

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Ianka Stephanie Romualdo Caetano Barros

UM ESTUDO DOS GASTOS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS
GERAIS NO PERÍODO DE 2004 A 2018

Belo Horizonte

2019

Ianka Stephanie Romualdo Caetano Barros

UM ESTUDO DOS GASTOS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS
GERAIS NO PERÍODO DE 2004 A 2018

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Dra. Carla Cristina Aguilár

Belo Horizonte

2019

B277e Barros, Ianka Stephanie Romualdo Caetano.
Um estudo dos gastos em segurança pública no estado de Minas Gerais no período de 2004 a 2018 [manuscrito] / Ianka Stephanie Romualdo Caetano Barros. – 2019.
[8], 86 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Carla Cristina Aguiar

Bibliografia: f. 81-86

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Despesa pública – Minas Gerais. 3. Políticas públicas. I. Aguiar, Carla Cristina. II. Título.

CDU 351.78:336.5(815.1)

RESUMO

Nos dias atuais, a Segurança Pública se apresenta como uma das principais funções de Estado, assim como em períodos anteriores da história. O Estado para cumprir com seu papel de provedor da Segurança Pública e garantir ordem e liberdade individual dos cidadãos, precisa promover políticas públicas com esses objetivos, o que resulta na necessidade de gastos públicos para a execução de sua função. No Brasil, a Segurança Pública é majoritariamente responsabilidade dos governos estaduais, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Por essa razão, os gastos públicos dos entes subnacionais para a área são bastante elevados. O Estado de Minas Gerais, se apresenta entre os Estados que mais gastam com Segurança Pública no país. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar como o gasto dessa função está estruturado no Estado mineiro e como tal gasto tem evoluído no período de 2004 a 2018. A pesquisa tem caráter descritivo, com foco quantitativo, para realizá-la foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais, e análise dos gastos declarados na função Segurança Pública pelo Estado de Minas Gerais por meio dos dados disponibilizados no Portal da Transparência de Minas Gerais. Os resultados da pesquisa mostram que os gastos para área são crescentes, principalmente, no que tange as despesas correntes, a partir de grande aumento do gasto com pessoal, o que comprova que a Segurança Pública é uma prioridade para o governo mineiro.

Palavras chave: Gastos Públicos. Segurança Pública. Política Pública.

ABSTRACT

Nowadays, Public Safety presents itself as one of the main functions of the State, as well as in previous periods of history. The state, to comply with its role as public safety provider and to ensure order and individual liberty for the citizens, needs to promote public policies with these objectives, which results in the need of public spending for the execution of its function. In Brazil, public safety is largely responsibility of the state governments, according to the Federal Constitution of 1988. Due to this reason, the public spending of subnational organs for the area is quite high. The state of Minas Gerais presents itself among the states that most spends with public security in the country. In this context, this study aims to analyze how the expense of this function is structured in the state and how this expenditure has evolved in the period of 2004-2018. The research has a descriptive character, with quantitative focus. To accomplish it, bibliographical and documentary research were made, along with the analysis of expenditures declared in the public security function by the state of Minas Gerais, through the data available in the transparency Portal of Minas Gerais. The results of the research show that the expenditures of the area are increasing, mainly in relation to current expenditures, such as personnel spending. Which proves that public safety is a priority for the government.

Keywords: Public Expenditures. Public Safety. Public Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação da função Segurança Pública nos Gastos Totais do Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018.	54
Tabela 2 - Taxa de crescimento anual dos gastos na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.	56
Tabela 3 - Participação das categorias econômicas na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.	60
Tabela 4 - Taxa de crescimento real, em relação ao ano anterior, dos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais por categoria econômica: 2004 a 2018*.	61
Tabela 5 - Participação dos grupos de despesa nas categorias econômicas da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.	63
Tabela 6 - Despesas da função Segurança Pública em Minas Gerais por grupo de despesa: 2004 a 2018*.	64
Tabela 7 - Taxa de crescimento anual dos grupos de despesa na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.	65
Tabela 8 - Participação das quatro maiores subfunções nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.	70
Tabela 9 - Despesas por órgão na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.	72
Tabela 10 – Participação, em %, dos órgãos nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.	76
Tabela A1 - Gastos por categoria econômica na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.	87
Tabela A2 - Gastos por subfunções na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.	88
Tabela A3 – Participação das subfunções nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesa dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	49
Gráfico 2 - Participação das cinco maiores funções no gasto total do Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018.....	53
Gráfico 3 - Despesas com função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018*	55
Gráfico 4 - Evolução da Despesa de Capital da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*	57
Gráfico 5 - Evolução das Despesas Correntes na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*	59
Gráfico 6 - Evolução dos gastos nas maiores subfunções da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*	68
Gráfico 7 - Evolução dos gastos dos maiores órgãos da Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*	75

LISTA DE SIGLAS

CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CF/88 – Constituição Federal
CICC – Centro Integrado de Controle e Comando
DETRAN – Departamento de Trânsito
FPE – Fundo Penitenciário Estadual
FSBP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
MOG – Ministério de Orçamento e Gestão
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PIB – Produto Interno Bruto
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
RCL – Receita Corrente Líquida
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEAP – Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública
SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUAPI – Subsecretaria de Estado de Administração Prisional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	PAPEL DO ESTADO.....	13
2.1	Federalismo	17
2.2	Política Pública de Segurança Pública.....	21
2.2.1	Política Pública	21
2.2.2	Segurança Pública.....	25
2.2.3	Segurança Pública no Brasil.....	26
2.3	Política de Segurança Pública em Minas Gerais	30
2.3.1	Arranjo institucional	31
2.3.2	Planejamento estratégico	32
3	METODOLOGIA	40
3.1	Classificação da Pesquisa	40
3.2	Classificação das Despesas Públicas.....	41
3.3	Base de dados	44
4	GASTO PÚBLICO.....	47
4.1	Gasto em Segurança Pública.....	48
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
5.1	Gastos na função Segurança Pública	52
5.2	Gastos por Categoria Econômica	57
5.2.1	Gastos por Grupo de Despesa.....	62
5.3	Gastos por Subfunção.....	67
5.4	Gastos por Órgão.....	71
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS.....	81
	APÊNDICE A: Tabelas de Gastos.....	87
	ANEXO A: Funções e subfunções de governo.....	92

1 INTRODUÇÃO

Segurança Pública é um conceito debatido mundialmente, ele se refere à uma série de processos e ações que tem como objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais e do exercício da cidadania. Tal conceito integra o Estado Democrático de Direito e atua como condição de liberdade humana, sendo essencial para a qualidade de vida da sociedade.

Dessa forma, a ideia de segurança existe desde os processos de formação das sociedades. A questão da violência e da criminalidade são objetos de preocupação dos cidadãos, visto que é algo que atinge a todos, de forma universal. Assim, segurança se traduz em um Estado em que o indivíduo não teme sofrer algum tipo de violência (ALVES, 2016; KANH, 2002).

Em relação à segurança, o Estado tem tido seu papel de atuação remodelado durante a história, visto que os pensamentos políticos, econômicos e sociais passam por grandes evoluções com o passar dos séculos. Neste sentido, houve períodos na história em que o papel do Estado é mais restrito e períodos em que a intervenção na vida dos indivíduos é mais ampla. Fazendo um resgate histórico das funções, percebe-se que a segurança pública aparece em destaque dentre as atribuições principais do Estado, o qual tem como objetivo atuar como garantidor da ordem pública e liberdade individual dos cidadãos, sendo esta função a questão central estudada nesse trabalho (SAPORI, 2007; SOUZA NETO, 2008; OLIVEIRA, 2009).

Com a formação dos Estados - Nação, o governo passa a considerar que a segurança dos cidadãos e a ordem pública são assuntos que excedem a atuação dos arranjos de defesa das fronteiras e manutenção da soberania externa, utilizados até então (FIGUEIREDO, 2014). Logo, o papel do Estado nessa esfera vai se modificando e se ampliando, e a Segurança Pública passa a ser apresentada como atribuição do governo no âmbito de sua função alocativa, sendo considerado assim, um bem público.

Na contemporaneidade, o Estado tem responsabilidade exclusiva de assegurar uma sociedade em que os indivíduos não se sintam vulneráveis uns aos outros. Sendo assim, a segurança pública é um direito fundamental de todos os cidadãos, o qual integra os Direitos Humanos, estabelecidos mundialmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Para que sejam assegurados direitos e deveres estabelecidos em lei, é necessário que exista a garantia da segurança

pública, de forma que seja possível estabelecer cidadania para todos de forma igualitária.

No Brasil, o Estado é organizado sob o modelo federalista, isso significa que os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) se aliam em um pacto federativo para a constituição de uma Nação descentralizada politicamente, com um governo central soberano e governos subnacionais dotados de autonomia de auto-organização. A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto a configuração do pacto federativo brasileiro, dividindo as responsabilidades do Estado entre os entes e delimitando a repartição de recursos necessários para a execução dessas funções (SOARES, 1997 OLIVEIRA, 2007; SOUZA, 2005).

As responsabilidades da função Segurança Pública no Brasil são definidas na Constituição Federal em seu Art. 144, destrinchando quais órgãos serão os responsáveis pelas ações da política pública e suas respectivas delimitações de atuação. Os Municípios não assumem obrigações diretas com esta política pública, a União se responsabiliza por assuntos de interesse nacional e os Estados são os responsáveis do provimento direto de segurança à sociedade.

Sendo assim, a Segurança Pública tem se tornado um tema crescente na agenda política nas duas últimas décadas. Cano (2006) e Saporì (2007) afirmam que em 1980 e 1990 houve um crescimento considerável da criminalidade violenta no país, o que impulsionou o tema segurança pública para entrada definitiva na agenda política desde então. Soares (2003) discute que isso se deve à um grave quadro de insegurança nacional justificado por altas taxas de criminalidade e intensidade das violências envolvidas; por parte da população permanecer à margem de direitos e serviços básicos do Estado Democrático de Direito; por haver uma penetração do crime nas instituições públicas; e por práticas policiais marcadas por estigmas de raça e classe social.

No Estado de Minas Gerais, a Segurança Pública se apresenta como prioridade para os programas de governo, há visível destaque para a área nos planejamentos estratégicos das ações do Estado, nos Planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDIs), a área aparece como objetivo principal em todos os planos a partir de 2004. Há também um consequente destaque em suas despesas, uma vez que o Estado, para cumprir com suas funções, deve dispor de determinado montante de recurso financeiro para executá-las (OLIVEIRA, 2009). A função Segurança Pública, no Estado de Minas Gerais, nos últimos anos vem

apresentando participações crescentes no gasto estadual e, desde 2014, é a política pública com o maior aporte de recursos. A função Segurança Pública, no Estado de Minas Gerais, nos últimos anos vem apresentando participações crescentes no gasto estadual e, desde 2014, é a política pública com o maior aporte de recursos.

Um estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), investigando o financiamento da Segurança Pública no país de 2002 a 2017, demonstra que todos os níveis de governo apresentaram crescimento de gastos, com a área, os municípios com 258%, os Estados com 64% e a União com 105%. Os Estados representaram aproximadamente 80% dos gastos totais do período pesquisado. O estudo destacou ainda que entre as unidades da federação, no período de 2002 a 2017, o maior gasto estava concentrado nos Estados da região sudeste. Minas Gerais sendo o terceiro com maior participação, atrás do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, juntos esses três Estados representam aproximadamente 48% dos gastos totais, o que pode ser julgado coerente analisando a representatividade no total de receitas desses Estados e o tamanho de seu efetivo policial (FBSP, 2019).

Diante do contexto apresentado sobre a promoção da Segurança Pública ser um dos papéis do Estado, pelo qual será necessário gasto público principalmente por parte da esfera de governo estadual, que são os maiores responsáveis por essa política no desenho do pacto federativo, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Como se apresenta no Estado de Minas Gerais, a composição e evolução dos gastos na função Segurança Pública no período de 2004 a 2018?

Para responder à pergunta norteadora do trabalho, que tem o período definido pela disponibilidade de dados, traçou-se o objetivo geral de analisar como o gasto na função Segurança Pública está estruturado no Estado de Minas Gerais e como se deu sua evolução no período de 2004 a 2018. A partir do objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos: a) discutir o papel do Estado enquanto provedor da Segurança Pública, o federalismo, e a temática da segurança pública; b) apresentar os pontos prioritários definidos pela política de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais para o período analisado; c) analisar a evolução e a composição dos gastos no período, evidenciando a participação dos tipos de despesas no gasto. O presente trabalho não tem o intuito de discutir a eficiência do gasto em Segurança Pública para o Estado de Minas Gerais, mas sim se debruçar

sobre os aspectos de composição e evolução dessas despesas, com o intuito de compreender como o governo mineiro executa os gastos dessa política.

Para cumprir os objetivos do trabalho, este está estruturado em seis sessões, sendo esta introdução a primeira delas. A segunda seção discute o papel do Estado enquanto provedor da Segurança Pública, o federalismo na repartição de responsabilidades entre as esferas de governo e também a política pública de segurança pública. A terceira seção compreende a metodologia utilizada para desenvolver a presente pesquisa, na qual foi destacada o tipo de pesquisa e suas características, ademais das formas de coletas dos dados e dos critérios escolhidos para a análise. Além disso, é apresentada uma discussão sobre as possíveis classificações dos gastos. A quarta seção faz uma discussão sobre o gasto público, incluindo um panorama geral dos gastos na função segurança pública efetuados pelas esferas governamentais no período recente. A quinta seção apresenta a análise de dados, divididas em quatro subseções que compreendem os quatro critérios utilizados. E por fim, na sexta seção, são feitas as considerações finais, com uma reflexão feita por meio da análise dos resultados.

2 PAPEL DO ESTADO

O papel que o Estado exerce na sociedade se modifica ao longo da história de acordo com as teorias econômicas e políticas hegemônicas da época em que está inserido. Para compreender as funções atribuídas ao Estado Contemporâneo e como a Segurança Pública se inclui dentro destas, faz-se necessária uma breve retrospectiva da evolução do papel do Estado na história, com enfoque na manutenção da ordem e segurança.

O papel do Estado na sociedade é marcado por momentos em que há uma maior intervenção do governo na vida dos cidadãos e momentos em que o Estado restringe mais suas atividades (Oliveira, 2009). No âmbito da segurança pública, o papel do Estado foi se expandindo ao longo da história, anteriormente a formação dos Estados – Nação, o governo tinha suas funções voltadas para a defesa das fronteiras e para à manutenção da soberania contra ataques externos, com o intuito de consolidar sua nova forma de organização, há o início do rompimento dessa ideia (FIGUEIREDO, 2014).

Mais tarde com a ascensão do pensamento da economia clássica, no período denominado por Oliveira (2009), capitalismo concorrencial, que tem como marco inicial e principal a obra “A Riqueza das Nações” de Adam Smith, o papel do Estado no âmbito da segurança pública sofre mudanças significativas, assim como o papel do Estado na economia. Para Smith (*apud* Oliveira, 2009) haveria uma “mão invisível” do mercado capaz de promover a melhor alocação de recursos na economia e de conduzi-la para um ponto de equilíbrio, desde que assegurada a liberdade do comércio (a concorrência) e o mercado não fosse influenciado por fatores externos (Estado).

Adam Smith divide a atuação do Estado em três campos, como apresentado por Figueirêdo (1997, p.9):

O primeiro dever do soberano é o de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes" (SMITH, 1776, p. 689); o segundo dever do soberano é o de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros da mesma, ou o dever de estabelecer uma administração judicial rigorosa" (SMITH, 1776, p. 708); o terceiro é " O de criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um

pequeno número de indivíduos as crie e mantenha."(SMITH, 1776, p. 723).

Os três deveres do Estado para Adam Smith, podem ser relacionados com a segurança. O primeiro diz respeito à defesa de fronteiras e ataques externos; o segundo diz respeito à segurança deixar de “ser um aspecto privado da vida dos cidadãos, se tornando questão pública a demandar posicionamento firme e organizado das instâncias governativas” (FIGUEIREDO, 2014, p.36); e o terceiro é a provisão de bens públicos e como exposto anteriormente, a segurança pública é classificada como tal.

O denominado terceiro dever do “soberano” (Estado) é entendido contemporaneamente como bens públicos, que são providos por meio da função alocativa do Estado. O que caracteriza os bens públicos são suas características de consumo indivisível, “não rival” e “não-exclusivo”, significando que o consumo do bem por um indivíduo não afetará o consumo de outro indivíduo e toda os indivíduos da sociedade tem acesso a esse bem sem restrições. Alguns exemplos de bens públicos são iluminação pública, defesa nacional e segurança pública (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

Em síntese, o período entre o final do século do XVIII e o início do século XIX, que abrange a hegemonia de pensamentos econômicos expostos, demonstram o período em que, para Batitucci (2010):

[...] os Estados-Nação em formação passaram a considerar que a segurança dos cidadãos e a ordem pública extrapolavam os arranjos de defesa das fronteiras e manutenção da soberania contra ataques externos, a segurança pública se torna política a ser desenvolvida pelo Estado, compreendendo a regulação preventiva e ostensiva da vida em comunidade, a tipificação de delitos, a persecução, o julgamento e a punição de infratores. O Estado reivindica, a partir de então, o monopólio do uso legítimo da força, repudiando e afastando a resolução privada dos conflitos sociais – mecanismo vigente até aquele momento (*apud* FIGUEIREDO, 2014, p.36).

Em consonância com o período de hegemonia do pensamento econômico clássico e liberalismo, no campo da política destacavam-se Locke, Hobbes e Rousseau, com teorias que contribuem para justificar o Estado. Oliveira, Tonelli e Pereira (2013) apresentam em seu trabalho os principais pontos da teoria contratualista destes autores do Iluminismo, relacionando-os com o papel de promoção de Segurança Pública do Estado.

Em sua obra “Leviatã”, Hobbes discute que o ser humano é egoísta em seu Estado de natureza e para atingir seus objetivos poderia utilizar de meios violentos, sendo assim, o Estado seria a resposta para a vida em sociedade, pois somente ele seria capaz de fazer cumprir a Lei Natural, estando acima do interesse particular dos indivíduos e garantindo a paz civil. Para Rousseau, sem a presença do Estado e criação de leis não seria possível o ser humano sobreviver, uma vez que seria impossível construir uma justiça universal originada somente da razão do individual. John Locke possui argumentos na mesma linha de pensamento, afirmando que só um poder soberano limitado seria capaz de garantir que a liberdade individual do ser humano fosse respeitada (OLIVEIRA, TONELLI e PEREIRA, 2013).

O liberalismo, que pregava que as funções do Estado deveriam ser restritas em “guardião do sistema, o qual se restringia ao cumprimento das tarefas de mantenedor da ordem e da segurança do país, oferecendo e fornecendo serviços de defesa, justiça, diplomacia e algumas poucas obras públicas” (OLIVEIRA, 2009, p.26), logo encontra indícios de que sua hegemonia teórica será insustentável com a crise fiscal financeira instalada em 1930.

No fim do século XIX, a monopolização crescente do capital traz novas necessidades de intervenção do Estado, para garantir o mercado externo e solucionar conflitos internos que surgem com a ascensão de oligopólios que conseguem impor seus preços e assegurar grande fatia do mercado. O Estado então passa a ter um papel de regulador entre as classes, com políticas econômicas, após a crise de 1929 é hegemonia no pensamento econômico um Estado interventor e Keynes traz uma grande contribuição (OLIVEIRA, 2009).

Oliveira (2009) explicita que com as teorias de Keynes, o Estado passa a ter, além da função alocativa (provisão de bens públicos), mais duas principais funções: a função distributiva que diz respeito a garantia de uma estrutura de distribuição de renda mais justa, o Estado passa a prover bens semipúblicos, que apresentam as mesmas características que os bens privados do princípio de exclusão e consumo rival, o caso de serviços de saúde e educação; e a função estabilizadora que possibilita que o Estado intervenha com políticas orientadas para a estabilização de inflação e taxas de desemprego, evitando que as flutuações do sistema capitalista pudessem gerar grandes crises econômicas.

Com a abertura da participação direta do Estado em novas funções (distributivas e estabilizadoras), pode-se discutir um outro aspecto da segurança

pública, que vai além dos órgãos e políticas deste campo, que é um dos eixos das políticas de segurança pública, a prevenção da criminalidade, ponto que será tratado com maior detalhamento nas seções posteriores. Sapori (2007) e Cano (2006) apresentam discussões sobre como criminalidade é também influenciada por fatores como a desigualdade de renda e a falta de acesso à serviços públicos, e para a prevenção desta combater tais fatores seria essencial. Assim, as funções distributiva e estabilizadora do Estado possuem ações primordiais para que o governo consiga desempenhar, também, seu papel na promoção da Segurança Pública.

Com a profunda crise nos anos 1970, teorias contrárias ao papel do Estado interventor de Keynes vão ganhando força, principalmente com o avanço da Terceira Revolução Industrial e processo de globalização. As teorias contemporâneas que dissertam sobre o papel do Estado se baseiam no ideal de uma atuação eficiente do Estado no mercado e na sociedade, mas com a presença das funções alocativa, distributiva e estabilizadora (OLIVEIRA, 2009).

