

FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Potencialidades, desafios e aprimoramentos necessários

UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO
FEDERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA



Instituto
SoudaPaz

INTRODUÇÃO	4
SÍNTESE SOBRE O FINANCIAMENTO FEDERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA	4
Mudanças legislativas relacionadas ao FNSP	5
ENTENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO	9
Diretrizes e conceitos fundamentais do orçamento público	9
Fases das despesas: planejamento e execução	9
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	10
Ações orçamentárias custeadas pelo FNSP	15
Convênios entre o FNSP e entes estaduais e municipais	20
Deficiências na operacionalização do fundo	29
Convênios <i>versus</i> transferências fundo a fundo: o que é melhor?	30
ANÁLISE DA AMOSTRA DE CONVÊNIOS	32
Informações gerais sobre os convênios analisados	32
Objetos ou ações apoiadas	34
Situação dos convênios	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	40
REFERÊNCIAS	42

Introdução

O presente relatório corresponde à segunda etapa da análise sobre o financiamento federal da segurança pública, cujo primeiro produto foi entregue em julho. O primeiro relatório trouxe uma análise preliminar sobre os gastos federais em matéria de segurança pública, o orçamento do Ministério da Justiça (MJ) e a execução orçamentária do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), além de uma discussão sobre as principais propostas legislativas relacionadas ao tema. Por sua vez, este relatório traz uma análise quantitativa sobre a execução orçamentária do Fundo e seus convênios, além de uma discussão sobre suas principais fragilidades e caminhos para aprimorá-lo à luz das mudanças introduzidas pela Lei nº 13.756/2018, aprovada em dezembro de 2018.

O documento se encontra organizado da seguinte forma: na primeira seção, serão retomados alguns dos principais achados do primeiro relatório, de forma a situar o presente documento em uma análise mais ampla sobre o papel do governo federal no financiamento da segurança pública e as alterações trazidas pela Lei nº 13.756/2018; depois, serão discutidos conceitos fundamentais relacionados ao orçamento público, seu planejamento e execução; na terceira seção, serão analisados dados sobre a execução orçamentária do FNSP de 2001 a 2017, abordando aspectos como temas prioritários e diferenças na execução entre os governos, além de achados sobre os convênios firmados entre o FNSP e entes estaduais ou municipais; a quarta seção se debruçará sobre uma amostra significativa de 345 convênios firmados ao longo desse período; finalmente, serão discutidas as principais deficiências e fragilidades do FNSP e caminhos para aprimorá-lo, com base nos dados apresentados e nas recentes mudanças aprovadas.

Para além da análise de dados extraídos do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop)¹ e do Portal da Transparência², ambos do Governo Federal, foram consultados relatórios de gestão do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), responsável pela gestão do FNSP. Além disso, foram realizadas entrevistas com duas ex-gestoras da Senasp, que representaram a Secretaria no Conselho Gestor do Fundo. Os achados das entrevistas são apresentados ao longo do documento, de forma a enriquecer as análises de dados.

É importante fazer a ressalva de que o FNSP não é a única fonte de recursos federais em matéria de segurança pública. Na verdade, os investimentos federais na área se encontram pulverizados, o que representa dificuldades de coordenação e execução dos recursos. Todavia, o Fundo representa o mecanismo fundamental para o acesso de estados e municípios a recursos federais, seja por meio de convênios, seja por meio da aquisição direta de equipamentos e bens de consumo, comprados pelo Ministério e enviados aos entes federados. Nesse sentido, a análise sobre seu funcionamento é crucial para compreender como a União tem apoiado a segurança pública nos entes estaduais e municipais.

Síntese sobre o financiamento federal da segurança pública

À exceção de alguns momentos específicos de maior engajamento da União na segurança pública, a atuação do Governo Federal nessa esfera tem sido bastante tímida. As análises apresentadas no relatório “Financiamento Federal da Segurança Pública” revelaram que, além de tímida, essa atuação foi quase sempre desarticulada, caracterizada pela descontinuidade e pela falta de clareza sobre responsabilidades e atribuições de cada ator. Os planos nacionais de segurança pública implementados desde o início dos anos 2000 – incluindo o atual, lançado em 2017 – apresentam características comuns entre si, configurando mais cartas de intenções do que planos estruturados.

O fato de que a Constituição Federal de 1988 não tenha previsto percentuais mínimos de investimento pelo governo federal na segurança pública, ao contrário do que fez em relação à saúde e à educação, ajuda a explicar o engajamento frágil da União na seara da segurança pública. Criado com o objetivo de apoiar os estados e municípios no enfrentamento à violência, o FNSP historicamente sofreu com a falta de vinculação orçamentária e de frequentes contingenciamentos, conceitos que serão detalhados na próxima seção. Em virtude dessas deficiências, desde 2009 o nível de execução orçamentária – valores pagos em relação aos valores autorizados – do Fundo não ultrapassou a marca dos 40%.

1. Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop). Disponível em: <https://bit.ly/2OwIOA8>.

2. Portal da Transparência. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://bit.ly/18P1bKv>.

Olhando para o orçamento do Ministério da Justiça como um todo, é sintomático que, nos últimos dez anos, o FNSP e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) tenham respondido por, em média, somente 7,2% da execução orçamentária do órgão (3,2% para o FNSP e 4,0% para o Funpen), enquanto os valores empenhados nas unidades orçamentárias dos Departamentos de Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal representaram 71,6% do orçamento ministerial entre 2008 e 2017 - o que é esperado, dado que parcela significativa desses gastos são despesas obrigatórias, como o pagamento de servidores.

Não é possível ignorar a dimensão da crise fiscal pela qual passa o país, que torna desafiador o aumento dos investimentos e de despesas discricionárias pela União. Também é certo, entretanto, que a crise não pode justificar os constantes cortes dos recursos destinados a ações de segurança pública, especialmente diante do fato de que diversos estados passam por crises ainda mais severas ao mesmo tempo em que ostentam indicadores criminais preocupantes. Nesse sentido, a vedação do contingenciamento do Fundo introduzida pela Lei nº 13.756/2018 é uma mudança bastante positiva.

É fundamental discutir e repensar a maneira como o governo federal tem atuado na seara da segurança pública, bem como garantir que haja recursos disponíveis aos entes federados. Todavia, deficiências na operacionalização do FNSP indicam que a solução não passa apenas pela alocação de mais recursos e a proibição do contingenciamento, sendo necessário criar mecanismos para que os estados e os municípios não apenas consigam acessar o Fundo, mas façam bom uso de seus recursos, investindo em projetos e programas que não se limitem à aquisição de viaturas e ao reequipamento das polícias. A próxima seção traz uma síntese das principais mudanças legislativas recentes relacionadas ao Fundo, além de uma proposta ainda em tramitação.

Mudanças legislativas relacionadas ao FNSP

No dia 12 de dezembro de 2018, o ex-presidente Michel Temer sancionou a Lei nº 13.756/2018, que trouxe avanços importantes para o financiamento da segurança pública pelo governo federal, via FNSP. Tais avanços serão detalhados abaixo. Esta seção tratará ainda de outra lei aprovada no ano passado e que não promoveu as alterações inicialmente previstas, bem como de duas propostas legislativas ainda em tramitação relacionadas ao financiamento da segurança pública pela União.

Lei nº 13.756/2018

Sancionada em dezembro de 2018, a lei estabeleceu três mudanças significativas em relação ao FNSP: i. Destinação de parcelas do produto da arrecadação das loterias federais ao Fundo; ii. Criação de modalidade de transferências obrigatórias fundo a fundo (independente de convênio) para os estados e o Distrito Federal; e iii. Vedação do contingenciamento do Fundo. Tais alterações têm grande potencial para dirimir os problemas na execução e gestão dos recursos do FNSP identificados ao longo da análise cujos resultados são apresentados neste relatório.

Entre junho e julho de 2018, o governo federal editou duas medidas provisórias – MP 841 e MP 846 - que dispunham sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias para fundos diversos e sobre os tipos de transferências de recursos do FNSP. Por meio das MP, os recursos constituintes do Fundo passariam a incluir receitas decorrentes da exploração de loterias federais. Após críticas de setores das áreas da cultura e do esporte relativas aos percentuais de arrecadação das loterias a elas destinados pela MP 841, o governo editou a MP 846, que reduziu a parcela destinada ao FNSP. Além disso, também foi reduzido o percentual mínimo de transferências obrigatórias fundo a fundo, de 50% para 25%.

Em novembro de 2018, a Comissão Mista destinada a apreciar a MP 846 concluiu pela apresentação do Projeto de Lei de Conversão nº 29/2018.³ O projeto incluiu um artigo que vedaria o contingenciamento dos recursos do Fundo como um todo e retomou o patamar mínimo de 50% de transferências obrigatórias diretas, sem convênios. Por outro lado, reduziu ainda mais a parcela da arrecadação da Lotex que cabe ao FNSP, que passou a ser de 13%, contra os 16,3% e os 15% inicialmente previstos pela MP 841 e pela MP 846, respectivamente. No dia 12 de dezembro, o ex-presidente Michel Temer sancionou a Lei nº 13.756/2018, sem vetos. A tabela abaixo sintetiza as alterações propostas no que se refere à destinação do produto da arrecadação das loterias federais, desde a MP 841.

3. Disponível em: <https://bit.ly/2SVwtbq>.

Percentuais de arrecadação das loterias destinados ao FNSP – MP 841, MP 846 e Lei nº 13.756/2018

LOTERIA	MP 841		MP 846		Lei nº 13.756/2018	
	ATÉ 31/12/18	A PARTIR DE 01/01/19	ATÉ 31/12/18	A PARTIR DE 01/01/19	ATÉ 31/12/18	A PARTIR DE 01/01/19
LOTERIA FEDERAL	5%	2,22%	5%	2,22%	5%	2,22%
LOTERIA DE PROGNÓSTICOS NUMÉRICOS (P.E. MEGA-SENA E QUINA)	10,74%	7,8%	9,26%	6,8%	9,26%	6,8%
LOTERIA DE PROGNÓSTICO ESPECÍFICO (TIMEMANIA)	5%	3%	5%	3%	5%	3%
LOTERIA DE PROGNÓSTICO ESPORTIVO (LOTECA E LOTOGOL)	11,49%	2%	11,49%	2%	11,49%	2%
LOTEX	16,3%	16,3%	15%	15%	13%	13%

Fonte: Senado Federal. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

A lei também trata das possibilidades de transferências dos recursos do FNSP aos estados e municípios em seu art. 7º, sendo que ao menos 50% dos recursos deverão ser transferidos obrigatoriamente e independentemente da assinatura de convênios. Contudo, apenas estados e Distrito Federal terão acesso a essa modalidade de transferência:

I - a título de transferência obrigatória, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que trata a alínea a do inciso II do caput do art. 3º desta Lei para o fundo estadual ou distrital, independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere; e

II - por meio da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere, as demais receitas destinadas ao FNSP e os recursos de que trata a alínea a do inciso II do caput do art. 3º desta Lei não transferidos nos termos do disposto no inciso I do caput deste artigo.

A lei também definiu condições para o acesso aos recursos do FNSP. Para acesso às transferências obrigatórias diretas, sem convênio, serão exigidos:

I - à instituição e ao funcionamento: a) de Conselho Estadual ou Distrital de Segurança Pública; e b) de Fundo Estadual ou Distrital de Segurança Pública [...]; II - à existência: a) de plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública; e b) de conjunto de critérios para a promoção e a progressão funcional, por antiguidade e merecimento, de peritos, de policiais civis e militares e de integrantes dos corpos de bombeiros militares; III - à integração aos sistemas nacionais e ao fornecimento e à atualização de dados e informações de segurança pública para o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Pública; e IV - ao cumprimento de percentual máximo de profissionais da área de segurança que atuem fora das corporações de segurança pública, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Pública.

Por sua vez, para a celebração de convênios, serão feitas as seguintes exigências aos pretendentes a convenientes:

*I - existência de **plano de segurança** nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e II - **integração aos sistemas nacionais e fornecimento e atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, estabelecidos em ato do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Pública.***

Portanto, verifica-se que o acesso aos recursos do FNSP via transferências fundo a fundo terá mais pré-requisitos, que incluem a existência de critérios para a promoção e a progressão funcional dos profissionais da segurança pública, além do cumprimento de um percentual máximo de profissionais não alocados nas próprias corporações. Esses requisitos conferem ao governo federal a possibilidade de orientar ações estaduais relativas à organização das próprias polícias, sendo, por um lado, um mecanismo interessante de indução da política, na medida que torna possível o estabelecimento de critérios orientadores no plano federal para essas duas frentes, e por outro lado, algo que pode ser interpretado como ingerência na organização das polícias estaduais. De toda forma, o simples fato de trazer esses requisitos já coloca na mesa uma discussão essencial sobre o papel indutor do governo federal em relação à segurança pública.

Lei nº 13.675/2018 (PLC 19/2018)

Fundamentalmente, a lei criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Diante da manifestação do Ministério da Fazenda, o ex-presidente Michel Temer vetou os seguintes dispositivos do PLC 19/2018:

Inciso III do art. 8º

*“III - os **fundos de financiamento da segurança pública e defesa social, asseguradas as transferências obrigatórias de recursos fundo a fundo;***

§ 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, alterado pelo art. 46 do projeto de lei

“§ 1º São consideradas obrigatórias as transferências dos recursos do Funpen, que poderão, ressalvado o disposto no art. 3º-A desta Lei Complementar, ser repassados mediante convênios, acordos e ajustes que se enquadrem nas atividades previstas neste artigo, ou fundo a fundo, nos termos do regulamento.”

§ 5º do art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, alterado pelo art. 47 do projeto de lei

“§ 5º São consideradas obrigatórias as transferências dos recursos do FNSP, que poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes, fundo a fundo ou qualquer outra modalidade, estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados neste artigo, nos termos do regulamento.

Fica evidente, portanto, que a Lei nº 13.675/2018 não promoveu mudanças relacionadas às fontes de receitas e à forma de aplicação dos recursos do FNSP. Com os vetos presidenciais acima citados, as transferências dos recursos do Fundo continuaram sendo discricionárias e dependentes de assinatura de convênio, até a aprovação da Lei nº 13.756/2018. À época, o Ministério da Fazenda justificou o pedido de veto alegando que

*Os dispositivos constituem as diferentes transferências para o financiamento da segurança pública como despesa pública obrigatória, **acarretando aumento da rigidez orçamentária e redução de margem para gestão do orçamento**, ao gerar compressão da despesa discricionária. Ademais, **não houve a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da medida**, requisito essencial nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

PEC 24/2012 (PEC 395/2017)

De autoria do senador João Capiberibe (PSB/AP), institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública (FNDSF) no âmbito do Poder Executivo Federal. Em linhas gerais, determina que

a execução financeira dos recursos do referido Fundo seja realizada através de transferência de recursos aos estados e ao Distrito Federal e prevê fontes de financiamento e formas de aplicação dos recursos do Fundo. Passou a tramitar na Câmara com a numeração PEC 395/2017.

O art. 2º da PEC 24/2012 incluía entre as receitas do FNDSP a “contribuição de 3% do lucro líquido das Instituições Bancárias e Financeiras”. Contudo, no dia 12/12/2017 foi aprovado pelo Senado o substitutivo nos termos da Emenda nº 3 – CCJ – Substitutivo, que suprimiu dispositivos da proposta original, entre eles aquele referente à parcela do produto da arrecadação do imposto referente às instituições financeiras. Atualmente, a proposta tramita na Câmara.

PLS 90/2007 (PL 10.004/2018)

De autoria do senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA), altera a Lei nº 10.201/2001 para vedar o contingenciamento de recursos do FNSP. Aprovada no Senado, a proposta passou a tramitar na Câmara com a numeração PL 10.004/2018. Em 05/06/2018, o relator da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Deputado Aluísio Mendes (PODE-MA), apresentou parecer favorável à aprovação do PL. Uma vez que a Lei nº 13.756/2018 já vedou o contingenciamento do Fundo, o PL 10.004/2018 perdeu relevância.

Parecer sobre as mudanças legislativas

A Lei nº 13.756/2018 trouxe importantes mudanças para o FNSP. Em primeiro lugar, foram criadas novas fontes de receitas para o Fundo – produto da arrecadação das loterias federais -, o que é importante para garantir maior previsibilidade orçamentária. Em segundo lugar, a lei introduziu a possibilidade de que ao menos 50% desses recursos sejam transferidos diretamente, sem a celebração de convênios, o que deve representar uma diminuição importante da burocracia envolvida da gestão e execução do Fundo. Finalmente, foi vedado o contingenciamento de seus recursos – desde a criação do FNSP, frequentes contingenciamentos fizeram com que a diferença entre os valores previstos e os valores liberados para empenho e efetivamente empenhados pelo Fundo fosse significativa.

Ainda que a inexistência de receitas vinculadas e o contingenciamento representassem desafios reais, uma das ex-gestoras do Ministério da Justiça entrevistadas pela pesquisa argumentou que o volume de recursos disponíveis não é o maior problema do FNSP. Para a entrevistada, “a questão é maior do que dinheiro”: muitas vezes, os estados e municípios sequer utilizam os recursos transferidos via convênios e acabam por devolvê-los, pela dificuldade de executar as atividades previstas, incluindo a aquisição de equipamentos. Além disso, muitos não dispõem de capacidade para elaborar propostas para acessar os recursos disponíveis. Sendo assim, a previsão de transferências diretas para os estados e o Distrito Federal sem a exigência da celebração de convênios é extremamente benéfica. Entretanto, os municípios não foram incluídos nessa mudança, de modo que seu acesso aos recursos do Fundo continua condicionado à assinatura desse tipo de instrumento. Como será discutido ao longo do documento, há graves deficiências na execução e na gestão dos convênios do Fundo e a burocracia envolvida no processo de conveniamento constitui um importante entrave ao acesso aos recursos federais na área da segurança pública. Nesse sentido, os entes municipais podem seguir tendo dificuldades para acessar e executar os recursos do FNSP.

Quanto à Lei nº 13.675/2018, os vetos presidenciais que retiraram a previsão de obrigatoriedade de transferências do FNSP fizeram com que, na prática, ela não trouxesse nenhuma mudança concreta na forma como opera o Fundo. Finalmente, quanto à PEC 395/2017, um parecer da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal⁴ sobre a proposta considera desnecessária a criação de novo fundo, tendo em vista as semelhanças entre o fundo proposto e o FNSP e avaliando que o FNDSP não aperfeiçoaria o fundo existente “no sentido de buscar parâmetros ou critérios para a distribuição dos recursos, como, por exemplo, a quantidade de presidiários, os índices de violência, a quantidade de presídios, índices de combate à violência, índices de gestão, entre outros”. Diante da existência do FNSP, não faz sentido criar outro fundo, sendo mais importante aperfeiçoar o mecanismo de transferências existente atualmente.

4. Disponível em: <https://goo.gl/mH9oTY>.

Entendendo o orçamento público

Diretrizes e conceitos fundamentais do orçamento público

O art. 165, § 1º, da Constituição Federal define as seguintes três leis ou instrumentos fundamentais que regem o orçamento e os gastos públicos:

I. Plano Plurianual (PPA): Trata-se de uma lei que define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para suas despesas. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA. Segundo a Constituição, “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”

Cada PPA terá sua vigência iniciada no segundo ano de cada mandato presidencial, terminando ao final do primeiro ano do mandato seguinte. A não coincidência entre os mandatos e os PPA não é casual; ao contrário, ela foi concebida para evitar a descontinuidade de programas governamentais com a mudança na chefia do Executivo. O PPA deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto para o Congresso Nacional.

II. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Lei que estabelece as metas e prioridades da administração pública federal e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispondo sobre os critérios e a forma de limitação de empenho dos recursos, entre outras funções.

Seu projeto de LDO deve ser enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção até o dia 17 de julho do mesmo ano.

III. Lei Orçamentária Anual (LOA): A LOA é o orçamento de fato. Ela estima as receitas do exercício e fixa as despesas públicas para o mesmo período, contendo todos os gastos do Governo Federal. Seu projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

Os PPAs são estruturados em **programas**, instrumentos orientados para o alcance dos objetivos estabelecidos no Plano. Trata-se de uma ferramenta de organização da atuação do governo, que articula um conjunto de ações voltadas à concretização de determinado objetivo. Composto os programas, as **ações orçamentárias** são operações das quais resultam bens ou serviços que contribuirão para atender ao objetivo de um programa. No processo de elaboração da LOA, novas ações orçamentárias podem ser criadas, para além daquelas já previstas em PPA.

Fases das despesas: planejamento e execução

A LOA fixará os valores atribuídos a cada programa e ação, conferindo a eles uma **dotação inicial**. Esse valor poderá passar por modificações, por meio dos chamados créditos adicionais, “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA e, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício”. Esses créditos podem ser suplementares, quando destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária; ou extraordinários, quando destinados a despesas imprevisíveis e urgentes à época do planejamento. À dotação inicial modificada por créditos adicionais dá-se o nome de **dotação atualizada**.

A Lei nº 4.320/1964 define as três fases da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Não há despesa sem empenho prévio, sendo o **empenho** o ato que cria a obrigação de pagamento. Na prática, consiste na reserva de recursos para um fim específico. Por sua vez, **a liquidação** “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar: I. A origem e o objeto do que se deve pagar; II. A importância exata a pagar; e III. A quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação”. Finalmente, o **pagamento** consiste na entrega de recursos ao credor, só podendo ser efetuado após a regular liquidação da despesa.

Ao final de um exercício, os valores empenhados podem ser inferiores à dotação atualizada. Isso pode ocorrer, por exemplo, por conta de **contingenciamentos**, que consistem “no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas”.⁵ O contingenciamento acontece entre o momento em que o orçamento é aprovado e o momento em que os recursos são liberados para o empenho. Apenas as **despesas discricionárias** podem ser alvo de contingenciamento, estando protegidas as **despesas obrigatórias**, tais o pagamento de pessoal ativo e inativo, as despesas previdenciárias e o pagamento da dívida pública.⁶

Execução orçamentária do Fundo Nacional de Segurança Pública

Segundo uma das ex-gestoras da Senasp entrevistadas, os recursos do Fundo representam um aporte fundamental para alguns entes, que não são capazes de fazer investimentos mínimos em segurança pública sem o aporte do Fundo. Essa extrema dependência é preocupante, dado que o país passa por uma crise fiscal aguda e as despesas de natureza discricionária têm sido cada vez mais limitadas. Durante a apresentação do projeto da LOA para 2019, a equipe do governo anunciou uma redução na ordem de 12% nas despesas discricionárias em relação ao exercício 2018.⁷ A entrevistada apontou ainda o FNSP era “um fundo só no nome”, já que não havia uma fonte de receitas garantidas, até a aprovação da Lei nº 13.756/2018. De acordo com a entrevistada, essa peculiaridade do FNSP era problemática, pois não é possível pensar políticas públicas sustentáveis sem segurança orçamentária.

A questão da vinculação orçamentária de receitas a fundos é controversa, especialmente em um cenário de crise fiscal. Segundo Mendes Júnior,

Os argumentos favoráveis defendem que as vinculações visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas, já que o Congresso Nacional, que representa a recém democrática sociedade brasileira, ainda não atingiu o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades e parte do pressuposto de que quanto maior for a quantidade de recursos disponíveis melhor será a prestação dos serviços públicos por eles abarcados. Os argumentos contrários às vinculações criticam a inversão e engessamento dessas prioridades, o automatismo do gasto e a baixa elasticidade da despesa vinculada face à frustração de receita vinculada.

Por um lado, com o advento da Lei nº 13.756/2018 e a vinculação de parcelas do produto da arrecadação das loterias federais ao Fundo, o orçamento federal fica mais enrijecido, na medida em que essas receitas não poderão ser usadas para outros fins que não o FNSP. Por outro lado, a não vinculação e a possibilidade de contingenciamento têm impactos na segurança pública dos estados e municípios. Essas são mudanças muito significativas, visto que a diferença entre as dotações atualizadas e os valores empenhados tem sido bastante significativa, o que se explica em larga medida pelo fato de que o FNSP sofreu frequentes contingenciamentos desde a sua criação.

5. “O que é contingenciamento?”. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://bit.ly/1IXrjh8>.

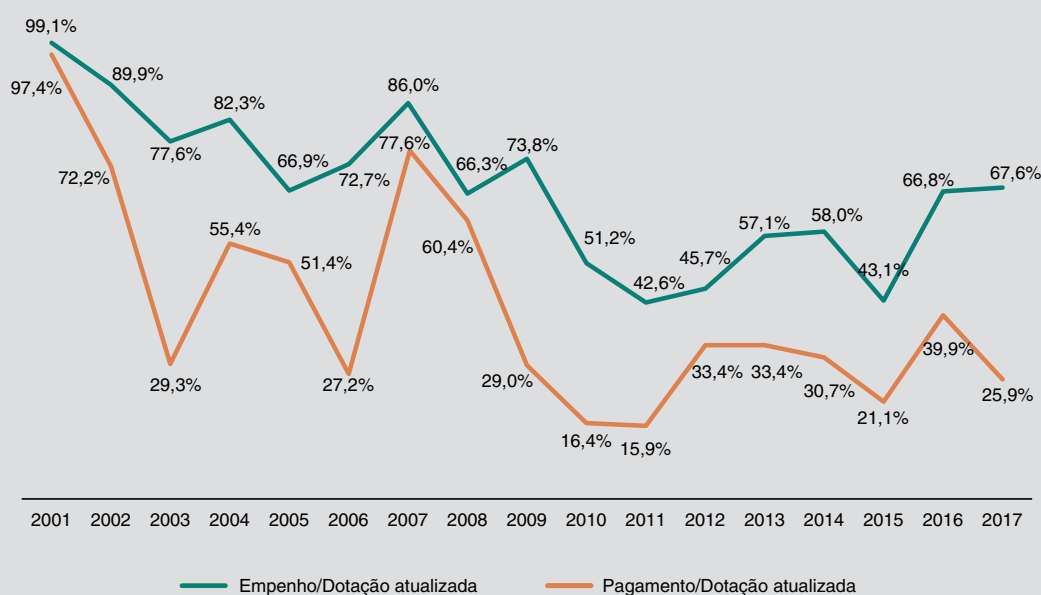
6. “Despesas Contingenciáveis na LOA 2017”. Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://bit.ly/2Nlp7ik>.

7. “Despesas discricionárias terão redução de R\$ 10,6 bilhões em 2019”, Agência Brasil, 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2NxFLHw>.

Vale destacar, contudo, que o governo federal ainda pode recorrer à Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que permite à União usar livremente 30%⁸ das receitas de contribuições sociais e econômicas, fundos e compensações financeiras. A DRU permite que o governo aplique os recursos destinados a determinadas áreas em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário.

O gráfico abaixo indica o percentual da dotação atualizada destinada ao FNSP que foi empenhado por ano, que oscilou entre 42,6% e 99,1% entre 2001 e 2017. Quando comparados os números por governo, verifica-se que o governo Dilma (2011 – 2015) foi aquele com o menor percentual de empenho, 48,7%, seguido pelo governo Temer (2016 – 2017), com 67,4%. Entre 2001 e 2002 (governo FHC), 94,7% dos recursos autorizados foram empenhados, contra 73,9% durante os dois mandatos de Lula (2003 – 2010).

Valores empenhados e pagos frente a dotação atualizada do FNSP, por ano – 2001 a 2017

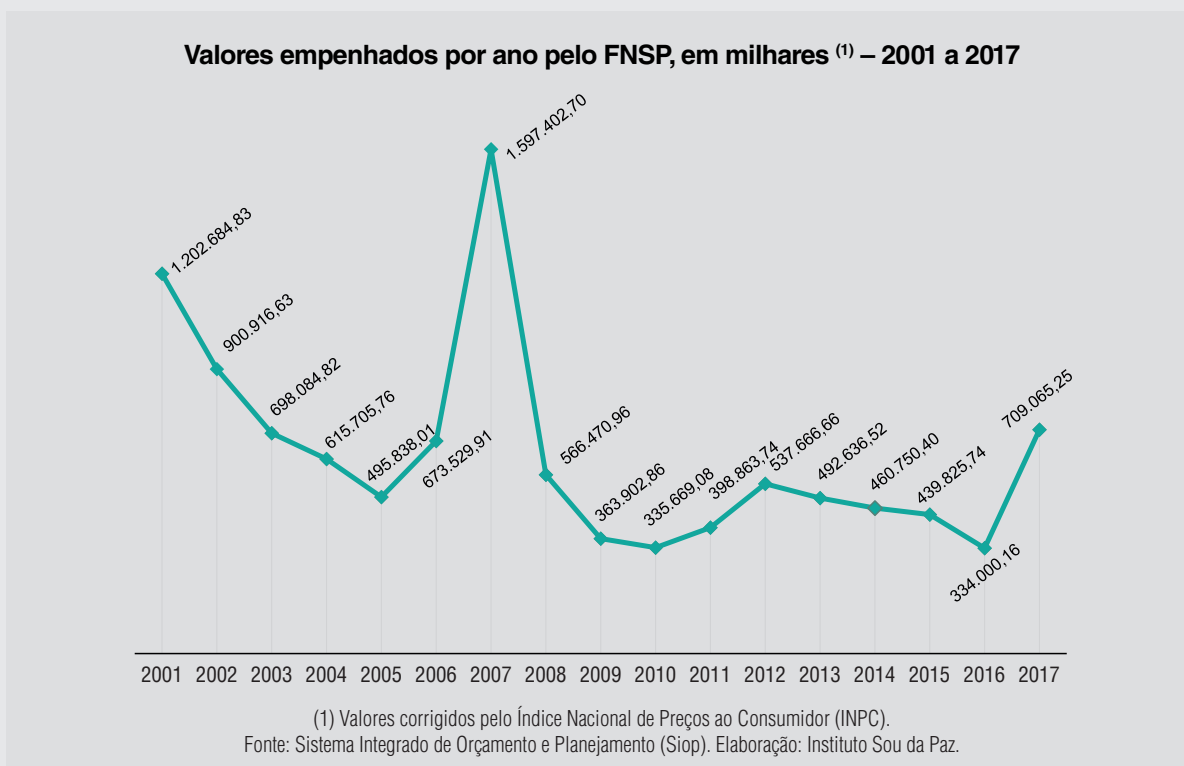


Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop). Elaboração: Instituto Sou da Paz.

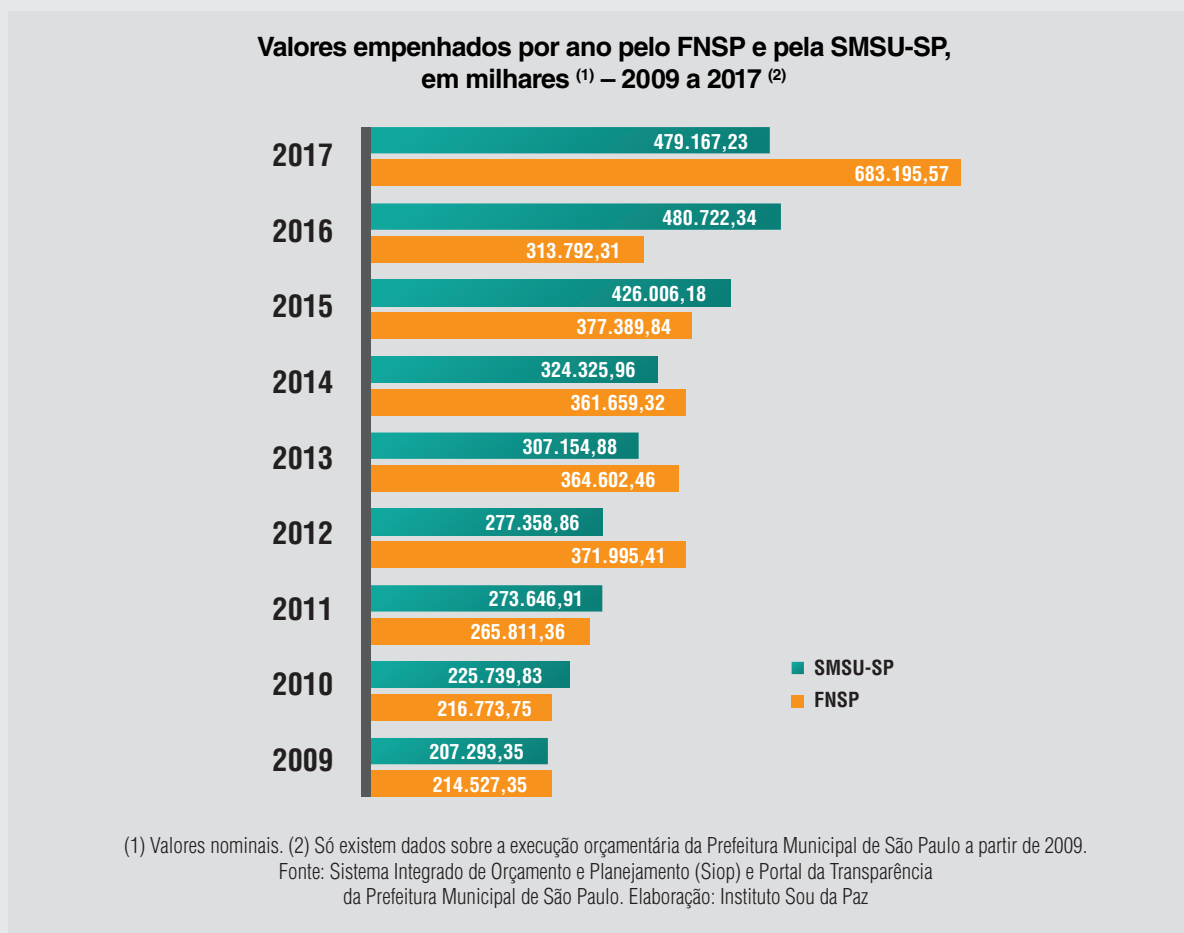
O auge dos valores empenhados do FNSP se deu em 2007, quando 1,6 bilhões de reais foram empenhados. Perguntada sobre o que poderia justificar esse incremento, uma das entrevistadas creditou grande responsabilidade à liderança do então ministro da Justiça Tarso Genro, que assumiu a pasta em março de 2007. Segundo ela, o antecessor de Genro, Márcio Thomaz Bastos (2003 – 2007), não conferia prioridade ao Fundo – a entrevistada trabalhou no Ministério de 2003 a 2015, tendo acompanhado essa transição. O aumento verificado já em 2006 (+36% nos valores empenhados, em relação a 2005) se explica pelas ações de preparação para os Jogos Panamericanos de 2007, que também explicam o recorde de transferências do FNSP naquele ano.

Depois daquele ano, houve uma queda abrupta e os valores anuais nunca chegaram perto dessa marca, sendo que, em 2016, atingiu-se o recorde negativo da série histórica, com 334 milhões. Ainda que em 2017 tenha havido um incremento significativo, tratando-se do quarto maior valor da série, é importante considerar que, entre 2016 e 2017, 53% da execução do Fundo foi dedicada à Força Nacional de Segurança Pública, como será demonstrado a seguir:

8. Até 31 de dezembro de 2015, o percentual máximo de desvinculação era de 20% e podia atingir receitas de impostos federais. Com a aprovação da PEC 87/2015, o percentual máximo foi elevado a 30% e as receitas de impostos foram excluídas.



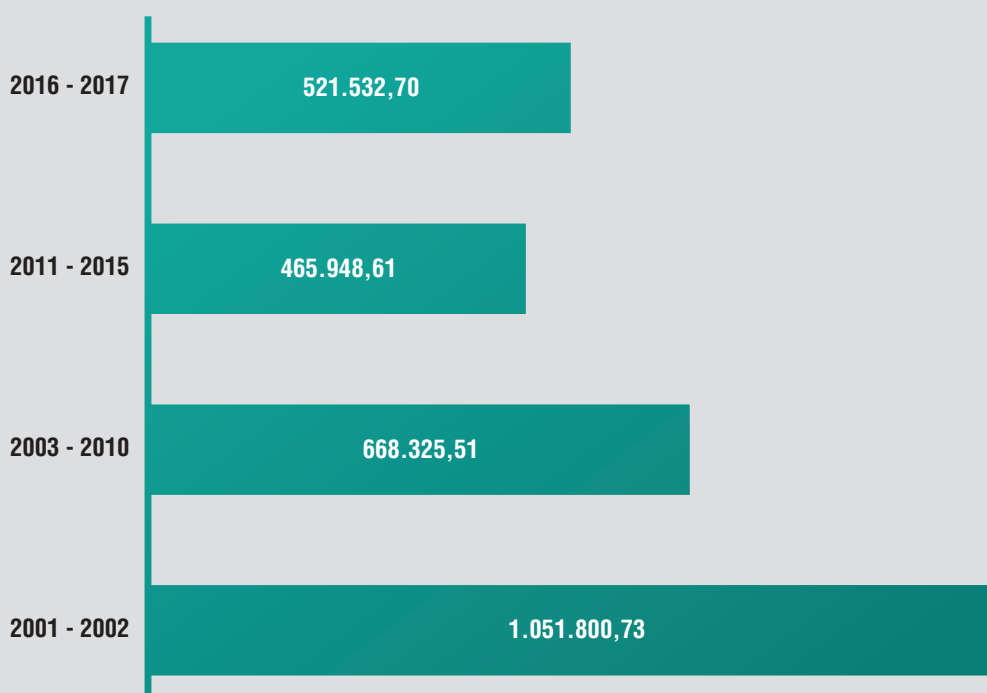
O gráfico abaixo compara os valores nominais⁹ empenhados pelo FNSP e pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de São Paulo (SMSU-SP) entre 2009 e 2017. Chama atenção que, ao longo desse período, houve cinco anos em que a execução orçamentária de uma secretaria municipal de segurança – ainda que da maior cidade do país – superou a do Fundo. Em 2016, ano do recorde negativo dos valores empenhados pelo FNSP, a execução da SMSU-SP foi 53% maior.



9. Sem correção pelo INPC.

Quando analisado o valor médio empenhado por governo (2001 - 2002: Fernando Henrique Cardoso; 2003 - 2010: Luiz Inácio Lula da Silva; 2011 - 2015; Dilma Rousseff; e 2016 - 2017: Michel Temer), verifica-se que o governo FHC foi aquele com a maior média, com 1,1 bilhão de reais por ano, somando 2,2 bilhões nos dois primeiros anos de funcionamento do FNSP. Os dois mandatos de Lula registraram média anual de 6,7 milhões, valor bastante inferior ao de seu predecessor, mas muito superior à média do governo Dilma, com 4,7 milhões. Ao longo dos dois anos de governo Temer houve recuperação no valor anual médio empenhado, o que se deveu em grande medida à destinação de recursos à Força Nacional, cujo custo é bastante elevado.

