



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Agnaldo do Nascimento Filho

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA: Análise da eficiência na alocação de recursos
federais da área de Segurança Pública (2019-2022)**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Agnaldo do Nascimento Filho

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA: Análise da eficiência na alocação de recursos
federais da área de Segurança Pública (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Profa. Dra. Fátima de Souza Freire
Coorientador: Prof. Esp. Givaldo Batista Medeiros

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dF481c do Nascimento Filho, Agnaldo
COORDENAÇÃO FEDERATIVA: Análise da eficiência na alocação
de recursos federais da área de Segurança Pública
(2019-2022) / Agnaldo do Nascimento Filho; orientador Fátima
de Souza Freire; co-orientador Givaldo Batista Medeiros. --
Brasília, 2024.
38 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --
Universidade de Brasília, 2024.

1. Coordenação federativa. 2. Segurança pública. 3.
Recursos federais. 4. Políticas públicas. 5. Emendas
parlamentares. I. de Souza Freire, Fátima, orient. II.
Batista Medeiros, Givaldo, co-orient. III. Título.

Agnaldo do Nascimento Filho

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA: Análise da eficiência na alocação de recursos
federais da área de Segurança Pública (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 04/07/2024.

Profa. Dra. Fátima de Souza Freire
Orientadora

Profa. Dra. Lavoisiene Rodrigues de Lima
Professora - Examinadora

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, avós e toda a sua ascendência, que lutaram e perseveraram nas adversidades para conquistarem para nós as oportunidades que não tiveram e abriram as portas que nem sequer sabiam que existiam, para que nós pudéssemos entrar e ocupar estes espaços.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela força inabalável que me move, mesmo nos momentos de fraqueza, dificuldade ou desalento.

Meu eterno agradecimento à minha família. Aos meus pais pelos exemplos de dedicação e superação; à minha esposa e companheira que me incentiva e apoia, com quem compartilho cada vitória, pois são também suas; aos meus filhos e sobrinha queridos, que se espelham no meu exemplo, seguem meus passos e me inspiram; a todos os demais amigos e familiares, que à sua maneira me apoiaram com palavras, gestos, mensagens de incentivo ou um simples olhar carregado de boas energias.

Meu imenso agradecimento à minha orientadora, que pacientemente, mas com firmeza e determinação me guiou e apoiou em todo o processo de pesquisa e elaboração deste TCC, seu a sua luz a me guiar não teria conseguido concluir essa jornada.

Por fim, agradeço aos meus colegas de curso, que mesmo dispersos pelas diversas unidades da federação estiveram tão próximos ao longo de cada jornada, construímos uma sinergia muito grande, uma rede de compartilhamento de experiências, conhecimentos e oportunidades e sobretudo, de apoio mútuo. Desde as primeiras atividades, até a construção e apresentação do TCC nossa maior fortaleza foi a união.

EPÍGRAFES

“O importante não é ser o primeiro ou primeira, o importante é abrir caminhos.”

Conceição Evaristo

“A mudança não virá se esperarmos por outra pessoa ou outros tempos. Nós somos aqueles por quem estávamos esperando. Nós somos a mudança que procuramos.”

Barack Obama

RESUMO

O Susp foi instituído em 2018 visando garantir a eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública e, no mesmo ano, por meio do aporte de recursos oriundos da arrecadação das loterias ao FNSP e do aumento da destinação de emendas parlamentares para a área de segurança pública, foi assegurado o financiamento das ações relacionadas à temática. Transcorridos cinco anos da criação do Susp, poucas pesquisas analisaram o seu financiamento, e não foram desenvolvidos estudos sobre a eficiência da alocação destes recursos. Este trabalho de natureza exploratória e descritiva, de abordagem mista, baseia-se na análise da bibliografia sobre o tema, de informações contidas em fontes de dados abertos e obtidas pela LAI e de coletados em um questionário elaborado pelo autor. Ao buscar identificar quais as características da gestão e alocação dos recursos orçamentários destinados à segurança pública entre 2019 e 2022, esta pesquisa foca na coordenação federativa e o seu vínculo com a evolução das estatísticas de segurança pública, comparando os dados sobre investimentos de recursos públicos com o desenvolvimento dos indicadores de criminalidade, visando avaliar a existência de vínculo entre a distribuição de recursos e a eficácia das políticas de segurança pública nas UF. Os resultados apontam para dissonâncias na aplicação dos recursos, equalizações e distorções criadas pela alocação de emendas parlamentares e para a fragilidade da estrutura de governança e coordenação do Susp. A pesquisa contribui para o estabelecimento de reflexões sobre a coordenação e a governança do sistema, e direciona para a necessidade da realização de novas pesquisas sobre a alocação de recursos no âmbito da segurança pública.

Palavras-chave: Coordenação federativa; segurança pública; recursos federais; políticas públicas; Fundo Nacional de Segurança Pública; emendas parlamentares.

ABSTRACT

Susp was established in 2018 with the aim of ensuring the efficiency of public security agencies' activities and, in the same year, through the allocation of resources from lottery revenue to the FNSP and the increase in parliamentary amendments for public security, the financing of actions related to this theme was secured. Five years after the creation of Susp, few studies have analyzed its financing, and no studies have been developed on the efficiency of allocating these resources. This exploratory and descriptive work, with a mixed approach, is based on the analysis of the bibliography on the topic, information contained in open data sources and obtained through the LAI, and collected in a questionnaire prepared by the author. By seeking to identify the characteristics of the management and allocation of budgetary resources destined for public security between 2019 and 2022, this research focuses on federal coordination and its relationship with the evolution of public security statistics, comparing data on public resource investments with the development of crime indicators, aiming to evaluate the existence of a correlation between the distribution of resources and the effectiveness of public security policies in the states. The results point to discrepancies in the application of resources, equalizations and distortions created by the allocation of parliamentary amendments, and the fragility of the governance and coordination structure of Susp. The research contributes to establishing reflections on the coordination and governance of the system and points to the need for further research on the allocation of resources in the field of public security.

Keywords: Federative coordination; public security; federal resources; public policies; National Public Security Fund; parliamentary amendments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução das despesas com a Função Segurança Pública (2019-2022)	22
Tabela 2: Evolução das MVI (2019-2022)	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Investimento <i>per capita</i> com segurança pública - 2022 (em R\$)	24
Gráfico 2: Taxa de MVI por UF (2022)	25
Gráfico 3: Quantidade de emendas parlamentares por UF (2019 – 2022)	28
Gráfico 4: Valores de emendas parlamentares por UF (2019 – 2022)	28
Gráfico 5: Classificação do público respondente do questionário	30
Gráfico 6: Clareza da PNSPDS para os entes federativos e para a população	30
Gráfico 7: Capacidade de coordenação do SUSP e gestão de recursos pelo MJSP	31
Gráfico 8: Efetividade do CNSPDS no exercício das suas competências	31

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

- CASP** - Cadeia de Assessoramento em Segurança Pública
- CNSPDS** - Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
- FNSP** - Fundo Nacional de Segurança Pública
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LAI** - Lei de Acesso à Informação
- MGI** - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
- MJSP** - Ministério da Justiça e Segurança Pública
- MVI** - Mortes Violentas Intencionais
- OSP** - Operador de Segurança Pública
- PNSPDS** - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
- RIBPG** - Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos
- Suas** - Sistema Único de Assistência Social
- SUS** - Sistema Único de Saúde
- Susp** - Sistema Único de Segurança Pública
- TDSP** - Tomador de Decisão em Segurança Pública
- UF** – Unidade da Federação

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	14
2.REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1.Federalismo Fiscal e Segurança Pública	17
2.2.Coordenação Intergovernamental e Governança da Segurança Pública	18
2.3.Análise de Políticas Públicas e Alocação de Recursos Federais	19
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
3.1.Coleta de Dados	21
3.2.Análise Estatística	22
4.RESULTADOS E ANÁLISES	22
4.1.Aporte de Recursos para a segurança pública	23
4.2.Evolução da Criminalidade	25
4.3.Aporte de Recursos x Efetividade da Política	27
4.4.O efeito das emendas parlamentares	28
4.5.Governança e Efetividade das Políticas de Segurança	30
4.6.Análise das respostas ao questionário sobre Coordenação Federativa	31
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
5.1.Panorama Complexo da Segurança Pública	33
5.2.Vinculação entre Investimentos e Criminalidade	34
5.3.1. Exemplo de Vinculação Positiva: Caso de São Paulo	34
5.3.2. Desafios Enfrentados em Outras Regiões: Caso do Amapá	34
5.3.Fatores que Influenciam a Eficiência da Alocação de Recursos	35
5.3.1. Gestão Transparente e Eficiente	35
5.3.2. Qualidade dos Serviços Prestados	35
5.3.3. Integração das Forças de Segurança	36
5.4.Desafios da Governança e Recomendações para o Futuro	36
REFERÊNCIAS	37

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê, no seu capítulo dedicado à Segurança Pública, que será estruturada por lei a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, o que veio a ocorrer com a publicação da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018a), que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública. Na mesma linha de estruturação e fortalecimento da gestão da segurança pública no Brasil, a Lei nº 13.756/2018 (Brasil, 2018b) ampliou as fontes de recursos para o Fundo Nacional de Segurança Pública, tornando-o mais robusto e relevante, ao mesmo tempo em que tornou obrigatório o repasse aos Estados e ao Distrito Federal de, no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos do FNSP, contribuindo para a melhor estruturação e continuidade da implantação da política de segurança pública no âmbito estadual. Neste mesmo período verificou-se a intensificação da alocação de emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada destinadas à segurança pública.