Dessa forma, na contemporaneidade, o Estado tem tido seu papel redefinido no âmbito da organização social. Na segurança pública, os aparatos de controle sobre os cidadãos foram ampliados pelo governo, o que resultou na criação do Estado Penal. O Estado Penal foi desenvolvido, em um contexto globalizado, com um objetivo de reprimir atos criminais por meio da institucionalização de processos de criminalização, a partir da amplificação da intervenção do aparelho policial e judiciário (Carvalho e Silva, 2011).

Para Passeti (2013), é na esfera do Estado Neoliberal que surge o Estado Penal, por meio de ações fortalecedoras do controle dos processos de marginalização econômica e social. Wacquant (2001, *apud* Passeti 2013) argumenta que no Estado Neoliberal há a deterioração das relações sociais de produção e a precarização das formas de trabalho, assim há ascensão do 'Estado Penal', pois concomitantemente há um contingenciamento aos mecanismos de assistência social e um processo de fortalecimento da penalização como forma de assegurar a manutenção das relações de poder.

Nota-se que ao longo da história, desde a concepção do Estado como é entendido atualmente, palavras como ordem, segurança e defesa estão presentes na delimitação de seu papel na sociedade, que veio se modificando conforme a evolução dos pensamentos econômicos, políticos e sociais. O aparecimento destas palavras em todos os períodos corrobora para o entendimento de que a Segurança

Pública sempre foi uma das funções do Estado. Outro ponto a se destacar é que o papel econômico e social do Estado se modifica ao longo da história e como discutido, um influencia o outro, então o papel do Estado Contemporâneo enquanto provedor da Segurança Pública se apresenta de diferentes maneiras para distintos contextos econômicos e sociais.

O Brasil organiza o Estado de maneira federativa, assim, para entender como o governo executa essa função atualmente, na próxima seção será apresentado o desenho do pacto federativo do país, para investigarmos como as responsabilidades e atribuições dessa política pública são repartidas entre os entes subnacionais.

2.1 Federalismo

O federalismo é uma das formas de organização do Estado. Para Watts (1996, *apud* FAVERET, 2002) o sistema político federativo é caracterizado pela existência de mais de uma fonte de autoridade. Ao contrário dos Estados Unitários onde há somente uma fonte de autoridade, a Federação conta com dois ou mais níveis de governo que irão se organizar de forma a compartilhar regras e ao mesmo tempo ter alguma auto-regulação regional.

Ainda sobre a discussão de conceituação do federalismo, para Elazar (1987, p.5) o federalismo é uma característica que está relacionada "... à necessidade das pessoas e das unidades políticas de se unirem para atingirem objetivos comuns e ainda assim se manterem separadas para preservar suas respectivas integridades" (*apud* FAVERET, 2002, p.32).

O Estado em que o modelo de federalismo é adotado é chamado de Federação. Oliveira (2007) define federação em:

[...] expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana - o Governo Central -, mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada uma dessas unidades. O que significa que as unidades federadas abririam mão de parte de sua soberania para a construção desse equilíbrio necessário, embora conflitivo, para a consolidação da Nação, mas mantendo sua autonomia no tocante à definição de seu ordenamento constitucional, do exercício de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e também da competência residual, que lhes asseguraria, através da garantia de competências tributárias próprias, a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas

funções e para o atendimento das demandas de sua comunidade (OLIVEIRA, 2007, p.7).

Nas definições de federalismo apresentadas anteriormente fica claro a presença de duas características principais em um Estado organizado de forma federativa: a descentralização política e a autonomia entre os entes. A descentralização política está relacionada a transferência de poder decisório para os entes subnacionais e as transferências de atribuições que antes eram centralizadas em uma única fonte de autoridade (OLIVEIRA, 2007).

Em uma federação, os entes subnacionais, ou também chamados entes federados, são dotados de uma autonomia que pode ser dividida em três eixos: 1) A autonomia política que é caracterizada pela existência de órgãos governamentais próprios e existência de competências privativas; 2) A autonomia administrativa que compreende o poder de auto-organização, de maneira que seja possível estabelecer os meios utilizados para cumprir com as responsabilidades estabelecidas para cada ente; e 3) A autonomia financeira que possibilita os entes a disporem de recursos próprios e constitucionalmente assegurados para cumprimento de suas funções (CONTI, 2001).

Além das características já mencionadas de autonomia, descentralização política e existência de no mínimo dois níveis de governo, Conti (2004) elenca que uma Federação possui, também, as seguintes características: indissolubilidade, possibilidade de intervenção, repartição de receitas tributárias, Tribunal Constitucional, território próprio e, conjunto de cidadãos próprios.

Oliveira (2007) expõe o papel crucial da Constituição para a discussão de federalismo, pois é nela a descrição do escopo do pacto federativo feito pelos entes subnacionais ao constituírem uma federação, aspectos como a organização dos poderes, processo eleitoral, relações intergovernamentais, repartição das responsabilidades e competências para tributar.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o que dita as regras do pacto federativo brasileiro entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A promulgação da referida Constituição acontece em uma época de redemocratização do país e explicita a tentativa de maior descentralização na execução de políticas públicas, tornando o município um ente federado. Em relação ao desenho institucional do modelo federativo no país, a CF/88 avança em alguns pontos: maior provisão de recursos para os entes subnacionais; ampliação dos modos de controle

sobre as esferas governamentais; e universalização de alguns direitos sociais (SOUZA, 2005).

O texto da Constituição dispõe sobre a repartição constitucional de competências: competência exclusiva, onde a matéria é de responsabilidade somente de um ente federado; competência comum, admitindo-se a atuação conjunta de mais de um ente federado; e competência concorrente, quando há possibilidade de atuação conjunta com primazia da União quanto às normas gerais, de acordo com o art. 24 da CF/88 (SILVA *apud* CARVALHO FILHO, 2013).

No Art. 22 da Constituição são apresentadas as competências privativas da União, que incluem legislar sobre transporte e trânsito, sistema monetário, emigração e imigração, seguridade social, entre outras. Já no Art. 23 são apresentadas as competências comuns entre os três entes federados, dentre as quais podemos destacar as políticas públicas de saúde, educação, preservação ambiental, cultura, ciência, tecnologia e inovação. No tocante das competências concorrentes, o Art. 23 traz as temáticas em que os entes federativos podem legislar concorrentemente, com destaque para proteção à infância e à juventude, previdência social, proteção e defesa da saúde (BRASIL, 1988).

Como exposto por Souza (2005), o aumento nos repasses financeiros pela União aos entes federados tenta ir de encontro ao aumento de suas responsabilidades. Nesse sentido, Conti (2001) deixa claro que as transferências intergovernamentais, a competência tributária e as fontes de receitas atribuídas aos entes federados pela Constituição são fator determinante para o sucesso do modelo federalista, pois os recursos são fundamentais para o cumprimento de suas competências e autonomia.

A CF/88 traz em seu texto a competência tributária de cada ente federado, sendo os artigos 153 e 154 sobre os impostos arrecadados pela União, o artigo 155 sobre os impostos arrecadados pelos Estados e Distrito Federal e, o artigo 156 sobre a competência tributária dos Municípios. Em seguida, é apresentada uma seção a respeito da repartição das receitas tributárias, nos artigos de 157 a 162. Chega-se a conclusão que a União, ainda que tenha havido um aumento nos repasses financeiros aos outros entes, mantém para si a maior parte dos tributos.

Sobre a discussão de financiamento, é importante ressaltar que algumas das competências concorrentes, como é o caso da política de saúde e política de

educação, têm seu gasto vinculado às receitas correntes líquidas (RCL)¹ de cada ente federado, dispostos nos artigos 212 para a educação e artigo 198 para a saúde.

A política de Segurança Pública não é citada diretamente nos artigos mencionados anteriormente que categorizam as competências, nem apresentam recursos vinculados à sua execução com as políticas de educação e saúde, mas a Constituição Federal resguarda um capítulo para o tema, definindo os órgãos responsáveis:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

A polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal são órgãos organizados e mantidos pela União. A polícia federal é responsável pela apuração de delitos contra a ordem política e social ou em casos que envolvam bens, serviços e interesses da União, bem como infrações com repercussão interestadual ou internacional. Também detém a função de polícia judiciária, polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras e responsabilidade de prevenir o tráfico ilícito de entorpecentes. A polícia rodoviária federal tem a função de patrulhamento das rodovias federais e a polícia ferroviária federal tem a competência de patrulhamento das ferrovias federais (BRASIL, 1988).

Os outros três órgãos restantes, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares são subordinados aos governos estaduais. As polícias civis exercem as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais. As polícias militares exercem as funções de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. Os corpos de bombeiros militares têm a responsabilidade pelas ações de

¹ Receita corrente líquida é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e, transferências correntes, deduzidos dos valores das transferências legais e constitucionais (BRASIL, 2000).

defesa civil. Os municípios podem constituir guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações (BRASIL, 1988).

Observa-se então que as maiores funções na área de segurança pública são de responsabilidade do governo estadual. A União exerce o papel de defesa de assuntos nacionais, o Município se encarrega da proteção de seus bens, serviços e instalações e o Estado desempenha as ações de preservação da ordem pública. Mesmo que não deixe explícito, podemos considerar então a Segurança Pública como uma competência concorrente, uma vez que os três entes têm responsabilizações nessa temática. Entretanto, a inexistência de regulamentação para as funções e relacionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública resulta em ações diferentes para solução de problemas parecidos, ocasionando também a falta de um movimento coordenado dos entes federados para uma política nacional de segurança pública (PERES *et al.*, 2014).

Tendo em vista que os Estados são os maiores responsáveis pela promoção da política pública de Segurança Pública na sociedade, a próxima seção discute como a temática de segurança se apresenta como política pública.

2.2 Política Pública de Segurança Pública

2.2.1 Política Pública

Para alcançar seus objetivos e cumprir seu papel nas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, um dos mecanismos utilizados pelo Estado para traçar suas estratégias é a formulação e implementação de políticas públicas. Souza (2006) defende, em relação ao papel do Estado, que:

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). (SOUZA, 2006, p.27).

Em busca da definição da expressão “políticas públicas”, diversos autores visam sua conceituação. Souza (2006) faz essa discussão, apresentando o ponto de vista de alguns autores: Mead (1995) define política pública como um campo da política que analisa o governo da perspectiva de questões públicas; Lynn (1980) e Peters (1986) defendem a expressão como o governo executando um conjunto de

ações com o objetivo de promover resultados específicos na vida dos cidadãos; Dye (1984) define objetivamente política pública como a escolha do governo sobre o que irá fazer ou não; Laswell (1936/1958), têm a definição mais conhecida, cuja análise das decisões do governo implicam nas repostas das perguntas: quem ganha o quê, por quê e qual mudança provoca? (*apud* SOUZA, 2006).

Algumas outras definições destacam as políticas públicas como método de resolução dos problemas apresentados ao Estado, que têm a responsabilidade de solucioná-los. Para Souza (2006), essas definições perdem um ponto principal da natureza das políticas públicas, que é a discussão de ideias e interesses (do governo e dos cidadãos), e também não discutem as possibilidades de cooperação entre os governos e outros grupos e instituições sociais. Celina Souza traz uma definição resumindo os autores citados e abordando todos os seus aspectos:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente) (SOUZA, 2006, p.26).

O conceito de política pública também é discutido por Rua (1997), definindo a expressão como um *output* da atividade política. Entende-se como política, para esse conceito, o conjunto de todos os mecanismos, formais e informais, que manifestam as relações de poder que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos – função alocativa do Estado.

Explicitado o conceito de política pública e como a mesma está diretamente relacionada ao papel que o Estado exerce na sociedade, é importante entender o processo pelo qual uma política pública passa para a sua concretização. O ciclo de desenvolvimento de uma política pública é retratado por diversos autores, como Souza (2006), Saraiva (2007), Rua (1997) e Frey (2000), de modo que se diferenciam apenas gradualmente, as principais etapas presentes em todos eles são três: formulação, implementação e avaliação.

Saraiva (2007) apresenta uma divisão de fases mais detalhadas: 1) inclusão na agenda, com o mesmo sentido da formação de agenda, diz respeito ao processo em que um fato social se torna um problema público e se transforma em foco de debate político; 2) elaboração momento em que há a delimitação do problema, o levantamento de possíveis soluções e mensuração dos custos

benefícios para estabelecer prioridades; 3) a formulação é constituída pelo processo de decisão sobre a alternativa mais viável, bem como a definição de seus objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro; 4) a implementação é a etapa em que há a elaboração dos programas, planos, projetos, e organização dos recursos humanos, financeiros, administrativos e materiais para a sua realização; 5) a execução é o estágio em que a política se realiza por meio do conjunto de ações estabelecidas na etapa anterior; 6) o acompanhamento, um ponto muito importante atrelado ao processo anterior, para a supervisão da execução das ações, com o intuito de viabilizar eventuais correções no processo de execução a fim de alcançar os objetivos; 7) a avaliação refere-se a fase em que há a análise e mensuração dos efeitos produzidos pela política pública.

Um pouco diferente são as subdivisões feitas por Souza (2006) e por Frey (2000). A primeira autora distingue as etapas como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Já o segundo autor define os estágios em: percepção e definição de problemas, 'agenda-setting', elaboração de programas e decisão, implementação e, avaliação. A principal diferença entre os dois autores e Saraiva (2007) está na fase de implementação que para Frey e Souza são a execução das ações e alternativas escolhidas nos estágios anteriores para causar impacto no problema social.

No ciclo de políticas públicas é interessante para o presente trabalho dar destaque ao processo de definição de problemas e formação de agenda. Na literatura o problema é considerado como uma oportunidade de melhora por meio da ação do poder público, uma vez que a questão seja suficientemente relevante para ser considerado um tema na agenda política (SUBIRATS, 2007).

Para que um problema seja transformado em um "problema público" – faça parte do programa de atuação do Estado, Subirats (2007) explica que existem diversos fatores que contribuem na decisão de prioridades do poder público²:

² a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de "crisis" y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

- a) Se o tópico ou questão atingiu proporções de “crises” e, por tanto, não pode continuar sendo ignorado. Uma leitura detalhada de muitos preâmbulos de leis poderia reafirmar o exposto. Outra possibilidade é que se o tema apresenta possibilidades claras de agravamento no futuro, com isso se pretende antecipar a situação de crise previsível (por exemplo, resíduos nucleares).
- b) Quando adquiriu características peculiares ou significativas que o diferenciam de um problema mais geral (por exemplo, o tópico da chuva ácida emergiu com características únicas do problema mais global da poluição atmosférica).
- c) Quando a questão causa uma situação emocional séria que atrai a atenção da mídia (exemplos como a talidomida na gravidez, óleo de colza, etc.).
- d) Quando um tópico adquire importância global quando, no início, teve dimensões e efeitos muito limitados (o aumento generalizado dos impostos locais obriga à intervenção central).
- e) Questões que desencadeiam questões relacionadas à “legitimidade” ou “poder” e que, portanto, afetam o núcleo sensível do poder público, arrastando uma grande carga simbólica (salários oficiais, impostos, ...).
- f) Questões que alcançam grande notoriedade pública ao se conectarem com tendências ou valores mais modernos (reabilitação de centros urbanos antigos, design urbano...) (SUBIRATS, 2007, p.205-06, tradução nossa).

Pode-se afirmar, então, que todo o processo de definição de problemas como problemas públicos e da solução implementada pelo Estado, em grande parte, irá depender do número de pessoas afetadas, o grau de interesse destes e seu tipo de organização (SOUZA, 2006; SUBIRATS, 2007).

Observando o caso da segurança pública atualmente, percebe-se que essa é uma questão recorrente na pauta da agenda política no Brasil e no mundo.

-
- b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la polución atmosférica).
- c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).
- d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando ‘en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).
- e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos,...).
- f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda (rehabilitación cascos antiguos, diseño urbano,...). (SUBIRATS, 2007, p.205-06).

Presente como um dos principais papéis do Estado, isso faz com que a definição de problemas públicos relacionados à Segurança ganhe um destaque em sua concepção. No Brasil, em 1980 e 1990 houve um crescimento considerável da criminalidade violenta no país, o que impulsionou o tema segurança pública para entrada definitiva na agenda política desde então (CANO, 2006; SAPORI, 2007).

2.2.2 Segurança Pública

A segurança pública é um tema de muito interesse para a sociedade e para os governos. A fim de compreender como são delimitadas as políticas públicas sobre esse tema, é preciso, primeiramente, compreender o seu conceito e como tem sido sua incorporação ao ordenamento jurídico e institucional brasileiro.

A ideia de segurança existe desde os processos de formação das sociedades. A questão da violência e da criminalidade são objetos de preocupação dos cidadãos, visto que é algo que atinge a todos, de forma universal. Assim, segurança se traduz em “um Estado, qualidade ou condição de quem ou do que está livre de perigos, incertezas, assegurado de danos e riscos eventuais; situação em que nada há a temer” (ALVES, 2016, p.1384). Contemporaneamente, a segurança é questão de Estado, ou seja, cabe ao governo assegurar uma sociedade em que os indivíduos não se sintam vulneráveis uns aos outros.

Dessa forma, a segurança pública é um direito fundamental a todos os cidadãos, esse integra os Direitos Humanos, estabelecidos mundialmente, pela Organização das Nações Unidas (ONU). A Segurança pública pretende proporcionar proteção e defesa aos indivíduos em um Estado Democrático, o qual é um sistema institucional em que deve ser respeitado o que está estabelecido nas normas jurídicas (CORREA, 2017).

Para que sejam assegurados direitos e deveres estabelecidos em lei, é necessário que exista a garantia da segurança pública, de forma que seja possível estabelecer cidadania para todos de forma igualitária. Dessa forma, para Carvalho e Silva (2011) a segurança pública é considerada necessária para que as estruturas estatais e demais organizações da sociedade consigam funcionar.

Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de

garantir a segurança individual e coletiva (CARVALHO, SILVA, 2011, p.60).

Apesar disso, muitas vezes, o conceito de Segurança Pública se confunde com o problema da criminalidade, mas deve ser compreendido como um objeto amplo, que abrange diversos aspectos da vida em sociedade, como expõe Kanh (2002):

Não se trata apenas de reduzir a criminalidade, mas também de reduzir insegurança, inclusive subjetiva, que tanto preocupa a população. Para isto, além do crime, é preciso focar também nas pequenas contravenções, nas incivildades do cotidiano, no modo como as agências governamentais ligadas à justiça e a criminalidade tratam com a população (KANH, 2002, p. 5).

Isso quer dizer que o Estado, cumprindo seu papel enquanto garantidor da ordem pública deveria enxergar a Segurança Pública como uma questão que precisa ser pensada com ações voltadas não somente para soluções imediatistas, mas também ações de prevenção, que contribuiriam para que o cidadão se sentisse mais seguro.

2.2.3 Segurança Pública no Brasil

No Brasil, a Segurança Pública, é garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu art.144. Para que o governo cumpra com seu papel de provedor de Segurança Pública, pode ser observado um aumento em investimentos nos setores relacionados ao cumprimento da lei, como tribunais ou presídios, devido à pressão contínua que sofre da sociedade, entretanto essas soluções instantâneas não garantem uma verdadeira segurança, visto que, estar seguro não significa ter o risco de se tornar vítima reduzido, e sim não ter medo de sofrer violência (KANH, 2002).

A discussão sobre políticas de Segurança Pública após a redemocratização no Brasil apresenta duas faces que se enfrentam para a definição de seu conceito: a primeira está ligada a ideia de *combate*, enquanto a segunda está ligada a ideia de prestação de serviço público. A noção de *combate* se baseia na missão institucional da polícia de “combater” os indivíduos que transgridem as leis estabelecidas, com um viés enraizado pelo regime militar de que em situação de “guerra” atitudes excepcionais se justificariam para manter a ordem pública, as favelas seriam ambientes hostis em que a polícia precisa penetrar utilizando do seu “poder militar” (SOUZA NETO, 2008). A noção de segurança como um serviço público é o oposto da ideia apresentada anteriormente, o indivíduo é visto como

cidadão e beneficiário da materialização deste papel do Estado, assim Souza Neto expõe que:

A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como "domicílios invioláveis"; respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais (SOUZA NETO, 2008, p.6).

Barreira (2004) corrobora para a visão apresentada por SOUZA NETO (2008), disserta sobre os desafios de se atingir uma política de Segurança Pública que atenda os princípios do Estado de Direito explícitos na Constituição Federal de 1988. O autor cita Adorno (2000, p.132) para destacar a complexidade do processo de transição da essência da política de segurança pública no Brasil: "não se pode desprezar o peso do autoritarismo social e das heranças deixadas pelos regimes autoritários nas agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública".

Freire (2009) apresenta em seu trabalho um paradigma da segurança pública no Brasil, dividindo-a em três momentos: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã. Estas são observadas em diferentes períodos da história, a primeira é vigente durante o regime militar, a segunda surge com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e por fim, a terceira passa a se ampliar em toda América Latina a partir de meados dos anos 2000. O conceito de Segurança Nacional diz respeito a política adotada no período de regime militar (1964-1985), priorizando a defesa do Estado, ordem pública e social, rompendo com o princípio de que o poder emana do povo e seria exercido em seu nome. A política de segurança deste período estava fundamentada no uso de forças sem medidas para preservar a ordem pública justificada na lógica de primazia do interesse nacional definido pela elite no poder.

