991

SOARES, Luiz Eduardo. "*Segurança pública: presente e futuro*". Estudos Avançados. vol.20, no.56. São Paulo, Jan./Apr. 2006, p.96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro, Sextante, 2006.

WACQUANT, Loïc. *A tempestade global da lei e ordem: Sobre punição e neoliberalismo*. Curitiba, Rev. Sociol. Polít. v. 20, n. 41, fev. 2012. p.7-20.

_____. *O estigma racial na construção do Estado punitivo americano*. Configurações, n.º 5-6, 2009. p.41-54

_____. *The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis*. International Political Sociology 2, 2008. p.56–74

WASELFISZ JJ. *Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari; Brasília (DF): Ministério da Justiça; 2011

WAMPLER, Brian. *"Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities"*. University of Miami, Latin American Politics & Society, Volume 46, Number 2, Summer 2004, p. 73-99

ZALUAR, Alba. *Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização*. São Paulo em Perspectiva, 13(3), 1999. p.3-17