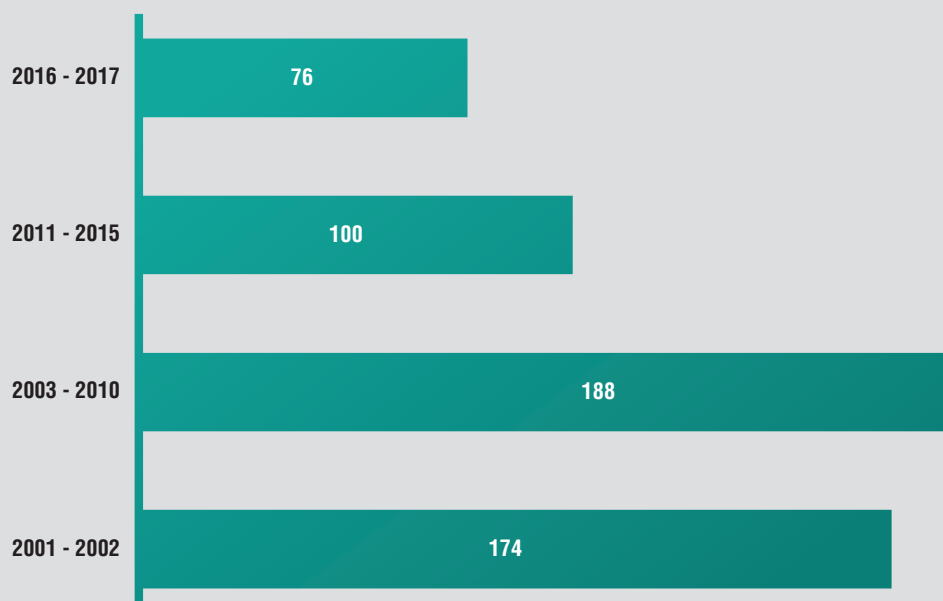
Média de valores empenhados pelo FNSP por governo, em milhares ⁽¹⁾ – 2001 a 2017



(1) Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).
 Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop). Elaboração: Instituto Sou da Paz.

No que diz respeito ao número de convênios firmados, os governos FHC e Lula apresentaram desempenhos muito parecidos, com médias de 174 e 188 convênios firmados por ano, respectivamente. O menor valor empenhado anualmente durante o governo Dilma se reflete no número médio de convênios firmados entre 2011 e 2015, 100, pouco mais que a metade da média registrada entre 2003 e 2010. Os anos de 2016 e 2017 foram aqueles com o menor número de convênios da série - novamente, uma das explicações para isso foi a priorização da Força Nacional nesse período.

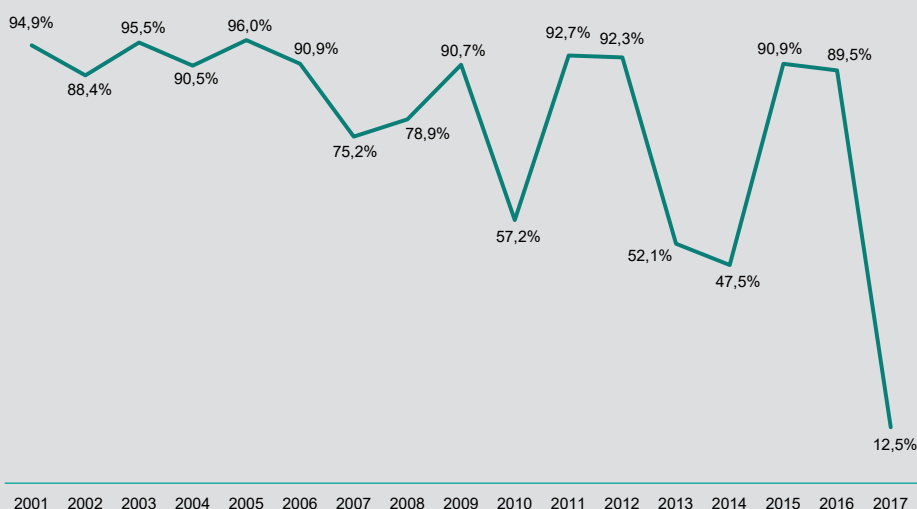
Média de convênios firmados no âmbito do FNSP por ano, por governo – 2001 a 2017



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Um indicativo das dificuldades na execução orçamentária do FNSP é a diferença entre os valores inicialmente previstos para cada convênio e os valores efetivamente liberados aos convenentes. Entre 2001 e 2016, os valores liberados representaram 83% do valor total dos convênios firmados. Em anos específicos, contudo, os valores liberados aos entes convenentes ficaram bastante abaixo do valor inicialmente previsto: por exemplo, em 2010, somente 57% dos recursos foram efetivamente liberados; 52% em 2013; e 48% em 2014. Cabe destacar que apenas 12% dos convênios firmados nesses anos ainda se encontram em execução, percentual que não explica a diferença tão significativa entre o previsto e o liberado.

Percentual de valores liberados frente os valores previstos para os convênios do FNSP, por ano – 2001 a 2017



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Ações orçamentárias custeadas pelo FNSP

Em consulta ao Siop sobre os valores empenhados pelo FNSP entre 2001 e 2017, é possível identificar 27 ações orçamentárias nas quais os recursos do Fundo foram alocados. A descrição das ações permite identificar equivalências entre ações orçamentárias de diferentes períodos, como, por exemplo, 7797 - Reparelhamento das Polícias Estaduais e Guardas Municipais (PPA 2000 - 2003) e 8988 - Apoio ao Reparelhamento das Instituições de Segurança Pública (PPA 2007 - 2010). Assim, pode-se chegar a 10 grandes grupos de ações, sendo que parte delas existiu em todos os PPA, com nomes diferentes, e parte só existiu em alguns dos períodos analisados. São elas:

1. Formação e valorização profissional de policiais, instrutores e guardas;
2. Reparelhamento e modernização das instituições de segurança pública;
3. Implantação do sistema de acompanhamento das polícias;
4. Intensificação do policiamento e repressão qualificada;
5. Implantação de polícia comunitária;
6. Projetos de prevenção da violência;
7. Implantação de sistemas de tecnologia da informação e gestão do conhecimento;
8. Ações de preparação para grandes eventos esportivos;
9. Força Nacional de Segurança Pública; e
10. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron).

Entre 2001 e 2017, um terço dos recursos do Fundo foram destinados a ações relacionadas ao reapearelhamento e modernização das instituições de segurança pública, o que significa, grosso modo, a aquisição de bens de consumo, materiais e equipamentos. Em todos os PPA, houve alguma ação orçamentária nessa linha. O outro grande grupo que existiu em todos os PPA é aquele referente à formação e valorização profissional, categoria que respondeu por 9% dos recursos do FNSP desde a sua criação.

O dado que mais chama atenção na análise da distribuição dos recursos por ação orçamentária é o crescimento da participação da Força Nacional de Segurança Pública ao longo dos anos. Criada em 2004, a Força recebeu apenas 3,3% dos valores empenhados pelo FNSP em seus quatro primeiros anos de existência, mas entre 2012 e 2015 ela já respondia por um terço dessas cifras, e, entre 2016 e 2017, por metade delas.

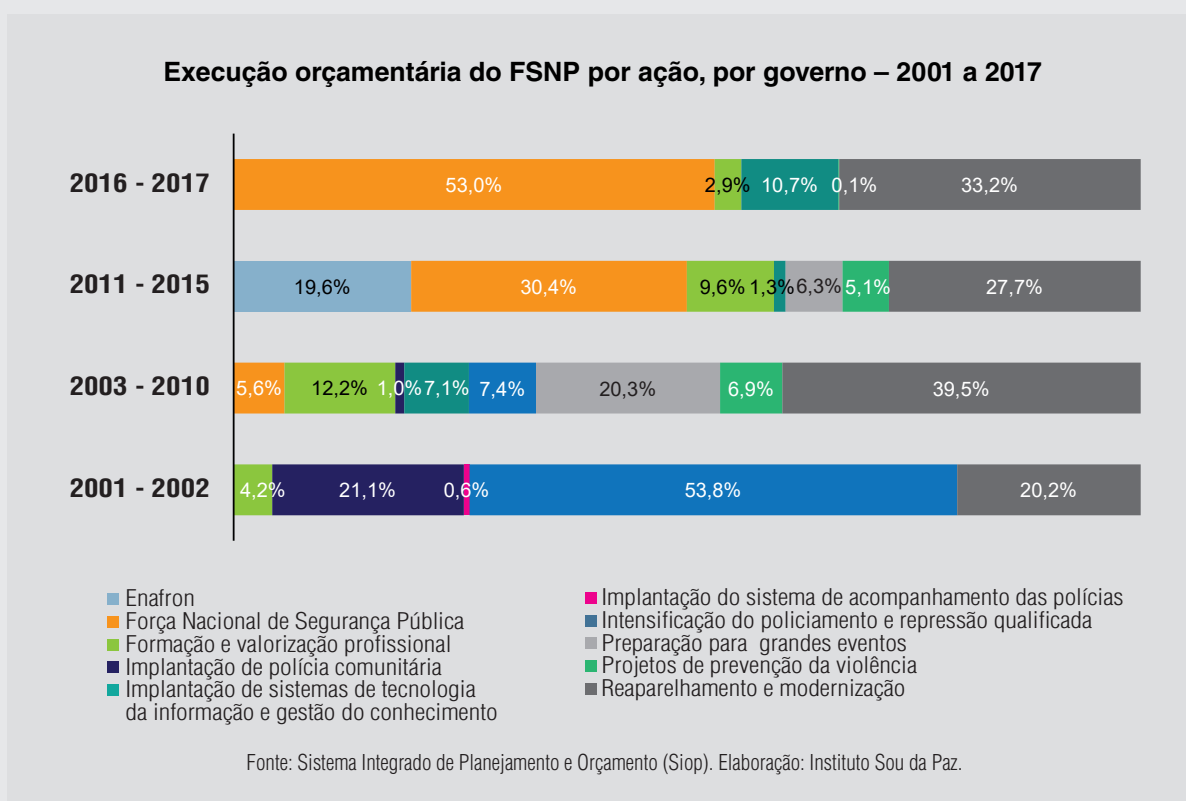
Distribuição dos recursos do FNSP por ação orçamentária, por PPA – 2001 a 2017

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	2001 2003	2004 2007	2008 2011	2012 2015	2016 2017	2001 2017
Formação e valorização profissional de policiais, instrutores e guardas	4,7%	8,2%	22,0%	8,4%	2,9%	9,0%
Reapearelhamento e modernização das instituições de segurança pública	26,3%	38,1%	33,6%	31,0%	33,2%	32,9%
Implantação do sistema de acompanhamento das polícias	0,5%					0,1%
Intensificação do policiamento e repressão qualificada	51,0%	4,0%				9,6%
Implantação de polícia comunitária	17,6%					2,9%
Projetos de prevenção da violência		6,5%	10,8%	4,0%	0,1%	4,5%
Implantação de sistemas de tecnologia da informação e gestão do conhecimento		7,2%	9,6%		10,7%	5,2%
Ações de preparação para grandes eventos esportivos		32,7%	10,9%			10,7%
Força Nacional de Segurança Pública		3,3%	13,2%	33,5%	53,0%	19,5%
Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)				23,1%		5,5%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Especialistas como Arthur Trindade Maranhão Costa alertam para o fato de que o envio da Força Nacional representa uma forma pouco transparente de dividir recursos entre os entes federados, visto que se trata de um volume muito grande de recursos empregados em poucos estados, como o Rio de Janeiro, por exemplo.¹⁰ Assim, quando parcela significativa dos recursos federais se destina à Força, outros estados serão inevitavelmente desfavorecidos. De fato, segundo notícia¹¹ publicada em novembro de 2017 no site do Ministério da Justiça, naquele ano estavam em desenvolvimento “16 operações diferentes em 10 estados: Amazonas (2), Mato Grosso (2), Mato Grosso do Sul, Pará (4), Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul (2), Roraima e Sergipe”.

Ademais, a chegada da Força Nacional a uma localidade pode desmotivar as forças policiais locais, já que os policiais da Força recebem gratificações, muitas vezes atuando em estados cujos policiais militares e civis trabalham em condições bastante precárias. Especialistas apontam para a existência de hostilidade aberta entre a Força e as polícias locais, que se sentem desprestigiadas pelo envio da Força Nacional.¹²



Sobre a utilização dos recursos do FNSP para o custeio da Força Nacional, uma das entrevistadas pela pesquisa alerta para o fato de que de nada adianta aumentar os valores disponíveis para o Fundo se antes disso não foram definidas regras bastante claras sobre o que pode ou não ser custeado e, no caso da Força, sobre qual o percentual que lhe cabe. A entrevistada ressalta que não se pode dizer que o custeio da Força Nacional não atenda aos interesses dos estados, mas que ainda assim se trata de mais uma polícia e, mais importante, de caráter emergencial. Portanto, quando uma parcela tão expressiva do FNSP é dedicada a esse fim, ações importantes de outras naturezas são desprivilegiadas. De acordo com a entrevistada, alguns estados ficaram bastante desfavorecidos em função da priorização dos investimentos na Força Nacional. De fato, entre 2015 e 2017, dois estados (AL e RN) não tiveram nenhum convênio; sete tiveram apenas um (AM, CE, ES, MT, PB, PE e RO); e dois (MA e SE) tiveram apenas dois.

10. “União investe menos em segurança, mas dobra gasto com Força Nacional”. Valor Econômico, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2D6OShB>.

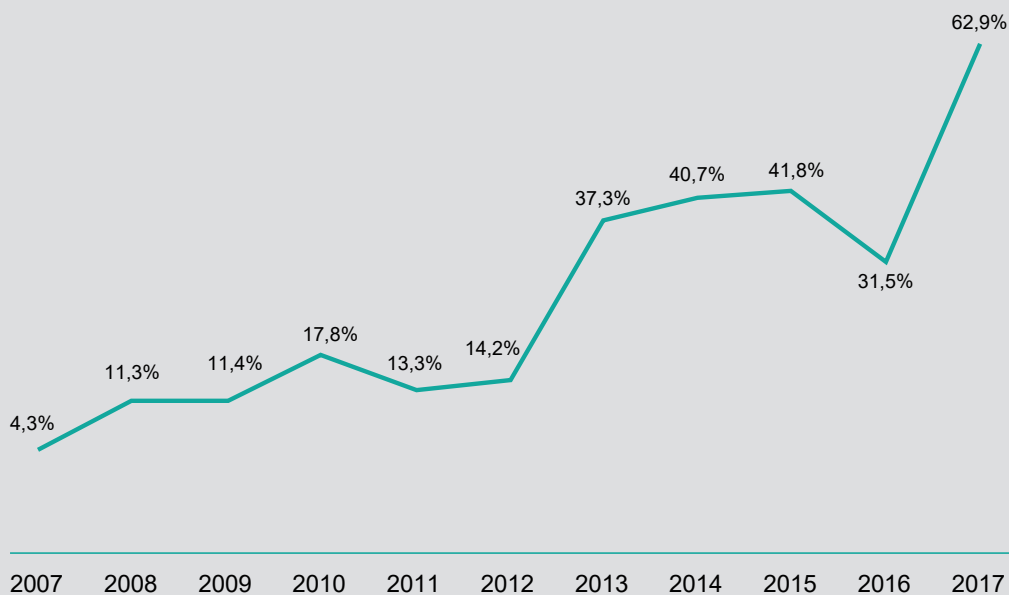
11. “Força Nacional comemora 13 anos e homenageia profissionais de segurança”. Ministério da Justiça, 30 de novembro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2PEIKyC>.

12. Id. 10.

A outra ex-gestora da Senasp entrevistada acredita que a definição de um percentual máximo de recursos que podem ser destinados à Força Nacional pode ser benéfica, mas há uma discussão anterior a ser feita, mais importante, relacionada à efetividade da Força nos locais em que atua. Segundo a entrevistada, o que se ouve sobre essa atuação é que ela se limita ao patrulhamento ostensivo, muitas vezes feito com poucas viaturas. Os estados que recebem esse apoio não querem abrir mão dele, porque podem precisar de novo eventualmente, por isso não há crítica ou avaliação sobre como a Força tem atuado, e, mesmo quando fica claro que ela não é efetiva, não querem “devolvê-la”. Além disso, ela apontou que a Força tem permanecido por muito tempo nos locais para onde é enviada, o que não era o objetivo inicial, visto que se trata de uma ação emergencial. A entrevistada destacou ainda o fato de que os policiais da Força não respondem ao comando local, o que gera problemas de coordenação.

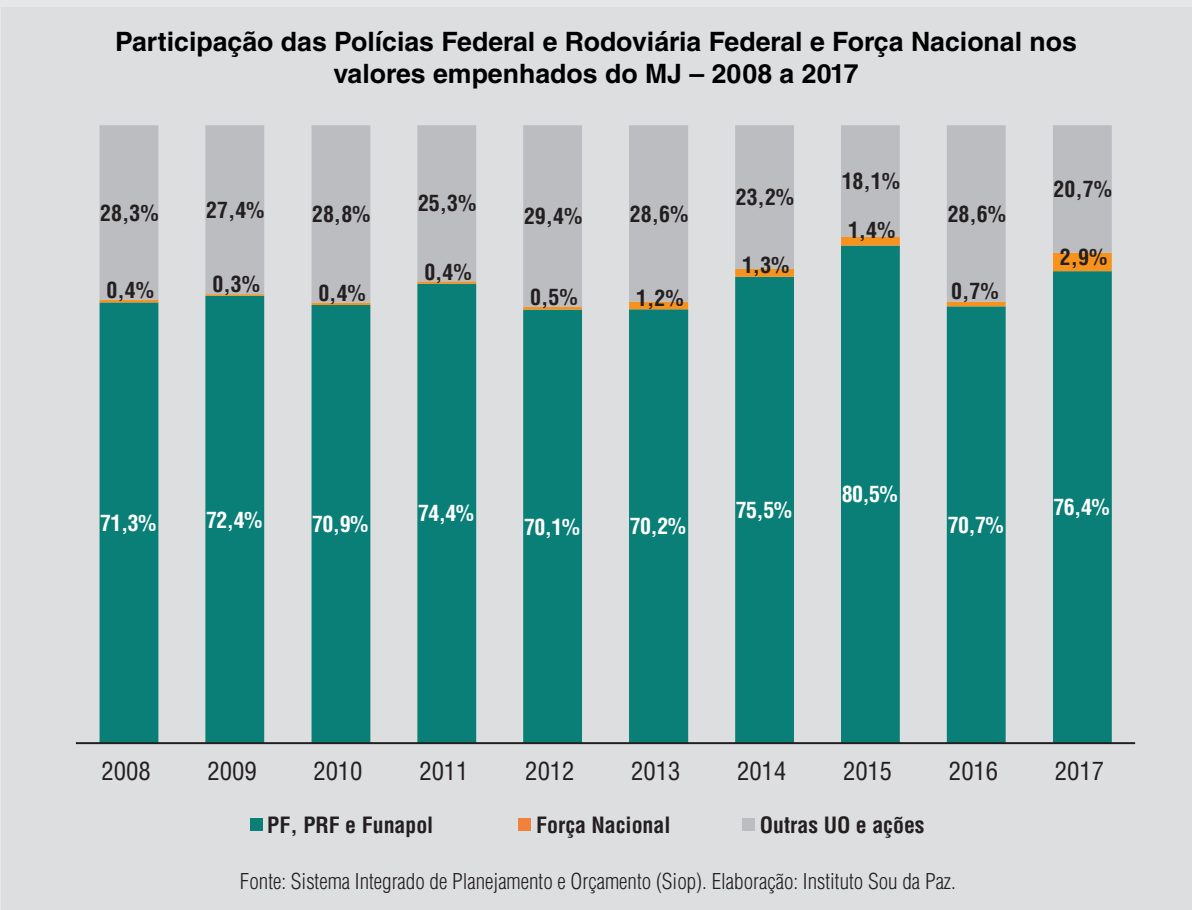
Outra discussão importante sobre a Força Nacional diz respeito ao fato de que se trata de um apoio federal aos estados que não deixa qualquer legado para a segurança pública, pela própria natureza dessa ação (envio temporário de efetivo policial). Gasta-se muito com uma atividade sobre a qual não há clareza em relação a seu objetivo. A entrevistada atribuiu às constantes mudanças de comando do Ministério da Justiça desde 2016 a falta de planejamento em relação à Força: para onde deve ser enviada e por quanto tempo? Nesse sentido, ela defende que a Força Nacional deve ser inteiramente repensada, discussão mais importante até do que aquela relacionada à sua participação nas despesas do FNSP.