O segundo momento, chamado pela autora de Segurança Pública, a política de segurança passa a ser de responsabilidade de todos, definindo órgãos federais e estaduais como detentores da função, a constituição reserva às Forças Armadas a responsabilidade da manutenção da segurança nacional entendida como defesa a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território. Já o terceiro momento, Segurança Cidadã, é baseado em uma política com atuação conjunta nos

aspectos de controle e prevenção, uma vez que a natureza da violência é multicausal, assim é essencial que as ações envolvam as diversas instituições públicas e a sociedade civil (FREIRE, 2009).

A prioridade dos governos em relação a política de Segurança Pública, se justifica por um painel de insegurança nacional crítico. Soares (2003), afirma que há três principais razões para se explicar o quadro grave em que a segurança pública está inserida: o primeiro diz respeito às altas taxas de criminalidade e intensidade das violências envolvidas; o segundo está relacionado a parte da sociedade que permanece à margem de direitos e serviços primários do Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e até mesmo o direito de ir e vir; o último aspecto é a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas.

Ilustrando o quadro crítico explicitado por Soares (2003), o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2016, traz números alarmantes: o Brasil de 2011 a 2015 registrou um número de mortes violentas superiores aos registrados na Guerra da Síria no mesmo período. Em 2015, foram registradas no país 58.467 mortes violentas (vítimas de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais). Neste mesmo ano, o número de estupros teve uma redução de 10% em relação ao ano anterior, mas ainda assim foram registrados 45.460 casos, o que significa uma média de 125 estupros por dia. Entre 2014 e 2015 mais de um milhão de carros foram roubados ou furtados (FBSP, 2016).

Em estudo posterior, Soares (2006) escreve sobre como reduzir o índice de criminalidade e superar os desafios da Segurança Pública. O autor discute as soluções por meio da promoção da Segurança Cidadã, que promove uma integração entre todas as esferas de governo juntamente com participação da sociedade civil, para que as ações sejam condizentes com a realidade e consigam alcançar seus objetivos. Dentro da discussão de como implementar a política o autor destaca alguns tópicos essenciais para o sucesso: 1) Diagnóstico da situação local; 2) Intersetorialidade das políticas; 3) Reformas da estrutura de governo: integração e autoridade política; 4) Focalização territorial; 5) Consórcio e gestão participativa e; 6) Reforma policial.

Um diagnóstico local deve ter cautela em relação às generalizações, uma boa política depende da consistência de cada programa, projeto e ação. Essa consistência depende do conhecimento do seu público-alvo, é preciso entender a realidade econômica e social de todos os aspectos que perpetuam a vida dos cidadãos, pois podem influenciar na questão da criminalidade. A intersectorialidade das políticas significa que com o resultado do diagnóstico local é necessário promover políticas públicas de diferentes temáticas, que irão conversar entre si, uma vez que o problema da criminalidade violenta é multidimensional. As reformas das estruturas de governo têm relação com a capacidade de integração entre as áreas de políticas, o que exige um agente político dotado de autoridade, para fazer com a transparência, a participação popular, o diálogo intra e extragovernamental sejam parte cotidiana de todo o processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. A focalização territorial é importante nas políticas de prevenção, uma vez que a contenção da criminalidade em uma determinada região pode fazer com que esta migre para uma região vizinha. O consórcio e a gestão participativa dizem respeito à um pacto entre governo municipal e entidades não-governamentais dispostas a cooperar na situação da criminalidade. E por fim, a reforma policial deve garantir que a eficiência policial e o respeito aos direitos humanos são mutuamente necessários na política de segurança pública (SOARES, 2006).

Lima, Bueno e Mingardi (2016) corroboram para algumas pontuações de Soares (2006) com contribuições acerca de soluções para o funcionamento da segurança pública no Brasil. Os autores defendem que os problemas da área devem ser conduzidos a partir de reformas estruturais da arquitetura institucional que regula o funcionamento da política no Brasil, explicitando que:

[...] na ausência de uma política de segurança pública pautada na articulação de energias e esforços para a garantia de direitos, no respeito e na não violência, deixamos de enfrentar o fato de que o nosso sistema de justiça e segurança necessita de reformas estruturais mais profundas. E não se trata de defendermos apenas mudanças legislativas tópicas ou, em sentido inverso, focarmos apenas na modernização gerencial das instituições encarregadas de prover segurança pública no Brasil (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016, p.65).

A discussão de Lima, Bueno e Mingardi (2016) perpassa, além de debates sobre alterações na legislação penal e processual pena, na integração das áreas da política e na reforma policial também defendida por Soares (2006).

Discutido os conceitos para segurança pública e o que a literatura aponta como pontos principais para uma política que de fato apresente resposta as demandas da sociedade, o próximo tópico disserta sobre a política de segurança pública no Estado de Minas Gerais, dando ênfase ao seu planejamento estratégico, com vistas a vislumbrar quais são as suas prioridades.

2.3 Política de Segurança Pública em Minas Gerais

A fim de corroborar com os objetivos do presente trabalho, este tópico irá apresentar o desenho da política de Segurança Pública em Minas Gerais no período de 2004 a 2018, recorte temporal delimitado para a análise de gastos.

Primeiramente é importante entender como a questão de Segurança Pública é entendida pelo Estado. A Constituição Estadual de Minas Gerais, apresenta em sua seção V – “Da Segurança do Cidadão e da Sociedade”, nos artigos 133 a 143, qual suas atribuições e competências em relação ao tema:

Art. 133 – A defesa social, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, organiza-se de forma sistêmica visando a:

I – garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e privados, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas;

II – prestar a defesa civil, por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos;

III – promover a integração social, com a finalidade de prevenir a violência e a criminalidade.

[...]

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

[...]

Art. 138 – O Município pode constituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República (MINAS GERAIS, 1989).

O apresentado pela Constituição Estadual vai de encontro ao definido pela CF/88. Um ponto interessante presente no inciso III do Art.133 é o fato de que o texto da Constituição Estadual já aborda a temática da segurança de maneira multidisciplinar, quando dispõe que a defesa social visa promover a integração social, com a finalidade de prevenir a violência e a criminalidade, dando indícios de que a política deveria caminhar para integração com políticas de outras áreas.

2.3.1 Arranjo institucional

Em 2003, com o início do governo estadual, houve mudanças significativas na estrutura e organização das políticas de Segurança Pública em Minas Gerais. A política de Defesa Social³, conta, a partir de 2003, com a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), como órgãos executores diretos da política de segurança pública (FIGUEIREDO, 2014).

A SEDS era o órgão responsável pela coordenação de todos os aspectos da política de segurança pública do Estado de Minas Gerais, como delimitado no decreto 45.870 de 30 de dezembro de 2011. No art. 2º deste decreto é descrito as competências da secretaria, que perpassam pela elaboração, coordenação e gestão: da política prisional; da política de atendimento às medidas socioeducativas; das políticas estaduais sobre drogas; da política de seleção, formação e capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas; das políticas de prevenção social à criminalidade; das ações de integração dos órgãos da defesa social; das ações de consolidação de informações e inteligência; e atividades correlatas (MINAS GERAIS, 2011a).

³ A adoção do termo 'defesa social' (em detrimento da nomenclatura 'segurança pública' utilizada anteriormente) para o novo arranjo institucional e para a Secretaria de Estado coordenadora foi justificada por uma mudança paradigmática que se pretendeu implementar em Minas Gerais no bojo das inovações em políticas públicas da área. Defendeu-se à época que, uma vez que o conceito 'defesa social' busca superar o reducionismo repressivo usualmente associado ao termo 'segurança pública', ampliando o sentido da proteção social para além das questões de combate à criminalidade instalada, seu emprego na nomenclatura oficial das novas políticas públicas da área seria adequado para demarcar o sentido das alterações intentadas em face do contexto de alarmante elevação dos indicadores de violência e insegurança no Estado (SAPORI e ANDRADE, 2007, *apud* FIGUEIREDO, 2014, p.43).

Este arranjo perdura até o início de 2016, quando o novo governo, período 2015-2018, aprova sua reforma administrativa e divide a SEDS em duas secretarias: a Secretaria de Estado de Administração Prisional e a Secretaria de Estado de Segurança Pública; a primeira ficando responsável pela coordenação do sistema prisional e a segunda pela gerência do sistema socioeducativo e o restante das atribuições da SEDS.

2.3.2 Planejamento estratégico

A partir do planejamento estratégico de uma política é possível identificar suas prioridades, objetivos e ações traçadas pelo governo para alcançá-los. Para Carneiro (2004), o planejamento estratégico:

[...] envolve a análise das principais oportunidades e ameaças relacionadas a mudanças que podem ocorrer no contexto, de um lado, e os pontos fortes e fracos da organização, visando a imposição de direcionamentos objetivos à sua atuação, capaz de garantir uma performance eficiente e, com ela, sua sobrevivência e expansão. Em síntese, busca-se uma visão de futuro para, a partir dela, ajustar eficazmente os objetivos e estratégias da organização às exigências do contexto (CARNEIRO, 2004, p. 66).

A Constituição Estadual de Minas Gerais apresenta os instrumentos de planejamento estratégico do governo: o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PPAG é definido pela Secretaria de Planejamento Governamental (SEPLAG) como um documento que:

compreende um plano de médio prazo, mediante o qual se elabora as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para os próximos quatro anos, envolvendo um conjunto de programas e ações direcionados para a concretização da visão de futuro, das diretrizes, objetivos e resultados estratégicos inscritos no PMDI, abrangendo a alocação de todos os recursos orçamentários, seja em ações finalísticas, seja em ações de apoio administrativo, ou ainda naquelas que se destinam ao cumprimento de obrigações especiais (inativos, pensionistas, dívida pública interna e externa, transferências constitucionais a municípios, etc.) (SEPLAG, 2007, p.13, *apud* SILVA e REIS, 2015).

Já o PMDI é definido como uma ferramenta de planejamento estratégico que permitiria o desenvolvimento de curto, médio e principalmente longo prazo, pois este vislumbra cenários para o futuro do Estado (CORRÊA, 2007). Em outras palavras, o PMDI é um instrumento de coordenação da ação estatal, de longo prazo,

com o propósito de direcionar o desenvolvimento do Estado por meio da promoção de diretrizes visando que os diferentes programas de governo trabalhem para alcançar os mesmos objetivos ao longo do tempo (MARQUES, 2015). A relação entre o PMDI e o PPAG é explicitada na Constituição Mineira:

Art. 154 – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

[...]

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

[...]

§ 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;

VI – a expansão do mercado de trabalho;

VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;

VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado (MINAS GERAIS, 1989).

De acordo com o Artigo 154 e o 231, da Constituição Mineira, o PMDI é o norteador para as ações de gestão do governo estadual, contendo os objetivos prioritários de cada eixo da agenda prioritária. O PPAG é o instrumento que define os programas e ações para um período de governo, este deve estar de acordo com o PMDI, para que os cenários de futuro vislumbrados no Plano Mineiro sejam alcançados.

O PMDI⁴ foi incorporado ao ciclo orçamentário do Estado e é revisado em todos os novos governos, juntamente com a elaboração do PPAG, via de regra, o plano de longo prazo é aprovado anteriormente ao PPAG. O tema de Segurança Pública está presente como prioridade em todos os PMDIs. Para a elaboração dos objetivos e metas deste plano, há a elaboração de um diagnóstico da área temática da política pública para subsidiar as ações propostas.

Isto posto, para conhecer a realidade e prioridades da política de Segurança Pública de Minas Gerais no período de 2004 a 2018, passaremos de maneira breve por cada PMDI.

2.2.2.1 PMDI 2003 - 2020⁵:

O PMDI 2003-2020, aprovado em janeiro de 2004, constrói uma ideia de visão de futuro pautada em “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, para isso do destaque a promoção do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis, a reorganização e modernização da administração pública estadual e a recuperação do vigor político do Estado. Assim, estabelece seis objetivos prioritários de: melhoria da segurança pública; melhoria e ampliação dos serviços públicos; meio ambiente permeando a atuação do governo; contribuição para a geração de empregos; fomento inovador ao desenvolvimento econômico; redução das desigualdades regionais; choque de gestão; viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos e, consolidação da liderança política de Minas no contexto nacional.

Em relação a discussão de violência e criminalidade, o plano explica que ao longo da década de 1990, houve uma modificação no padrão da criminalidade, com um forte crescimento nas taxas de crimes violentos e crimes contra a propriedade:

[...] foram observadas a incidência de crimes ocorridos no período de 1986 a 2000, a taxa de crimes violentos (elevação de 98 para 357 ocorrências por 100.000 habitantes); crimes contra pessoas (estabilidade das taxas em torno de 55 ocorrências para 100.000 habitantes); crimes contra o patrimônio (elevação de 41 para 174 ocorrências por 100.000 habitantes); crime de estupro (tendência de

⁴ O primeiro PMDI do estado de Minas Gerais teve vigência no período de 2000-2003, fazendo o papel do Plano Plurianual de ação do governo. No início de 2004 foi aprovado o PMDI 2003-2020, adotando características de um plano de ação de longo prazo, desde então este PMDI tem sido revisado no início de cada período governamental.

⁵ MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. Belo Horizonte, 2004.

queda); crime de roubo à mão armada (aumento de 300 % no período) (MINAS GERAIS, 2004, p.22).

Esta mudança de perfil indica que os crimes agora estão associados a organização do “mercado da atividade criminosa”, que geram lucros, e indicam também que o sistema de justiça necessita de um redesenho, uma vez que foi criado ao redor do crime contra as pessoas. Além disso, o diagnóstico do PMDI, considera o sistema prisional “praticamente inoperante e com efeitos absurdamente danosos à operacionalidade do sistema” (MINAS GERAIS, 2004, p. 22-24).

Tendo em vista o exposto em seu diagnóstico, o plano apresenta como uma de suas metas prioritárias a melhoria da Segurança Pública. Destacando que a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi um passo significativo para promover a integração entre os órgãos da Defesa Social – promoção de integração entre as ações policiais, os bancos de dados e a áreas de inteligência, com o objetivo de reverter a tendência de agravamento dos índices de criminalidade do Estado. O Plano cita como objetivo, além de melhorar a segurança pública, aumentar o sentimento de segurança dos cidadãos, podemos perceber os esforços do plano para que a segurança pública seja concebida com o significado proposto por Kanh (2002), visto na seção anterior.

Para o alcance desse novo patamar de bem-estar e segurança da sociedade, o PMDI traça os objetivos estratégicos para a política, com destaque para: consolidação de projetos de controle de homicídios na RMBH; implantação de modelos de integração entre as ações das polícias, os bancos de dados e as áreas de inteligência; expansão do sistema prisional com enfoque em revisão criminal, incentivo aos municípios para criação de APACs e conclusão das obras de presídios; aumentar o enfrentamento ao crime organizado em conjunto com campanhas de prevenção ao uso de drogas; expansão da atuação do Corpo de Bombeiros no estado; desenvolvimento de políticas focalizadas nas vítimas (crianças, mulheres, adolescentes, idosos, etc).

2.2.2.2 PMDI 2007 - 2023⁶

O PMDI 2007-2023, aprovado em setembro de 2007, se baseia na busca pelo Estado de Resultados, situação em que o Estado trabalha de acordo com as demandas da sociedade e produz resultados ao menor custo, com qualidade fiscal

⁶ MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte, 2007.

e gestão eficiente. Para alcançar esse objetivo são traçados cinco eixos estratégicos: pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis, visa a ampliação do capital humano; jovens protagonistas, visa ampliar oferta de emprego, empreendedorismo e inclusão social; empresas dinâmicas e inovadoras, foco na elevação da taxa de investimentos e da competitividade da economia mineira; equidade entre pessoas e regiões, foco em ações em regiões de menor IDH; cidades seguras e bem cuidadas, abarca os programas de meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento.

Como já apontado pelo PMDI anterior, a tendência da criminalidade em Minas Gerais continuou crescente. A taxa de crimes violentos, de 1986 a 2005, apresentou acréscimos médios anuais de 8,4%. A taxa de homicídios, apresenta tendência crescente de 1995 a 2004 e em 2005 mostrou uma leve queda; os jovens de 15 a 29 anos são a maioria tanto entre as vítimas de homicídios quanto entre os criminosos. O crime contra o patrimônio e o crime contra a pessoa também apresentaram crescimento entre 2000 a 2004. As taxas de crimes de menor potencial ofensivo (furto e drogas), entre 2000 e 2004, apresentaram taxas médias de crescimento de 7,5% ao ano. Em todas as tipificações de crime, o percentual de ocorrência é muito superior em municípios mais populosos (MINAS GERAIS, 2007).

O problema da violência assumiu grande gravidade no país e também no Estado, percebendo-se que a violência e a sensação de insegurança, em Minas Gerais, se apresentaram predominantemente nas grandes e médias cidades, especialmente na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Apesar do Estado se apresentar como um dos menos violentos, comparado com o restante do país, é preciso atenção, uma vez que os indicadores apontam para uma piora na situação.

Assim, o PMDI apresenta como um de seus objetivos estratégicos a melhoria da Segurança Pública, estabelecendo seis áreas principais de atuação, as quais são: gestão integrada de informações; integração e qualidade das ações policiais, promovendo coerência na gestão do Sistema de Defesa social; expansão e modernização do sistema prisional; atendimento às medidas socioeducativas para romper a trajetória criminal juvenil; atuação em conjunto com outras áreas para a promoção de ações que desmotivem o ingresso de jovens em atividades ilícitas, promovendo inclusão social; intensificação do uso de tecnologia de informação para o monitoramento nas áreas de grandes aglomerações urbanas.

2.2.2.3 PMDI 2011 - 2030⁷

O PMDI 2011-2030, aprovado em janeiro de 2012, incorpora como pilar a “gestão para a cidadania”, que tem como principal desafio a participação social na formulação e implementação da estratégia governamental, para isso se ancora nos princípios da transparência, prioridades claras, engajamento da sociedade civil e participação com qualidade. O plano se organiza em 11 redes de desenvolvimento integrado: Rede de Educação e Desenvolvimento Humano; Rede de atenção em Saúde; Rede de Defesa e Segurança; Rede de Desenvolvimento Social e Proteção; Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação; Rede de Desenvolvimento Rural; Rede de Identidade Mineira; Rede de Cidades; Rede de Infraestrutura e; Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz.

Em relação à Rede de Defesa e Segurança, o diagnóstico apresenta que em 2010, Minas Gerais, obteve a menor taxa de homicídios do país, desde 2005 o Estado apresentou uma redução contínua. As taxas de crimes violentos e contra o patrimônio também registraram grandes quedas. Houve destaque positivo para a situação da RMBH, que apresentou o mesmo comportamento de redução no índice de criminalidade que o Estado em geral. Entretanto, mais da metade da população ainda se sente insegura de se tornar vítima de algum ato de violência.

O Estado avançou, mas precisa continuar empregando esforços para que a tendência de redução da criminalidade e violência não se inverta. O plano estabelece a segurança como uma tarefa multidimensional que necessita do envolvimento de diversos órgãos além dos órgãos relacionados à Segurança, para que seja possível a implementação de uma política pública efetiva com grandes avanços na redução do índice de criminalidade. Para isso, desde 2003 o sistema de Defesa Social do Estado conta com uma estrutura de integração entre todas as atividades dos órgãos da segurança. Além disso, é colocado em pauta a importância de medidas de prevenção, investimentos sociais nas áreas de risco, melhoria da qualidade do espaço urbano e geração de oportunidades de trabalho e renda, para que os objetivos da política de segurança sejam alcançados.

Tendo em vista o panorama da Segurança no Estado, o PMDI estabelece objetivos e ações prioritárias, com destaque para: consolidação das ações dos órgãos do sistema de defesa social, compartilhando formação e qualificação

⁷ MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Belo Horizonte, 2012.

continuada, bancos de dados, métodos de gestão, informações e conhecimentos; integração entre sistema socioeducativo e sistema prisional, em busca do rompimento da trajetória infracional; maior intervenção de políticas sobre drogas em áreas propícias ao tráfico e consumo; promover políticas de trânsito; intensificação de programas de proteção nas áreas rurais; investimento em inteligência, com aumento de profissionais da área de estatística e análise criminal; modernização da polícia civil, com ampliação na articulação com a União; fortalecimento das ações das Corregedorias e das Ouvidorias da polícia e criar núcleos de avaliação da qualidade dos órgãos do sistema.

2.2.2.4 PMDI 2016 - 2027⁸

O PMDI 2016-2027, aprovado em janeiro de 2016, objetiva promover um modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável para Minas Gerais, tecnológico e integrado, com vistas a redução das desigualdades regionais. Os eixos principais são Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, Infraestrutura e Logística, Saúde e Proteção Social, Segurança Pública, Educação e Cultura e, Governo. A atuação nesses eixos estratégicos, tem como ideia principal a participação baseada na interlocução entre governo e sociedade civil. O *slogan* “Ouvir para governar” é o princípio democrático em que se baseia as ações do governo da época.

