

O “EXTRAORDINÁRIO” MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA: NO PÓS-INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO, O QUE SE REVELARÁ EFETIVA ATENÇÃO AO SETOR?

14 de março de 2018.

George Felipe de Lima Dantas*

Azor Lopes da Silva Júnior**

Reflexões sobre as causas e variáveis no cenário da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro
(por George Felipe de Lima Dantas).

Os brasileiros, apenas razoavelmente informados, hão de estar sob algum tipo de “sensação de insegurança” no primeiro trimestre de 2018 (tempo em que esse artigo foi elaborado). Tal sensação está relacionada, especificamente, com o chamado “medo do crime.”

“O medo do crime diz respeito, essencialmente, ao medo da ocorrência de certos delitos, caso, por exemplo, dos homicídios, delitos sexuais, arrombamentos e lesões corporais.”¹

* Doutor em Administração da Educação e Estudo de Políticas Públicas e em Administração do Ensino Superior, mestre em Educação e Desenvolvimento Humano pela “The George Washington University”, licenciado em Educação pela Universidade Católica do Salvador, Tenente-coronel da Reserva da Polícia Militar do Distrito Federal e Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP). <http://lattes.cnpq.br/9476901304975730>.

** Doutor em Sociologia (Unesp), Mestre (Universidade de França) e Especialista (Unesp) em Direito. Advogado, Professor Universitário (UNIRP) e Presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (ibsp.org.br). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6088271460892546>.

¹ BOERS, Klaus. Crime, fear of crime and the operation of crime control in the light of victim surveys and other empirical studies [Documento electrónico] / Klaus Boers.- Strasbourg : Council of Europe, 2003.- 1 CD-ROM ; 12 cm. – (PC-CRC (2003) 1) — Comunicação apresentada na “22nd Criminological Research Conference (PC-CRC)”, promovida pelo “European Committee on Crime Problems (CDPC)”, que teve lugar em Estrasburgo, de 24 a 26 de Novembro de 2003. <<http://www.dgsi.pt/bpjl.nsf/585dea57ef154656802>

A segurança pública do Estado do Rio de Janeiro está sob intervenção federal desde 16 de fevereiro de 2018. “O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública do Estado do Rio de Janeiro” (§2º do Art.1º do Decreto do Presidente da República de 16 de fevereiro de 2018). Tal medida é emblemática da quantidade e padrões de criminalidade do Brasil atual, situação que tem sua culminância política no Estado do Rio de Janeiro, não estando, porém restrita, de fato e apenas, a essa unidade federativa, considerando todas as 27 delas hoje existentes (26 Estados e um Distrito Federal).

Uma aproximação mais objetiva da “sensação de insegurança” (e respectivo “medo do crime”) pode ser aduzida de diferentes fatores: quantitativos/de tendências (crescente, estável ou decrescente) e qualitativos/de padrões (natureza da ocorrência, data, hora, local e perfis das vítimas e autores).

Uma variável quantitativa bastante referida, no contexto da “sensação de insegurança” e “medo do crime”, corresponde ao dado/informação de que o Brasil apresenta uma taxa de tendência crescente de homicídios: “Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, em 2015 houve 59.080 homicídios no Brasil – o que equivale a uma taxa por 100 mil habitantes de 28,9.”² Parametrizando essa taxa de 28,9 com a “Taxa máxima recomendada pela

569030064d624/cc558be7f211afe7802572c1002e9df0?OpenDocument>.

² Ipea e FBSP, Atlas da Violência <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>

Organização das Nações Unidas (ONU) de 10 homicídios por grupo de 100 mil habitantes”³, conclui-se que a taxa brasileira corresponde a 289% da “taxa máxima” apontada por tal organização internacional.

A situação de 2015 não se abateu no ano seguinte. Em 2016 foram contabilizadas no Brasil 61.619 mortes violentas (11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública), o que demonstra um crescimento de 3,8 % em relação ao ano anterior. No momento em que o presente artigo foi elaborado não estava disponível a cifra bruta de homicídios ocorridos no Brasil em 2017 (e respectiva taxa por grupo de 100 mil habitantes).