Participação da Força Nacional nos valores empenhados do FNSP – 2007 a 2017

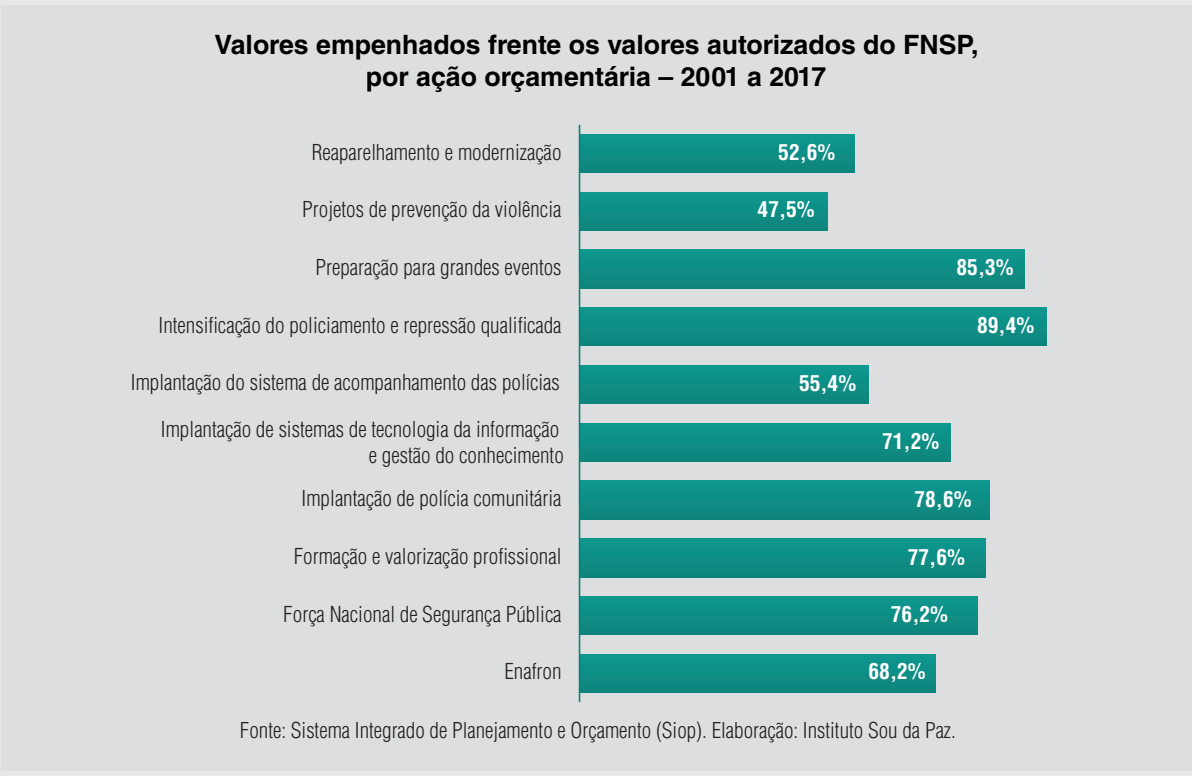


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Elaboração: Instituto Sou da Paz.

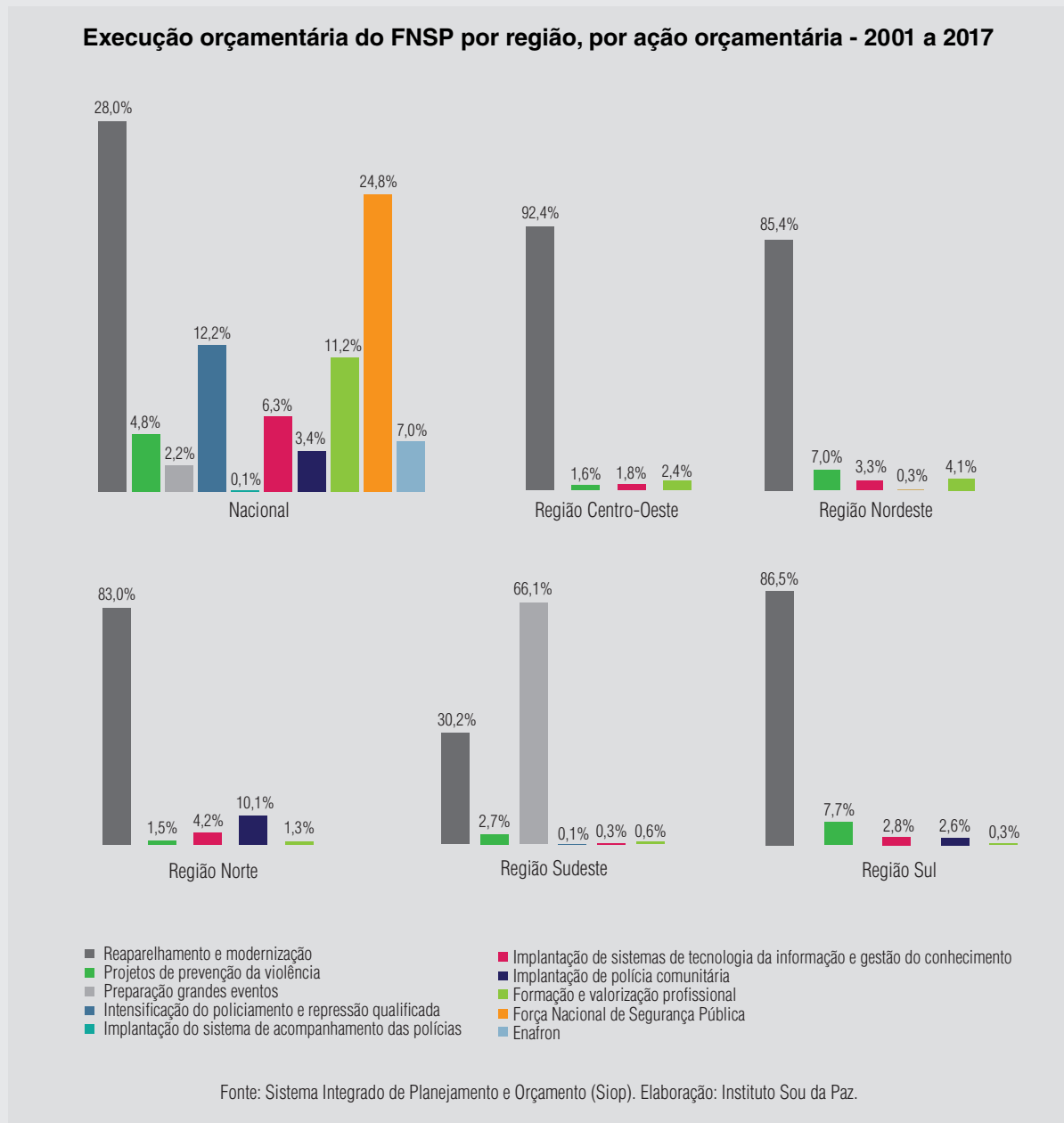
Somados os valores empenhados na Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol) e Força Nacional de Segurança Pública, constata-se que nada menos do que 79,3% da execução orçamentária do Ministério da Justiça em 2017 foi destinada a atividades de polícia. Os 20,7% restantes foram divididos entre diversas outras orçamentárias, tais como o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Fundo Nacional Antidrogas, o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Entre 2008 e 2017, o menor percentual que coube às atividades de polícia mencionadas foi de 70,6%, em 2012.



Comparando os valores da dotação atualizada e do empenho, verifica-se que enquanto algumas ações de fato receberam parcela significativa dos valores inicialmente previstos, os valores empenhados em relação a outras ações ficaram muito abaixo da dotação atualizada. O percentual mais baixo foi o dos projetos de prevenção da violência, com menos de 50%. Por outro lado, os projetos relacionados à intensificação do policiamento registraram valores empenhados equivalentes a quase 90% do autorizado.



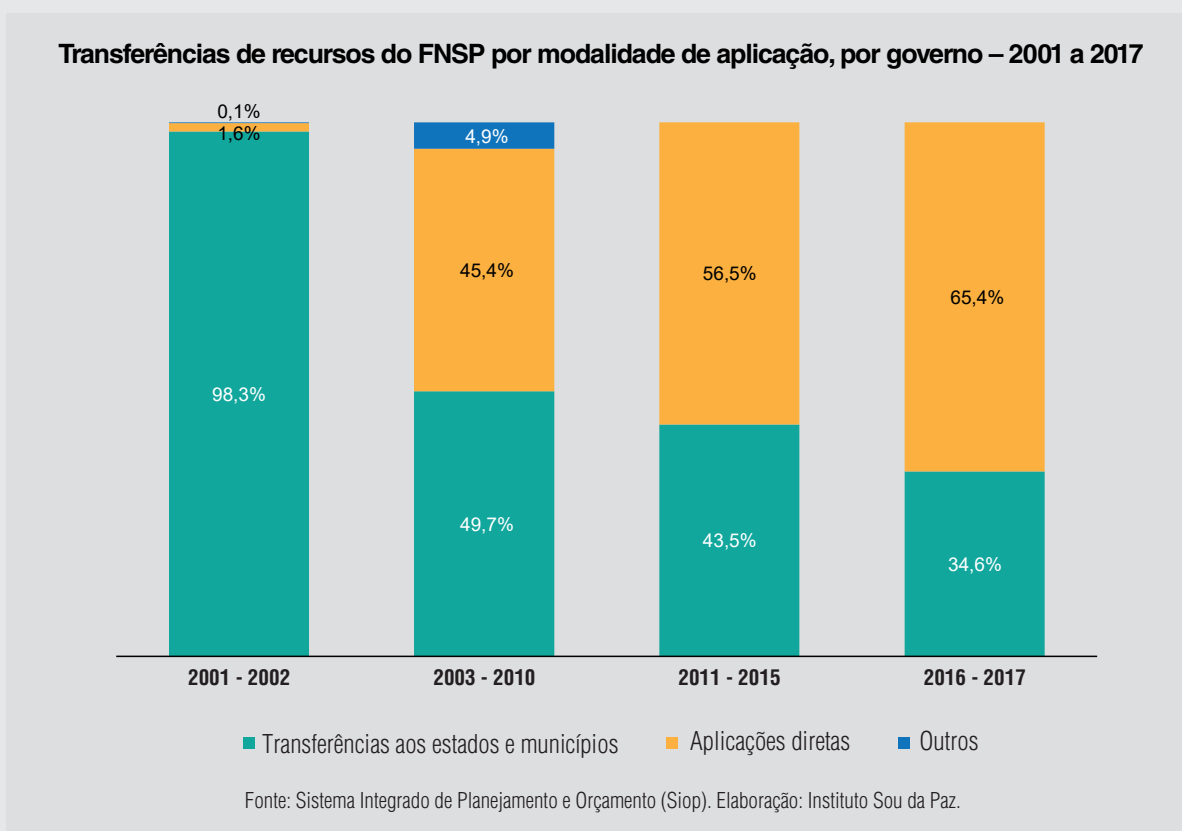
Uma análise importante em relação ao FNSP diz respeito à distribuição dos recursos por ação orçamentária por região do país. Enquanto nas regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sul os recursos do Fundo financiaram o reaparelhamento de suas polícias - algo entre 83 e 94% -, na região Sudeste, apenas 30% dos recursos de convênios se dedicaram a esse fim. Ao mesmo tempo, essa foi a única região onde os recursos destinados à preparação para grandes eventos foram vultosos, representando dois terços do total - o que se explica pela preparação para os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos de 2007, realizados no Rio de Janeiro.



É importante fazer a ressalva de que o fato de 94% dos recursos do FNSP destinados à região Centro-Oeste se encaixe em ações genericamente denominadas como reaparelhamento das polícias não significa que 94% dos convênios ou aquisições diretas para esses estados se limitem a isso. Em primeiro lugar porque, como será discutido adiante, a maior parte dos convênios inclui um componente de aquisição de equipamentos, mas não se limita a isso, necessariamente. Em segundo lugar, porque, como apontado por Costa e Grossi (2007), a aquisição de equipamentos e bens de consumo é bastante custosa, o que explica a parcela tão significativa de recursos destinados a esse fim, independentemente do número de convênios firmados.

Entre 2001 e 2017, 51,2% dos valores empenhados pelo FNSP foram aplicados na modalidade de transferências a estados e municípios, na forma de convênios, ao passo de 46,6% dos recursos foram aplicados diretamente, por meio de aquisições de bens de consumo e equipamentos, por exemplo. Os demais 2,2% corresponderam a transferências a entidades sem fins lucrativos e transferências ao exterior, entre outras modalidades.

O gráfico abaixo demonstra como a participação das aquisições nos recursos empenhados cresceu ao longo do tempo, atingindo o recorde de 65,4% entre 2016 e 2017, o que se deve à grande parcela de recursos destinados à Força Nacional de Segurança Pública. A participação cada vez menor das transferências (convênios) pode ser estar relacionada à burocracia envolvida no processo de convênio e análise de prestação de contas, ainda que a aquisição direta de bens de consumo também envolva grau significativo de burocracia (p.e. processos licitatórios).



Convênios entre o FNSP e entes estaduais e municipais

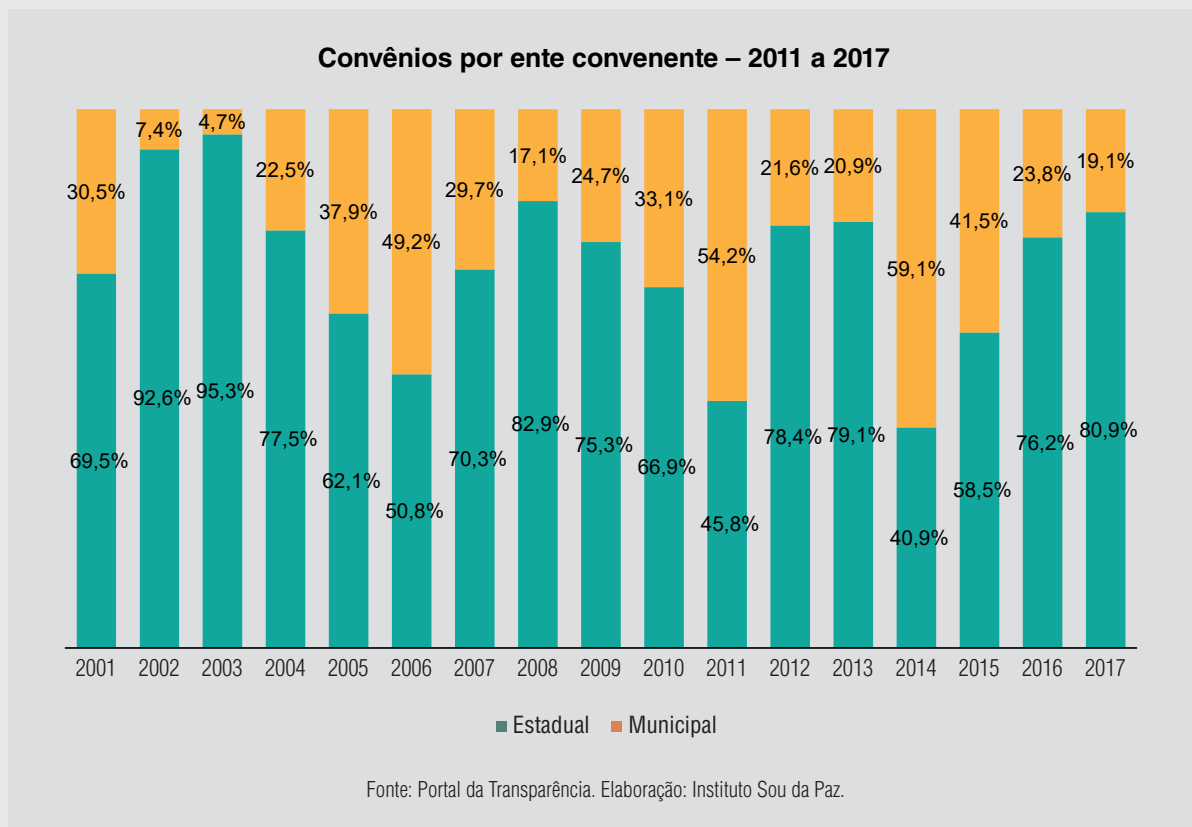
Em consulta ao Portal da Transparência, foram identificados 2.502 convênios firmados entre o FNSP e entes estaduais ou municipais entre 2001 e 2017. Entes estaduais representaram entre 41% e 95% dos convênios entre 2001 e 2017. Houve períodos de franca expansão da participação de entes municipais entre os convênios: de 2004 a 2006; e de 2009 a 2011, período ao longo do qual os convênios com municípios passaram de 25% para 54%.