De acordo com o plano, a política de Defesa Social do Estado não foi capaz de manter as reduções da criminalidade, observadas a partir de meados da década de 2000. No início da década de 2010 houve um crescimento do número de crimes violentos fazendo com que a taxa voltasse para muito próximo das taxas encontradas em 2004. O mesmo aconteceu com as taxas de homicídios, que apresentou queda de 22% entre 2005 e 2010 e aumento de 22% entre 2010 e 2014. Houve, também, um movimento de interiorização da violência para municípios de pequeno e médio porte, com aumento de crimes violentos de aproximadamente 200% entre 1996 e 2009. A política prisional foi foco na atuação do Estado nos últimos anos, resultando em grande aumento em relação a número de unidades prisionais, partindo de 21 em 2003 para 147 em 2014, porém ainda assim apresenta déficit de vagas.

⁸ MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027. Belo Horizonte, 2016.

O PMDI, com o intuito de enfrentar os desafios apresentados pela temática de segurança, estabelece objetivos estratégicos para a política, com destaque para: aprimoramento da atuação integrada das instituições de Defesa Social e Proteção Social; descentralização da política com foco na redução da criminalidade no interior; promoção de políticas de prevenção e acolhimento de pessoas com dependência de substância psicoativa, em conjunto com políticas de educação, saúde e assistência social; ampliação dos serviços prestados no atendimento aos adolescentes do sistema socioeducativo e no sistema prisional, com intuito de efetividade na inserção social; expansão da atuação do Corpo de Bombeiros no estado; expansão e potencialização o modelo de prevenção social à criminalidade; potencialização do sistema de inteligência.

Observando as ações delineadas, desde 2003, na política pública de Segurança Pública no Estado de Minas Gerais, nota-se que o governo, para enfrentar os desafios apresentados por essa área, conta com um forte esforço para promover a integração dos órgãos relacionados diretamente com segurança, tentando consolidar uma rede de integração na política para que esta seja mais efetiva, ágil e consiga aproveitar do cruzamento de informações entre os órgãos, ação que é vista por Soares (2006) como um dos principais pontos para enfrentar os dificuldades da área. Outro ponto recorrente nos planos é a prioridade em medidas de prevenção, com o intuito de melhorar a qualidade de vida do cidadão por meio da redução de sensação de insegurança, que afeta o seu bem-estar na sociedade.

Mediante os objetivos estratégicos apresentados em cada PMDI para a área, pode-se inferir que, uma vez tão priorizada no planejamento estratégico, para cumprir com essa priorização, o governo necessitaria fazer da política uma prioridade também em seus gastos. Os PMDIs trazem indicação que houve crescente aporte de recursos ao longo dos anos, no intuito de cumprir com as ações planejadas. Assim, o objetivo do presente trabalho será analisar a evolução das despesas da função Segurança Pública em Minas Gerais, para o período de 2004 a 2018 - período que abrange os PMDIs citados – com o intuito de compreender também a composição dessas despesas. Isto posto, a próxima seção tratará a metodologia de estudo.

3 METODOLOGIA

Esta seção tem como principal objetivo descrever os procedimentos metodológicos que auxiliarão a execução da pesquisa. Desta forma, a seção em questão é dividida em três subitens. O subitem 3.1 diz respeito a classificação da pesquisa e as etapas executadas para a realização do estudo. O subitem 3.2 contempla a classificação das despesas públicas, que são utilizadas para a análise. Por fim, o subitem 3.3 apresenta informações sobre a base de dados.

3.1 Classificação da Pesquisa

Gil (2008) em sua obra sobre métodos e técnicas de pesquisa social apresenta uma série de classificações de pesquisa que contribuem para auxiliar o autor em sua delimitação. Dentre elas podemos destacar a classificação a respeito dos objetivos da pesquisa, procedimentos técnicos utilizados para sua realização e abordagem.

Em relação aos objetivos da pesquisa, o presente trabalho se caracteriza com pesquisa descritiva, que para (GIL, 2008) visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Com a pesquisa pretende-se entender melhor qual a composição do gasto público em segurança pública no Estado de Minas Gerais e como se deu sua evolução no período de 2004 a 2018.

Os procedimentos técnicos utilizados são pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Para Marconi e Lakatos (2006) a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados. Por meio dessa pesquisa é possível obter informações relevantes e atuais sobre o tema estudado. Para a presente pesquisa foi realizada uma revisão literária acerca das temáticas que conversam e justificam o projeto: gastos públicos, papel do Estado, federalismo e segurança pública. Este último com o intuito também de se levantar quais seriam as prioridades da política de segurança pública para entender a alocação dos recursos que serão analisadas.

Para Gil (2008) uma das principais características da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não. A pesquisa documental foi realizada para compreender a política de Segurança Pública de Minas Gerais nos anos analisados, através dos planos estratégicos dos

governos e dos PMDIs e legislações. Também serão coletados os dados de gastos para a análise por meio deste procedimento.

Por fim, em relação a abordagem, a pesquisa é considerada quantitativa, pois busca traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las (GIL, 2008).

3.2 Classificação das Despesas Públicas

A classificação dos gastos públicos no orçamento busca gerar boas condições ao governo e à sociedade de exercerem controle sobre os níveis da despesa, “sobre a execução das decisões tomadas a respeito de seu destino, bem como para viabilizar as atividades de planejamento, de avaliação de seus impactos sobre a economia como um todo e de controle das contas públicas” (OLIVEIRA, 2009, p.138).

Para Giacomoni (2012) há uma infinidade de possibilidades de critérios de classificação que terão finalidades encontradas. Entretanto, a utilização de um número muito grande de critérios classificatórios pode cumprir o papel inverso da classificação de despesas e dificultar a visualização de aspectos importantes do gasto, por esse motivo, no orçamento só deve-se adotar os critérios que apresentem utilidade ampla e que contribuam para a compreensão geral das funções do orçamento.

No Brasil, o orçamento público dos entes federados segue a classificação de gastos estabelecida pela Lei nº 4.320/64 — estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal — que contempla quatro categorias: classificação por função; classificação institucional; classificação por programa e; classificação segunda a natureza da despesa.

A classificação funcional atualmente está regulamentada pela Portaria nº 42 de 14/04/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), que atualizou a discriminação da despesa por função de que trata a Lei nº 4.320/64. A finalidade dessa classificação é propiciar informações gerais sobre a alocação de recursos do governo por áreas temáticas, facilitando a análise dos objetivos de programa de um governo, traduzidos pelas suas prioridades econômicas e sociais de destinação de recursos (OLIVEIRA, 2009; GIACOMONI, 2012). A classificação possui a categoria de função — estabelece o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa

que são papel do Estado — e a categoria de subfunção — que representa uma divisão da função, objetivando agrupar determinado subconjunto de despesas do Estado (MOG, 1999).

A Portaria nº 42 de 1999 do MOG, em seu anexo, traz um quadro com a discriminação das possíveis funções e respectivas subfunções de classificação, que pode ser consultado no anexo A do presente trabalho. Os nomes das funções representam as áreas temática e geralmente são intuitivas no que tange suas explicações, como por exemplo: Educação, Saúde, Legislativa, Judiciária, Administração e etc. A função Encargos Sociais, a única não autoexplicativa, é função onde é englobada “as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.” (MOG, 1999).

As subfunções podem ser utilizadas em conjunto com funções diferente daquelas que estejam vinculadas no quadro. A função Segurança Pública apresenta as subfunções: policiamento, defesa civil e; informação e inteligência. É comum o uso de subfunções como custódia e reintegração e, assistência à criança e ao adolescente em conjunto com a função segurança pública.

A classificação institucional tem o objetivo de evidenciar a distribuição dos recursos financeiros entre os órgãos governamentais, demonstrando as unidades administrativas responsáveis pela execução dos projetos e atividades estabelecidas no programa de governo. Essa classificação irá permitir que se compare os órgãos em relação aos valores de recursos financeiros utilizados, permite ao legislativo a identificação do agente responsável pelos recursos autorizados para determinado programa, utilizado em conjunto com a classificação funcional possibilita a identificação de responsabilização pela execução de determinada política (OLIVEIRA, 2009; GIACOMONI, 2012). Para a temática de segurança pública, no âmbito dos governos estaduais, órgãos comuns a essa classificação seriam a polícia militar, o corpo de bombeiros militar e a polícia civil.

A classificação por programa tem a finalidade de demonstrar as realizações do governo, evidenciando o seu trabalho em prol da sociedade. Dentro dessa classificação são encontradas quatro categorias: 1) programa – instrumento estruturado aspirando à materialização dos objetivos pretendidos com a ação governamental; 2) projeto – conjunto de ações planejadas para o alcance dos

objetivos de um programa, resultando em um produto que contribui para o aumento ou aprimoramento da ação do governo ; 3) atividades – ações desenvolvidas para atingir o objetivo de um programa e que se realizam de maneira contínua e permanente, resultando um produto necessário para à manutenção da ação do governo; 4) operações especiais – despesas não relacionadas ao provimento direto de bens ou serviços públicos (GIACOMONI, 2012).

A classificação segundo a natureza da despesa tem importantes funções para as finanças públicas: dar indicações sobre os efeitos do gasto público na economia, por meio dos investimentos e consumo do governo, além de ser possível captar a influência de sua gestão no processo inflacionário; possibilitar identificar o grau de rigidez das despesas; possibilitar apontar, por meio do peso relativo de cada componente, os que são suscetíveis de ajustamentos; por fornecer informação clara sobre as despesas que podem ser ajustadas sem afetar o funcionamento básico da máquina pública (OLIVEIRA, 2009; GIACOMONI, 2012).

A primeira categoria dessa classificação são as despesas correntes, as quais estão inclusos os gastos de custeio da máquina pública, tendo vinculado a ela a o grupo de despesa de pessoal e encargos sociais – ativo e inativo – e o denominado ‘outras despesas correntes’ que representa materiais de consumo, diárias e outros gastos necessários para a manutenção dos serviços prestados. É por meio dos gastos de custeio que se mensuram a participação do consumo do governo na economia. Há ainda, o grupo de despesas de juros encargos da dívida, que compreende as despesas de pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito (OLIVEIRA, 2009; BRASIL, 1964).

A segunda categoria são as despesas de capital, definidas como as despesas destinada a contribuir para a aquisição de bem de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos; e a amortização da dívida. Os grupos de despesas vinculados são: o grupo de investimentos, com gastos relacionados a obras públicas e aquisição de imóveis para a realização destas, aquisição de material permanente, instalações, equipamentos; o grupo das inversões financeiras são despesas com aquisição de bens de capital e imóveis já em utilização e, aumento ou constituição de capital de empresas de qualquer espécie e; o grupo da amortização da dívida que visa o pagamento ou refinanciamento das dívidas públicas (OLIVEIRA,2009; GIACOMONI, 2012, BRASIL, 1964).

Além das categorias econômicas e do grupo de despesas, a classificação por natureza da despesa também engloba as categorias de modalidades de aplicação – que explicitam se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira – e a categoria de elementos – que tem o objetivo de identificar o objeto da despesa (GIACOMONI, 2012).

Mediante tais classificações, o gasto do Estado de Minas Gerais, para a área de Segurança Pública, será acompanhado pelas seguintes categorias: 1) categoria econômica de despesa, com o intuito de compreender se o gasto da política é mais voltado para as despesas de custeio ou para as despesas de capital e, se para o período houve grandes investimentos de infraestrutura e expansão; 2) grupos de despesas, com o intuito de compreender qual o peso do gasto de pessoal, investimentos e outros grupos de despesas ; 3) subfunções, com o intuito de compreender, de forma ampla, o tipo de objetivo que os gastos estão perseguindo e; 4) órgãos, com o intuito de compreender quais os pesos e responsabilizações de cada órgão na política.

3.3 Base de dados

Para a análise da evolução e composição dos gastos da Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, serão coletados os dados das despesas da função Segurança Pública disponibilizados no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Os dados estão disponíveis a partir do ano de 2002, com o intuito de facilitar a análise e a relação com a Política Pública de Segurança Pública do Estado, o estudo teria o ano de 2003 como início da análise, coincidindo com o início de um período de governo. Entretanto, foi observado que na classificação da despesa no Estado de Minas Gerais o ano de 2003 apresentava algumas classificações distintas dos anos posteriores, por isso para ser possível a comparação histórica dos gastos, o presente estudo terá início com o ano de 2004.

As informações dos gastos dos Estados também são divulgadas pela União, na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Entretanto, a classificação funcional das despesas só fornece informações de subfunções, o Portal da Transparência do Estado fornece um nível de detalhamento muito superior. No caso da função Segurança Pública, a STN fornece os dados subdivididos em quatro subfunções (Policimento, Defesa

Civil, Informação e Inteligência, e Demais Subfunções), Minas Gerais nos últimos anos tem declarado a maior parcela dos seus gastos em Segurança Pública na subfunção “Demais Subfunções”, assim além do maior detalhamento por classificação das despesas em outras categorias, o Portal da Transparência traz, também, a vantagem de categorizar os gastos em mais subfunções e não ter categorias amplas como as “Demais Subfunções”.

No estudo serão analisados os dados por grupo de despesa, categoria econômica, órgão e subfunção. Fazendo a evolução e composição para cada categoria anualmente no período de 2004 a 2018, onde serão acompanhadas as despesas empenhadas. Todos os valores serão comparados em preços constantes com referência em 2018, os valores serão atualizados por meio do IPCA.

Para que fosse possível a análise da evolução dos gastos sem distorções por meio de alteração em sua composição, as adequações a seguir foram efetuadas na base de dados:

- a) Nos anos de 2012 e 2013, os valores da subfunção Previdência do Regime Estatutário correspondentes ao CBMG e a PMMG, foram classificados na função Previdência Social, enquanto no restante do período de análise foram contabilizados dentro da função ‘Segurança Pública’. Para que seja possível a comparação histórica dos valores, preservando sua composição, os gastos da subfunção Previdência do Regime Estatutário da PMMG e do CBMG foram transferidos para a função Segurança Pública em 2012 e 2013.
- b) A subfunção Custódia e Reintegração Social, via de regra, engloba os gastos do sistema prisional e do sistema socioeducativo. Em alguns anos, os gastos do sistema socioeducativo foram separados e classificados na subfunção Assistência à Criança e ao adolescente, por esse motivo os gastos das duas subfunções foram somados para a análise
- c) A subfunção Policiamento engloba os gastos com policiamento ostensivo em geral, para caráter de comparação será incorporada a ela o valor referente a aos gastos de emissão de documento e multas, que alguns anos foram classificados na subfunção Policiamento e outros anos na subfunção Normalização e Fiscalização.

- d) Na classificação por órgão, o Detran e a Polícia Civil terão seus gastos somados, pois a separação na classificação ocorre no meio do período de análise.

4 GASTO PÚBLICO

O Estado possui, a finalidade de promover o bem comum, para isso desenvolve várias ações com o objetivo de sanar as necessidades públicas da sociedade. Algumas dessas necessidades podem ser consideradas de caráter essencial, significando que cabe ao Estado a realização destas de forma direta e exclusiva, sendo considerado um interesse primário, como é o caso da segurança pública, por exemplo. Os interesses secundários do Estado, as denominadas atividades complementares do Estado, são as ações que podem ser desenvolvidas pelo governo diretamente ou por concessionárias de serviços públicos (HADARA, 2017). Para cumprir com a finalidade da ação estatal, o governo necessita valer-se de sua atividade financeira, que pode ser definida como:

[...] sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum (HADARA, 2017, p.26)

Para Hadara (2017) o poder político faz as escolhas das necessidades coletivas (públicas), inserindo-as no ordenamento jurídico e disciplinando-as a níveis constitucionais e legais. Isso quer dizer que cabe ao poder político a formulação da política governamental, que estará ligada diretamente as ideias políticas eleitas e para atender a essas demandas da sociedade, que em tese se transformam em políticas públicas, o Estado irá realizar o gasto público. Assim, compreende-se que quanto maior o conjunto de necessidade públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado, isto é, maior será o dispêndio de recursos financeiros para atendê-las.

Esse dispêndio de recursos financeiros do Estado necessários ao cumprimento de suas atribuições é denominado despesa pública. Isso quer dizer que as demandas coletivas, vistas como necessidades públicas pelo poder público, irão se materializar no orçamento público⁹, onde o gasto público planejado pelo ente federativo está discriminado.

O gasto do setor público, ao longo da história, apresenta tendências ao crescimento ou decréscimo de acordo com a corrente econômica predominante

⁹ Manvel (1944, *apud* Giacomoni, 2012, p.58) define orçamento como: “um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

na época. O gasto irá se manifestar de acordo com o tamanho do papel do Estado, que foi estudado no segundo capítulo deste trabalho.

Oliveira (2009) discute a trajetória do gasto público ao longo da história e conclui que:

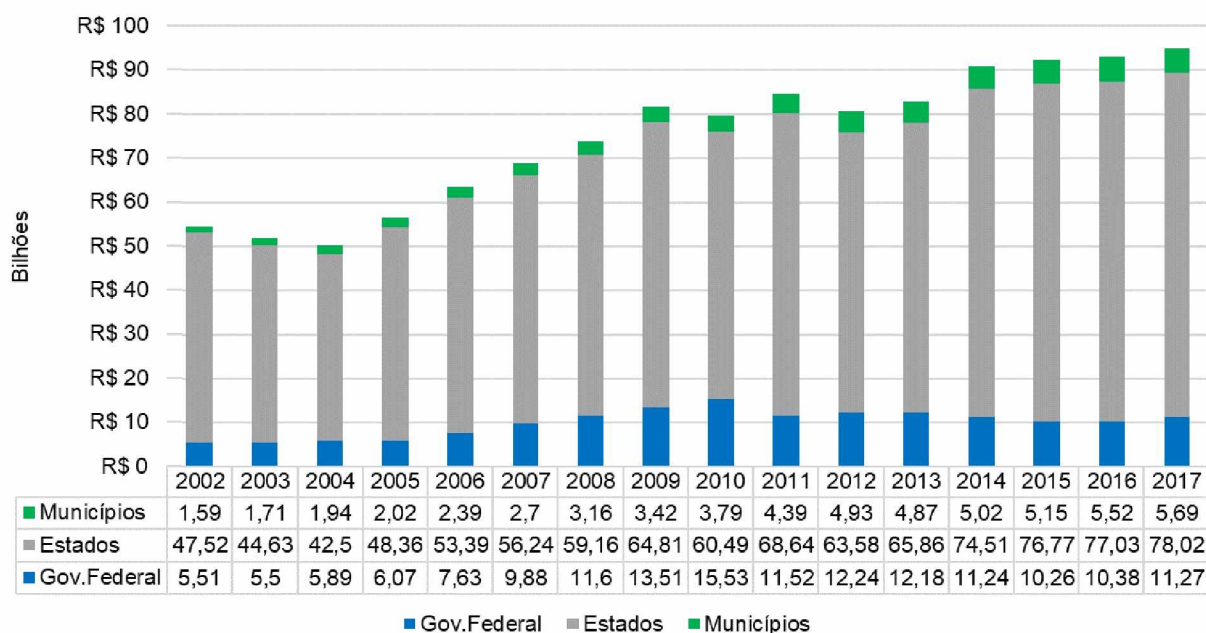
o importante dessa discussão é que o orçamento [...] fornece por meio de propostas e resultados dos gastos orçamentários do Estado uma 'leitura' dos que mais deles se beneficiam em cada época, e, portanto, de suas prioridades, que são basicamente definidas – embora não somente – sob a influência dos que exercem maior controle sobre as suas decisões (OLIVEIRA, 2009, p.136).

Isso quer dizer que o orçamento por meio dos gastos realizados revela as prioridades de determinado grupo que se encontra com maior influência nas decisões políticas. Partindo das evidências presentes na literatura sobre segurança pública e no próprio planejamento governamental do Estado de Minas Gerais, que a definem como uma prioridade, a próxima seção irá discutir como se apresenta o gasto público destinado à essa temática.

4.1 Gasto em Segurança Pública

O gasto em Segurança Pública no Brasil é, em sua maior parte, realizado pelos Estados, uma consequência natural pela maneira em que as atribuições da política são repartidas na CF/88, que concede aos Estados federativos maior responsabilização na execução desta política pública. Para ilustrar esta afirmação, o Gráfico 1 – adaptado de estudos feitos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – apresenta os gastos na função segurança pública, de 2002 a 2017, para os entes federativos:

Gráfico 1: Despesa dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: Adaptado de FSBP, 2019.

Como observado no Gráfico 1, das despesas empenhadas com a função segurança pública pelos entes federativos, de 2002 a 2017, todos os níveis de governo apresentaram crescimento de gastos com a área, os municípios com 258%, os Estados com 64% e a União com 105%. Os Estados, que representam aproximadamente 80% dos gastos do período, apresentam pequena queda até 2004 e, a partir de 2005 passam a apresentar uma tendência de constante crescimento para o restante do período. A União aumenta seus gastos de 2002 a 2010, chegando a quase triplicar seu investimento na área, entretanto, em 2011 há uma queda expressiva, de 26% em relação à 2010, no restante do período apresenta um gasto médio nos mesmos patamares de 2011. Os municípios não apresentam crescimento somente no ano de 2013, mantendo um crescimento constante nos outros anos, dobrando sua participação nos gastos para o período analisado, constatando-se que houve aumento dos números de municípios declarando despesas com segurança pública e também aumento de valor gasto (FBSP, 2019).