Considerando a comunidade global e procedendo uma rápida análise interespecífica (entre os vários países a ela pertencentes), é possível melhor situar o Brasil no contexto internacional do crime e violência. Para referência, os índices globais mínimos e máximos de homicídios. Índices mínimos: 1. Liechtenstein, sem ocorrências do gênero; 2. Singapura, com 0,2 homicídios por grupo de 100 mil habitantes e 3; Islândia, com 0,3 homicídios por 100 mil habitantes (em números de 2012). Índices máximos: 1. Honduras, com 90,4 homicídios por grupo de 100 mil habitantes; 2. Venezuela, com 53,7 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, e; 3. Belize, com 44,7 homicídios por 100 mil habitantes (dados de 2012).

Sob outra perspectiva analítica, considerando o próprio Brasil e procedendo uma análise quantitativa intraespecífica resumida (entre os vários entes federativos pertencentes ao país), é possível melhor situar o Rio de Janeiro no contexto nacional do crime e violência. Para referência, os índices nacionais extremos (máximos e mínimos) de homicídios intencionais. Índices mínimos: 1. São Paulo, com 8,2 homicídios por 100 mil habitantes; 2. Santa Catarina, com 12,9 homicídios por 100 mil habitantes e; 3. Roraima, com 16,9

homicídios por 100 mil habitantes. Índices máximos: 1. Sergipe, com 57,6 homicídios por grupo de 100 mil habitantes; 2. Alagoas, com 50,6 homicídios por 100 mil habitantes e; 3. Rio Grande do Norte, com 50,2 homicídios por 100 mil habitantes.

É digno de nota que o Estado do Rio de Janeiro apresente um índice de homicídios por 100 mil habitantes (30,3) menor (melhor) do que os de sete unidades federativas: Sergipe (57,6), Alagoas (50,6), Rio Grande do Norte (50,2), Pernambuco (45,4), Pará (44,1), Acre (43,3) e Bahia (41,4) (Dados de 2016 do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública). Ao reverso, o índice do Rio de Janeiro é maior (pior) do que os de 19 unidades federativas: São Paulo (8,2), Santa Catarina (12,9), Roraima (16,9), Minas Gerais (20), Piauí (20), Distrito Federal (20,3), Mato Grosso do Sul (20,9), Paraná (22), Tocantins (24,9), Rio Grande do Sul (25,2), Amazonas (25,3), Espírito Santo (29,7), Maranhão (29,8), Rondônia (30,5), Paraíba (32), Mato Grosso (32,9), Ceará (37,2), Goiás (37,2), Mato Grosso (32,9) e Amapá (38).

“Diante dos números”, parece intuitivo que exista uma tendência de insegurança/medo do crime no Rio de Janeiro, porquanto detentor de um índice de homicídios que supera os de 19 entes federativos do país. Como explicar, entretanto, que sete entes federativos, com piores índices, não estejam, igualmente que o Rio de Janeiro, sob intervenção federal? – Ou os índices/tendências não explicam, por si só, a insegurança/medo do crime e respectiva intervenção? – Quais seriam, então, as variáveis/padrões qualitativos capazes de melhor esclarecer a atual situação da outrora “cidade maravilhosa” (e demais cidades do Estado do Rio de Janeiro? – O que seriam tais “Padrões”?

“No contexto da Análise Criminal, a expressão padrão corresponde a uma característica da ocorrência de um determinado delito, segundo a qual pelo menos uma mesma variável daquela ocorrência se repete em outra ou outras ocorrências, ao longo do tempo (antes e/ou depois). A categoria da variável repetida pode ser o dia da semana, hora, local, tipo de vítima, descrição do autor, modus operandi ou outra

³ Sãopaulo.sp.gov.br — SP tem menor índice histórico de homicídios — <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-tem-menor-indice-historico-de-homicidios>>

variável qualquer da ocorrência sob análise. Já a tendência indica uma propensão quantitativa geral (aumento, estabilização ou diminuição) de um fenômeno da segurança pública, por exemplo, as ocorrências de um delito específico. Tal propensão deve ser verificada ao longo de uma área geográfica e série histórica extensa o suficiente para que a tendência possa ficar confiavelmente determinada” (DANTAS, G.F.L.; SOUZA, N.G., 2004)⁴.