A evidente predominância dos estados entre os convênios tem várias explicações, mas, segundo as duas ex-gestoras da Senasp entrevistadas, uma das principais razões para isso diz respeito à resistência de membros do Conselho Gestor do Fundo, que entendiam que seus recursos deviam apoiar entes estaduais, pois eles tinham polícias, ao contrário dos municípios. Essa resistência não surpreende, dado que a segurança pública no Brasil tem sido tratada fundamentalmente como um assunto das polícias, com raras exceções. As entrevistadas relataram que as diferentes visões

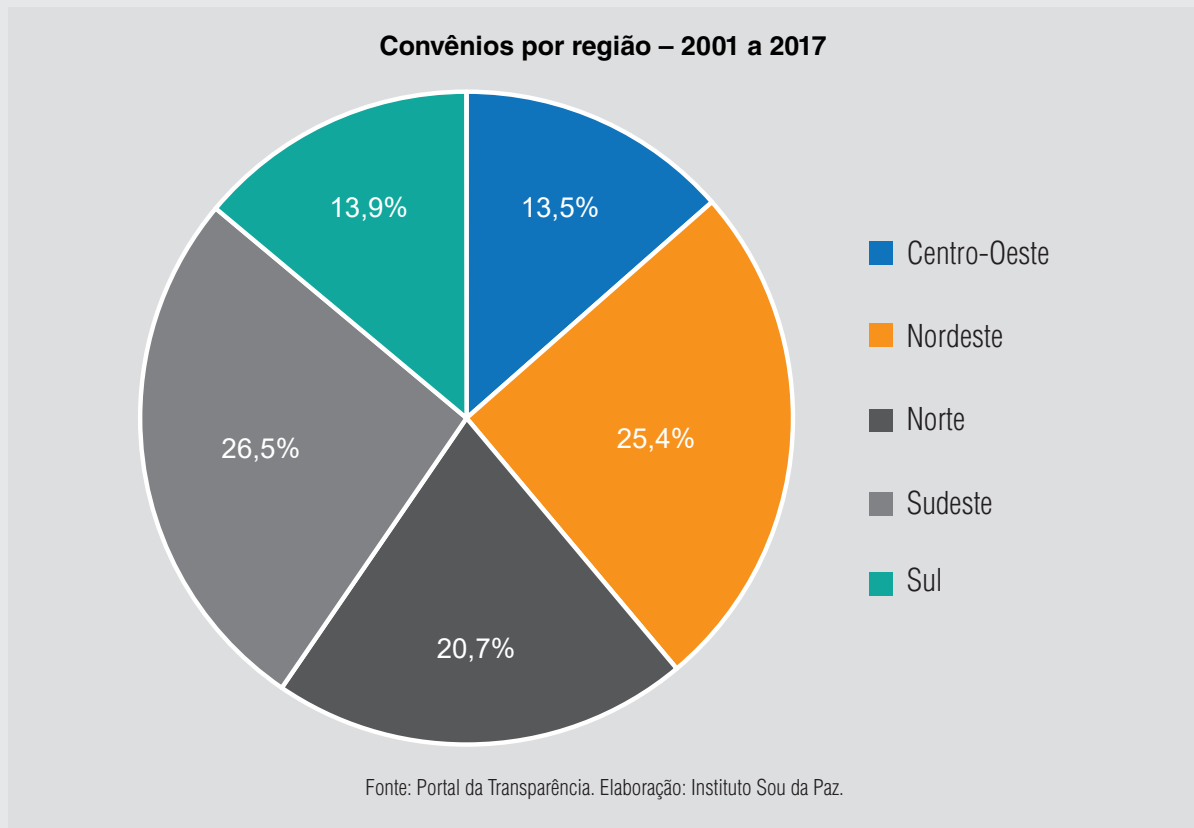
sobre prioridades na segurança pública entre os membros do Conselho Gestor faziam que suas reuniões fossem muito pouco produtivas e estratégicas, tomadas por discussões pontuais sobre quais ações deveriam ou não ser apoiadas.

Segundo uma das ex-gestoras ouvidas pela pesquisa, o Conselho Gestor tinha uma visão muito limitada sobre o que era prevenção da violência, sendo que parte dos conselheiros sequer participava das reuniões quando projetos nessa linha eram debatidos. Tal visão em relação à temática da prevenção prejudicava diretamente os municípios, já que, entre aqueles que não possuíam guardas municipais, projetos na área de prevenção eram os mais frequentes. Sobre esse ponto, vale destacar a mudança introduzida pela Lei nº 10.746/2003, por meio da qual o art. 5º da lei que instituiu o FNSP passou a incluir o inciso “V – programas de prevenção ao delito e à violência” entre os tipos de projeto que o Fundo poderia apoiar. Antes disso, apenas municípios com guardas municipais tinham acesso aos recursos do Fundo, com os quais podiam financiar o reequipamento e capacitação de suas guardas.

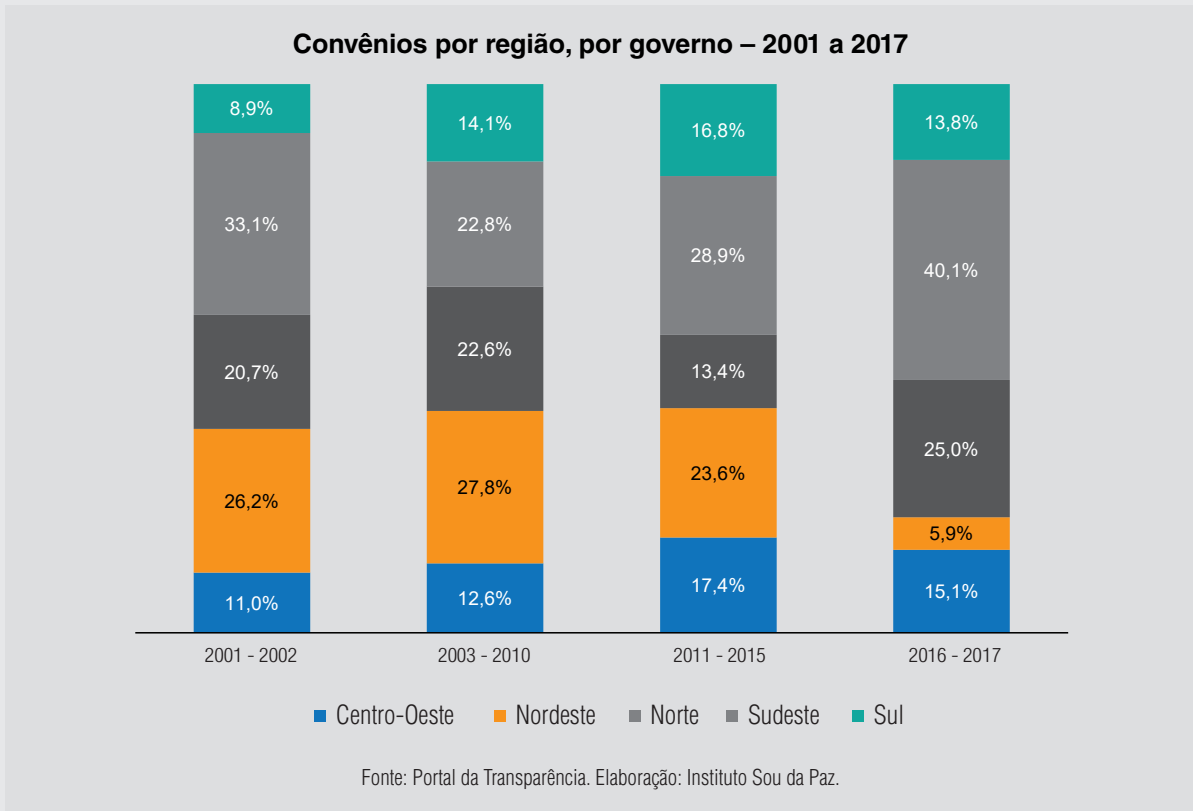
O gráfico abaixo ilustra com clareza como cresceu a participação dos municípios entre os convênios de 2004 a 2006, com retração entre 2007 e 2008 e novo aumento a partir de 2009. O crescimento verificado ao longo do segundo governo Lula e do primeiro ano do governo Dilma pode estar relacionado ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que conferiu ênfase ao papel dos municípios na segurança pública, bem como aos projetos ligados à prevenção da violência - que representaram 11% dos valores empenhados pelo FNSP entre 2008 e 2011, conforme apresentado na tabela da página 10. É importante apontar, contudo, que Pronasci e FNSP constituem fontes diferentes de recursos para os entes federados – de todo modo, havia uma conjuntura propícia ao apoio a municípios e projetos de prevenção.



Quanto à distribuição dos convênios entre as regiões do país, a região Sudeste foi a que mais firmou convênios entre 2001 e 2017, período ao longo do qual quase três entre 10 convênios foram firmados com entes estaduais ou municipais desta região. Não há correlação entre o contingente populacional das regiões e o percentual de convênios firmados. Entre 2001 e 2017, na média, a população brasileira esteve dividida entre as regiões da seguinte forma: Norte, 8,1%; Nordeste, 11,3%; Sudeste, 44,5%; Centro-Oeste, 14,5%; e Sul, 12,1%. Evidencia-se que a região Sudeste foi a única a responder por percentual de convênios inferior à sua participação na população.



A análise da distribuição de convênios por região por governo indica importantes mudanças ao longo do tempo. A participação de entes estaduais e municipais do Sul e Centro-Oeste cresceu gradualmente ao longo do período analisado, com redução somente entre 2016 e 2017. Nesse mesmo intervalo, quatro a cada 10 convênios foram firmados com estados ou municípios da região Sudeste, em forte detrimento de entes da região Nordeste, que responderam por somente 6% dos convênios, contra 24% entre 2011 e 2015.



Em seu relatório de gestão referente ao ano de 2006, a Senasp reportou a adoção de novos critérios de distribuição de recursos do FNSP, “pautado em indicadores estatísticos da necessidade concreta dos estados e municípios; a modernização dos índices de avaliação de desempenho da SENASP baseados na mensuração da implantação do SUSP – e não na ingênua e política avaliação da queda das taxas de ocorrências registradas pelas polícias [...]”.

De fato, segundo Costa e Grossi (2007), as “condicionalidades” vigentes até 2003 para que estados e municípios pudessem firmar convênios com o Fundo dificilmente eram cumpridas. Exigia-se dos pretendentes a convenentes que se comprometessem à redução dos índices de criminalidade; o aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; o desenvolvimento de ações integradas das Polícias Civil e Militar; e o aperfeiçoamento do contingente policial ou da Guarda Municipal. Além disso, somente teria acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública nos moldes daquele elaborado pelo Governo Federal.

Os autores apontam que os dois primeiros compromissos eram de difícil execução, posto que não dependem exclusivamente da ação governamental ou das polícias. Contudo, fazem a crítica de que os dois últimos poderiam ter sido cobrados e verificados, pois são metas que estavam ao alcance dos governos. Diante da constatação de que as “condicionalidades” impostas não eram cumpridas, o Conselho Gestor do Fundo estabeleceu novos critérios para a alocação de seus recursos.

A tabela abaixo indica o percentual de convênios do FNSP firmado por governo, por unidade federativa e região. À primeira vista, chama atenção o fato de que a participação da região Nordeste não tenha crescido ao longo dos anos - ao contrário, ela passou de uma média de 28% de 2003 a 2010 para 24% entre 2011 a 2015. Trata-se de região cujos índices de criminalidade violenta, especialmente contra a vida, cresceram sobremaneira no mesmo período. A tabela seguinte indica essa piora com clareza: a taxa de homicídio doloso por 100 habitantes da região saltou de 22,1 para 39,2, considerando a média dos períodos 2001 - 2002 e 2011 - 2015. Por outro lado, a região Sudeste apresentou redução vertiginosa de sua taxa de homicídio ao longo do mesmo período em que sua participação nos convênios firmados caiu apenas quatro pontos percentuais.

Participação média de cada região e UF nos convênios, por governo - 2001 a 2017

Região/UF	2001 - 2002	2003 - 2010	2011 - 2015	2016 - 2017	2001 - 2017
Centro-Oeste	11,0%	12,6%	17,4%	15,1%	13,5%
Distrito Federal	3,2%	1,8%	3,8%	8,6%	2,8%
Goiás	2,0%	2,9%	6,4%	3,9%	3,5%
Mato Grosso do Sul	2,3%	2,3%	3,2%	2,0%	2,5%
Mato Grosso	3,5%	5,7%	4,0%	0,7%	4,7%
Nordeste	26,2%	27,8%	23,6%	5,9%	25,4%
Alagoas	2,3%	1,9%	2,0%	0,0%	1,8%
Bahia	3,5%	5,4%	2,4%	2,0%	4,3%
Ceará	5,5%	2,5%	3,0%	0,0%	2,9%
Maranhão	1,7%	2,3%	3,6%	0,0%	2,4%
Paraíba	2,0%	1,7%	1,8%	1,3%	1,8%
Pernambuco	4,3%	5,0%	4,4%	0,0%	4,5%
Piauí	2,3%	4,3%	2,8%	1,3%	3,6%
Rio Grande do Norte	2,0%	2,1%	1,8%	0,0%	1,9%
Sergipe	2,6%	2,5%	1,8%	1,3%	2,3%
Norte	20,7%	22,6%	13,4%	25,0%	20,7%
Acre	2,6%	2,2%	2,2%	3,3%	2,3%
Amazonas	3,2%	2,3%	2,0%	0,7%	2,2%
Amapá	1,7%	3,6%	1,4%	11,2%	3,4%
Pará	3,5%	2,7%	1,4%	0,7%	2,4%
Rondônia	1,7%	2,8%	1,4%	0,7%	2,2%
Roraima	4,0%	3,7%	1,2%	2,6%	3,2%
Tocantins	4,0%	5,4%	3,8%	5,9%	4,9%
Sudeste	33,1%	22,8%	28,9%	40,1%	26,5%
Espírito Santo	2,0%	1,7%	2,8%	0,7%	1,9%
Minas Gerais	7,2%	6,0%	8,8%	25,0%	7,9%
Rio de Janeiro	4,6%	4,1%	4,2%	5,9%	4,3%
São Paulo	19,3%	11,1%	13,2%	8,6%	12,5%
Sul	8,9%	14,1%	16,8%	13,8%	13,9%
Paraná	3,2%	2,3%	7,6%	3,9%	3,6%
Rio Grande do Sul	2,9%	5,9%	6,8%	5,3%	5,6%
Santa Catarina	2,9%	5,9%	2,4%	4,6%	4,7%

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Entre os estados nordestinos, impressiona o caso do Ceará, cuja taxa de homicídio chegou a 46 por 100 mil habitantes entre 2011 e 2015, contra 18 entre 2001 e 2002, mas cuja participação entre os convenentes baixou ao longo do tempo. Já em relação à Bahia, houve aumento no percentual de convênios no período de 2003 a 2010 (5,4%, contra 3,5% entre 2001 e 2002), mas queda muito expressiva no período seguinte (2,4%).

**Taxa média anual de mortes por agressão por 100 mil habitantes por UF,
por governo – 2001 a 2016 ⁽¹⁾**

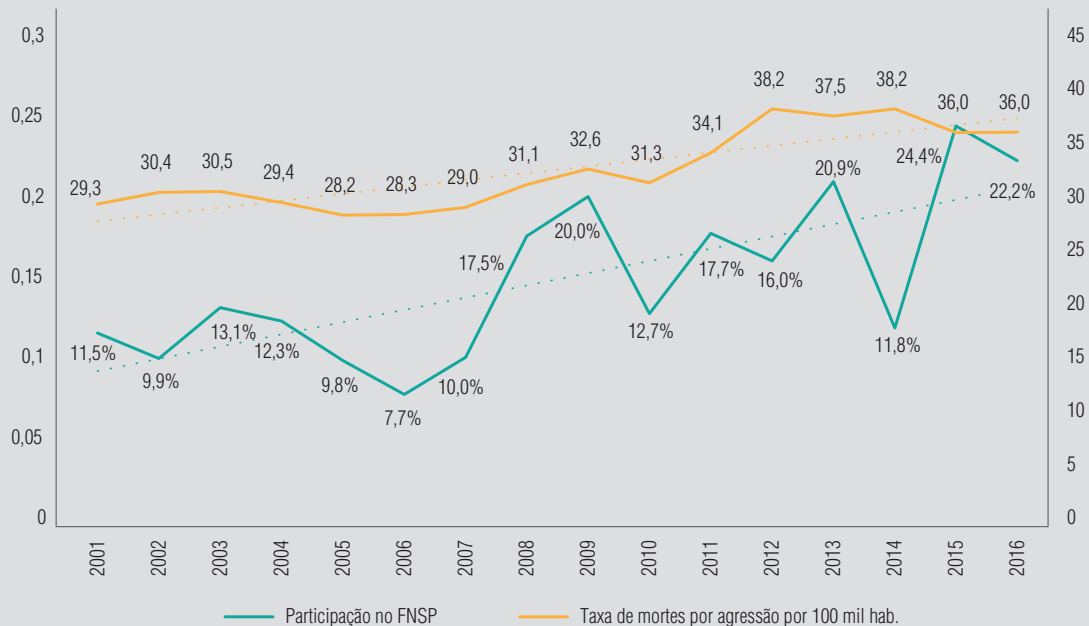
Região/UF	2001 - 2002	2003 - 2010	2011 - 2015	2016
Centro-Oeste	29,8	30,0	36,8	36,0
Distrito Federal	35,8	34,9	34,1	26,9
Goiás	23,0	27,0	42,6	44,8
Mato Grosso do Sul	30,9	29,5	25,7	24,3
Mato Grosso	37,7	32,4	36,6	36,0
Nordeste	22,1	28,9	39,2	44,5
Alagoas	31,8	51,3	63,6	44,4
Bahia	12,5	26,6	38,9	36,2
Ceará	18,0	23,4	45,5	48,1
Maranhão	9,6	17,0	30,4	51,3
Paraíba	15,8	25,3	40,0	39,1
Pernambuco	56,7	49,7	37,6	39,5
Piauí	10,3	12,7	18,9	36,3
Rio Grande do Norte	10,9	18,5	40,5	43,0
Sergipe	29,5	28,3	45,6	54,1
Norte	20,8	28,5	36,8	44,5
Acre	23,5	20,8	27,5	40,4
Amazonas	17,0	22,4	34,7	34,6
Amapá	36,0	33,2	33,5	34,0
Pará	16,7	32,1	42,5	47,4
Rondônia	41,2	35,1	31,1	22,1
Roraima	33,3	26,6	34,6	53,3
Tocantins	16,9	18,6	26,2	65,0
Sudeste	36,7	26,1	19,5	18,5
Espírito Santo	48,9	52,3	43,1	31,9
Minas Gerais	14,6	20,5	22,3	21,9
Rio de Janeiro	53,5	41,6	29,7	33,3
São Paulo	39,9	20,7	13,4	10,2
Sul	17,7	22,0	22,5	24,3
Paraná	21,9	30,5	28,7	26,7
Rio Grande do Sul	18,1	19,4	22,4	28,2
Santa Catarina	9,4	11,7	12,7	13,9

(1) Os últimos dados disponíveis se referem a 2016.

Fonte: Departamento de Informática do Ministério da Saúde (Datasus). Elaboração: Instituto Sou da Paz.

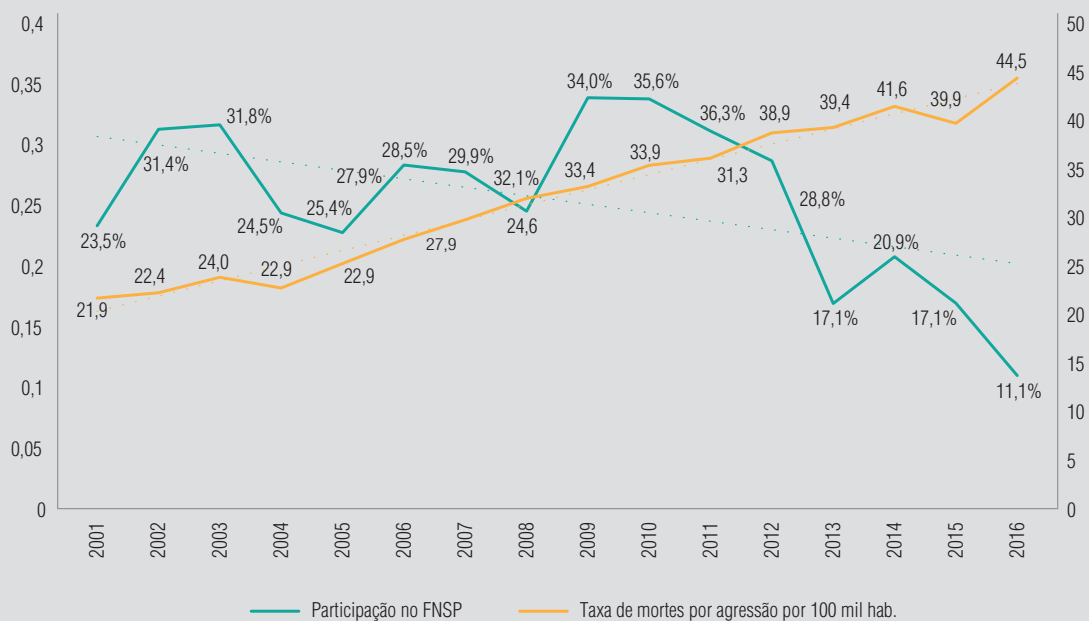
Os gráficos a seguir ilustram a evolução da participação no quantitativo de convênios firmados e da taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, por região, de 2001 a 2016. À exceção do que ocorreu no Centro-Oeste, as duas curvas não seguem a mesma tendência.