Diante de tal cenário, e à vista do contemporâneo avanço das discussões acerca da necessidade da realização do ajuste fiscal para a promoção do equilíbrio das contas públicas, conforme disciplinam Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), faz-se necessário o deslocamento do centro do debate público, costumeiramente centrado no volume de recursos financeiros necessários para o atendimento das necessidades da população e a efetivação das políticas públicas, para uma nova perspectiva onde não mais seja atribuído maior grau de relevância à quantidade de recursos alocados para satisfazer à demanda por mais bens públicos, mas sim, para que se avaliem outras questões fundamentais, como a qualidade do gasto público. Por este motivo, o presente estudo concentra-se na análise da eficiência da alocação dos recursos federais destinados à área de segurança pública no período de 2019 a 2022, em conformidade com a PNSPDS, conforme estabelecido pela Lei nº 13.675/2018 e pelo Decreto nº 10.822/2021 (Brasil, 2021). Foram utilizados os anuários publicados pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, informações oriundas de bases de dados disponibilizados por órgãos públicos, quer por canais de transparência ativa, quer por intermédio de pedidos de acesso à informação fundamentados na LAI, além de um questionário elaborado pelo autor e disponibilizado a atores envolvidos na alocação e execução de recursos financeiros destinados à segurança pública.

A efetividade das políticas de segurança pública é atualmente um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores públicos no Brasil. A estrutura singular do federalismo brasileiro exige uma abordagem complexa e integrada, que não só necessite de disponibilidade orçamentária para a implementação da PNSPDS, mas também de uma estrutura de governança

central que estabeleça diretrizes, indicadores e métodos de acompanhamento claros e acordados entre as esferas de governo. Isso se torna viável através da implementação de ferramentas de coordenação vertical, ou seja, ferramentas capazes de garantir a efetividade das políticas públicas. De acordo com Souza (2018, p. 28), a coordenação vertical é aquela que remete às relações intergovernamentais, ou melhor definindo, é aquela estrutura de coordenação que se estabelece entre diferentes níveis de governo para a produção de políticas públicas efetivas.

A PNSPDS visa unificar os esforços entre os diferentes níveis federativos para combater de maneira eficaz a crise de segurança pública no país. A eficácia dessa política é fortemente influenciada pela maneira como os recursos orçamentários, principalmente provenientes de emendas parlamentares e do FNSP, são alocados e geridos (MJSP, 2023).

A partir do trabalho de Nunes e Lima (2023) é possível compreender que as transferências fundo a fundo se apresentam como um mecanismo importante para a coordenação e cooperação federativa na segurança pública, promovendo maior autonomia para estados e municípios na gestão dos recursos. No entanto, eles também apontam que a eficácia dessas transferências está diretamente ligada à capacidade administrativa dos entes subnacionais e à clareza das diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Isso reforça a necessidade de uma governança central eficiente que não apenas distribua os recursos, mas também forneça suporte técnico e orientação para sua correta aplicação.

Lui & Sales (2023) asseveram o aumento gradual das transferências fundo a fundo originados a partir de emendas parlamentares, bem como a redução das transferências realizadas a partir da iniciativa do MJSP. Este movimento pode indicar a redução da capacidade de governança do sistema pelo poder executivo e a ampliação da destinação e aplicação de recursos sem o devido alinhamento com a PNSPDS, o que analisaremos ao confrontar os dados da pesquisa.

Outros estudos já abordaram a coordenação federativa em segurança pública, a maturidade das políticas estaduais de segurança pública e a sua convergência com o PNSPDS e até os mecanismos de financiamento da segurança pública com recursos federais, no entanto, há uma lacuna de pesquisa ainda existente e que este estudo busca preencher, que é justamente a análise da efetividade da aplicação de recursos orçamentários destinados à segurança pública, especialmente aqueles oriundos das emendas parlamentares e do FNSP. Além disso, este estudo dedica-se à avaliação da possibilidade de implementar mecanismos de coordenação vertical para melhor direcionar e controlar a aplicação dos recursos orçamentários, buscando aumentar a eficácia da PNSPDS.

O objetivo geral deste estudo é analisar a eficiência da alocação de recursos federais da

área de Segurança Pública, bem como os mecanismos de coordenação vertical utilizados na alocação e controle de recursos federais destinados à implementação de programas e projetos voltados à segurança pública e, diante dos resultados das análises, propor medidas para aumentar a efetividade da PNSPDS. Os objetivos específicos incluem mapear o fluxo de recursos orçamentários federais destinados à segurança pública entre 2019 e 2022; avaliar os critérios de distribuição e controle dos recursos provenientes de emendas parlamentares e do FNSP; identificar gargalos e ineficiências nos processos de coordenação e alocação de recursos; e propor um modelo de coordenação federativa que melhore a eficiência e eficácia na utilização dos recursos orçamentários na área de segurança pública.

A justificativa para este estudo reside na necessidade de compreender as deficiências na gestão de recursos federais em um setor tão crítico quanto a segurança pública. Ao propor melhorias na coordenação federativa, este trabalho busca contribuir para a otimização da aplicação de recursos, resultando em uma política de segurança pública mais eficaz e responsiva às necessidades da população.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este estudo baseia-se na literatura que aborda aspectos do federalismo fiscal, da coordenação intergovernamental, da análise de políticas públicas e da avaliação da qualidade dos gastos públicos. Arretche (2020) fornece uma visão abrangente sobre as trajetórias das desigualdades e políticas públicas no Brasil, que é relevante para compreender o contexto de coordenação federativa. Noutro sentido, Boueri et al. (2015), discorrem sobre a necessidade de avaliação da qualidade do gasto público, bem como da mensuração da eficiência na alocação de recursos e promoção de ajuste fiscal.

No contexto brasileiro, as unidades subnacionais possuem relativa autonomia para a execução de políticas públicas dentro dos limites de suas competências, porém, são limitadas pela política nacional de segurança pública estabelecida pelo governo central (Arretche & Schlegel, 2014). Essa relação complexa entre autonomia e centralização influencia a eficácia das políticas de segurança pública em diferentes níveis de governo.

Em seu estudo, Nunes e Lima (2023) destacam que a Lei nº 13.756/2018 fortaleceu a PNSPDS ao aumentar os recursos disponíveis para o FNSP e estabelecer critérios para a transferência desses recursos para os estados, condicionando-os à elaboração de planos estaduais alinhados com o plano nacional.

Além disso, é importante considerar o papel das emendas parlamentares na

implementação da PNSPDS. Oliveira e Santos (2019) discutem o impacto dessas emendas na política brasileira, destacando a necessidade de reflexão sobre como esses recursos são distribuídos e controlados, e como isso pode afetar a eficiência na alocação dos recursos.

Ao abordar o tema da segurança pública, este estudo será analisado sob a perspectiva de três níveis secundários: Federalismo Fiscal e Segurança Pública; Coordenação Intergovernamental e Governança da Segurança Pública; e Análise de Políticas Públicas e Alocação de Recursos Federais.

2.1. Federalismo Fiscal e Segurança Pública

Ao descreverem as raízes do federalismo no mundo, Soares & Machado (2018) remontam ao surgimento do estado federal por volta de 1787 com a constituição americana, por meio de um movimento no qual as colônias abdicaram de sua autonomia individual para dar surgimento a uma nova esfera de governo, que seria a União e, ainda que constituintes de uma mesma organização político-territorial, estes estados, agora federados, preservam uma parte de sua autonomia, ao mesmo tempo em que estabelecem relações de interdependência com o governo federal, no entanto, temos como grande diferencial o fato das decisões que envolvam este grande conjunto, a união, sejam compartilhadas por mais de um nível de governo, trazendo maior legitimidade para tais decisões.

Esta relação simbiótica constituída por meio da federação tem suas raízes e o seu funcionamento estabelecidos por meio de uma dinâmica na qual mais de um ente federado (no caso do federalismo brasileiro são três – União, Estado e Município) atuam simultaneamente sobre um mesmo povo e um mesmo território, por meio de uma organização fundamentada em quatro tipos de descentralização territorial, são elas: a descentralização política; a descentralização administrativa; a descentralização legislativa; e a descentralização fiscal.

Detendo-se sobre a figura da descentralização fiscal, ou de forma mais específica sobre o federalismo fiscal, faz-se necessário apontar que este instituto se refere à distribuição de competências e recursos financeiros entre os diferentes níveis de governo em um país federativo. No contexto brasileiro, as políticas de segurança pública são afetadas pela divisão de competências entre União, estados e municípios. Embora os estados tenham autonomia para gerir suas políticas de segurança, estão sujeitos às normas e políticas estabelecidas pelo governo federal (Arretche & Schlegel, 2014). A Lei nº 13.756/2018, por exemplo, estabelece critérios para a transferência de recursos do FNSP para os estados. De acordo com Soares (2022), a entrada em vigor da Lei nº 13.756/2018 e a posterior definição dos critérios objetivos para

distribuição dos recursos do FNSP, por meio da Portaria n° 631/2019, do MJSP, conseguiu efetivamente produzir resultados no sentido da estruturação dos órgãos de segurança pública dos estados, haja vista que, não obstante o aumento exponencial dos recursos do FNSP a partir do exercício 2019, os critérios de rateio contemplavam as dimensões criminal, sociodemográfica, de recursos humanos, de combate à corrupção e de aprimoramento do Banco Nacional de Perfis Genéticos. Estes dois instrumentos normativos, e posteriormente outro atos regulamentadores publicados pelo MJSP, fizeram com que os estados buscassem atender às diretrizes do governo central para acessarem os recursos financeiros do FNSP, ou seja, o financiamento das ações estruturantes dos estados no tocante à segurança pública derivam em grande parte da aplicação do FNSP, que tem seu controle realizado pela União, que posteriormente faz a sua liberação aos estados condicionada ao atendimento das diretrizes estabelecidas pelo governo central.