O momento pós-intervenção: criação de um Ministério “Extraordinário” da Segurança Pública (por Azor Lopes da Silva Júnior)

Seis meses depois de assumir a Presidência da República, em 02 de fevereiro de 2017 Michel Temer edita a Medida Provisória nº 768, transformando o Ministério da Justiça e Cidadania no novo “Ministério da Justiça e Segurança Pública”, uma pasta que passa a ser integrada pelo Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Arquivo Nacional e por seis conselhos⁵.

Um ano se passa e em 16 de fevereiro de 2018 é decretada a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e, dez dias após é editada a Medida Provisória nº 821, que alterou a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios) para incluir a “Seção IX-A” os

⁴ DANTAS, G.F.L.; SOUZA, N.G. (2004). As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Segurança Pública. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BCC590305-CAF4-4C2F-94B7-3A8EC6F2AC66%7D>>.

⁵ 1. Conselho Nacional de Segurança Pública, 2. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 3. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, 4. Conselho Nacional de Arquivos, 5. Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual e 6. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos

artigos 40-A e 40-B⁶ e assim criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Esses são os fatos da mais recente história...

Setores associativos afetados pelas mudanças já se manifestam; a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal emitiu uma instigante Nota⁷ afirmando que

⁶ Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Seção IX-A (Incluído pela Medida Provisória nº 821, de 2018) Do Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Art. 40-A. Compete ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública: I – coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos; II – exercer: a) a competência prevista no art. 144, § 1º, incisos I a IV, da Constituição, por meio da polícia federal; b) o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, na forma do art. 144, § 2º, da Constituição, por meio da polícia rodoviária federal; c) a política de organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, nos termos do art. 21, caput, inciso XIV, da Constituição; d) a função de ouvidoria das polícias federais; e e) a defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal indireta; e III – planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional. Art. 40-B. Integram a estrutura básica do Ministério Extraordinário da Segurança Pública o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e até uma Secretaria.

⁷ “ADPF – Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal: A Polícia Federal tem atribuições que vão além da segurança pública, embora tenham reflexos importantes na área e por toda a sociedade. O Ministro da Justiça fez uma importante análise sobre isso na semana passada. Segundo ele, a PF tem suas funções ligadas diretamente ao sistema de justiça criminal. Sendo sua principal vocação, fazer investigações criminais sobre corrupção, desvio de recursos públicos, crimes de colarinho branco e aqueles que envolvem o crime organizado nacional e transnacional. Acabou também se tornando um órgão de controle, quando investiga o envolvimento de detentores do poder político e econômico em crimes de desvio de recursos públicos. Portanto, pode ser prejudicial à instituição ficar vinculada a uma pasta que não abranja todas as suas atribuições legais e constitucionais. Nesse caso, pode ocorrer direcionamento do orçamento para cobrir determinadas áreas mais imediatamente ligadas ao tema da segurança pública, também importantíssimas,

“A Polícia Federal tem atribuições que vão além da segurança pública”, a partir do que avoca o combate à corrupção numa subliminar alusão à “Operação Lava Jato” que, nas entrelinhas, poderia ser afetada caso o novo Ministério a que ela se subordina dirija seus esforços e recurso à “segurança pública”; estranha essa afirmação, quando constitucionalmente a instituição é órgão de segurança pública...