O estudo sobre o financiamento da segurança pública, realizado pelo FBSP, destacou ainda que entre as unidades da federação, no período de 2002 a 2017, o maior gasto estava concentrado nos Estados da região sudeste. Rio de Janeiro com 22,12% dos gastos totais, seguido por São Paulo com 13,88% e então Minas Gerias com participação de 11,70%, juntos esses três Estados representam

aproximadamente 48% dos gastos totais, o que pode ser julgado coerente analisando a representatividade no total de receitas desses Estados e o tamanho de seu efetivo policial (FBSP, 2019).

Em relação aos gastos *per capita* para os entes subnacionais com a função Segurança Pública, em 2017, a média para os Estados foi de R\$ 382,14. Roraima é o Estado que apresenta maior gasto *per capita* para o período, com dispêndios aproximadamente duas vezes maiores que a média dos Estados. Entre os Estados destaque com maiores gastos totais, Rio de Janeiro e Minas Gerais aparecem entre os dez Estados com maior gasto *per capita* na função, ocupando a sexta e a nona posição, respectivamente (FBSP, 2019).

Afonso (2016) faz uma comparação de gastos relativos com a função segurança pública entre os Estados brasileiros para ao ano de 2016, observando o gasto *per capita*, a participação no PIB estadual, a participação na renda domiciliar do Estado e a participação na RCL do Estado. Acre e Roraima têm a maior participação no PIB, com percentuais acima de 3,3%, o Estado de Minas Gerais se apresenta como o quinto Estado com maior participação, com 2,46%. Em relação a participação na renda domiciliar estadual, o Acre e Roraima também lideram, com 5,99% e 5,62%, respectivamente, enquanto Minas Gerais se apresenta em quinto com 4,85%. Para a participação na RCL, Minas Gerais apresenta o percentual mais elevado 25,51% bem distante do Rio de Janeiro (19,81%) que é o Estado com maior participação após o Estado mineiro. Por fim, para os gastos *per capita* Roraima e Minas Gerais apresentam as maiores despesas. A partir desses valores, o autor cria um índice que pondera as quatro variáveis de gastos relativos para que faça uma comparação com a média de gasto dos Estados, Minas Gerais é o Estado que mais gasta relativamente com a função, 70% acima da média nacional, seguidos dos Estados de Roraima e Acre, com 51% e 45% acima da média, respectivamente.

Por ser uma área com dispêndio de recursos financeiros tão altos, muito se discute sobre a relação dos gastos com a eficiência e qualidade da alocação de recursos do mesmo. Fernandes (2016) faz um estudo sobre a eficiência dos gastos em Segurança Pública em 2014 para os Estados do Brasil, utilizando Análise Envoltória de Dados, relaciona-se as despesas declaradas pelos entes subnacionais com os índices de criminalidade. Em seu estudo, o autor conclui que somente 44% dos Estados tiveram alocação eficiente de recursos (São Paulo, Acre, Santa Catarina, Amapá, Rio Grande do Norte, Piauí, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais

e Mato Grosso do Sul). Ribeiro (2018) apresenta um estudo para essa mesma linha, analisando o ano de 2016, em sua pesquisa os Estados que apresentaram maior eficiência em relação ao gasto foram São Paulo, Santa Catarina, Roraima e Piauí. Minas Gerias em contraposição ao estudo anterior se apresentou em nono no ranking de eficiência, com grau de afastamento considerável dos Estados considerados eficientes, isso quer dizer que, de acordo com o modelo aplicado, dado o nível de gastos declarados pelo governo mineiro na função segurança pública, os seus indicadores de criminalidades poderiam ser melhores (RIBEIRO, 2018).

De acordo com o resultado desse tipo de pesquisa pode-se concluir que um maior aporte de recursos não quer dizer necessariamente que o ente subnacional esteja conseguindo cumprir seu papel enquanto provedor de segurança pública, mas pode-se apontar certa priorização para a área pelos governos e que há uma necessidade de se entender como se apresenta a composição desses gastos, para possíveis realocações e ajustamentos. Isso posto, a próxima sessão discute apresenta os resultados da pesquisa.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

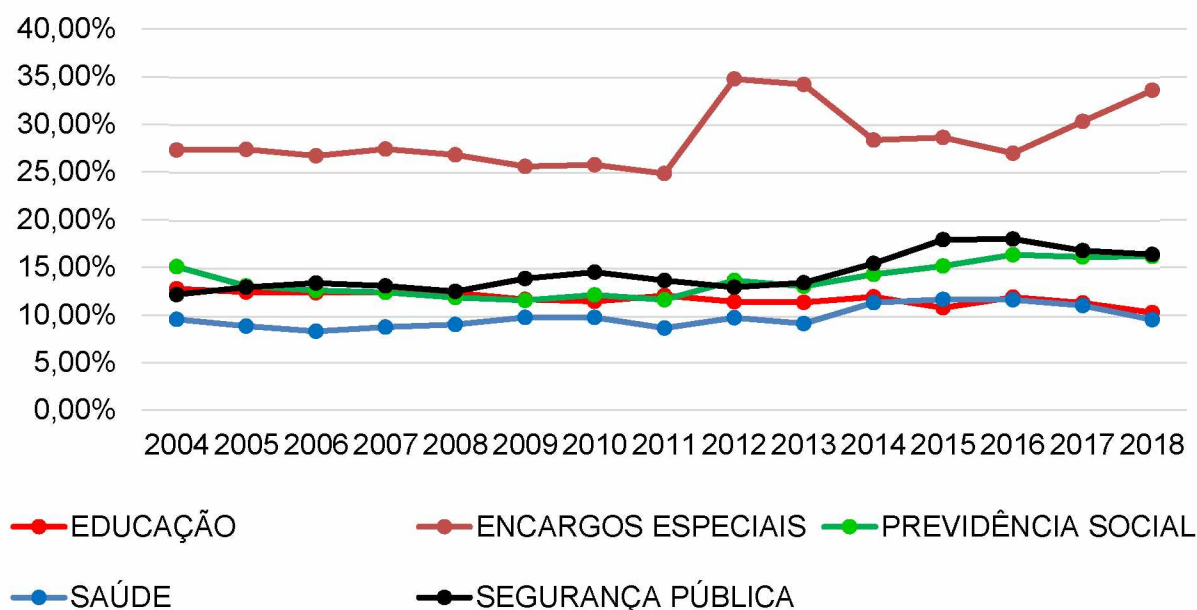
5.1 Gastos na função Segurança Pública

Nos capítulos anteriores discutiu-se amplamente que a área de Segurança Pública se apresenta como prioridade do Estado pelo cenário de violência e criminalidade no país. Em Minas Gerais essa priorização é demonstrada pela forte presença do tema como área estratégica nos PMDIs do Estado, portanto é natural que o gasto em Segurança Pública seja destaque entre as despesas do governo.

Ao se analisar as maiores funções do Estado no período de 2012 a 2013, do ponto de vista do gasto, percebe-se que a função Segurança Pública apresentou uma queda na participação dos gastos. Tal queda foi concomitante ao aumento dos gastos na função Previdência Social. Nesse contexto, a subfunção Previdência do Regime Estatutário deixou de existir, nos anos de 2012 e 2013, dentro da função Segurança Pública, voltando a partir de 2014. Os gastos dessa subfunção foram transferidos para a função Previdência, em 2012 e 2013, o que justifica o seu aumento. Sendo assim, para não haver uma análise distorcida da evolução dos gastos, devido a sua mudança de composição, os valores da subfunção Previdência do Regime Estatutário dos órgãos Polícia Militar e Corpo de Bombeiros foram transferidos para a função Segurança Pública, em 2012 e 2013, para a execução desta pesquisa.

O Gráfico 2 apresenta a participação das principais funções do Estado, do ponto de vista de dispêndio de recursos, em seus gastos totais.

Gráfico 2 - Participação das cinco maiores funções no gasto total do Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018.



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

Entre 2004 e 2018, as funções que apresentaram maior gasto foram os Encargos Especiais, a Previdência Social, a Saúde, a Educação e a Segurança Pública.

A função Encargos Especiais – que engloba despesas com transferências para outras esferas governamentais e gastos com dívida interna e externa – lidera os gastos do governo com grande distância entre as outras funções durante todo o período. A função ‘Previdência Social’, nos últimos tempos, está em alta na agenda política¹⁰ e vem sendo muito discutida por representar um gasto muito alto para as instâncias de governo. Já as funções, Saúde, Educação e Segurança Pública são as três áreas de política pública em que o Estado, para cumprir suas funções, principalmente alocativa, apresenta maior aporte de recursos.

Tendo em vista que as políticas de educação e saúde possuem gasto mínimo definido na CF/88, o fato da segurança pública ter maior participação no gasto total do Estado na maior parte do período confirma sua relevância enquanto papel do Estado. Ainda assim, não se pode esquecer que a política de saúde e a política de educação têm as atribuições compartilhadas entre os entes federados, ao

¹⁰ Para mais informações, ver em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/20/Previd%C3%Aancia-como-%C3%A9-hoje-e-como-pode-ficar-com-a-reforma>

passo que no que tange a Segurança Pública, o governo estadual é o principal responsável.

Para melhor visualização da participação da Segurança Pública nos gastos totais do Estado, a Tabela 1 evidencia os seus percentuais e traz também a participação do gasto no Produto Interno Bruto (PIB) estadual.

Tabela 1 - Participação da função Segurança Pública nos Gastos Totais do Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018.

Ano	% do Gasto Total do Estado	% do PIB do Estado
2004	12,30	1,55
2005	13,07	1,75
2006	13,48	1,84
2007	13,20	1,78
2008	12,62	1,78
2009	13,96	1,96
2010	14,64	1,92
2011	13,77	1,88
2012	13,07	1,87
2013	13,53	1,99
2014	15,55	2,27
2015	18,01	2,95
2016	18,09	2,91
2017	16,89	2,91 ¹
2018	16,48	2,84 ¹

Fonte: Dados básico: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018; FJP 2018. Elaboração própria.

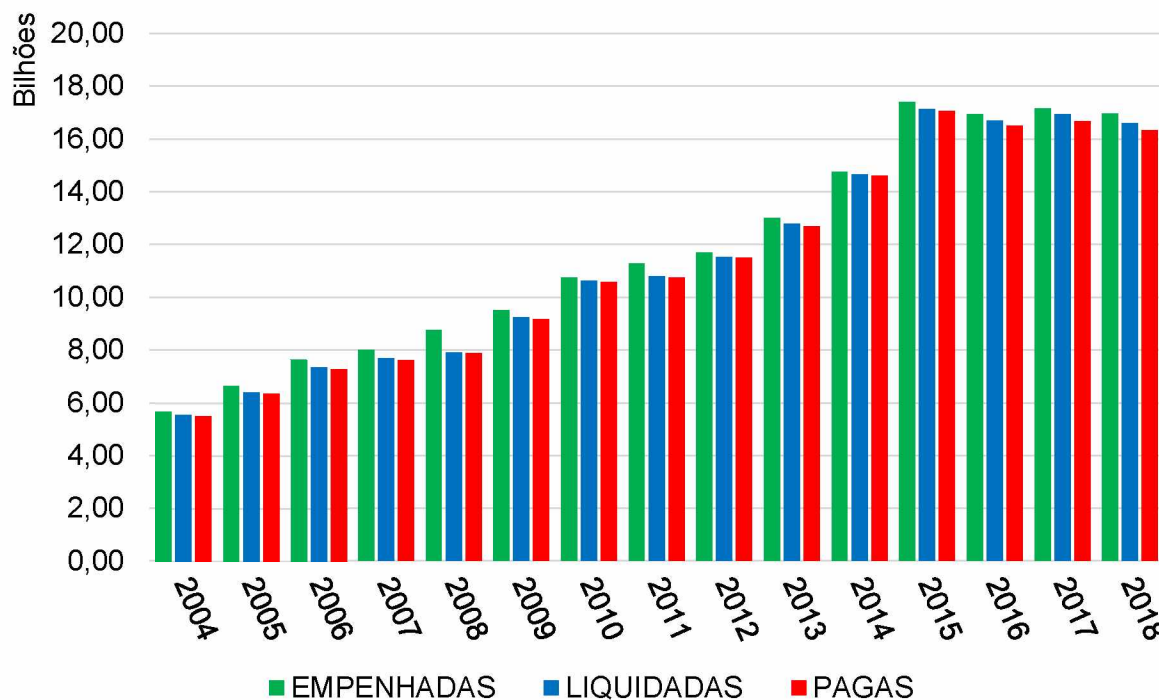
Nota: ¹ valores calculados a partir do PIB trimestral.

Percebe-se que até o período de 2011, a função Segurança Pública representava em média 13,33% do gasto total, com poucas variações, a exceção de 2010 que apresentou uma participação um pouco maior. A partir de 2014 a despesa já se apresenta em patamares de participação mais elevado, representando 17% dos gastos totais do Estado, com seu pico em 2016 quando registrou 18,09%.

Em relação a participação no PIB estadual, as despesas da Segurança Pública cresceram, mas em ritmo desacelerado em comparação com a participação no gasto total do governo mineiro. Em 2014 e 2015 apresenta um crescimento alto em relação aos anos anteriores, o que pode ser explicado por alto crescimento no gasto para esse período aliado a baixas no PIB.

As participações evidenciadas na Tabela 1 representam um montante de gastos muito expressivos, no intuito de discutir valores absolutos do gasto foi criado o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Despesas com função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais: 2004 a 2018*



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Como esperado, diante do cenário crescente de índices de violência e criminalidade no país e no Estado, houve um crescente aumento no aporte de recursos para a área. A despesa na função Segurança Pública apresentou crescimento de 2004 a 2018 e, a partir do ano de 2015 passa a apresentar uma tendência de estabilização. O menor gasto foi registrado em 2004 – aproximadamente 5,6 bilhões, em valores atuais – e o maior gasto foi registrado no ano de 2018, aproximadamente 17 bilhões.

Nota-se que a diferença de montante entre os estágios da despesa, no geral, não é muito grande. O ano de 2008 é o período em que os valores da despesa empenhada estão mais distantes dos valores liquidados e pagos, a despesa liquidada e paga neste período representa aproximadamente 90% do valor empenhado. As despesas liquidadas e pagas nos outros anos apresentaram uma média de aproximadamente 96% da despesa empenhada.

Para melhor entender o padrão de crescimento do gasto com a função foi calculada a taxa de crescimento anual da despesa. Para comparação com o restante do gasto do Estado, foi calculado a taxa de crescimento dos gastos do Estado excluindo o gasto da Segurança Pública, como apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Taxa de crescimento anual dos gastos na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.

Ano	Taxa de crescimento dos gastos da Segurança Pública (%)	Taxa de crescimento dos gastos sem Segurança Pública (%)
2004	-	-
2005	17,07	9,18
2006	14,79	10,72
2007	4,77	7,39
2008	9,40	15,14
2009	8,64	-3,28
2010	13,27	7,14
2011	4,86	12,67
2012	3,58	10,01
2013	11,30	6,90
2014	13,39	-3,60
2015	17,97	-1,12
2016	-2,64	-3,20
2017	1,32	10,10
2018	-1,11	1,87

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

Nota-se que a Segurança Pública apresenta taxas de crescimento distantes das taxas de crescimento do restante do gasto estadual, no ano de 2015, enquanto houve o maior crescimento anual das despesas para a função, o restante do gasto apresentou queda, ficando clara a importância da área para o Estado.

A taxa de crescimento do gasto da Segurança Pública em relação ao ano anterior apresentou grande variação entre os anos analisados. Nos anos iniciais observou-se altas taxas de crescimento (2005 e 2006), para logo em seguida, em 2007, haver um crescimento mais ameno. Em 2008, 2009 e 2010, o crescimento começa a se alavancar novamente, porém em 2011 já apresenta novamente um crescimento mais ameno.

Um fator que pode ter contribuído para a mudança no padrão de crescimento de 2013 a 2015, está relacionado ao aumento salarial concedido a categoria, de maneira escalonada, de 2012 a 2015. Tal aumento pode ter sido o principal fator para a taxa expressiva de crescimento apresentada em 2015. Esta

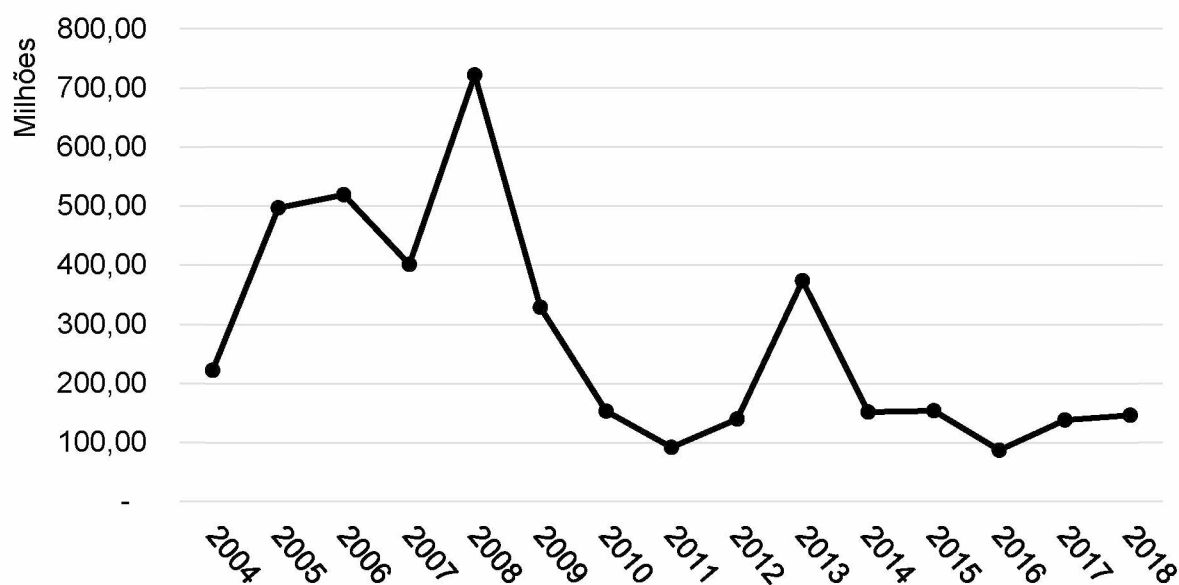
hipótese poderá ser melhor explorada na discussão dos gastos por Grupo de Despesas, que envolve a categoria 'Pessoal e Encargos Sociais'.

Isto posto, nas seções a seguir o gasto da função Segurança Pública será analisado por categoria econômica, grupo de despesa, órgão e subfunção, no intuito de compreender melhor a sua composição ao longo destes quinze anos.

5.2 Gastos por Categoria Econômica

A classificação segunda a natureza da despesa, engloba a classificação por Categoria Econômica, que divide os gastos em despesas de capital e despesas correntes, a primeira compreende os gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, enquanto a segunda compreende os gastos de custeio de manutenção das atividades dos órgãos. Os gráficos 4 e 5 apresentam as despesas de capital e despesas correntes para o período.

Gráfico 4 - Evolução da Despesa de Capital da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Observando o Gráfico 4 nota-se que a despesa de capital não apresenta uma tendência linear, o seu pico ocorre em 2008, com valores referentes a aproximadamente 720 milhões. Uma das razões que pode ter contribuído para esse pico é o gasto da ação denominada “transferência da gestão das carceragens da Polícia Civil e melhoria da infra-estrutura física das unidades prisionais”, que se destaca em 2008 em comparação com os outros anos. Corroborando com esta

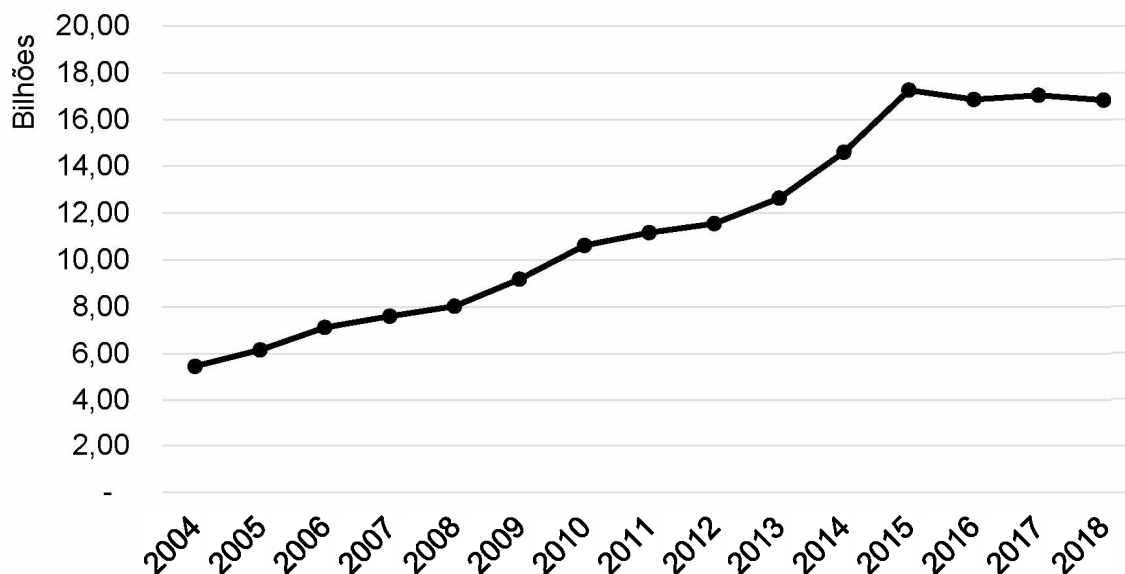
hipótese, Cruz (2010) expõe que, em 2008, houve o ápice das transferências de indivíduos privados de liberdade sob a custódia da Polícia Civil para a custódia da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI), assinalando que foi necessário expandir infraestrutura da Suapi para receber a população carcerária, tal expansão se dá por meio das despesas de capital, por se tratar de obras e instalações.