2.2. Coordenação Intergovernamental e Governança da Segurança Pública

Segundo Machado & Palotti (2015), as políticas e os programas sociais formulados a partir da União, dentre os quais inserem-se os voltados para a segurança pública, e implementados pelos entes subnacionais são responsáveis pela consistência e organização das ações governamentais nessas áreas, ou seja, por meio da concentração de receitas e recursos institucionais, a União, ainda que não possua uma estrutura formal de divisão hierárquica de poderes com os demais entes federativos, exerce a coordenação federativa, por meio do estabelecimento de diretrizes a serem seguidas pelos demais entes e servindo de base para, por meio dos mecanismos de estrangulamentos legais e normativos, condicionar a liberação de recursos, o que impele os entes subnacionais a adequarem-se.

Em outros termos, a coordenação intergovernamental refere-se aos processos e mecanismos pelos quais os diferentes níveis de governo coordenam suas ações e recursos para alcançar objetivos comuns, para os fins do presente estudo, mais notadamente a segurança pública. No Brasil, a governança da segurança pública é complexa e envolve múltiplos atores e instituições, incluindo órgãos de segurança, instituições judiciais e entidades da sociedade civil. No entanto, essa governança enfrenta desafios de coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo, o que pode prejudicar a eficácia das políticas de segurança (Arretche et al., 2014). Além disso, as liberações de recursos do FNSP estão sujeitas a condicionantes legais e normativas, como a apresentação de relatórios de execução e o cumprimento de metas estabelecidas pelo Governo Federal e, por outro lado, mesmo que por meio desse mecanismo

de financiamento indireto, o MJSP começou a contemplar a implantação de uma PNSPDS de fato, materializado por meio da convergência dos planos estaduais com o plano nacional, o que se viabilizava por meio do constrangimento legal e normativo contido na regulamentação pela União.

Neste sentido, Soares (2022) mostra o impacto dos instrumentos de coordenação federativa implementados na área de segurança pública sobre a governança deste eixo estratégico para a garantia do estado de bem-estar social na sociedade brasileira, ele aponta que quando o MJSP definiu, por meio da Portaria nº 631/2019, os critérios objetivos para distribuição dos recursos do FNSP, estavam inseridos dentre os critérios elencados o fortalecimento da RIBPG, a proteção das fronteiras e a criação de unidades especializadas das Polícias Civis específicas para o combate à corrupção. Com o estabelecimento da criação de unidades especializadas das Polícias Civis específicas para o combate à corrupção à transferência de recursos orçamentários como uma das condicionantes, percebeu-se a força dos instrumentos de coordenação federativa para a indução de uma política pública pois, ao passo que até o exercício de 2019, ano de criação dos critérios de rateio, apenas o Estado do Maranhão possuía unidades especializadas da Polícia Civil específica para o combate à corrupção, em uma janela de dois anos (até o final do exercício 2020) todas as unidades da federação já haviam implementado unidades especializadas de combate a corrupção.

2.3. Análise de Políticas Públicas e Alocação de Recursos Federais

A análise de políticas públicas oferece ferramentas e métodos para entender como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Lui & Sales (2023) nos apresentam uma perspectiva de inversão da participação do MJSP e das emendas parlamentares na iniciativa da propositura de convênios para repasses de recursos destinados à segurança pública para os entes subnacionais pois, do início da série analisada (2008) até 2015 o MJSP tinha prevalência na participação na política orçamentária relacionada à celebração de convênios da pasta, no entanto, a partir de 2016, excetuado o ano de 2019, o congresso nacional ocupou o protagonismo na destinação de recursos e, conseqüentemente, na celebração de convênios.

A partir desta análise, percebe-se que o aumento da participação do Poder Legislativo na propositura e celebração de convênios a partir de 2016, com maior destaque para o ano de 2020, contrapõe-se à redução do protagonismo do Poder Executivo, o que evidencia a desordenação da governança das políticas de segurança pública no país, aferido especificamente sob o aspecto dos convênios celebrados pelo MJSP, o que pode representar um risco à

efetividade da PNSPDS, haja vista que a prevalência da alocação de recursos a partir de emendas parlamentares relaciona-se mais especificamente com o atendimento de necessidades locais ou regionais e não com a estruturação de uma estratégia nacional construída a partir da análise global feita pelo MJSP. É necessário também avaliar a evolução da PNSPDS ao longo dos anos, assim como também identificar o impacto da Lei nº 13.756/2018 para a consolidação das Diretrizes da União.

A correta alocação de recursos federais para a segurança pública, alinhada com as diretrizes da PNSPDS tem relação direta com a eficácia na implementação da política. O aumento da influência de fatores políticos desconectados da análise de fatores relacionados à necessidade de enfrentamento às fragilidades da estrutura institucional dos órgãos, ao crescimento da atividade de organizações criminosas no país e à incidência de crimes violentos intencionais distribuídos pelo país, pode resultar na acentuação das disparidades regionais e representar desafios na implementação das políticas de segurança. O estudo de Nunes e Lima (2023) analisa a eficácia da Lei nº 13.756/2018 na implementação da PNSPDS, destacando a importância de uma análise criteriosa da alocação de recursos e dos constrangimentos legais e normativos associados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é um estudo exploratório e descritivo, de abordagem mista, que combinou análise documental, revisão de literatura e pesquisa de opinião por meio de questionário.

Para a análise documental foram utilizados como fonte de informação os relatórios governamentais, dados orçamentários publicados pelo MJSP em painéis e outros instrumentos de transparência ativa, bem como informações disponibilizadas nos painéis da plataforma transferegov (disponibilizado pelo MGI) e da base de dados nacionais de segurança pública (disponibilizado pelo MJSP), além de dados contidos nos anuários publicados pelo Fórum Nacional de Segurança Pública e dados obtidos do MJSP por meio de pedidos de acesso à informação apresentados com base na LAI e adequadamente disponibilizados pelo citado Ministério.

Quanto à revisão de literatura, foram consideradas as publicações relacionadas à coordenação federativa, repasses orçamentários fundo a fundo e aplicação de emendas parlamentares, com ênfase nas contribuições de autores como Arretche et al. (2014), Soares (2022), Nunes et al. (2023) e Oliveira et al. (2019).

No tocante à aplicação do questionário, foi elaborado pelo autor uma enquete composta

por quinze perguntas divididas em cinco seções:

- a) Qualificação do respondedor;
- b) Coordenação do Sistema Único de Segurança Pública;
- c) Acesso aos recursos de transferências voluntárias;
- d) Alocação de recursos de emendas parlamentares; e
- e) Sugestões diversas.

O questionário foi encaminhado aos destinatários utilizando-se da técnica de amostragem por conveniência, sendo utilizados especificamente dois meios de difusão, sendo o primeiro deles o compartilhamento do *link* de acesso às perguntas em grupos de conversação em redes sociais onde foi identificado grande número de participantes ligados à área de segurança pública, assim como foi utilizado o endereçamento de mensagem contendo o *link* e informações sobre a enquete por meio de aplicativo de correio eletrônico com parlamentares das comissões de segurança pública da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3.1. Coleta de Dados

Os dados foram coletados no período de abril a junho de 2024, com período de referência de dados compreendido entre 2019 e 2022, abrangendo investimentos federais em segurança pública, provenientes do FNSP e de emendas parlamentares. O período de referência dos dados foi escolhido em virtude da entrada em vigor das Leis nº 13.675/2018 e 13.756/2018, terem entrado em vigor em dezembro de 2018, criando o SUSP e alterando substancialmente o a forma de composição do montante de recursos a ser destinado ao FNSP, os quais foram incrementados com o aporte de outras fontes não previstas anteriormente, bem como também da previsão da impossibilidade de contingenciamento do FNSP. Estas alterações modificaram de forma expressiva a dinâmica de emprego do FNSP, assim como a busca das UF pelos recursos oriundos do fundo, motivos pelos quais torna-se inviável, para os objetivos do presente artigo, comparar os dados pós 2019 com os dados anteriores a esta data. Foram também obtidas estatísticas de criminalidade de fontes oficiais, incluindo dados do IBGE, do MJSP, do MGI, do Fórum Nacional de Segurança Pública e do IPEA.

Por fim, foram colhidas as impressões acerca da governança e financiamento do SUSP com gestores de segurança pública nos três níveis federativos, parlamentares das comissões de segurança pública da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, membros das equipes de apoio à tomada de decisão dos parlamentares e gestores e operadores de segurança pública em geral, por meio da análise das 47 respostas ao questionário recebidas por meio de

endereçamento direto via correio eletrônico.

3.2. Análise Estatística

Os dados foram submetidos a técnicas estatísticas descritivas para identificar padrões e bases de comparação entre os investimentos em segurança e os indicadores de criminalidade em cada estado brasileiro. A análise estatística detalhada permitiu uma compreensão mais profunda das tendências e impactos dos investimentos em segurança pública ao longo do período estudado.

Foi realizada também a análise do impacto do aumento da prevalência das emendas parlamentares em comparação à iniciativa do MJSP na celebração de contratos de repasse.

No processo de análise dos dados foram utilizados os aplicativos Microsoft Excel e Microsoft PowerBI para organização, agrupamento e representação gráfica dos dados.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A revisão bibliográfica acerca da vinculação entre os investimentos em segurança pública, a evolução dos indicadores de criminalidade e a capacidade de governança do SUSP pelo MJSP revelou a ocorrência de avanços na estrutura de coordenação e governança da PNSPDS, principalmente após o incremento de recursos no FNSP a partir do advento da Lei nº 13.756/2018 e dos atos normativos que a regulamentaram. No entanto, esses avanços não se refletiram na mesma proporção esperada em termos de eficiência na aplicação dos recursos e do retorno social dela decorrente. Além disso, o aumento do aporte de recursos originários de emendas parlamentares destinadas à área de segurança pública destacou a necessidade de aprimoramento da estrutura de governança e coordenação, bem como a definição mais clara dos limites de escopo e não escopo das iniciativas da PNSPDS, a fim de conter a possibilidade de aplicação de recursos em iniciativas que não convergem para o sucesso da política pública.