Já a Federação Nacional dos Policiais Federais⁸, apesar de dizer que o Ministro

mas, por outro lado, acaba retirando a PF do seu foco de combate à corrupção. Uma atividade que vem desempenhando nos últimos anos com tanta eficiência e qualidade que mereceu reconhecimento da sociedade brasileira. De todo modo, uma vez que já foi decidido pela criação da nova estrutura, esperamos que o novo ministro capitaneie medidas imediatas que afastem as preocupações de que a PF abandone o combate à corrupção, e garanta os recursos necessários para que possa repor os seus quadros, já defasados em mais de 4000 policiais. Para se ter uma ideia da dimensão do problema, somente delegados são 628 cargos vagos. Hoje o efetivo da PF é praticamente igual ao de 2007. Além disso, esperamos que apoie expressamente a construção do sistema de proteção da instituição Polícia Federal, composto por previsão de mandato para Diretor Geral, escolha por lista, nomeação dos cargos internos pelo Diretor Geral, elaboração do orçamento pela própria PF com encaminhamento direto ao Congresso Nacional e proteção dos contingenciamentos em seus recursos. Não tenho dúvida que se o Ministro Raul Jungman implementar essas medidas, pode deixar um importante legado ao Brasil e à sociedade. Preparar a PF para que seja cada dia mais uma instituição de Estado, protegida das interferências políticas, independentemente da vontade do governante da vez.”

⁸ “Fenapef – Federação Nacional dos Policiais Federais: A criação do Ministério da Segurança Pública foi recebida com otimismo pelos policiais federais. Existe a possibilidade de a nova pasta favorecer uma discussão sobre as causas da crise no setor e promover mudanças no modelo de segurança pública brasileiro, que não tem paralelo em nenhum lugar do mundo, é comprovadamente ineficiente e claramente negligenciado pelo governo. É óbvio que a criação de um ministério por si só não determina o avanço das políticas públicas vinculadas a ele. Se fosse, segmentos como saúde e educação, que contam com a maior destinação de recursos da Esplanada, não permaneceriam tão improdutivos. Mas não há como modernizar o setor sem passar por esse debate mais profundo, sem considerar aspectos relacionados à carreira dos servidores; debater o autoritarismo presente nos órgãos policiais – e que

Raul Jungmann não seria do ramo (segurança pública), vê a criação do Ministério como uma oportunidade para a promoção de mudanças no modelo de segurança pública brasileiro, citando especialmente a adoção do “ciclo completo de polícia”. Por fim, a Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais⁹ pontua sua expectativa a partir dos investimentos a serem feitos e do nível de abertura à participação dos órgãos na agenda pública do setor.

Surgem ainda aqueles que equivocadamente apontam

tem como resultado índices baixíssimos de resolução de crimes -; assim como as práticas de violência física e moral a que os policiais são submetidos desde a formação. A segurança pública carece de um modelo integrado, sistêmico e federativo de gestão; precisa gerar dados para compreender as causas e as saídas da crise; criar um sistema de integração entre as polícias brasileiras, além de fomentar a cooperação com os órgãos internacionais. A escolha do presidente Temer foi política. Apesar do bom desempenho à frente do Ministério da Defesa, Raul Jungman não tem forte ligação com o tema. No entanto, ele vem participando ativamente de discussões inerentes à Segurança Pública, como o Ciclo Completo de Polícia, e participando de debates no Congresso Nacional. Agora, é importante que o Ministro Jungmann amplie o debate com as representações policiais num sinal de que há intenção de mudar a linha de ação da segurança pública no Brasil, de fazer uma reforma profunda. Se não conseguir emplacar as mudanças necessárias, irá se configurar como mais um ‘improviso’ do governo na segurança pública.”

⁹ “FenaPRF – Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais: Da nossa parte, foi recebida de forma positiva, pois há bastante tempo nós reivindicávamos a criação de um ministério que cuidasse da segurança pública. Nós entendemos que, da forma que o ministério da justiça é constituído, ele não dá conta e não dá a atenção devida aos órgãos que o compõem e, conseqüentemente, a uma segurança pública de forma macro ao país. Porém, apenas a criação do ministério não é suficiente. Há dois pontos que precisam ser considerados: se vai haver investimento nesse ministério; e a sua forma de estruturação, para que haja uma participação ativa e efetiva dos órgãos de segurança pública do país. Ele foi recebido de forma positiva por nossa entidade em função da forma séria e comprometida a frente do ministério da defesa. Dessa forma, nossa categoria tem a expectativa de que o serviço de segurança pública se torne mais eficiente para a nossa sociedade”.

inconstitucionalidade¹⁰ na Medida Provisória, para eles editada sem a motivação de urgência exigida pela Constituição da República¹¹; sem razão, pensamos, pois que os requisitos da “relevância” e “urgência”, conforme antiga e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, são determinados pelo juízo discricionário do Chefe do Poder Executivo a partir dos critérios da oportunidade e conveniência e, só excepcionalmente em caso de flagrante abuso, caberá ao Poder Judiciário subtrair do Executivo esse poder¹².

¹⁰ “Afim, há ou não a (in) constitucionalidade da Medida Provisória que criou o Ministério Extraordinário de Segurança Pública? Nos termos do art. 62 “caput” da Constituição Federal relevância e urgência são pressupostos constitucionais para a edição de Medidas Provisórias. A matéria, por sua vez, é relevante, haja vista que a sociedade tem inserido a segurança pública como prioridade do Estado há anos. Contudo, a mesma sorte não assiste à hipotética urgência pois, se assim fosse, a medida provisória já teria sido editada. Com o advento da criminalidade organizada, principalmente com o PCC (Primeiro Comando da Capital – São Paulo) e com o CV (Comando Vermelho – Rio de Janeiro) a Segurança Pública começou a apresentar sinais de falência. [...] Logo, vê-se de cara que a Medida Provisória nº 821/2018 carece de um de seus pressupostos de validade, qual seja, a urgência, o que a faz formalmente inconstitucional” (LEITÃO JÚNIOR, Joaquim; SILVA, Raphael Zanon da. A in(constitucionalidade) da MP nº 821/2018 e o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Disponível em: https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigo/s/552109334/a-in-constitucionalidade-da-mp-n-821-2018-e-o-ministerio-extraordinario-da-seguranca-publica?utm_campaign=newsletter-daily_20180306_6796&utm_medium=email&utm_source=newsletter. Acesso em: 02 mar. 2018).

¹¹ Diz a Constituição da República Federativa do Brasil: “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

¹² “Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de ‘relevância’ e ‘urgência’ (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) (ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23-4-2004;

Mas o que significa de fato a criação de um ministério, além da alteração legislativa e da redefinição do arranjo administrativo federal?

É evidente que a criação de um ministério sugere – nos planos comunicativo e político – uma atenção despendida pelo governo, mas nos parece mais prudente lembrar algo que um antigo professor me disse e jamais esqueci: “*Vocês reconhecerão a importância que um governo dá às variadas políticas públicas a partir da dotação orçamentária que lhes é fixada...*”. Verdade maior não há; uma afirmação simples e ao mesmo tempo reveladora.

Então passemos a avaliar qual vinha sendo a importância que a União vinha reservando ao setor da segurança pública em momentos anteriores...

O Governo Federal revela¹³ que no ano de 2014, a dotação inicial para a segurança pública foi de R\$492 milhões, porém “as despesas empenhadas foram de aproximadamente R\$320 milhões, as liquidadas e pagas foram de R\$ 51,2 milhões”; já em 2015, o projeto inicial era de R\$504 milhões, passou a ter uma dotação inicial de R\$541 milhões, sendo ao final empenhados apenas R\$264 milhões, e as despesas pagas depois do empenho foram R\$45 milhões; no ano de 2016, o orçamento projetado foi de R\$596 milhões, porém foi suplementado para aproximadamente R\$2,6 bilhões até dezembro, dos quais foram empenhados R\$1,483 bilhão e liquidados R\$1,172 bilhão.

ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162 MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997). ADC 11 MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007. ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012

¹³ Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/investimentos-em-seguranca-publica-quintuplicaram-em-dois-anos>. Acesso em 11 mar. 2018.

Dados do Ministério do Planejamento¹⁴ dão conta que a dotação orçamentária total prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017 a ser executado em 2018 foi estimado em mais de 3 trilhões de Reais (R\$3.605.200.000.000,00), enquanto dois programas dotavam recursos para o então Ministério da Justiça e da Segurança Pública: (1) Programa nº 2065¹⁵ “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” com dotação de R\$1.403.445.924,00 (vale mencionar que o antigo “Ministério da Justiça e Cidadania” era responsável pela condução de políticas públicas promotoras dos “direitos dos índios”, a teor do disposto no artigo 27, VIII, “c”, da Lei nº 13.341/2016) e (2) Programa nº 2081¹⁶ “Justiça, Cidadania e Segurança Pública” com dotação de R\$1.033.101.747,00. Destaque-se que naquele momento já existia o “Ministério da Justiça e da Segurança Pública” (antes “apenas” Ministério da Justiça e Cidadania) e ainda não havia sido criado o “Ministério Extraordinário da Segurança Pública”

¹⁴ Dados coletados no Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/volume-ii.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.

¹⁵ Valor do Programa nº 2065 “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” constante no PLOA: R\$1.403.445.924,00, com o objetivo de garantir aos povos indígenas a posse plena sobre suas terras, por meio de ações de proteção dos povos indígenas isolados, demarcação, regularização fundiária e proteção territorial.

¹⁶ Valor do Programa nº 2081 “Justiça, Cidadania e Segurança Pública” constante no PLOA: R\$1.033.101.747,00, com o objetivo de ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; Aperfeiçoar a coordenação estratégica e a atuação integrada das forças de segurança pública e instituições parceiras; Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição; Fortalecer a defesa da concorrência e do consumidor por meio da ampliação da escala e da efetividade das políticas públicas; Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira.

Observando agora dentro desse programa “Justiça, Cidadania e Segurança Pública” com dotação de R\$1.033.101.747,00, vê-se destacarem algumas ações previstas naquele projeto de lei orçamentária que subtotalizam R\$204.715.759,00¹⁷ destinados ao Departamento de Polícia Federal, Força Nacional e Fundo Nacional de Segurança Pública, outros R\$75.471.340,00¹⁸, para o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, R\$431.078.118,00 destinados ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e, finalmente, R\$57.731.793,00 para o custeio de políticas públicas que chamaremos de “diversas”¹⁹ e R\$264.104.737,00 de verbas

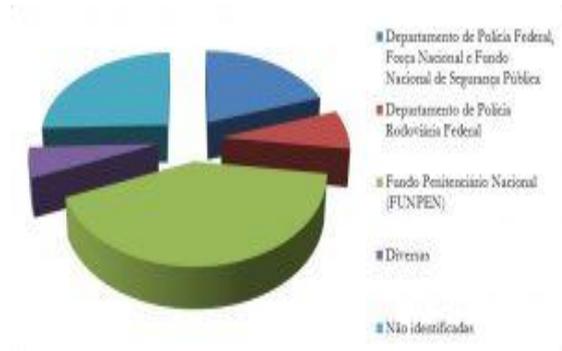
¹⁷ (1) Ação nº 2726 “Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União” onde é fixada dotação orçamentária de R\$32.150.200,00 para o Departamento de Polícia Federal; (2) a Ação nº 15P9 “Construção, Instalação e Reforma de Imóveis da Força Nacional” (Dotação orçamentária de R\$1.009.575,00 ao Fundo Nacional de Segurança Pública; (3) a Ação nº 20ID “Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública”, com dotação orçamentária fixada em R\$31.825.650,00 ao Fundo Nacional de Segurança Pública); (4) a Ação nº 215R “Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação”, com dotação orçamentária fixada em R\$45.430.875,00 ao Fundo Nacional de Segurança Pública 45.430.875; (5) a Ação nº 2320 “Manutenção do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional”, com dotação orçamentária fixada em R\$8.333.000,00 ao Fundo Nacional de Segurança Pública; (6) a Ação nº 2B00 “Força Nacional de Segurança Pública”, com dotação orçamentária fixada em R\$83.812.699,00 ao Fundo Nacional de Segurança Pública 83.812.699; (7) a Ação nº 8858 “Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública”, com dotação orçamentária fixada em R\$2.153.760,00 ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

¹⁸ Polícia Rodoviária Federal: dotação de R\$6.410.000,00 para a Ação nº 154T “Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Rodoviária Federal”; R\$55.600.340,00 para a Ação nº 2723 “Policimento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais”; R\$13.461.000,00 para a Ação nº 86A1 “Processamento e Arrecadação de Multas Aplicadas pela Polícia Rodoviária Federal”.