Participação no FNSP e taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, Centro-Oeste - 2001 a 2016



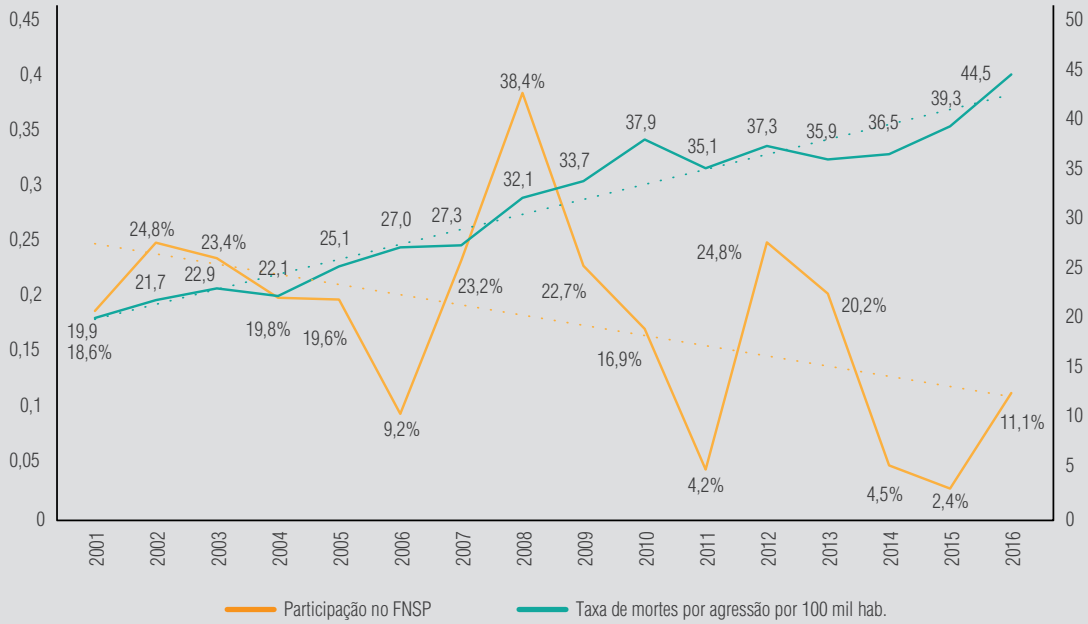
Fonte: Portal da Transparência e Datasus. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Participação no FNSP e taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, Nordeste - 2001 a 2016



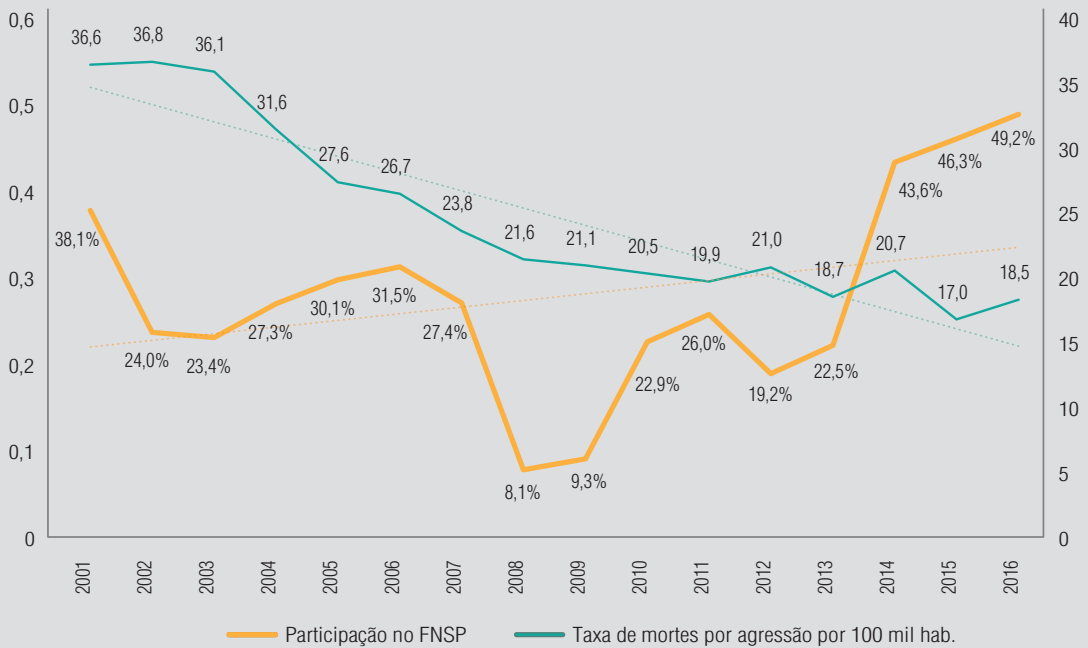
Fonte: Portal da Transparência e Datasus. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Participação no FNSP e taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, Norte - 2001 a 2016



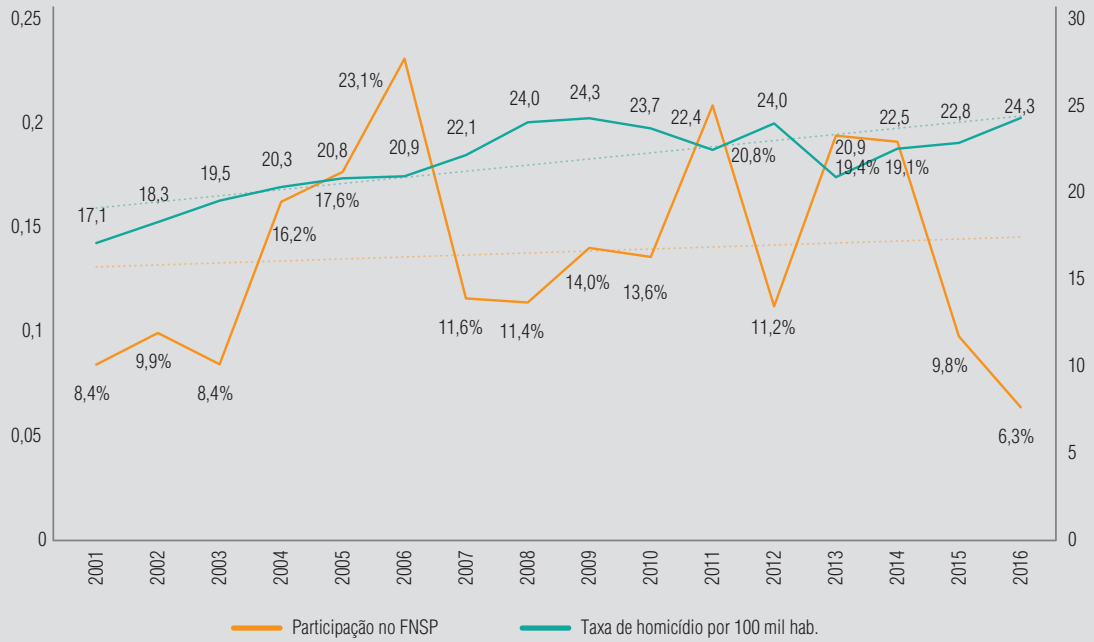
Fonte: Portal da Transparência e Datasus. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Participação no FNSP e taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, Sudeste - 2001 a 2016



Fonte: Portal da Transparência e Datasus. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Participação no FNSP e taxa de mortes por agressão por 100 mil habitantes, Sul - 2001 a 2016



Fonte: Portal da Transparência e Datasus. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Deficiências na operacionalização do Fundo

Evidentemente, a avaliação da necessidade de recursos por parte dos estados não é simples, tampouco feita com base meramente na taxa de homicídio de cada estado. O Conselho Gestor determinou também que seriam levados em conta o tamanho da população e o efetivo policial, indicadores relativamente estáveis. Contudo, os dados apresentados indicam que a piora no indicador criminal mais grave - o crime contra a vida - não necessariamente implicou em mais recursos para os estados e municípios onde isso ocorreu. Uma possível explicação para isso diz respeito ao fato de que o estabelecimento de convênios é um processo difícil e bastante burocrático. Nesse sentido, ainda que um ente precise dos recursos mais do que outros, sua capacidade de firmar convênios será decisiva para que ele tenha acesso aos recursos do Fundo.

Sobre as dificuldades de estabelecimento de convênios, Costa e Grossi (2007) argumentam que não se trata de um processo trivial, dado que envolve várias fases:

o completo levantamento das necessidades do ente solicitante, a elaboração de um quadro demonstrativo das ações a serem desenvolvidas, o estabelecimento de critérios de desempenho, além de certas exigências legais, como não ter dívidas com a União ou não estar em débito com relação às prestações de contas de recursos que porventura tenham sido solicitados no passado.

No relatório de gestão de 2009 do Fundo¹³, o Ministério da Justiça fez referência a uma “cultura de informalidade e lassidão com exigências documentais e burocráticas” por parte dos convenientes, demonstrada pelos atrasos na prestação de contas e que se refletia no “alto nível de devolução de recursos repassados pela Senasp”. Segundo o documento,

a conclusão imediata a que se pode chegar é que, apesar do interesse geral demonstrado pelos estados em obter maiores somas de repasse de recursos, há relativamente pouca preocupação com os procedimentos burocráticos necessários com a elevação, pela via técnica, da fatia a que o estado tem direito do FNSP, assim como com a execução (uma vez que a principal razão de devolução de recursos é a incapacidade de dar andamento a processos administrativos dentro dos prazos estabelecidos) e com a prestação de contas.

Em entrevista, uma ex-gestora da Senasp relatou como foram criados critérios para a alocação e distribuição dos recursos do FNSP, de modo que a cada estado cabia uma parcela do montante total. Mesmo assim, os estados não eram capazes de acessá-la, justamente pelas fragilidades na execução dos convênios.

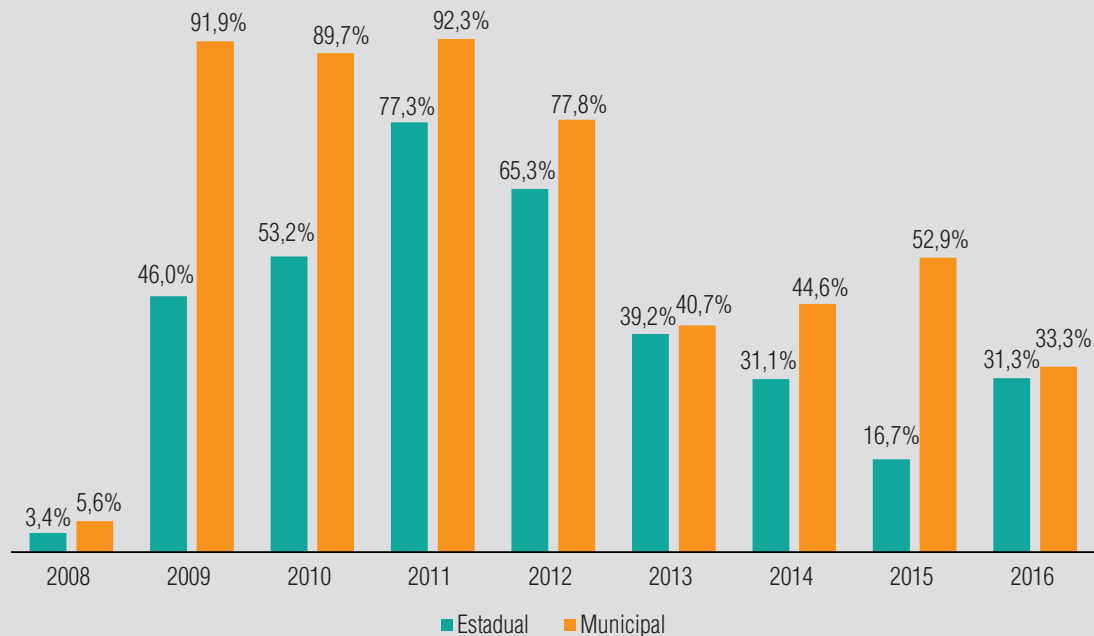
Com relação à etapa de prestação de contas, em seu relatório de gestão referente ao ano de 2006, a Senasp apontava a existência de

uma dificuldade enorme para os estados efetuarem a execução dos convênios. O resultado disso é que muitos deles eram encerrados sem a execução completa das atividades com a conseqüente devolução dos recursos solicitados. Isso nos fez refletir que, em alguns casos, mais importante do que a quantidade de recursos repassados era o acompanhamento e assessoria na execução dos convênios.

Do universo de convênios com início de vigência entre 2008 e 2016, 45% se encontram em alguma das seguintes situações: inadimplência; aguardando prestação de contas; prestação de contas enviada; prestação de contas em análise; ou prestação de contas em complementação. Chama atenção o elevado percentual de convênios iniciados entre 2009 e 2012 cuja prestação de contas ainda não foi finalizada ou cujo ente conveniente está inadimplente. O gráfico abaixo indica claramente que, a partir de 2009, um passivo de prestações de contas atrasadas ou em aberto começou a se formar, sendo que entre os convênios firmados com entes municipais essa situação foi ainda mais crítica. Nove entre 10 convênios com municípios cuja execução teve início entre 2009 e 2011 ainda não tiveram suas prestações de contas concluídas.

13. “Relatório de Gestão – Exercício 2009”. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <https://bit.ly/2QBAPDx>.

Percentual de convênios em situação de inadimplência ou com prestação de contas em aberto, por ano de início de vigência e tipo de conveniente – 2001 a 2017



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

O grande passivo de prestações de contas desse período pode estar diretamente relacionado ao número de convênios firmados nesses anos. Conforme apontado anteriormente, a média anual de convênios do governo Lula (2003 - 2010) foi a mais alta entre os governos, chegando a 188. De fato, apenas entre 2007 e 2010, foram firmados 857 convênios, o que representa uma média de 214 por ano.

O elevado número de convênios representa uma sobrecarga de trabalho que a diminuta equipe da secretaria não é capaz de monitorar e fiscalizar a contento. Essas dificuldades foram apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, em auditoria dos convênios firmados entre a Senasp e o estado do Rio Grande do Norte, avaliou que “a Senasp não é capaz de acompanhar e fiscalizar, de forma tempestiva, os convênios que celebra”, havendo excessiva lentidão na avaliação e aprovação de solicitações de alterações de plano de trabalho, levando a atrasos na execução dos convênios. O TCU constatou graves deficiências na fase de prestação de contas, tais como um elevado número de convênios aguardando análise pela Senasp, que possuía um elevado passivo de prestação de contas em aberto.

Convênios versus transferências fundo a fundo: O que é melhor?

As dificuldades relacionadas à gestão dos convênios foram um dos pontos de maior destaque nas entrevistas realizadas com as ex-gestoras da Senasp. Ambas discorreram sobre a burocracia envolvida no processo de conveniamento e a sobrecarga gerada pela gestão dos convênios, que impedia a Senasp de realizar outras atividades fundamentais, como o apoio técnico a entes federados e o monitoramento da execução dos projetos financiados.

Foram tecidas muitas críticas ao conveniamento como mecanismo primordial de transferência de recursos, defendendo as transferências fundo a fundo, previstas na Lei nº 13.756/2018. Uma das entrevistadas discorreu sobre como a equipe muito reduzida da Senasp se via obrigada a lidar com uma série de atividades ao mesmo tempo em que deveria se dedicar à indução de políticas públicas, sua atribuição primordial. O processo de estabelecimento de convênios e de análise de prestação de contas consome muito tempo, e, diante da escassez de servidores, é inevitável o acúmulo de

um passivo de prestações de contas, que, por sua vez, faz com que a Secretaria viva sob constante pressão dos órgãos de controle. As entrevistadas criticaram o excessivo rigor dos órgãos de controle, muito “duros” com quem analisa as prestações de contas, demasiadamente preocupados em “pegar erros” em detrimento da criação de mecanismos para o aprimoramento de processos.

Com equipe enxuta e uma quantidade excessiva de convênios firmados, a Senasp não tem sido capaz sequer de analisar prestações em tempo hábil, muito menos monitorar a execução dos convênios, que seria uma atividade fundamental. Segundo uma das entrevistadas, esse quadro faz com que, muitas vezes, apenas se descubra que um convênio não foi bem executado e não atingiu os resultados esperados quando sua prestação de contas já se encontra em análise. Assim, não é possível sugerir mudanças ou correções de rumo, e, na prática há desperdício de recursos públicos.

A primeira entrevistada apontou três fatores que considera terem contribuído para a formação do passivo de convênios com o qual a secretaria tem que lidar. Em primeiro lugar, quase sempre predominou uma “lógica quantitativa”: quanto mais convênios, melhor. Isso se explica pelo fato de que a não execução da totalidade das verbas de um determinado ano poderia fazer com que um montante menor fosse destinado à secretaria no ano seguinte. Diretamente relacionado ao primeiro, o segundo fator diz respeito ao fato de que o Siconv – sistema para cadastro de convênios do Governo Federal – permanecia aberto para o cadastramento de convênios, o que levava a um número muito elevado de propostas, muitas vezes de pouca qualidade. Segundo ela, trabalhava-se com a ideia de manter um “banco de projetos”; assim, ao final do ano, se ainda houvesse recursos disponíveis, recorria-se a esse banco, independentemente dos temas e da pertinência das propostas. Finalmente, o terceiro fator é o que a entrevistada classificou como a “mentalidade do burocrata”, que parte da premissa de que o conveniente fará mau uso dos recursos públicos, sendo necessário fiscalizar cada gasto, mesmo que mínimo. Ainda que essa mentalidade possa parecer acertada, na prática, ela torna a prestação de contas um processo inviável.

Quando chegou à Senasp, em 2010, a entrevistada identificou a existência de muitas propostas e convênios e o fato de que não havia coerência entre eles. Segundo ela, havia a sensação de que nunca haveria “ninguém razoável em nada”, pois as ações e projetos apoiados eram muito diversos. Diante disso, passou-se a apoiar projetos por meio de editais, mecanismo criado para direcionar os investimentos, priorizando algumas áreas temáticas. Essa nova forma de conveniamento também contribuiu para afastar a política da gestão do Fundo, pois mesmo as emendas parlamentares precisavam estar relacionadas às prioridades definidas em edital. Até 2014, a Senasp trabalhou com editais, sendo que no ano de 2015, já muito conturbado politicamente, praticamente não houve convênios – de fato, foram firmados apenas 41, contra 110 em 2014.