Por fim, a tabulação e análise das respostas ao questionário, embora parcialmente prejudicadas em decorrência da baixa adesão dos parlamentares e suas equipes de apoio, permitiram identificar a percepção do público diretamente envolvido na implementação e execução da PNSPDS acerca da governança do SUSP e de aspectos como a efetividade, a publicidade e a transparência no emprego dos recursos financeiros destinados à área de segurança pública, sejam eles oriundos do orçamento ordinário do FNSP, por meio das transferências fundo a fundo, sejam eles oriundos das transferências voluntárias realizadas pelo

MJSP visando a implementação das suas diretrizes, ou ainda oriundos das emendas parlamentares destinadas com o foco no atendimento das demandas específicas de determinado órgão ou ente federativo no tocante à segurança pública.

4.1. Aporte de Recursos para a segurança pública

Para discutirmos a influência do aporte de recursos para a segurança pública sobre os indicadores da evolução da criminalidade, analisaremos o percentual de aumento ou redução destes aportes em cada unidade da federação, macrorregião e no país como um todo. (Ver Tabela 1).

Tabela 1: Evolução das despesas com a Função Segurança Pública (2019-2022)

Regiões e UF	2019	2020	2021	2022	Variação 2019-2022 (em %)
Norte	9.866.743.642,07	10.203.608.153,05	10.267.980.995,44	12.032.627.707,47	22,0
Acre	793.456.980,33	574.862.510,52	605.440.983,58	974.366.892,28	22,8
Amapá	694.695.776,98	875.817.884,88	792.512.668,14	907.088.653,91	30,6
Amazonas	2.415.599.556,34	2.446.652.838,15	2.500.941.436,14	2.662.045.997,71	10,2
Pará	3.372.219.873,84	3.453.871.297,89	3.461.093.316,32	4.103.685.252,74	21,7
Rondônia	978.369.052,31	1.163.157.615,06	1.251.528.895,62	1.601.303.839,05	63,7
Roraima	330.179.769,30	455.437.560,95	542.073.294,66	634.471.576,06	92,2
Tocantins	1.282.222.632,96	1.233.808.445,59	1.114.390.400,99	1.149.665.495,72	-10,3
Nordeste	20.788.271.174,82	20.676.738.691,63	20.151.084.823,09	21.928.257.282,42	5,5
Alagoas	1.328.013.616,56	1.577.570.858,44	1.495.061.310,92	1.623.759.179,88	22,3
Bahia	5.364.489.586,10	5.031.586.127,80	4.621.148.363,14	5.277.119.893,83	-1,6
Ceará	3.256.406.668,73	3.545.882.765,05	3.528.761.766,70	4.186.299.676,85	28,6
Maranhão	2.295.533.146,88	2.280.318.189,00	2.095.014.797,74	2.062.110.314,84	-10,2
Paraíba	1.588.174.254,35	1.650.460.531,26	1.550.241.625,64	1.780.596.385,62	12,1
Pernambuco	3.419.991.741,27	3.353.275.905,54	3.051.474.870,57	3.320.671.005,89	-2,9
Piauí	1.023.422.464,08	914.920.945,46	891.197.662,39	999.571.783,20	-2,3
Rio Grande do Norte	1.379.024.857,66	1.208.767.290,00	1.302.680.054,36	1.393.230.138,76	1,0
Sergipe	1.133.214.839,20	1.113.956.079,08	1.615.504.371,62	1.284.898.903,55	13,4
Centro-Oeste	9.758.247.731,75	9.297.140.476,79	9.519.934.513,53	10.303.607.691,74	5,6
Goiás	4.398.536.942,51	3.716.068.181,70	3.508.149.879,42	3.519.465.640,61	-20,0
Mato Grosso	2.849.139.500,75	3.000.337.644,71	3.312.424.055,76	3.645.305.970,67	27,9
Mato Grosso do Sul	1.442.821.077,71	1.443.809.375,20	1.648.400.740,68	1.991.889.298,44	38,1
Distrito Federal	1.067.750.210,78	1.136.925.275,17	1.050.959.837,67	1.146.946.782,02	7,4
Sudeste	37.914.420.796,95	36.391.665.960,56	36.999.711.958,74	42.119.695.663,91	11,1
Espírito Santo	1.635.689.517,75	1.639.757.073,24	1.733.101.397,09	2.247.668.152,57	37,4
Minas Gerais	10.664.715.315,19	9.852.564.392,51	10.087.881.833,42	11.139.603.561,08	4,5
São Paulo	14.116.905.868,32	13.896.330.265,96	14.643.724.342,79	14.840.589.983,94	5,1
Rio de Janeiro	11.497.110.095,69	11.003.014.228,84	10.535.004.385,44	13.891.833.966,32	20,8
Sul	13.084.624.711,36	13.533.607.721,69	13.319.292.893,44	15.474.349.012,65	18,3
Paraná	4.566.703.630,88	4.292.668.293,81	4.334.949.779,25	5.104.810.384,26	11,8
Rio Grande do Sul	5.772.742.783,40	6.439.280.791,88	6.135.449.677,50	7.000.418.171,24	21,3
Santa Catarina	2.745.178.297,08	2.801.658.636,01	2.848.893.436,68	3.369.120.457,15	22,7
Total	91.412.308.056,95	90.102.761.003,72	90.258.005.184,25	101.858.537.358,19	11,4

Fonte: 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2022. Despesas empenhadas.

Conforme pode-se observar na Tabela 1, a evolução do total de despesas empenhadas em segurança pública no Brasil entre os anos de 2019 e 2022 teve um aumento de 11,4% de uma forma geral, no entanto, esta evolução apresentou índices diferentes para cada UF e para cada região, cabendo destaque positivo para a Região Sul, que apresentou aumento de investimentos acima do índice percentual nacional em todas as UF, e destaque negativo para a

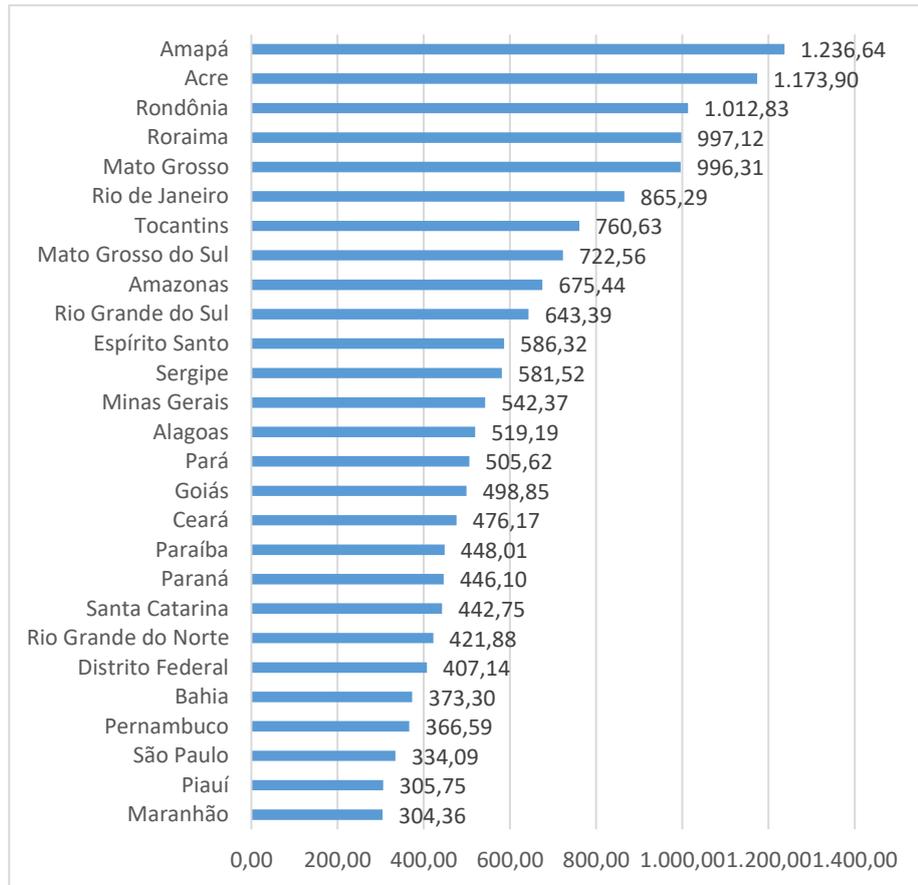
Região Nordeste, que além de apresentar o menor índice de aumento, registrou decréscimo de investimento em 4 das suas 9 unidades da federação.

No tocante às unidades da federação, cabe destaque positivo para RR, RO e MS, que tiveram, respectivamente, aumentos da ordem de 92,2%, 63,7% e 38,1%. Por outro lado, é importante ressaltar o destaque negativo de GO (-20%), TO (-10,3%) e MA (-10,2%).

Os resultados da análise indicam uma grande disparidade no tocante ao aporte de recursos para a segurança pública entre as unidades da federação. Enquanto algumas UF receberam investimentos significativos, outros tiveram subfinanciamento. Ainda que não esteja diretamente ligado a este fator, não se pode deixar de levar em consideração a perspectiva apontada por Bichir, Simoni, & Pereira (2020) acerca da possibilidade da alocação de recursos por meio de emendas parlamentares provocar um efeito deletério para a equidade e razoabilidade da distribuição entre as unidades da federação, uma vez que, ao deslocar a competência da destinação orçamentário do MJSP, representante do poder executivo e responsável pela elaboração da PNSPDS e pela coordenação do SUSP, para o Poder Legislativo, há grande possibilidade de que se verifique a sobreposição de ações e recursos em locais ou regiões com maior influência ou mobilização política para a segurança pública e escassez de recursos em outros locais que não reúnam tais características de articulação política.