¹⁹ Com o objetivo de “Promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas”, foi fixada dotação orçamentária de R\$4.387.773,00 na Ação nº 20UD “Prevenção à Violência e à Criminalidade”, aos

não identificadas para fins da presente análise (Cf. Gráfico 1):

Gráfico 1



Fonte: o Autor (dados do Ministério do Planejamento – 2017)

Do Gráfico 1, salta aos olhos a preponderância de recursos aportados no Fundo Penitenciário Nacional, porém isso se explica pela construção de novos estabelecimentos penitenciários²⁰, o que por

quais se somam R\$14.884.020,00 na Ação nº 8855 “Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública” e, por fim, no Programa nº 2085 “Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social”, uma dotação total de R\$38.460.000,00.

²⁰ Com o objetivo de promover um sistema penal justo e que viabilize a reintegração social, foram previstas as seguintes dotações orçamentárias: (1) Ação nº 155N “Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal”: R\$ 117.000.000,00; (2) Ação nº 15F7 “Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN”: R\$475.287,00; (3) Ação nº 15OF “Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC”: R\$ 5.867.610,00; (4) Ação nº 15OG “Construção da Penitenciária Federal em Iranduba- AM”: R\$41.000.000,00; (5) Ação nº 15OH “Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS”: R\$41.000.000,00; (6) Ação nº 15OI “Construção da Penitenciária Federal em Montes Claros/MG”: R\$5.867.610,00; (7) Ação nº 15OJ “Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ES”: R\$5.867.611,00; (8) Ação nº 20UG “Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social”: R\$91.500.000,00; (9) Ação nº 20UH “Capacitação e Qualificação em Serviços Penais”: R\$12.500.000,00; (10) Ação nº 20WS “Consolidação do Sistema Penitenciário Federal”: R\$104.000.000,00; (11) Ação nº 217T “Racionalização e Modernização do Sistema Penal”: R\$110.000.000,00.

si revela que a União passa a efetivamente se preocupar e se comportar de maneira proativa no sistema penitenciário, que é o fecho de uma cadeia de ações que se iniciam na prevenção primária, mas que invariavelmente desaguam na persecução penal.

Sob o título “Gastos públicos com segurança pública”²¹, José Roberto Afonso, Pesquisador da FGV IBRE e professor do mestrado do IDP, mostra a despesa consolidada de todos os governos, no ano de 2016, com a função segurança pública (Tabela 1) e os valores absolutos despendidos pelos estados que mais gastaram com segurança pública (Tabela 2), donde se extraem duas hipóteses para reflexão: (1) a União pouco participa na promoção de políticas públicas na área de segurança; e (2) a forma de investimento dos recursos públicos é fator mais importante que a quantidade de recursos aportados para a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas para o setor.

Tabela 1: Despesas com função segurança pública em 2016

	Por nível de governo executor			
	União 2016	Estados 2016	Municípios 2016	Consolidado 2016
R\$ milhões correntes	8.337	71.771	4.834	84.942
Em % total	9,8%	84,5%	5,7%	100,0%
Em % do PIB	0,13%	1,15%	0,08%	1,36%

Transferências Intergovernamentais: deduzida da União transferido para outros governos e liquidados no mesmo ano, suposto que não houve repasse dos estados para municípios. Fontes Primárias: STN e Siga Brasil.

²¹ AFONSO, José Roberto. Gastos públicos com segurança pública. Conjuntura Econômica, Novembro 2017, p. 26-28, Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/Jos_%20Roberto%20Afonso.pdf. Acesso em: 11 mar. 2018.

Tabela 2: Despesa estadual com função segurança pública em 2016 – índices

UF	Valores Per Capita (R\$)	% do PIB do estado	% da RCL do estado
MG	656,76	2,46%	25,51%
RJ	553,46	1,28%	19,81%
SP	247,64	0,56%	7,83%
Brasil*	349,80	1,17%	12,38%

*Equivalente à soma das UFs. Fontes Primárias: STN, IBGE.