Na década de 2010, com exceção do ano de 2013, a despesa de capital passa a ter patamares bem inferiores aos apresentados pela segunda metade da década de 2000, com valores abaixo de 200 milhões. Isso indica que o governo, na área de segurança pública, passou a gastar menos com despesas de aquisição de bens permanentes, aquisição de imóveis, obras de expansão ou construção de novas instalações necessárias à execução da política.

Analisando os gastos do ano de 2013, percebeu-se que houve destaque nos gastos das seguintes ações: 1) “Implantação do Centro Integrado de Comando e Controle”, de acordo com dados da SESP (2014) a implantação deste centro visa um aperfeiçoamento das ações de repressão à violência em Belo Horizonte e Região Metropolitana, principalmente durante grandes eventos, a partir do compartilhamento de dados, imagens e informações entre órgãos federais, estaduais e municipais; 2) “Gestão da Frota – Polícia Civil e Polícia Militar”, em dados divulgados pelas SEDS (2013), no ano de 2013 foram adquiridas cerca de três mil (3000) novas viaturas; 3) “Projeto implantação de vídeo monitoramento (olho-vivo)”, de acordo com a PMMG (2013) houve investimentos de 50 milhões na ampliação deste sistema em 2013. Os gastos com as três ações destacadas são categorizados como despesas de capital por se tratarem de gastos com aquisição de materiais permanentes (viaturas, câmeras, instalações) e obras e instalação (implantação do CICC, implantação do olho-vivo), o que contribuiria para o aumento desse tipo de despesa no ano.

Como o gasto da segurança pública apresentou aumento em praticamente todo o período de 2004 a 2018, significa que em períodos onde houve declínio nos valores das despesas de capital, necessariamente houve crescimento nos valores apontados pela despesa corrente, o Gráfico 5 irá demonstrar a evolução desta para o período analisado.

Gráfico 5 - Evolução das Despesas Correntes na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

A despesa corrente da segurança pública representa a despesa de custeio da área, ou seja, valores imprescindíveis para a manutenção dos programas e ações da política, como a aquisição de materiais de consumo, pagamento de pessoal e encargos, pagamento de prestadores de serviços e obras de conservação dos bens imóveis, entre outros.

Enquanto os valores para a despesa de capital não ultrapassam os 800 milhões, o menor valor para a despesa corrente tem seu mínimo, no período, em quase 6 bilhões de reais. Observando o gráfico, nota-se que a despesa corrente apresenta um comportamento de aumento de gastos até o ano de 2015, posteriormente apresenta um cenário próximo à estabilização, assim como a despesa total da função Segurança Pública.

A Tabela A1, presente no apêndice A, apresenta o montante de gastos em cada categoria econômica no período analisado. Como visto no Gráfico 4, o maior valor para a despesa de capital foi apresentado em 2008, aproximadamente 720 milhões em valores de 2018, e o menor valor foi no ano de 2016 com aproximadamente 88 milhões em valores de 2018. Enquanto para a despesa corrente o menor valor coincide com o início do período analisado, 2004, correspondendo a cerca de 5,5 bilhões em valores de 2018, e 2015 corresponde ao maior gasto, cerca de 17,2 bilhões em valores de 2018. Os valores da despesa

corrente são imensamente superiores aos valores da despesa de capital, em 2017 a despesa corrente foi aproximadamente 123 vezes maior que a defesa de capital.

A distância entre as categorias econômicas pode ser observada também na comparação da participação do tipo de despesa no gasto total da função, apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Participação das categorias econômicas na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.

Ano	Despesa De Capital (%)	Despesa Corrente (%)
2004	3,92	96,08
2005	7,48	92,52
2006	6,80	93,20
2007	5,02	94,98
2008	8,25	91,75
2009	3,46	96,54
2010	1,43	98,57
2011	0,82	99,18
2012	1,20	98,80
2013	2,87	97,13
2014	1,03	98,97
2015	0,88	99,12
2016	0,52	99,48
2017	0,80	99,20
2018	0,86	99,14

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

Como observado na Tabela 3, a despesa de capital apresenta participação muito inferior em todos os anos analisados. Até 2009 observou-se uma oscilação em percentuais mais elevados, com uma média de 5,82%, porém posteriormente foram observadas quedas significativas, com participações que não ultrapassavam os 1,5%, com exceção de 2013 que representou 2,87%, um pico na década de 2010. Sendo assim, a despesa corrente apresentou participações sempre superiores aos 91%, o que significa ter mais que 90% dos gastos destinados ao custeio da política e somente o restante a investimentos. Nos gastos totais para o período, a despesa de capital representou 2,34%, enquanto a despesa corrente 97,66%.

Nesse sentido, o gasto do Estado, em ações voltadas para o aprimoramento do aparato de seu sistema de Segurança Pública, é baixo comparado ao gasto de manutenção da política existente. Kwen (2014) discute que investimentos na modernização e nas mudanças estruturais e culturais das

instituições da Segurança Pública são fatores essenciais para que a política pública seja eficiente. Discute ainda que um dos principais pontos críticos das instituições é a baixa qualidade da produção de dados e de informações relacionados ao baixo investimento em tecnologia. Esses investimentos são realizados pelos gastos classificados como despesa de capital, pois tratam de aquisição de bens permanentes, softwares, ampliação de redes de vídeo monitoramento, entre outros. Entretanto, na realidade de Minas Gerais tais investimentos são relativamente baixos, como demonstrado pelos valores percentuais na Tabela 3.

A Tabela 4 apresenta a taxa de crescimento das despesas corrente e das despesas de capital, com o objetivo de investigar a intensidade do crescimento desses gastos.

Tabela 4 - Taxa de crescimento real, em relação ao ano anterior, dos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais por categoria econômica: 2004 a 2018*.

Ano	Despesa de Capital (%)	Despesa Corrente (%)
2004	-	-
2005	123,38	12,74
2006	4,46	15,62
2007	-22,71	6,78
2008	79,78	5,68
2009	-54,43	14,31
2010	-53,25	15,66
2011	-40,04	5,23
2012	51,76	3,45
2013	167,30	9,41
2014	-59,44	15,54
2015	1,44	18,14
2016	-43,06	-2,28
2017	57,68	1,02
2018	6,04	-1,17

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

A taxa de crescimento da despesa de capital é muito discrepante entre os anos, apresentando aumento de 167,30% em 2013 e logo no ano seguinte queda de 59,44%. Assim, é possível observar uma tendência de decréscimo de 2009 a 2011, que coincidem com baixo crescimento na arrecadação da receita do Estado, entretanto, para o restante do período não há um padrão.

As despesas correntes, por outro lado, apresentam taxa de crescimento positiva até 2015 e nos últimos três anos analisados apresentam baixa taxa de alteração. Há crescimento acentuado em 2005 e 2006; logo em seguida, em 2007 e 2008, há um crescimento mais brando; em 2009 e 2010 apresentam novamente alto crescimento; os próximos dois anos, 2011 e 2012 apresentam menor taxa de crescimento; em 2013, 2014 e 2015 a taxa de crescimento aumenta de maneira expressiva, o que pode ser resultado do aumento salarial recebido pela categoria, com a maior taxa (2015), correspondendo ao maior aumento salarial (15%). Esse ajuste salarial será mais explorado na discussão sobre os gastos de pessoal.

A despesa corrente nos 15 anos analisados apresenta um crescimento de 208,46%, indicando que para o período há uma grande expansão do sistema de Segurança Pública, necessitando um aumento expressivo de gastos da natureza de custeio para a manutenção das políticas desenvolvidas pelo Estado no âmbito da segurança. Para que seja possível um aprofundamento na classificação da despesa segundo a natureza, o próximo tópico apresenta a discussão a respeito dos grupos de despesas.

5.2.1 Gastos por Grupo de Despesa

O segundo tópico da classificação da despesa segundo a natureza são os gastos por grupo de despesa – nos dados analisados estão presentes os seguintes grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras – que podem ser englobados dentro das categorias econômica, por esse motivo, a análise será iniciada a partir da participação dos grupos de despesas nas categorias econômicas, como demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 - Participação dos grupos de despesa nas categorias econômicas da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.

Ano	Despesa Corrente		Despesa de Capital	
	Outras Despesas Correntes (%)	Pessoal e Encargos Sociais (%)	Investimentos (%)	Inversões financeiras (%)
2004	13,46	86,54	99,89	0,11
2005	14,24	85,76	100,00	0,00
2006	16,76	83,24	100,00	0,00
2007	18,12	81,88	100,00	0,00
2008	20,19	79,81	100,00	0,00
2009	15,68	84,32	100,00	0,00
2010	13,66	86,34	100,00	0,00
2011	14,13	85,87	100,00	0,00
2012	11,21	88,79	100,00	0,00
2013	11,81	88,19	100,00	0,00
2014	11,80	88,20	97,30	2,70
2015	9,09	90,91	100,00	0,00
2016	8,77	91,23	100,00	0,00
2017	9,49	90,51	100,00	0,00
2018	10,34	89,66	100,00	0,00

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

Para as despesas de capital – que compreendem os investimentos, inversões financeira e amortização da dívida – o gasto é feito quase em sua totalidade no grupo de despesas investimentos, o que significa gastos com materiais permanentes, softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalação ou equipamentos. Em 2004 e 2014, há uma pequena participação do grupo inversões financeiras, nos dois casos os elementos da despesa são aquisição de imóveis, o que significa que este imóvel já estava em utilização por algum órgão da administração pública.

Para as despesas correntes – que compreendem os grupos de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes – os gastos com pessoal e encargos sociais são predominantes, com uma média de participação de 86,75%, o que demonstra uma baixa margem de manobra no orçamento para lidar com gastos necessário para desenvolvimento do dia-a-dia da política, como material de consumo, diárias e etc. Essa afirmativa encontra embasamento uma vez que os gastos com pessoal apresentam dificuldades em serem reduzidos, tendo em vista o caráter de estabilidade do servidor concursado. O grupo outras despesas

correntes que abarca todas as despesas de custeio que não estão relacionadas à remuneração de servidores e pagamento de juros e encargos de dívida, apresentou, para o período de 2004 a 2018, uma participação média 13,25%; tendo seu pico em 2008, com uma participação muito superior à média, mas observando os anos antecessores o movimento era de aumento na participação. Com o objetivo de explorar mais os gastos por grupo de despesa, a Tabela 6 apresenta seus valores absolutos.

Tabela 6 - Despesas da função Segurança Pública em Minas Gerais por grupo de despesa: 2004 a 2018*.

Ano	Despesas Correntes		Despesas de Capital	
	Outras Despesas	Pessoal e Encargos Sociais	Investimentos	Inversões Financeiras
2004	734.357.424,30	4.719.965.282,27	222.156.983,27	255.145,32
2005	875.879.449,50	5.273.160.790,37	496.830.933,09	0,00
2006	1.191.629.475,41	5.917.951.413,31	519.006.324,23	0,00
2007	1.375.318.620,57	6.216.107.867,21	401.120.492,70	0,00
2008	1.619.951.708,42	6.402.602.649,31	721.153.690,32	0,00
2009	1.438.339.292,22	7.732.075.162,29	328.620.676,40	0,00
2010	1.448.562.635,25	9.157.545.338,27	153.635.153,80	0,00
2011	1.590.209.342,05	9.570.872.923,86	92.114.291,92	0,00
2012	1.309.770.892,39	10.236.875.574,03	139.795.311,82	0,00
2013	1.536.409.428,34	11.096.687.997,32	373.679.291,32	0,00
2014	1.740.770.510,47	12.856.093.569,24	147.482.295,59	4.085.808,72
2015	1.581.647.418,54	15.663.594.116,77	153.746.615,79	0,00
2016	1.485.264.045,20	15.366.184.940,79	87.539.771,04	0,00
2017	1.628.861.732,48	15.394.988.742,55	138.031.265,28	0,00
2018	1.754.546.816,35	15.070.035.555,49	146.371.080,52	0,00

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018

O grupo inversões financeiras apresenta recurso discriminado somente em dois anos da série, 2004 e 2014, sendo o valor de 2014 dezesseis vezes maior que o valor de 2004, comprovando o seu caráter eventual. Os valores do grupo de investimentos são bem menos expressivos em comparação com os dois primeiros grupos da tabela, não chegando na casa dos bilhões para nenhum ano da série. Os valores de outras despesas correntes variam em aproximadamente 1 bilhão de 2004 a 2018.

O grupo que mais chama atenção é o de pessoal e encargos sociais, que em 15 anos, apresentou um crescimento de gasto de aproximadamente 10 bilhões, ainda que o último ano da série não tenha sido o pico de gasto nesse grupo. Um

ponto a se destacar é que o crescimento de gastos no total da função, de 2004 a 2018, foi de aproximadamente 10 bilhões também, o que indica que os gastos desta natureza são os que mais pesam na função.

O grupo Pessoal e Encargos Sociais, apresenta uma evolução próxima à curva das despesas correntes exposta no Gráfico 5, com crescimento em todos os anos até 2015, e pequena queda posteriormente com uma tendência de estabilização. O grupo de investimentos, apresenta movimento praticamente idêntico à curva da despesa de capital exposta no Gráfico 4, com pico em 2008 e apresentando os valores mais baixos em 2016 e 2011, respectivamente. O grupo Outras Despesas apresenta alto crescimento nos cinco primeiros anos analisados, 2004 a 2008, se mantendo em patamares mais elevados no restante do período com oscilações mais brandas comparadas aos primeiros anos. A Tabela 7 apresenta a taxa de crescimento anual para os grupos de despesa.

Tabela 7 - Taxa de crescimento anual dos grupos de despesa na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.

Ano	Outras Despesas Correntes (%)	Pessoal e Encargos Sociais (%)	Investimentos (%)
2004	-	-	-
2005	19,27	11,72	123,64
2006	36,05	12,23	4,46
2007	15,41	5,04	-22,71
2008	17,79	3,00	79,78
2009	-11,21	20,76	-54,43
2010	0,71	18,44	-53,25
2011	9,78	4,51	-40,04
2012	-17,64	6,96	51,76
2013	17,30	8,40	167,30
2014	13,30	15,86	-60,53
2015	-9,14	21,84	4,25
2016	-6,09	-1,90	-43,06
2017	9,67	0,19	57,68
2018	7,72	-2,11	6,04

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018

Para o grupo outras despesas correntes, como visto no gráfico anterior, o crescimento de 2004 a 2008 apresenta um padrão muito superior ao restante do período, o que pode indicar uma priorização para esse tipo de gastos pelo governo do período. Para o gasto total de outras despesas correntes houve um crescimento de 239% no período de análise. O grupo de investimentos apresenta taxa oscilante

para todo o período, com pico em 2013 (crescimento de 167,30%) e maior taxa de decréscimo em 2009, que coincide com uma alta taxa de crescimento dos gastos com pessoal. Isso pode indicar, mais uma vez o caráter de engessamento das despesas da política pública, que é majoritariamente com gastos de pessoal, com pouco espaço para investir em expansão das estruturas que compõe o sistema de segurança, investimentos em tecnologia e etc.

O grupo pessoal e encargos sociais, que apresenta a maior taxa de crescimento para o período analisado, 219%, tem em alguns anos taxas muito altas. Em 2009, a segunda maior taxa de crescimento para o período, 20,76%, tem como hipótese o aumento no quadro de pessoal da área de segurança pública, já que em 2008 foi realizado concurso com mais de 1000 vagas para a SEDS.

Em 2010, também há taxa de crescimento expressivo, um dos fatores que contribuíram para esse aumento significativo no gasto, é a Lei 18.802/2010, que reajusta o vencimento básico das carreiras do poder executivo. Os servidores do CBMMG, da PMMG, e da PCMG, receberam reajuste de 15% juntamente com as carreiras de agente de segurança penitenciário e agente de segurança socioeducativo, as demais carreiras do Estado tiveram um reajuste de 10%.

O período que se segue, 2011, 2012 e 2013, apresentam taxa de crescimento mais amena, para logo em seguida haver um crescimento muito alto em 2014 e 2015. O que pode ser explicado, novamente, por um reajuste salarial, desta vez somente para a área de segurança pública. A Lei Ordinária nº 19.576, de 16/08/2011, reajusta o vencimento básico dos cargos da PCMG, da PMMG, do CBBMG, da carreira de agente de segurança penitenciário e, da carreira de agente de segurança socioeducativo, em: 10% a partir de outubro de 2011; 12% a partir de outubro de 2012; 10% a partir de outubro de 2013; 15% a partir de junho de 2014; 12% a partir de dezembro de 2014 e; 15% a partir de dezembro de 2015. A partir de 2016, mesmo com a última parcela de reajuste ao final de 2015, houve queda e tendência de estabilização, como houve para gasto total da função, o que indica que para sustentar o reajuste salarial previsto na lei foi necessário reduzir despesas, acompanhando também o gasto total do Estado.

Ponderados os pontos acerca da classificação quanto à categoria econômica e quanto ao grupo de despesa, o próximo tópico examina os gastos pela ótica das subfunções.

5.3 Gastos por Subfunção

A classificação do gasto por subfunção é uma desagregação da função que tem por objetivo de agrupar determinado tipo de despesa, possibilitando compreender os gastos em um nível mais específico. Observando as subfunções de maior peso para o gasto, chega-se à conclusão de que a Administração Geral, a Previdência do Regime Estatutário, a Custódia e Reintegração Social e, o Policiamento são as áreas com maior demanda da política.

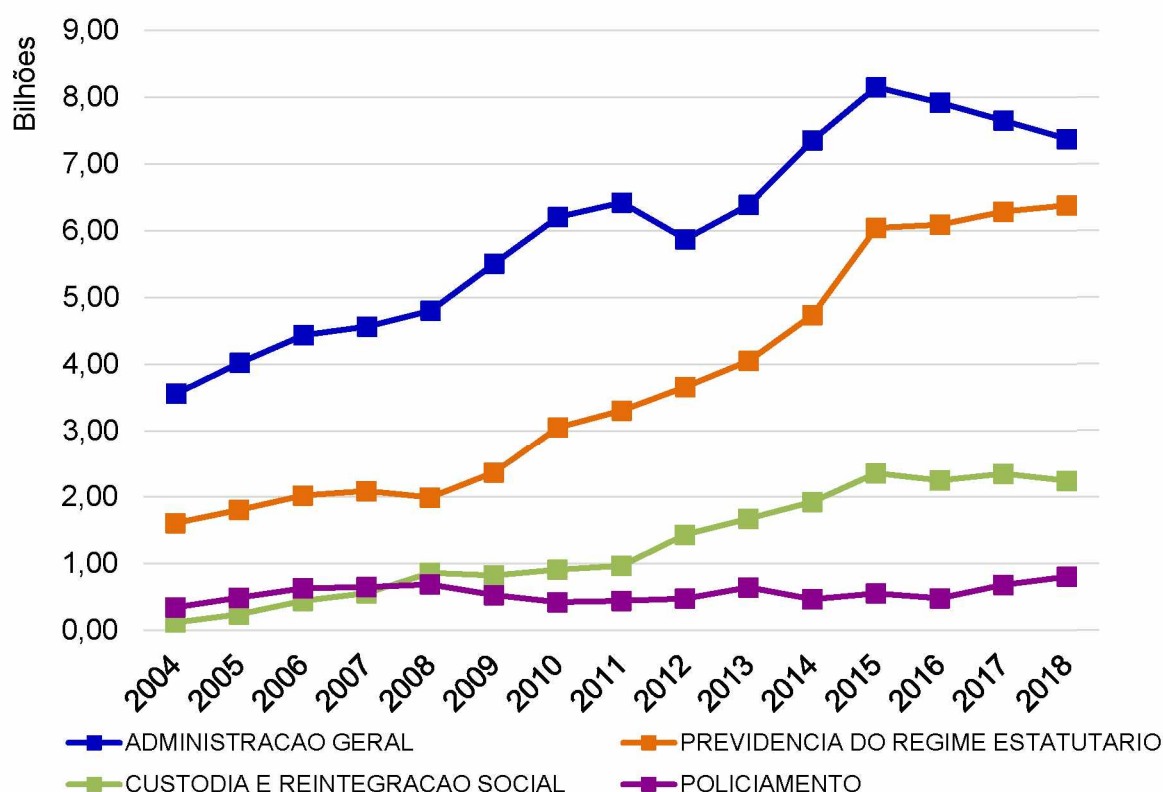
Os gastos da subfunção Administração Geral abrangem as ações de caráter administrativo, exercidas continuamente, as quais garantem o apoio necessário à execução dos planos e programas de governo para a área de Segurança Pública, ou seja, inclui a despesa com pessoal e os gastos gerais de custeio administrativo. A subfunção Previdência do Regime Estatutário diz respeito aos gastos voltados ao pagamento de benefícios previdenciários e contribuições para as instituições previdenciárias.