É importante também, em face da diversidade populacional entre as UFs e também entre as regiões geográficas do país, analisar a representatividade dos recursos disponibilizado para cada UF, o que podemos fazer ao determo-nos sobre o Gráfico 1, que traz o gasto *per capita* com segurança pública em cada UF no ano de 2022. Percebe-se que estados como RO, RR e MS, que figuram entre as que tiveram maior aporte de recursos estão também entre as primeiras quando comparamos o investimento *per capita* nestes estados. Por outro lado, em relação ao espectro oposto do gráfico, a lógica se repete, pois UFs que tiveram redução de aporte financeiro nos últimos anos, como MA, PI, PE e BA, também se encontram entre as que tiveram menores investimentos em 2022 (Ver Gráfico 1).

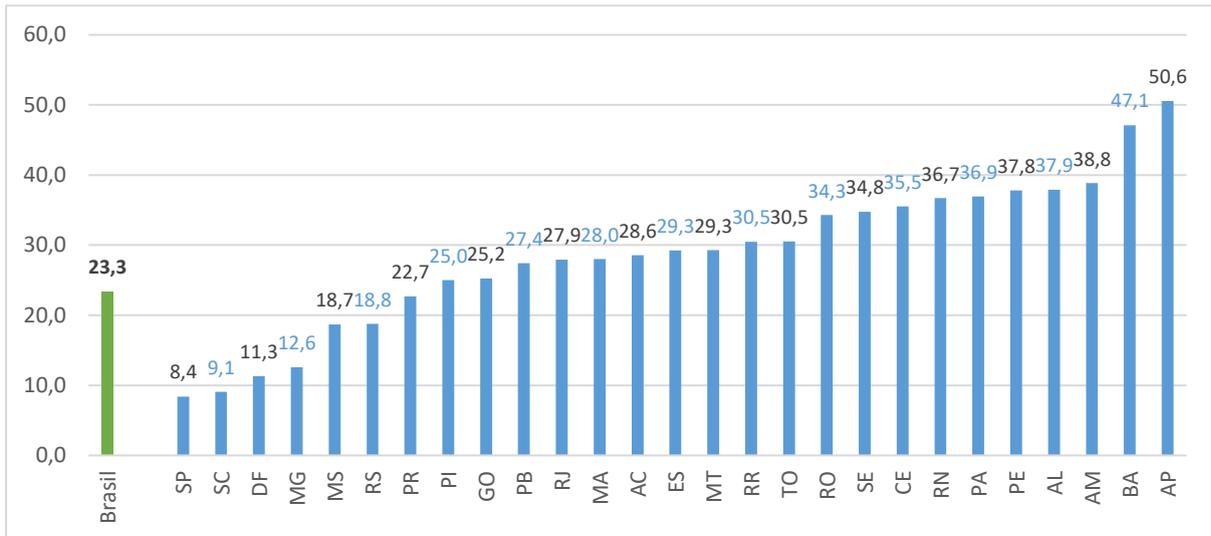
Gráfico 1: Investimento *per capita* com segurança pública - 2022 (em R\$)



Fonte: 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública

4.2. Evolução da Criminalidade

Entre 2019 e 2022 o Brasil apresentou uma singela redução dos números absolutos de MVI (ver Gráfico 2), no entanto, esta realidade não se repete em todas as UFs, nem em todas as regiões, para entender melhor este cenário, vamos analisar alguns destes dados e tentar identificar a proporcionalidade entre o aporte de recursos e a efetividade da segurança pública em cada UF:

Gráfico 2: Taxa de MVI por UF (2022)

Fonte: 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Na análise do Gráfico 2, que traz a taxa de MVI, em comparação com o gráfico 1, que apresenta o gasto *per capita* em segurança pública de cada UF começamos a perceber que volume de investimentos nem sempre se traduz em resultados proporcionais, e neste sentido, verificamos UFs como SP, SC, e DF, que figuram entre as que têm menor investimento *per capita*, destacarem-se no cenário nacional como as UFs com menores taxas e, por outro lado, o AP que é a UF com maior investimento, figurar também como aquela que tem o pior resultado em relação à taxa de MVI.

A partir da análise da Tabela 2, é possível verificar a evolução do número de MVI entre os anos de 2019 e 2022, com uma taxa de redução nacional da ordem de 0,7%, o que pode ser considerada uma redução pouco expressiva em face do montante de recursos investidos, no entanto, há um fator ainda mais grave a ser ressaltado, que é o fato de somente 12 das 27 unidades da federação terem registrado redução do número de MVI no período verificado, com destaque positivo para a Região Sudeste que, dentre as que registraram redução, foi a que teve o percentual mais expressivo (14,5%), e destaque negativo para a Região Nordeste, que além de apresentar o menor índice de aumento global, registrou aumento percentual em 7 das suas 9 unidades da federação, contemplando, inclusive, a UF com o maior aumento percentual (PI, com 39,4%) e a terceira maior (CE, com 32,4%).

No tocante às unidades da federação, cabe destaque positivo para AC, RJ e GO, que tiveram, respectivamente, redução percentual de 25,7%, 25% e 20,9%. A amplitude das variações do maior aumento à maior redução evidencia os aspectos de territorialidade da segurança pública no Brasil, que além das características inerentes às Diretrizes norteadoras da PNSPDS, sofre influência de aspectos locais e regionais. (Ver Tabela 2).

Tabela 2: Evolução das MVI (2019-2022)

Brasil, Regiões e UFs	Ns. Absolutos				VARIÇÃO
	2019	2020	2021	2022	
Brasil	47.765	50.448	48.288	47.452	-0,7%
Região Norte	6.477	5.758	6.462	6.333	-2,2%
Acre	319	322	194	237	-25,7%
Amazonas	1.172	1.121	1.672	1.531	30,6%
Amapá	461	356	491	371	-19,5%
Pará	3.497	2.876	2.964	2.997	-14,3%
Rondônia	402	413	475	542	34,8%
Roraima	219	212	232	194	-11,4%
Tocantins	407	458	434	461	13,3%
Nordeste	18.190	22.147	20.964	20.176	10,9%
Alagoas	1.095	1.249	1.138	1.186	8,3%
Bahia	6.002	6.696	7.069	6.659	10,9%
Ceará	2.359	4.183	3.419	3.123	32,4%
Maranhão	1.562	2.041	2.024	1.897	21,4%
Paraíba	942	1.166	1.061	1.090	15,7%
Pernambuco	3.412	3.760	3.370	3.423	0,3%
Piauí	587	707	780	818	39,4%
Rio Grande do Norte	1.264	1.357	1.308	1.212	-4,1%
Sergipe	967	988	795	768	-20,6%
Centro-Oeste	4.100	4.231	3.614	3.685	-10,1%
Distrito Federal	461	425	351	318	-31,0%
Goiás	2.251	2.209	1.863	1.780	-20,9%
Mato Grosso do Sul	482	607	511	515	6,8%
Mato Grosso	906	990	889	1.072	18,3%
Sudeste	13.949	12.978	12.121	11.930	-14,5%
Espírito Santo	1.064	1.206	1.170	1.122	5,5%
Minas Gerais	2.829	2.708	2.523	2.588	-8,5%
Rio de Janeiro	5.980	4.907	4.762	4.485	-25,0%
São Paulo	4.076	4.157	3.666	3.735	-8,4%
Sul	5.049	5.334	5.127	5.328	5,5%
Paraná	2.219	2.490	2.404	2.595	16,9%
Rio Grande do Sul	2.012	2.033	1.977	2.044	1,6%
Santa Catarina	818	811	746	689	-15,8%

Fonte: 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais.

4.3. Aporte de Recursos x Efetividade da Política

Após analisar separadamente as informações acerca da evolução do aporte de recursos financeiros e da evolução do indicador de MVI, percebe-se que o volume de recursos aportados não é o único fator determinante para a garantia da efetividade da política.

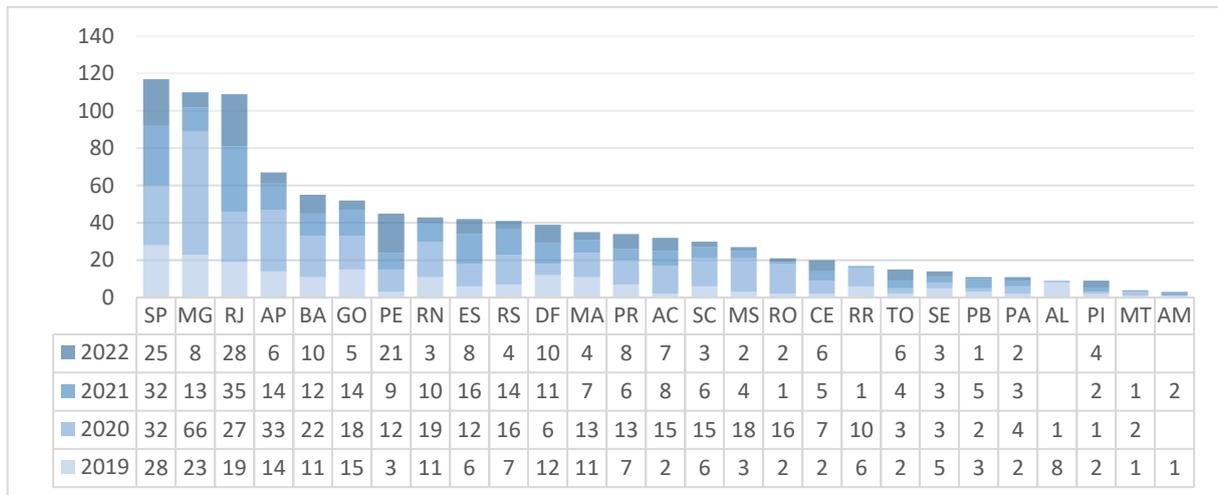
É emblemática a situação do AP, que no período avaliado teve um dos maiores percentuais de aumento de aporte financeiro, no entanto, ocupou a 1ª posição tanto na taxa de MVI (50,6), quanto no índice de gasto *per capita*, com um investimento de R\$ 1.236,64 por pessoa em 2022, demonstrando baixa eficiência na aplicação dos recursos e ineficácia das ações adotadas para a redução da criminalidade no estado. Neste campo da baixa efetividade das ações e do gasto exacerbado de recursos sem a conversão em redução da criminalidade destaca-se também o Estado de RO, que foi o estado com o 2º maior percentual de aumento de

investimento no período, com o 3º maior gasto *per capita* em 2022, mas que apresentou o 2º maior aumento de MVI no período de análise (34,8%).

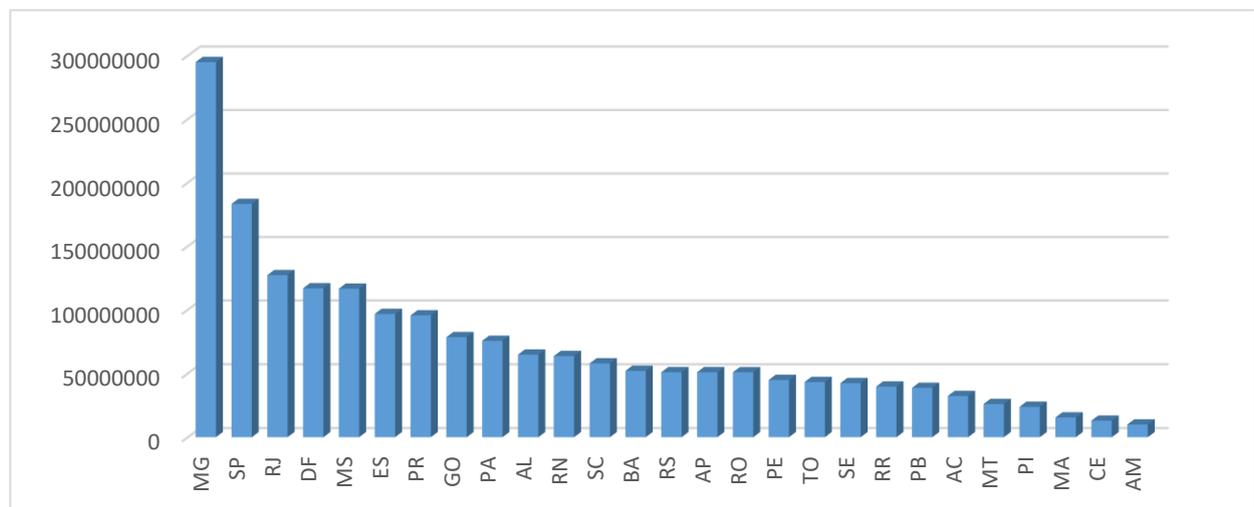
No extremo oposto da análise temos a situação dos estados de SP e SC, que se destacam em relação aos demais justamente pela excelente relação de custo x benefício apresentada, cabendo destacar que o primeiro teve um aumento de investimento de recursos no período observado de apenas 5,1%, no entanto, foi a unidade da federação com menor taxa de MVI em 2022 (8,4) e o terceiro menor valor *per capita* de investimento em segurança pública de 2022 (R\$ 334,09) é um exemplo de eficiência na gestão da política de segurança pública; já Santa Catarina registrou em 2022 a 2ª menor taxa de MVI (9,1), graças ao incremento nos investimentos em segurança pública realizado no período entre 2019 e 2022, com aumento de 22,7% no orçamento destinado à área, o estado registrou uma redução de 15,8% no número de MVI.

4.4. O efeito das emendas parlamentares

A implementação de políticas públicas pautadas única e exclusivamente pela perspectiva e impressões da administração central exercida pela União tende a gerar distorções e inadequações da política, haja vista que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, as realidades e idiossincrasias específicas de determinadas localidades ou regiões são inviabilizadas em favor do todo. Neste cenário, a alocação de recursos para a execução da PNSPDS por meio de emendas parlamentares deveria ser uma solução para este problema, haja vista o caráter regional e até municipalista das bases de sustentação dos parlamentares que os colocam em contato direto com as necessidades mais específicas da população e os qualificam como intervenientes legítimos das suas demandas, um fator que não pode ser ignorado. No entanto, o aumento do percentual do orçamento público destinado às emendas parlamentares representa a redução do percentual alocado diretamente nos ministérios responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas estruturantes, e tal desbalanceamento na proporcionalidade da alocação de recursos, além de não contribuir para a redução das distorções existentes na política pública originária, têm amplificado estas inconformidades, levando à sobreposição, concentração e abundância de recursos a determinadas regiões que se apresentam como polos ou redutos eleitorais de determinados políticos ou grupos de interesse e, por outro lado, escassez de recursos nas regiões que não se enquadram nesta realidade. (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Quantidade de emendas parlamentares por UF (2019 – 2022)

Fonte: MJSP (Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação)

Gráfico 4: Valores de emendas parlamentares por UF (2019 – 2022)

Fonte: MJSP (Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação)

Os Gráficos 3 e 4 ilustram a influência das emendas parlamentares sobre a execução da política de segurança pública estruturada pelo MJSP. Ao invés de reduzir as distorções regionais que impactam a prestação do serviço público e o alcance das políticas diretamente ao cidadão, as emendas parlamentares têm criado distorções que comprometem a efetividade da política, senão vejamos:

No Gráfico 3 verifica-se que o estado do Amapá recebeu nestes 4 anos um total de 67 emendas, o que representa o sêxtuplo da quantidade de emendas destinadas aos estados do Pará e da Paraíba, se não bastasse a desproporção quantitativa, verifica-se também a desproporção da alocação de recursos em relação à população desses estados, uma vez que o Amapá possui 733.759 habitantes, frente aos 3.974.687 da Paraíba e aos 8.121.025 do Pará.

A mesma desproporção se verifica quando analisamos os valores das emendas

parlamentares alocadas às unidades da federação dentro destes 4 anos pois, enquanto o Distrito Federal, que ocupa a 20ª posição em critério de população entre as unidades da federação com 2.817.381 habitantes, recebeu um total de R\$ 116.779.670,00 em emendas e figurando como a 4ª unidade da federação que mais recebeu emendas parlamentares para a segurança pública no período, vemos o Amazonas, que é a 14ª unidade da federação mais populosa, com 3.941.613 habitantes, e ocupa a última posição em recebimento de recursos de emendas parlamentares destinadas à segurança pública no mesmo período, com apenas R\$ 9.950.000,00 reais.

Cabe ao MJSP adotar medidas para garantir a prevalência das diretrizes estabelecidas para o SUSP sobre as influências políticas regionais, de modo que possa evitar que o Poder Legislativo, por meio da alocação de emendas parlamentares, desvirtue o equilíbrio da distribuição de recursos e inviabilize o sucesso da PNSPDS.

4.5. Governança e Efetividade das Políticas de Segurança

A fragilidade da estrutura de governança do SUSP pelo MJSP torna-se cada vez mais explícita num panorama onde as unidades federativas subnacionais possuem muita autonomia e não existe uma estrutura hierárquica formal entre o MJSP e os Estados. Neste cenário, a busca da governança representa um desafio significativo para a eficácia da PNSPDS, e essa fragilidade pode resultar em lacunas na coordenação, duplicação de esforços e falta de alinhamento estratégico, comprometendo o alcance dos objetivos da PNSPDS.

Ainda no campo da efetividade, apesar dos avanços na distribuição de recursos ocorrido nos últimos anos, os resultados em termos de redução da criminalidade sugerem que a efetividade das políticas de segurança varia significativamente entre as unidades da federação, e que os investimentos realizados em alguns estados não se convertem em resultados tangíveis no tocante ao aumento da segurança para a população.

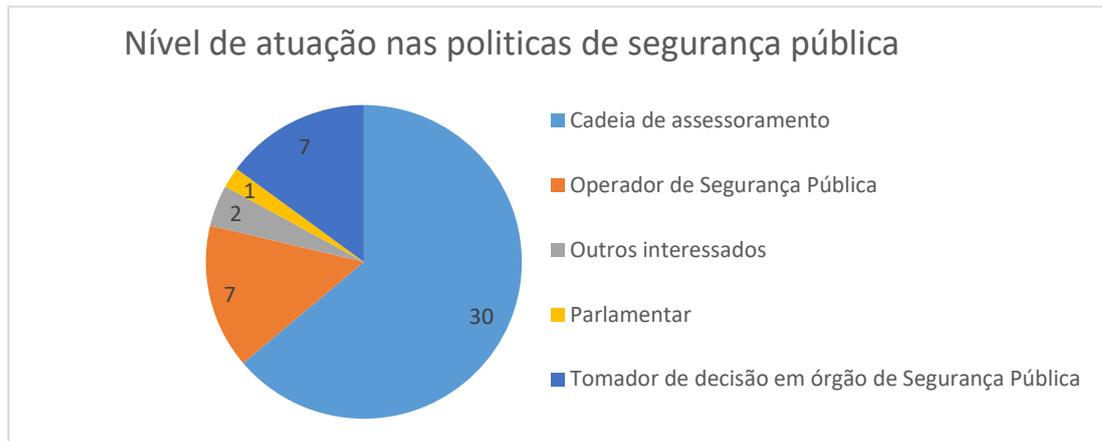
É latente que a distribuição e o controle de recursos financeiros não podem ser pautados como o único instrumento mensurável de uma política pública, principalmente quando esta política pública se refere a segurança, haja vista a gama de variáveis que podem influenciar nos resultados práticos para a sociedade em termos de redução de indicadores de criminalidade.

Um dos fatores que precisa ser observado é que enquanto alguns estados conseguiram reduzir consistentemente a criminalidade, outros continuam enfrentando desafios persistentes, destacando a importância de abordagens personalizadas e adaptativas para enfrentar a diversidade de contextos e demandas em todo o país.

4.6. Análise das respostas ao questionário sobre Coordenação Federativa

O questionário obteve um total de 47 respondentes, de 19 unidades da federação diferentes, distribuídos entre os três níveis federativos e representando os seguintes públicos:

Gráfico 5: Classificação do público respondente do questionário

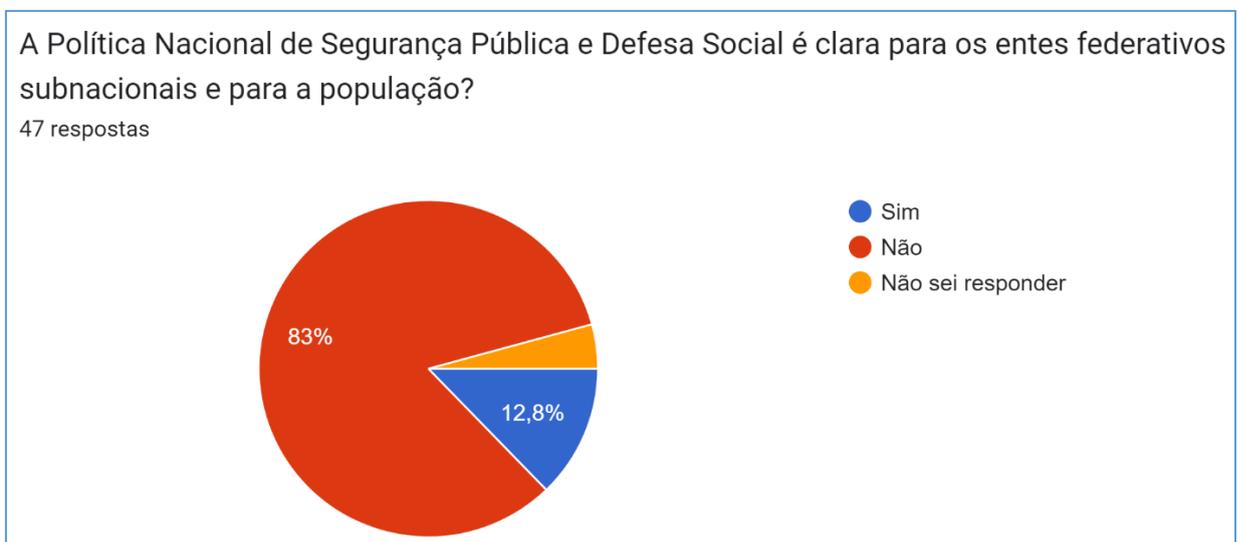


Fonte: Elaborado pelo autor

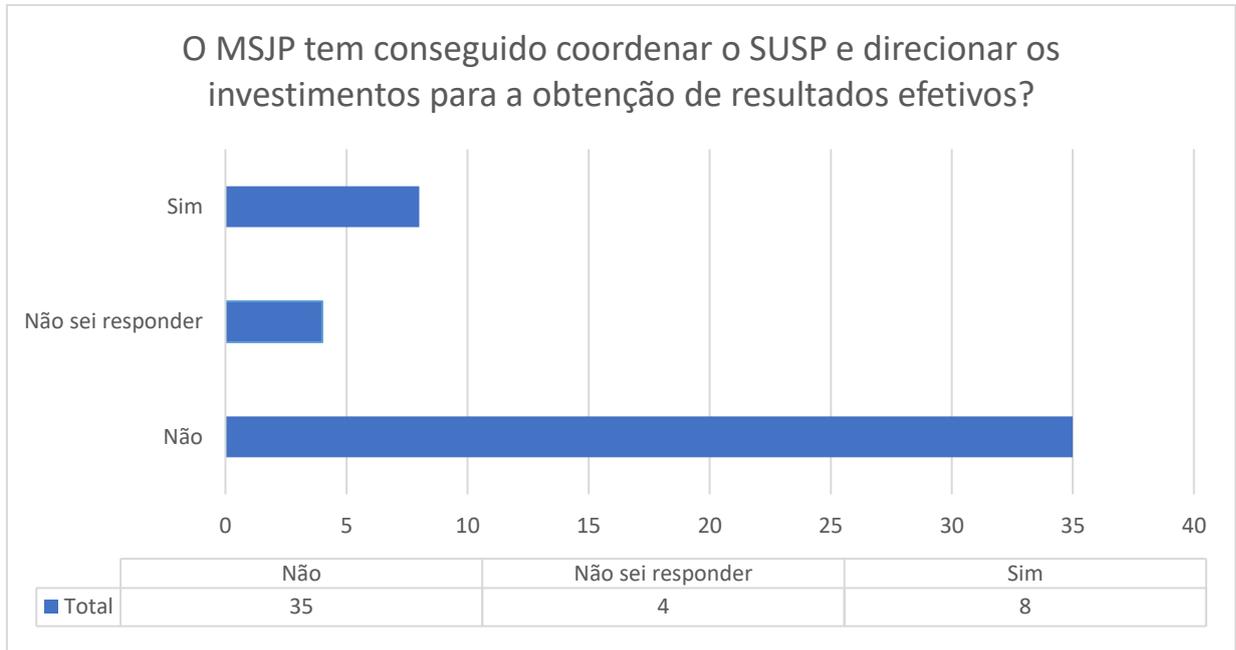
Verifica-se a adesão de representantes de todos os grupos de interesses almejados na resposta ao questionário, com prevalência de OSP, CASP e TDSP, viabilizando a análise da percepção dos públicos envolvidos nos processos de alocação e execução de recursos destinados à segurança pública.

Nas perguntas referentes à estrutura de coordenação do SUSP, percebe-se a maior parcela do público entrevistado não vê aprova a governança da PNSPDS exercida pelo MJSP e não veem efetividade no exercício do controle e acompanhamento pelo CNSPDS. (Ver Gráfico 6).

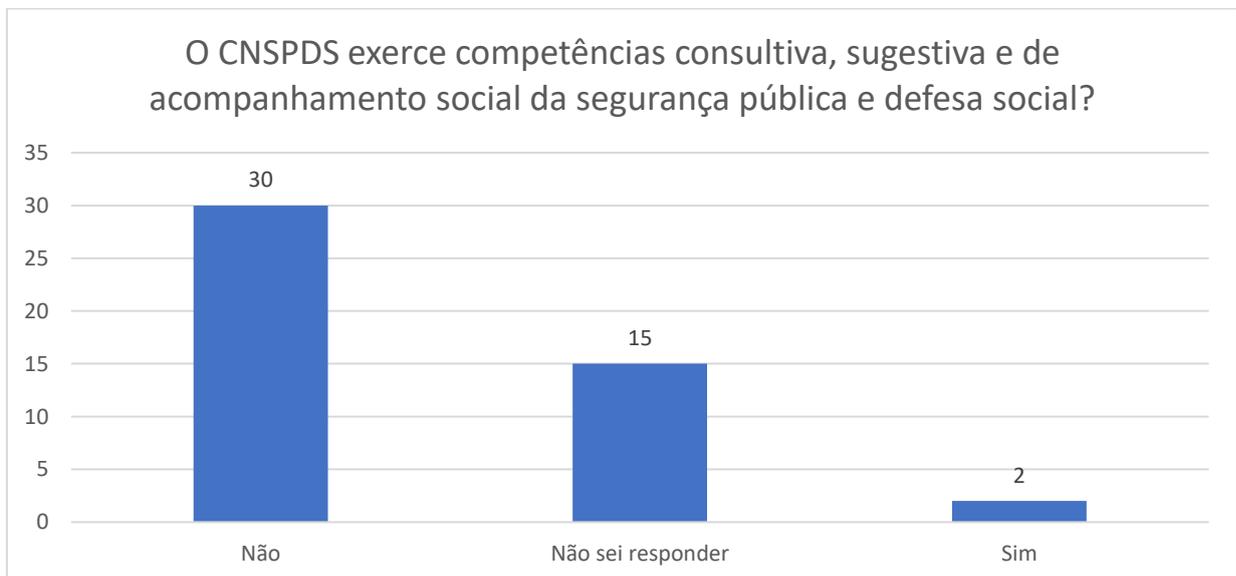
Gráfico 6: Clareza da PNSPDS para os entes federativos e para a população



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 7: Capacidade de coordenação do SUSP e gestão de recursos pelo MJSP

Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 8: Efetividade do CNSPDS no exercício das suas competências

Fonte: Elaborado pelo autor

No tocante ao recebimento de recursos destinados à segurança pública, apenas 25,5% dos respondentes informaram que seus órgãos ou entes federativos receberam recursos oriundos de transferências voluntárias do MSJP, ao passo que 61,7% dos entrevistados informaram terem recebido em seus órgãos ou entes federativos recursos originários de emendas parlamentares.

Numa análise rápida, essa desproporção entre a disponibilidade de recursos de emendas parlamentares e de transferências voluntárias pelo MJSP pode apontar no sentido de que a PNSPDS é, de fato, capitaneada pelo Poder Legislativo, no entanto, ao debruçarmo-nos sobre

outros dados coletados na pesquisa podemos perceber que o que falta não é disponibilidade de recursos pelo MJSP, mas sim organização, publicidade e efetividade na disponibilização, afinal, quando perguntados sobre a divulgação dos editais publicados pelo MJSP, apenas 8,5% disseram que os editais tiveram boa divulgação e prazos razoáveis, enquanto 36,1% apontaram ao menos um problema em relação a divulgação ou aos prazos dos editais publicados.

Na análise da efetividade das emendas parlamentares como instrumento de redução das distorções causadas pela gestão centralizada da PNSPDS, verificou-se um percentual de 42,6% de respondentes que apontaram de forma positiva neste sentido, ao passo que outros 42,5% dividiram-se entre as impressões de que as emendas parlamentares amplificam estas distorções e de que tal fato só ocorre por conta da falta de definição de critérios claros pelo MSJP para a alocação destes recursos.

Do questionário também foi possível obter sinalizações do que pode ser feito para melhorar a alocação de recursos para a área de segurança pública e a governança de todo o sistema, isso é perceptível quando 74,5% dos entrevistados manifestaram-se pela necessidade de o MJSP realizar consultas públicas entre os órgãos do SUSP para identificar os itens de maior necessidade e, a partir deste mapeamento, publicar editais que contemplem a alocação de tais itens.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui experiências bem sucedidas no tocante à implementação de políticas públicas utilizando-se de uma estrutura de coordenação federativa pautada pela centralidade da regulamentação e das diretrizes e desconcentração da execução, tal modelo já é aplicado atualmente no SUS e no SUAS, desta forma, demonstra-se que não é tarefa impossível a estruturação do SUSP em torno de uma figura central como o MSJP que estabelecerá as diretrizes e conduzirá os esforços para a consolidação da PNSPDS.

É necessário levar em consideração que o SUSP é relativamente recente, criado em 2018, e por esse motivo encontra-se em fase de consolidação e maturação das suas estruturas de funcionamento, governança e acompanhamento, o que não nos impede de identificar necessidades de melhorias nas suas estruturas e nas formas de alocação de recursos, neste sentido, é essencial destacarmos alguns aspectos importantes.

5.1. Panorama Complexo da Segurança Pública

A análise dos dados revelou um panorama complexo e multifacetado da segurança pública no Brasil. Os resultados variam significativamente entre as diferentes unidades da federação, demonstrando a necessidade de uma abordagem personalizada para enfrentar os desafios específicos de cada região e também a necessidade de fortalecimento da estrutura central de governança do SUSP, que ao mesmo tempo em que seja capaz de estabelecer diretrizes de âmbito nacional, tenha a sensibilidade de perceber as peculiaridades e dificuldades regionais, o que só será possível através da escuta dos gestores regionais e dos seus representantes, seja no CNSPDS ou no Congresso Nacional.

5.2. Vinculação entre Investimentos e Criminalidade

Observou-se uma vinculação positiva entre os investimentos em segurança e a redução da criminalidade em algumas regiões do país. No entanto, esse vínculo não é uniforme, destacando a importância de considerar outros fatores que influenciam a segurança pública, além dos investimentos financeiros, tais como as condições geográficas, a influência do crime organizado sobre determinadas regiões, as relações de equilíbrio das forças políticas e outros aspectos correlatos.

5.3.1. Exemplo de Vinculação Positiva: Caso de São Paulo

Em São Paulo, o aumento dos investimentos em policiamento ostensivo e preventivo, assim como o investimento em tecnologia e capacitação resultou numa redução expressiva nos números de crimes violentos intencionais, cabendo destacar que o estado alcançou a menor Taxa de MVI do país em 2022, acumulando uma redução de 8,4% do número absoluto de MVI entre 2019 e 2022. Essa redução pode ser atribuída a uma série de fatores, incluindo a maior presença policial nas ruas, a implementação de estratégias de policiamento mais eficazes e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas forças de segurança.

5.3.2. Desafios Enfrentados em Outras Regiões: Caso do Amapá

Por outro lado, no Amapá, apesar do aumento expressivo dos investimentos em segurança pública, sendo o 4º estado que mais recebeu emendas parlamentares no período de 2019 a 2022, ocupa a 1ª posição entre todas as unidades da federação com a maior taxa de MVI (50,6) e, não sendo suficiente, também ocupa a primeira posição, como o estado como o maior

gasto *per capita* em investimentos para a segurança pública, com um valor de R\$ 1.236,64 por pessoa em 2022, o que demonstra a baixa eficiência na aplicação dos recursos e a ineficácia das ações adotadas para a redução da criminalidade no estado..

5.3. Fatores que Influenciam a Eficiência da Alocação de Recursos

Diversos fatores influenciam a eficiência da alocação de recursos federais para a segurança pública, sendo um dos principais destes fatores a clareza das diretrizes estabelecidas pelo órgão central e a obrigatoriedade de alinhamento das diretrizes nos âmbitos regionais e locais. É importante considerar a necessidade de se estabelecer e consolidar uma estrutura que faça a gestão transparente e eficaz dos recursos investidos, que haja monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelas forças de segurança e que se estimule a integração entre as diferentes instituições como elementos essenciais para o sucesso das políticas de segurança, conforme exposto e detalhado a seguir:

5.3.1. Gestão Transparente e Eficiente

A forma como os recursos são geridos e aplicados pelos governos federal, estadual e municipal desempenha um papel fundamental na efetividade das ações de segurança pública. A transparência na aplicação dos recursos, a prestação de contas dos gestores públicos e a avaliação rigorosa da eficácia das políticas são elementos cruciais para garantir o bom uso dos recursos, neste sentido faz-se necessário o amadurecimento do CNSPDS como órgão com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, uma verdadeira instância de monitoramento da gestão.

5.3.2. Qualidade dos Serviços Prestados

A qualidade dos serviços prestados pelas forças de segurança também é um fator determinante para a redução da criminalidade. Investimentos em treinamento e capacitação contínuos dos profissionais, modernização dos equipamentos e infraestrutura, adoção de práticas policiais baseadas em evidências e investimento em inteligência policial são essenciais para combater o crime de forma eficaz. Tais diretrizes já encontram-se inseridas no PNSPDS, mas, para que o Susp funcione efetivamente de forma coordenada, faz-se necessário rever o lastro legal e normativo que estabelece a estrutura de coordenação do Susp, apresentando de

forma clara as obrigações de cada órgão e cada ente dentro dessa rede de cooperação, coordenação e prestação de serviços públicos.

5.3.3. Integração das Forças de Segurança

A integração entre as diferentes forças de segurança, tais como polícia civil, polícia militar, polícia federal e polícia rodoviária federal, é crucial para o combate à criminalidade organizada e para a produção de inteligência policial de qualidade. Mecanismos que promovem essa integração, como a criação de centros de inteligência regional, centros integrados de comando e controle e a realização de operações conjuntas, são fundamentais para fortalecer a segurança pública, assim como a centralização da tomada de decisão acerca política e diretrizes de segurança pública em cada ente federativo sob a égide de um órgão único, visando a coordenação de ações e não atuação isolada e descontextualizada.

5.4. Desafios da Governança e Recomendações para o Futuro

A fragilidade da governança da segurança pública pelo governo federal representa um desafio significativo que precisa ser enfrentado para melhorar a eficiência e eficácia das políticas de segurança no Brasil.

É necessário que o MJSP foque no fortalecimento do CNSPDS, para que, por meio dele, haja o fortalecimento do fórum de discussões e elaboração de diretrizes acordadas e consensuais entre os órgãos de gestão de segurança pública dos três níveis federativos, de modo que a PNSPDS seja um instrumento uníssono que direcione para o efetivo estabelecimento do Susp, a exemplo do que já ocorre em outros sistemas como o de saúde, de educação e de assistência social.

Cabe especial atenção para a formulação de mecanismos de coordenação federativa que promovam a equidade na distribuição de recursos e reduzam a incidência e a influência das emendas parlamentares sobre a alocação orçamentária para a segurança pública. A intenção não é restringir o uso do instrumento das emendas parlamentares, haja vista que, sem a incidência de distorções no seu direcionamento elas constituem uma ferramenta essencial para assegurar a amplitude do alcance da política e seus programas, no entanto, devem ser estabelecidos limites restritivos que qualifiquem e delimitem os eixos e ações da PNSPDS para alocação das emendas sem que isso represente a desestruturação da estratégia de governança do SUSP, garantindo portanto uma distribuição mais equitativa e transparente dos recursos federais, promovendo uma redução efetiva da criminalidade em todo o país.

REFERÊNCIAS

- Arretche M, & Schlegel R. (2014). Os estados nas federações. Tendências gerais e o caso brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Arretche, M., & Schlegel, S. (2014). Descentralização e coordenação federativa na política de segurança pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 48(6), 1431-1454.
- Arretche, M. (2020). *Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos*. Editora Unesp.
- Bichir, R., Simoni, S., Jr., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), e3510207.
- Boueri, R., Rocha, F., Rodopoulos, F. (2015) *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Secretaria do Tesouro Nacional.
- Brasil. (2018a). Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).
- Brasil. (2018b). Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para dispor sobre a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para os Estados e o Distrito Federal.
- Brasil. (2021). Decreto nº 10.822, de 29 de setembro de 2021. Regulamenta a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2023). *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Lui, L., & Sales, E. R. de. (2023). Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022). *Revista de Administração Pública*.
- Machado, J. A., & Palotti, P. L. D. M. (2015). Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88), 61-82.

- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023). Portal sobre transferências e parcerias da União. Disponível em: [<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/home/home.html>].
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2019). Portaria nº 631, de 6 de julho de 2019. Dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023). Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Disponível em: [<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>].
- Nunes, A. N., & Lima, D. V. de. (2023). Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil. *Revista de Administração Pública*.
- Oliveira, V. de, & Santos, F. (2019). *O Poder do Dinheiro: Política, Orçamento e Corrupção no Brasil*. Editora FGV.
- Rihoux, B., & Ragin, C. C. (Eds.). (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications.
- Soares, J. R. A. B. (2022). *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais (Dissertação de Mestrado)*. Universidade de Brasília.
- Soares, M. M., & Machado, J. A. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Enap.
- Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Enap.