No que toca à primeira hipótese levantada (*a União pouco participa na promoção de políticas públicas na área de segurança*) é forçoso lembrar que enquanto o constituinte ao cuidar da saúde²² e da educação²³

²² Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade. § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; III – as normas de fiscalização, avaliação e

estabeleceu com clareza as balizas de um federalismo de cooperação, que somente extrapola o plano programático e ganha dimensão de norma de eficácia plena ou de eficácia contida, o mesmo não se viu no que toca à segurança pública. Deveras, o arranjo federativo brasileiro em matéria de segurança pública (artigo 144 da Constituição Federal) centraliza o encargo desse setor de política pública nos Estados por meio de suas polícias civil e militar, pouco restando de imposição à União por suas polícias federal e rodoviária federal, restando ao município uma atuação facultativa por meio de guardas municipais; tudo isso sem apontar para as devidas fontes, receitas e dotações orçamentárias.

Já sobre a segunda hipótese suscitada (*a forma de investimento dos recursos públicos é fator mais importante que a quantidade de recursos aportados para a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas para o setor*) os dados apresentados na Tabela 2 pelo pesquisador José Roberto Afonso parecem nos sugerir que os Estados que mais despendem recursos não atingem, como consequência obrigatória, correspondentes resultados de eficácia, eficiência e efetividade no setor, senão veja-se contrastando os gastos públicos com a taxa de homicídios apresentada pelo Fórum Brasileiro de

controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

²³ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Segurança Pública²⁴: Minas Gerais despendeu 25,51% de sua receita líquida (R\$656,76 “per capita”) e apresentou como resultado uma taxa de 21 homicídios por grupo de 100 mil habitantes que vem se repetindo desde o ano de 2013 até 2016; o Rio de Janeiro por sua vez gastou 19,81% de sua receita (R\$553,46 “per capita”), apresentando como resultado no, ano de 2016, uma taxa de 38 homicídios por grupo de 100 mil habitantes, que se seguiu a taxas de 33, 35 e 30 nos anos anteriores; o Estado de São Paulo, que menos despendeu no setor, onerando 7,83% de seus recursos (R\$349,80 “per capita”), vem apresentando uma redução ano após ano, com 13 homicídios por grupo de 100 mil habitantes nos anos de 2013 e 2014, seguidos de 12 em 2015 e 11 em 2016.

Para reforçar essa tese, veja-se que o Estado do Rio de Janeiro ainda sofre intervenção federal na área da segurança pública.

Considerações “conclusivas” (por Azor Lopes da Silva Júnior)

Se de um lado a criação de um novo ministério implica um discurso sugestivo de maior atenção política a um problema, a expressão “extraordinário” aposta ao Ministério da Segurança Pública sugere uma ideia de temporariedade...

Na mesma toada, o que revelará uma bem-vinda mudança de rumos, em termos imediatos e palpáveis, será uma eventual readequação das dotações orçamentárias da União e não uma mera transferência das dotações do “Ministério da Justiça e da Segurança Pública” para o novo Ministério “Extraordinário” da Segurança Pública, na exata medida dos órgãos federais subalternos que para ele migraram.

No mais, sempre é bom lembrar que cabe privativamente à União promover as mudanças na legislação processual capazes de dar eco a algumas medidas sufragadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009), dentre as quais se destaca a adoção do “ciclo completo de polícia”, permitindo a capilarização e a simplificação das medidas policiais de persecução penal a cargo da polícia ostensiva – nas infrações menos graves – e reservando a qualificação técnica, os esforços de inteligência policial e os respectivos recursos públicos da polícia judiciária no incremento da atividade de investigação criminal dirigida aos crimes mais graves.

Em síntese, aqui vimos que ações políticas sem fixação de recursos não são eficazes; semelhantemente, dispêndio de recursos sem mudanças nos processos e métodos de ação, não conduzem a resultados satisfatórios; é a combinação de ação política capaz de mudar sistemas e da ação governamental de fixar recursos, que poderá nos fazer Transmutar de um arcaico modelo de administração patrimonialista para a esperada administração gerencial da segurança pública no Brasil.

24 Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/table-au-ocorrencias/>. Acesso em 11 mar. 2018.