A subfunção Custódia e Reintegração Social engloba as ações voltadas para a guarda de detidos e apenados, adultos ou adolescentes (sistema prisional e sistema socioeducativo), e sua preparação para reintegração no ambiente social, da família e do trabalho. As ações de ressocializações têm o objetivo de reduzir os níveis de reincidências, colaborando para a recuperação do apenado por meio de medidas que auxiliam em sua educação, capacitação profissional e conscientização psicológica e social (FIGUEIREDO NETO *et al.* 2009). Em alguns anos, a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente separa os gastos do sistema socioeducativo dos gastos do sistema prisional, por esse motivo, para a preservação da composição dos gastos, a caráter de análise esse gasto será somado ao gasto da subfunção Custódia e Reintegração Social.

A subfunção Policiamento engloba os gastos com ações voltadas para a preservação da ordem pública e da propriedade privada e pública, por meio do policiamento ostensivo e investigação criminal. O policiamento ostensivo é ação essencial à política de Segurança Pública, além das ações de policiamento repressivo, é por meio desta subfunção que são executadas as ações de prevenção já discutidas como ponto principal à efetivação da política por Soares (2006), Saporì (2007) e Souza Neto (2008). Em alguns anos os gastos relacionados a emissão de documentos e multas foram incorporados pela subfunção Policiamento, enquanto

em outros anos estes estavam presentes na subfunção Normalização e Fiscalização, para não haver mudança na composição dos gastos analisados, os gastos da subfunção Normalização e Fiscalização serão somadas aos gastos do Policiamento para esta pesquisa. O Gráfico 6 mostra o comportamento destas subfunções ao longo dos anos analisados.

Gráfico 6 - Evolução dos gastos nas maiores subfunções da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018

A subfunção administração geral apresenta o maior gasto da função, bem distante das outras subfunções, o que era o esperado, pois engloba a maior parte das ações necessárias para a manutenção e funcionamento da política pública. Assim como o gasto total da função, apresenta seu menor valor em 2004 e o maior valor em 2015. Nos últimos três anos analisados a administração geral apresenta uma queda mais acentuada na despesa comparando-se ao gasto da função, sendo a única subfunção, dentre as de maiores pesos no gasto, a apresentar esse comportamento. Em 2012 apresenta uma queda, que também foi observada para o grupo outras despesas correntes, o que pode significar um ano onde a administração pública conseguiu fazer uma economia, ou um corte de gastos.

A despesa com a Previdência do Regime Estatutário é crescente para o período, algo que ocorre para todo o Estado e está em pauta nas agendas políticas atualmente. Esse gasto apresenta-se com grande peso para a função. Em 2008 apresentou uma queda de quase 100 milhões, mas que no montante não se mostra significativa. A partir de 2009 passa a apresentar tendência de crescimento acelerado.

Os gastos com Custódia e Reintegração Social também se mostram crescente para o período, apresentando seu menor valor em 2004 e maior valor em 2018, movimento que pode ser justificado pelo crescimento da população carcerária para o período (DEPEN, 2018). No ano de 2016 apresentou uma queda de gastos praticamente imperceptível, em relação ao ano anterior, de aproximadamente 52 milhões.

A subfunção Policiamento é o agrupamento de despesas que menos sofrem oscilações ao longo do período, se mantendo sempre abaixo de 1 bilhão. Nos quatro primeiros anos apresenta valores superiores à custódia e reintegração social, porém não apresenta tendência de grandes crescimentos. É importante ressaltar que a subfunção Policiamento não engloba o gasto de pessoal relacionados ao efetivo policial, os gastos são de natureza de outras despesas correntes, como matérias de consumo, pagamento de diárias, passagens e etc, que são necessárias para a execução do policiamento ostensivo.

Juntas essas quatro subfunções representam uma média de 98,12% dos gastos em todos anos, para melhor visualização do peso de cada uma delas no gasto total da função foi criada a Tabela 8.

Tabela 8 - Participação das quatro maiores subfunções nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.

Ano	Administração Geral	Previdência do Regime Estatutário	Custódia e Reintegração Social	Policciamento	Total
2004	62,69	28,24	2,03	6,02	98,98
2005	60,51	27,07	3,59	7,32	98,48
2006	58,09	26,43	5,77	8,23	98,52
2007	57,08	26,07	6,93	8,06	98,14
2008	54,87	22,71	9,82	7,85	95,25
2009	57,95	24,86	8,63	5,51	96,95
2010	57,66	28,33	8,42	3,89	98,30
2011	56,90	29,29	8,52	3,88	98,60
2012	50,23	31,33	12,23	4,05	97,85
2013	49,10	31,13	12,84	4,93	97,99
2014	49,84	32,10	13,01	3,15	98,10
2015	46,82	34,71	13,51	3,16	98,20
2016	46,71	35,94	13,23	2,82	98,71
2017	44,55	36,62	13,64	3,97	98,79
2018	43,44	37,58	13,17	4,71	98,90

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Nota-se que o peso da subfunção Administração Geral foi diminuindo ao longo da série analisada, partindo de uma participação de 62,69% para uma participação de 43,55%, o que não significa retração nos gastos desse tipo. Isso se deve ao movimento contrário das subfunções Previdência do Regime Estatutário e Custódia e Reintegração Social, que apresentam um crescimento mais acelerado na despesa em relação aos gastos da administração geral. Essas duas últimas apresentaram aumento constante na importância relativa nos gastos, com ganhos de aproximadamente dez pontos percentuais ao longo de quinze anos. O policiamento acompanhou o declínio da participação da administração geral, com a diferença de que para o primeiro ainda houve aumento nos dois primeiros anos, mas logo em seguida perde espaço, chegando a 2,82% em 2016, período que coincide com a primeira queda em relação ao ano anterior da função segurança pública.

O restante dos aproximadamente 2% do gasto divide-se em: tecnologia e informação; informação e inteligência; defesa civil; formação de recursos humanos; controle interno; fomento ao trabalho; infraestrutura urbana; assistência comunitária; comunicação social; ordenamento territorial; normalização e qualidade; assistência hospital e ambulatorial; transporte rodoviário; atenção básica; proteção e benefícios

ao trabalhador; direitos individuais, coletivos e difusos; ensino profissional; defesa da ordem jurídica e; educação básica. Dessas vinte subfunções podemos destacar quatro, que estão presentes para todos os anos e têm a maior participação após as apresentadas na Tabela 8: os gastos com tecnologia da informação, representa uma média de 0,49% dos gastos; informação e inteligência com uma média de 0,5% dos gastos; defesa civil com 0,64% e; formação de recursos humanos com uma média de 0,19%, entretanto apresentando uma grande queda a partir de 2015 com diminuição de aproximadamente 70% dos gastos empregados na subfunção em relação à 2014.

Os gastos com Tecnologia da Informação e Informação e Inteligência, se mostram oscilantes para o período, mas a presença de gastos nessas subfunções demonstram, que como discutido por Kwen (2014), o investimento em tecnologias e produção de dados são essenciais para que o Estado consiga cumprir de maneira mais ágil e eficiente o seu papel de provedor de Segurança Pública. As estatísticas criminais são subsídios fundamentais para a política promover ações sejam adequadas a realidade local. Em todos os PMDIs analisados nota-se a área de Tecnologia da Informação e a área da Informação e Inteligência como objetivos estratégicos de investimento da política.

As tabelas contendo o valor do gasto para todas as subfunções e sua participação no gasto total estão presentes no apêndice A (Tabela A2 e Tabela A3). A seguir os gastos são analisados a partir dos órgãos.

5.4 Gastos por Órgão

A classificação por órgão permite evidenciar quais instituições têm responsabilização na execução de políticas públicas em determinada área temática. As principais instituições integrantes do sistema de Segurança Pública de Minas Gerais são: a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Seds que recentemente se dividiu em Sesp e Seap. A Polícia Civil tem como função investigar crimes e garantir o cumprimento da lei, por meio de fiscalização e cumprimento de mandados judiciais. Ademais, tem como objetivo realizar perícias, recolher depoimentos, manter um banco de dados dos cidadãos e por fim, autorizar eventos em locais públicos e fiscalizar atividades comerciais locais (MINAS GERAIS, 2013).

Já a Polícia Militar, atua de forma ampliada para manter e preservar a ordem pública, cuidando de episódios que estão acontecendo ou acabaram de acontecer. O papel desempenhado pela polícia militar não se limita ao combate à criminalidade, ela atua em diversas situações que não estão elencadas em normas criminais, por exemplo: o desastre, incêndios, prestar socorro, segurança em eventos públicos e privados e vigilância de preso. Neste sentido, ela se diferencia da Polícia Civil por atuar prevenindo, orientando e colaborando com a sociedade para diminuir conflitos e gerar sensação de segurança. O Corpo de Bombeiros Militar tem a finalidade de coordenar e executar ações de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe (MINAS GERAIS, 1999). A Seds é o órgão responsável pela coordenação e planejamento das políticas públicas da área (MINAS GERAIS, 2011a).

Para os anos de 2004 a 2018, a Tabela 9 apresenta os valores da despesa para os respectivos órgãos com participação na função Segurança Pública.

Tabela 9 - Despesas por órgão na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.

ANO	CBMMG	PMMG	PCMG	DETRAN
2004	299.642.228,22	3.983.062.148,12	980.354.777,20	-
2005	391.305.142,73	4.482.520.278,17	1.073.745.852,77	-
2006	440.803.837,38	5.081.247.663,90	1.238.314.960,67	-
2007	477.158.336,55	5.264.307.884,50	1.294.111.118,61	-
2008	549.434.715,55	5.316.100.838,12	1.379.360.341,98	50.417.359,42
2009	570.838.584,81	6.199.386.209,84	1.250.752.542,07	108.290.161,06
2010	654.097.662,01	7.132.560.367,78	1.343.725.548,80	119.734.832,47
2011	694.712.089,34	7.440.693.332,61	1.407.266.667,66	163.100.956,78
2012	750.099.000,99	7.706.135.998,84	1.454.731.169,86	422.387,90
2013	801.062.802,91	8.525.462.329,48	1.594.489.810,26	159.326.240,69
2014	953.600.763,41	9.577.963.698,92	1.790.810.364,38	236.068.773,43
2015	1.172.138.142,96	11.379.501.489,27	2.037.267.081,91	255.207.682,25
2016	1.136.859.593,95	11.229.152.871,88	1.927.741.366,53	232.670.400,73
2017	1.166.822.355,30	11.367.783.838,72	1.843.864.304,06	265.574.652,73
2018	1.201.000.302,86	11.237.000.881,79	1.760.460.120,70	392.242.949,58

Continua

Continuação

ANO	SEDS	SEAP	SESP	SETOP	DEER
2004	335.764.522,67	-	-	70.884.795,73	-
2005	431.299.013,16	-	-	259.077.864,47	-
2006	649.191.020,90	-	-	211.022.588,20	-
2007	830.040.698,60	-	-	109.916.497,88	-
2008	1.138.801.698,45	-	-	249.088.500,90	-
2009	1.248.729.654,34	-	-	101.790.745,35	-
2010	1.420.895.407,66	-	-	62.307.409,01	-
2011	1.521.782.028,01	-	-	23.986.723,24	-
2012	1.561.478.520,74	-	-	-	-
2013	1.878.659.151,22	-	-	-	-
2014	2.162.856.912,61	-	-	-	-
2015	2.488.884.076,20	-	-	-	-
2016	-	2.324.600.505,53	51.511.774,94	-	3.654.770,08
2017	-	2.109.833.625,56	346.346.466,49	29.082.439,76	-
2018	-	1.970.525.054,57	353.225.414,36	18.906.853,09	-

Continua

Continuação

ANO	DEOP	FPE	GMG	DEFENSORIA PÚBLICA
2004	-	862.586,22	6.163.776,99	-
2005	-	598.099,43	7.324.922,23	-
2006	-	1.011.259,40	6.995.882,51	-
2007	-	558.689,98	16.453.754,38	-
2008	-	1.496.359,47	59.008.234,17	-
2009	-	845.146,29	18.402.087,14	-
2010	-	1.542.800,58	24.301.293,69	577.805,32
2011	-	157.552,93	30.558.732,03	151.975,12
2012	-	422.387,90	48.157.516,58	-
2013	-	1.721.430,27	46.054.952,14	-
2014	-	1.180.661,97	25.951.009,30	-
2015	40.406.974,15	2.238.526,02	28.156.311,07	-
2016	14.845.451,09	1.599.144,21	16.352.878,09	-
2017	-	12.553.196,60	20.020.861,11	-
2018	-	19.906.485,12	17.685.390,29	-

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Nota-se que alguns órgãos não apresentam despesa durante todos os anos da análise, especialmente por mudanças na classificação e não por alterações na composição do gasto.

A SEDS foi extinta em 2016, dando lugar à SEAP e a SESP, que dividem a mesma competência da secretaria anterior, observa-se que a SEAP responsável pela administração prisional incorporou a maior parte dos gastos destinados à antiga SEDS, correspondendo à uma média de aproximadamente 89% dos gastos juntando as duas novas secretarias (SESP+SEAP). Isso demonstra grande peso da política prisional na política de segurança de Minas Gerais, pois a SESP além de ser

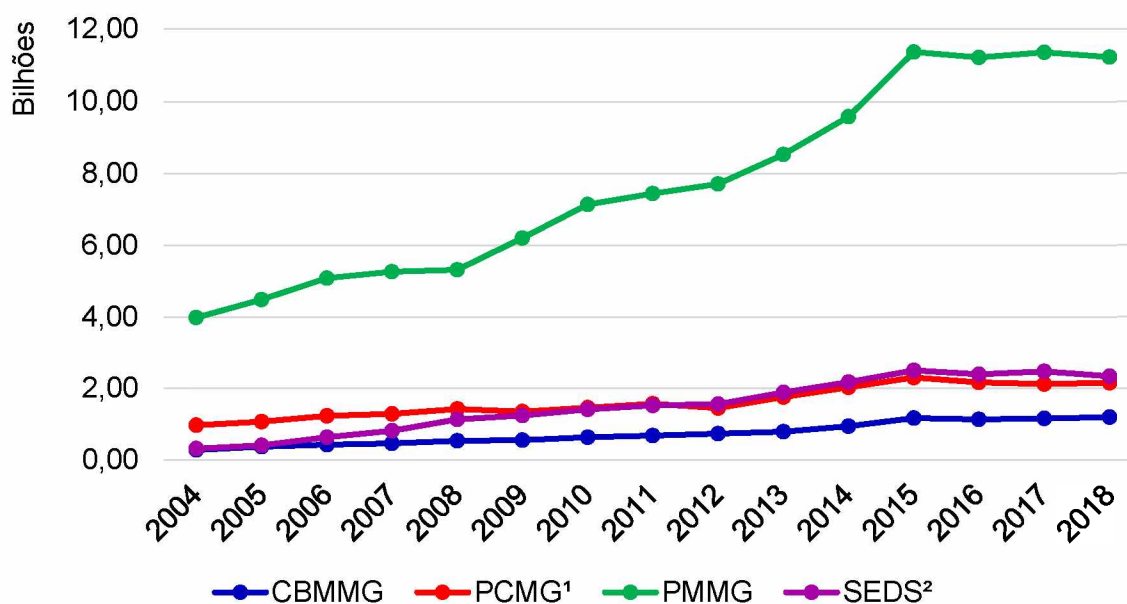
responsável pelo sistema socioeducativo, é responsável por todas as outras políticas de segurança – políticas sobre drogas, políticas de prevenção à criminalidade e etc.

O DETRAN é responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão e execução das atividades de trânsito, é um órgão subordinado à PCMG e nos quatro primeiros anos desta série tinha seus gastos classificados neste órgão. O gasto do DETRAN se comparado ao gasto total da Polícia Civil incluídos os gastos do Departamento de trânsito, para o mesmo período, representaria cerca de 10% da sua despesa.

A SETOP é o órgão responsável pela formulação e coordenação das políticas de transporte e obras pública, sendo o órgão executor de algumas obras de manutenção, ampliação e expansão das instalações do sistema de segurança pública do Estado de Minas Gerais. O Deop e o Deer são parte do sistema de transporte e obras públicas do Estado juntamente com a Setop, o que justifica o aparecimento de despesas em alguns anos para esses órgãos no âmbito da segurança pública.

A Defensoria pública, nos anos de 2010 e 2011, promoveu ações de defesa dos presos provisórios de belo horizonte, por meio do programa de prevenção social da criminalidade. O Fundo Penitenciário Estadual (FPE) foi criado com a finalidade de visar à obtenção e administração de recursos financeiros destinados ao sistema penitenciário do Estado, bem como à construção, manutenção, reforma e ampliação de unidades destinadas ao cumprimento de medida socioeducativa de internação. Analisando os valores para o órgão par ao período, percebe-se que são despesas baixas em comparação com o restante, mas em 2017 e 2018 apresentou um aumento explosivo, com taxa de crescimento anual em 2017 de 685%.

Gráfico 7 - Evolução dos gastos dos maiores órgãos da Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração Própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Nota: ¹ a partir de 2008 incorporação do gasto do DETRAN; ² 2016, 2017 e 2018: SEAP+SESP.

O gasto da Polícia Militar é o maior gasto da função segurança pública, sozinho o órgão incorpora uma média de aproximadamente 66% dos gastos totais da função, esse percentual chegou a ser 70,16% em 2004. A despesa da PMMG se mostra crescente para todo o período, avançando consideravelmente de 2014 para 2015, o que pode ser explicado pelo reajuste salarial discutido nas seções anteriores.

A SEDS, a PCMG e o CBMMG apresentam-se com patamares de gastos relativamente próximos, com a Seds chegando a ultrapassar o gasto da Polícia Civil a partir de 2015, quando houve troca de governo e início de diretrizes novas para a política, dividindo a secretaria em duas (Sesp e Seap). Isso, pode ser uma hipótese para o aumento substancial do gasto nesse órgão para o período, uma vez que se replica algumas estruturas administrativas. O Corpo de Bombeiros apresenta crescimento constante e ameno, com o menor gasto para os quatro maiores órgãos.

Tabela 10 – Participação, em %, dos órgãos nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.

ORGÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PMMG	70,16	67,45	66,61	65,87	60,80	65,26	66,29
PCMG ¹	17,27	16,16	16,23	16,19	16,35	14,31	13,60
SEDS ²	5,91	6,49	8,51	10,39	13,02	13,15	13,21
CBMMG	5,28	5,89	5,78	5,97	6,28	6,01	6,08
SETOP ³	1,25	3,90	2,77	1,38	2,85	1,07	0,58
GMG	0,11	0,11	0,09	0,21	0,67	0,19	0,23
FPE	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
DEFENSORIA PÚBLICA	-	-	-	-	-	-	0,01

continua

continuação								
ORGÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PMMG	65,95	66,89	65,55	64,94	65,40	66,29	66,24	66,21
PCMG ¹	13,92	12,63	13,48	13,74	13,18	12,75	12,29	12,68
SEDS ²	13,49	13,55	14,44	14,66	14,30	14,03	14,31	13,69
CBMMG	6,16	6,51	6,16	6,47	6,74	6,71	6,80	7,08
SETOP ³	0,21	-	-	-	0,20	0,11	0,17	0,11
GMG	0,27	0,42	0,35	0,18	0,16	0,10	0,12	0,10
FPE	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07	0,12
DEFENSORIA PÚBLICA	0,00	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração Própria.

Nota: ¹ a partir de 2008 incorporação do gasto do DETRAN; ² 2016, 2017 e 2018:

SEAP+SESP; ³ 2015:DEOP, 2016: DEOP+DEER.

A PMMG, PCMG, SEDS e CBMMG, juntos representam aproximadamente 97% do gasto total até 2008 e após somam quase a totalidade do gasto, com uma média de 99% da despesa, o que é razoável, uma vez que são os órgãos principais do sistema de Segurança Pública. Essa mudança de patamares na participação é razão das despesas cada vez menores destinadas à Setop para execução de obras pública. Assim, pode-se indicar que no início do período de análise houve maior priorização em expansão, manutenção e construção de bens imóveis para o sistema de segurança pública, tendo em vista que até 2008 o patamar do grupo de despesas investimentos também era mais elevado em comparação com o restante do período.

A Polícia Civil apresenta queda na participação dos gastos durante o período analisado, enquanto a Secretaria responsável pelas políticas de segurança pública e o Corpo de Bombeiros apresentam aumento na participação. O Gabinete

Militar do Governo e o Fundo Penitenciário Estadual têm impacto muito baixo nos gastos da função, sendo o primeiro chegando a uma média de 0,22% e o último apresentando média de 0,02%.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de segurança existe desde o início das formações das sociedades, a criminalidade e a violência são objetos que preocupam e atingem todos os cidadãos. Na sociedade contemporânea, cabe ao Estado promover políticas de segurança que assegurem proteção e defesa aos indivíduos.

Neste sentido, Segurança Pública é um tema com espaço crescente na agenda política nas duas últimas décadas. A promoção dessa área é majoritariamente estadual, conforme estabelecido na Constituição Federativa de 1988. Dessa forma, tais entes são responsáveis por assumir a maior parcela da atribuição das políticas públicas do tema.