A outra entrevistada também apontou que os editais foram uma importante inovação, porque davam à Senasp “uma isenção de escolha, ninguém podia dizer que era uma escolha política, era uma escolha técnica”. Mesmo assim, ela acredita que os convênios representam um mecanismo “irracional” de transferência de recursos, pois além do imenso trabalho para a Senasp de análise das propostas enviadas, para os estados e municípios também havia muitas dificuldades, já que se viam obrigados a escrever projetos de última hora, sem o devido cuidado.

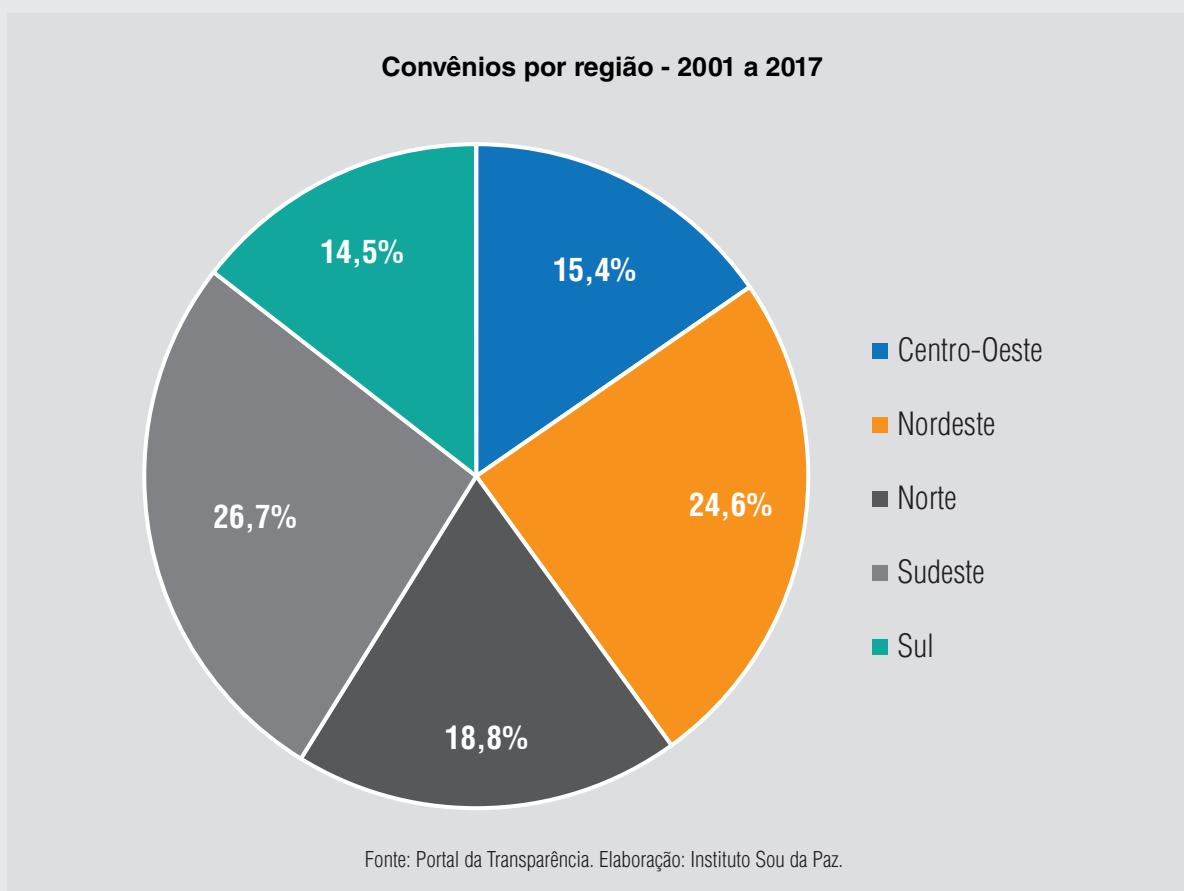
Finalmente, a primeira entrevistada narrou como enfrentou enorme resistência quando defendeu a ideia de que os recursos do Fundo fossem transferidos fundo a fundo, ou seja, sem a celebração de convênios. De acordo com ela, a burocracia se questionava sobre como poderiam monitorar como os recursos eram empregados se as transferências fossem diretas, mas, na realidade, o monitoramento já não era feito mesmo com os convênios. Em relação à crítica frequente segundo a qual as transferências diretas reduzem a capacidade de indução de políticas públicas por parte do governo, ela acredita que esse problema seria resolvido a partir do momento que se exigisse dos estados e municípios a existência de um plano, um conselho e um fundo – o que a atual lei prevê - e que efetivamente houvesse monitoramento das ações desenvolvida localmente. Para isso, o fortalecimento da Senasp é crucial. A entrevistadas destacaram que é preciso que os planos estaduais e municipais estejam alinhados à política nacional, mas que a indução de políticas públicas via recursos do FNSP deve ser pactuada, não imposta aos estados e municípios.

Análise da amostra de convênios

De um total de 2.502 convênios firmados pelo FNSP entre os anos 2001 e 2017, definiu-se uma amostra aleatória significativa para a análise detalhada dos objetos dos convênios. Chegou-se ao número de 345 convênios, o que garante resultados com 95% de confiança e 5% de margem de erro. Para definição do ano dos convênios, usou-se como referência a data de início de vigência.

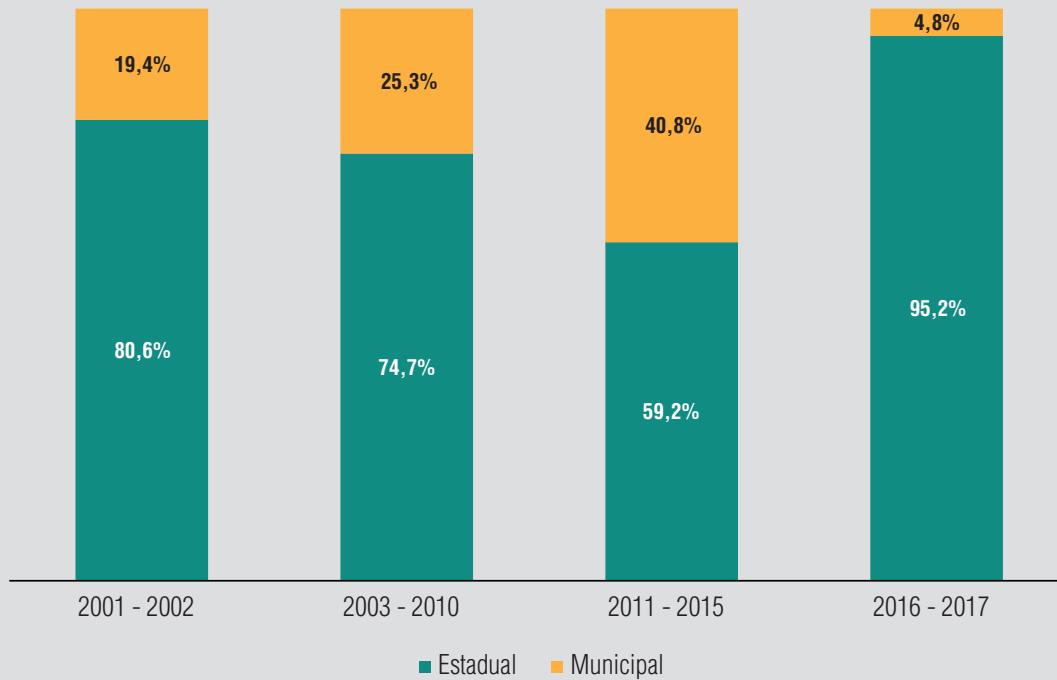
Informações gerais sobre os convênios analisados

No que diz respeito às regiões dos convenientes, a distribuição encontrada é bastante semelhante àquela verificada para a totalidade dos convênios, apresentada na página 18. As regiões Centro-Oeste e Sul são aquelas com o menor número de convênios, somando 30% - proporção pouco superior àquela verificada para as regiões Nordeste e Sudeste, individualmente.



À exceção do resultado do período 2016-2017, os resultados sobre o tipo de ente conveniente (órgão estadual ou municipal) também se assemelharam àqueles encontrados em relação aos 2.502 convênios – municípios responderam por entre 5% e 41% dos convênios da amostra, sendo que o período de maior participação de entes municipais entre os convenientes foi de 2011 a 2015.

Convênios por tipo de convenente, por governo – 2011 a 2017

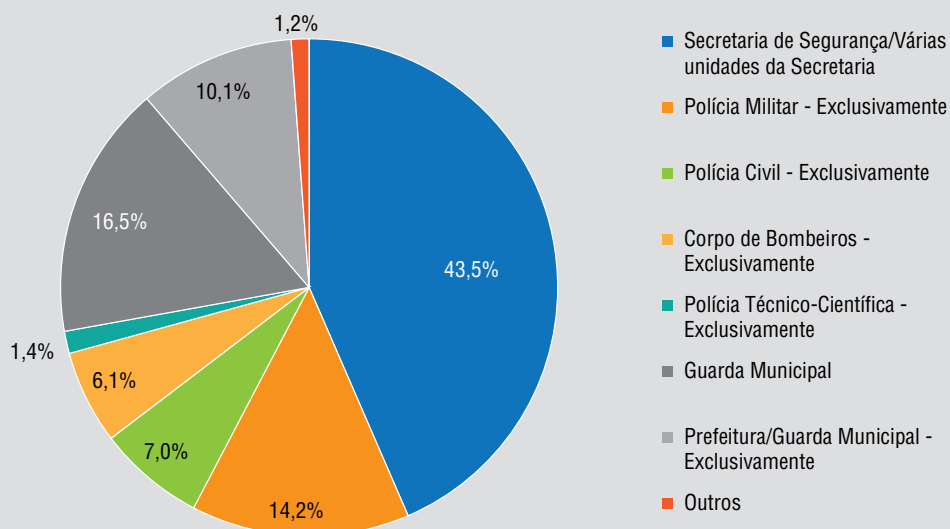


Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Em 46% dos casos, foi possível identificar uma unidade exclusivamente beneficiada pelos convênios. Já em 54% dos casos só foi possível constatar que os recursos foram para as Secretarias de Segurança ou várias de suas unidades/polícias (43,5%) ou Prefeituras ou Prefeituras e Guardas Municipais (10,1%).

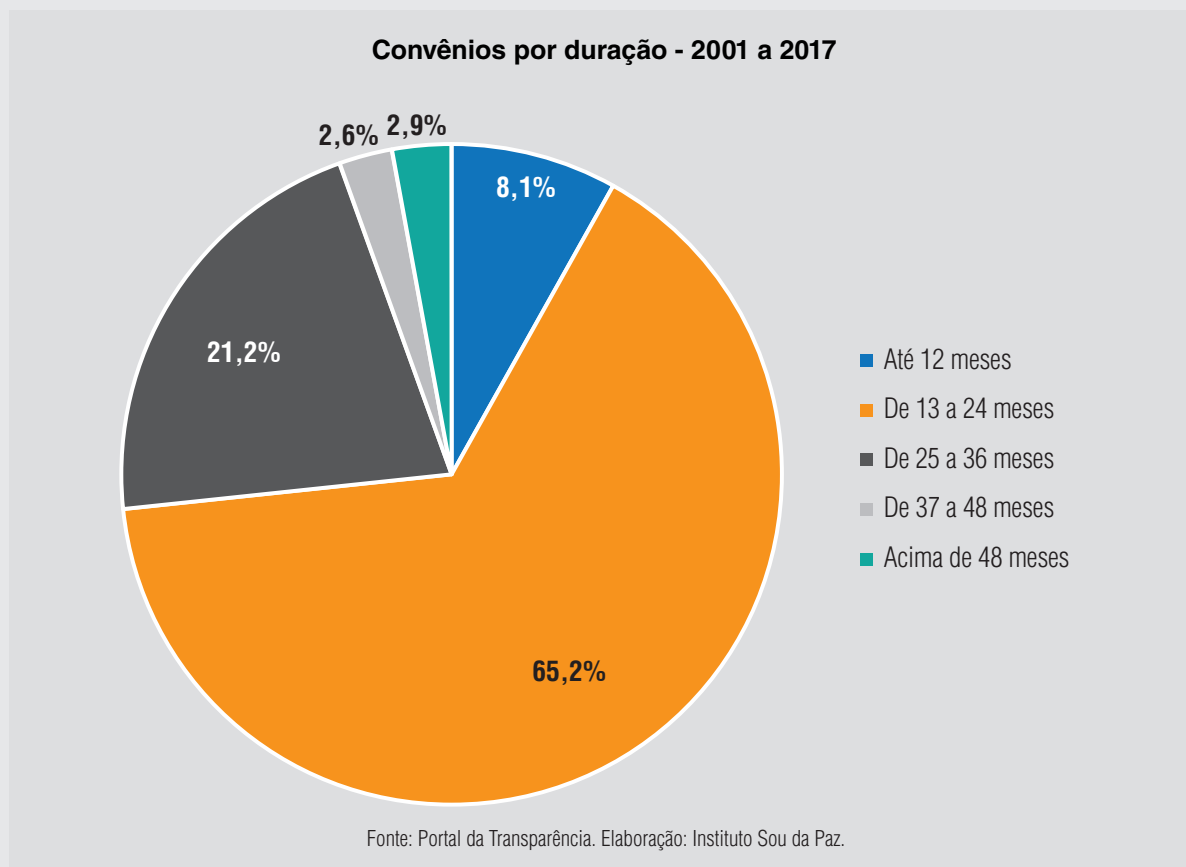
Nos estados, as Polícias Militares foram beneficiárias exclusivas de 14,2% dos convênios firmados entre 2001 e 2017, contra 7% para a Polícia Civil, 6,1% para os Bombeiros e apenas 1,4% para as Polícias Técnico-Científicas.

Unidades beneficiadas pelos convênios - 2001 a 2017



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

Outra variável analisada foi a da duração dos convênios. Dois terços dos convênios analisados tiveram duração de um a dois anos; um quinto deles durou de dois a três anos.



Objetos ou ações apoiadas

No que diz respeito aos objetos dos convênios, predominaram aqueles em que foi solicitada a aquisição de equipamentos e bens de consumo de diferentes tipos – viaturas, armamentos, coletes, *softwares* e *hardwares*, entre outros. Dos 345 instrumentos analisados, 88% incluíram a aquisição de alguns desses itens. Esse resultado vai ao encontro dos dados coletados por Costa e Grossi (2007), que, em análise dos convênios firmados até 2005, verificaram que 86% dos recursos federais foram destinados à compra de equipamentos.

Em segundo lugar vêm os convênios que mencionam iniciativas e atividades voltadas à capacitação e à valorização (p.e. atividades voltadas à redução do estresse) de profissionais da segurança pública. Quase 30% dos convênios analisados tinham esse eixo como um de seus componentes. Esses instrumentos incluem, por exemplo, aqueles em que se previu a ampliação e a modernização das academias de ensino policial, bem como projetos de implantação de polícia comunitária que tinham como uma de suas frentes o treinamento dos policiais nessa filosofia. Vale destacar, contudo, que apenas 7% dos convênios da amostra incluem a polícia comunitária entre seus objetos.

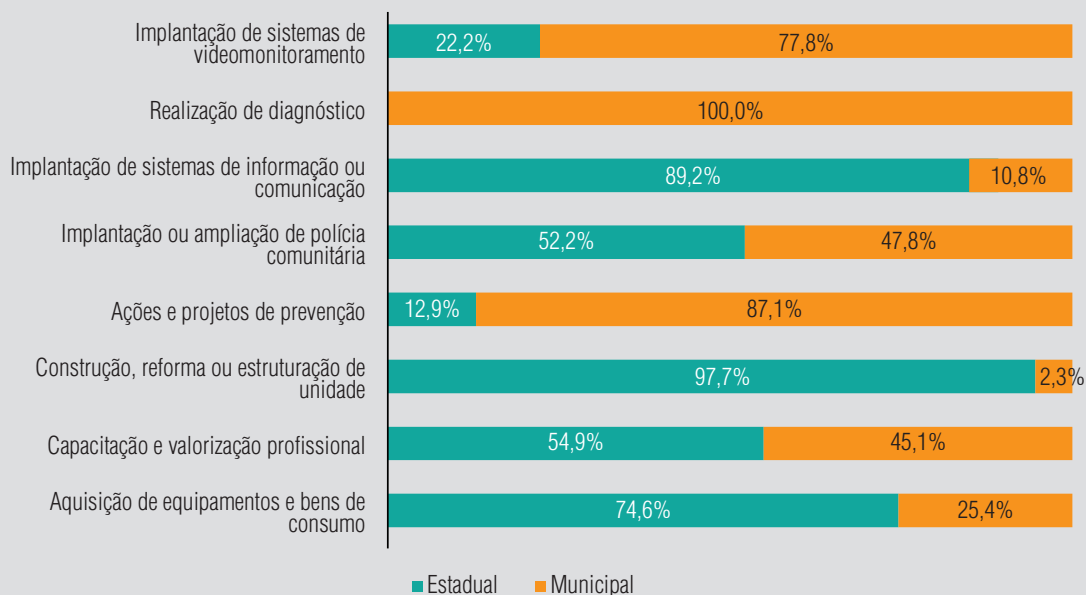
Chama atenção o baixo percentual de convênios relacionados a ações e projetos de prevenção da violência: apenas um a cada 10 convênios firmados no âmbito do FNSP entre 2001 e 2017 se encaixavam nessa linha. Também foram pouco frequentes os convênios que incluíram a implantação ou modernização de sistemas de tecnologia da informação (voltados à análise criminal e ao georreferenciamento de ocorrências, por exemplo), comunicação (como a modernização de sistemas de radiotransmissão) e videomonitoramento, que somaram 13%.

Uma das ex-gestoras da Senasp ouvidas pela pesquisa relatou como se exigia dos estados e municípios que, mesmo nos projetos voltados ao reaparelhamento de forças policiais, fossem incluídos outros componentes, como prevenção e realização de diagnósticos. Todavia, durante a prestação de contas, era frequente a constatação de que apenas o componente de reaparelhamento havia sido devidamente executado. Porém, a entrevistada ponderou que isso nem sempre ocorria porque os entes federados não queriam executar os demais componentes, mas sim porque não sabiam como fazê-lo. Por exemplo, no caso dos municípios, exigia-se que fossem criados observatórios para a produção e análise de dados criminais, mas os governos municipais não dispunham de *know-how* para isso. Casos bem-sucedidos como o do Observatório de Canoas (RS) contaram com apoio técnico de outros atores, segundo a entrevistada.



Há diferenças significativas entre estados e municípios no que diz respeito aos objetos dos convênios por eles firmados com o FNSP. Ainda que entes municipais respondam por, em média, 28% da amostra analisada, eles predominaram entre os convênios cujos objetos incluem diagnósticos sobre fenômenos criminais (100%), projetos de prevenção (97%) e sistemas de videomonitoramento (78%). Essas diferenças podem ser explicadas pelo fato de que nem todos os municípios possuem guardas municipais; nesses casos, os projetos apoiados pelo FNSP não serão relacionados à aquisição de equipamentos, por exemplo. Municípios também representaram boa parte dos convênios voltados à ampliação ou implantação de projetos de polícia comunitária e capacitação profissional.

Convênios por objeto, por tipo de conveniente - 2001 a 2017



Fonte: Portal da Transparência: Elaboração: Instituto Sou da Paz.

A análise da distribuição dos projetos na área de prevenção por ano de início da vigência do convênio revela que seu auge se deu entre 2007 e 2010, quando 15 dos 31 convênios nessa categoria foram firmados.

Convênios com objeto prevenção por ano, por tipo de conveniente – 2004 a 2015



Fonte: Portal da Transparência: Elaboração: Instituto Sou da Paz.

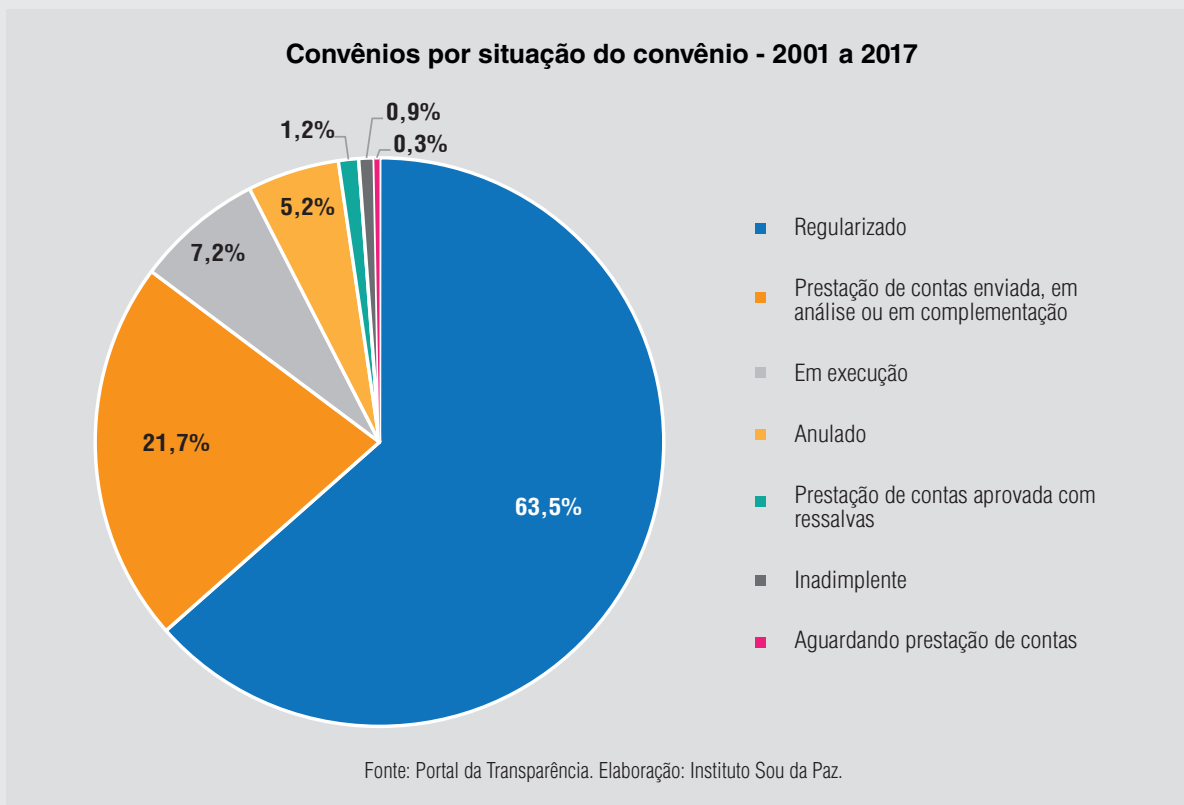
Quando analisada a distribuição dos convênios por objeto por região, são encontradas diferenças significativas. Por exemplo, quatro a cada 10 convênios relacionados a projetos de prevenção foram firmados por estados ou municípios do Sudeste, ao passo que os mesmos foram contemplados por um quarto do total de convênios. Isso indica que os entes convenentes dos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo fizeram submeterem mais propostas nessa linha, enquanto os estados da Região Norte do país não firmaram nenhum convênio que incluísse esse objeto.

Por outro lado, eles representaram nada menos do que um terço dos convênios relacionados à construção ou reforma de unidades. Essas diferenças sugerem que se trata de estados que possuíam ou ainda possuem déficits importantes de infraestrutura, contando com os recursos do FNSP para supri-los. Talvez pela mesma razão não submeteram propostas de projetos de prevenção, tampouco de implantação de sistemas de videomonitoramento. Surpreende, contudo, sua participação nos convênios voltados à implantação ou ampliação de polícia comunitária: 30%, contra 19% no total.

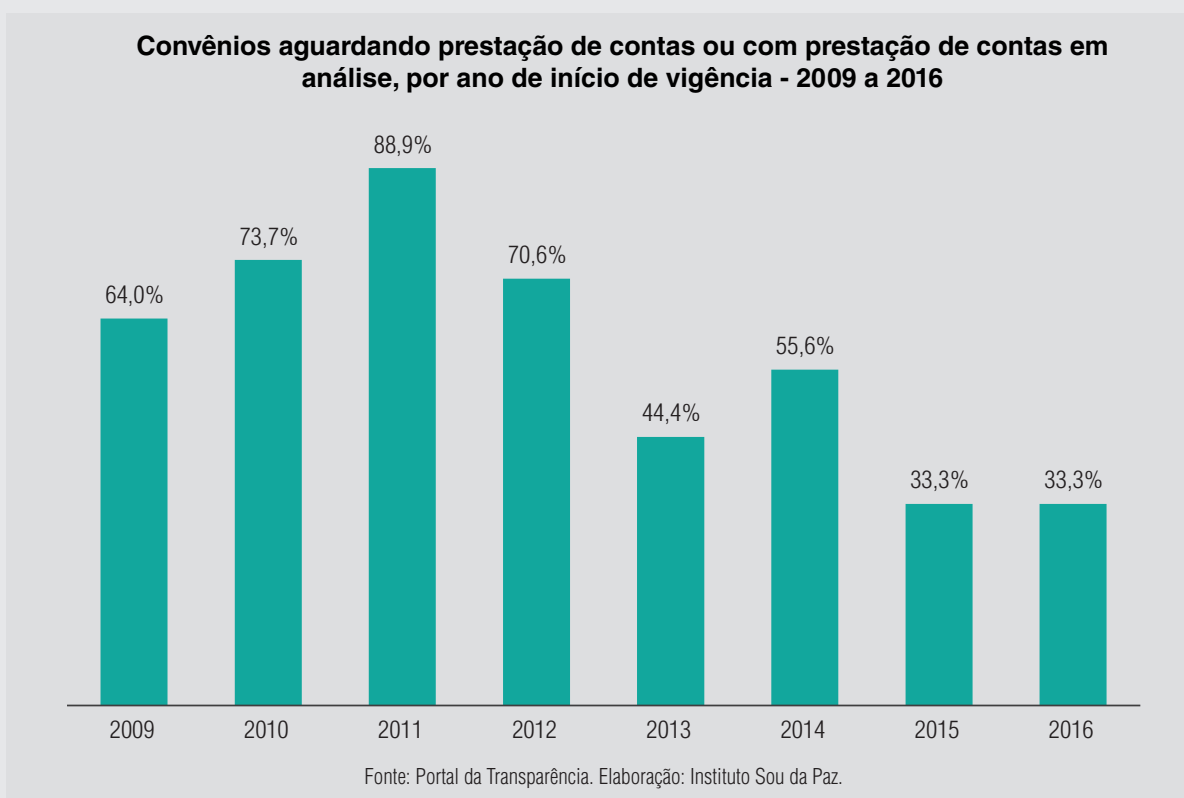


Situação dos convênios

A maior parte (64%) dos convênios analisados se encontra em situação regular: adimplentes, com inadimplência suspensa ou com prestação de contas aprovada. Encontram-se em execução aproximadamente 7% dos convênios, percentual semelhante ao dos instrumentos com início de vigência entre 2016 e 2017 (6%). Há poucos convênios em situação de inadimplência menos de 1%.



Um a cada cinco convênios analisados se encontra em alguma das seguintes situações: aguardando prestação de contas; prestação de contas enviada; prestação de contas em análise; ou prestação de contas em complementação. É natural que convênios iniciados em 2016 ou 2017 estejam nessas fases, mas chama atenção o percentual de convênios cuja execução teve início entre 2009 e 2014 e que ainda estão em prestação de contas, ou, pior, aguardando prestação de contas. Nada menos do que 71% dos convênios iniciados em 2012 estão nessa fase, todos com duração máxima de 24 meses, encerrados já em 2015.



Proporcionalmente, os convênios firmados entre o FNSP e entes municipais estão sobre representados entre aqueles com prestação de contas em aberto ou não iniciada. Por exemplo, em 2013, os convênios com municípios representaram 39% do total, mas eles correspondem a 50% dos convênios cuja execução começou naquele ano e que estão com prestação de contas em aberto ou não iniciada.

Esse resultado pode ser fruto da menor estrutura dos municípios, bem como de suas dificuldades de execução e prestação de contas. É possível que municípios pequenos contem com quadro reduzido de servidores, impactando em sua capacidade de execução de projetos. É possível, ainda, que a Senasp tenha maior atraso na análise da prestação de contas de convênios firmados com entes municipais. Uma hipótese para explicar isso é a de que esses convênios podem apresentar mais deficiências em sua execução, pelas razões acima mencionadas.

Convênios com prestação de contas em aberto, por tipo de conveniente – 2009 a 2016

ANO	CONVÊNIO COM PRESTAÇÃO DE CONTAS EM ABERTO		TOTAL DE CONVÊNIOS	
	ESTADO	MUNICÍPIO	ESTADO	MUNICÍPIO
2009	68,8%	31,3%	76,0%	24,0%
2010	64,3%	35,7%	63,2%	36,8%
2011	75,0%	25,0%	77,8%	22,2%
2012	83,3%	16,7%	76,5%	23,5%
2013	50,0%	50,0%	61,1%	38,9%
2014	20,0%	80,0%	33,3%	66,7%
2015	66,7%	33,3%	55,6%	44,4%
2016	100,0%	0,0%	100%	0,0%

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

De fato, segundo umas das entrevistadas pela pesquisa, os municípios apresentavam mais dificuldades na execução dos convênios firmados, até por se tratar de uma novidade para muitos deles. Não apenas a execução do convênio era desafiadora, mas o próprio processo de conveniamento não era trivial. De acordo com a entrevistada, era frequente que municípios próximos entre si enviassem o mesmo projeto, provavelmente redigido por uma única empresa contratada. Nesses casos, a Senasp podia recusar a proposta, já que a mesma não era baseada em um diagnóstico detalhado da segurança pública no local.

Dados os desafios para o conveniamento e a execução dos convênios pelos entes municipais, chama atenção que a Lei nº 13.756/2018 tenha restringido as transferências obrigatórias diretas aos estados e ao Distrito Federal. Sem apoio técnico da Senasp, é possível que os municípios sigam apresentando as mesmas dificuldades para formular projetos, acessar recursos e executá-los.

Considerações finais e recomendações

O modelo de financiamento da segurança pública pela União apresenta uma série de fragilidades, expostas ao longo deste relatório por meio de dados sobre a execução orçamentária e dos convênios firmados no âmbito do FNSP. Diretamente relacionada à falta de vinculação de suas receitas e aos constantes contingenciamentos sofridos, a insegurança orçamentária do Fundo representava um grande obstáculo para a formulação de políticas públicas sustentáveis.

Soma-se a isso o fato de que o acesso dos estados e municípios aos recursos do Fundo tem ocorrido por meio de convênios e aquisições diretas, processos que envolvem elevado grau de burocracia e sobrecarregam a enxuta equipe da Senasp. Como resultado, a secretaria é incapaz de se dedicar à indução de políticas públicas e ao apoio técnico aos estados e municípios, suas atribuições fundamentais.

Diante desse cenário, e com base nos dados analisados e entrevistas realizadas, foram formuladas as seguintes recomendações para o aprimoramento do Fundo, a fim de garantir que seus recursos sejam empregados de maneira mais efetiva e eficiente:

I. Garantir a implementação da Lei nº 13.756/2018 em sua totalidade e o aporte de recursos ao FNSP

As mudanças introduzidas pela lei aprovada em dezembro de 2018 são muito positivas e podem contribuir significativamente para minimizar as deficiências na gestão e execução dos recursos do FNSP. Nesse sentido, é fundamental que o governo federal garanta a implementação integral da lei, com a efetiva vedação do contingenciamento do Fundo e a transferência de ao menos metade dos recursos independentemente de convênio.

A garantia da vinculação de receitas ao Fundo foi um avanço importante. No entanto, é preciso lembrar que o governo federal ainda pode recorrer à DRU, que se encontra em vigor até 31 de dezembro de 2023. A DRU permite que “até 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data”¹⁴ sejam desvinculadas de órgãos, fundos ou despesas. Isso quer dizer que o FNSP poderia perder até 30% das parcelas do produto da arrecadação das loterias federais que lhe cabem. É importante que a União evite recorrer a esse mecanismo, a fim de que a lei aprovada produza os resultados esperados.

II. Avaliar o emprego da Força Nacional Segurança Pública e os recursos a ela destinados

Aumentar o montante de recursos disponíveis para o Fundo pode ser uma medida inócua sem regras sobre o que pode ou não ser custeado, bem sobre quanto caberá à Força Nacional de Segurança Pública. Conforme os dados apresentados ao longo deste relatório, nada menos do que 53% da execução orçamentária do Fundo entre 2016 e 2017 foi destinada à Força, que não tem sido empregada como originalmente previsto, ou seja, como uma ação emergencial e de curto prazo. Ademais, trata-se de um apoio aos estados que não deixa qualquer legado para a segurança pública, além de desmotivar as forças policiais locais.

É preciso avaliar a efetividade da Força nos locais em que ela é empregada, a fim de compreender se os recursos do FNSP destinados a ela tem sido bem utilizados. Avaliações sobre a atuação da Força Nacional são fundamentais.

III. Priorizar as transferências fundo a fundo e aumentar capacidade dos entes federados formalizarem parcerias

O processo de conveniamento impõe dificuldades para os pretendentes a convenientes, que nem sempre dispõem de *know-how* para a elaboração de propostas de projetos. Para a Senasp, por sua vez, a análise das prestações de contas representa uma atividade que consome muito tempo e energia de uma equipe reduzida. A consequência disso foi a formação de um enorme passivo de prestações de contas em aberto, com o qual a secretaria não tem capacidade de lidar ao mesmo tempo em que se dedica a outras atividades.

14. “Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2016”. Disponível em: <http://bit.ly/2WGILrh>.

Nesse sentido, é benéfica a previsão de transferências fundo a fundo introduzida pela Lei nº 13.756/2018, mas é importante destacar que os municípios seguirão dependendo dos convênios para acessarem os recursos do Fundo. A lei prevê que ao menos 50% dos recursos do FNSP sejam transferidos diretamente a fundos; é recomendável ir além desses 50% sempre que possível, mas de forma que os municípios não sejam prejudicados pela falta de recursos. Além disso, será importante fortalecer a capacidade de municípios elaborarem e implementarem projetos de segurança pública a partir de recursos do FNSP.

IV. Induzir políticas públicas de segurança via transferências fundo a fundo

A Lei nº 13.756/2018 determina que os estados que desejarem acessar recursos do FNSP via transferências diretas, sem a celebração de convênios, deverão instituir um conselho de segurança pública, bem como elaborar um plano de segurança que observe as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, além de se comprometerem com a integração aos sistemas nacionais e ao fornecimento e à atualização de dados e informações de segurança pública para o MJSP¹⁵, entre outros requisitos relacionados aos profissionais da segurança pública, sua progressão funcional e alocação.

É possível que os estados precisem de apoio técnico para a adequação de seus planos às diretrizes do Plano Nacional. A indução de políticas públicas deve ser pactuada, não imposta: ainda que alinhados às diretrizes da política nacional, os planos estaduais refletirão as particularidades e prioridades da segurança pública em cada localidade.

V. Firmar convênios por meio de editais

O dispositivo segundo o qual ao menos 50% dos recursos oriundos das loterias deverão ser transferidos fundo a fundo para os estados e o Distrito Federal implica que parte dos recursos do FNSP continuarão sendo transferidos a esses entes federados por meio de convênios; além disso, os municípios não foram incluídos nessa mudança, de modo que seu acesso aos recursos federais continuará atrelado à celebração desses instrumentos. Para evitar que os recursos sejam distribuídos de forma muito pulverizada e pouco estratégica, é fundamental trabalhar com editais que definam minimamente quais ações e projetos serão apoiados pelo Fundo naquele ano. Os editais são importantes porque significam que até mesmo as emendas parlamentares terão que se encaixar em linhas específicas.

VI. Exigir que convênios incluam outros componentes além da aquisição de equipamentos

Outra medida fundamental para garantir que os recursos transferidos mediante convênios sejam empregados de forma mais efetiva e eficiente é exigir que as propostas envolvam outros componentes (p.e. prevenção, implantação de sistemas de gestão da informação, etc.) além do reaparelhamento de polícias e guardas, ou seja, da mera aquisição de viaturas, armamentos e coletes balísticos, entre outros. Segundo uma das entrevistadas pela pesquisa, essa medida já foi adotada no passado, mas era frequente que os convenientes executassem apenas o componente relacionado à aquisição de equipamentos e bens de consumo, seja porque não dispunham de capacidade técnica para executar o restante, seja porque a Senasp não tinha condições para monitorar os projetos apoiados. Nesse sentido, a implementação dessa medida deve vir acompanhada do fortalecimento da secretaria, para que ela possa desempenhar estes papéis.

VII. Fortalecer e ampliar o quadro de servidores da Senasp

É fundamental fortalecer e ampliar a Senasp, cuja equipe é bastante reduzida. Com os recursos atuais, a secretaria não é capaz de lidar com o enorme passivo de prestações de contas de convênios do FNSP, induzir políticas públicas e oferecer apoio técnico aos estados.

15. A Lei nº 13.756/2018 cita o Ministério Extraordinário da Segurança Pública criado no ano passado, mas o órgão foi extinto. Desde janeiro de 2019, a segurança pública voltou à pasta do MJSP.

Referências

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 2, p. 6-20, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2OZEGIk>.

MENDES JÚNIOR, A. S. S. *Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

SENASP. Relatório de Gestão – Exercício 2006. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2KqiZAN>.

_____. Relatório de Gestão: Fundo Nacional de Segurança Pública - Exercício 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2QBAPDx>.

TCU. Acórdão 437/2018 – Relatório de Auditoria. Brasília, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2AgnVU9>.

Portais consultados

Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bit.ly/Meurzm>.

Portal da Transparência – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://bit.ly/18P1bKv>.

Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/1lBr9Rt>.
Senado Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2gQgY2Z>.

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <https://bit.ly/2OwIOA8>.

**FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA:
POTENCIALIDADES, DESAFIOS E APRIMORAMENTOS NECESSÁRIOS
UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO FEDERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA**

DIRETOR-EXECUTIVO

Ivan Marques

DIRETORA DE PROGRAMAS

Carolina Ricardo

GERENTE DA ÁREA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Janaina Baladez

ANÁLISE E REDAÇÃO

Ana Carolina Pekny

REVISÃO

Carolina Ricardo, Izabelle Mundim e Renata Itaborahy

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO, GRÁFICOS E TABELAS

Tiago Cabral

Janeiro/2019

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-62387-23-4



institutosoudapaz



@isoudapaz



instituto.soudapaz



tv soudapaz



Instituto
SoudaPaz