O Estado de Minas Gerais, com o objetivo de cumprir seu papel enquanto provedor da Segurança Pública, a estabelece como prioridade no planejamento estratégico dos governos. Nessa perspectiva, há destaque para a área nos Planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDIs), de 2004 em diante. Com isso, são definidas diretrizes gerais para a ação governamental objetivando o alcance da segurança.

A função Segurança Pública, para todo o período analisado, 2004 a 2018, esteve entre as funções com maior participação no gasto total do Estado, indicando que a área é também uma prioridade do ponto de vista dos gastos. Essa prioridade ocorre devido aos altos índices de criminalidade no Estado. Além disso, existe uma pressão contínua da população que faz com que o Estado aumente os investimentos na área para aumentar a sensação de segurança dos cidadãos.

Em Minas Gerais, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o gasto com a área tem valores significativos, sendo que o Estado apresenta um dos maiores gastos absolutos no Brasil (FSBP, 2019). Dessa forma, o objetivo desse trabalho foi analisar como o gasto na função Segurança Pública está estruturado em Minas Gerais e como se deu sua evolução no período de 2004 a 2018.

Analisando os gastos declarados pelo governo mineiro na função Segurança Pública, no período de 2004 a 2018, verificou-se que houve grande aumento em suas despesas, um crescimento de quase 200% ao longo dos 15 anos. O aumento no gasto tende a indicar que houve aumento da necessidade de Segurança Pública por parte da população e o governo reagiu com maior aporte de recursos na área, tendo em vista que a participação do gasto da política aumentou

em relação ao gasto total. Na segunda metade do período, houve grande crescimento entre 2013 e 2015, resultante, principalmente, de um ajuste salarial para os servidores da área.

Observando os gastos sob a perspectiva da categoria econômica, verificou-se que as despesas nessa função foram majoritariamente despesas correntes, ou seja, gastos de custeio e manutenção das políticas, sendo a maior parcela desse gasto no grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais. Essa despesa se mostrou crescente para a maior parte do período, além dos reajustes salariais, houve uma expansão de pessoal. Já as despesas de capital, são oscilantes para o período, sendo possível identificar intervalos em que o governo efetuou investimentos expressivos na área, como 2008 e 2013. Tais investimentos podem ser relacionados à expansão do sistema de segurança pública e aos investimentos com Tecnologia, Informação e Inteligência, respectivamente, indo ao encontro de pontos que a literatura afirma ser essenciais para o sucesso da Segurança Pública contemporaneamente.

Nas subfunções da Segurança Pública houve destaque, além dos gastos de Administração Geral (engloba gastos com Pessoal), para os gastos com Custódia e Reintegração Social, que tiveram crescimento expressivo na participação da função, fato que pode ser justificado pelo aumento da população carcerária no período analisado. Esse aumento no número de indivíduos privados de liberdade gera uma conseqüente necessidade de expansão dos gastos para sua custódia e para as ações que visam a sua ressocialização, fator primordial para a redução de reincidência na criminalidade.

Em relação aos órgãos, a Polícia Militar é a maior instituição em termos de gastos, abrangendo mais de 60% da despesa da função em todo o período, tendo em vista que é a instituição que tem atuação mais ampliada na área de Segurança Pública. O aumento dos gastos deste órgão pode indicar um esforço por parte do governo na expansão de ações de prevenção traduzidas pelo aumento do gasto nas ações de policiamento ostensivo.

Dessa forma, percebe-se que Minas Gerais, nos últimos 15 anos, deu prioridade para a área de Segurança Pública e, por meio da alocação de recursos na área objetiva atender as necessidades relacionadas sensação de segurança da população, buscando diminuir as taxas de criminalidade e violência do Estado. O presente trabalho não tem o intuito de discutir a eficiência do gasto em Segurança

Pública para o Estado de Minas Gerais, mas sim se debruçar sobre os aspectos de composição e evolução dessas despesas, com o intuito de compreender como o governo mineiro executa os gastos dessa política. Sendo assim, não se esgota as possibilidades de aspectos para analisar os gastos da função Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Gastos públicos com segurança pública. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 11, p. 26-28, 2017.

ALVES, Fernanda Mendes Sales. Segurança Pública, Cidadania e Controle Social. **Revista de Artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1383- 1397, Jan. 2017. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/1simposioconst/article/view/1179>>. Acesso em: 28 fev 2019.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 77-86, Mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 Dez. 2018.

BRASIL. (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal.

BRASIL. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Brasília, 2000.

BRASIL. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, 1964.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Sur-Revista internacional de Derechos Humanos**, v. 5, p. 136-155, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: BRONZO, C.; COSTA, B. L. D. (Org.). **Gestão social: o que há de novo?** 2 v. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 2, cap. 3, p. 47-68.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. O município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 26, p. 9-28, 2013.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.

CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e Fundos de Participação**. Editora Juarez de Oliveira, 2001.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

CORREA, Silvio Bertanha. **A relação entre a segurança pública e os direitos humanos dos moradores das comunidades pacificadas: o caso das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPS) como modelo de gestão.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública). Universidade Federal Fluminense, 2017.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **Levantando Nacional de informações penitenciárias 2018.** Brasília, 2018.

FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello. **Federalismo fiscal e descentralização no Brasil: o financiamento da política de saúde na década de 90 e início dos anos 2000.** 2002.

FERNANDES, Matheus de Araújo. **Análise de Eficiência da segurança pública dos Estados brasileiros no ano de 2014.** Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente *et al.* A ressocialização do preso na realidade brasileira: perspectivas para as políticas públicas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6301%3E. Acesso em maio 2019.

FIGUEIREDO, Amanda Mátar de. **Aplicação do modelo de gestão em rede organizacional às políticas públicas de segurança: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais.** 2014. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

FIGUEIRÊDO, Lízia. O papel do Estado para Adam Smith. **Cedeplar**, Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança pública.** Edição XII. São Paulo, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FSBP). **Anuário brasileiro de segurança pública.** Edição X. São Paulo, 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FSBP). **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública.** São Paulo, 2019.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Aurora.** São Paulo, v. 3, n. 5, p. 49-58, 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Diretoria de Estatísticas e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: Elsevier Brasil, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**.—25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

KAHN, Túlio. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente/ILANUD e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, 2002.

KWEN, Nara Josepin. **A Segurança Pública como tema de desenvolvimento: Um panorama sobre seus principais instrumentos institucionais**. XXIII Congresso Nacional do Conpedi. João Pessoa, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MARQUES, Fillipe Rafael Silva. **Planejamento Governamental em Minas Gerais: Uma análise comparada dos processos de formulação dos PMDIs 2011-2030 e 2015-2027**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**, 1989.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.870, de 30 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. **Lei nº 129, de 08 de novembro de 2013**. Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.802, de 31 de março de 2010**. Reajusta os valores das tabelas de vencimento básico das carreiras do Poder Executivo que menciona e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.973, de 27 de dezembro de 2011**. Estabelece diretrizes e parâmetros para a política remuneratória dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo e dos militares e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011b.

MINAS GERAIS. **Lei nº 54, de 13 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG - e dá outras providências. Belo Horizonte, 1999.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi. Acesso em: abril 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi. Acesso em: abril 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi. Acesso em: abril 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi. Acesso em: abril 2019.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência. **Despesas do Estado**. Disponível em:
<http://www.transparencia.mg.gov.br/Estado/despesa>>. Acesso em: out. 2018.

MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO (MOG). **Portaria nº42. (1999, 14 de abril)**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Brasília, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. **Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte**, 2007.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende; TONELLI, Dany Flávio; PEREIRA, José Roberto. O problema da (in) segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v1, 2013.

PASSETTI, Edson. **Anarquismos e sociedade de controle**. São Paulo: Cortez, 2003.

PERES, Ursula Dias *et al.* Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014.

POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS (PMMG). **Balanço de 2013 traz avanços e inovações na segurança pública**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=50078&tipoConteudo=noticia>. Acesso em: maio 2019.

RIBEIRO, Victor Gabriel Braga. **Eficiência do gasto dos Estados com segurança pública: Uma abordagem via Análise Envoltória de Dados**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>, 1997.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV editora, 2007.

SARAIVA, Enrique. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 13-42, 2007.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (SESP). **Defesa Social apresenta dados de 2013**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/ajuda/story/2478-defesa-social-apresenta-dados-de-2013-e-anuncia-divulgacao-de-estatisticas-mais-detalhada>. Acesso em: maio 2019.

SILVA, A. P. P.; REIS, A. O. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Estado de Minas Gerais**. IPEA. 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, Abr. 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. 1997. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista de Direito do Estado**, v. 8, p. 19-73, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, Jul/Dez 2006.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2007.

APÊNDICE A: TABELAS DE GASTOS

Tabela A1 - Gastos por categoria econômica na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.

ANO	DESPESA DE CAPITAL	DESPESA CORRENTE
2004	222.412.128,58	5.454.322.706,57
2005	496.830.933,09	6.149.040.239,87
2006	519.006.324,23	7.109.580.888,73
2007	401.120.492,70	7.591.426.487,78
2008	721.153.690,32	8.022.554.357,73
2009	328.620.676,40	9.170.414.454,50
2010	153.635.153,80	10.606.107.973,52
2011	92.114.291,92	11.161.082.265,90
2012	139.795.311,82	11.546.646.466,42
2013	373.679.291,32	12.633.097.425,66
2014	151.568.104,31	14.596.864.079,72
2015	153.746.615,79	17.245.241.535,30
2016	87.539.771,04	16.851.448.985,99
2017	138.031.265,28	17.023.850.475,03
2018	146.371.080,52	16.824.582.371,84

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Tabela A2 - Gastos por subfunções na função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018*.

SUBFUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ADMINISTRACAO GERAL	3.558.703.341,74	4.021.285.969,67	4.431.735.850,39	4.562.519.126,21	4.797.390.039,85	5.504.348.257,11	6.203.951.802,45	6.420.218.937,27
PREVIDENCIA DO REGIME ESTATUTARIO	1.603.223.612,58	1.798.770.066,73	2.016.160.741,45	2.083.321.716,27	1.985.405.320,10	2.360.988.892,14	3.047.983.523,11	3.304.880.239,15
CUSTODIA E REINTEGRACAO SOCIAL	115.219.021,72	238.424.962,90	440.401.601,78	553.962.187,00	859.004.219,02	820.030.211,22	906.304.220,58	961.254.109,31
POLICIAMENTO	341.875.030,49	486.389.748,76	627.625.398,36	644.513.714,20	686.307.604,75	523.823.818,94	418.118.770,77	438.178.608,86
TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	-	-	-	169.094.160,09	80.976.559,90	45.333.386,53	58.132.847,30
INFORMACAO E INTELIGENCIA	5.119.673,27	7.462.913,20	5.779.438,02	32.807.602,79	80.701.054,54	60.488.731,10	62.752.894,03	33.959.427,51
DEFESA CIVIL	38.341.658,39	79.153.712,08	92.279.967,85	95.103.009,38	88.877.314,72	85.163.835,35	34.574.475,08	43.909.778,52
FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	10.731.151,70	11.935.450,25	14.282.051,44	20.407.566,98	55.087.070,00	35.798.334,12	29.154.938,36	9.233.441,00
CONTROLE INTERNO	-	-	-	-	7.111.854,39	5.808.701,88	6.296.522,69	147.827,21
FOMENTO AO TRABALHO	-	-	-	-	7.001.017,02	2.204.159,97	1.444.621,60	1.103.651,86
INFRA-ESTRUTURA URBANA	-	-	-	-	4.591.810,14	563.749,63	2.390.519,60	10.250.773,96
ASSISTENCIA COMUNITARIA	-	-	-	-	1.592.949,99	605.641,47	975.784,35	771.412,07
COMUNICACAO SOCIAL	-	-	-	-	1.255.206,55	16.025.868,38	-	5.754,38
ORDENAMENTO TERRITORIAL	-	-	-	-	163.867,73	-	-	-
NORMALIZACAO E QUALIDADE	-	-	-	-	124.559,19	41.648,81	461.668,16	363.249,32
ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	3.521.345,27	2.448.349,37	322.163,66	-	-	-	-	-
TRANSPORTE RODOVIARIO	-	-	-	-	-	2.166.720,89	-	-
ATENCAO BASICA	-	-	-	-	-	-	-	-
PROTECAO E BENEFICIOS AO TRABALHADOR	-	-	-	-	-	-	-	-
DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	-	-	-	-	-	-	-	-
ENSINO PROFISSIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-
DEFESA DA ORDEM JURIDICA	-	-	-	-	-	-	-	-
EDUCACAO BASICA	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	5.676.734.835,16	6.645.871.172,96	7.628.587.212,95	7.992.634.922,83	8.743.708.048,05	9.499.035.130,90	10.759.743.127,32	11.282.410.057,72

Continua

Continuação								
SUBFUNÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
ADMINISTRACAO GERAL	5.870.565.785,59	6.386.047.216,69	7.349.938.370,87	8.146.245.813,16	7.912.940.016,74	7.645.629.232,93	7.371.585.449,58	7.371.585.449,58
PREVIDENCIA DO REGIME ESTATUTARIO	3.661.791.721,34	4.048.461.225,23	4.734.796.572,22	6.039.310.498,63	6.088.138.166,60	6.285.446.730,82	6.377.331.055,28	6.377.331.055,28
CUSTODIA E REINTEGRACAO SOCIAL	1.429.081.947,69	1.670.066.258,20	1.918.183.777,33	2.349.856.878,76	2.241.159.999,74	2.341.580.097,43	2.235.626.966,25	2.235.626.966,25
POLICIAMENTO	473.639.756,20	641.382.808,92	465.093.548,72	550.609.470,67	478.478.191,30	681.766.211,58	799.438.256,46	799.438.256,46
TECNOLOGIA DA INFORMACAO	23.747.764,80	59.138.056,96	71.482.411,08	59.125.432,00	66.917.428,43	72.108.215,48	61.099.027,78	61.099.027,78
INFORMACAO E INTELIGENCIA	108.114.900,47	115.152.585,76	137.197.154,25	134.718.711,83	50.047.747,75	47.009.722,33	39.108.166,96	39.108.166,96
DEFESA CIVIL	104.417.708,55	65.732.175,73	34.318.992,59	73.108.601,91	37.874.631,45	34.907.460,26	45.082.157,70	45.082.157,70
FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	14.516.086,41	19.772.118,99	33.221.013,50	10.063.616,24	9.167.635,12	7.102.842,10	11.595.777,53	11.595.777,53
CONTROLE INTERNO	46.197,13	174.943,64	-	-	259.469,55	199.023,12	149.923,33	149.923,33
FOMENTO AO TRABALHO	321.604,20	638.984,32	-	-	-	-	-	-
INFRA-ESTRUTURA URBANA	64.779,23	138.978,20	26.116,53	35.594.841,41	18.500.221,17	29.082.439,76	18.906.853,09	18.906.853,09
ASSISTENCIA COMUNITARIA	-	-	-	-	-	-	-	-
COMUNICACAO SOCIAL	-	14.806,97	19.281,07	131.499,49	-	-	-	-
ORDENAMENTO TERRITORIAL	-	-	-	-	-	-	-	-
NORMALIZACAO E QUALIDADE	-	-	-	-	-	-	-	-
ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	-	-	-	-	-	513.611,96	280.789,23	280.789,23
TRANSPORTE RODOVIARIO	-	-	-	-	-	-	-	-
ATENCAO BASICA	38.219,56	-	581,06	-	-	-	-	-
PROTECAO E BENEFICIOS AO TRABALHADOR	95.307,06	56.557,38	159.546,95	222.787,00	248.601,34	379.753,01	411.476,53	411.476,53
DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	-	-	1.335.953,55	-	5.663.658,69	6.333.323,15	3.343.603,38	3.343.603,38
ENSINO PROFISSIONAL	-	-	2.658.864,30	-	20.746.350,39	55.877,97	234.731,42	234.731,42
DEFESA DA ORDEM JURIDICA	-	-	-	-	8.846.638,77	9.664.910,75	6.759.217,84	6.759.217,84
EDUCACAO BASICA	-	-	-	-	-	102.287,68	-	-
TOTAL	11.686.441.778,24	13.006.776.716,98	14.748.432.184,02	17.398.988.151,09	16.938.988.757,04	17.161.881.740,31	16.970.953.452,36	16.970.953.452,36

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018. Ano base 2018.

Tabela A3 – Participação das subfunções nos gastos da função Segurança Pública em Minas Gerais: 2004 a 2018.

SUBFUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ADMINISTRACAO GERAL	62,69%	60,51%	58,09%	57,08%	54,87%	57,95%	57,66%	56,90%
PREVIDENCIA DO REGIME ESTATUTARIO	28,24%	27,07%	26,43%	26,07%	22,71%	24,86%	28,33%	29,29%
CUSTODIA E REINTEGRACAO SOCIAL	2,03%	3,59%	5,77%	6,93%	9,82%	8,63%	8,42%	8,52%
POLICIAMENTO	6,02%	7,32%	8,23%	8,06%	7,85%	5,51%	3,89%	3,88%
TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	-	-	-	1,93%	0,85%	0,42%	0,52%
INFORMACAO E INTELIGENCIA	0,09%	0,11%	0,08%	0,41%	0,92%	0,64%	0,58%	0,30%
DEFESA CIVIL	0,68%	1,19%	1,21%	1,19%	1,02%	0,90%	0,32%	0,39%
FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	0,19%	0,18%	0,19%	0,26%	0,63%	0,38%	0,27%	0,08%
CONTROLE INTERNO	-	-	-	-	0,08%	0,06%	0,06%	0,00%
FOMENTO AO TRABALHO	-	-	-	-	0,08%	0,02%	0,01%	0,01%
INFRA-ESTRUTURA URBANA	-	-	-	-	0,05%	0,01%	0,02%	0,09%
ASSISTENCIA COMUNITARIA	-	-	-	-	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
COMUNICACAO SOCIAL	-	-	-	-	0,01%	0,17%	-	0,00%
ORDENAMENTO TERRITORIAL	-	-	-	-	0,00%	-	-	-
NORMALIZACAO E QUALIDADE	-	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	0,06%	0,04%	0,00%	-	-	-	-	-
TRANSPORTE RODOVIARIO	-	-	-	-	-	0,02%	-	-
ATENCAO BASICA	-	-	-	-	-	-	-	-
PROTECAO E BENEFICIOS AO TRABALHADOR	-	-	-	-	-	-	-	-
DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	-	-	-	-	-	-	-	-
ENSINO PROFISSIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-
DEFESA DA ORDEM JURIDICA	-	-	-	-	-	-	-	-
EDUCACAO BASICA	-	-	-	-	-	-	-	-

Continua

Continuação								
SUBFUNÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
ADMINISTRACAO GERAL	50,23%	49,10%	49,84%	46,82%	46,71%	44,55%	43,44%	
PREVIDENCIA DO REGIME ESTATUTARIO	31,33%	31,13%	32,10%	34,71%	35,94%	36,62%	37,58%	
CUSTODIA E REINTEGRACAO SOCIAL	12,23%	12,84%	13,01%	13,51%	13,23%	13,64%	13,17%	
POLICIAMENTO	4,05%	4,93%	3,15%	3,16%	2,82%	3,97%	4,71%	
TECNOLOGIA DA INFORMACAO	0,20%	0,45%	0,48%	0,34%	0,40%	0,42%	0,36%	
INFORMACAO E INTELIGENCIA	0,93%	0,89%	0,93%	0,77%	0,30%	0,27%	0,23%	
DEFESA CIVIL	0,89%	0,51%	0,23%	0,42%	0,22%	0,20%	0,27%	
FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	0,12%	0,15%	0,23%	0,06%	0,05%	0,04%	0,07%	
CONTROLE INTERNO	0,00%	0,00%	-	-	0,00%	0,00%	0,00%	
FOMENTO AO TRABALHO	0,00%	0,00%	-	-	-	-	-	
INFRA-ESTRUTURA URBANA	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,11%	0,17%	0,11%	
ASSISTENCIA COMUNITARIA	-	-	-	-	-	-	-	
COMUNICACAO SOCIAL	-	0,00%	0,00%	0,00%	-	-	-	
ORDENAMENTO TERRITORIAL	-	-	-	-	-	-	-	
NORMALIZACAO E QUALIDADE	-	-	-	-	-	-	-	
ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%	
TRANSPORTE RODOVIARIO	-	-	-	-	-	-	-	
ATENCAO BASICA	0,00%	-	0,00%	-	-	-	-	
PROTECAO E BENEFICIOS AO TRABALHADOR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	-	-	0,01%	-	0,03%	0,04%	0,02%	
ENSINO PROFISSIONAL	-	-	0,02%	-	0,12%	0,00%	0,00%	
DEFESA DA ORDEM JURIDICA	-	-	-	-	0,05%	0,06%	0,04%	
EDUCACAO BASICA	-	-	-	-	-	0,00%	-	

Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais, 2018. Elaboração própria.

ANEXO A: FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

Anexo a Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (3)(I)
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas

15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação 608 – Promoção da Produção Agropecuária 609 – Defesa Agropecuária
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais 754 – Biocombustíveis
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica