



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA  
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA POLÍTICA



**SÁVIO ANTIÓGENES BORGES LESSA**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA:  
Análise do Processo de Formulação das Políticas de Segurança Pública  
Implementadas pelo Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017**

Porto Alegre - RS, Dezembro/2018

**SÁVIO ANTIÓGENES BORGES LESSA**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA:  
Análise do Processo de Formulação das Políticas de Segurança Pública  
Implementadas pelo Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017**

Tese de doutorado para fins de conclusão no  
Curso de Doutorado em Ciência Política, da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
sob a orientação do Professor Dr. Fabio  
Rychecki Hecktheuer e co-orientação do  
Professor Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre – RS, Dezembro/2018

### CIP - Catalogação na Publicação

LESSA, SÁVIO ANTIÓGENES BORGES  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE SEGURANÇA  
PÚBLICA: Análise do Processo de Formulação das  
Políticas de Segurança Pública Implementadas pelo  
Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017. / SÁVIO  
ANTIÓGENES BORGES LESSA. -- 2018.  
213 f.  
Orientador: FÁBIO RYCHECKI HECKTHEUER.

Coorientador: ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. POLÍTICA PÚBLICA. 2. SEGURANÇA PÚBLICA. 3.  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. 4. CRIMINALIDADE. I.  
HECKTHEUER, FÁBIO RYCHECKI, orient. II. GUGLIANO,  
ALFREDO ALEJANDRO, coorient. III. Título.

# **SÁVIO ANTIÓGENES BORGES LESSA**

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: Análise do Processo de Formulação das Políticas de Segurança Pública Implementadas pelo Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017**

Tese de doutorado apresentada para obtenção do título de doutor em Ciência Política do programa de Pós-graduação em Ciência Política  
Área de Concentração: Políticas Públicas na Amazônia.

**DATA:** 13 DE DEZEMBRO DE 2018

**RESULTADO:** APROVADO

### **BANCA EXAMINADORA**

**PROF. DR. FABIO RYCHECKI HECKTHEUER**  
Orientador- Faculdade Católica de Rondônia

**PROFA. DRA. ADELAIDE MARIA SAEZ**  
Participante Externo

**PROF. DR. ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**PROFA. DRA. DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA**  
Universidade do Vale do Itajaí

**PROF. DR. HÉLIO RICARDO DO COUTO ALVES**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**PORTO ALEGRE – RS/2018**

Dedico este trabalho

Aos valorosos policiais que tombaram no cumprimento do dever;

Aos policiais que continuam na incessante batalha contra o crime, mesmo não tendo o devido apoio e reconhecimento; e

A todas as vítimas da violência, da corrupção e da má-gestão pública.

## AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho, preciso transmitir meus mais sinceros agradecimentos a algumas pessoas:

Senhor Deus, obrigado pela vida, pela saúde, pela família, pelas oportunidades, pela força e coragem para superar obstáculos e por nunca ter me abandonado, mesmo nos piores momentos, quando tudo parecia perdido.

Aos meus pais, José Antiógenes Gomes Lessa e Maria Borges Lessa (em memória), por todo o sacrifício e devoção aos filhos, sacrificando-se para dar a melhor educação e formação moral possível. Obrigado por tudo.

A minha avó paterna, Dona Maria Dos Anjos Gomes Lessa (em memória), exemplo de mulher, mãe, avó, professora, força, luta e coragem. Não me tornei o médico que a Senhora sonhou, tornei-me um outro tipo de “Doutor”: Doutor em Ciência Política. Obrigado por tudo, Vó Dos Anjos.

Aos meus filhos, Matheus, Maria e Sophia. Perdoem-me por nem sempre ter sido um pai tão presente quanto gostaria de ser. Vocês são a razão da minha vida e o motivo de, a todo o tempo, querer ser uma pessoa melhor. Amo vocês.

A minha companheira, Andreia Alves de Almeida, pelo apoio e incentivo.

Ao meu orientador, Professor Doutor Fábio Rychecki Hecktheuer. Obrigado pelo incentivo, apoio, paciência, sabedoria e valiosa orientação, mostrando-me o melhor caminho para realizar a pesquisa.

Aos meus professores do doutorado. Obrigado pelo conhecimento ensinado, pela generosidade em compartilhar suas experiências e saberes. Jamais serei o mesmo. Obrigado.

Aos membros da minha banca de qualificação, Professores Doutores Alfredo Alejandro Gugliano e Marcelo Tuerlinckx Danéris. Ao Professor Alfredo, meu especial agradecimento pelas críticas contundentes, porém construtivas, que me ajudaram a reajustar meu projeto de pesquisa.

Aos meus colegas de turma. Obrigado pelo convívio enriquecedor. Aprendi muito com todos vocês. Além de fonte inspiradora, vocês foram estímulo para concluir este trabalho.

Às instituições policiais do estado de Rondônia, PM e PC, e à Secretaria de Segurança Pública, pela colaboração no fornecimento dos dados necessários para a pesquisa.

## RESUMO

Nos últimos anos a segurança pública, ou a falta dela para ser mais preciso, tem ocupado posição de destaque na agenda política e, principalmente, na preocupação na sociedade, que já não sente a tão almejada sensação de tranquilidade. Infelizmente, o sentimento que impera é o do medo e da insegurança. É indiscutível que para se resolver problemas, de qualquer natureza, principalmente os problemas públicos, precisa-se de planejamento. No caso dos problemas relacionados à segurança pública, o planejamento precisa ser estratégico, prevendo ações de longo prazo, pois o tema é delicado e envolve diversas outras questões sociais. Este estudo pretende analisar as Políticas de Segurança Pública do Estado de Rondônia implementadas entre 2008 e 2017, período em que o Estado não teve Plano Estadual de Segurança Pública. O problema reside exatamente nisso: Como foram formuladas as políticas de segurança pública em Rondônia no período 2008/2017 sem um Plano Estadual que a orientasse? Trabalhou-se com as seguintes hipóteses: a) Tomou como base o Plano de Governo dos candidatos que ganharam as eleições para Governador do Estado; b) Atendeu às demandas da sociedade, verificadas por meio de audiências públicas; c) Seguiu as Diretrizes do Plano Nacional de Segurança; e d) Foi fruto de um programa de compromisso negociado com atores políticos relevantes. O objetivo geral deste trabalho é analisar os processos de formulação das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado de Rondônia no período 2008-2017. Foram utilizadas as seguintes pesquisas: métodos mistos, que utiliza os métodos qualitativos e quantitativos; aplicada e bibliográfica. O resultado da pesquisa é extremamente preocupante, pois constatou-se que as ações e programas implementados para a área da segurança pública não fazem parte de um planejamento estratégico, que são fruto de ações desordenadas, totalmente ineficazes, ineficientes e sem efetividade. Assim sendo, nenhuma das políticas públicas para a área de segurança refletiram na redução dos índices de criminalidade. A falta de capacidade de planejar de forma estratégica a segurança pública tem comprometido a eficiência das instituições policiais, que não conseguem cumprir com sua missão constitucional. A falta de planejamento estratégico e o enfraquecimento das instituições policiais, demonstrada pela pouca influência na elaboração da política de segurança pública, em especial no PPA (Plano Plurianual), compromete o combate ao crime e o próprio desenvolvimento econômico do Estado.

**Palavras chaves:** Política pública. Planejamento estratégico. Segurança pública. Criminalidade.

## ABSTRACT

In recent years the public safety, or lack thereof, to be more precise, has occupied a prominent position on the political agenda and, mainly, on concern in society, that they no longer feel so desired sense of tranquility. Unfortunately, the feeling that prevails is that of fear and insecurity. It is indisputable that in order to solve problems of any kind, especially public problems, it takes planning. In case of problems related to public security, planning needs to be strategic, anticipating long-term actions, because the subject is delicate and involves various other social issues. This study intends to analyze the Public Security Policies of the State of Rondônia implemented between 2008 and 2017, when the State didn't have a State Plan for Public Security. The problem lies exactly in this: How public security policies were formulated in Rondônia in the period 2008/2017 without a State Plan to guide it? We worked with the following hypotheses: a) Took as a basis the Government Plan of the candidates who won the elections for Governor of the State; b) Met the demands of society, verified by means of public hearings; c) Followed the guidelines of the National Security Plan; and d) It was the result of a compromise program negotiated with relevant political actors. The general purpose of this work is to analyze the processes of formulation of the public security policies implemented by the State of Rondônia in the period 2008-2017. The following surveys were used: mixed methods, using qualitative and quantitative methods; applied and bibliographic. The result of the research is extremely worrying, since it was verified that the actions and programs implemented for the public security area are not part of a strategic planning, which are the result of disorderly actions, totally ineffective, inefficient and without effectiveness. Therefore, none of the public policies for the area of security reflected in the reduction of crime rates. The lack of capacity to strategically plan public security has compromised the efficiency of police institutions, which fail to fulfill their constitutional mission. The lack of strategic planning and the weakening of police institutions, demonstrated by the lack of influence in the elaboration of public security policy, especially in the PAP (PluruAnnual Plan), compromises the fight against crime and the state's own economic development.

**Key-words:** Public policies. Strategic planning. Public security. Criminality.

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1- Despesas per capita- Brasil 2014   | 173 |
| Gráfico 2- Ocorrência de Homicídios e Latrocínios em Rondônia                         | 186 |
| Gráfico 3 - Ocorrência de Lesões Corporais em Rondônia                                | 187 |
| Gráfico 4 - Ocorrência de Furtos e Roubos de Veículos                                 | 188 |
| Gráfico 5 - Evolução dos furtos e roubos a veículos em Rondônia                       | 189 |
| Gráfico 6 - Ocorrência de Estupro em Rondônia   | 190 |
| Gráfico 7 - Ocorrência de crimes relacionados ao tráfico de entorpecentes em Rondônia | 191 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 - Anexo II - PPA 2008-2011   | 134 |
| Tabela 2 - Unidades Orçamentárias Rondônia em Paz   | 135 |
| Tabela 3 - Demonstrativo geral dos programas do eixo 3, PPA 2008-2011 Rondônia  | 135 |
| Tabela 4 - Anexo I- Programas e Ações por UO, PPA 2012-2015   | 136 |
| Tabela 5 - Unidades Orçamentárias Segurança e Cidadania   | 137 |
| Tabela 6 - Anexo I Programas e Ações de Governo por UO - PPA 2012-2015  | 138 |
| Tabela 7 - Recursos Orçamentários SESDEC 2015   | 140 |
| Tabela 8 - Recursos Orçamentários destinados à PCRO 2015  | 141 |
| Tabela 9 - Recursos Orçamentários destinados à PMRO 2015  | 141 |
| Tabela 10 - Anexo I Relatório de Dados Financeiros por UO - PPA 2016-2019   | 143 |
| Tabela 11- Dados Financeiros PCRO - PPA 2016-2019   | 144 |
| Tabela 12 - Dados Financeiros PMRO - PPA 2016-2019  | 144 |
| Tabela 13 - Fundo de Aperfeiçoamentos dos Serviços Judiciários TJRO - PPA 2016-2019   | 153 |
| Tabela 14 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade da Unidade Orçamentária Secretaria de Segurança pública          | 157 |
| Tabela 15 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade das Unidades Orçamentárias Polícia Civil e Polícia Militar       | 159 |
| Tabela 16 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade da Unidade Orçamentária Fundo Especial de reequipamento Policial | 161 |
| Tabela 17- Avaliação de Desempenho PPA 2012-2015 – Exercício 2015   | 165 |
| Tabela 18 - Despesas Realizadas em Rondônia com Segurança Pública 2008-2016   | 170 |
| Tabela 19 - Scores de Eficiência da Segurança Pública dos Estados Brasileiros, no Período de 2011 a 2015.                                 | 174 |
| Tabela 20 - Ranking Geral da Eficiência por Estado e por Região Brasileira, no Período de 2011 a 2015.                                    | 176 |
| Tabela 21 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2008-2011  | 177 |
| Tabela 22 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2012-2015  | 178 |
| Tabela 23 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2012-2015  | 178 |
| Tabela 24 - Indicadores Físicos do PPA 2008-2011 (taxa de criminalidade)  | 179 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 25 - Indicadores Físicos PPA 2012-2015 e 2016-2019 (taxa de homicídios dolosos) | 180 |
| Tabela 26 - Homicídios dolosos (Rondônia - 2006/2016).                                 | 181 |
| Tabela 27 - Evolução do Crime em Rondônia 2008-2017                                    | 183 |
| Tabela 28- Dados acerca do homicídio em Rondônia pelo Atlas da Violência –             | 192 |

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 - Proposituras prioritárias da Regional de Cacoal.                                 | 115 |
| Quadro 2 - Proposituras prioritárias da Regional de Rolim de Moura                          | 116 |
| Quadro 3 - Proposituras prioritárias da Regional de São Fco do Guaporé                      | 116 |
| Quadro 4 - Proposituras prioritárias da Regional de Ji-Paraná                               | 117 |
| Quadro 5 - Proposituras prioritárias da Regional de Ouro Preto do Oeste                     | 117 |
| Quadro 6 - Proposituras prioritárias da Regional de Jaru                                    | 118 |
| Quadro 7- Proposituras prioritárias da Regional de Ariquemes                                | 118 |
| Quadro 8 - Proposituras prioritárias da Regional de Guajará-Mirim                           | 119 |
| Quadro 9 - Proposituras prioritárias da Regional de Porto Velho                             | 119 |
| Quadro 10 - Proposituras prioritárias da Regional de Cacoal (Região VI).                    | 146 |
| Quadro 11 - Proposituras prioritárias da Regional de Rolim de Moura (Região VIII)           | 147 |
| Quadro 12 - Proposituras prioritárias da Regional de São Francisco do Guaporé/Costa Marques | 147 |
| Quadro 13 - Proposituras prioritárias da Regional de Ji-Paraná (Região V)                   | 148 |
| Quadro 14 - Proposituras prioritárias da Regional de Ouro Preto do Oeste (Região IV)        | 149 |
| Quadro 15 - Proposituras prioritárias da Regional de Jaru (Região III)                      | 149 |
| Quadro 16 - Proposituras prioritárias da Regional de Ariquemes (Região II)                  | 150 |
| Quadro 17 - Proposituras prioritárias da Regional de Guajará-Mirim (Região X)               | 151 |
| Quadro 18 - Proposituras prioritárias da Regional de Porto Velho (Região I)                 | 151 |
| Quadro 19 - Legenda dos índices de desempenho   | 156 |

## LISTA DE ABREVIATURAS

|           |  |
|-----------|--|
| ANPCONT   | Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis |
| APAC      | Associação de Proteção e Assistência aos Condenados                      |
| ALE/RO    | Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia                             |
| CE        | Constituição Estadual  |
| CF        | Constituição Federal   |
| CV        | Comando Vermelho   |
| CONDEG    | Conselho Deliberativo de Estratégia e Gestão da PMRO                     |
| DPE       | Defensoria Pública do Estado   |
| FBSP      | Fórum Brasileiro de Segurança Pública                                    |
| FFAA      | Forças Armadas   |
| FHC       | Fernando Henrique Cardoso  |
| FNSP      | Fórum Nacional de Segurança Pública                                      |
| FUNRESBOM | Fundo Especial Reparelhamento do Corpo de Bombeiros                      |
| FUNRESPOL | Fundo Especial de Reequipamento Policial                                 |
| FUNRESPOM | Fundo Especial de Modernização Reparelhamento PM                         |
| GGI       | Gabinete de Gestão Integrada   |
| GLO       | Garantia da Lei e da Ordem   |
| LDO       | Lei de Diretrizes Orçamentárias  |
| LOA       | Lei Orçamentária Anual   |
| LULA      | Luiz Inácio da Silva   |
| ONG       | Organização Não-Governamental  |
| OMS       | Organização Mundial de Saúde   |
| ONU       | Organização das Nações Unidas  |
| MP        | Ministério Público   |
| NEV/SP    | Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo              |
| PCC       | Primeiro Comando da Capital  |
| PCRO      | Polícia Civil do Estado de Rondônia                                      |
| PMRO      | Polícia Militar do Estado de Rondônia                                    |
| PNUD      | Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento                          |
| PROERD    | Programa Educacional de Resistência às Drogas                            |

|          |  |
|----------|--|
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública             |
| PPA      | Plano Plurianual                                   |
| RJ       | Rio de Janeiro                                     |
| SC       | Santa Catarina                                     |
| SEJUS    | Secretaria de Justiça                              |
| SENASP   | Secretaria Nacional de Segurança Pública           |
| SEPOG    | Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão     |
| SEPLAN   | Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação |

Geral

|        |  |
|--------|--|
| SESDEC | Secretaria Estadual de Segurança, Defesa e Cidadania |
| SP     | São Paulo  |
| SSP    | Secretaria de Segurança Pública                      |
| SUSP   | Sistema Único de Segurança Pública                   |
| TCE    | Tribunal de Contas do Estado                         |
| TCU    | Tribunal de Contas da União                          |
| TJ     | Tribunal de Justiça                                  |
| UO     | Unidade Orçamentária                                 |
| UNIR   | Universidade Federal de Rondônia                     |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2</b> | <b>POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO .....</b>  | <b>27</b> |
| 2.1      | CONCEITO .....   | 27        |
| 2.1.1    | <b>Ciclos da política pública.....</b>   | <b>28</b> |
| 2.1.2    | <b>Atores do processo de formulação.....</b>   | <b>36</b> |
| 2.1.3    | <b>O jogo na política pública .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>3</b> | <b>POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>   | <b>46</b> |
| 3.1      | CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA .....  | 46        |
| 3.2      | SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA IMPORTANCIA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL ..... | 48        |
| 3.3      | POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA .....  | 52        |
| 3.3.1    | <b>Evolução histórica das políticas de segurança pública .....</b>   | <b>55</b> |
| 3.3.2    | <b>Atores.....</b>   | <b>69</b> |
| 3.3.3    | <b>Avaliação desempenho .....</b>  | <b>73</b> |
| <b>4</b> | <b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA 76</b>                                     |           |
| 4.1      | PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....   | 76        |
| 4.1.1    | <b>Conceito.....</b>   | <b>76</b> |
| 4.1.2    | <b>Tipos.....</b>  | <b>77</b> |
| 4.1.3    | <b>Planejamento estratégico .....</b>  | <b>79</b> |
| 4.1.3.1. | Estratégia.....  | 81        |
| 4.1.3.2  | Pensamento estratégico.....  | 89        |
| 4.2      | PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....   | 89        |
| 4.2.1    | <b>Conceito.....</b>   | <b>89</b> |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 4.2.2    | <b>Finalidade .....</b>  | <b>91</b>  |
| 4.2.3    | <b>Estrutura .....</b>   | <b>92</b>  |
| 4.2.4    | <b>Influência sobre as políticas de segurança dos Estados .....</b>                        | <b>93</b>  |
| 4.3      | <b>PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>   | <b>97</b>  |
| 4.3.1    | <b>Conceito .....</b>  | <b>97</b>  |
| 4.3      | <b>Finalidade .....</b>  | <b>99</b>  |
| 4.3.3    | <b>Estrutura .....</b>   | <b>100</b> |
| <b>5</b> | <b>ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE RONDÔNIA NO PERÍODO DE 2008/2017.....</b> | <b>103</b> |
| 5.1      | <b>PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>   | <b>103</b> |
| 5.1.1    | <b>Planejamento estratégico das corporações policiais .....</b>                            | <b>104</b> |
| 5.2      | <b>PLANOS PLURIANUAIS (2008/2011; 2012/2015 E 2016/2019) .....</b>                         | <b>109</b> |
| 5.2.1    | <b>Processo de formulação (orientação).....</b>  | <b>109</b> |
| 5.2.2    | <b>Programas.....</b>  | <b>133</b> |
| 5.2.2.1  | <b>Desempenho.....</b>   | <b>154</b> |
| 5.2.3    | <b>Orçamento .....</b>   | <b>169</b> |
| 5.2.4    | <b>Impactos da política de segurança pública sobre os índices de criminalidade.....</b>    | <b>176</b> |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>197</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>208</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Diariamente a imprensa noticia o aumento dos índices de criminalidade no país. É inconteste que a crise na Segurança Pública só aumenta, o que causa insegurança e intranquilidade na população. Em alguns Estados da federação a situação está fora de controle, o que claramente demonstra que o aparato estatal não consegue conter o avanço da criminalidade, como exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que sofreu intervenção federal, em 16 de fevereiro de 2018, na área de segurança pública.

Os organismos de segurança dos Estados são constantemente cobrados para dar solução ao problema, como se coubessem apenas a eles combater o crime. A questão, no entanto, é bem mais complexa. O combate à criminalidade vai muito além da repressão ao crime, envolve, também, a prevenção por meio de ações sociais.

Segurança pública é uma matéria complexa e de relevante importância para a paz social. Em razão disso, faz-se necessário que sejam implementadas políticas públicas eficazes, pois só assim os índices de criminalidade poderão reduzir a níveis toleráveis.

Este estudo pretende analisar as Políticas de Segurança Pública do Estado de Rondônia implementadas no período que compreende os anos de 2008 a 2017, período que o Estado de Rondônia não teve Plano Estadual de Segurança Pública que orientasse sua política pública voltada para a área de segurança. Serão analisados os processos de formulação e reorientação dessas políticas, com ênfase na identificação de como se deu a orientação das mesmas, bem como a atuação dos atores envolvidos nesse processo, os programas implementados, os recursos destinados e os reflexos da política pública sobre os índices de criminalidade.

As estatísticas criminais mostram, claramente, que houve um crescimento da criminalidade no Estado, principalmente entre os crimes mais violentos.

Praticamente em todos os tipos penais houve aumento da prática delituosa no período 2010/2014. Alguns cresceram assustadoramente, como os crimes de roubo (pessoas, residências, estabelecimentos comerciais, etc.), que atingiu o índice de 142% (cento e quarenta e dois por cento) de aumento, e furto de veículos, que cresceu 63,13% (sessenta e três inteiros e treze centésimos por cento).

A capital, Porto Velho, merece especial atenção, pois responde por metade das ocorrências do Estado, chegando a atingir 75% (setenta e cinco por cento) da totalidade de alguns crimes no Estado.

O cenário descrito evidencia que o Estado de Rondônia não consegue conter o avanço da criminalidade. Nenhuma ação eficaz tem sido desenvolvida para que haja redução dos índices apresentados. É impreciso afirmar se o aumento da criminalidade está diretamente relacionado à ineficácia da política de segurança pública ou à falta de investimento em outras áreas sociais.

Algo que tem sido bastante criticado entre os integrantes dos órgãos policiais é o pouco investimentos na área de segurança pública. Infelizmente, em momentos de crise macroeconômica os políticos brasileiros priorizam as políticas econômicas, relegando a segundo plano o tema em questão. Engano lamentável, pois não existe desenvolvimento econômico e social sem segurança pública.

Se por um lado os organismos policiais alegam que o Estado não investe em segurança pública, por outro, os dados fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública afirmam que Rondônia, entre 2007 e 2015, aumentou em 173% (cento e setenta e três por cento) seu investimento em Segurança Pública, passando de 384,09 milhões de reais para 1,051 bilhão de reais. Nesse mesmo período, São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Santa Catarina (SC), aumentaram seus investimentos em, respectivamente, 47.3%, 100% e 100%. A mesma fonte informa que em 2014 Rondônia gastou R\$ 532,62 (quinhentos e trinta e dois reais e sessenta e dois centavos) por habitante, enquanto SP, RJ e SC gastaram, respectivamente, R\$ 235,87 (duzentos e trinta e cinco reais e oitenta e sete centavos), R\$ 468,85 (quatrocentos e sessenta e oito reais e oitenta e cinco centavos) e R\$ 293,37 (duzentos e noventa e três reais e trinta e sete centavos).

Apesar de Rondônia investir, em termos relativos, mais que esses Estados, o índice de criminalidade tem sido maior que o deles. Tomando como referência apenas o crime de homicídios, Rondônia apresentou em 2016 uma taxa de 39,3 (trinta e nove e três décimos) homicídios a cada 100 mil habitantes, enquanto SP, RJ e SC apresentaram, respectivamente, uma taxa de 10,9 (dez e nove décimos) 36,4 (trinta e cinco e quatro décimos) e 14,2 (quatorze e dois décimos).

Existe uma contradição nessas informações, pois como pode Rondônia gastar mais, proporcionalmente, que SP, RJ e SC, e apresentar resultados significativamente

piores que esses Estados? Estará o problema nos recursos ou na qualidade dos gastos?

Causa-nos surpresa a informação de que entre 2007 e 2015 Rondônia aumentou em 173% (cento e setenta e três por cento) seu investimento em Segurança Pública, quando é sabido que existe escassez de recursos na área de segurança, pelo menos é o que tem refletido no orçamento destinado aos organismos policiais do Estado.

Por isso é importante avaliar se os recursos são suficientes e se são aplicados corretamente, pois só assim será possível constatar o grau de eficiência da política pública e a necessidade de alteração dessa política.

O povo clama por segurança, mas o Estado não a proporciona adequadamente. Os recursos destinados à segurança pública, no orçamento do Estado, têm se mostrado insuficientes. Tem sido comum os recursos previstos para o período de um ano serem esgotados em seis meses, fazendo com que as instituições policiais implorem por remanejamentos ou suplementações orçamentárias a fim de realizarem suas ações mais basilares.

Essa situação pude vivenciar pessoalmente, como coronel da Polícia Militar do Estado de Rondônia. O que mais se ouve é que não há orçamento para inúmeras atividades desejadas e planejadas pelos organismos policiais.

No primeiro semestre de 2014, em uma reunião na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Rondônia, entre oficiais da Polícia Militar e os responsáveis pela gerência financeira da secretaria, onde o tema a ser tratado era orçamento público para executar as atividades planejadas pela PMRO, causou surpresa a informação de que os recursos financeiros previstos no orçamento da PMRO e da Polícia Civil acabariam em meados de agosto daquele ano. Foi informado, também, que quase 90% (noventa por cento) do orçamento daquela Secretaria estava destinado a folha de pagamento de pessoal. Questionado sobre como as corporações policiais se manteriam e realizariam cursos, capacitação, treinamento de pessoal e operações policiais, a resposta foi: “tentaremos remanejamentos e suplementações orçamentárias, mas sem garantia de sucesso”.

Esse episódio despertou-me o interesse em estudar a Política de Segurança Pública do Estado, a fim de entender como ela é formulada e implementada. A ideia inicial era estudar todas as etapas do processo da Política de Segurança Pública, desde sua formulação, passando pela implementação e execução, chegando até sua

avaliação e reorientação. Ocorre que é um processo longo e complexo, onde cada etapa seria merecedora de uma tese de doutorado. Constatando que não seria viável realizar um estudo tão complexo, resolvemos focar a pesquisa em alguns pontos que julgamos de relevante importância, talvez o motivo de uma política pública tão ineficiente, são eles: a falta de planejamento estratégico que sirva de orientação para a elaboração das políticas públicas (programas e ações) voltadas para a segurança pública, atores envolvidos no processo de formulação e reorientação – destacando a influência dos agentes do corpo técnico das corporações policiais –, a qualidade dos programas implementados, os recursos destinados à segurança pública (sua falta ou má aplicação) e, obviamente, os reflexos da política no índice de criminalidade.

Para que uma política pública funcione, ou seja, que atinja seus objetivos, é necessário que seja muito bem elaborada e implementada. Para que isso aconteça, faz-se necessário planejamento.

Observa-se que durante o período compreendido entre 2008 e 2017 a política de segurança pública de Rondônia não foi fruto de um planejamento estratégico setorial, ou seja, de um Plano Estadual de Segurança Pública, haja vista que não existia um plano estadual. O último Plano Estadual de Segurança Pública foi criado em 2003 com vigência até 2007, conforme deixou claro o referido plano em seu item 1.8.2: “o presente plano objetiva reduzir em pelo menos 40 % (quarenta por cento) o número de crimes para cada cem mil habitantes, no período de 2004 a 2007”. Um plano com uma duração tão pequena, nem poderia ser chamado de planejamento estratégico setorial para a segurança pública, mas é o que se tinha à época que mais se aproximava de um “plano estratégico”. Desde então não houve mais nenhum plano que orientasse a política de segurança pública do Estado.

A única coisa que nos remete a um plano é o PPA (Plano Plurianual). Ocorre, no entanto, que o PPA nada mais é do que um planejamento de médio prazo, com duração de apenas quatro anos. Para tratar de um problema tão complexo como é a segurança pública precisa-se mais do que um mero PPA, que nada mais é do que um dos instrumentos legais de planejamento de política pública, com são as Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

É imperioso que a segurança pública tenha um planejamento estratégico voltado exclusivamente para tratar dessa área tão delicada. Não basta um plano de curta ou média duração, mas sim um planejamento de longa duração, que não se

restringa a apenas uma gestão de governo, ou seja, quatro anos, mas que seja tratado como uma questão de Estado, projetando-se por 10, 15 ou 20 anos.

A elaboração de um PPA deveria ser orientada por um planejamento maior, ou seja, um Plano Estadual de Segurança Pública, que é um planejamento estratégico para o setor da segurança pública. Este plano serviria não só para o início dos trabalhos, como seria a base para a elaboração do Plano Plurianual setorial.

Diante desse cenário, partindo da premissa de que desde 2008 Rondônia não tem um Plano Estadual de Segurança Pública, o trabalho pretende responder ao seguinte questionamento: *Como foram formuladas as políticas de segurança pública em Rondônia no período 2008/2017 sem um Plano Estadual que a orientasse?*

Foram suscitadas as seguintes hipóteses:

- a) Tomou como base o Plano de Governo dos candidatos que ganharam as eleições para Governador do Estado;
- b) Atendeu às demandas da sociedade, verificadas por meio de audiências públicas;
- c) Seguiu as Diretrizes do Plano Nacional de Segurança; e
- d) Foi fruto de um programa de compromisso negociado com atores políticos relevantes.

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os processos de formulação das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado de Rondônia no período 2008-2017. Acredita-se que analisando esses processos, especialmente identificando o marco orientador da formulação da política pública, a pergunta problema será respondida.

Os objetivos específicos, por sua vez, são os seguintes: a) analisar os planos de governo dos governadores eleitos; b) confirmar se houve participação popular na formulação da agenda da política de segurança pública; c) confrontar as Diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública com os programas implementados pelo governo estadual; e d) identificar os atores políticos relevantes e qual o compromisso assumido pelo governo com eles.

Atingindo esses objetivos específicos serão confirmadas (ou não) as hipóteses levantadas.

Este trabalho vislumbra seguir a pesquisa de métodos mistos, que é definida como “aquela em que o investigador coleta e analisa os dados, integra os achados e extrai inferências usando abordagens ou métodos qualitativos e quantitativos em um

único estudo ou programa de investigação” (Tashakkori e Creswell, 2007, p. 4). Por essas características, entendemos que a pesquisa de método misto é a mais adequada para o presente trabalho.

Quanto à natureza, realizar-se-á pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.

Acredita-se que ao atingir os objetivos específicos, comprovando as hipóteses e respondendo à problemática, este trabalho contribuirá para a solução do grave problema da segurança pública, pois, identificando os gargalos que comprometem uma política de segurança pública eficiente, será possível sanear eventuais falhas nos processos de formulação e reorientação da política pública.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa será bibliográfica, documental, de campo ou empírica.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.

A pesquisa documental, por sua vez, trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.

A bibliografia consistirá, basicamente, em literatura sobre *policy cycle*, planejamento estratégico, segurança pública e teorias sobre formulação de políticas públicas, especialmente a teoria dos jogos, de John W Kingdon. A documentação, por sua vez, consistirá em: relatórios de avaliação de desempenho, PPA, LDO, LOA e atas das reuniões e audiências que trataram das diversas etapas do processo de elaboração da política pública, os planos de governos, agendas públicas relacionadas à segurança e as estatísticas criminais fornecidas pelos órgãos de segurança pública.

A pesquisa empírica ou de campo será implementada com base no estudo de caso assim selecionado: a) os processos de formulação das Políticas de Segurança Pública implementadas pelo estado de Rondônia no período 2008/2017 com foco nos

Planos Plurianuais e a forma como foram concebidos, ou seja, quais os critérios adotados para escolha dos programas e ações que fazem parte dele, a atuação dos atores, os programas implementados, os recursos destinados e os impactos no índice de criminalidade; b) análise dos relatórios de desempenho dos programas implementados pelas políticas públicas implementadas no período; c) coleta de dados referentes ao índice de criminalidade no período estudado; d) confrontar os dados de criminalidade do Estado de Rondônia com os de outros Estados da Federação, principalmente aqueles estados onde o investimento per capita é menor que o de Rondônia, mas apresenta índices menores de criminalidade.

Esse campo foi selecionado para a pesquisa empírica em razão da facilidade de acesso propiciada pela minha atuação como oficial do último posto da Polícia Militar do Estado de Rondônia, atuando no Conselho Deliberativo de Estratégia e Gestão da PMRO (CONDEG), que entre suas atribuições está a de “estabelecer, definir e avaliar as políticas do Plano de Estratégia e Gestão Corporativa”. Em face disso é preciso acompanhar as políticas de segurança pública formuladas pelo estado de Rondônia.

Para as análises quantitativas dos dados relacionados à avaliação de desempenho, recursos destinados aos programas implementados e as estatísticas criminais, buscou-se as bases de dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP), Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPOG), Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Com relação a técnica de análise de dados, inicialmente, os dados foram categorizados por gestão governamental, plano plurianual, programas e recursos destinados e empregados nas políticas de segurança pública. Em seguida, realizou-se análise estatística dos dados coletados.

Com relação aos dados do índice de criminalidade, foram categorizados por tipo de crime, bem jurídico (vida, patrimônio etc.), emprego de violência e gravidade. Realizou-se, ainda, análise estatística, utilizando, neste caso, o modelo quase-experimental, medindo os índices de criminalidade antes, durante e depois da implementação das políticas.

Para as análises qualitativas, foram avaliados os resultados das políticas de segurança pública formuladas e implementadas pelo estado de Rondônia a fim de se aferir sua eficácia. Essa análise teve como base variáveis que normalmente são deixadas de lado se a avaliação for somente quantitativa, tais como: falta de apoio da

comunidade envolvida, ausência de participação, ou pouca influência dos agentes do corpo técnico das corporações policiais do Estado nos processos de formulação e reorientação da política pública, falta de recursos ou sua má aplicação, resistências políticas etc. No contexto dessa análise qualitativa, verificou-se como se comportam os atores, especialmente os corpos técnicos das corporações policiais nos jogos de formulação e implementação.

Apesar deste estudo focar na formulação das políticas públicas, fase anterior à implementação, entende-se que os jogos de implementação, ou metáfora dos jogos, começam antes da implementação, envolvendo a própria formulação da política pública e até mesmo a formação da agenda e as escolhas dos programas e ações que farão parte do PPA, conforme deixa bastante claro John W Kingdon ao abordar a participação dos atores nas etapas de formulação da agenda e na decisão das alternativas .

Considerando que a abordagem será quantitativa e qualitativa, além da análise de dados, será utilizada, também, a análise de conteúdo.

Quanto a estrutura do trabalho, o primeiro capítulo consiste nesta necessária introdução.

No segundo capítulo, abordou-se o “dever ser” de uma política pública, ou seja, como ela deveria ser realizada, em todas as etapas do processo. É importante essa abordagem inicial, mostrando como deveria ser, para que mais adiante, ao abordarmos como está realmente sendo realizada, ou seja, como tem se dado o processo da política de segurança pública no Estado de Rondônia, possa confrontar o ideal com a realidade. É imprescindível para a pesquisa confrontar o “dever ser” com o “ser”, a fim de que a realidade possa ser mudada, pois só assim será possível atender as demandas da sociedade por uma segurança pública mais eficiente. O estudo da política pública concentrou-se, basicamente, no *polyce cycle*, ou seja, o processo de formulação, implementação e avaliação de uma política pública. Abordou-se, ainda, a atuação dos atores envolvidos no processo de uma política pública, principalmente a atuação da equipe técnica. Estudou-se, também, a teoria dos jogos de formulação e decisão de agenda, formulada por John W Kingdon. Essa teoria desenvolve-se, portanto, de acordo com o conceito de jogo, traduzindo-se em inúmeros jogos que se entrelaçam, envolvendo um grande número de jogadores, com estratégias e táticas próprias, com graus de incerteza, normas para vitória, tipos

específicos de comunicação entre os jogadores e requerendo um processo de "assembleia" para produzir produtos.

Cumprir destacar a importância de abordar a atuação, influência e capacidade de poder do corpo técnico das corporações policiais considerando a teoria dos jogos, pois ela estabelece muito bem a atuação e influência dos atores nesse jogo de formulação e implementação.

No terceiro capítulo, abordou-se uma área muito especial da política pública, que é a Política de Segurança Pública. Insta frisar que serão apresentados conceitos de segurança e ordem pública. Destacou-se a importância da segurança pública para o desenvolvimento econômico e social de uma região, bem como o papel da segurança pública como direito fundamental do cidadão. Ainda nesse capítulo abordou-se como se dá o processo de formulação e execução de uma política de segurança pública.

No capítulo quarto, abordou-se planejamento estratégico. Dentro deste assunto, foram mencionados os planos nacionais e estaduais de segurança pública, que correspondem (ou deveriam corresponder) aos planejamentos estratégicos para o setor da segurança pública nos níveis nacional e estadual. Tratou-se dos conceitos, tipos, estrutura, finalidades e importância do planejamento estratégico e dos planos para o êxito de uma política de segurança pública.

No capítulo quinto, partiu-se do "dever ser" e enveredou-se no mundo do "ser". Analisou-se as políticas de segurança pública de Rondônia no período 2008/2017, identificando a inexistência de um plano estadual de segurança pública e seus reflexos na política de segurança. Importante destacar se no caso de inexistência de um plano estadual o que teria servido de orientação para a formulação dos planos plurianuais da Secretaria de Segurança Pública de Rondônia. Abordou-se, ainda, os planejamentos estratégicos das corporações policiais do estado.

Ao estudar a política de segurança pública implementada por Rondônia, priorizou-se os três últimos planos plurianuais (2008/2011, 2012/2015 e os dois primeiros anos do PPA 2016/2019). Cada período plurianual foi analisado isoladamente, considerando o processo de formulação, os atores e sua atuação no processo, bem como os recursos destinados aos programas e ações que fazem parte dos PPAs. Fez-se a avaliação somativa dos programas, identificando os indicadores, índice de desempenho, avaliação orçamentário-financeira e resultados. A avaliação dos programas e ações mostrou-se importante, pois foi possível mensurar seus

impactos, confirmando se ações e programas implementados atenderam aos fins que se propuseram.

Ainda nesse capítulo, analisou-se os impactos da política de segurança sobre os índices de criminalidade.

Analisando as políticas públicas implementadas ao longo de todo o período estudado, ou seja, de 2008 a 2017, não se restringindo apenas aos períodos plurianuais, foi possível constatar se a mudança de gestão governamental comprometeu as ações de combate à criminalidade, bem como os reflexos das políticas implementadas ao longo desse tempo sobre os índices de criminalidade. Foram, também, analisadas a eficiência dos programas ao longo do período, sua qualidade e os recursos destinados a eles. Quanto aos recursos, analisou-se a quantidade e como foram gastos. Buscou-se, ainda, verificar a existência de alguma relação entre os recursos aplicados e os índices de criminalidade.

Importante, também, nesse capítulo, a análise da atuação do corpo técnico das corporações policiais ao longo de todo o período, bem como sua influência nos processos de formulação e (re)orientação da política de segurança pública.

## 2 POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO

### 2.1 CONCEITO

Considerando os ensinamentos de Sen (2011), de que o objetivo do desenvolvimento é, antes de tudo, a construção do bem-estar coletivo e que as liberdades substantivas estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento, concluímos que esse bem-estar coletivo e essas liberdades substantivas só se materializam por meio programas e ações a serem desenvolvidas pelo Estado, visando atingir esses objetivos. Assim sendo, conclui-se que existe uma relação entre desenvolvimento e políticas públicas.

Bucci (2002) ensina que a expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, Ciência Política, Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental

Ao se falar em desenvolvimento, necessário se faz compreender o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento. Isso não é uma tarefa fácil, haja vista que as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades (Castro e Oliveira, 2014). Assim, tais processos constituem, em cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, em construção ou em reforma.

Ao longo deste trabalho, muitas definições de desenvolvimento serão apresentadas, do conceito tradicional até o mais atual, com uma visão voltada para a equidade social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A fim de manter essa linha de pensamento, ou seja, a conexão entre políticas públicas e desenvolvimento, necessário se faz entender o termo desenvolvimento, também, como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22). Por sua vez, as políticas públicas, na visão de Castro e Oliveira (2014, p. 22) serão aqui entendidas como:

O conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam as demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

O conceito de política pública, no entendimento de Castro e Oliveira (2014, p. 23) pressupõe:

O reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23.).

Considerando que desenvolvimento exige melhoria na qualidade de vida das pessoas, mensurada muitas vezes pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), faz-se necessário que os governos desenvolvam ações que visem a atender as demandas da sociedade. Isso só acontecerá se realizar um planejamento estratégico voltado para a concretude dessas ações, em outras palavras, que desenvolva políticas públicas.

### **2.1.1 Ciclos da política pública**

Para se saber se uma política pública foi eficaz ou ineficaz, eficiente ou ineficiente, bem-sucedida ou um fracasso, é necessário analisar a mesma. Essa análise é chamada por Frey (2000) de *policy analysis*. Para o autor, existem alguns conceitos de *policy analysis* considerados de suma importância para a compreensão de políticas públicas, bem como para a estruturação de um processo de pesquisa que vise à realização de estudos de caso: “*policy, politics e polity*”; “*policy network*”; “*policy arena*” e “*policy cycle*”.

Frey (2000) ensina que “*policy, politics e polity*” são três dimensões da política:

- a dimensão institucional *polity*, se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual *politics*, tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e
- a dimensão material *policy*, refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

*Policy networks*, conforme uma definição de Hecló (1978, p. 102) citado por Frey (2000, p. 221) corresponde às “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”.

Para Miller (1994, p. 379) citado por Frey (2000, p. 221) afirma que *policy networks* trata-se de:

Redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns (MILLER, 1994, p. 379 citado por FREY, 2000, p. 221).

A concepção da *policy arena* “parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação”. Frey (2000, p. 223) ensina que “os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político”.

Finalmente chegamos ao *policy cycle*, que corresponde aos ciclos ou processos de políticas. Dias e Matos (2012, p.135) ensinam que “os ciclos decompõem a política pública em uma série de etapas que formam uma sequência lógica, constituindo uma ferramenta proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970”.

Frey (2000, p. 226), por sua vez, afirma que o *policy cycle* “subdivide o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de

problemas”, acabando por revelar “um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”. O autor ensina, ainda, que:

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, p. 226)

Tradicionalmente o ciclo político tem sido dividido, por diversos doutrinadores, em números distintos de fases. Segundo Dias e Matos (2012, p. 64):

Na literatura não há um consenso entre os autores sobre o número de fases ou estágios, variando o modelo entre quatro etapas básicas, como o apresentado por Vallés e Heidemann, chegando a sete fases ou estágios, como apresentado por Saraiva e Secc. (DIAS; MATOS, 2012, p. 64).

Apesar dessas divisões diferentes do ciclo de política pública, Frey (2000, p. 226) assevera: “comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas”. Segundo ele, do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente, chegando a propor distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas<sup>1</sup> e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

A percepção e definição de problemas é o ponto de partida de qualquer política pública. É preciso identificar um problema ou um estado de coisas que exija uma

---

<sup>1</sup> Necessário se faz conceituar o termo “programa”. Para Paludo (2013, p. 262), programa é um instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema ou aproveitamento de uma oportunidade. Todo PPA é elaborado por tipos de programas. Para Dias, et al (2012, p. 142), o programa constitui um conjunto de atividades continuadas e projetos, sem término predeterminado, que geralmente decorre de uma política pública e corresponde ao atendimento de um direito social. Na elaboração de um PPA, **os elementos resultantes do desmembramento de um programa são a atividade e o projeto**, e ambos são representados em termos gerais como ação o contexto do plano. O projeto é uma ação temporária, destinada a criar novos produtos, implantar infraestrutura ou desenvolver novos processos, com início, desenvolvimento e término predefinidos. A atividade é uma ação rotineira, continuada. Projeto é a construção de um hospital, que cria a infraestrutura de atividade de conservação da saúde, por exemplo. Por essa razão, o recurso orçamentário necessário à execução de um projeto é considerado investimento, enquanto o previsto à execução de uma atividade é considerado custeio. [grifo nosso].

intervenção estatal. O problema, por sua vez, corresponde a uma situação que causa insatisfação em um determinado grupo.

Na visão de Frey (2000), no que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns *policy issues* vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um *policy cycle*. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. O autor salienta, ainda, citando Windhoff-Héritier (1987, p. 68), que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de *policy* a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo.

A título de exemplo de problema, Bernal (2010) citado por Dias e Matos (2012, p. 68) afirma que a segurança pública é uma das funções permanentes do governo que deve garantir esse direito (situação desejada), no entanto, se converte em problema quando aumenta na população a sensação de impotência, se sentindo indefesa frente aos ataques e agressões a seus bens (situação percebida).

*Agenda-setting* ou configuração da agenda, ocorre depois que um problema é identificado por algum ator político, como por exemplo, os partidos políticos, os gestores públicos ou as organizações do terceiro setor, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, lutando para que o problema entre na lista de prioridade de atuação (DIAS; MATOS, 2012).

Para Frey (2000, p. 227):

Somente na fase de 'agenda setting' se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos, mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos (PRITTWITZ, 1994, p. 58 citado por FREY, 2000, p.227).

Segundo Dias e Matos (2012, p. 70/71), um problema político torna-se prioritário na agenda governamental quando:

- a) se constituir numa situação de crise – neste caso, o custo de não resolver o problema é maior que o solucionar;
- b) mobilizar a ação política – ou seja, é capaz de expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder; ou
- c) abrir uma “janela” de oportunidades – que significa permitir que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema.

Na fase de elaboração de programas e decisão, Frey (2000, p. 227) ensina que “é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação”. Corrobora o entendimento ao afirmar:

Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito dos processos de conflito e de acordos envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um ‘programa de compromisso’ negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes (FREY, 2000, p. 227).

Esses atores políticos mais relevantes serão objetos de estudo aprofundado, ainda nesta seção, e mais no item que abordará e identificará os atores envolvidos no processo de formulação da política de segurança pública do Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017, bem como a influência deles nesse processo.

A implementação de políticas, por sua vez, conforme Frey (2000, p. 229): “pode ser considerada aquela fase do ‘*policy cycle*’ cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de ‘policy’”. Para o autor, o interesse da ‘*policy analysis*’ nesta fase se refere particularmente ao fato de que:

Muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquela cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos (FREY, 2000, p. 229).

Nessa fase, comparando-se os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, tem sido comum, lamentavelmente, os programas, por melhor formulados que tenham sido, não saírem do papel, ou seja, não atingem os objetivos estabelecidos. Esse ‘déficit de implementação’ tem sido objeto de análises criteriosas. Em sua grande maioria os estudos sobre *policy cycle* sempre foram

voltados para a formulação e avaliação de políticas públicas. Mas nas últimas décadas compreendeu-se a necessidade de se estudar a etapa relativa à implementação das políticas públicas, afinal, depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ação elas não passam de boas intenções.

O pouco estudo que havia antigamente sobre implementação ocorria, segundo Heidemann (2009, p.37) porque “por muito tempo predominou a visão, inconsciente por certo, de que as decisões políticas teriam impacto automático, uma vez tomadas”. Ledo engano, pois a implementação revelou-se ser tão difícil quanto às demais etapas do *policy cycle*, e provavelmente a mais importante, pois se a política pública não for implementada de nada valeu sua formulação.

Nesse sentido, Heidemann e Salm (2009, p.37) ensinam que:

Não ocorria a ideia de que fosse necessário se preocupar em termos explícitos com sua implementação. A descoberta da ideia de que a implementação das políticas demandaria um esforço consciente e explícito cobrou um tempo precioso até vencer a ingenuidade. Os desafios e as perplexidades que cercam a matéria em parte podem ser encontrados num texto clássico intitulado *Implementation* (de Pressman e Wildawski), cuja 3ª e última edição apareceu em 1984. A literatura sobre implementação tem hoje três gerações (GOGGIN et al., 1990). Na exposição de Cline et al. (2000), a primeira baseou-se na metodologia do estudo de caso; a segunda elaborou e testou modelos de análise; e a terceira dedica-se a desenvolver pesquisa na área de implementação, revisando e sintetizando os modelos analíticos propostos (HEIDEMANN; SALM, 2009, p.37)

A complexidade da implementação de uma política pública é tamanha que mais adiante será novamente abordada, ao tratar acerca dos jogos de implementação, ensinamento proposto por Eugene Bardach.

Entre os inúmeros problemas que envolvem a implementação, destaca-se o esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-la. Segundo Cline citado por Heidemann e Salm (2009, p. 37), o problema não deve ser tratado meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas. A cooperação é imprescindível, pois pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.

Na fase seguinte, a da avaliação de políticas e da correção de ação (*evoaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Segundo Frey (2000, p. 228):

Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A

avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como 'aprendizagem política' (FREY, 2000, p. 228).

Essa última fase do ciclo de política, ou seja, na avaliação de políticas, é igualmente importante. A depender do resultado dessa avaliação, se concluir que não atingiu os objetivos desejados, far-se-á necessário fazer ajustes na política pública, ou seja, deverá se submeter a um processo de reorientação, a fim de dar novos rumos a ela.

Assim é na fase de avaliação, de acordo com Trevisan e Bellen (2008, p. 531) que:

Se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos. Investigam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros (TREVISAN; BELLEN, p. 531)

Segundo Frey (2000), a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Para Paludo (2013, p.402), a avaliação:

Consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (PALUDO, 2013, p. 402).

Vida de regra as avaliações são classificadas segundo:

- a) quem a valia – interna ou externa;
- b) sua função – somativa ou formativa;
- c) o conteúdo da avaliação – conceitual, do processo de aplicação e de resultados e impactos; e
- d) a perspectiva temporal – *ex-ante*, intermediário e *ex-post*.

Será dado maior destaque à avaliação somativa (função) e de impacto (conteúdo), que serão adotadas mais adiante a fim de avaliar as políticas formuladas

e implementadas durante os anos de 2008 a 2017, ou seja, no período em que não houve Plano Estadual de Segurança Pública.

A avaliação somativa se refere à análise final de um programa com finalidade de julgá-lo. Ela ocorre posteriormente à implementação do programa, por isso é um tipo de avaliação *ex-post*. Segundo Paludo (2013, p. 404), “a avaliação somativa tem como objetivo principal analisar a eficácia e a efetividade quanto aos resultados obtidos.”

Dias e Matos (2012, p. 87), ensinam que a avaliação somativa:

É concebida como um processo de criação e obtenção de informações que serve para facilitar o processo de tomada de decisão e para julgar entre diferentes alternativas, fornecendo, assim, informações necessárias para decidir se um programa deve continuar, expandir ou, por outro lado, deve terminar (DIAS; MATOS, 2012, p.87).

Para julgar um programa é preciso conhecer seus resultados. Por isso a avaliação somativa também é uma avaliação, quanto ao seu conteúdo, resultados e impactos.

Tanto a avaliação de resultado quanto a avaliação de impacto são avaliações *ex post facto*, ou seja, realizada após o término do programa. A avaliação de resultado, também chamada de avaliação de metas, tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula, número de leitos hospitalares). Define-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A avaliação de impacto, por sua vez, “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. (CARVALHO, 2003, p. 193 citado por TREVISAN E BELLEN, 2008, p. 546).

Busca-se nessa avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

De acordo com Carvalho (2003, p. 186) citado por Trevisan e Bellen (2008, p. 546), dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, dessa forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; o segundo pressuposto é o

que estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a mudança social provocada.

Não basta constatar a ocorrência de mudança, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido; entre essas e a ação pública realizada por meio da política (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA E CASTANHAR, 2003 citado por TREVISAN, BELLEN, 2008, p. 547).

No que diz respeito à segurança pública, a avaliação de impacto mostra-se mais adequada do que a de resultado, pois esta se limita a uma avaliação de desempenho. Dias e Matos (2012, p. 89) asseveram:

A avaliação de uma política pública não pode se limitar a aspectos quantitativos, devendo se realizar uma verificação qualitativa do que foi alcançado ou não. Há inúmeras variáveis que podem ser deixadas de lado se a avaliação for somente quantitativa, como falta de apoio da comunidade envolvida, ausência de participação de algum grupo social ao longo do processo, falta de recursos ou sua má aplicação, resistências políticas etc, que podem condicionar de modo significativo os resultados (DIAS; MATOS, 2012, p. 89).

Por isso que a avaliação não pode ser apenas de resultado, mas também de impacto, pois esta comprova a efetividade da política pública implementada.

### **2.1.2 Atores do processo de formulação**

Ao discorrer sobre as etapas do processo de formulação de uma política pública, repetiu-se a expressão “atores”, que nada mais são que os agentes que atuam no cenário político do Estado, em todas as suas esferas.

Os atores são indivíduos, grupos, organizações movimentos, partidos que influenciam as políticas públicas, quer seja no processo de construção, quer na sua implantação e nos seus desdobramentos (DIAS; MATOS, 2012).

É imprescindível demonstrar a importância dos atores no processo de formulação e implementação da política pública. Inclusive, entre as hipóteses levantadas para responder ao problema formulado, nesta pesquisa, mencionou-se os “atores”, ao considerar que a política de segurança pública formulada por Rondônia no período em que não teve plano estadual de segurança pública foi fruto de um programa de compromisso negociado com atores políticos relevantes. A fim de

comprovar tal hipótese, faz-se necessário identificar os atores envolvidos no processo de formulação e sua influência no mesmo.

Este item tratará acerca dos atores envolvidos em um processo de política pública, em todas as suas etapas, de forma geral, em todas as esferas de poder, federal, estadual ou municipal. Mais adiante abordar-se-á sobre alguns atores que atuam especificamente no processo de política de segurança pública. No capítulo 05, por sua vez, de forma pormenorizada, serão identificados os atores que atuaram, particularmente, na formulação da política de segurança pública de Rondônia no período de 2008 a 2017.

No que diz respeito aos atores, de forma geral, Dias e Matos (2012, p. 39) ensinam que o papel fundamental consiste em:

Influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam. Suas práticas são diversas, podendo empregar diversos meios para defender seus interesses: a pressão pura e simples através do lobby; a greve; mobilizações; participação nas reuniões etc., de tal modo que as políticas públicas constituem o resultado das ações tomadas por esses vários atores que influenciam o processo de formulação (DIAS; MATOS, 2012, p. 39)

Considerando que no processo de formulação das políticas públicas muitos atores são envolvidos e cada um deles busca, em regra, defender seus próprios interesses ou dos grupos que representam, para que uma política pública possa ser formulada e implementada é imprescindível que haja uma união em torno de questões que possam se tornar efetivas. Sobre isso, Dias e Matos (2012, p. 40) complementam:

Embora os inúmeros atores envolvidos no processo de formulação da política pública possam, muitas vezes, ser motivados por valores e interesses diferentes, e também apresentar percepção diferenciada de determinadas situações, para uma política pública ser implementada deve haver a união em torno daquela política em questão para que possa se tornar efetiva. O importante é que esses "atores políticos ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realização das políticas públicas", sua capacidade de influenciar pode ser de forma direta ou indireta, tanto o conteúdo, a implementação, quanto os resultados dessas políticas. Não se pode implementar uma política pública sem considerar a presença de inúmeros atores políticos com interesses diversos, com diferentes atuações em cada fase do processo político, com o objetivo de se entender como interagem e "como essa interação poderia melhorar e fortalecer o sistema de avaliação de investimentos públicos, para aumentar a eficiência dos gastos e da gestão". Esta é uma condição necessária para tornar viável a implementação de uma política pública, para que sejam alcançados "seus objetivos de bem-estar social em geral, e o apoio que justifiquem a renovação ou ampliação de políticas e/ou programas públicos (DIAS; MATOS, 2012, p. 40).

Insta salientar outras expressões além de atores, tais como jogo e jogadores, tendo em vista que o que ocorre na verdade é um grande jogo, onde cada jogador quer ganhar, quer se destacar mais do que os outros, pois cada um está correndo para alcançar seus objetivos e defender seus interesses. E como em todo e qualquer jogo, existem regras que determinam os papéis de cada um e como funciona a interação entre eles. Descobrir essas regras e como eles interagem será de suma importância para a análise do processo de formulação das políticas públicas.

A professora Ana Luiza Viana (1996, p. 15) realizou estudos metodológicos sobre *policy making*, ou seja, o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de fazer políticas públicas. Os atores envolvidos no processo de fazer política pública seriam denominados “fazedores” de política. Segundo ela, existem dois tipos de fazedores de política: os “fazedores oficiais e os não-oficiais”, assim definidos:

Os "fazedores" oficiais de política são legisladores, executores, administradores e juízes. Podem ser subdivididos em dois grupos: primários, que possuem direito constitucional para ação; e suplementares, compreendendo as burocracias das agências administrativas nacionais. Assim, os "fazedores" oficiais seriam o Executivo e o Legislativo, e as agências administrativas e as cortes do Poder Judiciário. Os participantes não-oficiais ou "fazedores" não-oficiais seriam os grupos de interesse, os partidos políticos (correspondendo a interesses agregados) e simples indivíduos (a que se referia Lindblom em sua recomendação de que os indivíduos têm o direito de ser ouvidos e os oficiais, a obrigação de ouvir) (VIANA, 1996, p. 15).

Em seu estudo, a referida professora utiliza outra expressão para classificar os atores que participam ativamente da construção da agenda governamental. Ela assim os classifica: “atores governamentais” e atores “não-governamentais”. Afirma, ainda, que os grupo dos atores governamentais seriam compostos pelo alto *staff* da administração (presidente, staff do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso.

Para Viana (1996, p. 8):

O alto staff da administração seria vital para a construção da agenda, mas menos vital para a especificação de alternativas e menos ainda para a fase de implementação. Seus recursos para ação seriam as suas prerrogativas legais. Os funcionários de carreira seriam vitais para a especificação de alternativas e mais ainda para a fase de implementação, não influenciando a construção da agenda. Seus recursos seriam o longo tirocínio, a experiência acumulada e os padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e com os grupos de pressão. O último grupo de atores governamentais estaria dividido em parlamentares e staff do Congresso. Os parlamentares podem ter influência decisiva na agenda, sendo seus recursos

a autoridade legal, o acesso natural à publicidade e a longa experiência na atividade política (VIANA, 1996, p. 8)

O grupo dos atores não-governamentais, por sua vez, abrangeria: grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública. Os grupos de pressão agiriam mais no sentido de bloquear do que de promover assuntos; os acadêmicos cuidariam mais da especificação de alternativas do que da construção da agenda, tendo sempre uma atuação de mais longo prazo; a mídia exerceria sobretudo influências regionais e de forma mais localizada; e os partidos e a opinião pública teriam uma grande influência na formação da agenda (VIANA, 1996).

Os dois grupos (governamentais e não-governamentais) podem ainda ser subdivididos em atores visíveis e atores invisíveis, sendo que os primeiros influenciam a formação da agenda e os segundos, a especificação de alternativas. São atores visíveis o presidente, os parlamentares, a mídia, os partidos e os integrantes das campanhas eleitorais; são atores invisíveis os acadêmicos, tanto pesquisadores quanto consultores, e os funcionários do Executivo e do Congresso (VIANA, 1996).

Verifica-se, claramente que o processo de elaboração de uma política pública é bastante complexo. Uma das maiores dificuldades, além do profundo conhecimento na área de planejamento estratégico, é a grande quantidade de atores envolvidos no processo, em todas as suas etapas, principalmente na de formulação e implementação. Essa diversidade de atores, defendendo interesses distintos e atuando de diversas formas, com diferentes poderes e graus de influência, agindo e interagindo em arenas diferentes arenas, representa um enorme complicador para a formulação da política pública.

No caso específico de uma política de segurança pública, essas dificuldades só reforçam a necessidade de um Plano Estadual de Segurança Pública, representando um plano estratégico de longo prazo para servir de orientação para todos os atores envolvidos no processo de formulação das futuras políticas públicas. Os atores, independentemente dos interesses diversos, individuais ou institucionais que defendem, seriam conduzidos por diretrizes maiores que os orientariam na formulação de uma política pública, minimizando os obstáculos decorrentes dos distintos interesses envolvidos no processo.

Segundo Dias e Matos (2012), a existência de uma diversidade de atores no processo de formulação de políticas públicas, com diferentes poderes, com interesses

e incentivos distintos, interagindo em várias arenas exige, para sua análise, uma abordagem sistêmica e o entendimento de algumas questões como:

- quem são os atores-chave que participam dos processos de formulação de políticas?
- quais são seus poderes e funções?
- quais são suas preferências, incentivos e capacidades?
- quais são seus horizontes temporais (os atores com horizontes temporais curtos, por exemplo, tenderão a maximizar os benefícios políticos e de política de curto prazo, em detrimento do fortalecimento institucional de longo prazo e da credibilidade e qualidade das políticas)?
- em que arenas interagem e quais são as características dessas arenas?  
e
- como são as trocas/transações que empreendem (por exemplo, apoio ao governo com relação a uma questão crítica de política pública em troca de um cargo na burocracia estatal, ou apoio para a reforma em uma determinada área de política pública em troca de concessões em outra área de política)?

No item 5 pretende-se encontrar as respostas para estas questões levantadas por Dias e Matos (2012), pois auxiliará a entender a influência e a atuação dos atores de maior relevância no processo de formulação da política de segurança pública em Rondônia, ou melhor, no processo de formulação do Plano Plurianual, pois a política de segurança pública do Estado de Rondônia se resume aos programas e ações previstos nos PPAs, ante a ausência de um Plano Estadual de Segurança Pública.

### **2.1.3 O jogo na política pública**

Muitos teóricos comparam a atuação dos diversos atores envolvidos no processo formulação e implementação de política pública a um jogo. Nesse jogo os atores assumem o papel de jogadores, atuando ativamente em uma arena, onde disputam influência e defendem seus interesses.

Essas teorias, principalmente a dos jogos de implementação, desenvolvem-se de acordo com o conceito de jogo, as etapas do processo de política pública traduzem-se em inúmeros jogos que se entrelaçam, envolvendo um grande número de jogadores, com estratégias e táticas próprias, com graus de incerteza, normas para vitória, tipos específicos de comunicação entre os jogadores e requerendo um processo de "assembleia" para produzir produtos (BARDAC, 1977; KINGDON, 1994 citado por VIANA, 1996).

Para abordar as peculiaridades que envolvem a etapa que antecede a de decisão da política pública, em especial sua formulação e tomada de decisão, tomaremos como referência a teoria de John W. Kingdon (1994). Sua teoria mostra-se mais apropriada, pois o objeto central desta pesquisa é a formulação da política pública. Kingdon consegue mostrar as nuances do processo.

Antes de abordar o jogo de formulação, é necessário tecer comentários acerca do modelo de correntes múltiplas desenvolvido por Kingdon (1994), citado por Pinto (2008, p. 30).

Kingdon (1994) toma emprestado da ciência política um modelo processual de tomada de decisão e desenvolve o modelo de correntes múltiplas (*multiple streams*) de determinação de agenda e especificação de alternativa, onde a mudança ocorre através de ações de empreendedores, unindo as correntes do problema, das soluções propostas e da política quando ocorrem as "janelas de oportunidade" (KINGDON, 1994 citado por PINTO, 2008, p. 30).

Segundo Pinto (2008, p. 30), o modelo de "correntes múltiplas" desenvolvido por Kingdon:

É uma variação do modelo "lata de lixo" [garbage can] de March e Olsen (1989) aplicado aos processos de políticas públicas, que considera as organizações como "anarquias organizadas", caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida e instável. Ou seja, as preferências não são definidas com clareza pelos atores, tampouco os objetivos a serem perseguidos. A ação geralmente é facilitada pela indefinição, "a organização é uma livre coleção de ideias ao invés de uma estrutura coerente; ela identifica preferências através da ação mais do que age com base nas preferências" (PINTO, 2008, p. 30).

O jogo da política pública revela-se bastante complexo, principalmente em razão dessas "preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida e instável", acrescido da falta de clareza na preferência dos atores/jogadores. É como disse o autor: uma verdadeira "anarquia organizada".

A fim de entender melhor o que o autor quis dizer com “anarquia organizada” recorre-se a MARCH e OLSON (1972, p.39), idealizadores dela, que assim a conceituam:

É uma coleção de opções procurando problemas, de temas e sentimentos procurando situações decisórias em que eles possam vir à luz, de soluções procurando por assuntos que elas poderiam responder e decisões procurando por trabalho (MARCH; OLSON, 1972, p. 39)

A organização, segundo Pinto (2008), opera por tentativa e erro, através de experiência e enfrentamento das crises. Os participantes entram e saem, ou seja, atores oscilam no decorrer do processo decisório. A participação é fluida, mudando de acordo com a decisão tomada. Tanto o poder legislativo quanto o executivo são pouco transparentes, na realização de suas ações e vários atores não-governamentais interferem na tomada de decisão.

A autora explica ainda, que no processo de reconhecimento dos problemas vários fatores podem operar como força que impulsiona ou restringe (bloqueia) determinado item na agenda. Entre esses fatores que impulsionam os itens da agenda, ela destaca o papel do governador e do grupo que o cerca:

Como impulso, um grupo de interesse ou alguém que detém o poder de decidir, como o governador, pode pressionar pela inclusão, pelo reconhecimento de um problema ou pelo desenvolvimento de uma solução e elevar ao status de agenda um determinado item. Como restrição, atores ao redor do governo podem divergir, opor-se, apontar uma série de restrições, tentando impedir a proeminência do item na agenda (PINTO, 2008, p. 31)

Afetam este processo de escolha dos problemas duas categorias de fatores como:

Os participantes ativos (governamentais e não-governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda ganham proeminência. Tais processos incluem o entendimento de três “correntes” [streams] – o problema, as alternativas de políticas e o processo político – que fluem através do sistema e podem provocar uma mudança na política, de acordo com a combinação entre elas. Essas correntes se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas e regras e de forma relativamente independentes umas das outras. Mas em situações críticas, as três “correntes” podem se unir através de uma convergência catalisada por uma ação empreendedora (PINTO, 2008, p. 31).

Para a compreensão do processo, torna-se necessário distinguir os participantes ativos, ressaltando as contribuições de cada ator e a dinâmica que compõe cada uma das três “correntes” – reconhecimento do problema, formação e

refinamento de propostas de política e a configuração do processo de negociação política – bem como analisar o momento em que ocorre o entrelaçamento dos diversos elementos (PINTO, 2008).

Pinto (2008) explica o processo de determinação da agenda destacando a atuação dos atores. Será demonstrada a atuação desses atores/jogadores, tomando como referência o estudo da Professora Isabela Cardoso de Matos Pinto, que realizou um excelente trabalho abordando a teoria de Kingdon.

De acordo com a professora supramencionada, um dos aspectos fundamentais destacados por Kingdon, para entender o processo de determinação da agenda, é a atuação dos jogadores, identificando-se a importância de cada participante (se afetou a agenda, as alternativas, ou ambas) e os recursos disponíveis com que conta cada participante.

Os participantes desse jogo/processo podem ser classificados, como já visto anteriormente, em atores/jogadores governamentais e não-governamentais.

Os atores governamentais constituem o grupo da chamada Administração Central, que envolve uma combinação de três atores: o próprio chefe do Executivo, isto é, a autoridade máxima do nível de governo que se esteja considerando; o *staff* do gabinete executivo do governo e, por último, os dirigentes e assessores nomeados, em função de sua vinculação política ao governante. Eles estabelecem as prioridades do processo de construção da agenda, determinando seus itens.

Com relação aos burocratas, ou seja, os servidores públicos de carreira, estes

Não são considerados por Kingdon tão influentes na determinação da agenda, tendo, no entanto, um impacto maior na especificação de alternativas de solução aos problemas incluídos no debate político. Seu poder, geralmente, manifesta-se no momento da implementação das políticas (PINTO, 2008, p. 31).

No estudo de Pinto (2008), fica evidenciado que Kingdon destaca, no âmbito governamental, o papel do Legislativo – o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), a Assembleia Legislativa e outros órgãos representativos desse poder, nas diversas instâncias de governo:

Essas organizações são o repositório das responsabilidades constitucionalmente estabelecidas. Os senadores e deputados estão entre os poucos atores do sistema político que produzem impactos notáveis Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política na agenda e nas alternativas de políticas públicas. Especificamente, no que diz respeito à determinação de agendas “arbitrárias”, aquelas que não contam com amplo consenso entre os diversos atores, os políticos eleitos podem ter um papel

preponderante. Nesse caso, segundo Kingdon (1994), nenhum conjunto de atores domina o processo, mas os políticos eleitos e os ocupantes de cargos de nomeação ou de confiança têm um peso maior, na determinação da agenda (PINTO, 2008, p.31).

O peso desses atores no processo de formulação da política pública prepondera sobre os demais. Lamentavelmente, observa-se que nem sempre suas escolhas são as mais racionais possíveis. É comum que decidam em desacordo com a posição dos técnicos na área. Suas intenções nem sempre são das mais republicanas.

O grupo de atores não-governamental não ocupa posições formais no governo. Faz parte dele, os grupos de interesse, os especialistas, os partidos, a mídia e a opinião pública.

Os grupos de interesse são integrados pelos sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobista etc. A importância destes se dá quando agem bloqueando itens da agenda. Eles mais bloqueiam do que promovem itens da agenda. Muitas vezes consegue retirar da agenda oficial algumas atividades que entendem não ser prioritária ou que contrariem seus interesses.

Os especialistas são o segundo grupo em ordem de importância. Envolve os acadêmicos, pesquisadores e consultores:

Esta comunidade contribui, geralmente, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. Afetam, portanto, a elaboração e seleção de alternativas mais do que afetam o conteúdo das agendas governamentais (PINTO, 2008, p.32)

Os partidos políticos, por sua vez:

Podem afetar as agendas de políticas públicas pelo contexto de suas plataformas, pelo impacto de sua liderança no âmbito do Legislativo e pela pressão que podem exercer sobre seus partidários, bem como pela defesa das ideologias que representam. No caso das promessas de campanha, a plataforma de um partido, ao ser elaborada em termos muito gerais, forma a essência da agenda de uma administração subsequente, mas não são cruciais a ponto de alimentar o debate das alternativas (PINTO, 2008, p.32)

A mídia tem um papel de suma importância nesse processo. Para Pinto (2008, p. 32):

A mídia age como um comunicador dentro da comunidade da política pública, porque a agenda já foi determinada muito antes e por processos não influenciados por ela. No entanto, a mídia pode ser um canal para ampliar conflitos e ajudar a mudar o curso de uma questão, caso “vaze” para a imprensa informações que traduzam o bloqueio a um determinado projeto.

Portanto, a cobertura jornalística dada pela mídia pode afetar positiva ou negativamente a opinião pública, com relação aos itens da agenda e ao debate em torno das alternativas propostas (PINTO, 2008, p.32).

Ademais, a mídia tem atuação significativa em outras etapas da política pública, por exemplo, monitorando a implementação e a avaliação. Seu papel é estratégico, pois envolve diretamente a participação da opinião pública.

A opinião pública deveria atuar principalmente como promotor de itens da agenda, mas, lamentavelmente, acaba agindo como uma restrição maior do que é desejável. Em muitos casos, serve de massa de manobra nas mãos dos políticos eleitos, que têm seus próprios objetivos, propostas e agendas e tentam mobilizar o público para apoiar as decisões sugeridas. Quando não são manobrados por políticos são influenciados pela mídia. Apesar da ingerência sofrida pela opinião pública, seu papel é muito importante, pois para onde ela pender existirá maior probabilidade de se construir uma agenda pública.

De acordo com a política setorial e com a esfera de poder que a política seja formulada mudam os atores e seu grau de influência ou modo de atuação.

### 3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo Iaquinto (2014, p. 20) o Brasil está entre os 18 (dezoito) países mais violentos do mundo. Afirma ainda que este alto grau de violência faz com que o Brasil se insira em um ciclo vicioso que o impede de alcançar maior progresso social e econômico. Esses índices de violência são verdadeiros agravos para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e dos países que sofrem com a insegurança pública.

Fazendo referência ao Relatório do Desenvolvimento Humano (2013), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, o autor fala da insegurança nos países da América Latina:

A insegurança nos países da América Latina é entrave a esses avanços e faz um alerta: somente medidas de controle da criminalidade não são suficientes, é preciso aliar a elas políticas públicas capazes de promover melhores condições de vida às pessoas, via prevenção da criminalidade e da violência, sem deixar de lado um crescimento econômico inclusivo e a consolidação de instituições de segurança e de justiça eficazes (IAQUINTO, 2014, p. 20).

O relatório supramencionado recomenda que “o Brasil precisa olhar para seus jovens, principais vítimas da violência. Ou seja, o atual quadro é um mau negócio, tanto para a população quanto para empresas nacionais e estrangeiras, assim como para o Estado brasileiro”.

Segundo Montesquieu (1996, p. 168), o direito de todos à segurança é um dos direitos fundamentais.

Filocre (2010, p. 55) enfatiza que o direito à segurança está presente nas quatro gerações ou ondas de direitos: “nos direitos individuais e da liberdade, faz-se notar nos direitos sociais e da igualdade, alcança os direitos dos povos e da solidariedade, e vai até os direitos à vida numa dimensão planetária ou universal”.

A liberdade é um dos mais fundamentais direitos dos homens, que anda junta à segurança pública, de tal forma que esta garante aquela. Ocorre, no entanto, que segurança pública e liberdade não surgem e não se garantem por si só, faz-se necessário que se promovam políticas públicas visando a consecução desses objetivos (FILOCRE, p. 56).

#### 3.1 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ao tratar de política de segurança pública, necessário se faz, primeiramente, conceituar segurança pública e sua finalidade. O conceito e finalidade encontra-se no ordenamento jurídico e na doutrina.

A Constituição Federal, em seu art. 144, reza:

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). [grifo nosso]

Obviamente que o conceito de Segurança Pública vai muito além da redação dada pelo art. 144 da CF. A doutrina estabelece muitos conceitos para Segurança Pública, que vão variar de acordo com a temática de estudo.

Filocre (2010, p. 12) relata quatro vertentes de estudo de segurança pública:

- a) segurança pública sob o ponto de vista dos órgãos estatais;
- b) como atividade ou exercício de segurança pública;
- c) como direito e grau do sentimento individual e coletivo de segurança; e
- d) como estado ou situação de segurança no sentido de controle de poder público.

Ante o exposto, a segurança pública pode ser assim definida:

- a) são os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública;
- b) é o conjunto de atividades destinadas à manutenção da ordem pública;
- c) é o direito à proteção estatal, conferindo a cada um e a todos os membros da sociedade a permanente sensação de segurança;
- d) é a ausência de perturbação, a garantia da ordem.

No entendimento de Brito (2007, p. 02-03):

Segurança Pública, sob o aspecto jurídico seria, portanto, o afastamento por meio de organizações próprias, de todo perigo ou mal capaz de afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou de direitos de propriedade dos cidadãos. É uma condição concreta proporcionada pelo Estado legal, através da garantia e preservação de direitos e liberdades individuais a serem alcançadas por seus cidadãos, na qual pode haver até mesmo uma limitação individual em detrimento do bem-estar de toda a sociedade. Ou seja, a segurança pública limita a liberdade individual de forma

que esta não ofenda a liberdade assegurada a todos de maneira geral. (...) Neste aspecto, pode-se afirmar que a busca pela ordem pública e pela estabilidade social das relações humanas, no Estado Democrático de Direito, será obtido com o auxílio das instituições policiais e de seus órgãos, responsáveis pela manutenção desse Estado, em obediência a certas regulamentações de direitos e deveres que colocam a força policial com a função típica de prevenir perigos e manter a ordem e a segurança (BRITO, 2007, p. 02-03).

Para o doutrinador José Afonso da Silva (2007, p. 635) “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”. E ordem pública, por sua vez, corresponde a uma “situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”. O autor destaca ainda:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam atividades sem perturbação de outrem, salvo no gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses (SILVA, 2007, p. 635).

Álvaro Lazzarini (1995, p. 75), por sua vez, tem o seguinte entendimento:

Temos entendido ser a segurança pública um aspecto da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade públicas. [...] Cada um deles [aspectos] é por si só a causa do efeito ordem pública, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública (LAZZARINI, 1995, p. 75).

Para se compreender o que é segurança pública é preciso saber o que significa ordem pública, pois como leciona Álvaro Lazzarini, a segurança pública é um segmento da ordem pública.

Moreira Neto citado por Filocre (2010, p.18) assim define ordem pública:

No sentido formal, ou normativo, ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um (MOREIRA NETO, citado por FILOCRE, 2010, p.18).

### 3.2 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Anteriormente foi dito que segurança pública é um direito fundamental. À vista disso, insta frisar este conceito de segurança formado por Lima e Camilo (2013, p. 3) relacionado ao direito social e à dignidade da pessoa humana:

É um direito fundamental e social, que promove a segurança pessoal, física e mental do indivíduo enquanto ser dotado de liberdade pública, para que possa exercer seus outros direitos constitucionalmente assegurados como, por exemplo, à vida, à integridade física e psíquica, à inviolabilidade da intimidade, à liberdade pessoal e à dignidade (LIMA; CAMILO, 2013, p. 3.).

Ante o exposto conclui-se que o direito à segurança pública precede aos demais direitos, pois a segurança tem como finalidade assegurar o gozo dos demais direitos constitucionais, ou seja, sem segurança os direitos à vida, à integridade física e psíquica, à inviolabilidade da intimidade, à liberdade pessoal e à dignidade ficam comprometidos.

Da mesma forma que existe uma conexão entre desenvolvimento e políticas públicas, pode-se afirmar, por dedução, que existe uma relação entre desenvolvimento e segurança pública. Isto verifica-se ao quando se reporta ao entendimento de que desenvolvimento está diretamente relacionado à melhoria na qualidade de vida dos indivíduos e no gozo de seus direitos fundamentais.

A segurança pública não é imprescindível apenas para que os indivíduos gozem de seus direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, mas também para o desenvolvimento econômico, pois os empresários precisam garantir a segurança de seu patrimônio industrial (além do pessoal), dos lucros da empresa, dos investimentos em geral. Roubo de cargas, destruição do patrimônio, invasão de instalações físicas da fábrica etc, podem causar enormes prejuízos aos negócios. Não é à toa que os países mais desenvolvidos estão na lista dos que tem menor índice de criminalidade, ou seja, onde a segurança pública funciona de forma eficiente.

O novo desenvolvimentismo prega que um país para ser desenvolvido deve promover a distribuição de renda entre seus habitantes, fruto da melhoria no salário dos empregados, o que deveria, em tese, acarretar aumento no consumo. Bielschowsky citado por Castro e Oliveira (2014), inclusive, enfatiza a relevância de se aproveitar o grande potencial do mercado interno, de forma a fazer com que os ganhos de escala e produtividade de uma produção de consumo de massas resultem em maiores salários, gerando um ciclo virtuoso de crescimento. Ocorre, no entanto, que onde existe um alto índice de criminalidade, onde as pessoas são constantemente vítimas de roubo, vindo a perder o seu suado salário, não haverá aumento do consumo, pois não há como pagar pelo produto desejado.

Ao abordar acerca de criminalidade, muitas vezes relaciona-se aos crimes violentos, como o roubo ou o homicídio. Ocorre, no entanto, que o Brasil sofre de um

tipo de crime que atingiu proporções epidêmicas, que compromete a distribuição de renda e a melhoria na qualidade de vida da população, em razão dos serviços essenciais não chegarem ao seu destino: a corrupção política. Este “cancro” tem dilapidado o dinheiro público e levado à falência os serviços públicos de saúde, educação, infraestrutura e segurança pública, entre outros.

A corrupção tomou tamanha proporção que atualmente é objeto de uma das maiores operações policiais da história deste país, a Operação Lava-Jato. As cifras de dinheiro público desviado pelos corruptos é assustadora. Quantias que se fossem empregadas nos serviços públicos, poderiam proporcionar uma qualidade de vida muito melhor ao povo.

Furlan (2014, p. 330) discorre sobre a afetação econômica e social da corrupção:

A corrupção compromete o setor privado, compreendido como o setor empresarial, ao alcançar a geração de riqueza econômica, de modo a resvalar na seara social com a ampliação da pobreza (HAYMAN, 2009, p. 55), com o comprometimento do desenvolvimento social em si, confirmado pela estimativa de que, somente nos países em desenvolvimento e em transição, calcula-se que políticos e funcionários corruptos do governo recebam de 20 a 40 bilhões de dólares por ano, como algo equivalente a aproximadamente 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento) do subsídio oficial para o desenvolvimento (FURLAN, 2014, p. 330).

É imperioso que sejam promovidas políticas públicas de segurança eficazes, a fim de permitir um combate efetivo contra a criminalidade que assola este país, envolvendo, obviamente, o combate à corrupção, pois só assim poderemos vislumbrar um Brasil desenvolvido em todos os sentidos abrangidos pelo conceito de desenvolvimento.

Alcançar a segurança em todas as suas concepções não é tarefa fácil. Haja vista que a segurança envolve a proteção da vida, integridade física, patrimônio, direito de ir e vir, liberdade e tranquilidade, sem contar que é um dos fundamentos da dignidade humana.

Durante muito tempo a noção de segurança pública estava vinculada à ideia de defesa do Estado e da ordem econômica e social, principalmente durante o período da década de 60 (sessenta) até os anos 80 (oitenta), fruto da política implementada pelos governos militares, cujo foco principal era a defesa nacional.

Com o advento da atual Constituição Federal, promulgada em 1988, onde os direitos e garantias fundamentais ganharam destaque, a noção de segurança pública

foi mudando, apesar do texto destinada à segurança pública remeter a uma ideia de repressão ao crime. Não obstante isso, ganha força a ideia de uma segurança pública voltada para garantir a dignidade da pessoa humana. Somado a isso, as pressões dos organismos internacionais, que exigiam uma visão de segurança pública mais condizentes com estado democrático de direito e que respeita a dignidade humana, trouxeram uma nova concepção de segurança pública, denominada “segurança cidadã”.

Segundo Pamplona (2016), aos poucos, o direito internacional passou a construir um conceito de segurança que se afastasse do conceito de segurança do Estado, com seus corolários que se voltam à proteção do ente estatal interna ou externamente e se aproximasse das necessidades dos indivíduos para que pudessem se desenvolver plenamente, com a garantia de que o Estado lhes proveria do ambiente adequado a viver com dignidade.

Pamplona (2016, p. 143) complementa, informando a intenção desse novo paradigma:

A intenção é que o paradigma possa ser modificado para que o indivíduo possa ser colocado no centro do debate e das preocupações com segurança. Para tanto, necessário é que a organização de todo o sistema envolvido com segurança não seja imposta em um modelo *top-bottom* mas sim, que haja a maior participação possível de todos os que podem estar envolvidos com a questão. Assim é que o tema segurança se abre para novas considerações que se afastam do puro enfrentamento do crime. A questão da insegurança passa a ser analisada a partir de um espectro maior de causas: assim, a violência passa a ter motivos em causas econômicas, educacionais e até de saúde. Combatê-la, portanto, passa a ser desafio para mais de uma área da organização do Estado (PAMPLONA, 2016, p.143).

Por isso, o conceito forjado na Constituição de segurança pública, sob a responsabilidade das polícias, deixa de ser suficiente. Passa a ser necessário o envolvimento do Estado como um todo, em seus órgãos que cuidam da educação, do planejamento, do trabalho, da saúde. E essa a nova interpretação que deve ser dada ao artigo 144 do texto constitucional.

De fato, este conceito de segurança cidadã tem crescido e mostra-se adequado para ser seguido por uma política de segurança pública. Ela está de acordo com as melhores teorias sobre política de segurança, pois envolve todos os seguimentos da sociedade e do Estado. Ocorre, no entanto, que ainda temos um longo caminho pela frente até que esse conceito seja efetivado.

### 3.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme já visto neste trabalho, política pública é:

O conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam as demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Se o objetivo de uma política pública é enfrentar desafios, é mais do que evidente que a segurança pública precisa de um conjunto de políticas, programas e ações diretamente voltadas para enfrentar os graves problemas que afligem esse setor, pois desafios não faltam nessa área tão delicada da política pública.

Em sua grande maioria, os problemas relacionados à segurança pública são consequência de diversos fatores sociais. Para a solução desses problemas, necessário se faz promover políticas públicas que atuem especificamente nesses fatores. Dentre esses fatores, destaca-se: planejamento familiar, paternidade responsável, educação, emprego e segurança social. Estes fatores estão inter-relacionados e acabam resultando em violência, criminalidade e insegurança pública.

Política de segurança pública é tão interdisciplinar que começa pelo planejamento familiar e paternidade responsável. Com relação a isso, o médico Dráuzio Varella (2012, p. 57)., em entrevista ao jornal "o Globo, afirmou que

A falta de planejamento familiar é uma das causas mais relevantes do aumento vertiginoso da violência que ocorreu nas duas últimas décadas. Segundo o ele, tal conclusão está embasada em sua experiência profissional na Casa de Detenção de São Paulo, onde era raro encontrar um presidiário que tivesse sido criado por pai e mãe, sendo que a maioria era fruto de lares desfeitos. Também não há dúvida de que o problema da criminalidade começa com a ruptura da primazia das estruturas familiares e educacionais de socialização (VARELLA, 2012, p. 57).

A fim de corroborar com esta afirmação de Dráuzio Varella, Pomin (2012, p. 57) apresenta os seguintes dados:

Em agosto de 2004, o jornal "Folha de S. Paulo" publicou informações contidas no banco de dados do município de São Paulo, colhidas no período de 2000 a 2004 pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). A reportagem demonstra que regiões com indicadores sociais mais precários são as que têm o maior número de moradores com até 15 anos, ou seja, nos locais onde se concentram os maiores índices de violência e exclusão é onde estão os recordes em crescimento populacional (POMIN, 2012, 57).

Sabe-se que política pública é o conjunto de políticas, programas e ações do Estado formulados e implementados com o objetivo de encontrar solução para enfrentar os desafios que afligem a sociedade. Sendo assim, o conceito de política de segurança pública é o seguinte:

É um conjunto composto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência e insegurança, inclusive subjectiva. 'Manutenção da ordem pública' é expressão tomada em sentido amplo e compreende alcançar a ordem pública, mantê-la e fazer com que evolua. A criminalidade é um fenômeno social que tem o poder de comprometer a ordem pública que se queira alcançar, ou que abala a ordem pública que se quer manter, especialmente quando agravada pela qualificadora violência (FILOCRE, 2010, p. 80).

Resta claro que os programas e ações previstos na política de segurança pública têm a ver com criminalidade, mas criminalidade não voltada isoladamente a si própria, ou seja, com o objetivo de mera redução quantitativa de crimes ou de violência. A política de segurança pública deve estar comprometida em termos de compatibilidade com a estabilidade social, ou, noutras palavras, com a ordem pública. Sendo que a ordem pública não é simples e unicamente oposição à ideia de desordem, mas sim, numa perspectiva social ampla, sinônimo de equilíbrio dinâmico ou estabilidade.

Beato Filho citado por Filocre (2010, p. 80) faz uma observação interessante sobre a relevância da política de segurança pública, distinguindo-a das demais políticas públicas, destacando o dimensionamento de seu objetivo. Segundo ele:

O objetivo da política de segurança pública é a estabilidade social e não se origina da opção, do debate ou do jogo das forças políticas - é pré-existente, permanente e conceitualmente único -, fato que a põe em situação distinta de outras políticas públicas quando, nestas, eventualmente, seus objetivos sejam definidos como consequência do embate político. Por outro lado, ultrapassada a fase de adequado dimensionamento do objetivo - e não de 'eleição'- a política de segurança pública comporta-se tal como qualquer outra política pública na medida em que a definição dos programas e estratégias para alcance do objetivo e as ações dela decorrentes são fruto da natural discussão ideológica e do processo político decisório. É neste ponto que assumem destaque as discussões acerca das causas do crime, embora a formulação de políticas de segurança pública possa prescindir da identificação dessas causas (BEATO FILHO, citado por FILOCRE, 2010, p. 80).

É inconcebível que a política de segurança pública se origine apenas do embate de forças políticas, onde o grupo de atores com maior influência determine a

política a ser formulada, nem tão pouco pode ter como objetivo às eleições. Não pode visar fins eleitoreiros, nem tão pouco interesses individuais ou corporativos.

O interesse público e a estabilidade social devem prevalecer, pois a manutenção da ordem pública, conforme dito anteriormente, é sinônimo de equilíbrio dinâmico e estabilidade. Nesse contexto, ordem pública está relacionada não apenas com segurança pública, mas também com educação, saúde, entre outros fatores sociais.

Ainda tratando do conceito de política de segurança pública, é importante esclarecer que existe uma distinção entre política de segurança pública e política pública de segurança.

Segundo Oliveira (2002, 43.) citado por Filocre (2010, p. 81):

Política de segurança pública é expressão referente às atividades policiais, é a atenção policial 'strictu sensu', ao passo que política pública de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais ou não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência (OLIVEIRA, 2002, p. 43 citado por FILOCRE, 2010, p. 81).

Dorneles (2003, p. 6) citado por Filocre (2010, p. 81) apresenta mais uma distinção entre as duas políticas públicas:

É interessante ressaltar que devemos fazer uma distinção entre o conceito de política de segurança pública e o conceito de políticas públicas de segurança. Pelo primeiro se entende os instrumentos e meios institucionais destinados ao combate da violência e à manutenção da ordem pública, centrando a sua ação, principalmente, no aparato policial. O segundo conceito, das políticas públicas de segurança, mais abrangente, deve ser entendido como o conjunto das políticas públicas - que inclui as políticas de segurança, mas não se restringe às práticas relacionadas com o controle direto da criminalidade através da ação policial, principalmente as de caráter socioeconômico que possibilitam, de forma integrada com os órgãos públicos e da sociedade civil organizada, a contenção das diversas formas de violência - inclusive a criminal - das ilegalidades e das desordens sociais, priorizando os métodos preventivos e as formas não-violentas de manutenção da paz social (DORNELES, 2003, p. 6. citado por FILOCRE, 2010, p. 81).

Por fim, FILOCRE (2010, p. 81) faz mais alguns esclarecimentos sobre as distinções entre política de segurança pública e política pública de segurança:

Para ser política de segurança pública, a política pública precisa estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública. Política pública de segurança, por sua vez, volta-se à segurança, que é conceito aberto e tem reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, mas não compromissada explicitamente com o controle da criminalidade na zona de estabilidade (FILOCRE, 2010, p. 81).

Se a política pública de segurança não tem compromisso explícito com o controle da criminalidade na zona de estabilidade, a contrário *sensu*, a política de segurança pública visa a adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade, para a qual ela é elaborada e implementada.

Com base nessas últimas observações, entende-se que a política de segurança pública não tem como objetivo eliminar a criminalidade, mas sim adequá-la ao nível de estabilidade de sociedade, ou seja, manter na zona de estabilidade. Não poderia ser diferente, haja vista que eliminar a criminalidade é uma utopia.

### **3.3.1 Evolução histórica das políticas públicas de segurança pública**

Nessa evolução histórica não se fará distinção entre política de segurança pública e política pública de segurança, até mesmo porque a primeira está inserida no contexto da segunda.

Abordar-se-á a evolução histórica das políticas voltadas para a segurança pública no período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) até os dias atuais. Este período é mais representativo e explica o contexto atual da política de segurança pública do Brasil.

Ao passo que se destacam os principais fatos que influenciaram na formulação das políticas de segurança pública no Brasil, identifica-se os atores que tiveram participação relevante nesse processo, bem como a forma como atuaram.

A abordagem da evolução histórica das políticas nacionais de segurança pública se mostra importante, pois possibilita verificar os reflexos dela nas políticas de segurança pública dos estados.

Segundo Adorno (2009, p.14) citado por Natal (2016, p.188):

Alguns analistas afirmam que nunca houve efetivamente política de segurança pública e de justiça criminal, exceto recentemente a partir dos governos civis que sucederam o último regime autoritário encerrado após 21 anos de vigência (1964-1985) (ADORNO, 2009, p.14 citado por NATAL (2016, p.188):

Ao longo da história brasileira as políticas de segurança pública eram vistas como políticas de repressão. Somente a partir do ano 2000 abriu-se espaço para uma tendência em se conceber a política de segurança como cidadã, tendo como foco não

mais a exclusiva repressão da violência, mas sim a prevenção e a promoção de convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos.

A partir da década de 90, com o advento da ideia de segurança cidadã, é que se nota avanços na política de segurança pública, ocasião em que se busca trazer resultados mais efetivos ao bem-estar da população. Esses avanços são melhor percebidos a partir do governo FHC, época em que as políticas públicas de segurança se tornaram tema central em pauta no sistema político brasileiro.

Em 1996, com a finalidade de lutar contra a violência e proteger o direito à vida, o Governo Federal implementou programas de prevenção à violência contra grupos vulneráveis e de desarmamento. Essas medidas foram resultado da Conferência Mundial dos Direitos Humanos organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1993, em Viena.

Em 04 de setembro de 1997 foi criada, pelo Decreto nº 2.315, A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, decorrente de transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG. Entre as principais competências dessa nova secretaria podemos destacar: assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; promover a integração dos órgãos de segurança pública; e estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública.

Segundo Madeira e Rodrigues (2015, p. 8):

A Senasp passou então a atuar buscando a articulação entre as unidades federativas, visando à estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Inspirado no sistema único desenvolvido no âmbito das políticas de saúde (SUS), o Susp visava à articulação das ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública, buscando aperfeiçoar o planejamento e a troca de informações para uma atuação qualificada dos entes federados na área. O Susp não busca a unificação — pois reconhece a autonomia das instituições que compõem o sistema —, mas sim a integração, otimizando resultados (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 8).

Em que pese o governo do país não ser mais realizado pelo comando de militares, desde a vigência da Carta Constitucional, é curioso que a segurança pública,

ainda se manteve durante algum tempo nos anos 90 sob a batuta dos militares. Souza (2015, p. 169) informa que a Senasp surgiu e foi estruturada por oficiais das Forças Armadas- FFAA:

O primeiro secretário nacional de Segurança Pública foi o General Gilberto Serra. Inicialmente, portanto, a gestão federal da segurança pública era vista como uma especialidade dos generais. É preciso uma breve nota sobre esse período: até o final dos anos 1990, vários secretários de Estados também eram generais ou coronéis do Exército. Tratava-se de um período, após a chamada "abertura democrática" ocorrida na segunda metade da década de 1980, no qual as circunstâncias sociopolíticas e mesmo o pensamento mais dominante das elites dirigentes apontavam como melhor o caminho a militarização da segurança pública, dado que os militares das Forças Armada conheciam melhor o assunto; tinham mais expertise e poderiam ser mais eficientes para a resolução dos vários dilemas que já se apresentavam, principalmente os elevados indicadores de criminalidade violenta. Ademais, as Forças Armadas seriam mais eficientes na resolução dos problemas da ordem pública (SOUZA, 2015, p. 169).

Atualmente, a presença de generais e coronéis do exército no comando das secretarias de segurança pública já não é tão comum como nos anos 90. Entretanto, nota-se um retorno dos militares ao papel de protagonistas no cenário da segurança pública. Isto se dá por duas razões quais sejam: pelo emprego constante das FFAA nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e pela recente intervenção federal na segurança pública no estado do Rio de Janeiro, onde a gestão da segurança pública foi entregue aos generais do Exército.

Conforme o contexto histórico, no período que compreende junho de 1999 até abril de 2000, o Ministro da Justiça foi José Carlos Dias e, o Secretário Nacional de Segurança Pública, José Oswaldo Vieira Vilhena, delegado de Polícia do Estado de São Paulo. Nesse período foram esboçadas algumas alterações significativas na política de segurança pública, pois Vilhena trouxe consigo um grupo de novos gestores, jovens pesquisadores oriundos da Academia e de movimentos sociais que não tinham experiência anterior na condição de operadores da segurança pública (SOUZA, 2015).

Com essa iniciativa de José Carlos Dias, o governo FHC acaba abrindo as portas da política de segurança pública para os acadêmicos. Essa experiência pôde ser vista não apenas no governo federal, mas também em outras unidades federativas, gerando bons resultados.

Para Souza (2015, p. 175):

A partir da abertura oferecida pelo Governo FHC, há uma tentativa de dar organicidade à política e a Academia passa a ser um ator relevante no processo de indução, formulação e implementação de novas experiências de políticas públicas de segurança (SOUZA, 2015, p. 175).

Somente a partir da criação desse canal de diálogo entre policiais e acadêmicos foi possível superar o discurso, ainda dominante, de que segurança pública era assunto militar.

Em 2000, o Governo Federal deu um passo importante no sentido de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro criando o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP. Por meio dele “buscava-se uma maior interação entre políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, bem como a repressão e prevenção da criminalidade, redução da impunidade e consequentemente o aumento da segurança”.

Segundo SOARES, o referido Plano não obteve êxito na prática, pouca coisa tendo sido implementada, pois faltava-lhe a “vertebração de uma política”, uma vez que carecia da determinação de prioridades e metas, “porém não deixou de ser um grande avanço do governo na área de segurança pública”.

No ano seguinte, por meio da Lei n. 10.201/2001, foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, cujo objetivo era

Apoiar os projetos de segurança e de prevenção da violência relacionados com o Plano Nacional de Segurança Pública, dentre os quais enfatiza-se aqueles destinados a reequipamento, treinamento e qualificação dos órgãos policiais; a implantação de sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais a implementação de programas de policiamento comunitário, dentre outros (NATAL, 2016, p.189).

O Fundo Nacional de Segurança Pública tornou-se um importante mecanismo de cooperação intergovernamental, permitindo que o Plano Nacional de Segurança Pública tivesse algum êxito.

No ano de 2002 foi editado o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH II “que previa, entre suas metas, o aperfeiçoamento na seleção e capacitação de policiais, bem como a implantação de programas de educação e formação em direitos humanos nas Academias de polícia” (NATAL, 2016, p. 189). O lançamento desse plano foi comemorado, pois o país caminhava para uma melhoria na efetividade dos direitos humanos, principalmente em razão da inclusão de disciplinas de direitos humanos nas grades curriculares dos cursos de formação das carreiras policiais.

No início do governo Lula, em 2003, foi apresentado um segundo Plano Nacional de Segurança Pública. Visando o fortalecimento institucional da segurança pública foi apresentado o Projeto de Lei - PL do Sistema Único de Segurança Pública - Susp.

O plano conquistou avanços importantes,

Como a estruturação de critérios técnicos para a distribuição dos recursos do Fundo Nacional; a criação da Matriz Curricular Nacional; o Sistema Nacional de Estatísticas (Sinesp-JC); a criação da Coordenação de Prevenção; e a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada dos Estados, como órgãos centrais de governança (KOPITKKE, 2017, p.42).

Apesar de alguns avanços programáticos o plano foi abandonado, pois não conseguiu efetivar a criação de nenhuma nova estrutura institucional para consolidar suas propostas. Dentre as quais: nova estrutura estava prevista a desconstitucionalização das polícias e uma grande reforma estrutural nos órgãos de segurança Pública e no sistema penitenciário, inclusive em normas constitucionais. A pressão foi grande, principalmente por parte dos organismos policiais, que não concordavam com a proposta de desconstitucionalização das polícias (NATAL, 2016).

Além das pressões dos organismos policiais, conforme Soares (2007, p. 87) citado por Natal (2016, p. 190):

O governo não quis assumir os inerentes a reforma institucional proposta e a responsabilidade pela segurança na mídia, uma vez que seus resultados só seriam obtidos paulatinamente ao longo do tempo, o que levou à substituição deste por ações da Polícia Federal, as quais por mais eficientes que sejam não suprem a falta de uma Política de Segurança Pública (SOARES, 2007, p.87, citado por NATAL (2016, p. 190).

Um dos avanços que se efetivou com o plano foi a criação da Matriz Curricular Nacional, que estabeleceu as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Nela são contempladas:

Um conjunto de orientações para o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das ações formativas e, a Malha Curricular que apresenta um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, cujo objetivo é garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de segurança pública (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014, p. 11).

Além de padronizar os processos de capacitação dos profissionais de segurança pública em todos os estados brasileiros a Matriz Curricular teve como um

dos principais eixos a valorização dos direitos humanos e a promoção da cidadania (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Merece especial atenção os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) criados pelo plano de 2003. Esses gabinetes funcionam como um fórum executivo e deliberativo inspirado na metodologia das "forças-tarefa". Segundo Souza (2015, p. 187), o GGI:

Tem como missão integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. O GGI teve origem em 2003, a partir de atuações integradas em gerenciamento de crises e núcleos de gestão comum de segurança pública existentes no Ministério da Justiça e em algumas unidades federativas. Para a criação GGI's, o conceito de força tarefa integrada foi ampliado pela Senasp para gerir os processos de políticas públicas de segurança pública no Brasil. Ficou estabelecido que o Gabinete seria um órgão deliberativo e executivo, preservando a plena autonomia e a identidade dos órgãos integrantes, não criando vínculo de relação hierarquizada entre os mesmos, devendo suas decisões serem tomadas por consenso (SOUZA, 2015, p. 187).

Insta salientar o papel de Luiz Eduardo Soares nos primeiros anos do governo Lula, tanto na formulação quanto na implementação da política nacional de segurança pública. Sua atuação, inclusive, foi anterior à eleição de Lula.

Luiz Eduardo Soares tinha prestígio entre os petistas e trabalhou na campanha de Lula, chegando a liderar um grupo criado para elaborar propostas de um Plano Nacional de Segurança Pública. Entre as propostas defendidas pelo grupo estava a de criação de um Ministério da Segurança Pública. Lula não apoiou a ideia, pois achou que a criação desse ministério teria um custo político alto demais. Combinou-se que seria criada uma Secretaria Especial de Segurança Pública, subordinada diretamente ao presidente da república. Apesar do enorme prestígio de Luiz Eduardo Soares a secretaria especial não foi criada e a SENASP continuou subordinada ao Ministério da Justiça, na época sob o comando do Ministro Márcio Thomaz Bastos (SOUZA, 2015).

Apesar dos planos de Soares não terem sido materializados como pretendia, até sua demissão do SENASP, em outubro de 2003, houve considerável avanço nessa na área de política de segurança pública, pois fez com que o tema alcançasse bastante visibilidade. Nesse período, graças a Soares, houve um avanço na participação da Academia nas questões de segurança pública, principalmente no tocante à organização e pesquisa científica.

Segundo Souza (2015, p.189):

Lula teria demitido Luiz Eduardo Soares por temer uma desestabilização da governança em relação às polícias e às alianças políticas, pois Luiz Eduardo havia entrado em rota de colisão com vários segmentos do Governo e grupos de pressão ligados aos setores contrários às mudanças estruturais na segurança pública (SOUZA, 2015, p. 189).

Em 2007, com a mudança no comando do Ministério da Justiça (substituição de Márcio Thomaz Bastos por Tarso Genro) - houve uma alteração na condução da política de segurança pública. Márcio Thomaz, por ser um jurista, priorizou as reformas no judiciário, criando o Conselho Nacional de Justiça. Tarso Genro, por ser um político com aspirações de projeção, resolveu priorizar a segurança pública. Nesse ano foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) por meio da Medida Provisória 384, convertida na Lei 11.530/2007 e alterada pela Lei 11.707/2008, com o objetivo principal de prevenção, controle e repressão da violência e criminalidade propõe unir medidas de segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre União, Estados e Municípios e a própria comunidade.

Para Soares (2007, p. 92) citado por Natal (2016, p. 191):

Este programa reitera o Plano anterior e parte da ideia de a eficiência policial está condicionada ao respeito aos direitos humanos. Dessa forma, surge baseado em uma nova concepção de segurança Cidadã", caracterizada pela abordagem multidisciplinar na violência, cuja ênfase é o pleno exercício da cidadania (SOARES, 2007, p. 92 citado por NATAL, 2016, p. 191).

Com base nessa nova concepção de segurança cidadã, o PRONASCI previa atuar em conjunto com Estado e municípios, com metas bastante ambiciosas: modernização das instituições de Segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança, enfrentamento da corrupção policial e ao crime organizado, programas de integração do jovem e da família, a promoção da segurança e convivência pacífica, entre outras (NATAL, 2016).

O governo comprometeu-se a investir no PRONASCI R\$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 (noventa e quatro) ações que envolveram 19 (dezenove) ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios.

Visando atingir as metas o programa contemplava os seguintes projetos: o Programa Território da Paz consistente na ocupação e pacificação de regiões urbanas com elevado índice de violência e criminalidade, do qual decorre as Unidades de Polícia Pacificadora, o Projeto Bolsa-Formação, cuja finalidade é a qualificação profissional dos profissionais de segurança pública; o Projeto Mulheres da Paz voltado a capacitação de mulheres membros nas comunidades violentas para prestação de

assistência social aos jovens com o intuito de prevenção da violência juvenil e de gênero e do envolvimento dos jovens com as drogas e a criminalidade; o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável, destinado a formação e inclusão social de jovens em situação de risco (NATAL, 2016).

Uma característica do PRONASCI é o fato dos programas terem sido direcionados diretamente aos municípios sem a intermediação dos estados, como acontecia regularmente até então. O programa teve início com apenas 12 (doze) regiões metropolitanas, mas com a proximidade com as eleições em 2008 houve a ideia de ampliar para mais de 200 (duzentos) municípios (SOUZA, 2015).

Ricardo Balestreri, citado por Souza (2015, p. 195), Secretário Nacional de Segurança Pública à época, relata os problemas decorrente dessa ampliação no número de municípios:

Criamos o Pronasci com a lógica de regiões [metropolitanas], o que não contradiz a lógica do município; mas ela vai além, porque o Pronasci foi criado com a visão de regiões metropolitanas. E se tem uma grande crítica que se possa fazer ao Pronasci foi dentro dessa lógica inicial de reduzir a violência e o crime nas regiões metropolitanas. Por quê? Porque realmente 1,4 bilhões - que era o orçamento médio do Pronasci -, era dinheiro bastante suficiente para implementar políticas públicas muito consequentes na redução de crimes e violência nessas 12 regiões metropolitanas, mas não era dinheiro suficiente para 200 municípios. Então, em que pese isto, excelentes políticas continuam sendo implementadas, mas sempre com bastante dificuldade, bastante precariedade (BALESTRERI, citado por SOUZA, 2015, p. 195).

Além dos recursos não serem suficientes para implementação das políticas em 200 (duzentos) municípios havia ainda outros problemas que comprometeram o programa. Segundo Madeira e Rodrigues (2015, p. 13), a implementação do PRONASCI expôs também uma série de fragilidades da gestão pública no Brasil.

Ao descentralizar a gestão e a execução do programa, o Ministério da Justiça apostou na eficiência dos estados e municípios para colocar essa política pública em funcionamento. Contudo, em muitos casos, os entes federados jamais tinham executado políticas de prevenção à violência e nem possuíam estrutura de gestão (conhecimento, recursos humanos, contrapartida financeira, entre outros) para essa realização. O resultado prévio desses quatro anos de execução é ainda de uma relação custo-benefício muito desfavorável, afora, evidentemente, algumas experiências muito bem-sucedidas com o PRONASCI em alguns estados e municípios do Brasil (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 13).

Ao passo que se aumentou o número de municípios beneficiados com o PRONASCI, aumentou, também, exponencialmente, os recursos destinados ao programa. Mesmo assim, os recursos não foram suficientes para contemplar todos os

projetos. Esses recursos tornaram-se motivo de disputas e discórdias dentro do Ministério da Justiça (SOUZA, 2015).

Para Souza (2015, p. 199), o PRONASCI gozava de boa reputação entre os movimentos sociais que apreciavam a ideia de priorizar a pauta da cidadania, além de desenvolver ações direcionadas à participação da comunidade na prevenção à criminalidade.

Nessa linha, visando dar maior agilidade na execução do PRONASCI o Ministério da justiça optou por executar suas despesas na modalidade aquisição direta:

Ao invés de promover a transferência de recursos para estados e municípios, geralmente por convênios. Essa estratégia diminuía a ingerência de estados e municípios na execução do programa, mas, por outro lado implicava num aumento exponencial da responsabilidade de gestão e execução do PRONASCI (SOUZA, 2015, p. 199).

Ocorre, no entanto, que a enorme gama de recursos e a estratégia do Ministério da Justiça em executar sua despesa por aquisição direta fez com que os órgãos de controle e fiscalização do governo federal começassem a questionar a execução e aplicação dos recursos do programa.

Havia problemas de monitoramento e avaliação das ações. As equipes do Ministério da Justiça eram insuficientes para responderem às demandas crescentes de acompanhamento e monitoramento de convênios. Em determinado momento, funcionários do próprio Ministério começaram a boicotar ações da Senasp. Muitas das organizações não-governamentais (ONG's) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP's) selecionadas para a implantação de programas do Pronasci não tinham expertise e capacidade técnica e operacional para executar algumas das ações. Resultado: abundante devolução de recursos não aplicados pelos estados e municípios e muitas queixas de diversos setores do governo e de gestores da segurança pública (SOUZA, 2015, p. 200).

Assim, muitos milhões de reais foram devolvidos a SENASP. Sem contar que existiam denúncias sobre a qualidade da execução de muitos convênios.

Não bastassem os problemas de gestão dos recursos financeiros instalou-se uma disputa interna no Ministério da Justiça. Um grupo político, preocupado em priorizar demandas político-partidária versus o grupo técnico, mais preocupada em conduzir o programa de forma mais séria e planejada. Tudo isso veio a comprometer o programa.

Madeira e Rodrigues (2015, p. 19) concluíram o seguinte sobre o PRONASCI:

Estado ainda se mostra frágil na condução das políticas para além das necessidades imediatistas de se apresentarem resultados às demandas da população, fazendo com que as políticas públicas não se consolidem como alternativas democráticas para a transformação das condições de vida da população brasileira.

Atualmente, concluído o período da execução do Pronasci como determinava a Lei nº 11.530/2007, abriu-se um novo espaço, por enquanto vazio, em termos de um programa nacional estruturante para a segurança pública no Brasil. Isso porque o Ministério da Justiça manteve algumas das ações do programa, financiadas através de editais abertos a praticamente todos os estados e municípios, no âmbito do Susp; por outro lado, relegou esses projetos a uma condição de pouca visibilidade e articulação. Sem o poder de mobilização social (e até mesmo midiática) do Pronasci e com a diminuição dos recursos financeiros, que agora são disputados pelos entes federados, a política nacional de segurança perde seu poder agregador. É bem verdade que não existem estudos que corroborem de maneira objetiva a efetividade das ações do Pronasci. Contudo, uma política pública dessa magnitude só tem sucesso se implementada com uma projeção de longo prazo, buscando resultados e impactos que não estejam atrelados ao calendário eleitoral (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 19).

Os autores, ao afirmarem que o sucesso do programa foi comprometido por ter sido atrelado ao calendário eleitoral, corroboram com Beato Filho citado por Filocre (2010, p. 80) tendo em vista “o objetivo de uma política de segurança pública não pode ser a eleição. Lamentavelmente muitos gestores não dão o adequado dimensionamento do objetivo de uma política voltada para a segurança pública”.

Apesar dos problemas enfrentados, o PRONASCI deixou pontos positivos, pois implantou uma nova concepção de segurança, centralizada na plena cidadania, nos direitos humanos e caracterizada “não tão somente por ações repressoras, mas principalmente, preventivas em conjunto com serviços sociais, articuladas entre a sociedade civil, polícia e demais instituições” (NATAL, 2016, p. 193).

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a Presidência da República e nomeou para Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo. Em seu discurso de posse, Cardozo incorporou os dois principais elementos do que, nos bastidores de Brasília, era dito ser a abordagem da presidenta Dilma Rousseff para o setor, ou seja, um entendimento mais rígido das competências federativas de que prevenir e combater a violência era tarefa, por excelência, dos estados e uma concessão em favor da maior atuação da União (e dos municípios), mas apenas nas hipóteses bastante específicas do ‘crime organizado’, do combate ao ‘consumo de drogas’ e da promoção da segurança de grandes eventos (SÁ E SILVA, 2017).

Para a SENASP, Cardozo designou a advogada Regina Miki, que convidou advogado Alberto Koptikke para ser um de seus diretores.

Miki e Koptikke citado por Sá e Silva (2017, p.19) apresentaram a Cardozo um Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios. O plano tinha quatro componentes:

i) informação; ii) investigação; iii) polícia e comunidade; e iv) prevenção. Com o primeiro componente, objetivava-se estruturar o Sistema Nacional de Informações Estratégicas de Segurança Pública (Sinesp), uma ferramenta de gestão para o plano, gerando insumos para o diagnóstico da situação, o planejamento das ações e o monitoramento e a avaliação destas. Com o segundo componente, objetivava-se estruturar 473 unidades de preservação da vida, formadas por 1.117 equipes multidisciplinares, intersetoriais e interagências, que atuariam na resolução de casos de homicídio de acordo com padrões internacionais. Com o terceiro componente, objetivava-se estruturar grupos especializados de policiamento e ações comunitárias, em que agentes da polícia, do Executivo e da comunidade conceberiam conjuntamente estratégias para prevenir e reprimir a violência. Com o último componente, pretendia-se estruturar 1.300 núcleos de prevenção da violência, que incidiriam sobre fatores de risco, em articulação com sistemas e equipamentos de política social – Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), postos de saúde e escolas – e também com os grupos especializados. Tais ações seriam implementadas em um subconjunto de quatrocentos municípios brasileiros, priorizados por concentrarem número significativo de mortes violentas (79,17% dos homicídios haviam ocorrido em 7,18% dos municípios brasileiros, como destacava a apresentação do plano) (MIKI, KOPTIKKE, citado por SÁ E SILVA, 2017, p.19).

Segundo Sá e Silva (2017, p. 19), “as proposições soavam bem mais sólidas e maduras que as do plano implementado no governo Lula 1 ou as do PRONASCI”. Ocorre, no entanto, que a presidente Dilma descartou a proposta apresentada por Miki e Koptikke, pois estava em descompasso com suas expectativas.

O descaso da presidente com o plano elaborado por Miki e Koptikke, fez com que este deixasse o ministério. Miki e Cardozo continuaram no governo até a deposição da presidenta Dilma. A gestão de Miki, e a de Cardozo, como um todo –, “seria incapaz de articular saltos qualitativos como os que haviam sido propostos no plano rejeitado por Dilma” (SÁ E SILVA, 2017, p. 19).

Sá e Silva (2017, p. 19) assevera: “o período 2011-2014 é, com efeito, marcado por relativa inércia em relação às soluções de política pública adotadas desde o primeiro governo Lula”. Para o autor, “o grau de inovação observado foi “a aprovação de lei que instituiu o SINESP e determinou que a alimentação do sistema seria um requisito essencial para a liberação de verbas de fundos federais a Estados”. Essa medida, no entanto, foi “relativamente inócua pelo insuficiente poder de indução programática que sempre acometeu a União”.

Em 2012 o Ministério da Justiça lançou o novo Plano Nacional de Segurança Pública, com os seguintes componentes: i) um Plano Estratégico de Fronteiras; ii) o programa Crack, é Possível Vencer; iii) ações de combate às organizações criminosas; iv) um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; v) um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; vi) o mencionado Sinesp; e vii) um Programa de Enfrentamento à Violência (Brasil, 2011) (SÁ E SILVA, 2017).

O plano trouxe três novidades, conforme entendimento de Sá e Silva (2017, p. 21):

A primeira dizia respeito à agenda federal, agora mais preocupada com crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos (itens de 1 a 5 do plano supra) do que com prevenção e redução das manifestações mais cotidianas da violência urbana, como roubos e homicídios (item 7 do plano supra, na forma de projeto-piloto no estado de Alagoas).

A segunda dizia respeito à relação entre entes federados, na qual ganhavam destaque as competências executivas da União e dos estados. Componentes como combate ao crime organizado, segurança nas fronteiras e segurança de grandes eventos tinham como locus de gestão organizações federais como Exército, Polícias Federais e Ministério Público Federal (MPF), enquanto o Brasil Mais Seguro tinha como elemento crucial o fortalecimento da Polícia Civil e da perícia, organizações de caráter tipicamente estadual. Já as guardas municipais e os programas de prevenção ou projetos sociais, cujos locus de gestão são, em geral, municipais, ocupavam posição bem mais discreta do que tinham vindo a ocupar no passado recente, notadamente no PRONASCI.

Todavia, o plano era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas função de apoio aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações. Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, o então diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional afirmou, em entrevista de TV, que “o programa [era] de apoio. Os estados são responsáveis por esse assunto”. No plano de ação do Brasil Mais Seguro para o estado de Alagoas, a mesma orientação estava consubstanciada, por exemplo, na mobilização de peritos da Força Nacional de Segurança Pública para dar apoio ao trabalho da Polícia Civil em matéria de investigação de homicídios (SÁ E SILVA, 2017, p. 21).

Com esse plano a segurança pública voltava a ganhar conotação de matéria precipuamente estadual e policial, cabendo à União assumir a condição de subsidiária, dando-se, ademais, em hipóteses arbitrariamente selecionadas e mediante ações pontuais e fragmentadas (SÁ E SILVA, 2017).

Em 12 de maio de 2016 Dilma é afastada e assume seu vice, Michel Temer, que nomeou para o Ministério da Justiça Alexandre de Moraes, advogado e ex-secretário de segurança pública de São Paulo. Iniciou-se, a partir de então, uma nova fase na política nacional de segurança pública, caracterizada pela ruptura e descontinuidade com a política do anterior. Moraes deixou isso claro quando, em 09

de agosto de 2016, foi questionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) acerca das medidas adotadas pelo governo para a implementação de um Programa Nacional de Redução de Homicídios. Em resposta, Moraes afirmou que essa era uma “proposta do governo anterior e não dizia respeito às ações do governo atual”. No dia 17 de agosto, ele afirmou que o Brasil precisava de “menos pesquisa e mais armamento”, o que causou bastante descontentamento entre os profissionais da área que defendiam uma segurança pública mais cidadã (SÁ E SILVA, 2017).

Em 5 de janeiro de 2017 o governo Temer lançou um novo Plano Nacional de Segurança Pública.

No seu conjunto, o plano repete erros (e, muito provavelmente, está fadado à mesma sina) da maior parte de seus antecessores. Entre ações: i) gerais; ii) visando à redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; iii) visando à racionalização e à modernização do sistema penitenciário; e iv) visando ao combate integrado à criminalidade organizada transnacional, suas frentes de ação são inúmeras e desarticuladas (SÁ E SILVA, 2017, p. 24).

Sá e Silva (2017, p. 24) destaca que o plano tem dois aspectos que chamam atenção.

Em primeiro lugar, está o fato de que ele amplia as capacidades executivas do governo federal, o que encontra exemplos: i) na proposta de construção de mais cinco presídios federais; e ii) na proposta de ampliação da Força Nacional de Segurança Pública para um total de 7.000 homens, inclusive a partir da contratação de militares aposentados. Em segundo lugar, está a ênfase na abordagem repressivo-ostensiva, inclusive com tentativas de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (verbas que poderiam ir para o atendimento da população prisional) para financiar o aparato de segurança pública dos estados (SÁ E SILVA, 2017, p.24).

Sá e Silva (2017, p. 25) ao analisar o período dos governos Dilma e Temer, conclui que a Política Nacional de Segurança Pública revela duas faces importantes:

Por um lado, revela-se a existência de uma comunidade epistêmica mobilizada e capaz de oferecer alternativas e apoio em processos de formulação de políticas públicas – inclusive em diálogo com organizações da sociedade civil e setores das corporações policiais, com quem muitos de seus integrantes colaboram. Mas de outro lado, ela indica que tais contribuições têm sido pouco aproveitadas pelas nossas elites políticas e burocráticas, seja por decisionismo e insulamento, seja por demagogia e autoritarismo (SÁ E SILVA, 2017, p. 25).

O governo Temer ainda não acabou, e até a presente data pode-se afirmar que a ação de maior impacto realizada na área de segurança pública foi a intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O ato de intervenção deu-se por força do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Segundo o referido

Decreto, o objetivo da intervenção é “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”.

Como interventor foi nomeado o General de Exército Walter Souza Braga Netto. O Decreto estabelece, ainda que o cargo de interventor é “de natureza militar”. Praticamente todo o staff do General Braga Netto é composto por militares.

Apesar de ter recebido o apoio de maioria da população do Rio de Janeiro e da imprensa a intervenção foi criticada por muitos estudiosos da segurança pública, que vêem essa intervenção apenas como uma medida eleitoreira, pois outros estados da federação apresentam índices de violência maiores que o do Rio de Janeiro e não sofreram intervenção federal.

O que torna a crise vivida pelo Rio de Janeiro tão diferente da de tantas outras cidades a ponto de justificar a intervenção do Governo Federal na Segurança Pública? A julgar pelos indicadores de criminalidade e vitimização, algumas dezenas de cidades brasileiras provavelmente estariam à frente do Rio de Janeiro em uma lista de prioridades. Poderia ser dito que o poder bélico do crime organizado e os constantes tiroteios entre facções criminosas, milícias e policiais são especificidades do contexto carioca que exigem soluções radicais como uma intervenção federal de caráter militar. A esta altura parece óbvio para toda a população que a intervenção é uma medida eleitoreira, realizada no afogadilho e sem nenhum tipo de planejamento por um presidente cuja aprovação popular não passa de um dígito. Ainda assim, 76% da população se mostra favorável a medida, mesmo que 69% dos que a apoiam não tenham notado diferença alguma na segurança da cidade desde o início da intervenção em fevereiro (BUENO; LIMA, 2018, p.10).

Segundo Silva (2018), a intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro deu-se em razão da gestão desastrosa da segurança pública do Estado.

Pode-se dizer que a oportunidade também foi gerada por uma gestão desastrosa da segurança pública do Estado. Faltou liderança das autoridades locais para reagir de forma razoável, criativa e inteligente aos percalços das crises que se instalavam por aqui, o que acabou permitindo o aumento do medo e de indicadores de criminalidade que até pouco tempo estiveram sob controle e vinham, inclusive, apresentando tendência de queda. Os sinais da crise financeira, aliás, chegaram bem antes, mas as autoridades foram incapazes de entendê-los. Em vez de elaborarem um plano de contingências, sonhavam com as “vacas gordas” do momento em que havia fartura de recursos. Diante disso, o que se viu foi o rápido desmantelamento dos territórios ocupados pela pacificação. Facções criminosas que antes haviam perdido espaço, reclamavam agora o quinhão que entendiam ter direito na geopolítica criminal que historicamente se estabeleceu no Rio de Janeiro, aumentando as disputas violentas (SILVA, 2018, p. 17).

A intervenção que não é militar, mas apenas federal com interventor que exerce cargo de natureza militar, fez com que os militares voltassem a assumir papel de destaque na segurança pública, como havia acontecido no período militar e nos anos

90, situação comentada anteriormente. Isto não ocorreu apenas neste episódio do Rio de Janeiro. Com a saída do Ministro Raul Jungman do comando do Ministério da Defesa para assumir o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, pela primeira vez um General de Exército assume o Ministério da Defesa, pasta antes ocupada somente por civis.

A criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, anunciada em 17 de fevereiro de 2018, mas transformada em Medida Provisória apenas em 26 de fevereiro, é outro fato importante no governo Temer. Praticamente foi um desdobramento da intervenção federal, pois sucedeu-se imediatamente a intervenção no Rio de Janeiro. Sua criação gerou críticas, pois foi taxada de eleitoreira, e gerou descontentamento de setores da Polícia Federal.

Na esteira da intervenção federal no Rio de Janeiro e da alta dos índices de violência em todo o país, a decisão do presidente Michel Temer de criar um novo Ministério da Segurança Pública, desmembrando atribuições da pasta da Justiça, divide as categorias da Polícia Federal. Isso porque um dos pontos do plano de Temer é a migração da PF para a nova pasta. Na prática, a medida não altera a atuação da polícia. As críticas são direcionadas à volatilidade do governo federal na área de segurança (SANTOS, 2018, p. 1).

Considerando que está tudo muito recente, ainda não é possível mensurar os impactos dessas medidas na segurança pública. Tudo parece fora do comum, a começar pela criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

### **3.3.2 Atores**

Anteriormente, já se abordou acerca dos atores envolvidos num processo de formulação de políticas públicas em geral. Agora, à medida que se contextualiza a evolução histórica da política de segurança pública é possível identificar alguns atores que têm atuado especificamente na política de segurança pública no Brasil.

Apesar de todas as políticas públicas terem uma base comum, principalmente no processo de formulação, os cenários mudam de acordo com as peculiaridades da política pública setorial. Sendo assim, a mudança de cenário faz com que os atores sejam trocados, principalmente os protagonistas, ou, usando analogia, se a política pública fosse uma arena, os jogadores seriam substituídos, bem como a forma de jogar.

Além dos atores mencionados anteriormente, neste item, identificam-se alguns que têm atuado com certo protagonismo na formulação das políticas de segurança pública brasileira.

Pavez et. al. (2009.) citado por Souza (2015, p. 232) identificaram um grupo que tem atuado com bastante influência na agenda da política de segurança pública: as organizações de trabalhadores policiais, tanto os de baixa patente (praças das corporações militares dos estados e agentes de polícia civil), quanto os do segmento policiais de alta patente ligadas (oficiais das polícias militares e delegados de polícia civil).

Segmentos de baixa patente (que tinham pouca visibilidade e participação no âmbito nacional) passaram a atuar de forma mais organizada e com maior influência sobre a agenda da política de segurança pública (principalmente durante o processo de realização da primeira Conseg). Essas organizações, diferentemente dos segmentos policiais de alta patente (oficiais e delegados das polícias civis) são mais propensas às mudanças na política (PAVEZ et. al. 2009, citado por SOUZA, 2015, p.232).

Apesar do “poderoso lobby no Congresso Nacional exercido pelas entidades ligadas aos oficiais e, principalmente, pelas entidades sindicais de delegados de polícia, observamos que muitos dos interesses dessas corporações são distintos” (PAVEZ et. al. 2009, citado por SOUZA, 2015, p. 232). Os interesses são distintos em razão de pertencerem a categorias bastante diferentes: enquanto os oficiais são militares os delegados são civis. A formação e o regime constitucional que regem essas categorias de profissionais são completamente diferentes. Isto faz com eles tenham visões, crenças e prioridades diferentes. Sendo assim, é difícil encontrar pontos comuns que os unam nas reivindicações.

Segundo Souza (2015, p. 233), as entidades representativas dos oficiais e delegados (que determinavam em boa medida o rumo da política de segurança pública), “começaram a perder força à medida que a política se tornou mais porosa à participação de outros atores, incluindo os policiais de baixa patente”. Este último segmento, principalmente as entidades representativas das praças das corporações militares dos estados, passou a agir como sindicatos, realizando greves - o que é proibido pela Constituição Federal - que se tornaram cada vez mais comuns.

A força desse grupo no Congresso Nacional ficou evidenciada com as aprovações das leis de anistia, perdoadando os crimes de motim, tendo em vista que greve no meio militar corresponde ao crime militar de motim.

Em que pese não haver uma homogeneidade em relação às ideias e crenças entre os membros das corporações policiais, ganha cada vez mais força no Congresso Nacional e nas Casas de Leis dos diversos Estados da Federação. No caso do Congresso pode-se citar como exemplo a chamada “bancada da bala” composta por representantes das forças policiais do Brasil (policiais e bombeiros militares, policiais civis, policiais federais e rodoviários federais).

Outro poderoso grupo identificado é o da segurança privada. Segundo Souza (2015, p. 233) “a ação dos grupos de interesse que representam o setor é bastante difusa, impossibilitando a caracterização de um sistema minimamente coeso de crenças e de atores”.

Para Souza (2015, p. 233) existe uma “relação complexa entre empresas de segurança privada e os operadores da segurança pública”. Ele destaca ainda:

Num contexto de violência e criminalidade, com intensa demanda social e política pelo controle do crime a qualquer custo, comumente aparece a suspeição acerca da aproximação pouco republicana entre operadores públicos (policiais, agentes prisionais, etc.) e empresas privadas (SOUZA, 2015, p. 233).

Souza (2015, p. 233) alerta que “a baixa regulação e controle de ambos os grupos pode criar um ambiente propício para o tráfico de influência e eventuais outros desvios (entre os integrantes desses dois segmentos)”. Vai mais além, levantando as seguintes questões: “Em que medida a deterioração da segurança pública motivaria o incremento de uma crescente indústria da segurança privada? O atual modelo da política (de segurança) seria favorável a essa situação paradoxal e predatória? (SOUZA, 2015, p. 233).”

Este trabalho não apontará possíveis respostas para os questionamentos supracitados, haja vista não ser objeto de estudo, porém, indiscutivelmente, o interesse desse grupo na política de segurança pública é uma realidade e sua influência, devido o poderio econômico, é grande.

Segundo San Martin (2013) citado por Santin (2013, p. 122):

A falha da segurança pública explica o crescimento do setor de segurança privada, que foi de 15% entre 2000 e 2001, mesmo percentual em 2009, principalmente na proteção classe média, transformada na faixa da população mais vitimizada pelos criminosos nas cidades grandes. O mercado de vigilância movimentou R\$ 7,8 milhões em 2001, aumentando para 15 bilhões em 2009. O setor de vigilância eletrônica, com a comercialização de equipamentos, teria crescido na faixa de 20% ao ano, com movimentação de R\$ 1,2 milhão em 2000 (SAN MARTIN, 2013 citado por SANTIN, 2013. p. 122).

Outro grupo de interesses são os “segmentos formado pelos movimentos sociais e pela Academia (que começaram a atuar com mais incidência na política de segurança pública no período), atuando na condição de fortes grupos de pressão” (SOUZA, 2015, p. 233).

Souza (2015, p. 233) não conseguiu “identificar um sistema de crenças capaz de caracterizar uma coalizão de defesa congregando os membros dos movimentos sociais numa única coalizão; idem, em relação aos membros da Academia”. Apesar disso, indiscutível que ambos atuam na condição de grupos de pressão. Conforme visto no item anterior, o segmento ligado à Academia tem sua atuação direcionada às demandas de

Alterações no modelo de gestão da política (principalmente em relação ao padrão atual de policiamento) e reivindicando a utilização de diagnósticos, planos e pesquisas para subsidiarem a produção da política (SOUZA, 2015, p. 234).

Com relação à sociedade civil, composta por entidades e movimentos das mais variadas matrizes, verifica-se que esse segmento apresenta crenças difusas, sendo possível encontrar grupos que se articulam:

Pela extinção das polícias militares; outros exigem (do poder público) instituições mais eficientes de controle externo das polícias; alguns movimentos lutam por reformas no sistema prisional; e há, ainda, aqueles que se articulam pelas reformas em todo o sistema de justiça criminal, entre outros grupos (SOUZA, 2015, p. 234).

Para Santin (2013, p. 122) a prestação de serviços de segurança pública sem a colaboração do povo certamente será incompleta, com resultado insatisfatório e ineficiente, porque o apoio popular é essencial para o melhor fornecimento de serviço público.

A participação popular começa pela opção eleitoral, escolhendo seus governantes. No entanto, não acaba por aí. Conforme dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 144, segurança pública é direito e responsabilidade de todos.

Nesse sentido, o povo pode e deve participar do processo de formulação da política de segurança pública, seja apresentando propostas individuais ou de entidades da sociedade civil, e ainda participando de audiências públicas e debates sobre o assunto.

Outros atores importantes no cenário da política de segurança pública, principalmente nos Estados, são o Ministério Pública e o Poder Judiciário.

Considerando que compete ao Ministério Público (MP) o controle externo da atividade policial, conforme estabelece o artigo 129, VII, da Constituição Federal, sua participação na política de segurança pública pode ser ampla e irrestrita, podendo atuar “desde a sua fixação e alterações até a fiscalização, acompanhamento da execução da política e do seu plano de atuação e exigência da sua aplicação pelos organismos estatais, administrativa ou judicialmente (BRASIL, 1988).

O Ministério Público normalmente funciona após a ocorrência do crime, na movimentação da ação penal pública para a persecução penal, mas precisa atuar mais ativamente na área de prevenção de crimes, principalmente no acompanhamento da política e plano de segurança pública.

A instituição precisa preparar-se para atuar na área preventiva, com o aprofundamento dos estudos de criminologia para melhor formação dos seus membros e atendimento da necessidade de conhecimentos específicos, diferentes dos exigidos para a atuação tradicional. Seria interessante criar Promotorias de Justiça especializadas na prevenção de crimes, para atuação administrativa no acompanhamento da política e plano de segurança pública e especialmente para melhoria dos serviços respectivos, inclusive para instauração de inquérito civil e ação civil pública (SANTIN, 2013, p. 130).

Com relação a atuação do Poder Judiciário, Filocre (2010, p. 133) ensina que a atuação do Judiciário na política de segurança pública vai além das lides que envolvem os processos e as execuções penais, cabendo-lhe:

Apreciar e julgar, se provocado, omissões do Estado no exercício da segurança pública, assim como na formulação e na implementação de políticas a ela destinadas, naquilo que, evidentemente, agrida ao princípio da legalidade e comprometa a independência dos poderes (FILOCRE, 2010, p. 133).

Em nome e respeito da sociedade o Poder Judiciário pode atuar ao lado dos demais poderes contribuindo na formulação da política de segurança pública.

### **3.3.3 Avaliação desempenho**

Via de regra, a avaliação de uma política de segurança pública é aferida pela sua eficiência em prevenir a prática de crimes e a promoção da sensação de tranquilidade. Os fatores normalmente utilizados para definir a eficiência da prevenção são

Os índices de criminalidade numa comparação periódica, anual preferencialmente, para aferição do nível dos serviços e padrão de eficiência, de acordo com índices razoáveis de aceitabilidade de crimes pelo nosso padrão econômico e social, em comparação com índices internacionais de delitos (SANTIN, 2013, p. 103).

O mais adequado, segundo Santin (2013, p. 103), “seria que o Parlamento efetuasse estudos e indicasse o patamar dos índices de crimes por número de habitantes e tabulasse a eficiência de cada patamar”. Dessa forma:

O Executivo e os serviços de segurança pública deveriam trabalhar e ajustar as suas metas e objetivos. Isso facilitaria imensamente o trabalho de exigência de cumprimento da eficiência do serviço e a concretização do parâmetro, numa espécie de plano plurianual de segurança pública. Os graus de eficiência da prevenção de crimes poderiam ser ótimos, excelente, bom, razoável e péssimo (SANTIN, 2013, p. 104).

Importante destacar que “um dos principais meios de avaliação dos serviços de segurança pública é o cumprimento das estratégias e metas previstas no plano de atuação de segurança pública, originário da política de segurança pública” (SANTIN, 2013, p. 104).

A princípio, se os serviços de segurança pública estão conforme o plano seriam considerados eficientes. Estaria sendo cumprido o princípio da legalidade. Entretanto, o plano pode ter sido elaborado de forma inadequada e sem atentar para a realidade; um subplano, subavaliado. Por isso, a participação popular, do Ministério Público e do Legislativo na formulação e alteração da política de segurança pública e do plano de atuação torna-se necessária e essencial, para melhores condições de retratação da realidade dos fatos sociais e da criminalidade

A avaliação da política de segurança pública é uma das etapas do *policy cycle*. Por meio dela é possível aferir se a política pública atingiu seus objetivos e se a estratégia funcionou. Caso não tenha funcionado e os objetivos não tenham sido atingidos, ou os impactos não tenham sido os desejados, a avaliação poderá redirecionar a política de segurança pública.

A avaliação dará transparência à política pública, mostrando seus resultados à sociedade, que poderá questioná-la e exigir mudanças nos programas. Dessa forma, as eventuais falhas poderão ser corrigidas e a política pública poderá ser aperfeiçoada, a fim de adequá-la à realidade fática, tornando-a mais eficiente.

Caso não ocorra uma avaliação precisa dos resultados a segurança pública estará condenada a viver em um eterno presente, pois perde a oportunidade de

corrigir os erros do passado. O futuro depende da coragem de fazer diferente. Se isso não acontecer, o estado de coisas não muda e jamais o Estado conseguirá conter o avanço da criminalidade. Conforme ensina Lima e Bueno (2015, p. 9):

Vivemos ofuscados pela violência e num eterno presente, que teima em não aprender com as lições do passado e insiste em acreditar que o futuro “somente a Deus pertence”. Ficamos à espera de um salvador. É mais fácil matar o mensageiro – no caso, recusar dar transparência e prestar contas à sociedade – do que ter coragem política e disposição para fazer diferente (LIMA; BUENO, 2015, p. 9).

Para que as instituições policiais possam cumprir eficientemente sua missão de combater o crime, seja preventiva ou repressivamente, faz-se necessário que o Estado tenha uma política eficaz de segurança pública, ou seja, que desenvolva ações que reduzam a criminalidade à índices suportáveis, proporcionando a população a tão almejada sensação de tranquilidade. Isso só ocorrerá se essa política de segurança pública se pautar em metas claras e definidas a serem alcançadas através de medidas confiáveis para a avaliação de seus objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma democrática.

É necessário que as soluções propostas pelo Estado para resolver os problemas de segurança pública sejam implementadas em conformidade com o que foi formulado, a fim de que, por ocasião da avaliação dessas medidas, verifique-se se os impactos da política foram os desejados.

Ocorre, lamentavelmente, que nem sempre os resultados são divulgados, principalmente quando não agradam ao Governo. Resultados negativos podem causar constrangimento ao Governo, razão pela qual costumam divulgar apenas as “boas notícias”, escondendo os dados negativos e mantendo a sociedade alheia a gravidade da situação criminal.

A sociedade não sente a tão almejada tranquilidade. Quando a sente, nem sempre é real, pois o Estado omite os dados negativos da criminalidade, ou pior, divulga dados que não correspondem à realidade. Com isso, provoca uma falsa sensação de tranquilidade, evita críticas e dá continuidade à sua ineficiente política pública.

## 4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para que uma política pública funcione, ou seja, que atinja seus objetivos, é de suma importância que seja muito bem formulada e implementada. Assim, se faz necessário um planejamento, pois “uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos” (DIAS, 2012, p. 135).

Não há como o Estado cumprir com suas funções estatais, ou seja, promover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade, sem que haja planejamento estratégico. Afinal, os problemas públicos, em regra, são de alta complexidade, principalmente os relacionados à segurança pública, o que exige um planejamento muito bem elaborado. Nenhuma política pública funciona sem planejamento.

Neste item abordar-se-á acerca de planejamento estratégico, bem como dos planos de segurança pública, tanto na esfera federal quanto estadual, e por fim, correlacionará planejamento e políticas públicas.

### 4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

#### 4.1.1 Conceito

O objetivo de uma política pública consiste em promover o bem-estar social buscando resolver os problemas que afligem a sociedade. No caso específico da política de segurança pública, pretende-se manter a ordem pública reduzindo os índices de criminalidade a níveis toleráveis, promovendo a tão almejada sensação de tranquilidade. Para que isso ocorra, é necessário que haja planejamento. Desta forma, “planejar pode ser entendido como um processo de elaboração de um plano que permita que se atinjam determinados objetivos” (DIAS, 2012, p. 132).

Dias (2012, p. 132) conceitua planejamento:

É um ato racional de escolha de um determinado futuro. Sem o planejamento o futuro é incerto e pode ocorrer de diversos modos possíveis. Com o planejamento procura-se evitar ou, pelo menos, diminuir as incertezas quanto ao futuro. (DIAS, 2012, p. 132).

O planejamento, no âmbito do poder público, pode ser definido como “uma técnica de tomada de decisão que dá importância para a escolha de objetivos bem

determinados e determina os meios mais apropriados para atingi-los” (RATTNER, 1979, citado por DIAS, 2012, p. 133).

#### 4.1.2 Tipos

Considerando os níveis decisórios de uma pirâmide organizacional, se estabelecem três níveis distintos de planejamento, quais sejam: estratégico, tático e operacional.

Segundo Chiavenato e Sapiro (2016, p. 35), planejamento estratégico “é o planejamento mais amplo e abrange toda a organização”. Suas características são:

- **Horizonte temporal:** projetado para o longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos por vários anos;
- **Abrangência:** envolve a organização como um todo, todos os seus recursos e áreas de atividade e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional;
- **Conteúdo:** genérico, sintético e abrangente; e
- **Definição:** é definido pela cúpula da organização (nível institucional) e corresponde ao plano ao qual todos os demais planos estão subordinados.

Planejamento tático, segundo os autores, “é o planejamento que abrange cada departamento ou unidade da organização” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 36). Suas características consistem em:

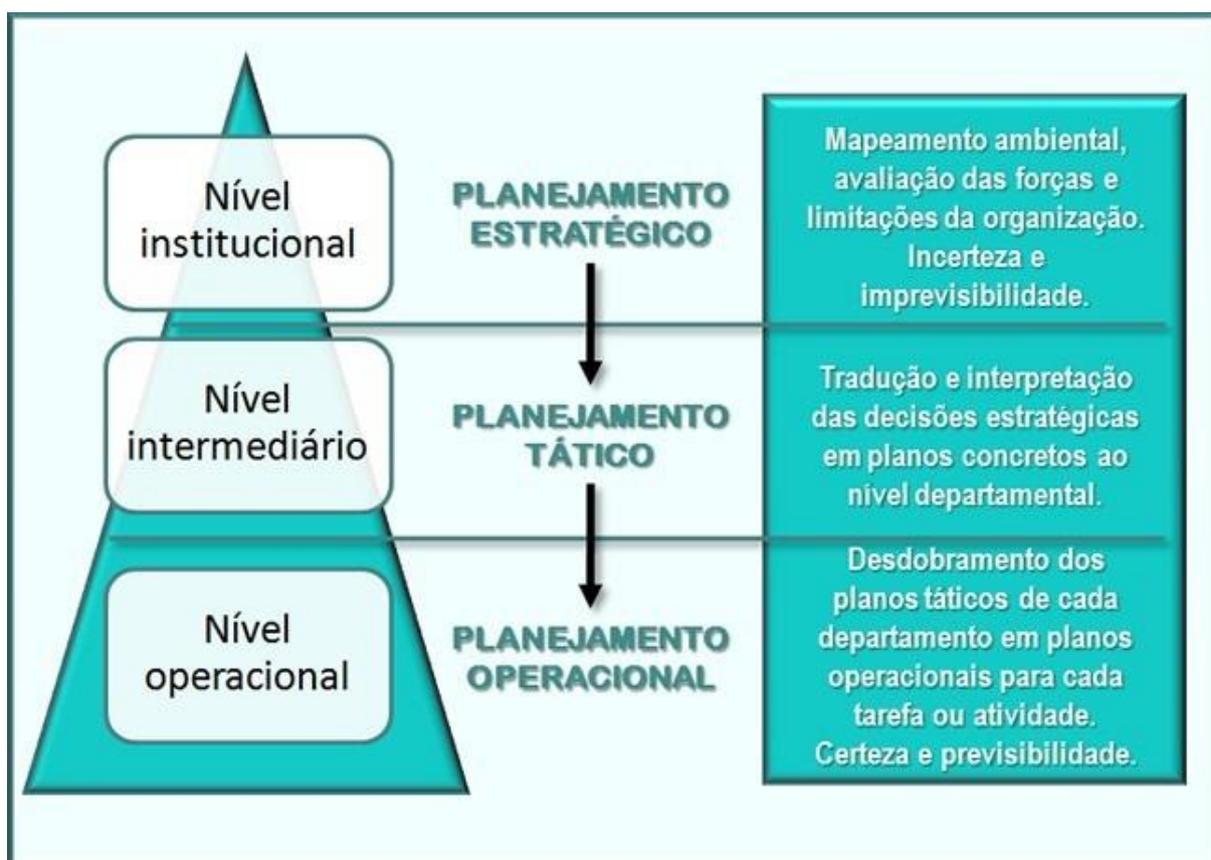
- **Horizonte temporal:** projetado para o médio prazo, geralmente para exercício anual;
- **Abrangência:** envolve cada departamento, com seus recursos específicos e preocupa-se em atingir os objetivos departamentais;
- **Conteúdo:** é menos genérico e mais detalhado que o planejamento estratégico; e
- **Definição:** é definido em nível intermediário, em cada departamento da organização.

E por fim, o planejamento operacional, por sua vez, “é o planejamento que abrange cada tarefa ou atividade específica” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 36).

Tendo como características principais:

- **Horizonte temporal:** é projetado para o curto prazo, para o imediato;
- **Abrangência:** envolve cada tarefa ou atividade isoladamente e preocupa-se com o alcance de metas específicas;
- **Conteúdo:** é detalhado, específico e analítico; e
- **Definição:** é definido no nível operacional e focado em cada tarefa ou atividade.

Figura 1 - A interligação entre planejamento estratégico, tático e operacional.



Fonte: Chiavenato (2004).

Analisando-se as características de cada um dos três tipos de planejamento, conclui-se que o que mais se ajusta àquele voltado para a elaboração de uma política pública é o planejamento estratégico, pois tem um horizonte temporal maior - longo prazo, com efeitos e consequências estendidos por vários anos - e abrangência também maior, pois envolve o organismo estatal como um todo, com todos os seus recursos e áreas de atividade.

Este estudo se concentra apenas no planejamento estratégico, tendo em vista ser o tipo de planejamento capaz de subsidiar os atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas na tomada de decisões quanto à escolha de objetivos e a melhor forma de atingi-los.

### 4.1.3 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é o mais adequado para se planejar uma política pública não apenas pelas características apontadas por Chiavenato e Sapiro (2016), mas também por que, segundo eles, é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida, sendo seu planejamento de responsabilidade dos níveis mais altos, dizendo “respeito tanto à formulação de objetivos quanto a seleção dos cursos de ação - estratégias - a serem seguidos para sua consolidação” .

No âmbito da administração pública, o planejamento estratégico é aquele formulado num determinado âmbito público e que estabelece diretrizes gerais a serem seguidas pelos diversos setores da gestão pública.

A fim de corroborar com os estudos aqui apresentados, é preciso discorrer, sobre estratégia e pensamento estratégico.

#### 4.1.3.1 Estratégia

A palavra estratégia, nos dias atuais, tem assumido diversas definições. Muitos autores têm dado diferentes definições para estratégia. Oliveira (2015, p. 192) relacionou algumas dessas definições dadas por autores consagrados:

- movimento ou uma série específica de movimentos feitos por uma empresa (Von Neumann e Morgenstern, 1947, p. 79);
- determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa, bem como a adoção das linhas de ação e a aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas (Chandler J 1962, p. 13);
- conjunto de objetivos e de políticas importantes (Tilles, 1963, p. 113);
- maneira de se conduzir as ações estabelecidas pela empresa, tal como um maestro rege sua orquestra (Wrapp, 1967, p. 13);
- conjunto de decisões que determinam o comportamento a ser exigido em determinado período de tempo (Simon, 1971, p. 79);
- conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e de planos para atingir esses objetivos, postulados de forma que defina em que atividades se encontra a empresa, que tipo de empresa ela é ou deseja ser (Andrews, 1971, p. 28); (OLIVEIRA, 2015, p.192).

Depois de mencionar tantas definições de estratégia, o autor dá a sua própria definição:

Estratégia é definida como um caminho, ou maneira, ou ação formulada e adequada para alcançar, preferencialmente de maneira diferenciada e inovadora, as metas, os desafios e os objetivos estabelecidos, no melhor posicionamento da empresa perante seu ambiente, onde estão os fatores não controláveis (OLIVEIRA, 2015, p. 192).

Ocorre, no entanto, que o conceito de estratégia não é recente. Oliveira (2015) ensina que “o termo estratégia - do grego *strátegos* - deriva de duas palavras do grego: *stratos* (exército) e *ago* (em grego arcaico, liderar, guiar, mudar de direção)”. Segundo o autor, na Grécia Antiga, a estratégia inicialmente referia-se a uma posição (o general no comando de um exército). Mais tarde veio a designar "a arte do general", significando

A aplicação das competências do general no exercício de sua função (arte militar) na liderança de diferentes agrupamentos (unidades) em múltiplas frentes envolvendo várias batalhas ao longo do tempo. O desafio colocado ao general é a orquestração e a visão do conjunto. Os grandes generais pensam sobre o todo. Ao tempo de Péricles (450 aC.) a estratégia designava as habilidades gerenciais de administração, liderança, oratória e poder. E com Alexandre, o Grande (330 aC.) já significava o emprego de forças para vencer o inimigo. Nas guerras helênicas, a estratégia constituiu a fonte inesgotável das vitórias militares mesmo com insuficiência de recursos frente ao opositor mais forte (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 8).

O General de Exército, na Grécia antiga, era a própria personificação da palavra estratégia. Ele era chamado de *estrategos*, do grego *strátegos* (aquele que lidera os exércitos), correspondia, basicamente, a um título para designar o cargo de general.

Os três pilares que constituem a base da estratégia organizacional (organização, circunstância e disposição) foram extraídos dos ensinamentos do reverenciado general chinês Sun Tzu, que viveu em meados do século V antes de Cristo. Sun Tzu dizia que “a ordem e a desordem dependem da organização, enquanto a coragem e a covardia dependem da circunstância e a força ou fraqueza da disposição” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p.10).

Sun Tzu foi o primeiro a tratar sobre estratégias militares, foi autor da obra literária, *A Arte da Guerra*. Na referida obra o general chinês tratou da preparação dos planos, da guerra efetiva, da espada embainhada, das manobras, da variação de táticas, do exército em marcha, do terreno, dos pontos fortes e fracos do inimigo e da organização do exército (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 10).

Em que pese ter sido escrito há mais de 2.500 anos, A Arte da Guerra, continua atual. Chiavenato e Sapiro (2016, p. 10), reverenciando Sun Tzu, afirma que “do alto de sua visão como general da velha China, Sun Tzu revela sua atualidade”. Para demonstrar essa atualidade, os autores transcrevem os princípios da Arte da Guerra revelados nos seguintes elementos:

1. A maior habilidade de um militar é conquistar as tropas inimigas sem luta;
2. Atentar para as regras na guerra: se suas forças estão na proporção de 10 para 1 em relação ao inimigo, faça-o render-se; se forem de 5 para 1, ataque-o; se duas vezes mais numerosas, divida seu exército em dois: um para atacar o inimigo pela frente e outro pela retaguarda; se ele responder ao ataque frontal, pode ser esmagado pela retaguarda; se responder ao da retaguarda, pode ser esmagado pela frente;
3. Preparar armadilhas para atrair o inimigo: fingir desorganização e esmagá-lo. Se ele tem forças superiores, evite-o. Se o adversário é de temperamento irascível, procure irritá-lo. Finja estar fraco e ele se tornará arrogante. Se ele estiver tranquilo, não lhe dê sossego. Se suas forças estão unidas, separe-as. Ataque-o onde ele se mostrar despreparado. Apareça quando ele não estiver esperando. Se o inimigo estiver descansando, fustigue-o; se acampado, force-o a mover-se; se bem abastecido de provisões, faça-o ficar esfomeado. Apareça em pontos em que o inimigo deva apressar-se em defender;
4. Quando em terreno difícil, não acampe: em regiões onde se cruzam boas estradas, una-se aos seus aliados. Não se demore em posições perigosamente isoladas. Em situação de cerco, recorra a estratégias. Numa posição desesperada, deve lutar. Há estradas que não devem ser percorridas e cidades que não devem ser sitiadas. Em terreno dispersivo, não lute. Em terreno fácil, não pare. Em terreno controverso, não ataque. Em terreno aberto, não tente barrar o caminho do inimigo;
5. Não marche a não ser que veja alguma vantagem; não use suas tropas a menos que haja algo a ser ganho; não lute, a menos que a posição seja crítica. Nenhum dirigente deve colocar tropas em campo apenas para satisfazer seu humor; nenhum general deve batalhar apenas para se vangloriar. No devido tempo, a ira pode transformar-se em alegria; o aborrecimento pode ser seguido de contentamento. Porém, um reino que tenha sido destruído jamais poderá tornar a existir, nem os mortos podem ser ressuscitados;
6. Se o inimigo está protegido em todos os pontos, esteja preparado para isso. A tarefa de uma operação militar é dissimuladamente concordar com as intenções do inimigo. Chegar ao que ele quer primeiro, para sutilmente antecipá-lo. Manter a disciplina e adaptar-se ao inimigo. Assim, no princípio você é como uma donzela para quem o inimigo abre a porta; a seguir, você é um coelho solto para que o inimigo não possa impedi-lo de entrar. (CHIAVANTO; SAPIRO, 2016, p. 10).

Das valiosas recomendações de Sun Tzu as que mais chamam atenção são as que ensinam a “quebrar a resistência do inimigo sem combater” e “ganhar antes que comece a batalha”.

Chiavenato e Sapiro (2016, p. 11), com base nos ensinamentos de Sun Tzu, fazem referência a duas abordagens de intervenção: a estratégia direta e a estratégia indireta:

A estratégia direta (ou batalha) “está associada à destruição das forças inimigas em combate que tendem a colocar frente a frente os pontos fortes de ambos. Ganhará o mais forte” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 11).

Aplicando a estratégia direta ao campo da segurança pública, nas ações policiais de combate à criminalidade, cita-se, por exemplo, o confronto direto entre policiais e bandidos nas ruas das cidades brasileiras, que se tornaram um verdadeiro campo de batalha, acarretando em muitas baixas de ambos os lados (policiais e criminosos). Uma guerra que não acaba nunca, pois a criminalidade não reduz. Pelo contrário, tem aumentado com o tempo devido a ineficiência das políticas de segurança pública.

A estratégia indireta (ou manobra), por sua vez, tem como finalidade “criar condições estrategicamente desfavoráveis ao adversário que se verá forçado a renunciar ao confronto, assumindo a derrota, por perceber que não dispõe de quaisquer possibilidades de aspirar vitória” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 11).

No âmbito da segurança pública, cita-se, por exemplo, ações de inteligência, que permitem a polícia se antecipar à prática do crime, prendendo os criminosos antes de alcançarem os resultados criminosos desejados; o fortalecimento dos organismos policiais, permitindo com que ajam de forma mais eficiente, demonstrando supremacia de forças, o que desestimula a prática delituosa; e as ações que visam atacar os fatores de produção criminal (principalmente do narcotráfico e outros crimes organizados), tais como fontes de financiamento (lavagem de dinheiro) e oferta de armas.

A melhor forma de evitar o crescimento da criminalidade, sem a necessidade de confronto direto, seria por meio das ações preventivas, principalmente as que combatem a oferta de mão-de-obra para o crime organizado (berço da criminalidade), que tem se revelado um de seus pilares mais fortes. Sem mão-de-obra as organizações criminosas perdem sua força.

Neste sentido:

Só há uma forma de atacar a oferta de mão-de-obra: criando e implementando programas sociais orientados para a diminuição das desigualdades e da exclusão socioeconômica, focalizados nos jovens, com base nas comunidades, e na reformulação total do sistema socioeducativo para menores infratores (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003, p. 54).

Resta evidente que existe uma estreita relação entre estratégia e competição. A estratégia é uma abordagem competitiva, que pode ser vista sob o ângulo biológico, militar, político, esportivo e empresarial.

No campo biológico a competição começou com o aparecimento da própria vida. Neste caso, obviamente, não houve uso da estratégia, mas sim uma luta pela sobrevivência:

Devido ao acaso e às leis das probabilidades, os competidores encontravam as combinações de recursos que melhor correspondiam às suas diversas características e necessidades. Isso não era estratégia, mas sim a seleção natural de Darwin baseada na adaptação e sobrevivência do mais apto. O mesmo modelo se aplica a todos os seres vivos, envolvidos na eterna luta pela vida (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 9).

A mesma necessidade de adaptação e sobrevivência encontrada nos seres vivos, desde os seres microscópicos até os humanos, são também encontradas nas empresas e organizações. Todos, indistintamente, competem, lutando para manterem-se vivos. Esta é a essência da teoria da seleção natural: “só os mais fortes sobrevivem”, ou, como diria Quincas Borba<sup>2</sup>: “aos vencedores, as batatas”.

A partir da perspectiva da competição biológica, a competição nos negócios, segundo Chiavenato e Sapiro (2016), segue o mesmo modelo de mudanças evolutivas graduais. Destaca, no entanto, uma diferença: “os estrategistas de negócios podem usar a imaginação e a capacidade de raciocínio lógico para acelerar os efeitos da competição e a velocidade das mudanças. Moral da história: imaginação e lógica tornam possível a estratégia” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 9). E complementa:

Sem elas, comportamentos e táticas seriam apenas intuitivos ou apenas resultado de reflexos condicionados. Todavia, imaginação e lógica são apenas dois dos inúmeros fatores que determinam deslocamentos no equilíbrio competitivo. A estratégia requer a compreensão da complexa trama da competição natural (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 10).

---

<sup>2</sup> Quincas Borba foi um personagem criado por Machado de Assis, que apareceu no livro Memórias Póstumas de Brás Cubas. Quincas Borba era um filósofo humanista. No sexto capítulo de Quincas Borba, Machado de Assis dá voz ao filósofo para que ensine ao amigo Rubião seus conceitos filosóficos: “Supõe tu um campo de batatas e duas tribos famintas. As batatas apenas chegam para alimentar uma das tribos que assim adquire forças para transpor a montanha e ir à outra vertente, onde há batatas em abundância; mas, se as duas tribos dividirem em paz as batatas do campo, não chegam a nutrir-se suficientemente e morrem de inanição. A paz nesse caso, é a destruição; a guerra é a conservação. Uma das tribos extermina a outra e recolhe os despojos. Daí a alegria da vitória, os hinos, aclamações, recompensas públicas e todos os demais feitos das ações bélicas. Se a guerra não fosse isso, tais demonstrações não chegariam a dar-se, pelo motivo real de que o homem só comemora e ama o que lhe é aprazível ou vantajoso, e pelo motivo racional de que nenhuma pessoa canoniza uma ação que virtualmente a destrói. Ao vencido, ódio ou compaixão; ao vencedor, as batatas”.

Com relação a competição no âmbito militar, é indiscutível a importância da estratégia, afinal “foi no cenário da guerra nasceu o conceito de estratégia da maneira como ele é usualmente entendido na atualidade” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 10).

A importância da estratégia, no âmbito da competição militar, dispensa maiores comentários, haja vista já ter sido abordada durante a definição de estratégia e das recomendações de Sun Tzu.

Ao longo do tempo, a palavra estratégia tomou outras dimensões, que foram muito além da aplicação militar, no entanto inspiradas na competição militar. Pode-se mencionar como exemplo o mundo dos negócios.

Chiavenato e Sapiro (2016, p. 14) faz uma analogia entre o mundo dos negócios e a guerra:

Afinal, o mundo dos negócios seria uma metáfora da guerra militar? Toda organização enfrenta diversos exércitos (concorrentes) no campo de batalha (mercado), com suas armas (produtos e serviços) e estratégias (planos de negócios). A intensidade da competição tende ao acirramento (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 14).

Respeitadas as devidas proporções, o mundo dos negócios é uma guerra, pelo menos metaforicamente, pois a concorrência é inerente às atividades comerciais e empresariais.

Além da competição militar, a política também tem inspirado os estrategistas. “O jogo pelo poder implícito na política geralmente esconde uma batalha - frontal ou oculta nos bastidores - que lembra a disputa militar” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 15).

O jogo pelo poder, suas estratégias, a prática do poder político, bem como as formas como ele pode ser conquistado e praticado foram objeto do livro “O Príncipe”, de Nicolau Maquiavel, filósofo e político italiano considerado o pai da ciência política. Chiavenato e Sapiro (2016, p. 15) reproduziu alguns de seus excertos:

1. Não há coisa mais difícil de fazer, mais duvidosa de se alcançar ou mais perigosa de se manejar do que ser o introdutor de uma nova ordem de coisas, porque quem o é tem por inimigos todos aqueles que se beneficiam com a antiga ordem e, como tímidos defensores, todos aqueles a quem as novas instituições beneficiariam.
2. A natureza dos povos é variável e, se é fácil persuadi-los de uma coisa, é difícil firmá-los naquela convicção.
3. As crueldades devem ser feitas de uma só vez pela necessidade de garantir-se e depois não se insiste mais em fazer, mas rendem o máximo possível de utilidade para os súditos. As crueldades, ainda que de início

sejam poucas, crescem com o tempo em vez de se extinguirem e devem ser evitadas.

4. O conquistador deve examinar todas as ofensas que precisa fazer, para perpetrá-las todas de uma só vez e não ter que renová-las todos os dias. Não as repetindo, pode incutir confiança nos homens e ganhar seu apoio através de benefícios.

5. Quem chega ao principado com a ajuda dos grandes, mantém-se com mais dificuldade do que o que se torna príncipe com a ajuda do povo, porque o primeiro se vê cercado de muitos que parecem ser seus iguais, não podendo, por isso, comandá-los nem manejá-los a seu modo. Mas quem chega ao principado com o favor popular encontra-se sozinho e não tem em torno de si poucas pessoas que não estejam prontos a obedecê-lo

6. Um príncipe sábio deve encontrar um modo pelo qual seus cidadãos sempre tenham necessidade.

7. Um príncipe não deve jamais afastar o pensamento do exercício da guerra e, durante a paz, devem praticá-lo mais ainda do que durante a guerra.

8. O príncipe deve ser ponderado em seu pensamento e ação e proceder de forma equilibrada, com prudência e humanidade, para que a excessiva confiança não o torne incauto e nem a exagerada desconfiança o faça intolerável.

9. É muito mais seguro ser temido do que amado quando se tem de desistir de uma das duas formas.

10. As amizades obtidas mediante pagamento e não com grandeza e nobreza de ânimo, compram-se, mas não se possuem, e, no devido tempo, não podem ser usadas.

11. Um príncipe precisa saber usar a natureza animal; deve escolher a raposa e o leão, pois o leão não tem defesa contra os laços e nem a raposa contra os lobos. Precisa, pois, ser raposa para conhecer os laços e leão para aterrorizar os lobos.

12. Não é necessário ter todas as qualidades, mas é indispensável parecer tê-las.

13. Deves parecer clemente, fiel, humano, íntegro, religioso e sê-lo, mas com a condição de estares com o ânimo disposto a tornar-se o contrário.

14. O que conta por fim são os resultados. Os fins justificam os meios. Cuide pois o príncipe de vencer e manter o Estado: os meios serão sempre julgados honrosos e louvados por todos, porque o vulgo está sempre voltado para as aparências e para o resultado das coisas, e não há no mundo senão o vulgo; a minoria não tem vez quando a maioria tem onde se apoiar.

15. Deve, portanto, um príncipe prudente escolher homens sábios e somente a esses concedendo livre arbítrio para lhe dizer a verdade, e apenas sobre as coisas que o príncipe lhe perguntar, mais nada. Deve também perguntar muito e, depois, ouvir pacientemente a verdade sobre as coisas indagadas (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 15).

Os excertos supramencionados impressionam pela sua atualidade. Como diz Chiavenato e Sapiro (2016, p. 16): “O Príncipe se mantém tão vivo e chocante, que sua influência na história política moderna e no pensamento estratégico é profunda”.

Sobre a competição esportiva, resta claro que a estratégia está diretamente relacionada à competição, tendo relação direta. Os esportes, diga-se de passagem, eram em sua essência uma competição. Seu surgimento remonta a Grécia antiga, com os jogos olímpicos.

O esporte já teve caráter religioso, substituiu guerras - ocasião em que os melhores guerreiros lutavam entre si, cada um representando um exército -, e já foi

espetáculo circense (Roma antiga). Ao longo do tempo evoluiu e assumiu diversas conotações. Atualmente, o esporte é um negócio altamente lucrativo.

A competição esportiva é um jogo e, como qualquer outro tipo de competição, precisa de estratégia.

Chiavenato e Sapiro (2016, p. 17) ensinam: “o jogo se baseia na presença básica de três elementos: os jogadores, as regras e a busca pelos resultados”. E a competição esportiva, por sua vez, retém em si três fundamentos básicos:

- a) a estratégia do jogo - em seu aspecto essencial é uma ação livre, executada e sentida como se situada fora da vida cotidiana, mas que compromete o jogador na identificação de resultados esperados na elaboração de ações definidas em função desses resultados.
- b) o movimento - é tido como elemento vivo da personalidade; uma ação, intencional ou involuntária, que parte de uma premissa neurológica que reúne força, energia, ritmo, duração, coordenação etc.
- c) a agonística - corresponde ao impulso psicológico de lutar, toda agressividade competitiva inconsciente. Fica bem claro, na conceituação de agonística o afã de vitória e de luta emanado de camadas profundas da psique humana; e que a luta, mesmo sem vitória, será gratificante, desde que o élan de vitória seja o impulso inicial. Os elementos básicos da agonística são: a agressividade, a tensão, a supercompensação e o exibicionismo (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 17).

A expressão competição estratégica nos remete a ideia de jogo. No entanto, não se pode compreender a definição de jogo a partir de características como entretenimento, regras e competição, pois são incompletas e inadequadas.

Para Huizinga (2000, p. 24):

O jogo é uma atividade ou ocupação voluntária, exercida dentro de certos e determinados limites de tempo e de espaço, segundo regras livremente consentidas, mas absolutamente obrigatórias, dotado de um fim em si mesmo, acompanhado de um sentimento de tensão e de alegria e de uma consciência de ser diferente da "vida quotidiana" (HUIZINGA, 2000, p. 24).

À vista disso, conclui-se que jogo é toda e qualquer atividade em que exista a figura do jogador, atuando em qualquer ambiente (esporte, economia, matemático, política etc.).

Para tratar de estratégias, vencer jogos, ou aumentar as chances de vitória, criou-se diversas teorias, dentre as quais destaca-se, a Teoria dos Jogos - uma das principais técnicas de Pesquisa Operacional que a Teoria Matemática desenvolveu.

Neste sentido, a teoria dos jogos procura:

Encontrar estratégias racionais em situações em que o resultado depende não só da estratégia própria de um agente e das condições de mercado, mas também das estratégias escolhidas por outros agentes que possivelmente têm estratégias diferentes ou objetivos comuns e é aplicada a conflitos (chamados jogos) que envolvem disputa de interesses entre dois ou mais competidores, nos quais cada jogador pode assumir uma variedade de ações possíveis, delimitadas pelas regras do jogo. Em outras palavras, a teoria dos jogos estuda as escolhas de comportamentos ótimos quando o custo e benefício de cada opção não é fixo, mas depende sobretudo, da escolha dos outros indivíduos (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 17).

A concepção de jogo e suas estratégias aplicam-se à política pública, tendo em vista que muitos teóricos comparam a atuação dos diversos atores envolvidos no processo formulação e implementação de política pública a um jogo. Nesse jogo os atores assumem o papel de jogadores, atuando ativamente em uma arena, onde disputam influência e defendem seus interesses.

No âmbito das políticas públicas, encontram-se teorias relacionadas a jogos. Dentre as quais merecem destaque as de Bardach (jogos de implementação) e Kingston (jogos de formulação e decisão de agenda), respectivamente, conforme já abordado outrora neste estudo.

#### 4.1.3.2 Pensamento estratégico

A abordagem sobre as teorias dos jogos abre caminho para tratar de um outro assunto relacionado com essas teorias: o pensamento estratégico.

Como visto anteriormente, a teoria dos jogos procura encontrar estratégias racionais em situações em que o resultado depende não só da estratégia própria, mas também de outras escolhidas por terceiros, isto tudo, aplicado a conflitos (chamados jogos) que envolvem disputa de interesses entre dois ou mais competidores. É exatamente essa “estratégia racional” que torna a teoria dos jogos a “ciência do pensamento estratégico” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016).

Para Rezende (2008, p. 3):

Nenhum planejamento estratégico ou administração estratégica terá sustentação se os gestores responsáveis pela macro decisão da organização não tiverem um pensamento estratégico. Quando estiverem pensando estrategicamente, será necessário que tenham raciocínio inclusive do geral para o particular e depois vice-versa. O raciocínio estratégico, segundo o autor, pressupõe todo um "sexto sentido" para se diferenciar dos gestores com pensamento estratégico comum (REZENDE, 2008, p. 3).

Antes de conceituar o pensamento estratégico, é importante definir “raciocínio estratégico”, pois integra o contexto de pensamento estratégico, e requer destaque especial.

Se para Rezende raciocínio estratégico pressupõe um sexto sentido, para Robert (1998, p. 34), raciocínio estratégico é “o processo de raciocínio que se dá na mente do presidente e das pessoas-chaves que lhe são próximas, que os ajuda a determinar a aparência da organização em determinado momento futuro”.

Para Robert (1998, p. 34), a aparência da organização no futuro pode ser diferente da que é hoje. Sendo assim, raciocínio estratégico, na sua concepção é algo análogo a pintar um quadro. E é este quadro ou perfil que irá determinar a direção, natureza e composição da empresa. Raciocínio Estratégico, então, segundo o autor:

É o tipo de raciocínio que ocorre na mente do presidente, o estrategista, para modelar e definir o perfil estratégico. As decisões que se encaixam nos parâmetros deste perfil estratégico futuro da organização são adotadas e implementadas, e as decisões que não se encaixam no perfil são rejeitadas (ROBERT, 1998, p. 34).

No âmbito da política pública, pode-se dizer que raciocínio estratégico é aquele que ocorre na mente dos atores mais influentes do processo de política pública (atores políticos), principalmente nas etapas de formulação de agenda e, de escolha das alternativas de ação. As escolhas que se encaixarem no perfil estratégico definido pelos atores políticos serão adotadas e implementadas, as que não se encaixarem no perfil serão rejeitadas.

O raciocínio estratégico está relacionado com o futuro, com aquilo que se deseja para a organização, Estado e a sociedade em que se vive. As políticas públicas projetam uma realidade que se almeja futuramente, algo melhor que o cenário atual. Entretanto, para que isso ocorra de fato, faz-se necessário pensar estrategicamente.

O pensamento estratégico, segundo Rezende (2008, p. 3), é a arte de criar estratégias com efetividade. Para o autor:

Pensar estrategicamente e agir operacionalmente significam dominar o presente e conquistar o futuro. Visa superar os adversários, sabendo que eles estão tentando fazer a mesma coisa a que a organização ou que seus gestores se propõem (REZENDE, 2008, p. 3).

Para Chiavenato e Sapiro (2016, p. 18):

O pensamento estratégico constitui a parte não analítica do trabalho do estrategista, aquela esfera sofisticada e complexa do conhecimento que envolve imaginação, discernimento, intuição, iniciativa, força mental e impulso para o empreendimento (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 18).

Para os autores, o pensamento estratégico “trata-se de algo que não se transfere aos outros e que se pode até explicar, mas que nem sempre se pode ensinar com precisão e detalhamento” (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 18).

Apesar da complexidade em se explicar o conceito de pensamento estratégico, Chiavenato e Sapiro (2016, p. 18) assim definem:

No fundo, o pensamento estratégico pode ser definido, de um lado, como a maneira pela qual se visualiza o mundo exterior, principalmente em situações desafiadoras e incertas e, de outro lado, como a maneira de aplicar um conjunto de técnicas para definir e resolver problemas. Ele se apresenta em diferentes formas em diferentes situações e alguns níveis de pensamento estratégico se mostram mais eficazes em diferentes ambientes e culturas corporativas. Em todo caso, o pensamento estratégico permite identificar e localizar oportunidades para vantagem competitiva, bem como ameaças e riscos que devem ser evitados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p. 18).

O propósito do pensamento estratégico, segundo Geust (1999) citado por Chiavenato e Sapiro (2016, p.18) “não é simplesmente elaborar planos, mas mudar os modelos mentais dos tomadores de decisão”. Para o autor a prática do pensamento estratégico é facilitada pelo processo de planejamento estratégico que, ainda, tem o atributo de harmonizar a visão de mundo de seus participantes.

## 4.2 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

### 4.2.1 Conceito

Desde a abertura política, o Brasil teve, pelo menos cinco Planos Nacionais de Segurança Pública (2000, 2003, 2007, 2012 e 2017), conforme demonstrado no item que tratou da evolução histórica. Importante destacar que nem todos foram, na sua essência, um plano estratégico para a segurança pública.

O de 2007, por exemplo, nem teve o nome de Plano Nacional, mas sim de Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania. Um programa não é um plano estratégico, mas sim, um conjunto de atividades continuadas e projetos, sem término predeterminado, que geralmente decorre de uma política pública. Ele é parte integrante de um PPA, sendo desmembrado em atividade e projeto (DIAS; MATOS, 2012, p. 142).

Desta forma, um programa não é um plano estratégico para a segurança pública, mas sim o resultado de uma política pública de segurança. O programa está na dimensão tática de uma política pública.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2000, em sua introdução definia o PNSP apenas como “um plano de ações”.

Um Plano de ações. Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro (SENASP, 2000, p. 4.).

É uma definição inapropriada, pois um plano de ação nos remete a:

O plano de ação define as ações a serem tomadas após coleta e análise de dados. Incide sobre ações que devem ser tomadas geralmente em curto prazo, descrevendo como colocar em prática as ações estratégicas, porém nada impede de ser projetado a médio e longo prazo também. Muitas pessoas acham que sabem o que é Plano de Ação e como realiza-lo, porém a prática não mostra essa realidade (TAVARES, 2012, p. 1).

Os demais planos não se preocuparam em estabelecer qualquer conceito. Com base no que foi estudado até agora, entende-se que um Plano Nacional de Segurança Pública consista em um planejamento estratégico para o setor da segurança pública, que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida, sendo seu planejamento de responsabilidade do órgão federal de maior nível responsável pela segurança pública. O plano deve dizer respeito tanto à formulação de objetivos quanto a seleção dos cursos de ação - estratégias - a serem seguidos para sua consolidação.

Em relação ao plano atualmente em vigor, ou seja, o criado em 2017, frisa-se algumas observações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) questionando a “natureza do Plano Nacional”, alegando que não está clara, por diversas razões:

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2017, apresenta muitas deficiências e pouco resultado. Um dos principais problemas é que ainda não existem indicadores que possam marcar a sua evolução rumo às metas estipuladas e essas metas não estão associadas às ações necessárias para que sejam alcançadas. A conclusão do Tribunal de Contas da União (TCU) se baseia em relatório de acompanhamento da implementação e dos resultados da política, apresentado na última quarta-feira (21), em sessão plenária.

Esses e outros aspectos remetem ao fato de que a “natureza do Plano Nacional não está clara. Tendo em vista que não consta o prazo de vigência do documento, não é possível asseverar se o plano tem foco no longo, no

médio ou no curto prazo”, conforme consta do voto da relatora, a ministra do TCU Ana Arraes.

Também inexistem instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre a União e os demais entes federados. E não há requisitos para que o plano possa ser ampliado para todas as capitais e municípios. Nem mesmo o processo de gestão de riscos foi implantado. O “sistema de avaliação e controle do PNSP se restringe a verificar o prazo de execução das ações, sem avaliar o desempenho das ações e seus resultados”, informou a ministra-relatora (TCU, 2018, p. 1).

Outro ponto questionado pelo TCU é o instrumento normativo utilizado para instituir o plano:

Diferentemente do Plano Nacional de Educação (PNE), por exemplo, instituído por meio de lei (Lei 13.005/2014), o PNSP foi criado mediante portaria, “que não é a natureza apropriada de um documento vinculante de esferas de governo”. De acordo com o manual da Presidência da República, portaria é o instrumento por meio do qual ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e o funcionamento de serviços, entre outros (TCU, 2018, p. 1).

Essas observações do TCU corroboram o entendimento de o Governo Federal não tem dispensado aos planos nacionais de segurança o tratamento correspondente à sua importância.

#### **4.2.2 Finalidade**

Conforme dispõe o artigo 144 da Constituição Federal, a finalidade de todo e qualquer plano de segurança pública é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, assegurando o gozo dos demais direitos constitucionais, ou seja, os direitos à vida, à integridade física e psíquica, à inviolabilidade da intimidade, à liberdade pessoal e à dignidade.

À vista disso, cada um dos planos, no entanto, teve uma finalidade específica.

O plano de 2000 tinha por finalidade buscar uma maior interação entre políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, bem como a repressão e prevenção da criminalidade, redução da impunidade e conseqüentemente o aumento da segurança (NATAL, 2016).

Já o de 2003, foi lançado pelo presidente da república à época, Luiz Inácio Lula da Silva, e corresponde ao primeiro Plano Nacional de Segurança Pública de seu

governo, que visava o fortalecimento institucional da segurança pública, oportunidade em que foi apresentado projeto de lei para criação do SUSP.

Apesar de alguns avanços programáticos o plano foi abandonado, pois não conseguiu efetivar a criação de nenhuma nova estrutura institucional para consolidar suas propostas, haja vista uma nova estrutura estava prevista a "desconstitucionalização das polícias" e "uma grande reforma estrutural nos órgãos de segurança Pública e no sistema penitenciário, inclusive em normas constitucionais" (NATAL, 2016, p. 190).

Em 2007, foi criado o PRONASCI, cuja finalidade consistia na prevenção, controle e repressão da violência e criminalidade. Propôs ainda unir medidas de segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre União, Estados e Municípios e a própria comunidade.

Em 2012, o Ministério da Justiça lançou o novo Plano Nacional de Segurança Pública, com os seguintes componentes:

i) um Plano Estratégico de Fronteiras; ii) o programa Crack, é Possível Vencer; iii) ações de combate às organizações criminosas; iv) um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; v) um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; vi) o mencionado Sinesp; e vii) um Programa de Enfrentamento à Violência (Brasil, 2011) (SÁ E SILVA, 2017, p. 21).

O plano de 2017, por sua vez, teve por finalidade a integração, coordenação e cooperação entre governo federal, Estados e sociedade. Dentre os pontos principais da proposta, estão a modernização do sistema penitenciário e o combate integrado às organizações criminosas. Também figuram como prioridades a redução do feminicídio e violência contra a mulher; a diminuição de homicídios dolosos e o combate integrado ao tráfico de drogas e armas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017).

Independentemente das especificidades de cada plano, a finalidade de todos sempre foi a preservação da ordem pública, em toda sua concepção, principalmente, a redução da criminalidade a índices toleráveis.

### **4.2.3 Estrutura**

De acordo com as recomendações do TCU (2017), feitas por ocasião da análise do Plano Nacional de Segurança Pública de 2017, onde se verificaram diversas irregularidades, o Plano Nacional deveria constar:

- prazo de vigência do plano;
- indicadores e metas para as ações a serem implementadas;
- critérios de priorização de ações;
- instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre os entes envolvidos na implementação do PNSP que contenham, claramente, obrigações e responsabilidades dos atores envolvidos;
- processo de gestão dos riscos envolvidos na implementação do plano;
- sistema de avaliação e monitoramento do plano;
- definição das instâncias responsáveis por seu acompanhamento contínuo;

Além disso, também deve ser avaliada a conveniência de aprovar a nova versão do PNSP mediante lei, para que seja gerada a responsabilidade jurídica dos entes envolvidos e seja legalmente exigível a implementação das ações para alcance das metas.

#### **4.2.4 Influência sobre as políticas de segurança dos Estados**

Ao abordar a influência dos Planos Nacionais de Segurança Pública sobre as políticas estaduais de segurança pública, tem-se como norte, a Nota Técnica - Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil - do Ministério da Justiça, em parceria com o FBSP e os seguintes artigos: “A SENASP e as Políticas Estaduais de Segurança”, de autoria de Arthur Trindade M. Costa, e “O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública”, de Samira Bueno. A Norma Técnica e os artigos descrevem bem o avanço da influência da União nas políticas de segurança dos Estados.

Ao longo das últimas duas décadas, a União foi assumindo um papel de protagonista no campo da segurança pública, que antes era desempenhado pelos Estados, por intermédio das polícias militar e civil, principalmente pela Polícia Militar, a quem incumbe, conforme dispõe o § 5º do artigo 144 da CF, “a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988).

Ocorre, no entanto, que ordem pública, conforme já visto, não é simples e unicamente oposição à ideia de desordem, mas sim, numa perspectiva social ampla, sinônimo de equilíbrio dinâmico ou estabilidade. Sendo assim, a segurança pública

não é responsabilidade apenas dos organismos policiais, muito menos de uma única polícia (FILOCRE, 2010, p. 80).

Conforme já exposto anteriormente, a ideia de que segurança pública é responsabilidade das polícias, não vale mais. Resta cristalino que é necessário o envolvimento do Estado como um todo, incluindo os órgãos que cuidam da educação, do planejamento, do trabalho, da saúde.

Se todo o aparato estatal precisa se envolver na busca de soluções para a segurança pública, mais ainda os organismos policiais. Estes, mais que quaisquer outros precisam trabalhar integrados. Entretanto, não é isso que acontece. Cada polícia tem trabalhado com um certo grau de autonomia e discricionariedade, o que não é bom para as polícias e para a sociedade. Isto se dá em razão de:

No plano legal e normativo, existir uma zona de sombra muito intensa em relação à definição conceitual do que significa segurança e ordem públicas, abrindo margem para que as instituições indicadas no Artigo 144 da CF tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade. Até por esta razão, a discussão sobre as possibilidades de um movimento coordenado dos diferentes entes da Federação na construção de uma política nacional de Segurança Pública implica discutir financiamento das esferas. Hoje os Estados são responsáveis por boa parte do financiamento em Segurança Pública, mas nas últimas décadas o Governo Federal tem assumido diferentes ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para Estados e Municípios (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017, p. 6).

A única forma de fazer frente ao avanço da criminalidade é fazendo com que os organismos policiais trabalhem de forma integrada, prestando informações sobre ações e agentes criminosos, atuando de forma conjunta, com cooperação mútua.

O Governo Federal, em termos de segurança pública, equivocadamente, preocupou-se apenas com as Polícias Federal e Rodoviária Federal, omitindo-se com relação às polícias estaduais (Civil e Militar), supondo que assim deveria ser, face ao pacto federativo.

Obviamente que o raciocínio está equivocado, pois a própria Carta Magna estabelece que a segurança pública é responsabilidade de todos (União, Estados, Municípios e a sociedade). Com o advento do conceito de segurança cidadã e do crescimento do crime, principalmente o organizado, o pensamento mudou e a União percebeu que precisa abordar a segurança pública de forma sistêmica e holística.

Mudanças ocorreram a partir de 1997, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), quando a União começou a caminhar no sentido de

assumir um papel de protagonista na política de segurança pública. Para não violar o pacto federativo, a União, por meio da SENASP, tem se pautado pelo respeito às autonomias federativas. Assim, seu principal papel tem sido a indução de políticas públicas e de cooperação intergovernamental (COSTA, 2017).

O Governo Federal tem assumido o protagonismo por meio do fomento à cooperação intergovernamental e aprimoramento dos mecanismos de operacionalização de repasses, transferindo recursos federais para os Estados. Este tem sido o principal instrumento para buscar seus objetivos, bem como padronizações contábeis, o que se mostra fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e eficientes. Assim, o Governo Federal se coloca como eixo central para a implementação de uma política nacional de segurança pública (BUENO, 2017).

Para Bueno (2017, p. 62):

Ações mais estruturadas passaram a ser implementadas nos anos 2000, quando a SENASP criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começava a assumir na esfera federal” (BUENO, 2017, p. 62).

No mesmo ano foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o que significou um passo importante no fomento à cooperação intergovernamental nas áreas escolhidas como prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, treinamento e capacitação profissional, reequipamento das polícias estaduais e implantação de programas de policiamento comunitário (BUENO, 2017, p. 64).

O Governo Federal não se contentou apenas em promover ações indutivas e fomentar a cooperação intergovernamental. Criou, em 2004, uma nova força policial, a Força Nacional de Segurança Pública.

A Força Nacional de Segurança Pública, um programa de cooperação criado pelo governo federal que mobiliza profissionais de segurança pública dos estados. Estes profissionais ficam à disposição da União no Distrito Federal e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal (BUENO, 2017, p. 65)

A Força Nacional funciona como uma espécie de polícia a serviço do Governo Federal, que socorre os Estados em crise e calamidade pública, quando solicitado pelo Executivo Estadual. Segundo dados do Ministério da Justiça, no ano de 2015,

1.446 (mil, quatrocentos e quarenta e seis) profissionais estavam mobilizados pela Força Nacional, com custo estimado em R\$ 162 milhões de reais (BUENO, 2017).

No primeiro mandato do Governo Lula, houve a tentativa de criação SUSP, como já dito outrora. A proposta do sistema era articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública. Apesar de não ter conseguido criar o SUSP, o governo conseguiu instituir nos Estados, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que faziam parte da proposta de criação do SUSP. Os GGI, no âmbito de cada Estado, “trabalhariam a integração das diferentes polícias e apoiariam o planejamento e monitoramento de projetos” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017).

A criação dos GGI nos Estados foi mais ação fomentada pelo Governo Federal. Os Estados só receberiam os recursos do FNSP se atendessem às exigências do Governo Federal.

Para Costa (2017, p. 69), o fomento destas ações tem ocorrido principalmente por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). Segundo o autor:

A criação destas duas fontes de fomento significou um considerável aumento nos gastos federais com segurança pública. Os gastos federais na área saltaram de pouco mais de R\$ 1,5 bilhão, em 1992, para cerca de R\$ 9 bilhões, em 2015, o que significou um aumento de 500%, conforme as várias edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (COSTA, 2017, p. 69)

Os gastos da União com segurança pública, aumentaram significativamente, porém, este foi o preço a pagar, para que os Estados se submetessem às suas exigências. Alguns Estados se tornaram dependentes dos recursos da União para implementarem suas ações de segurança pública.

Os Estados também aumentaram suas despesas com segurança pública, no entanto os investimentos cresceram bem menos que os gastos de pessoal e custeio. Isto, segundo Costa “se deveu ao aumento dos efetivos e da melhoria dos salários dos profissionais de segurança pública”. O autor conclui observando que, na maior parte dos estados, o investimento em segurança pública é financiado majoritariamente com recursos federais (COSTA, 2017).

Ante o exposto, o Governo Federal consegue ser um ator importante nas políticas estaduais de segurança pública.

### 4.3 PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

#### 4.3.1 Conceito

Tudo o que foi dito sobre Plano Nacional de Segurança Pública, no que diz respeito à definição, finalidade e estrutura aplica-se ao Plano Estadual de Segurança Pública, pois ambos são planos estratégicos para a área de segurança pública, diferenciando-se, obviamente, o âmbito de atuação deles. Um tem âmbito nacional enquanto o outro, estadual. Outro ponto a se destacar é que o plano estadual sofre influência do plano nacional.

Apesar das semelhanças, os planos estaduais têm as suas particularidades.

Luiz Eduardo Soares, quando ainda era Secretário Nacional de Segurança Pública, elaborou um documento chamado “Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança”.

O Governo Federal, por intermédio da SENASP, conforme já visto, tornou-se, a partir de 2000, um ator relevante na política de segurança pública, tanto no âmbito nacional quanto estadual. Entretanto, os resultados iniciais não correspondiam às expectativas da SENASP. Isto porque sua atuação em relação à inegável competência de seus gestores, se deu quase sempre de forma reativa à apresentação de projetos pontuais pelos entes federados, limitando sua participação na formulação e gestão dos projetos à análise dos seus aspectos formais e ao repasse mecânico dos recursos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SENASP, 2003).

Visando conferir maior organicidade à interação entre a SENASP, os Estados e os Municípios, em um contexto de cooperação técnica e gerencial cotidiana, elaborou-se o referido documento, estabelecendo a observância de princípios e prioridades basilares capazes de nortear os Estados na formulação de seus planos estaduais de segurança pública.

De acordo com a SENASP (2003, p. 4), feito esse diagnóstico,

A SENASP deixa de pautar-se na sua relação com os Estados pelo mero financiamento passivo de projetos específicos e passa a propor uma dinâmica de maior parceria e cooperação, em torno da elaboração e implantação de planos estaduais de segurança pública sistêmicos, isto é, abrangentes e integrados (SENASP, 2003, p. 4).

A partir de então, a transferência de recursos do FNSP passou a ser precedida pela apresentação e discussão conjunta de tais planos, destinando-se, a projetos estratégicos que os componham.

Os Planos Estaduais de Segurança Pública para serem apoiados pela União deveriam atender aos valores e às diretrizes advindas do Plano Nacional de Segurança Pública.

O documento da SENASP trataria de proposições de uma orientação geral, dentro do universo amplo de ações e estratégias possíveis em cada realidade. Sendo a rigor apenas o arcabouço mínimo necessário para a elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Cabe aos Estados, “na condição de gestores diretos e autônomos dos órgãos de segurança pública sob sua responsabilidade, detalhá-las, conformá-las à sua realidade particular e traduzi-las em ações e projetos específicos e exequíveis ao longo do tempo” (SENASP, 2003, p. 9).

O documento orientador da SENASP define Plano Estadual de Segurança Pública como sendo um plano sistêmico estadual, correspondendo a

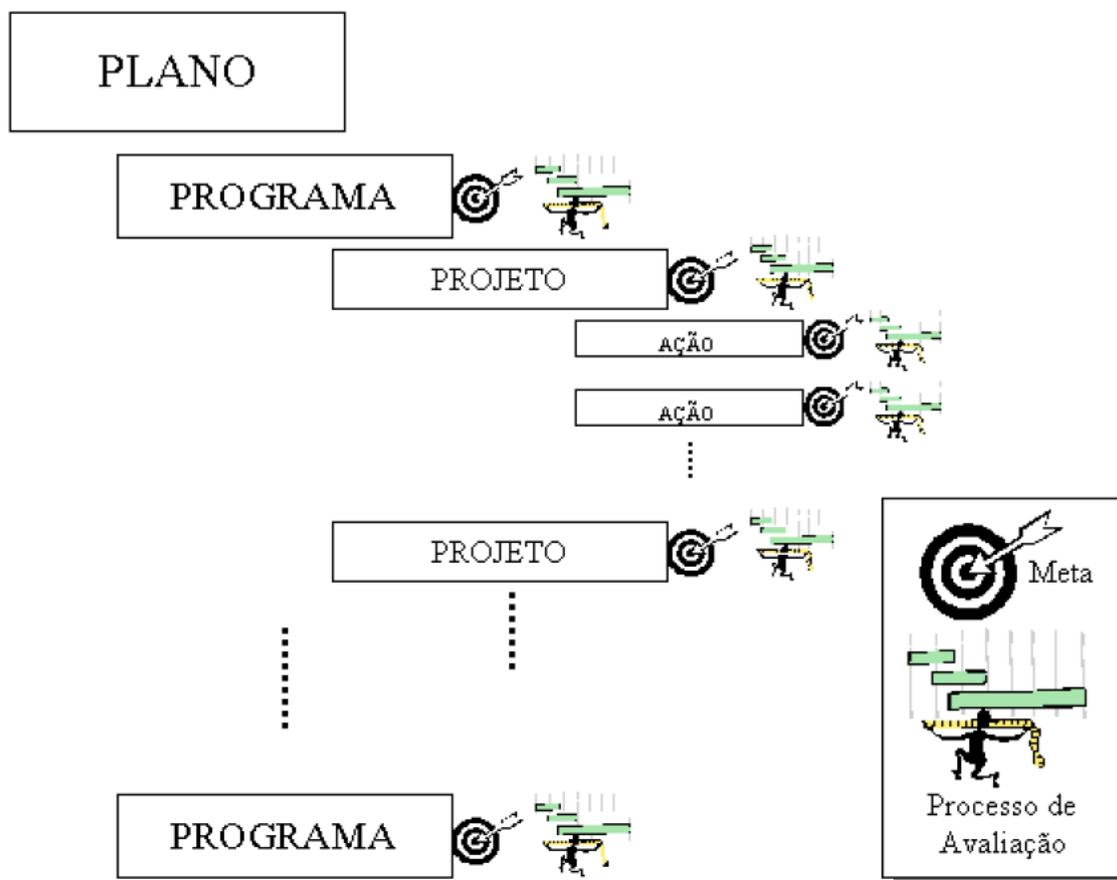
Um conjunto articulado de Programas, por sua vez compostos por conjuntos de Projetos e/ou Ações específicas. O Plano e cada um dos seus componentes (programas, projetos e ações) devem apontar as metas que pretendem atingir assim como os processos de avaliação que serão empregados na execução, os quais deverão contar com a participação de instituições externas (SENASP. 2003, p. 9).

Segundo o documento da SENASP (2003), demonstrado na Figura 2, a política de segurança pública a ser apresentada pelos Estados deve respeitar os seguintes princípios:

- direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários;
- ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança;
- polícias são instituições destinadas a servir os cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações;
- às polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as;
- policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções;

- o sistema de justiça criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social;

Figura 2 - Composição dos Planos Estaduais de Segurança – SENASP



Fonte: Ministério da Justiça. SENASP. (2003).

#### 4.3.2 Finalidade

A SENASP (2003) estabeleceu que os objetivos estratégicos a serem atingidos com a implementação dos Planos Estaduais de Segurança são:

- reduzir a criminalidade e a insegurança pública, em especial os crimes contra a vida;
- controlar o crime organizado;
- reduzir a corrupção e a violência policiais;

- promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos;
- bloquear a dinâmica de recrutamento pelo tráfico de crianças e adolescentes;
- eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas;
- valorizar as polícias e os policiais, reformando-as e requalificando-os, levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos;
- ampliar a eficiência da organização policial;
- aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado;
- contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal.

### 4.3.3 Estrutura

Segundo a SENASP, o Plano Estadual de Segurança deve ser composto de dois grandes grupos de Programas:

I. Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública: reúnem os programas relacionados à modernização (ampliação da eficiência) e moralização (redução da corrupção e aumento da confiança popular) das instituições de segurança pública;

II. Programas de Redução da Violência: agrupam os programas destinados a definir uma política contra as diversas formas de criminalidade e violência; (SENASP, 2003, p.11).

A SENASP estabelece, ainda, que cada um desses dois grandes grupos de programas possui duas classes de projetos e ações. A primeira classe é constituída dos projetos e/ou ações consideradas necessárias para a constituição de um Plano Estadual sistêmico e articulado; a segunda classe de programas e/ou ações compreende aqueles que são apenas recomendados. Deixa claro, no entanto, que eventual ausência desses projetos e/ou ações no Plano Estadual não implica sua desqualificação para fins de futura celebração de convênios.

Os Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública e de Redução da Violência, segundo SENASP, devem incluir os seguintes Programas e Projetos/Ações:

**I. Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública:**

- a. Programa de Valorização e Formação Profissional
  - i. Projetos/Ações de integração da formação dos policiais civis e militares nas Academias de Polícia;
  - ii. Projetos/Ações destinados a fortalecimento e revisão de currículos segundo os princípios apontados nesse documento;
  - iii. Projetos/Ações de valorização policial
  - iv. (Recomendado) Projetos/Ações de discriminação positiva para privilegiar o ingresso, nas polícias, de mulheres, e para valorizar o aproveitamento de policiais portadores de deficiência;
- b. Programa de Gestão do Conhecimento
  - i. Projetos/Ações de informatização
  - ii. Projetos/Ações de geoprocessamento das informações
  - iii. Projetos/Ações ligados ao INFOSEG
  - iv. Projetos/Ações de Inteligência
- c. Programa de Reorganização Institucional
  - i. Projeto de Diagnóstico Institucional (absolutamente prioritário para guiar o Plano Estadual que deverá ser apresentado para o ano de 2004);
  - ii. Projetos/Ações de Modernização de Práticas de Gestão
  - iii. (Recomendado) Projetos/Ações de Adoção de Protocolos de Cooperação com as Agências da Justiça Criminal
  - iv. Projetos/Ações de Adoção de Novas Metodologias de Ação Policial, com destaque para Projetos relacionados a Polícia Comunitária e Mediação de conflitos;
  - v. (Recomendado) Projetos/Ações de Adoção de Novos Procedimentos Institucionais, com destaque para projetos de Adoção Integrada de Termos Circunstanciados e projetos de Agilização do Inquérito;
  - vi. Projetos/Ações de Integração Operacional, com destaque para projetos de Integração do tipo Áreas Integradas de Segurança Pública e projetos de Centros Integrados de Operação Policial;
  - vii. (Recomendado) Projetos/Ações de Maximização da alocação dos profissionais nas áreas-fim.
- d. Programa de Estruturação e Modernização da Perícia
  - i. Projetos/Ações de capacitação e aparelhamento;
  - ii. (Recomendado) Projetos/Ações de descentralização (com integração sistêmica) dos órgãos especializados e dos serviços prestados;
  - iii. (Recomendado) Projetos/Ações de articulação com as polícias civil e militar.
- e. Programa de Prevenção
  - i. (Recomendado) Projetos/Ações que indiquem esforço de articulação dos órgãos da segurança pública com Ações Sociais Integradas promovidas por outros segmentos governamentais e por agências da sociedade civil.
- f. Programa de Controle Externo e Participação Social
  - i. Projetos/Ações de fortalecimento das Corregedorias;
  - ii. Projetos/Ações de fortalecimento das Ouvidorias;
  - iii. Projetos/Ações ligados à criação de Conselhos destinados a facilitar a participação social e o controle externo.

**II. Programas de Redução da Violência**

- a. Programa de Gerenciamento de Crises e Conflitos
  - i. (Recomendado) Projetos/Ações voltados para a provisão de segurança nos estádios, à semelhança do (ou a aplicação do projeto) "Paz nos Estádios";
  - ii. Projetos/Ações de Administração Democrática (legal e respeitosa dos direitos humanos) de conflitos de massa;

- iii. (Recomendado) Projetos/Ações de Administração Democrática de eventos populares;
- b. Programa de Redução da Violência Doméstica e de Gênero
- c. Programa de Acesso Igualitário aos Serviços de Segurança Pública
- i. (Recomendado) Projetos/Ações voltados para o combate ao racismo e para preservar o direito à livre orientação sexual –à semelhança dos projetos (ou a aplicação dos) Centros de Referência.
- d. Programa de Administração Legal do uso da Força Policial
- e. Programa de Proteção e Apoio a Vítimas e Testemunhas
- Planos Estaduais de Segurança Pública
- f. Programa de Repressão Qualificada
- i. Projetos/Ações voltados para a redução de Homicídios Dolosos;
- ii. Projetos/Ações orientados para a redução de Tráfico de Armas e Drogas;
- iii. Projetos/Ações voltados para o combate à Lavagem de dinheiro;
- iv. Projetos/Ações voltados para o combate à Posse e ao Porte Ilegal de Armas;
- v. Projetos/Ações orientados para o combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil;
- vi. Projetos/Ações voltados para o combate ao Tráfico de seres humanos (SENASP, 2003, p. 11) [grifo nosso].

No documento a SENASP destaca que essa é uma lista não exaustiva de programas, projetos e ações que compõem o Plano Estadual de Segurança Pública, cabendo aos Estados tratar com ideias próprias e das formas que julgar apropriado os temas referidos, assim como acrescentar projetos e ações que digam respeito à sua especificidade local ou regional, e às peculiaridades de suas instituições.

## 5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE RONDÔNIA NO PERÍODO DE 2008/2017

### 5.1 PLANO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE RONDÔNIA

Observa-se que durante o período compreendido entre 2008 e 2017 a política de segurança pública de Rondônia não foi fruto de um planejamento estratégico setorial, haja vista que não existia um plano estadual.

O último Plano Estadual de Segurança Pública foi criado em 2003 com vigência até 2007, com o objetivo de “reduzir em pelo menos 40 % (quarenta por cento) o número de crimes para cada cem mil habitantes, no período de 2004 a 2007” (RONDÔNIA, 2003). Antes de 2003 também não havia um Plano Estadual de Segurança Pública, insta ressaltar que este só foi criado por exigência da SENASP, caso contrário não receberia recursos do FNSP.

Um plano com uma duração tão pequena, nem poderia ser chamado de planejamento estratégico setorial para a segurança pública, mas é o que se tinha à época que mais se aproximava de um plano estratégico. Desde então não houve mais nenhum plano que orientasse a política de segurança pública do Estado.

A única coisa que remete a um plano é o PPA (Plano Plurianual). Ocorre, no entanto, que o PPA nada mais é do que um planejamento a médio prazo, com duração de apenas quatro anos. Para tratar de um problema tão complexo como é a segurança pública precisa-se mais do que um mero PPA, que nada mais é do que um dos instrumentos legais de planejamento de política pública, como são as Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentárias Anual (LOA).

É imperioso que a segurança pública tenha um planejamento estratégico voltado exclusivamente para tratar dessa área tão delicada. Não basta um plano de curta ou média duração, mas sim um planejamento a longo prazo, que não se restrinja a apenas uma gestão de governo, mas que seja tratado como uma questão de Estado, projetando-se por dez, quinze ou vinte anos.

A elaboração de um PPA deveria ser orientada por um planejamento maior, ou seja, um Plano Estadual de Segurança Pública, que é um planejamento estratégico para o setor da segurança pública. Este plano serviria não só para o início dos trabalhos, como seria a base para a elaboração do Plano Plurianual setorial (MOISES, 2008).

### 5.1.1 Planejamento estratégico das corporações policiais

Pelas mesmas razões que o planejamento estratégico é imprescindível para a formulação, implementação e execução de uma política de segurança pública, também é imprescindível que haja planejamento estratégico nas organizações policiais do Estado.

Como já abordado anteriormente, a política de segurança pública, difere da política pública de segurança, pois tem como foco de suas ações o aparato policial, ou seja, as organizações policiais são imprescindíveis para o êxito de uma política de segurança pública, pois será por meio delas que a política de segurança pública conseguirá combater a violência e manter a ordem pública.

Toda e qualquer corporação deveria ter um planejamento estratégico, principalmente organizações policiais definidas pela Constituição Estadual de Rondônia (CE) como instituições permanentes, Polícia Civil (art. 146) e Polícia Militar (art. 148).

Art. 146. A Polícia Judiciária Civil, instituição permanente, dotada de autonomia administrativa e financeira, instrumental a propositura de ações penais, incumbida das funções de polícia judiciária e da apuração de infrações penais, exceto as militares e ressalvada a competência da União, é dirigida por Delegado de Polícia de última classe na carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado.

(...)

Art. 148. À Polícia Militar, força auxiliar, reserva do Exército e instituição permanente, baseada na hierarquia e na disciplina, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública e execução de atividades de defesa civil, através dos seguintes tipos de policiamento: (NR dada pela EC nº 19, de 09/12/1999 – D.O.E. nº 4397, de 23/12/1999)

I - ostensivo geral, urbano e rural;

II - de trânsito;

III - florestal e de mananciais;

IV - rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais;

V - portuário;

VI - fluvial e lacustre;

VII - de radiopatrulha terrestre e aérea;

VIII - de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;

IX - (Suprimido pela EC nº 6, 22/04/1996 – D.O.E. nº 3498, de 29/04/1996)

X - outros, atribuídos por lei (RONDÔNIA, 1989).

As Polícias Militar e Civil são consideradas instituições permanentes porque suas existências independem de pessoas, momentos históricos ou gestões governamentais, ademais possuem valores e princípios próprios. São essenciais para o funcionamento do Estado.

Por serem instituições permanentes e essenciais para o funcionamento do Estado, elas precisam se planejar para o futuro, de forma a se tornarem mais eficientes no cumprimento de suas missões institucionais, dentre as quais está a de promover a manutenção da ordem pública, principalmente combatendo a criminalidade, o que tem se tornado uma missão cada vez mais difícil.

Conforme já visto, planejamento é um ato racional de escolha de um determinado futuro. Sem o planejamento o futuro é incerto e pode ocorrer de diversos modos possíveis. Com ele procura-se evitar ou, pelo menos, diminuir as incertezas quanto ao futuro. (DIAS; MATOS, 2012). Para reduzir essas incertezas e possibilitar a escolha mais racional para o futuro dessas instituições permanentes é imperioso que cada uma delas tenha um planejamento estratégico, à semelhança do que acontece com qualquer empresa. Afinal, a gestão de instituições como essas são tão complexas quanto a de uma empresa de grande porte.

Óbvio que não se pode confundir o planejamento estratégico das instituições policiais com o planejamento estratégico da política de segurança pública. Enquanto este planejamento está voltado para fazer com que as políticas públicas atinjam seus objetivos, aquele planejamento está relacionado ao futuro das instituições, visando perpetuá-las no tempo e torná-las mais eficientes, a fim de proporcionar uma melhor qualidade de vida para a população, mantendo a ordem pública, bem como a sensação de tranquilidade.

Resta claro que os planejamentos da política de segurança pública e o das instituições policiais se complementam, tendo em vista que o êxito destas políticas depende muito da eficiência das instituições policiais.

A ineficiência ou mau funcionamento de uma instituição permanente como as Polícias Militar e Civil compromete o funcionamento do próprio Estado. Por isso as instituições policiais devem se planejar para garantirem sua existência futura e o bom funcionamento do Estado, assim como o fazem as grandes empresas.

Feita essa analogia, conclui-se que a cúpula das instituições policiais deve raciocinar estrategicamente, ou seja, com a mente voltada para o futuro.

Segundo Robert (1998, p. 77-78):

Raciocínio estratégico é o processo de pensamento usado pelo presidente e pelos membros da direção para pintar uma imagem do que eles querem que sua organização seja em determinado momento futuro (ROBERT, 1998, p. 77-78).

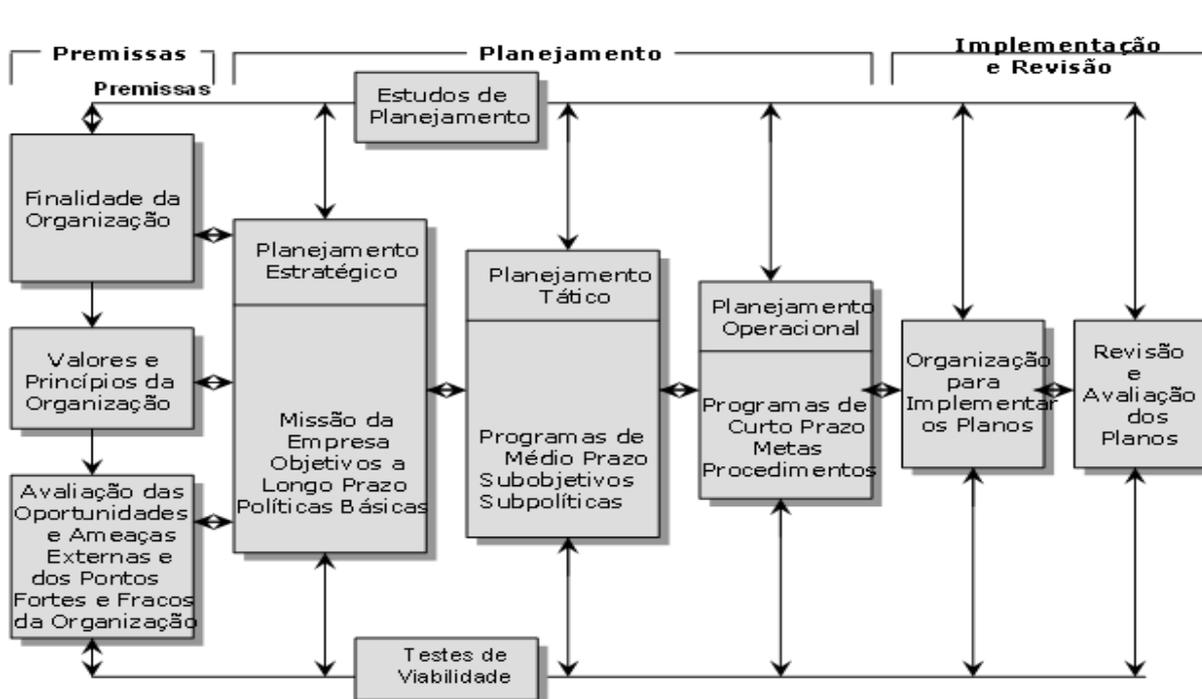
O Objetivo é traçar um perfil para o futuro da empresa ou organização, a partir dele pretende-se que os funcionários da empresa o usem como filtro ou plataforma de teste para ajudá-los a tomar decisões coerentes em nome da organização ao longo do tempo (ROBERT, 1998).

Esse tipo de raciocínio é importante em uma instituição permanente, pois as pessoas passam e as instituições ficam. As instituições não podem sofrer solução de continuidade em suas atividades em razão da saída de um de seus dirigentes ou até mesmo do presidente. As mudanças na gestão da empresa/organização/instituição não justificam a mudança no perfil da mesma ou do rumo que foi traçado para ela.

Se por um lado o raciocínio estratégico determina “o quê” uma organização deve ser no futuro, por outro lado, é o planejamento estratégico que ajudará escolher “como” chegar lá (ROBERT, 1998, p. 40-41).

O planejamento estratégico mostra-se necessário para as organizações, sejam elas empresariais ou policiais, pois “as organizações que planejam estrategicamente, em geral, alcançam um desempenho superior às demais” (MILLER; CARDINAL, 1994, p. 1649-1665) citado por CHIAVENATO; SAPIRO, 2016, p.35).

Figura 3 - Modelo de Planejamento Estratégico por Steiner



Fonte: Chiavenato e Sapiro (2016, p.43).

Steiner criou o modelo de planejamento estratégico mostrado na Figura 03 que corresponde à abordagem neoclássica de planejamento. Para Steiner e os demais autores neoclássicos o planejamento produz um resultado imediato: o plano. Este por sua vez, é o produto do planejamento e descreve um curso predeterminado de ação sobre um período específico para alcançar um objetivo almejado e proporciona respostas às questões: o quê, quando, como, onde e por quem.

Importante destacar que instituições permanentes devem servir ao Estado e não aos Governos, pois estes mudam a cada quatro anos, enquanto o Estado e suas instituições essenciais perpetuam-se ao longo do tempo. Por essa razão, o planejamento de uma instituição permanente deve ser estratégico, pois seu horizonte temporal se dá a longo prazo.

As corporações policiais do Estado de Rondônia foram consultadas para se manifestarem sobre seus respectivos planejamentos estratégicos.

Foi encaminhado ofício ao comando da Polícia Militar solicitando diversas informações, dentre elas a seguinte: “Qual o Planejamento Estratégico da Polícia Militar em vigor nos períodos 2004/2007, 2008/2011, 2012/2015?”. A resposta foi a seguinte: “Prejudicado, uma vez que não há conhecimento de ter havido tais planejamentos nos comandos da época” (RONDÔNIA, 2018).

A falta de planejamento estratégico não se restringe apenas ao período em estudo. Na verdade, não se tem notícia de ter havido, em algum momento da história da PMRO algum planejamento neste sentido. Aliás, ainda não há qualquer manifestação neste aspecto no Estado de Rondônia.

É lamentável que uma instituição da importância da Polícia não tenha planejamento estratégico estabelecendo o que quer para seu futuro, haja vista que a palavra estratégia tem origem militar.

Em documento enviado ao Diretor Geral da Polícia Civil, indagou-se: “Qual o Planejamento Estratégico da Polícia Civil em vigor nos períodos 2004/2007, 2008/2011, 2012/2015?”(POLÍCIA CIVIL, 2017). A pergunta não foi respondida objetivamente, contudo, deixa margem para entender que inexistente planejamento, tendo em vista ter remetido à SESDEC, a competência para elaboração do planejamento estratégico da Polícia Civil. Entretanto, resta evidente que não cabe à SESDEC atuar neste sentido, pois, isto é atividade da própria Polícia Civil, enquanto instituição permanente, estabelecer qual o seu futuro. Destaca-se ainda, que à

SESDEC cabe apenas formular a política de segurança pública do Estado, conforme dispõe o art. 80 da Lei Complementar nº 827/2015.

Art. 80. À Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC, órgão de ação de natureza substantiva compete formular, executar e supervisionar a política de segurança pública, defesa e cidadania da população, voltada ao bem comum, no âmbito Estadual, competindo-lhe ainda as seguintes atribuições:

- I - execução da política de segurança pública, mediante a integração harmoniosa das ações das Polícias Estaduais;
- II - supervisão das ações da política estadual de trânsito; e
- III - coordenação e execução do sistema de Defesa Civil (RONDÔNIA, 2015).

O fato de não existir um planejamento estratégico para o setor da segurança pública em Rondônia e não haver planejamento estratégico para as corporações policiais é motivo de enorme preocupação, pois o futuro da segurança pública do Estado parece cada vez mais incerto e os objetivos cada vez mais distantes de serem atingidos.

A falta de planejamento suscita a ideia de que não se sabe para onde se quer ir. E nesse caso, qualquer caminho serve, inclusive o caminho errado. Isto remete à conversa entre Alice e o Gato de Cheshire (personagens do livro Alice no País das Maravilhas) (CARROL, 2002).

Há um trecho do livro que é muito lembrado quando se fala da importância do planejamento. Nele Alice está caminhando pela floresta quando chega numa encruzilhada, onde inúmeros caminhos se apresentam. No alto de uma árvore, próximo à encruzilhada, está o Gato. Ela dirige-se a ele e pergunta:

- “Bichano de Cheshire, poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para sair daqui?”, perguntou Alice.
- “Isso depende muito para onde você quer ir”, respondeu o Gato.
- “Não me importa muito para onde ...”, disse Alice.
- “Então não importa que caminho que você escolha”, disse o Gato.
- “Contanto que dê em algum lugar”, Alice completou (CARROLL, 2002)

Ante o exposto, conclui-se que ao não saber qual destino que se pretende ir, o caminho pouco importa.

A impressão que dá é que a segurança pública em Rondônia está exatamente como Alice: sem saber para onde vai. E pior, não se preocupando com o caminho que vai seguir, pois é isso que se extrai da falta de planejamento estratégico, tanto na política de segurança quanto na política institucional das corporações policiais.

Muito já se falou acerca da importância de uma política pública, principalmente na área de segurança, contudo insta salientar também a relevância do planejamento estratégico para as corporações policiais, pois as forças policiais, para atuarem de forma integrada, terão que, separadamente, consolidar suas organizações e suas metodologias, aprimorar gestão em todos os seus aspectos, a fim de fortalecer o sistema de segurança pública do Estado, de forma a permitir que as políticas públicas de segurança obtenham êxito (JÚNIO, 2016).

## 5.2 PLANOS PLURIANUAIS (2008/2011; 2012/2015 E 2016/2019)

Um Plano Plurianual define as prioridades estratégicas do Governo (todos os setores e poderes) durante o período de quatro anos. No entanto, ele é organizado por programas, classificados por temas. Dentre os quais, destaca-se a segurança pública, que deve retratar a agenda do Governo para um setor tão importante. Tais programas temáticos serão executados pelas Unidades Orçamentárias. No caso da segurança pública, pela Secretaria Estadual de Segurança Defesa e Cidadania (SESDEC).

Conforme visto anteriormente, a elaboração do PPA da segurança pública deveria ser orientada por um plano estratégico voltado para o setor da segurança pública, ou seja, por um Plano Estadual de Segurança Pública. Entretanto, o Estado de Rondônia não possui um plano estratégico para a segurança pública e os PPAs mesmo assim foram elaborados, pois a legislação impõe sua elaboração, bem como dos demais instrumentos orçamentários (LDO e LOA) (DIAS; MATOS, 2012).

Os programas da área de segurança pública constantes do PPA representam a política de segurança pública do Estado de Rondônia. Descobrir “como foram formuladas as políticas de segurança pública em Rondônia no período 2008/2017 sem um Plano Estadual que a orientasse” é a mola propulsora deste trabalho.

### 5.2.1 Processo de formulação (orientação)

Sabe-se que o processo de formulação de uma política pública, do ponto de vista analítico, corresponde às seguintes fases: percepção e definição de problemas,

agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Para este estudo interessa o caminho que leva até a elaboração de programas e decisão, pois assim é possível saber como se chegou até os programas que compõem o PPA da segurança pública. No que diz respeito às fases seguintes, ou seja, implementação e avaliação, abordar-se-á em outro momento.

A percepção e definição de problemas é o ponto de partida de qualquer política pública. É preciso identificar um problema ou um estado de coisas que exija uma intervenção estatal. O problema, por sua vez, corresponde a uma situação que causa insatisfação em um determinado grupo.

A título de exemplo, Bernal (2010) citado por Dias e Matos (2012, p. 68), exemplifica um problema na segurança pública:

A segurança pública é uma das funções permanentes do governo que deve garantir o direito à segurança (situação desejada), no entanto, se converte em problema quando aumenta na população a sensação de impotência, se sentindo indefesa frente aos ataques e agressões a seus bens (situação percebida) (BERNAL, 2010, citado por DIAS; MATOS, 2012, p.68).

Dentre os maiores problemas que comprometem a segurança pública está a violência e a criminalidade, crescentes diariamente, causando medo na população. A situação fica evidenciada, facilmente percebida, e se torna um problema merecedor da intervenção estatal. Nem poderia ser diferente, pois, como já comentamos, a falta de segurança afeta todos os segmentos da sociedade, comprometendo, além da tranquilidade e ordem pública, o desenvolvimento econômico e social.

Identificados os problemas no setor da segurança pública, eles serão incluídos na agenda do governo (Agenda-setting ou configuração da agenda). A inclusão ocorre depois que os atores políticos, em geral pressionados pela opinião pública, buscam a resolução do problema, lutando para que ele entre na lista de prioridade de atuação (DIAS; MATOS, 2012).

Em relação ao PPA 2004/2007, presume-se que ele foi elaborado seguindo as diretrizes do Plano Estadual de Segurança Pública vigente à época.

O PPA 2008/2011 foi elaborado pelo mesmo grupo político que elaborou o PPA anterior, pois o governador foi reeleito, mantendo a mesma estrutura e equipe. Ocorre, no entanto, que o Plano Estadual de Segurança Pública vigente no período anterior expirou em 2007 e não foi criado outro para substituí-lo.

Refletiu na elaboração do plano as demandas apresentadas pelas corporações policiais. A equipe técnica da SESDEC estabeleceu as prioridades e formulou os programas que integraram o PPA.

No tocante aos PPAs 2012/2015 e 2016/2019, o Estado de Rondônia, agora sob a gestão de outro grupo político, adotou nova metodologia para a elaboração do PPA: o Plano Plurianual Participativo.

Segundo Braga (2011), “a ideia é desenvolver um PPA com base nas participações de órgãos e poderes do Estado. Nosso objetivo é elaborar um plano plurianual participativo, que inclua também as propostas da população. Para isso, o governo promoverá audiências públicas”.

Braga (2011) complementa informando que para planejar de forma estratégica a elaboração do PPA 2012/2015 resolveu adotar a metodologia do Plano Plurianual Participativo, onde todos os atores da sociedade deveriam participar direta ou indiretamente. Para isso montou uma parceria com o fim de formar uma equipe, segundo ele, de “múltiplos poderes”, com a participação de técnicos da área de planejamento do Tribunal de Contas (TCE); Ministério Público (MP); Defensoria Pública (DPE); Tribunal de Justiça (TJ); e das áreas da Saúde, Segurança, Finanças, Educação, Meio Ambiente, Desenvolvimento e Controladoria do Executivo. A participação popular, ocorreria por meio de audiências públicas no interior. A fim de fomentar essa participação, o Governo lançou um endereço na internet, onde o cidadão poderia manifestar suas necessidades, ideias e projetos.

Consta, ainda, que os integrantes da equipe de múltiplos poderes, constituída de membros das unidades orçamentárias e da população, deveriam participar de um programa de capacitação, constituído de oficinas para elaboração dos programas, ações, seus indicadores e produtos, bem como da realização de audiências públicas nas cidades de Ariquemes, Jaru, Ouro Preto, Ji-paraná, Cacoal, Rolim de Moura, Vilhena, São Francisco do Guaporé, Guajará Mirim e Porto Velho. Nessas audiências deveriam participar todos os segmentos da sociedade, inclusive, do Conselho de Gestão Estratégica, peça fundamental na conclusão do trabalho (SEPOG, 2011).

Entretanto, a participação dos demais poderes e instituições não foi tão efetiva como desejava o Governo, pois, conforme narrado no Livro do Plano Plurianual Participativo 2016/2019, muitos órgãos e instituições foram convidados, mas não participaram das audiências e oficinas. O Ministério Público do Estado se fez presente apenas nas audiências em Ji-Paraná e Jaru; o Tribunal de Contas não compareceu

em nenhuma delas e, a Assembleia Legislativa esteve somente na cerimônia de abertura representado por deputados em Vilhena, Ji Paraná, Ouro Preto do Oeste, Jaru, Ariquemes e Guajará-Mirim (SEPOG, 2016).

No tocante à participação popular, o livro supracitado informa que houve ampla divulgação das audiências, inclusive nos veículos de imprensa. Mas, se nem os atores mais esclarecidos e conscientes de sua responsabilidade política compareceram às audiências, o que dizer da população, que, lamentavelmente, em sua grande maioria, reluta em exercer seu direito de participar da vida política. O Livro do Plano Plurianual Participativo não mensura o quantitativo de pessoas participantes das audiências e nem quais segmentos da sociedade elas representavam (ONG, Associação Comercial, Igrejas, Sindicatos etc.).

A ideia de um PPA participativo é muito boa. O Governo mostrou-se muito bem-intencionado. Mais do que isso, agiu em absoluta observância do que dispõe a legislação, pois a Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art.48) remetem ao entendimento de que o governo deve incentivar a participação popular e realizar audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme segue:

Art. 1º Art. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASÍLIA, 2000).

O Governo de Rondônia, além de fundamentar suas ações de PPA Participativo na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, também aplicou, analogicamente, o disposto no art. 44 da Lei nº 10.257/2001, *in verbis*:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASÍLIA, 2001).

Todas as normas supramencionadas remetem à ideia de uma democracia participativa:

A proposição de um modelo democrático participativo no qual os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado, significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto originalmente por Jürgen Habermas na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de deliberação públicos e, conseqüentemente, fortalecem os cimentos de novas bases para a legitimação das ações do Estado (GUGLIANO, 2015, p. 48).

Apesar de toda a mobilização do governo no sentido de chamar a população para participar da elaboração do PPA, observa-se, claramente, que os cidadãos demonstram certa indiferença com as questões políticas, pois estão decepcionados com a classe política e não acreditam em suas boas intenções. Por isso, em sua maioria, não atendem ao chamamento para participar de audiências públicas. A participação acaba sendo bastante discreta devido ao desinteresse da maioria em participar.

#### Segundo informações prestadas pela SEPOG

As oficinas aconteceram com a participação de aproximadamente 1.500 pessoas nas 10 regionais do Estado de Rondônia, sempre em Escolas públicas do Estado, com participação da Sociedade Civil como um todo e das Instituições de esfera Federal, Estadual e Municipal. A população foi dividida em salas de aula onde cada sala tinha uma das treze diretrizes de trabalho priorizada nas reuniões que antecederam as audiências realizadas e definidas pelos poderes (SEPOG, 2015, p. 11).

Ao considerar o total de 1500 (mil e quinhentos) pessoas divididas em dez audiências públicas regionais, a média de participantes chegaria a 150 (cento e cinquenta), dentre as quais, divididas em 13 (treze) salas de aula, especificamente para discutir acerca de uma diretriz de trabalho, conclui-se que haveria aproximadamente 12 (doze) pessoas em cada uma, a fim de tratar de cada diretriz.

As diretrizes de trabalho foram as seguintes:

- diretriz de cultura;

- diretriz de educação;
- diretriz de esporte;
- diretriz de inclusão social;
- diretriz de saúde;
- diretriz de segurança;
- diretriz de CT&I;
- diretriz de gestão ambiental;
- diretriz de indústria e comércio;
- diretriz de setor produtivo;
- diretriz de turismo;
- diretriz de desenvolvimento urbano; e
- diretriz de infraestrutura e logística.

Não se sabe se essas 12 (doze) pessoas eram cidadãos comuns, membros de grupos de interesse (sindicatos, associações etc.) ou funcionários públicos lotados na regional. Independente disso, há de se convir que foi uma participação muito pequena, demonstrando o desinteresse da sociedade civil em participar da gestão pública.

Distribuídos os participantes nas salas temáticas, eles participaram de oficinas, onde foram utilizadas metodologia da ferramenta GUT para definir as prioridades das ações por regiões,

Onde todas as ações e reclames da população de cada regional foram considerados e num ranking de necessidades de Grave e Urgente foi formado um ranking com três ações prioritárias de cada diretriz por região desconsiderando-se as tendências (T) e considerando somente os itens de mais graves (G) e mais urgentes (U). GUT é uma ferramenta usada para definir prioridades, dadas às diversas alternativas de ação. Essa ferramenta responde racionalmente às questões: O que devemos fazer primeiro? Por onde devemos começar? Para atender a tais questões a ferramenta GUT leva em consideração a: Gravidade, Urgência e Tendência do fenômeno, sendo que: Por GRAVIDADE devemos considerar a intensidade, profundidade dos danos que o problema pode causar se não se atua sobre ele; Por URGÊNCIA devemos considerar o tempo para eclosão dos danos ou resultados indesejáveis, se não se atuar sobre o problema; Por TENDÊNCIA devemos considerar o desenvolvimento que o problema terá na ausência da ação. A GUT aplica-se sempre que precisamos priorizar ações dentro de um leque de alternativas. O objetivo desta ferramenta é ordenar a importância das ações pela sua GRAVIDADE, pela sua URGÊNCIA e pela sua TENDÊNCIA de forma racional, permitindo escolher a tomada de ações menos prejudicial (SEPOG, 2015, p.11).

Ao final dessas oficinas, chegou-se a um total de 67 (sessenta e sete) proposituras na Diretriz de Segurança, sendo que as com maior incidência regional foram as que constam no Quadro 1:

Quadro 1 - Proposituras prioritárias da Regional de Cacoal.

| SITUAÇÃO   | PROPOSITURA  |
|--|--|
| Números defasados de servidores e efetivo ocasionando a ineficiência nas políticas de segurança em especial na zona rural PM, BM, Polícia Civil, Perícia Criminal, SEJUS, DETRAN   | Contratação de efetivo anualmente, no mínimo;<br>Contratação de servidores para reposição;<br>Contratação de servidores especificamente para a área administrativa<br>Fiscalização rural<br>Policimento geral e específico:<br>Retorno da Polícia Rodoviária Estadual<br>Criação de novos postos policiais visando atender especificamente os distritos e ainda de forma distribuída nas estradas vicinais.  |
| Falta de espaço físico, infraestrutura, falta de equipamentos novos, equipamentos obsoletos, falta de material de expediente e manutenção, bem como falta de acesso a sistemas específicos e a internet PM, BM, Polícia Civil, Perícia Criminal, SEJUS, DETRAN | Construção e reforma adequadas às necessidades do trabalho técnico desenvolvido por cada órgão incluindo estrutura de pátio<br>Modernização e aquisição de equipamentos específicos para cada atividade desenvolvida<br>Projeção de recursos visando à manutenção dos equipamentos<br>Criação de Fundo específico regional, bem como departamentalização por entidades.<br>Informatização e criação de sistemas que atendam as necessidades técnicas de cada órgão |
| Vínculo e subordinação da Perícia Criminal a Polícia Civil ou a qualquer outra entidade, Corporativismo e falta de punição aos servidores  | Desvinculação, tendo em vista o trabalho técnico necessitar de autonomia<br>Criação de Corregedorias independentes de forma PM, BM, Polícia Civil, Perícia Criminal, SEJUS, DETRAN unificada para atender todos os órgãos envolvidos com a segurança pública   |

Fonte: O Autor (2018).

De acordo com o Quadro 1, a situação de Cacoal informa número defasado de servidores, o que conseqüentemente impacta na qualidade da segurança, bem como falta de espaço físico, infraestrutura, ausência de equipamentos e o uso de alguns que já se tornaram antiquados, falta de material de expediente, e ainda subordinação da perícia criminal à polícia civil, dentre outros fatores.

E sugere contratação anual de quantitativo mínimo, em especial, de servidores específicos para a área administrativa, construção e reforma necessárias ao desenvolvimento do trabalho técnico, aquisição de equipamentos modernos, criação de um fundo específico regional para atender demandas de pequeno porte, e criação de corregedores independentes, e garantir autonomia do trabalho técnico. O Quadro 2 mostra as proposituras prioritárias das cidades da região que tem Rolim de Moura como sede.

Quadro 2 - - Proposituras prioritárias da Regional de Rolim de Moura

| <b>SITUAÇÃO</b>                                       | <b>PROPOSITURA</b>                        |
|---|---|
| Falta de efetivos nas categorias policiais.           | Abertura de novos concursos públicos.     |
| Delegacia especializada da infância e juventude       | Implantação da delegacia na zona da mata. |
| Falta de unidade móvel da polícia militar nos bairros | Aquisição de um moto-home                 |

Fonte: O Autor (2018).

O Quadro 3 apresenta as proposituras de São Francisco do Guaporé e região.

Quadro 3 - - Proposituras prioritárias da Regional de São Francisco do Guaporé

| <b>SITUAÇÃO</b>                            | <b>PROPOSITURA</b>  |
|--|---|
| Demora no atendimento das ocorrências      | Convocação dos RR (reserva remunerada) para o setor administrativo, contratação de mais policiais e concursos público para atender a demanda dos municípios   |
| Infraestrutura                             | Construção de novos e prédios (adequados) para o atendimento à população como: um corpo de bombeiros em cada município e perícia técnica para o atendimento à população e maior segurança para os integrantes do destacamento. Suprimento de fundo mensal para as unidades, para manutenção |
| Fiscalização de fronteiras e monitoramento | Postos de fiscalização nas fronteiras e instalação de câmeras para o monitoramento das cidades (em pontos estratégicos)   |

Fonte: O Autor (2018).

Aqui suscita-se a convocação dos profissionais da reserva remunerada a fim de contribuir no atendimento das ocorrências.

Ji-Paraná é a segunda maior cidade do Estado e as proposituras prioritárias da sua região estão dispostas no Quadro 4:

Quadro 4 - Proposituras prioritárias da Regional de Ji-Paraná

| <b>SITUAÇÃO</b>   | <b>PROPOSITURA</b>  |
|---|---|
| Efetivo reduzido - (falta) - aposentadorias             | Contratação através de concurso público;<br>Melhoria da gestão de recursos humanos                                  |
| Acidentes de trânsito. (Falta educação para o trânsito) | Melhoria das vias; Programas de educação;<br>Aumento na fiscalização  |
| Segurança nas escolas                                   | Implantação de patrulha escolar; projetos de segurança escolar;<br>Ampliação do PROERD - Ensino Fundamental e Médio |

Fonte: O Autor (2018).

Dentre as proposituras apresentadas na regional de Ji-Paraná, destaca-se a implantação da patrulha escolar e ampliação do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), no ensino fundamental e médio. Demonstrando que para que a segurança pública funcione, precisa de harmonia entre outros setores, neste caso, a educação.

As proposituras da região de Ouro Preto do Oeste constam no Quadro 5:

Quadro 5 - Proposituras prioritárias da Regional de Ouro Preto do Oeste

| <b>SITUAÇÃO</b>   | <b>PROPOSITURA</b>  |
|---|---|
| Falta de investimento na segurança pública                  | Investimento igual em todos municípios (melhor distribuição)  |
| Falta de monitoramento urbano (entradas e saídas da cidade) | Implantação de videomonitoramento urbano  |
| Localização imprópria do presídio                           | Construção de uma nova unidade prisional, modelo em área rural, informamos que o estado dispõe de duas áreas rurais adequadas para a construção |

Fonte: O Autor (2018).

A regional de Ouro Preto destaca que a localização do presídio se dá em local impróprio e sugere a construção na área rural.

Em todas as regionais fica evidente a deficiência na área de segurança pública. Muitas proposituras se repetem, como se vê no Quadro 6:

Quadro 6 - Proposituras prioritárias da Regional de Jaru

| <b>SITUAÇÃO</b>   | <b>PROPOSITURA</b>   |
|---|--|
| Falta de efetivo na área de segurança pública           | Contratação imediata dos profissionais aprovados em concurso público nesta área            |
| Falta de infraestrutura nos órgãos de segurança pública | Construção, manutenção e reformas nos órgãos de segurança pública                          |
| Falta de médico perito - legista                        | Contratação imediata e Construção de um local apropriado para armazenar materiais colhidos |

Fonte: O Autor (2018).

A falta de efetivo aparece em praticamente todas as regionais, como a de Ariquemes, conforme Quadro 7:

Quadro 7- Proposituras prioritárias da Regional de Ariquemes

| <b>SITUAÇÃO</b>   | <b>PROPOSITURA</b>   |
|---|--|
| Falta de efetivo das forças de segurança pública  | Concurso público - criação de novas vagas e (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) convocação de aprovados (reserva) em concursos em vigência |
| Exclusão dos programas de segurança pública primária - PROERD, Guarda Mirim, Patrulha Escolar, Aluno Monitor e Bombeiro Mirim | Manter esses programas e ampliar para todos os municípios do Estado<br>Apoio efetivo do Estado com orçamento específico para esses programas                 |
| Falta de delegacias de Polícia Civil nos municípios do Vale do Jamari   | Criação de DP's nos municípios de Alto Paraíso, Cujubim e Montenegro   |

Fonte: O Autor (2018).

Na regional de Ariquemes, mais uma vez se destaca a importância do PROERD e da patrulha escolar, e sugere que tais programas sejam implementados em todos os municípios do Estado de Rondônia.

As prioridades da região de Guajará-Mirim diferem um pouco das demais, como se mostra no Quadro 8.

Quadro 8 - Proposituras prioritárias da Regional de Guajará-Mirim

| SITUAÇÃO  | PROPOSITURA  |
|---|--|
| Falta de segurança nas escolas, furtos constantes e falta de vigilância   | Contratação de uma empresa de vigilância   |
| Local para uma casa de apoio para recuperação de usuários de drogas e álcool;<br>Estrutura para local de ressocialização dos jovens infratores inadequado | Construção de uma casa de apoio para recuperação de usuários de drogas e álcool;<br>Construção do centro sócio educativo urgente em Guajará-Mirim. |
| Monitoramento em pontos estratégicos da cidade  | Instalação de câmeras de monitoramento em locais estratégicos  |

Fonte: O Autor (2018).

As prioridades da região de Porto Velho, capital do Estado, estão dispostas no Quadro 9:

Quadro 9 - Proposituras prioritárias da Regional de Porto Velho

| SITUAÇÃO   | PROPOSITURA   |
|--|---|
| Falta de pessoal e a implementação do quadro administrativo        | Contratação de pessoal e de um quadro administrativo  |
| Falta de maior investimento, bem como elaboração de novos projetos | Maior investimento em programas e projetos tais como:<br>1 - Proerd 100% nas escolas públicas.<br>2 - Aluno Monitor;<br>3 - Copa patrulha escolar;<br>4 - Polícia Militar na escola;<br>5 - Produção de material esportivo; |
| Falência do Sistema Prisional e Socioeducativo                     | Investir em programa social dentro do sistema prisional:<br>1 - Retorno do programa pintando a liberdade;<br>2 - Criação dos presídios APAOC  |

Fonte: O Autor (2018).

Insta salientar que deveriam ser dez regionais, mas não constam no Livro do PPA Participativo 2016-2019, as proposituras prioritárias da regional de Vilhena.

Analisando as demandas apresentadas pelas oficinas das regionais, observa-se que, em sua maioria, diz respeito à carência de recursos humanos (falta de efetivo policial, peritos e pessoal administrativo), instalações inadequadas para o trabalho

policial, falta de delegacias, falta de meios para trabalho, falta de infraestrutura para o trabalho dos policiais etc. As propostas apresentadas para a solução desses problemas se resumiram a contratação de pessoal por concurso público, construção e reforma de instalações, aquisição de material etc. Apenas duas propostas relacionadas a projetos sociais.

Os problemas relacionados à segurança pública vão muito além dos apontados e as propostas não representam solução para os problemas.

As situações citadas e as soluções propostas não parecem terem sido apontadas por cidadãos comuns, mas sim por grupos de interesse (associações e sindicatos), pois, em sua maioria, diz respeito a condições de trabalho dos integrantes das carreiras policiais.

Nessa metodologia adotada pelo governo de Rondônia para elaboração dos PPA 2012-2015 e 2016-2019, PPA Participativo, a população foi convocada a participar não apenas da formulação da agenda, mas também da elaboração dos programas:

Entre as etapas programadas estão a capacitação dos técnicos membros do Comitê Gestor do PPA de cada unidade orçamentária; **realização de oficinas para elaboração dos programas, ações, seus indicadores e produtos, realização de audiências públicas** nas cidades de Ariquemes, Jaru, Ouro Preto, Ji-paraná, Cacoal, Rolim de Moura, Vilhena, São Francisco do Guaporé, Guajará Mirim e Porto Velho, **com participação de todos os segmentos da sociedade**, inclusive, do Conselho de Gestão Estratégica, peça fundamental na conclusão do trabalho.

Está sendo elaborada uma publicação denominada de Cartilha Cidadã, com uma linguagem fácil, em forma de quadrinhos, com o objetivo de informar à população sobre o conceito, importância e método de elaboração do PPA. O gerente de Planejamento Governamental (GPG) da Seplan, Rafael Figueiredo, disse que é a primeira vez que técnicos dos poderes do Estado se reúnem para a elaboração do plano, o que representa um marco metodológico.

A Seplan inovará também com **a participação da população via internet, pois está sendo implementado um portal onde o cidadão poderá manifestar suas necessidades, ideias e projetos** (SEPOG, 2011.) [grifo nosso].

A participação da sociedade civil e dos grupos de interesse na etapa de elaboração dos programas e escolha de alternativas causa certa estranheza, pois como já abordado neste trabalho, a sociedade civil (opinião pública) e os sindicatos e associações (grupos de interesse) integram o grupo de atores não-governamentais, cuja participação tem se limitado à etapa de identificação e formulação de agenda.

Vale lembrar que integram o grupo de atores não-governamentais, além da sociedade civil e do grupo de interesse, a mídia, os especialistas e os partidos políticos.

Os grupos de interesse, conforme visto anteriormente, são constituídos pelos sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobista etc. A importância desse grupo fica evidenciada quando eles agem bloqueando itens da agenda. Eles mais bloqueiam do que promovem item da agenda. Muitas vezes conseguem retirar da agenda oficial alguns itens que entendem não ser prioritário ou que contraria seus interesses. A sociedade civil, por sua vez, deveria atuar principalmente como promotor de itens da agenda, mas, lamentavelmente, acaba agindo mais como uma restrição do que é desejável (PINTO, 2008).

Resta cristalino, que tanto a sociedade civil quanto os grupos de interesse, em regra, possuem uma atuação mais efetiva na etapa de identificação dos problemas e formulação da agenda. A etapa seguinte, elaboração de programas e decisão, tem sido dominada pelos atores políticos e governamentais.

Dentre os atores não-governamentais há um segmento que poderia participar tanto da etapa de formulação de agenda quanto da etapa de elaboração dos programas, pois possui conhecimento técnico-científico para ajudar o governo nessa etapa tão complexa: os especialistas (acadêmicos, pesquisadores e consultores). O Governo do Estado fez referência à convocação deste grupo de atores para participar da elaboração do PPA Participativo de 2012/2015, no entanto não informou se eles compareceram às audiências e que tipo de contribuição deram à elaboração do PPA. Com certeza poderiam contribuir muito para a elaboração de programas que realmente pudessem ajudar na redução dos índices de criminalidade. No PPA Participativo de 2016/2019 não consta que esse grupo de atores tenha sido convidado (SEPOG, 2016, p. 11).

No que diz respeito aos Planos Nacionais de Segurança Pública, viu-se que a academia, por meio dos pesquisadores, acadêmicos e consultores, deu valiosas contribuições que mudaram os rumos da política nacional de segurança pública. Há mais de 20 (vinte) anos esse grupo de atores tem atuado na formulação das políticas de segurança pública nacional, assumindo papel de protagonistas nesse processo. Infelizmente, não se verifica, no âmbito estadual, uma participação efetiva dos pesquisadores na elaboração da política estadual de segurança pública.

Seria muito positivo se houvesse uma maior participação da academia, por meio de seus pesquisadores, na formulação das políticas de segurança pública do estado de Rondônia, pois, a comunidade acadêmica pode contribuir, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. A participação dessa comunidade afeta, portanto, a elaboração e seleção de alternativas mais do que afetam o conteúdo das agendas governamentais (PINTO, 2008).

A ausência de acadêmicos na formulação da política de segurança pública do Estado de Rondônia tende a mudar, tendo em vista que os estabelecimentos de ensino superior demonstram interesse pelo estudo do tema segurança pública.

Durante o período 2008/2017, a Polícia Militar do Estado de Rondônia manteve uma parceria, fruto de um convênio, com a Universidade Federal de Rondônia para formarem os oficiais do quadro de combatentes da corporação. O curso tinha duração de três anos e ao final os concludentes receberiam dois títulos: bacharel em segurança pública e oficial PM (SESDEC, 2008).

A Universidade Federal de Rondônia, desta vez, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, ofereceu curso de pós-graduação lato sensu em Segurança Pública e Direitos Humanos (UNIR, 2015).

Além da Universidade Federal de Rondônia, outros estabelecimentos de ensino superior demonstraram interesse pelo assunto e ofereceram cursos superiores na área de segurança pública.

Espera-se que essas iniciativas aumentem e provoquem uma maior interação entre os profissionais da segurança pública e o meio acadêmico, pois a segurança pública estadual só terá a ganhar, assim como aconteceu com a política de segurança pública nacional.

Esta comunidade contribui, geralmente, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. Afetam, portanto, a elaboração e seleção de alternativas mais do que afetam o conteúdo das agendas governamentais (PINTO, 2008, p. 32).

Nas informações prestadas pela SEPOG, são feitas referências à participação de técnicos das unidades gestoras, dos poderes e da própria secretaria de segurança pública. No entanto, não faz menção ao corpo técnico das corporações policiais, ou seja, pessoas contratadas pela sua competência técnica para exercer funções na administração pública, funcionários de carreira envolvidos diretamente na prestação

de serviços governamentais básicos. No caso da segurança pública, o corpo técnico é formado por policiais de carreira das duas corporações policiais do Estado (DIAS; MATOS, 2012).

À vista disso, consultou-se as Polícias Militar e Civil e se indagou a respeito da participação destas polícias na formulação do seu Plano PluriAnual (PPA) nos períodos 2004/2007, 2008/2011 e 2012/2015, em caso positivo, de que forma participaram.

Em resposta ao questionamento, informaram que não participaram da elaboração dos PPA, conforme segue:

**Polícia Civil:** A Polícia Civil de Rondônia não participou da formulação dos “PPA’s”, pois teve sua relativa Autonomia Orçamentária e Financeira somente no ano de 2014. Sendo os “PPA’s” elaborados pela SESDEC. E no ano de 2015 a PC ficou somente com a Ação de Manutenção de Unidade (PCRO,2018). [grifo nosso].

**Polícia Militar:** Não, uma vez que a corporação passou a ter autonomia e figurar como Unidade Gestora em 2013, por força da Lei Complementar nº 733, de 10/10/2013 (PMRO,2018). [grifo nosso].

É importante esclarecer que as corporações policiais do Estado de Rondônia, apesar de constitucionalmente, serem definidas como instituições permanentes, não possuem autonomia orçamentária e financeira. Perderam essa autonomia em 2000 com a reforma administrativa do Estado, ocasião em que passaram a ser subordinadas à Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, dependendo dela para a realização de toda e qualquer despesa (RONDÔNIA, 2000).

Em 2013, as corporações policiais ganharam uma relativa autonomia, mantendo, no entanto, a subordinação à SESDEC (RONDÔNIA, 2013). Em relação a essa “relativa autonomia” orçamentária e financeira, ambas as corporações informaram que a falta de autonomia orçamentária e financeira da organização policial compromete o planejamento estratégico e sua eficiência no combate à criminalidade (PCRO, 2018).

Mesmo não tendo autonomia financeira e orçamentária, dependente da SESDEC, as corporações policiais não poderiam, sob hipótese alguma, ficar de fora da elaboração do PPA da segurança pública, pois, seu corpo técnico conhece melhor que qualquer outra pessoa o funcionamento da máquina policial e as demandas das suas respectivas corporações. Além do mais, figura como responsáveis pela implementação e execução da política de segurança pública do Estado.

As corporações policiais representam o que Lipsky (1980) chama de “*street level bureaucracies*” ou burocracia de nível de rua. Segundo o autor, burocracia de nível de rua são os serviços públicos cujos trabalhadores interagem diretamente com o cidadão e têm amplo poder discricionário para decidir sobre o seu trabalho. Os policiais, dentro deste contexto, são burocratas de nível de rua, pois estão em contado direto com a população, interagindo com eles durante as ocorrências policiais ou nos policiamentos realizados. Desta forma, conhecem os anseios da população e sabem quais as demandas e as necessidades para resolver os problemas relacionados com a segurança pública.

Consideram-se burocratas de nível de rua não apenas aqueles policiais que trabalham exclusivamente nas ruas, mas aqueles que tem contado com o público. Assim, também são burocratas de nível de rua os policiais que trabalham na administração dos quartéis da PM e delegacias de PC, ou seja, os policiais de alta patente (oficiais PM e delegados de PC) e os de baixa patente (praças PM e agentes PC). Nem poderia ser diferente, pois o trabalho destes é supervisionado por aqueles.

Os policiais de alta patente, por serem burocratas de nível de rua e interagirem com a população, conhecendo seus anseios e necessidades, ainda compõem o corpo técnico das corporações, pois detém conhecimento técnico profissional para encontrar solução para os problemas relacionados com a atividade policial e segurança pública, haja vista que são os gestores das corporações e deveriam ser os principais assessores do Secretário de Segurança Pública na elaboração da política de segurança pública do Estado.

Segundo Rodrigues (2010, p. 22-23) citado por Dias e Matos (2012, p. 49):

De todos os gestores públicos, os burocratas são os atores que têm papel preponderante no processo decisório das políticas de Governo nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), pois participam de todo o processo de implementação e avaliação dessas políticas (RODRIGUES, 2010, p. 22-23 citado por DIAS; MATOS, 2012, p. 49).

Os burocratas (corpo técnico) das corporações policiais deveriam participar de todo o processo da política de segurança pública. Entretanto, isto não ocorre em Rondônia, o que compromete a eficiência da política de segurança pública.

Ante o exposto, tal situação é uma verdadeira incoerência, pois o Governo chama a sociedade civil para participar da elaboração do PPA, mas exclui desse

processo atores imprescindíveis para a elaboração da política de segurança pública, o corpo técnico (burocratas) das corporações.

Ademais, percebe-se o quão incoerente é este raciocínio, haja vista que as instituições permanentes não têm autonomia orçamentária, bem como não participaram da elaboração do PPA da segurança pública e do seu próprio PPA, relegando a outros órgãos o planejamento do futuro de suas instituições.

No caso específico dos profissionais das corporações policiais, são todos servidores de carreira, concursados, com maior grau de comprometimento com as corporações. Por tal razão, e por integrarem corporações definidas como permanentes e essenciais ao funcionamento do Estado, espera-se deles uma participação maior que a dos integrantes de equipes de Governo (em sua maioria servidores comissionados), com o futuro das corporações e de seu bom funcionamento, a fim de possibilitar o cumprimento com alto grau de eficiência nas missões institucionais.

A PMRO afirmou não ter participado da elaboração dos PPA 2004/2007, 2008/2011 e 2012/2015, porém confirma ter elaborado o PPA 2016/2019 da corporação com base na relativa autonomia. Ocorre, no entanto, que o valor a executar ficou bem abaixo do proposto, quase 50% (cinquenta por cento) menor.

Ressalto que o PPA 2016-2019 elaborado pela PMRO era previsto para os quatro anos de execução o valor de R\$ 109.178.901,00 sendo que após os reajustes e exigências dos órgãos de controle o valor a executar será de aproximadamente R\$ 59.033.072,00 (PMRO, 2018).

Hipoteticamente, usando da analogia entre o PPA e uma receita médica, considerando que o recurso financeiro disponibilizado seja o remédio necessário para curar a doença (problemas), pode-se dizer que o médico (corpo técnico) receitou R\$109 milhões de reais (remédio) para ser ministrado em quatro anos, mas só lhe foi disponibilizado (fornecido) ao paciente (instituição policial), R\$ 59 milhões de reais, metade do remédio recomendado, para ser usado no mesmo período. Obviamente que o problema (doença) não será resolvido (curado), pois a dosagem foi insuficiente para combater o mal que o afligia.

A insuficiência de recursos tem sido comum. Perguntou-se à PMRO: Os orçamentos foram suficientes para cobrir as despesas da corporação por todo o exercício financeiro ou foi preciso suplementação? Quanto foi suplementado? E esse valor foi suficiente? A resposta foi a seguinte: **“os orçamentos não foram**

**suficientes, tendo ocorrido suplementação em alguns anos. Porém, ainda assim, não supriu toda necessidade de investimento”** (PMRO, 2018) [grifo nosso].

A mesma indagação foi feita à Polícia Civil de Rondônia, mas esta não soube responder, e então sugeriu que a pergunta fosse redirecionada à SESDEC (PCRO, 2018).

Retornando ao processo de elaboração do PPA, ao final das oficinas foi elaborado um de projeto de lei encaminhando o plano para Assembleia Legislativa para análise e votação (SEPOG, 2011).

O mesmo procedimento adotado para elaboração do PPA, ou seja, com a participação popular por meio de audiência pública, também foi adotado para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

Entre os objetivos da audiência esta dá transparência ao processo de construção do documento, que estima a receita e fixa os gastos do governo estadual antes de ser encaminhado à Assembleia Legislativa (ALE/RO). Na minuta que será apresentada já estarão inseridas as sugestões dos órgãos, poderes e população do Estado, que foram apresentadas durante reuniões técnicas e enviadas por e-mail ao endereço eletrônico disponibilizado pela secretaria.

Segundo o secretário da Sepog, George Braga, a LDO é um instrumento de planejamento que tem como principal função estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual para que possam ser concretizadas as metas e objetivos contemplados no PPA. Os projetos específicos só são definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

No site da sepog ([www.sepog.ro.gov.br](http://www.sepog.ro.gov.br)), no banner 'Projeto LDO 2015', a população pode acompanhar cada etapa de elaboração do documento. Já para o envio de propostas, o cidadão deve encaminhar a sugestão para o endereço eletrônico [ldo.2015@sepog.ro.gov.br](mailto:ldo.2015@sepog.ro.gov.br). Após a audiência, os técnicos orçamentários terão até o próximo dia 15 para fazer os ajustes necessários e encaminhar o projeto de lei à Assembleia (SEPOG, 2014).

Com relação à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), também houve audiências públicas, mas desta vez com a finalidade apenas de dar publicidade ao documento que estava sendo elaborado pelo governo. A elaboração da LOA ficou à cargo da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), com contribuições da Assembleia Legislativa (ALE/RO), Tribunal de Justiça (TJ/RO), Defensoria Pública (DPE/RO), Ministério Público (MPE/RO), Tribunal de Contas (TCE/RO) e demais Unidades Orçamentárias do Estado (UO).

Na minuta do projeto, disponibilizado no site da Seplan ([www.seplan.ro.gov.br](http://www.seplan.ro.gov.br)), a receita total está estimada em R\$ 6.967.944.373,00. A realização da audiência pública compõe um dos princípios constitucionais, que visa dar publicidade na elaboração do documento. Desde o primeiro ano do Governo da Cooperação, a sociedade

e técnicos no assunto do Estado são envolvidos na construção das peças orçamentárias. Foi assim com o Plano Plurianual Participativo (PPA 2012-2015) e com as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Para enriquecer as discussões de elaboração do Projeto de Lei, o governador, Confúcio Moura, determinou a disponibilização, pela Seplan, de endereço eletrônico para o envio de sugestões e dúvidas sobre a peça. Desta forma, as contribuições podem ser enviadas para o endereço eletrônico: ploa2014@seplan.ro.gov.br (SEPOG, 2013).

Após as audiências para elaboração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) os técnicos da Seplan fizeram os ajustes dos documentos com as sugestões apresentadas e, após aprovados pelo Chefe do Executivo, os projetos foram encaminhados à ALE/RO, onde foram submetidos à votação dos deputados. Nesse momento entram em cena outros atores relevantes para o processo de política de segurança pública do estado de Rondônia: os deputados estaduais.

Há semelhança do que ocorre no cenário nacional, pois existe em Rondônia um grupo de atores que tem ganhado força na elaboração da agenda pública: as organizações dos trabalhadores policiais. Por intermédio de suas associações, os profissionais da área de segurança, têm conseguido incluir na agenda pública suas reivindicações, em regra reivindicações salariais. Essas categorias, conforme já abordado neste trabalho, são classificadas em policiais de alta e baixa patente. Esta última categoria tem demonstrado maior força política, pois possuem representatividade numérica maior do que a categoria dos policiais de alta patente. Estes por sua vez, tentam compensar a inferioridade numérica com o poder e prestígio que possuem em suas corporações, pois são os gestores das corporações policiais.

A categoria dos policiais de baixa patente tem utilizado a greve como instrumento de persuasão política. Durante o período estudado Rondônia teve pelo menos três greves: duas da PMRO e uma da PCRO. Saliencia-se que na esfera policial militar, a greve é expressamente proibida pela Constituição Federal, além de caracterizar crime militar.

Nem a vedação constitucional tampouco a ameaça de sanção penal inibe as greves de policiais militares, pois eles sentem-se encorajados a participarem desse tipo de manifestação criminosa, na crença que serão anistiados pela prática desse tipo de crime. O Governo Federal tem concedido anistia, nas manifestações de policiais e bombeiros militares, ocorridas em todo o território nacional nas últimas duas décadas.

As greves, além de pressionar o Governo a atender às reivindicações de melhorias salariais e condições de trabalho, também servem de trampolim para a eleição de líderes de categorias de policiais de baixa patente, para cargos eletivos, principalmente na Assembleia Legislativa.

Ao eleger representantes para o legislativo estadual a categoria dos policiais de baixa patente, principalmente as praças da PM, ganha mais força na agenda governamental, não apenas para elaborar agenda, mas também para, através de seu representante na Assembleia Legislativa, propor leis que refletirão no funcionamento das corporações policiais. Ocorre, no entanto, que as propostas têm se limitado às melhorias salariais e na carreira da categoria profissional. Pouco ou nada tem se verificado no tocante às propostas de redução da criminalidade.

Analisando o Relatório Geral da SESDEC (2014), referente às atividades desenvolvidas no período 2011-2014, verifica-se, claramente o resultado das pressões das categorias dos profissionais de segurança pública. Nesse período eles tiveram diversas conquistas. No item 2 do relatório descreve a valorização profissional no período citado.

## 2. VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

Destacado como um dos eixos da atual gestão da Sesdec, a valorização dos profissionais de segurança pública ecoou no Governo que valorizou os servidores concedendo reajustes salariais e de seus auxílios e realizou diversos cursos de formação e especialização para oficiais e praças PM e BM de modo a oportunizar a promoção e ascensão na carreira para os militares do Estado. Também foram realizados cursos de capacitação para melhor qualificar os profissionais de segurança pública do Estado e proporcionar um atendimento mais especializado e de melhor qualidade para a população rondoniense. Dentre os principais destaques na área de ações voltadas aos recursos humanos podemos citar:

[...]

ANO 2011

Reajuste salarial linear de 8,12 % em 2011.

Reajuste do valor das diárias dos servidores de R\$ 70,00 para R\$ 120,00.

Reajuste do Auxílio Saúde de R\$ 75,00 para R\$ 150,00.

Reajuste do valor da hora do serviço voluntário, do auxílio fardamento e do auxílio alimentação para os Militares do Estado.

Instituição do Adicional de Formação para os Militares do Estado no valor de 12,6 % do soldo.

Implementação da isonomia para todos os policiais civis.

Realização de Cursos de Formação com promoções para PM e BM: CFO 53 Oficiais PM e 5 Oficiais BM e CHOA 53 Oficiais Administrativos PM; CFS-265 Sargentos PM e 30 Sargentos BM, CFC 276 Cabos PM e 48 Cabos BM, CFSBM 81 Soldados, totalizando a promoção direta de 811 militares no Estado

Realização de Cursos de Aperfeiçoamento PM e BM oportunizando a ascensão funcional na carreira. CAS PM-105 sargentos e CAS BM-27 sargentos, totalizando 132 militares no Estado

Realização de diversos Cursos de Capacitação para PM e BM (curso de Condutor de Veículo de Emergência, curso de Mergulhador, curso de Polícia Comunitária etc) beneficiando mais de 1.000 policiais e bombeiros

[...]

ANO 2012

Reajuste salarial linear de 6,5 % em 2012.

Aprovação do Auxílio Alimentação para os policiais civis no valor de R\$ 253,46.

Aprovação da Lei de Promoção por Tempo de Serviço para os militares do Estado, beneficiando e reconhecendo os oficiais e praças no final da sua carreira.

Realização de Curso de Formação de Soldado PM e BM com a contratação de mais 222 policiais militares novos e de mais 30 bombeiros militares, totalizando 252 novos profissionais de segurança pública

Realização de Cursos de Formação com promoções para PM e BM: CFO BM, CFS- 180 Sargentos PM, totalizando a promoção direta de 190 militares no Estado.

Realização de Curso de Médico Legista para a PC contratando mais 32 novos médicos legistas.

Alteração da lei de promoções para a Polícia Civil permitindo a ascensão funcional dos Policiais Civis que estavam há vários anos estagnados na carreira profissional Realização de diversos Cursos de Capacitação para PM, PC e BM (curso de Moto-Resgate, curso de Motociclista Militar, curso de Negociação, curso de Polícia Comunitária, cursos de Inteligência etc), beneficiando mais de 500 policiais e bombeiros. 10 Oficiais.

[...]

ANO 2013

Criação e aprovação da Lei nº 3.105, de 25 de junho de 2013, que criou o Programa de Formação, Especialização e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Segurança Pública na modalidade de Educação a Distância (EAD);

Realização de Cursos de Formação com promoções para PM e BM: CFS 172 Sargentos PM, CFC 692 Cabos PM e 112 Cabos BM, totalizando a promoção direta de 976 militares no Estado

Realização de diversos cursos de especialização para os servidores da PM, BM e PC dentre eles: Curso de Condutor de Veículo de Emergência, Curso de Moto Resgate Curso Técnico de Piloto Privado, Curso de Administração de Moodle, Cursos de Tiro para os Policiais Civis, Curso de Operações Especiais, Cursos de Polícia Comunitária Cursos de Unidade Especializada em Fronteira, Curso de Patrulhamento Tático (PATAMO) etc, contemplando mais de 1.000 servidores.

[...]

ANO 2014

Reajuste salarial linear de 5,87 % em 2014.

Realização de Cursos de Formação de Sargentos para promoção de 160 cabos a sargentos na PM e de 33 cabos a Sargentos no BM (processo em andamento), totalizando 193 beneficiados.

Realização de Cursos de Aperfeiçoamento PM e BM oportunizando a ascensão funcional na carreira: CAS PM 60 sargentos e CAS BM 31 sargentos, totalizando 91 militares no Estado.

Realização de Concurso para Polícia Militar e Corpo de Bombeiros no total de 260 vagas para PM e 51 para BM, totalizando 311 novos militares para o Estado (processo em andamento)

Realização de Concurso para Polícia Civil, totalizando 144 vagas (concurso em andamento).

Realização de diversos cursos de especialização para os servidores da PM, BM e PC, dentre eles: Curso de Administração de Moodle, Cursos de Tiro para os Policiais Civis, Cursos de Polícia Comunitária, Cursos de Unidade Especializada em Fronteira, Curso de "Crack é Possível Vencer", Cursos de Inteligência, Cursos de Preservação de Lugar de Crime etc, beneficiando mais de 400 servidores (SESDEC, 2014, p. 3).

O relatório aponta diversas medidas que atendem às demandas das categorias profissionais dos servidores da segurança pública, tais como: reajustes salariais, contratação de pessoal por concurso público, criação de auxílios, alteração de leis de promoções e realização de cursos, principalmente cursos de formação e aperfeiçoamento. Estes, no âmbito da PM, são cursos essenciais para a progressão funcional, ou seja, promoção.

No período mencionado no relatório, fica evidente a política do governo em facilitar as promoções, não apenas realizando cursos de formação e aperfeiçoamento, mas também facilitando a realização desses, por meio de redução de carga horária e realizando-os na modalidade EAD. Não bastasse isso, ainda suprimiu requisitos para a realização dos cursos de formação para cabos e sargentos, tais como: avaliação psicológica (perfil profissiográfico), aptidão física e aptidão para o serviço operacional. Atualmente as corporações militares do estado de Rondônia (Polícia e Bombeiro Militar), formam cabos e sargentos sem exigir perfil profissiográfico (aptidão para o exercício do futuro cargo), condicionamento físico e aptidão para o serviço operacional.

As facilidades para ingresso nos cursos vão mais além: desprezam a meritocracia e concorrência e aplicam apenas o critério de antiguidade para a realização dos cursos de formação de cabos e sargentos.

Essas inúmeras facilidades para o ingresso e realização nos cursos de formação das corporações policiais podem comprometer a qualidade dos cursos e a eficiência do serviço policial.

É natural que os profissionais da segurança pública, sejam de baixa ou alta patente, preocupem-se em exigir que seja incluída na agenda pública suas necessidades e anseios, no entanto, não se pode esquecer da importância de se ter uma instituição forte, que consiga cumprir eficientemente sua missão institucional. As instituições policiais são instituições permanentes, essenciais para o funcionamento do estado, por isso as promoções precisam ser criteriosas, priorizando-se a meritocracia, pois só assim as instituições poderão ser eficientes, pois este é um dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal para a Administração Pública.

Os deputados estaduais representam um importante tipo de ator, pois propõem e aprovam leis de interesse para as categorias policiais. Costumam atender mais aos interesses das categorias profissionais do que os interesses institucionais, o que é

natural, pois foram eleitos pelos policiais. Em regra, esses parlamentares faziam parte de associações de classe dos policiais da segurança pública.

Com relação aos planos de governo dos candidatos eleitos para o cargo de governador, outra hipótese de referência para a orientação da formulação da política de segurança pública, insta frisar que não se teve acesso aos planos de governo do candidato eleito em 2002 e 2006, pois não foram encontrados. Os planos de governo do candidato eleito em 2010 e 2014 foram encontrados.

O plano de governo de 2010 para a área de segurança pública estabelece o seguinte:

### 3. SEGURANÇA PÚBLICA

#### 3.1. Gestão da Segurança Pública

- a) Investir em treinamento continuado para os profissionais dos órgãos de segurança pública e utilizar novas sistemáticas para o policiamento ostensivo;
- b) Investir na polícia técnica e científica, e fortalecer as ações de estratégia e inteligência policial com aparelhamento e treinamento continuado aperfeiçoando o sistema com ênfase ao trabalho preventivo, combate ao crime organizado e fiscal;
- c) Desenvolver programas socioeducativos priorizando grupos e locais com maior índice de criminalidade, bem como, implementar o policiamento comunitário envolvendo a comunidade nas ações de segurança pública;
- d) Diagnosticar condições e capacidade da rede física das delegacias e quartéis, a fim de melhoraras condições de trabalho da polícia e atendimento da população em áreas urbanas e rurais;
- e) Adequar o efetivo de profissionais da polícia civil à necessidade do Estado de Rondônia e realizar o ajustamento de suas carreiras profissionais;
- f) Apoiar de forma absoluta os princípios básicos da hierarquia e disciplina da Polícia Militar, bem como, adequar as promoções para policiais e bombeiros militares eliminando o regime de classes.

#### 3.2. Sistema penitenciário

- a) Implantar um centro de ressocialização do apenado, estabelecido em área rural, com escolas, ensino a distância, oficinas e atividades agropecuárias cujos produtos e serviços serviriam para o próprio sistema carcerário, educacional e de saúde do Estado;
- b) Equipar o Estado com métodos e instrumentos tecnológicos modernos e eficientes para monitorar presos domiciliares;
- c) Disponibilizar equipe multidisciplinar para recuperação dos dependentes químicos apenados;
- d) Viabilizar as centrais de penas alternativas com oferta de oportunidades de trabalho para o cumprimento de penas alternativas através da prestação de serviços gratuitos à comunidade pelos apenados aliviando o sistema prisional e penitenciário e, também, evitar a promiscuidade entre iniciantes e criminosos perigosos e habituais nos presídios;(PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO DIRETRIZES PARA O PLANO DE GOVERNO ESTADO DE RONDÔNIA -ELEIÇÕES 2010, p. 6).

O Plano de Governo para a Segurança Pública resume-se a esses dois tópicos e nada mais. É algo tão vago que nem se pode chamar de plano ou projeto. Não passa de uma exposição de intenções. À semelhança de muitos planos de governo, as

propostas são feitas apenas para cumprir a formalidade exigida pela legislação eleitoral.

O governador eleito em 2002 foi reeleito, sendo assim, o Plano de Governo das eleições de 2010, nem corresponde a um plano, mas sim a uma prestação de contas do que foi feito, exaltando o trabalho realizado e assumindo o compromisso de continuar com o trabalho.

#### SEGURANÇA

1. Fortalecimento de ações integradas de combate à criminalidade associada à ações preventivas de segurança para reduzir os indicadores de violência do estado.

• Esta iniciativa visa fortalecer a atuação integrada das forças de Segurança Pública do Estado, bem como de órgãos federais, otimizando os esforços no combate à criminalidade, medida já deflagrada durante a atual gestão. O governo propõe intensificar ainda mais as ações integradoras, visto que é uma estratégia reconhecidamente eficaz na redução dos indicadores de violência. Os resultados alcançados pela atual gestão já se refletem na queda da taxa de homicídios dolosos no estado, principal referência para o controle de crimes. Em 2010, Rondônia era o 8º estado mais violento do país, situação estagnada por uma década, segundo dados do Anuário de Segurança Pública da Senasp. Em 2013, Rondônia passou para a 14ª posição, evidenciando os resultados das ações empreendidas no ano anterior. Em face dos investimentos feitos na infraestrutura de segurança pública, entre 2011 e 2014, os novos compromissos nesta área estarão focados na intensificação das ações integradas de combate ao crime, especialmente, em Porto Velho e na Grande Região de Ariquemes, onde são registrados os maiores índices de violência, por meio da criação de forças-tarefa, melhoria da qualidade da ação policial e eficiência das polícias, bem como a realocação de policiais em postos de ação ostensiva. Mantendo-se as metas estabelecidas nestes quatro anos de Governo, pretende-se chegar ao final de 2018 à 20ª posição no ranking nacional da violência.

2. Conclusão das obras de melhoria da infraestrutura de Segurança Pública

• Outra importante iniciativa empreendida pelo atual governo, nos últimos dois anos, foi a destinação de recursos para a recuperação da infraestrutura de Segurança Pública, em aproximadamente R\$ 100 milhões, investidos também na modernização do parque tecnológico e na infraestrutura dos órgãos de Segurança Pública. Inovações como a construção do Instituto do DNA Criminal (EDNAC) e a modernização da perícia no estado são duas das metas cuja execução está em curso. Atualmente, estão em construção também 16 novas Unidades Integradas de Segurança Pública (Unisp's), sendo 03 na capital e 13 no interior. Os demais projetos estão em fase final de licitação, devendo chegar a um total de 34 novas unidades para a Segurança Pública do estado. Toda a frota de veículos foi renovada e modernizada, notadamente com a aquisição de veículos especiais para o Corpo de Bombeiros e aeronaves. O volume de recursos captados em convênios com a União triplicou em quatro anos, tendo como principal alvo a segurança nas fronteiras, com a criação da Gerência Especializada em Segurança de Fronteiras (GESFRON). Programas cuja consolidação é compromisso para o próximo mandato (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. DIRETRIZES DO PROGRAMA DE GOVERNO-ELEIÇÕES 2014 PROGRAMA DE GOVERNO DA CANDIDATURA DE CONFÚCIO MOURA - ESTADO DE RONDÔNIA).

Conforme já mencionado anteriormente, o que, em tese, teria orientado a política de segurança pública do estado de Rondônia no período 2007-2010 e 2011-2014 foi, segundo o próprio governo, foi a participação popular, por meio das audiências públicas. Percebe-se, lamentavelmente, que não funcionou necessariamente assim, o que confirma que os planos também não serviram de referência para a elaboração das políticas públicas voltadas para a segurança pública, pois foram feitos “pro forme”.

### 5.2.2 Programas

No Plano Plurianual - PPA 2008 – 2011, foi criado o programa Rondônia em Paz, com o objetivo de “estabelecer tecnologias de prevenção e repressão à criminalidade com a finalidade de controlar os indicadores de criminalidade”. O programa envolve diversas secretarias de Estado, pois como já comentamos anteriormente, a redução da criminalidade não é uma matéria de cunho exclusivamente policial, devendo envolver diversos segmentos do poder público.

A justificativa para o programa é a seguinte:

Dentre as atribuições que legitimam o papel do Estado moderno, a promoção da segurança, justiça e cidadania se impõe como um dos mais importantes para marcar o seu desempenho como provedor das necessidades básicas da sociedade. Entretanto, há um amplo consenso sobre a responsabilidade conjunta das polícias e da sociedade pela preservação da segurança pública e sobre a necessidade de integração e colaboração entre as polícias e a comunidade para a resolução dos problemas, para a manutenção e controle da ordem pública e para a melhoria da qualidade de vida da população. Este consenso está refletido no capítulo sobre segurança pública da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a segurança pública é "dever do estado e direito e responsabilidade de todos" e na política de segurança pública atualmente em curso no estado de Rondônia. Por isso, a taxa de criminalidade só terá uma redução significativa se a população se envolver nos assuntos de segurança e as metas do desenvolvimento econômico, da educação e da saúde obtiverem êxito (RONDÔNIA, 2009).

O Programa Rondônia em Paz faz parte do PPA da SESDEC E SEJUS.

No âmbito da SESDEC, que é objeto deste estudo, o programa Rondônia em Paz está relacionado às seguintes ações:

- implantar policiamento comunitário;
- construir, reformar e ampliar unidades de segurança;
- reaparelhar as unidades de segurança e polícia técnica;

- assegurar remuneração de pessoal e encargos sociais da polícia civil, militar e bombeiros;
- atender a servidores com assistência médica e auxílio-transporte (polícia civil, militar e bombeiros);
- garantir auxílio alimentação e auxílio fardamento; e
- manter as unidades operacionais.

Na Tabela 1, estas informações ficam mais claras:

Tabela 1 - Anexo II - PPA 2008-2011

|  <b>GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA</b><br>Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN<br>Plano Plurianual - PPA 2008 - 2011.<br>Lei nº 2010, de 29 de dezembro de 2009<br>Anexo II - Programas e Ações de Governo por Órgão e Unidade Orçamentaria |                         |   |
|--|-------------------------|---|
| <b>Órgão:</b>  | 15.000                  | SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC                      |
| <b>U.O.:</b>   | 15.001                  | SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC                      |
| <b>Programa:</b>   | 0000                    | OPERAÇÕES ESPECIAIS   |
| <b>Ações:</b>  | 15.001.06.122.0000.0114 | REALIZAR PAGAMENTO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES                             |
| <b>Programa:</b>   | 1015                    | APOIO ADMINISTRATIVO DO PODER EXECUTIVO   |
| <b>Ações:</b>  | 15.001.04.122.1015.2234 | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS                         |
|  | 15.001.04.122.1015.2235 | MANTER A ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE   |
|  | 15.001.04.122.1015.2480 | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIO SAÚDE E AUXÍLIO TRANSPORTE                         |
|  | 15.001.04.122.1015.2898 | GARANTIR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO AOS SERVIDORES MILITARES                  |
| <b>Programa:</b>   | 1251                    | RONDÔNIA EM PAZ   |
| <b>Ações:</b>  | 15.001.06.181.1251.1115 | IMPLANTAR POLICIAMENTO COMUNITÁRIO  |
|  | 15.001.06.181.1251.1275 | CONSTRUIR, REFORMAR E AMPLIAR UNIDADES DE SEGURANÇA                                 |
|  | 15.001.06.181.1251.1276 | REAPARELHAR AS UNIDADES DE SEGURANÇA E POLÍCIA TÉCNICA                              |
|  | 15.001.06.181.1251.2146 | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - POLÍCIA MILITAR             |
|  | 15.001.06.181.1251.2147 | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - POLÍCIA CÍVIL               |
|  | 15.001.06.182.1251.2148 | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BOMBEIRO MILITAR            |
|  | 15.001.06.182.1251.2149 | ATENDER A SERVIDORES COM ASSISTÊNCIA MÉDICA E AUXÍLIO-TRANSPORTE - POLÍCIA CÍVIL    |
|  | 15.001.06.181.1251.2150 | ATENDER A SERVIDORES COM ASSISTÊNCIA MÉDICA E AUXÍLIO-TRANSPORTE - POLÍCIA MILITAR  |
|  | 15.001.06.182.1251.2151 | ATENDER A SERVIDORES COM ASSISTÊNCIA MÉDICA E AUXÍLIO-TRANSPORTE - BOMBEIRO MILITAR |
|  | 15.001.06.181.1251.2152 | GARANTIR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E AUXÍLIO FARDAMENTO - POLÍCIA MILITAR                 |
|  | 15.001.06.182.1251.2153 | GARANTIR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E AUXÍLIO FARDAMENTO - BOMBEIRO MILITAR                |
|  | 15.001.06.181.1251.2154 | MANTER AS UNIDADES OPERACIONAIS   |

Fonte: SEPLAN (2009).

Dentro do mesmo órgão pode haver mais de uma Unidade Orçamentária (UO). No âmbito da SESDEC existem a U.O. Secretaria de Estado, Segurança, Defesa e Cidadania (SESDEC) e as U.O. Fundo Especial de Reequipamento Policial (FUNRESPOL), Fundo Especial do Corpo de Bombeiros (FUNESBOM) e o Fundo

Especial de Modernização e Reparelhamento da Polícia Militar do Estado (FUNRESPOM). Em todos estes estão previstos o programa Rondônia em Paz As ações do programa dentro dessas U.O. serão demonstradas na Tabela 2:

Tabela 2 - Unidades Orçamentárias Rondônia em Paz

|                  |                         |  |
|------------------|-------------------------|--|
| <b>U.O:</b>      | 15.011                  | <b>FUNDO ESPECIAL DE REEQUIPAMENTO POLICIAL - FUNRESPOL</b>                                      |
| <b>Programa:</b> | 1251                    | <b>RONDÔNIA EM PAZ</b>   |
| <b>Ações:</b>    | 15.011.06.181.1251.1278 | <b>CONSTRUIR E AMPLIAR UNIDADES DE POLÍCIA CIVIL</b>   |
|                  | 15.011.06.181.1251.1304 | <b>REEQUIPAR UNIDADES DA POLÍCIA CIVIL</b>   |
|                  | 15.011.06.181.1251.2313 | <b>MANTER AS UNIDADES DA POLÍCIA CIVIL</b>   |
| <b>U.O:</b>      | 15.014                  | <b>FUNDO ESPECIAL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR - FUNESBOM</b>                                   |
| <b>Programa:</b> | 1243                    | <b>DEFESA CONTRA SINISTRO</b>  |
| <b>Ações:</b>    | 15.014.06.182.1243.1277 | <b>REAPARELHAR O CORPO DE BOMBEIROS</b>  |
|                  | 15.014.06.182.1243.1380 | <b>CONSTRUIR, AMPLIAR E REFORMAR UNIDADES E SISTEMA DE TREINAMENTO DO CBMRO</b>                  |
|                  | 15.014.06.182.1243.2600 | <b>MANTER AS ATIVIDADES DO CBMRO</b>   |
| <b>U.O:</b>      | 15.015                  | <b>FUNDO ESPECIAL DE MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO - FUNRESPOM</b> |
| <b>Programa:</b> | 1251                    | <b>RONDÔNIA EM PAZ</b>   |
| <b>Ações:</b>    | 15.015.06.181.1251.1114 | <b>CONSTRUIR E AMPLIAR UNIDADES DE POLÍCIA MILITAR</b>   |
|                  | 15.015.06.181.1251.2144 | <b>REEQUIPAR UNIDADES DA POLÍCIA MILITAR</b>   |
|                  | 15.015.06.181.1251.2145 | <b>MANTER UNIDADES DE POLÍCIA MILITAR</b>  |

Fonte: SEPLAN (2009)

Apesar do programa Rondônia em Paz figurar nessas outras UO (fundos), as ações de maior representatividade e orçamento estão na UO da SESDEC.

Tabela 3 - Demonstrativo geral dos programas do eixo 3, PPA 2008-2011 Rondônia

Tabela 1  
Demonstrativo geral dos Programas do Eixo 3, segundo os Órgãos, Valores Previstos no PPA, LOA, LOA + Crédito e Despesa Liquidada, Avaliação PPA 2008-2011, Rondônia - 2010

| Programa   |                        | Em R\$      |                       |                                   |                             |                                |                         |
|--|------------------------|-------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Có-digo  | Descrição              | PPA 2010    | Dotação Inicial (LOA) | Dotação Atualizada (LOA+Créditos) | Despesa Liquidada até o mês | Restos a Pagar Não Processados | Despesa Realizada Total |
| <b>EIXO 3 - Estado com justiça social, acesso universal e de qualidade aos serviços públicos oferecidos para todos</b> |                        |             |                       |                                   |                             |                                |                         |
| <b>150001 - SESDEC</b>   |                        |             |                       |                                   |                             |                                |                         |
| 1251   | RONDÔNIA EM PAZ        | 519.831.809 | 371.398.124           | 457.898.810                       | 431.188.978                 | 8.104.687                      | 439.293.666             |
| <b>150011 - FUNRESPOL</b>  |                        |             |                       |                                   |                             |                                |                         |
| 1251   | RONDÔNIA EM PAZ        | 2.285.000   | 2.285.000             | 2.285.000                         | 160.258                     | 1.437.376                      | 1.597.634               |
| <b>150014 - FUNESBOM</b>   |                        |             |                       |                                   |                             |                                |                         |
| 1243   | DEFESA CONTRA SINISTRO | 4.990.900   | 4.990.900             | 4.990.900                         | 2.637.134                   | 514.451                        | 3.151.585               |
| <b>150015 - FUNRESPOM</b>  |                        |             |                       |                                   |                             |                                |                         |
| 1251   | RONDÔNIA EM PAZ        | 50.000      | 50.000                | 582.960                           | 273.365                     | 33.066                         | 306.431                 |

Fonte: SEPLAN (2010).

À vista disso, resta evidente que a UO SESDEC absorve praticamente 99% (noventa e nove por cento) do orçamento destinado ao Programa Rondônia em Paz. Os Fundos têm uma participação quase que insignificante, algo em torno de 1% (um por cento). Por isso concentra-se este estudo no programa Rondônia em Paz, na U.O. SESDEC. No PPA 2012-2015, o programa criado para reduzir a criminalidade no Estado de Rondônia mudou de nome, passando a chamar-se: Segurança e Cidadania (2020). O objetivo do programa consiste em “implementar a execução de mecanismos de prevenção e repressão à criminalidade, reduzindo os indicadores de violência nas áreas urbana e rural” (SEPLAN, 2013)

O referido programa justifica-se nos seguintes termos:

Necessidade de elaboração e execução de mecanismos de prevenção e repressão à criminalidade de modo integrado com a participação da sociedade por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança e Gabinetes de Gestão Integrada Municipais, agindo em consonância com os eixos estabelecidos pela atual administração ou seja Integração, Inteligência, Tecnologia, Polícia comunitária e Valorização do profissional de segurança pública, com o foco na redução dos índices de criminalidade garantido segurança e cidadania da população do estado (SEPLAN, 2013)

As ações do referido programa são demonstradas na Tabela 4:

Tabela 4 - Anexo I- Programas e Ações por UO, PPA 2012-2015

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | <b>GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA</b>                              |  |
|   | Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN |  |
|   | Plano Plurianual - PPA 2012 - 2015.                               |  |
|   | Mensagem 169 de 30/08/2011 do Projeto de Lei PPA 2012-2015        |  |
| Anexo I - Programas e Ações de Governo por Órgão e Unidade Orçamentaria             |   |  |
| Órgão:  | 15.000  | SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC |
| U.O:  | 15.001  | SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC |
| <b>Programa: 2020    SEGURANÇA E CIDADANIA</b>                                      |   |  |
| Ações:  | 15.001.06.181.2020.1275   | REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                   |
|   | 15.001.06.181.2020.1276   | ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE             |
|   | 15.001.06.181.2020.2052   | PROMOVER O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA SEGURANÇA PÚBLICA       |
|   | 15.001.06.181.2020.2146   | ASSEGURAR A RENUMERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS    |
|   | 15.001.06.181.2020.2147   | ASSEGURAR A RENUMERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS    |
|   | 15.001.06.182.2020.2148   | ASSEGURAR A RENUMERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS    |
|   | 15.001.06.182.2020.2149   | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIO SAÚDE E AUXÍLIO TRANSPORTE    |
|   | 15.001.06.181.2020.2150   | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIO SAÚDE E AUXÍLIO TRANSPORTE    |
|   | 15.001.06.182.2020.2151   | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIO SAÚDE E AUXÍLIO TRANSPORTE    |
|   | 15.001.06.181.2020.2152   | ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                     |
|   | 15.001.06.182.2020.2153   | ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                     |
|   | 15.001.06.181.2020.2154   | ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE               |
|   | 15.001.06.181.2020.2176   | PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA               |

Fonte: SEPLAN (2013).

Assim como o Rondônia em Paz, o programa Segurança e Cidadania, também integra outras U.O. dentro do mesmo órgão, quer seja, a SESDEC, conforme Tabela 5:

Tabela 5 - Unidades Orçamentárias Segurança e Cidadania

|                  |                                     |  |
|------------------|-------------------------------------|--|
| <b>U.O:</b>      | <b>15. 011</b>                      | <b>FUNDO ESPECIAL DE REEQUIPAMENTO POLICIAL - FUNRESPOL</b>                                      |
| <b>Programa:</b> | <b>2020</b>                         | <b>SEGURANÇA E CIDADANIA</b>   |
| <b>Ações:</b>    | <b>15. 011. 06. 181. 2020. 1278</b> | <b>REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA</b>  |
|                  | <b>15. 011. 06. 181. 2020. 1304</b> | <b>ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE</b>  |
|                  | <b>15. 011. 06. 181. 2020. 2087</b> | <b>ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE</b>  |
| <b>U.O:</b>      | <b>15. 014</b>                      | <b>FUNDO ESPECIAL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR - FUNESBOM</b>                                   |
| <b>Programa:</b> | <b>2020</b>                         | <b>SEGURANÇA E CIDADANIA</b>   |
| <b>Ações:</b>    | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 1114</b> | <b>REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA</b>  |
|                  | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 2087</b> | <b>ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE</b>  |
|                  | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 2144</b> | <b>ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE</b>  |
| <b>U.O:</b>      | <b>15. 015</b>                      | <b>FUNDO ESPECIAL DE MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO - FUNRESPOM</b> |
| <b>Programa:</b> | <b>2020</b>                         | <b>SEGURANÇA E CIDADANIA</b>   |
| <b>Ações:</b>    | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 1114</b> | <b>REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA</b>  |
|                  | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 2087</b> | <b>ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE</b>  |
|                  | <b>15. 015. 06. 181. 2020. 2144</b> | <b>ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE</b>  |

Fonte: SEPLAN (2013).

Confrontando as ações dos dois programas, verifica-se que houve mudança no nome do programa, mas as ações permaneceram praticamente as mesmas.

Da mesma forma que o programa anterior (Rondônia em Paz), o recurso destinado à UO SESDEC detém praticamente 99% (noventa e nove por cento) dos recursos destinados ao programa, comparando com as demais U.O. do mesmo órgão (Fundos).

Por força da Lei nº 3.496, de 29 de dezembro de 2014, houve alteração no PPA 2012-2015, transformando a Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar em Unidades Orçamentárias (UO) dentro da SESDEC. Essa alteração se deu em razão dessas corporações terem adquirido semiautonomia orçamentária e financeira, conforme comentado anteriormente.

Ante o exposto, na SESDEC, o programa Segurança e Cidadania passou a ser constituído das ações elencadas na Tabela 6:

Tabela 6 - Anexo I Programas e Ações de Governo por UO - PPA 2012-2015



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
 Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG  
 PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015. (ATUALIZAÇÃO 2015)  
 LEI 3.496 DE 29/12/2014 QUE ALTERA OS ANEXOS I e II DA LEI N. 3.312 DE 20/12/2013

**Anexo I - Programa e Ações de Governo por Órgão e Unidade Orçamentária**

|           |  |
|-----------|--|
| Órgão:    | 15.000 SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC                    |
| U.O:      | 15.001 Secretaria de Estado de Segurança, Defesa e Cidadania                             |
| Programa: | 2020 SEGURANÇA E CIDADANIA   |
| Ações:    | 15.001.06.181.2020.1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                     |
|           | 15.001.06.181.2020.1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE               |
|           | 15.001.06.181.2020.2052 PROMOVER O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA SEGURANÇA PÚBLICA         |
|           | 15.001.06.181.2020.2113 MODERNIZAR O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA                             |
|           | 15.001.06.181.2020.2146 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PM |
|           | 15.001.06.181.2020.2147 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PC |
|           | 15.001.06.182.2020.2148 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - BM |
|           | 15.001.06.181.2020.2149 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PC                           |
|           | 15.001.06.181.2020.2150 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PM                           |
|           | 15.001.06.182.2020.2151 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - BM                           |
|           | 15.001.06.181.2020.2152 ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                       |
|           | 15.001.06.182.2020.2153 ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                       |
|           | 15.001.06.181.2020.2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                    |
|           | 15.001.06.181.2020.2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                 |
| U.O:      | 15.003 Polícia Civil   |
| Programa: | 2020 SEGURANÇA E CIDADANIA   |
| Ações:    | 15.003.06.181.2020.1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                     |
|           | 15.003.06.181.2020.1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE               |
|           | 15.003.06.181.2020.2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                    |
|           | 15.003.06.181.2020.2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                 |
| U.O:      | 15.005 Polícia Militar   |
| Programa: | 2020 SEGURANÇA E CIDADANIA   |
| Ações:    | 15.005.06.181.2020.1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                     |
|           | 15.005.06.181.2020.1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE               |
|           | 15.005.06.181.2020.2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                    |
|           | 15.005.06.181.2020.2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                 |

Fonte: SEPOG (2015).

Os Fundos Especiais das corporações policiais continuaram como Unidades Orçamentárias, mantendo seus *status quo* e as ações mencionadas anteriormente.

O programa Segurança e Cidadania implementado por essas novas UO, passou a ter como objetivo e justificativa:

**Objetivo:** Implementar a execução de mecanismos de prevenção e repressão à criminalidade, reduzindo os indicadores de violência nas áreas urbana e rural.

**Justificativa:** Necessidade de elaboração e execução de mecanismos de prevenção e repressão à criminalidade de modo integrado com a participação da sociedade por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança e Gabinetes de Gestão Integrada Municipais, agindo em consonância com os eixos estabelecidos pela atual administração ou seja Integração, Inteligência, Tecnologia, Polícia comunitária e Valorização do profissional de segurança pública, com o foco na redução dos índices de criminalidade garantindo segurança e cidadania da população do estado (RONDÔNIA, 2015).[grifo nosso].

Em que pese as corporações policiais terem sido transformadas em Unidades Orçamentárias, essas não adquiriram autonomia orçamentária e financeira. A autonomia delas restringia-se à diária e custeio. A folha de pagamento continuou com a SESDEC, incluindo-se, além dos salários, os valores correspondentes à bolsa de estudo para os alunos dos diversos cursos e estágios promovidos pelas corporações, bem como as horas-aulas pagas aos instrutores desses cursos e estágios. Com isso a SESDEC continuou com a maior parcela do orçamento, pois 91,42% (noventa e um inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) do orçamento da SESDEC corresponde à folha de pagamento (remuneração, encargos sociais e auxílios saúde, fardamento, alimentação e transporte), restando muito pouco para investimento na área de segurança.

Em razão dessa alteração os recursos orçamentários foram assim distribuídos, conforme demonstra a Tabela 7:

Tabela 7 - Recursos Orçamentários SESDEC 2015

Órgão: 015 - SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA - SESDEC

U.O.: 001 - SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA, DEFESA E CIDADANIA

Programa: 2020 - SEGURANÇA E CIDADANIA

| Avaliação de Desempenho   |   |                 |                       |               |                       |               |                       |                            |                      | Valor em R\$ |
|---------------------------|---|-----------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|--------------|
| Ordem                     | Especificação   | Unidad e Medida | Previsto (a) Valor    | % (a/Totala)  | Realizado (b) Valor   | % (b/Totalb)  | Relaçã o em % (b / a) | RPNP Exercícios Anteriores | Índice de Desempenho |              |
| 1275                      | REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                        |                 | 257.215,24            | 0,04          | 0,00                  | 0,00          | 0,00                  | 0,00                       | NE                   |              |
|                           | Melhorias de infraestrutura realizada                               | m²              | 3.950,00              |               | 0,00                  |               | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |
| 1276                      | ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE                  |                 | 2.372.833,32          | 0,35          | 2.221.232,27          | 0,34          | 93,61                 | 0,00                       | 1.19                 |              |
|                           | Aquisição de bens permanentespar de segurança pública reaparelhadas | Un              | 6.012,00              |               | 4.719,00              |               | 78,49                 | 0,00                       |                      |              |
| 2146                      | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PM    |                 | 295.542.649,00        | 44,09         | 290.785.776,10        | 44,57         | 98,39                 | 0,00                       | 1.28                 |              |
|                           | Servidores Remunerados - PM   | Un              | 6.642,00              |               | 5.068,00              |               | 76,30                 | 0,00                       |                      |              |
| 2147                      | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PC    |                 | 221.673.432,00        | 33,07         | 216.075.860,85        | 33,12         | 97,47                 | 0,00                       | 1.37                 |              |
|                           | Servidores Remunerados - PC   | Un              | 3.193,00              |               | 2.258,00              |               | 70,72                 | 0,00                       |                      |              |
| 2148                      | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - BM    |                 | 45.056.344,00         | 6,72          | 43.377.259,96         | 6,65          | 96,27                 | 0,00                       | 1.27                 |              |
|                           | Servidores Remunerados - BM   | Un              | 952,00                |               | 718,00                |               | 75,42                 | 0,00                       |                      |              |
| 2149                      | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PC                              |                 | 12.213.965,00         | 1,82          | 11.743.085,71         | 1,80          | 96,14                 | 0,00                       | 1.35                 |              |
|                           | Servidores Atendidos.   | Un              | 3.193,00              |               | 2.258,00              |               | 70,72                 | 0,00                       |                      |              |
| 2150                      | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PM                              |                 | 7.480.567,00          | 1,12          | 7.262.350,10          | 1,11          | 97,08                 | 0,00                       | 1.27                 |              |
|                           | Servidores Atendidos.   | Un              | 6.642,00              |               | 5.068,00              |               | 76,30                 | 0,00                       |                      |              |
| 2151                      | ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - BM                              |                 | 1.040.809,00          | 0,16          | 981.118,40            | 0,15          | 94,26                 | 0,00                       | 1.40                 |              |
|                           | Servidores Atendidos.   | Un              | 952,00                |               | 638,00                |               | 67,02                 | 0,00                       |                      |              |
| 2152                      | ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                          |                 | 24.504.178,00         | 3,66          | 23.418.003,20         | 3,59          | 95,57                 | 0,00                       | 1.25                 |              |
|                           | Servidores Atendidos.   | Un              | 6.642,00              |               | 5.068,00              |               | 76,30                 | 0,00                       |                      |              |
| 2153                      | ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO                          |                 | 2.913.752,00          | 0,43          | 2.743.090,02          | 0,42          | 94,14                 | 0,00                       | 1.40                 |              |
|                           | Servidores Atendidos.   | Un              | 952,00                |               | 638,00                |               | 67,02                 | 0,00                       |                      |              |
| 2154                      | ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                       |                 | 42.937.076,25         | 6,41          | 40.261.607,58         | 6,17          | 93,77                 | 474.512,93                 | 0.93                 |              |
|                           | manutenção administrativa da unidades assegurada                    | %               | 100,00                |               | 100,00                |               | 100,00                | 0,00                       |                      |              |
| 2176                      | PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                    |                 | 14.342.846,00         | 2,14          | 13.512.750,91         | 2,07          | 94,21                 | 2.583.882,00               | 1.54                 |              |
|                           | Equipar e manter as unidades operacionais promovida                 | Un              | 2.857,00              |               | 1.741,00              |               | 60,94                 | 0,00                       |                      |              |
| <b>TOTAL DO PROGRAMA:</b> |   |                 | <b>670.335.666,81</b> | <b>95,72</b>  | <b>652.382.135,10</b> | <b>95,89</b>  | <b>97,32</b>          | <b>3.058.394,93</b>        |                      |              |
| <b>TOTAL DA UNIDADE:</b>  |   |                 | <b>700.284.756,94</b> | <b>100,00</b> | <b>680.327.687,88</b> | <b>100,00</b> | <b>97,15</b>          | <b>3.058.394,93</b>        |                      |              |

Fonte: Avaliação do Plano Plurianual 2012 - 2015 - exercicio 2015

Fonte: SESDEC (2015)

A Tabela 8 elenca os recursos destinados à Unidade Orçamentária Polícia Civil no exercício de 2015.

Tabela 8 - Recursos Orçamentários destinados à PCRO 2015

U.O.: 003 - POLÍCIA CIVIL

Programa: 2020 - SEGURANÇA E CIDADANIA

| Avaliação de Desempenho |   |                 |                    |              |                     |              |                       |                            |                      | Valor em R\$ |  |
|-------------------------|---|-----------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|--------------|--|
| Ordem                   | Especificação   | Unidad e Medida | Previsto (a) Valor | % (a/Totala) | Realizado (b) Valor | % (b/Totalb) | Relaçã o em % (b / a) | RPNP Exercícios Anteriores | Índice de Desempenho |              |  |
| 1275                    | REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                        |                 | 160.000,00         | 1,48         | 147.583,11          | 1,89         | 92,24                 | 0,00                       | 0,99                 |              |  |
|                         | Melhorias de infraestrutura realizada                               | m²              | 100,00             |              | 92,24               |              | 92,24                 | 0,00                       |                      |              |  |
| 1276                    | ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE                  |                 | 233.960,00         | 2,17         | 0,00                | 0,00         | 0,00                  | 0,00                       | NE                   |              |  |
|                         | Aquisição de bens permanentespar de segurança pública reaparelhadas | Un              | 233.960,00         |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| 2154                    | ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                       |                 | 10.286.458,59      | 95,31        | 7.671.254,10        | 98,11        | 74,58                 | 0,00                       | NM                   |              |  |
|                         | Manutenção administrativa da unidades assegurada                    | %               | 10.494.040,00      |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| 2176                    | PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                    |                 | 112.000,00         | 1,04         | 0,00                | 0,00         | 0,00                  | 0,00                       | NE                   |              |  |
|                         | Equipar e manter as unidades operacionais promovida                 | Un              | 112.000,00         |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| TOTAL DO PROGRAMA:      |   |                 | 10.792.418,59      | 100,00       | 7.818.837,21        | 100,00       | 72,45                 | 0,00                       |                      |              |  |
| TOTAL DA UNIDADE:       |   |                 | 10.792.418,59      | 100,00       | 7.818.837,21        | 100,00       | 72,45                 | 0,00                       |                      |              |  |

Fonte: SESDEC (2015)

A soma dos recursos destinado às Unidades Orçamentárias da Polícia Civil (R\$ 7.818.837,21), abaixo do previsto. O mesmo acontece com a Polícia Militar, que também teve recursos abaixo do previsto.

Tabela 9 - Recursos Orçamentários destinados à PMRO 2015

U.O.: 005 - POLÍCIA MILITAR

Programa: 2020 - SEGURANÇA E CIDADANIA

| Avaliação de Desempenho |  |                 |                    |              |                     |              |                       |                            |                      | Valor em R\$ |  |
|-------------------------|--|-----------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|--------------|--|
| Ordem                   | Especificação  | Unidad e Medida | Previsto (a) Valor | % (a/Totala) | Realizado (b) Valor | % (b/Totalb) | Relaçã o em % (b / a) | RPNP Exercícios Anteriores | Índice de Desempenho |              |  |
| 1275                    | REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA                         |                 | 0,00               | 0,00         | 0,00                | 0,00         | 0,00                  | 0,00                       | NE                   |              |  |
|                         | Melhorias de infraestrutura realizada                                | R\$             | 0,00               |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| 1276                    | ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE                   |                 | 2.931.160,22       | 16,05        | 2.450.115,22        | 14,57        | 83,59                 | 0,00                       | 0,02                 |              |  |
|                         | Aquisição de bens permanentespar de segurança pública reaparelhadas. | Un              | 49.910,00          |              | 1.885.999,00        |              | 3.778,80              | 0,00                       |                      |              |  |
| 2154                    | ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE                        |                 | 15.331.909,95      | 83,95        | 14.365.019,53       | 85,43        | 93,69                 | 0,00                       | NM                   |              |  |
|                         | manutenção administrativa da unidades assegurada                     | %               |                    |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| 2176                    | PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA                     |                 | 0,00               | 0,00         | 0,00                | 0,00         | 0,00                  | 0,00                       | NE                   |              |  |
|                         | Equipar e manter as unidades operacionais promovida                  | Un              | 0,00               |              | 0,00                |              | 0,00                  | 0,00                       |                      |              |  |
| TOTAL DO PROGRAMA:      |  |                 | 18.263.070,17      | 100,00       | 16.815.134,75       | 100,00       | 92,07                 | 0,00                       |                      |              |  |
| TOTAL DA UNIDADE:       |  |                 | 18.263.070,17      | 100,00       | 16.815.134,75       | 100,00       | 92,07                 | 0,00                       |                      |              |  |

Fonte: Avaliação do Plano Plurianual 2012 - 2015 - exercicio 2015

Fonte: SESDEC (2015)

Ante o exposto, percebe-se que a soma dos recursos destinado às Unidades Orçamentárias da Polícia Civil (R\$ 7.818.837,21) e Polícia Militar (R\$ 16.815.134,75), totalizando o importe de R\$ 24.633.971,96 (vinte e quatro milhões, seiscentos e trinta e três mil, novecentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos) não chega a 4% (quatro por cento) dos recursos da UO SESDEC (R\$ 680.327.687,88). Só a folha de pagamento da Polícia Militar (remuneração e auxílios), que está à cargo da U.O. SESDEC, é de R\$ 321.466.129,40 (trezentos e vinte um milhões, quatrocentos e sessenta e seis mil, cento e vinte e nove reais e quarenta centavos), ou seja, é quase vinte vezes maior que o recurso destinado à UO PMRO. O mesmo ocorre com a UO PCRO.

Essa autonomia relativa dada às corporações policiais, na prática não existe, pois, os recursos destinados às corporações policiais são insignificantes diante de suas necessidades. Elas não têm autonomia nem ao menos para realizar qualquer curso ou estágio, pois para essa simples e cotidiana atividade precisam de autorização do Secretário de Segurança, que é ordenador de despesa responsável pela liberação do pagamento de horas-aula para os instrutores e bolsa de estudos para os alunos.

No caso específico dos cursos e estágios, a legislação criou um complicador: a necessidade de dois ordenadores de despesas para a realização de quaisquer cursos, quais sejam: o secretário de segurança pública a fim de autorizar o pagamento de horas-aulas e bolsa de estudos, e o comandante geral PM ou diretor geral PC para liberar o pagamento do custeio (material de consumo). É comum um deles autorizar o que é de sua competência e o outro não autorizar, inviabilizando assim a atividade de ensino pretendida. Resta evidente que as corporações continuam completamente dependentes da SESDEC.

Em questionário enviado para as corporações policiais, perguntou-se acerca da falta de autonomia orçamentária e financeira do organismo policial, se isso compromete o planejamento estratégico da corporação e sua eficiência no combate à criminalidade. Ambas as corporações responderam positivamente.

Importante destacar novamente acerca da importância de se dar autonomia orçamentária e financeira para as corporações policiais, reconhecidas pela Constituição Estadual como instituições permanentes.

Voltando à análise dos programas de redução da criminalidade, no PPA 2016-2019 foi mantido o programa Segurança e Cidadania, com as seguintes ações, vide Tabela 10:

Tabela 10 - Anexo I Relatório de Dados Financeiros por UO - PPA 2016-2019



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG

Alteração dos Anexos I e II, do artigo 3º, da Lei nº. 3.647, de 6 de novembro de 2015 - PPA 2016-2019

Anexo I - Relatório de Dados Financeiros por Unidade Orçamentária, programa, ação e fonte de recurso

| <b>15.001 - Secretaria de Estado de Segurança, Defesa e Cidadania</b>        |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Fonte  | 2016                  | 2017                  | 2018                  | 2019                  | Total                   |                         |
| <b>2020-SEGURANÇA E CIDADANIA</b>  |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| <b>1275-REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA</b>                     |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 252.500,00            | 60.000,00             | 40.000,00             | 20.000,00             | 372.500,00              |                         |
| 3212   | 2.399.999,82          | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 2.399.999,82            |                         |
| <b>1276-ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BENS PERMANENTE</b>                         |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 800.200,00            | 856.050,00            | 896.650,00            | 1.012.250,00          | 3.565.150,00            |                         |
| 3212   | 1.200.000,00          | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 1.200.000,00            |                         |
| <b>2146-ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PM</b> |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 293.792.290,00        | 368.952.269,00        | 329.000.000,00        | 347.000.000,00        | 1.338.744.559,00        |                         |
| <b>2147-ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PC</b> |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 224.438.889,00        | 250.275.580,00        | 255.000.000,00        | 269.000.000,00        | 998.714.469,00          |                         |
| <b>2148-ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - BM</b> |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 44.683.808,00         | 58.157.061,00         | 45.600.000,00         | 48.200.000,00         | 196.640.869,00          |                         |
| <b>2149-ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PC</b>                           |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 11.829.204,00         | 12.704.768,00         | 13.300.000,00         | 14.000.000,00         | 51.833.972,00           |                         |
| <b>2150-ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PM</b>                           |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 7.163.099,00          | 8.783.931,00          | 8.500.000,00          | 9.000.000,00          | 33.447.030,00           |                         |
| <b>2151-ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - BM</b>                           |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 968.220,00            | 1.129.563,00          | 1.140.000,00          | 1.200.000,00          | 4.437.783,00            |                         |
| <b>2152-ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO</b>                       |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 24.386.151,00         | 29.932.183,00         | 26.000.000,00         | 27.000.000,00         | 107.318.334,00          |                         |
| <b>2153-ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO</b>                       |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 2.897.302,00          | 3.772.671,00          | 3.000.000,00          | 3.100.000,00          | 12.769.973,00           |                         |
| <b>2154-ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE</b>                    |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 0100   | 34.080.038,00         | 47.186.739,00         | 44.234.483,00         | 46.667.380,00         | 172.168.640,00          |                         |
| <b>2176-PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>                 |                       |                       |                       |                       |                         |                         |
| 3212   | 5.738.327,00          | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 5.738.327,00            |                         |
| <b>Total do Programa</b>   | <b>654.630.027,82</b> | <b>781.810.815,00</b> | <b>726.711.133,00</b> | <b>766.199.630,00</b> | <b>2.929.351.605,82</b> |                         |
| <b>Total UO/fonte</b>  | <b>0100</b>           | <b>674.076.575,00</b> | <b>814.023.895,00</b> | <b>759.725.748,00</b> | <b>800.957.049,00</b>   | <b>2.374.706.692,00</b> |
|  | <b>3212</b>           | <b>9.338.326,82</b>   | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>             | <b>0,00</b>             |
| <b>Total Unidade</b>   |                       | <b>683.414.901,82</b> | <b>814.023.895,00</b> | <b>759.725.748,00</b> | <b>800.957.049,00</b>   | <b>3.058.121.593,82</b> |

Fonte: SEPOG (2015).

A evolução dos recursos destinados à Polícia Civil ao longo do período do PPA está elencada na Tabela 11:

Tabela 11- Dados Financeiros PCRO - PPA 2016-2019

| 15.003 - Polícia Civil                                |                     |                     |                     |                     |                      |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Fonte   | 2016                | 2017                | 2018                | 2019                | Total                |
| <b>2020-SEGURANÇA E CIDADANIA</b>                     |                     |                     |                     |                     |                      |
| 1275-REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA     |                     |                     |                     |                     |                      |
| 0100  | 165.600,00          | 50.000,00           | 300.000,00          | 300.000,00          | 815.600,00           |
| 1276-ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BENS PERMANENTE         |                     |                     |                     |                     |                      |
| 0100  | 300.000,00          | 50.000,00           | 200.000,00          | 300.000,00          | 850.000,00           |
| 2154-ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE    |                     |                     |                     |                     |                      |
| 0100  | 6.912.670,00        | 8.000.000,00        | 8.559.300,00        | 9.055.402,00        | 32.527.372,00        |
| 2176-PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA |                     |                     |                     |                     |                      |
| 0100  | 21.730,00           | 0,00                | 0,00                | 0,00                | 21.730,00            |
| <b>Total do Programa</b>                              | <b>7.400.000,00</b> | <b>8.100.000,00</b> | <b>9.059.300,00</b> | <b>9.655.402,00</b> | <b>34.214.702,00</b> |
| <b>Total UO/fonte 0100</b>                            | <b>7.400.000,00</b> | <b>8.100.000,00</b> | <b>9.059.300,00</b> | <b>9.655.402,00</b> | <b>26.814.702,00</b> |
| <b>Total Unidade</b>                                  | <b>7.400.000,00</b> | <b>8.100.000,00</b> | <b>9.059.300,00</b> | <b>9.655.402,00</b> | <b>34.214.702,00</b> |

Fonte: SEPOG (2015).

Os dados financeiros da Polícia Militar, com relação ao PPA 2016-2019, são demonstrados na Tabela 12:

Tabela 12 - Dados Financeiros PMRO - PPA 2016-2019

| 15.005 - Polícia Militar                             |                      |                      |                      |                      |                      |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Fonte  | 2016                 | 2017                 | 2018                 | 2019                 | Total                |
| <b>2020-SEGURANÇA E CIDADANIA</b>                    |                      |                      |                      |                      |                      |
| 1275-REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA    |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 2.450.000,00         | 500.000,00           | 910.000,00           | 1.060.000,00         | 4.920.000,00         |
| 1276-ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BENS PERMANENTE        |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 1.000.000,00         | 499.420,00           | 776.250,00           | 773.445,00           | 3.049.115,00         |
| 2154-ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE   |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 8.219.120,00         | 12.845.580,00        | 13.575.650,00        | 14.361.200,00        | 49.001.550,00        |
| 2894-FORMAR, QUALIFICAR E CAPACITAR RECURSOS HUMANOS |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 717.280,00           | 475.000,00           | 490.100,00           | 554.300,00           | 2.236.680,00         |
| 2900-APOIAR A RESSOCIALIZAÇÃO DO APENADO             |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 358.000,00           | 191.000,00           | 143.500,00           | 149.000,00           | 841.500,00           |
| 2907-EXECUTAR POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE            |                      |                      |                      |                      |                      |
| 0100   | 455.600,00           | 180.000,00           | 235.000,00           | 290.000,00           | 1.160.600,00         |
| <b>Total do Programa</b>                             | <b>13.200.000,00</b> | <b>14.691.000,00</b> | <b>16.130.500,00</b> | <b>17.187.945,00</b> | <b>61.209.445,00</b> |
| <b>Total UO/fonte 0100</b>                           | <b>13.200.000,00</b> | <b>14.691.000,00</b> | <b>16.130.500,00</b> | <b>17.187.945,00</b> | <b>48.009.445,00</b> |
| <b>Total Unidade</b>                                 | <b>13.200.000,00</b> | <b>14.691.000,00</b> | <b>16.130.500,00</b> | <b>17.187.945,00</b> | <b>61.209.445,00</b> |

Fonte: SEPOG (2015).

No PPA 2016-2019, o programa Segurança e Cidadania manteve as mesmas ações do PPA 2012-2015, acrescentando apenas três novas ações na UO PMRO, quais sejam: formar, qualificar e capacitar recursos humanos; apoiar a ressocialização do apenado e executar política pública de saúde.

A fim de saber se as proposituras da sociedade civil, levantadas durante as audiências públicas, foram contempladas no PPA 2016-2019, ou seja, verificar se o PPA foi realmente participativo, abordar-se-á as proposituras das ações constantes do PPA 2016-2019, para fins de comparações.

As proposituras foram distribuídas por localidades, mais precisamente em dez macrorregiões, com sede nos seguintes municípios:

- Região I (Porto Velho);
- Região II (Ariquemes);
- Região III (Jaru);
- Região IV (Ouro Preto do Oeste);
- Região V (Ji-Paraná);
- Região VI (Cacoal);
- Região VII (Vilhena);
- Região VIII (Rolim de Moura);
- Região IX (Costa Marques); e
- Região X (Guajará Mirim).

O Quadro 10 demonstra as principais proposituras da região VI, que tem como sede o município de Cacoal.

Boa parte das proposituras tiveram previsão em alguma ação ou programa. A criação de corregedorias unificadas não foi contemplada.

Com exceção do item “policimento geral e específico”, as demais proposituras, relacionadas à fiscalização, policimento rodoviário e criação de postos não foram identificadas no PPA.

Quadro 10 - Proposituras prioritárias da Regional de Cacoal (Região VI).

| PROPOSITURA   | INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO   |
|---|--|
| <p>Contratação de efetivo anualmente, no mínimo;<br/>           Contratação de servidores para reposição;<br/>           Contratação de servidores especificamente para a área administrativa<br/>           Fiscalização rural<br/>           Policiamento geral e específico:<br/>           Retorno da Polícia Rodoviária Estadual<br/>           Criação de novos postos policiais visando atender especificamente os distritos e ainda de forma distribuída nas estradas vicinais.</p>                               | <p>A contratação de policiais foi prevista na Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM e Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC;</p> <p>Com exceção do item “policiamento geral e específico”, as demais proposituras, relacionadas à fiscalização, policiamento rodoviário e criação de postos não foram identificadas no PPA</p>   |
| <p>Construção e reforma adequadas às necessidades do trabalho técnico desenvolvido por cada órgão incluindo estrutura de pátio<br/>           Modernização e aquisição de equipamentos específicos para cada atividade desenvolvida<br/>           Projeção de recursos visando à manutenção dos equipamentos<br/>           Criação de Fundo específico regional, bem como departamentalização por entidades.<br/>           Informatização e criação de sistemas que atendam às necessidades técnicas de cada órgão</p> | <p>Ação: 15.003.06.181.2020.1276 - Assegurar A aquisição de bens permanente;<br/>           Ação: 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br/>           Ação: 15.005.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br/>           Ação: 15.005.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br/>           Ação: 15.011.06.181.2020.1113 - Adquirir bens permanentes;<br/>           Ação: 15.011.06.181.2020.2032 - Reformar estrutura física da unidade;<br/>           Ação: 15.015.06.181.2020.2144 - Assegurar a aquisição de bem permanente da unidade</p> |
| <p>Desvinculação, tendo em vista o trabalho técnico necessitar de autonomia<br/>           Criação de Corregedorias independentes de forma PM, BM, Polícia Civil, Perícia Criminal, SEJUS, DETRAN unificada para atender todos os órgãos envolvidos com a segurança pública</p>   | <p>Não previsto no PPA</p>   |

Fonte: O autor (2018).

Já o Quadro 11, trata da região VIII, que engloba o município de Rolim de Moura.

E de igual forma, a maioria das proposituras prioritárias desta regional já foram previstas em alguma ação governamental.

Destaca-se como uma peculiaridade, a aquisição de um moto-home para auxiliar a segurança da região.

Quadro 11 - Proposituras prioritárias da Regional de Rolim de Moura (Região VIII)

| <b>PROPOSITURA</b>                        | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|---|---|
| Abertura de novos concursos públicos.     | Não houve concurso público, mas foram contratados remanescentes do concurso anterior<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC; |
| Implantação da delegacia na zona da mata. | Ação: 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura  |
| Aquisição de um moto-home                 | Não previsto  |

Fonte: O autor (2018).

O Quadro 12 apresenta as proposituras da região IX.

Quadro 12 - Proposituras prioritárias da Regional de São Francisco do Guaporé/Costa Marques

| <b>PROPOSITURA</b>  | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|---|---|
| Convocação dos RR (reserva remunerada) para o setor administrativo, contratação de mais policiais e concursos público para atender a demanda dos municípios   | Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC;   |
| Construção de novos e prédios (adequados) para o atendimento à população como: um corpo de bombeiros em cada município e perícia técnica para o atendimento à população e maior segurança para os integrantes do destacamento. Suprimento de fundo mensal para as unidades, para manutenção | Ação: 15.003.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br>Ação: 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br>Ação: 15.005.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br>Ação: 15.005.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br>Ação: 15.011.06.181.2020.1113 - Adquirir bens permanentes;<br>Ação: 15.011.06.181.2020.2032 - Reformar estrutura física da unidade;<br>Ação: 15.015.06.181.2020.2144 - Assegurar a aquisição de bem permanente da unidade |
| Postos de fiscalização nas fronteiras e instalação de câmeras para o monitoramento das cidades (em pontos estratégicos)   | Não previsto  |

Fonte: O autor (2018).

Não foi encontrada previsão de ação relacionada a criação de postos de fiscalização e instalação de câmeras nas cidades. Neste último caso, temos notícias de que algumas cidades foram contempladas com monitoramento de câmeras, porém não houve previsão no PPA.

É possível que algumas ações tenham sido realizadas sem a previsão no PPA. No entanto, a pesquisa, neste momento, faz um paralelo entre as proposituras e a previsão no PPA. Afinal, estamos de tratando de ações planejadas e não de ações realizadas sem planejamento prévio.

O Quadro 13 apresenta as proposituras prioritárias da região V, município de Ji-Paraná.

Quadro 13 - - Proposituras prioritárias da Regional de Ji-Paraná (Região V)

| <b>PROPOSITURA</b>  | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|---|---|
| Contratação através de concurso público;<br>Melhoria da gestão de recursos humanos                                  | A contratação de policiais foi prevista na Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – PM.<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC; |
| Melhoria das vias; Programas de educação;<br>Aumento na fiscalização  | Previsto na UO. DETRAN, 2271-Realizar campanhas educacionais para prevenção de acidentes de trânsito nos municípios.  |
| Implantação de patrulha escolar; projetos de segurança escolar;<br>Ampliação do PROERD - Ensino Fundamental e Médio | Não previsto  |

Fonte: O autor (2018).

Com exceção da patrulha escolar e ampliação do PROERD as demais proposituras foram previstas em alguma ação, dentre as quais destacam-se a contratação de profissionais por meio de concurso público, a fim de viabilizar melhora na gestão dos recursos humanos, bem como melhoria das vias a partir de programas educações e aumento da fiscalização.

Importante esclarecer que o fato de ter alguma ação prevista que corresponda às proposituras prioritárias de uma regional não se tem garantia de que a ação tenha sido executada, conforme analisar-se-á mais adiante.

O Quadro 14 apresenta as proposituras da região de Ouro Preto do Oeste.

Nessa regional, nenhuma das proposituras teve ação prevista no PPA, salvo a construção de novas Unidades prisionais. No entanto, a ação não estabeleceu onde seriam criadas essas unidades prisionais, não sendo possível afirmar se a regional seria contemplada nessa ação.

Quadro 14 - Proposituras prioritárias da Regional de Ouro Preto do Oeste (Região IV)

| <b>PROPOSITURA</b>  | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|---|---|
| Investimento igual em todos municípios (melhor distribuição)  | Não previsto  |
| Implantação de videomonitoramento urbano  | Não previsto, mas implantado em alguns municípios graças à parceria com Associação Comercial e Prefeituras. |
| Construção de uma nova unidade prisional, modelo em área rural, informamos que o estado dispõe de duas áreas rurais adequadas para a construção | Previsto na UO SEJUS, 1372-Construir e ampliar unidades prisionais  |

Fonte: O autor (2018).

As proposituras prioritárias da regional de Jaru estão dispostas no Quadro 15.

Quadro 15 - - Proposituras prioritárias da Regional de Jaru (Região III)

| <b>PROPOSITURA</b>  | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>  |
|---|--|
| Contratação imediata dos profissionais aprovados em concurso público nesta área | A contratação de policiais foi prevista na Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – PM<br><br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC;   |
| Construção, manutenção e reformas nos órgãos de segurança pública               | Ação: 15.003.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br><br>Ação: 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br><br>Ação: 15.005.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br><br>Ação: 15.005.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente; |

Continua.

| <b>PROPOSITURA</b>   | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|--|---|
| Construção, manutenção e reformas nos órgãos de segurança pública                                    | Ação: 15.011.06.181.2020.1113 - Adquirir bens permanentes;<br><br>Ação: 15.011.06.181.2020.2032 - Reformar estrutura física da unidade;<br><br>Ação: 15.015.06.181.2020.2144 - Assegurar a aquisição de bem permanente da unidade |
| Contratação imediata e Construção de um local apropriado para armazenar materiais colhidos (perícia) | Não previsto  |

Fonte: O autor (2018).

À semelhança dos quadros anteriores, algumas proposições foram previstas em alguma ação do PPA, sendo que, como nos demais casos, não foi indicado onde as ações seriam executadas.

Quadro 16 - Proposições prioritárias da Regional de Ariquemes (Região II)

| <b>PROPOSITURA</b>   | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|--|---|
| Concurso público - criação de novas vagas e (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) convocação de aprovados (reserva) em concursos em vigência | A contratação de policiais foi prevista na ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC;  |
| Manter esses programas e ampliar para todos os municípios do Estado (PROERD, etc.)<br>Apoio efetivo do Estado com orçamento específico para esses programas  | Não previsto  |
| Criação de DP's nos municípios de Alto Paraíso, Cujubim e Montenegro   | Ação: 15.003.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br>Ação: 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br>Ação: 15.005.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura;<br>Ação: 15.005.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente;<br>Ação: 15.011.06.181.2020.1113 - Adquirir bens permanentes;<br>Ação: 15.011.06.181.2020.2032 - Reformar estrutura física da unidade;<br>Ação: 15.015.06.181.2020.2144 - Assegurar a aquisição de bem permanente da unidade |

Fonte: O autor (2018).

Algumas ações previstas poderiam atender as proposituras da regional, mas sem garantia de ser executada na regional, pois, como já afirmamos, não foi identificado o local da execução das ações.

Quadro 17 - Proposituras prioritárias da Regional de Guajará-Mirim (Região X)

| <b>PROPOSITURA</b>   | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b> |
|--|-----------------------------------|
| Contratação de uma empresa de vigilância para as escolas   | Não previsto                      |
| Construção de uma casa de apoio para recuperação de usuários de drogas e álcool;<br>Construção do centro sócio educativo urgente em Guajará-Mirim. | Não previsto                      |
| Instalação de câmeras de monitoramento em locais estratégicos  | Não previsto                      |

Fonte: O autor (2018).

As proposituras prioritárias apresentadas pela regional de Guajará Mirim nenhuma foi contemplada com ações do PPA.

Quadro 18 - Proposituras prioritárias da Regional de Porto Velho (Região I)

| <b>PROPOSITURA</b>  | <b>INCLUÍDO NO PPA COM A AÇÃO</b>   |
|---|---|
| Contratação de pessoal e de um quadro administrativo  | Ação: 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM<br>Ação: 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC; |
| Maior investimento em programas e projetos tais como:<br>1 - Proerd 100% nas escolas públicas.<br>2 - Aluno Monitor;<br>3 - Copa patrulha escolar;<br>4 - Polícia Militar na escola;<br>5 - Produção de material esportivo; | Não previsto  |
| Investir em programa social dentro do sistema prisional:<br>1 - Retorno do programa pintando a liberdade;<br>2 - Criação dos presídios APAC   | Previsto na U.O. SEJUS, 1143-promover a profissionalização e desenvolvimento do apenado no sistema penitenciário do Estado  |

Fonte: O autor (2018).

A semelhança das demais proposições das outras regionais, as proposições da regional de Porto Velho também não foram todas previstas no PPA.

Ao analisar as proposições prioritárias que serviram de base para a elaboração do PPA 2016-2019, (PPA Participativo), com a participação popular, manifestada em inúmeras audiências públicas, verifica-se que nem todas as proposições foram acatadas, ou seja, incluídas no PPA.

Mesmo o PPA prevendo uma ação que, em tese, esteja relacionada com a proposição prioritária feita pela comunidade de determinada região, não há certeza de que aquela ação do programa (parte do PPA) corresponda a um projeto ou atividade que seria realizado naquela regional, pois a ação não diz exatamente qual atividade será realizada, nem onde será realizada.

Por exemplo: algumas regionais propuseram contratação de policiais (aumento do efetivo). As Ações 15.001.06.181.2020.2146 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PM e 15.001.06.181.2020.2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC têm por finalidade assegurar a remuneração do pessoal ativo já empossado no cargo público, bem como dos futuros servidores policiais contratados por concurso público. Ocorre, no entanto, que nenhuma das ações estabelece onde esses futuros contratados irão prestar serviços, isto no caso de haver contratação.

Ademais, outras regionais propuseram construção e reforma de quartéis e delegacias. As ações de construção e reforma, bem como as de equipar essas instalações (reformadas ou criadas) foram contempladas nas seguintes ações: 15.003.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente; 15.003.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura; 15.005.06.181.2020.1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura; 15.005.06.181.2020.1276 - Assegurar a aquisição de bens permanente; 15.011.06.181.2020.111 - Adquirir bens permanentes; 15.011.06.181.2020.2032 - Reformar estrutura física da unidade; e 15.015.06.181.2020.2144 - Assegurar a aquisição de bem permanente da unidade.

Ocorre, como no exemplo anterior, onde o PPA não estabelece onde essas ações serão realizadas, ou seja, quais os quartéis e delegacias que serão reformadas, tampouco onde serão construídos. A população da regional de Ariquemes propôs que fossem criadas Delegacias de Polícias nos municípios de Alto Paraíso, Cujubim e

Montenegro. Entretanto, nenhuma ação do PPA prevê a criação dessas delegacias em quaisquer desses locais sugeridos acima.

Tendo em vista o PPA 2016-2019, observa-se que outras Unidades Orçamentárias ao determinarem as ações do programa do PPA deixaram claro quais instalações seriam reformadas e onde seriam construídas. Assim foi com o PPA do Tribunal de Justiça, conforme demonstra a Tabela 13:

O Programa - Aprimoramento da Estrutura do Tribunal de Justiça - definiu as ações que seriam desenvolvidas e estabeleceu quais fóruns seriam construídos, quais instalações seriam revitalizadas e ainda previu recursos para adquirir os bens necessários para equipar os fóruns que seriam criados. Este sim é um PPA fruto de planejamento. Sabe-se o que se vai fazer e onde.

No caso da SESDEC, as ações foram estabelecidas, mas não foram definidos em quais locais seriam aplicados os recursos.

Insta salientar que além do PPA Participativo não contemplar as principais proposituras levantadas nas audiências regionais, ele também não definiu onde as ações seriam realizadas.

Diante desse cenário, não se pode afirmar que este PPA foi fruto da participação popular.

Tabela 13 - Fundo de Aperfeiçoamentos dos Serviços Judiciários TJRO - PPA 2016-2019

| <b>03.011 - Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários</b>       |              |             |               |               |               |
|---|--------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Fonte</b>  | <b>2016</b>  | <b>2017</b> | <b>2018</b>   | <b>2019</b>   | <b>Total</b>  |
| <b>2065-APRIMORAMENTO DA ESTRUTURA DO PJRO</b>                          |              |             |               |               |               |
| <b>1022-CONSTRUIR FÓRUNS CÍVEL E CRIMINAL DA COMARCA DE PORTO VELHO</b> |              |             |               |               |               |
| 0201  | 2.500.000,00 | 10.000,00   | 24.000.000,00 | 24.000.000,00 | 50.510.000,00 |
| <b>1121-CONSTRUIR FÓRUM DA COMARCA DE NOVA MAMORÉ</b>                   |              |             |               |               |               |
| 0201  | 4.162.800,00 | 3.000,00    | 4.162.800,00  | 5.581.650,00  | 13.910.250,00 |
| <b>1122-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE ARIQUEMES</b>                |              |             |               |               |               |
| 0201  | 5.859.000,00 | 102.000,00  | 902.000,00    | 0,00          | 6.863.000,00  |
| <b>1127-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE COLORADO D' OESTE</b>        |              |             |               |               |               |
| 0201  | 4.253.200,00 | 3.000,00    | 4.255.200,00  | 5.809.700,00  | 14.321.100,00 |

Continua.

| <b>03.011 - Fundo de Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários</b>                |                      |                      |                      |                       |                       |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Fonte</b>   | <b>2016</b>          | <b>2017</b>          | <b>2018</b>          | <b>2019</b>           | <b>Total</b>          |
| <b>1181-AMPLIAR E REFORMAR O CENTRO DE TREINAMENTO DO PJRO</b>                   |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 4.324.100,00         | 10.000,00            | 0,00                 | 0,00                  | 4.334.100,00          |
| <b>1183-REFORMAR PRÉDIO PARA INSTALAÇÃO DO NOVO FÓRUM DE CACOAL</b>              |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 733.000,00           | 102.000,00           | 4.200.000,00         | 0,00                  | 5.035.000,00          |
| <b>1184-REFORMAR E AMPLIAR ANEXO ADMINISTRATIVO DO CENTRO DE APOIO LOGÍSTICO</b> |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 | 100.000,00            | 100.000,00            |
| <b>1186-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE JARU</b>                              |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 2.530.200,00         | 2.000,00             | 0,00                 | 0,00                  | 2.532.200,00          |
| <b>1190-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE JI-PARANÁ</b>                         |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 4.200.000,00         | 3.000,00             | 4.202.000,00         | 10.977.000,00         | 19.382.000,00         |
| <b>1191-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE OURO PRETO D'OESTE - RO</b>           |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 10.720.300,00        | 5.202.000,00         | 0,00                 | 0,00                  | 15.922.300,00         |
| <b>1192-CONSTRUIR NOVO FÓRUM DA COMARCA DE VILHENA</b>                           |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 8.364.700,00         | 2.000,00             | 8.365.700,00         | 14.199.000,00         | 30.931.400,00         |
| <b>1276-ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BENS PERMANENTE</b>                             |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 6.319.000,00         | 300.000,00           | 3.109.000,00         | 3.181.100,00          | 12.909.100,00         |
| <b>1293-REVITALIZAR AS INSTALAÇÕES PREDIAIS DO PJRO</b>                          |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 12.105.600,00        | 5.478.060,00         | 0,00                 | 0,00                  | 17.583.660,00         |
| <b>1375-CONSTRUIR ANEXO AO EDIFÍCIO SEDE DO TJRO</b>                             |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 0,00                 | 0,00                 | 26.250.000,00        | 26.250.000,00         | 52.500.000,00         |
| <b>1604-PROMOVER A SEGURANÇA INSTITUCIONAL</b>                                   |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 7.400.000,00         | 676.700,00           | 800.000,00           | 800.000,00            | 9.676.700,00          |
| <b>2127-MANTER A INFRAESTRUTURA DAS INSTALAÇÕES</b>                              |                      |                      |                      |                       |                       |
| 0201   | 12.038.900,00        | 10.284.400,00        | 16.634.600,00        | 17.715.700,00         | 56.673.600,00         |
| <b>Total do Programa</b>   | <b>85.510.800,00</b> | <b>22.178.160,00</b> | <b>96.881.300,00</b> | <b>108.614.150,00</b> | <b>313.184.410,00</b> |

Fonte: PPA 2016-2019.

Ante o exposto, a situação fica pior ao saber que nem mesmo o que foi previsto no PPA tem garantia de ser realizado, além disso, o que é executado, nem sempre o é em sua totalidade, o que compromete o desempenho dos programas e ações do Plano Plurianual, conforme será demonstrado no próximo item.

#### 5.2.2.1 Desempenho

Sabe-se que para se julgar um programa é preciso conhecer seus resultados. Por isso analisar-se-á os relatórios de avaliação dos planos plurianuais implementados de 2008/2011, 2012/2015 e 2016/2019. Em relação a este último PPA

(2016-2019), não será abordado em sua totalidade, em razão de o quadriênio não ter se findado, desta forma, será objeto de análise, apenas os programas e ações implementadas no período 2016/2017.

As avaliações podem ser de resultado e de impacto. Ambas são avaliações *ex post facto*, ou seja, realizadas após o término do programa.

A avaliação de resultado, também chamada de avaliação de metas, tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula, número de leitos hospitalares). Define-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A avaliação de impacto, por sua vez, “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social” (CARVALHO, 2003, p. 186). Busca-se nessa avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

A fim de avaliar os programas e ações realizar-se-á análise do índice de desempenho constante dos relatórios de avaliação dos PPA, elaborados pela SEPLAN. Frisa-se que a cada ano foi realizada uma avaliação das atividades desenvolvidas durante o respectivo exercício.

O índice de desempenho das ações dos programas previstos no PPA do estado de Rondônia é obtido conforme verifica-se na Equação 1:

Equação 1 - Índice de Desempenho das ações e programas do PPA

$$\text{Índice de desempenho} = \frac{[(\text{valor liquidado} / \text{LOA} + \text{crédito}) \times 100]}{[(\text{realizado da meta física} / \text{previsto da meta física}) \times 100]}$$

O número obtido na relação eficiência do gasto sobre a eficiência da execução da meta física permite enquadrar cada ação dentro de parâmetros (intervalos) que variam de mais de zero até mais de dois, permitindo-se a classificação da ação da seguinte forma:

Índice acima do previsto (até 0,5);  
 Índice dentro do previsto (+ de 0,5 até 1,00);  
 Índice abaixo do previsto (+ de 1,00 até 2,00) e  
 Índice muito abaixo do previsto (+ de 2,00). (SEPLAN, 2008, p.49)

“O resultado obtido está afeto ao desempenho da despesa (capacidade do gasto público) e do resultado obtido na execução da meta física (realizado sobre previsto) e diretamente relacionado sob os aspectos eficiência e eficácia” (SEPLAN, 2008, p. 49).

Ainda de acordo com o relatório de avaliação do PPA “o índice de desempenho, porém, não traduz, necessariamente, a efetividade, enquanto análise do programa, a partir dos resultados obtidos pelas ações (índices)” (SEPLAN, 2008, p.49).

Ante o exposto resta cristalino que a efetividade está intrinsecamente relacionada ao indicador do programa:

Os programas devem possuir indicadores que permitam mensurar a situação do problema no tempo ou no espaço (este último, então, entendido num contexto a que se submete aos movimentos socioeconômicos, políticos ou administrativos). É uma tarefa que exige análise mais aprofundada dos resultados das ações executadas de um programa (SEPLAN, 2008, p. 49).

Com base nos relatórios de avaliação dos planos plurianuais realizados pela SEPLAN, verificou-se que o índice de desempenho das ações dos programas Rondônia em Paz e Segurança e Cidadania, implementados pela SESDEC, tendo como unidade orçamentária, própria SESDEC, bem como as PMRO e PCRO. Importante destacar que essas últimas, se tornaram UO, em 2014, sendo assim, até então, todas as ações eram de responsabilidade da SESDEC.

Para a leitura da tabela de desempenho é importante destacar, conforme Quadro 19:

Quadro 19 - Legenda dos índices de desempenho

|   |
|---|
| A = índice acima do previsto (até 0,5);             |
| B = índice dentro do previsto (+ de 0,5 até 1,00);  |
| C = índice abaixo do previsto (+ de 1,00 até 2,00); |
| D = índice muito abaixo do previsto (+ de 2,00);    |
| E = índice não mensurável - NM;                     |
| F = índice não executado - NE;                      |
| G = Ação não prevista no PPA - (...)                |

Fonte: Relatórios SIPLAG/GMA/SEPLAN, PPA-2008.

Cumprir informar que mesmo que as ações não tenham sido executadas, seus desempenhos foram auferidos. Neste caso, recebem o desempenho classificado como NE (não executado). Já as ações classificadas como NM (não mensurado), recebem essa classificação porque as unidades orçamentárias responsáveis não

indicaram meta física realizada, o que impossibilita mensurar o desempenho. Neste caso, considerando que não existe planejamento estratégico ou política pública sem metas estabelecidas, entende-se como desempenho negativo.

As tabelas que se seguem dizem respeito ao desempenho das ações desenvolvidas pelas Unidades Orçamentárias as SESDEC, PMRO e PCRO; Fundo especial de Reequipamento Policial; e Fundo Especial de Modernização e Reparelhamento da Polícia Militar.

As tabelas de avaliação de desempenho de cada uma das ações dos programas de redução da criminalidade são preenchidas conforme as legendas apresentadas no Quadro 19. Os índices classificados como abaixo do previsto (+1,00 até 2,00), muito abaixo do previsto (+ de 2,00), não executado (NE) e não-mensurado (NM) tiveram a cor do plano de fundo destacado de vermelho escuro. As ações classificadas como não-previstas (...) receberam a cor vermelho claro. O destaque do plano de fundo foi feito para facilitar, por meio da visualização o quanto o resultado das ações foi comprometido, o que demonstra um alto grau de ineficiência dos programas.

Insta salientar que a linha do tempo foi discriminada por PPA. O período plurianual também recebeu plano de fundo diferente, para melhor visualização dos dados do referido período.

Tabela 14 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade da Unidade Orçamentária Secretaria de Segurança pública

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMA DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |  |               |      |      |      |               |        |      |      |           |      |
|--|--|---------------|------|------|------|---------------|--------|------|------|-----------|------|
| Cód  | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES                          | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |        |      |      | PPA 16-19 |      |
|  |  | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013   | 2014 | 2015 | 2016      | 2017 |
| <b>15.001 Secretaria de Estado da Segurança</b>  |  |               |      |      |      |               |        |      |      |           |      |
| 1275   | Realizar Obras e Melhorias de Infraestrutura | NM            | 0,52 | 1,35 | 0,79 | 46,4          | 102,41 | 4,22 | NE   | NM        | 0,31 |
| 1276   | Assegurar a Aquisição de Bens Permanente     | 0,17          | 1,34 | 0,29 | 0,23 | 1,69          | 0,48   | 2,49 | 1,19 | 0,45      | 0,62 |

Continua.

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMA DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |   |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
|--|---|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|-----------|------|
| Cód  | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES   | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |      |      |      | PPA 16-19 |      |
|  |   | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016      | 2017 |
| 2146   | Assegurar Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais -PM | 1             | 0,99 | 1,18 | 1,5  | 0,99          | 1,06 | 1,23 | 1,28 | 0,99      | 0,99 |
| 2147   | Assegurar Rem Pessoal Ativo e Encargos Sociais – PC           | 1             | 1    | 1,32 | 1,58 | 1             | 1,07 | 1,3  | 1,37 | 1         | 0,99 |
| 2148   | Assegurar Rem Pessoal Ativo e Encargos Sociais -BM            | 0,99          | 0,99 | 1,46 | 2,08 | 1             | 1,16 | 1,36 | 1,27 | 0,99      | 0,99 |
| 2149   | Atendimento a Servidores com Auxílios – PC                    | 1             | 1    | 1,34 | 1,61 | 1             | 1,06 | 1,33 | 1,35 | 1         | 0,94 |
| 2150   | Atendimento a Servidores com Auxílios-PM                      | 1             | 1    | 1,2  | 1,49 | 1             | 1,07 | 1,28 | 1,27 | 1         | 0,93 |
| 2151   | Atendimento a Servidores com Auxílios-BM                      | 0,93          | 0,9  | 1,4  | 2,12 | 1             | 0,96 | 1,44 | 1,4  | 1         | 0,91 |
| 2152   | Assegurar Auxílio Alimentação e Fardamento                    | 1             | 0,92 | 1,23 | 1,52 | 1             | 1,08 | 1,28 | 1,25 | 0,99      | 0,97 |
| 2153   | Assegurar Auxílio Alimentação e Fardamento                    | 1             | 0,86 | 1,47 | 2,12 | 1             | 1,11 | 1,44 | 1,4  | 0,99      | 0,9  |
| 2154   | Assegurar Manutenção Operacional da Unidade                   | NM            | 0,72 | 0,85 | 0,82 | 0,85          | NM   | 0,97 | 0,93 | 0,95      | 0,85 |
| 2176   | Promover Ações Operacionais de Segurança Pública              | ...           | ...  | ...  | ...  | 0,78          | 1,05 | 0,42 | 1,54 | 0,54      | ...  |
|  | Promover Programa Dinheiro Direto Na Segurança Pública.       | ...           | ...  | ...  | ...  | NE            | NE   | NE   | ...  | ...       | ...  |

Continua.

Continuação Tabela 14

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMA DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |                                    |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
|--|------------------------------------|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|-----------|------|
| Cód  | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES                | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |      |      |      | PPA 16-19 |      |
|  |                                    | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016      | 2017 |
|  | Modernizar Sistema de Inteligência | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | NE   | NE   | ...  | ...       | ...  |
| 1115   | Implantar Policiamento Comunitário | NM            | 0,75 | 0,34 | 0,47 | 0,47          | ...  | ...  | ...  | ...       | ...  |

Fonte: O autor (2018), com base nos relatórios de avaliação de desempenho.

A principal Unidade Orçamentária do órgão responsável pela segurança pública do Estado de Rondônia não conseguiu mostrar eficiência nos programas a ações criados por ela. Ao longo da pesquisa, observa-se, claramente que o objeto de estudo, na maior parte do tempo os resultados do desempenho foram negativos, ou seja, abaixo do esperado ou nem foram executados.

Tabela 15 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade das Unidades Orçamentárias Polícia Civil e Polícia Militar

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |  |               |      |      |      |               |      |      |      |          |      |
|---|--|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|----------|------|
| Cód   | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES                          | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |      |      |      | PPA16/19 |      |
|   |  | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016     | 2017 |
| <b>15.003 Polícia Civil</b>   |  |               |      |      |      |               |      |      |      |          |      |
| 1275  | Realizar Obras e Melhorias de Infraestrutura | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NE   | 0,99 | NE       | NE   |

Continua.

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |   |               |      |      |      |               |      |      |      |          |      |
|---|---|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|----------|------|
| Cód   | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES                               | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |      |      |      | PPA16/19 |      |
|   |   | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016     | 2017 |
| 1276  | Assegurar Aquisição de Bens Permanente            | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NM   | NE   | NM       | 1,86 |
| 2154  | Assegurar Monitoramento Operacional Unidade       | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NM   | NM   | NM       | 0,89 |
| 2176  | Promover Ações Operacionais de Segurança Pública. | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NE   | ...  | ...      | ...  |
| <b>15.005</b>   | <b>Polícia Militar</b>                            |               |      |      |      |               |      |      |      |          |      |
| 1275  | Realizar Obras de Melhoria e Infraestrutura       | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NE   | NE   | 3,16     | NM   |
| 1276  | Assegurar a Aquisição de Bens Permanente          | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NM   | 0,02 | 0,99     | 0,41 |
| 2154  | Assegurar Monitoramento Operacional Unidade       | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NM   | NM   | 0,99     | 0,82 |
| 2176  | Promover Ações Operacionais de Segurança Pública. | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | NE   | ...  | ...      | ...  |
| 2894  | Formar, Qualificar E Capacitar Recursos Humanos   | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | ...  | ...  | 1        | 0,59 |
| 2907  | Executar. Políticas Públicas de. Saúde            | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | ...  | ...  | 0,95     | 0,41 |
| 2900  | Apoiar Ressocialização Apenado                    | ...           | ...  | ...  | ...  | ...           | ...  | ...  | ...  | NE       |      |

Fonte: O autor (2018), com base nos relatórios de avaliação de desempenho.

No que diz respeito às Unidades Orçamentárias Polícia Civil e Polícia Militar, o resultado é frustrante, pois praticamente nada do que foi planejado foi executado, ou foram executados muito abaixo do previsto. Pouquíssimas ações foram executadas dentro do previsto.

Tabela 16 - Desempenho das ações e programas de redução da criminalidade da Unidade Orçamentária Fundo Especial de reequipamento Policial

| DESEMPENHO DAS AÇÕES DOS PROGRAMAS DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE REALIZADOS NO ÓRGÃO SESDEC |  |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
|---|--|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|-----------|------|
| Cód   | DESCRIÇÃO DAS AÇÕES                                | PPA 2008-2011 |      |      |      | PPA 2012-2015 |      |      |      | PPA 16-19 |      |
|   |  | 2008          | 2009 | 2010 | 2011 | 2012          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016      | 2017 |
| <b>Fundo Especial de Reequipamento Policial</b>   |  |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
| 1113  |  |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
| 1304  | Adquirir Bens Permanentes                          | 0,19          | 0,24 | 0,05 | 0,45 | 0,73          | NE   | 0,12 | 0,65 | 0,95      | 1,05 |
| 2087  | Assegurar Manutenção                               |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
| 2313  | Administrativa da Unidade                          | NM            | NM   | 0,16 | 0,13 | 0,58          | NE   | 0,02 | 0,42 | 0,45      | 0,99 |
| 1278  | Realizar Obras de Melhoria e Infraestrutura        | NM            | NM   | 2,77 | NE   | NE            | ...  | ...  | ...  | ...       | ...  |
| <b>Fundo Especial de Modernização e Reparelhamento da Polícia Militar do Estado</b>       |  |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
| 2087  | Assegurar Manutenção da                            |               |      |      |      |               |      |      |      |           |      |
| 2145  | Administração da Unidade                           | NM            | 4,73 | 0,16 | 0,45 | 0,22          | 0,85 | 0,38 | 0,48 | 0,57      | 0,1  |
| 2144  | Assegurar A Aquisição De Bem Permanente Da Unidade | NM            | 3,47 | 0,08 | 0,95 | 0,11          | 1,2  | 0,15 | 0,64 | 0,69      | 0,54 |
|   | Realizar Obras E Melhorias De Infraestrutura       | ...           | ...  | ...  | NE   | NE            | NE   | NM   | ...  | ...       | ...  |

Fonte: O autor (2018).

Ao analisar as tabelas 14, 15 e 16, verifica-se, claramente, que houve um alto índice de desempenho muito abaixo do previsto, não executado e não mensurado. Todas as ações, sem exceção, tiveram desempenho negativo em algum período. Em alguns casos, nunca tiveram um desempenho positivo, ou seja, dentro do previsto ou acima do previsto.

Tais índices são desanimadores, tendo em vista que, para serem efetivos, os resultados precisam que todas as ações tenham índices positivos e não apenas em determinado período e negativo em outros, ou ainda, que uma ação seja avaliada positivamente ao longo de todo o período, mas outras ações que estejam ligadas diretamente a elas recebam desempenho negativo.

À vista disso, veja o seguinte exemplo: a ação realização de obras (construção de quartéis e delegacias) é plenamente executada dentro das metas previstas, mas a ação aquisição de bens permanentes não é executada, ou é executada abaixo do previsto, o resultado final será negativo, pois não adianta construir quartéis e delegacias se não forem adquiridos bens para mobiliar e equipar essas novas instalações. As instalações ficarão inativas, sem funcionamento. Da mesma forma se acontecesse o contrário, ou seja, se adquirissem os equipamentos, mas não construíssem as novas instalações.

De igual modo, outro exemplo: para se criar novas unidades policiais (quartéis e delegacias) é necessário que haja a contratação de novos policiais, pois é sabe-se da existência de déficit no efetivo das instituições policiais do estado de Rondônia. Se as metas de construção de instalações são atingidas, mas não se contratam policiais para compor o efetivo dessas instalações recém-criadas, o objetivo não terá sido atingido, ou seja, funcionamento de novas unidades policiais, pois não há como unidades policiais funcionarem sem recursos humanos.

É óbvio que as ações se complementam, representando um processo sistêmico. Se essas ações complementares não tiverem suas metas atingidas simultaneamente, mesmo que o desempenho de uma delas tenha sido positivo, ou acima do previsto, o resultado não poderá ser considerado positivo, pelo contrário, será considerado negativo.

Conforme já vistos, o índice de desempenho não traduz, necessariamente, a efetividade do programa.

Importante esclarecer então, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade:

Eficácia: É a medida do grau em que as metas fixadas para um determinado projeto ou política pública foram alcançadas em termos do trabalho executado.

Eficiência: Melhor relação custo versus produto/serviço entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto ou política pública frente a padrões estabelecidos.

Efetividade: O grau em que o projeto ou política pública alcança os resultados e os impactos pretendidos junto ao seu público alvo e sobre o problema social abordado (DURANTE; BORGES, 2011, p. 69).

Para Durante e Borges (2011), salientam que a eficácia e a eficiência de um projeto não garantem a sua efetividade.

Apesar desses índices de desempenho abaixo do previsto e negativos sob o ponto de vista da efetividade, o Governo em muitos casos têm avaliado os resultados como positivos e animadores. A título de exemplo, pode-se citar a avaliação do resultado das atividades do PPA 2012-2015, que foi, sem sombra de dúvidas, o pior desempenho de um PPA, conforme deixam claras as tabelas apresentadas.

Segue abaixo o resultado da avaliação de desempenho das ações da UO. Secretaria de Segurança Pública, do exercício 2015 (SEPOG, 2015):

### III - RESULTADOS OBTIDOS

#### 1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA

Já foram iniciadas 19 (dezenove) obras, sendo 16 (dezesesseis) UNISP's, 03 (três) SGB's, inclusive já foi entregue uma obra, a UNISP de Espigão do Oeste. Tudo isso demonstra resultados bastantes animadores.

Restrição: OUT02 Outras (especificar).

Justificativa: A SESDEC está sendo beneficiada pelo programa PIDISE, por tanto todos os projetos prioritários estão inseridos nesse programa governamental, com construção de diversas UNISPS, através do referido programa. Informamos ainda que os referidos projetos serão aditivados com recursos da fonte do tesouro estadual, fazendo com que os recursos sejam utilizados em outras ações.

Proposta: Informamos que através do programa PIDISE, vários projetos prioritários estão inseridos nesse programa governamental, com construção de diversas UNISPS, através do referido programa. Informamos ainda que os referidos projetos serão aditivados com recursos da fonte do tesouro estadual, fazendo com que os recursos sejam utilizados no em outras ações.

#### 1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE

Processos empenhados e licitados.

#### 2146 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PM

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

#### 2148 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - BM

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

#### 2147 ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PC

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2149 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PC**

Servidores públicos do Estado mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2150 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - PM**

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2151 ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS - BM**

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2152 ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO**

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2153 ASSEGURAR AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E FARDAMENTO**

Os servidores públicos estão mais satisfeitos e motivados, propiciando um melhor atendimento à população com mais eficiência e eficácia.

**2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Foram adquiridos diversos equipamentos para área de fronteira, os quais visam um maior monitoramento nessas regiões.

**2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE**

A ação proposta obteve resultados satisfatórios em atender a maior parte da demanda de manutenção e operacionalidade da SESDEC, no entanto, não foi alcançada a sua totalidade, devido a redução orçamentária imposta no corrente exercício. IV – RECOMENDAÇÕES - Não Comentado (SEPOG, 2015, p. 536).

Existe uma contradição entre o índice de desempenho constante da Tabela 14 e a informação constante do resultado da avaliação feita pelo Governo constante da citação acima. Em 2015, a Tabela 14 afirma que o índice de desempenho da ação 1275 - Realizar obras e melhorias de infraestrutura, na U.O. PM, foi NE, ou seja, não executado. Mas no item III, Resultados Obtidos da referida ação, é informado que foram iniciadas 19 (dezenove) obras, tendo sido entregue apenas 01 (uma), ou seja, foi executada, 01 (uma) obra, a UNISP de Espigão do Oeste. Mesmo ignorando essa contradição e considerando que uma obra foi executada, de um total de 19 (dezenove), não se pode aceitar que esse resultado seja considerado “bastante animador” como informou o Governo.

Mesmo as outras ações, que tiveram índices de desempenho abaixo do previsto, o governo avaliou como “satisfatório”.

Parece, à primeira vista, que o Governo não quer encarar a realidade e olha os dados com “óculos cor de rosa”, para ver uma realidade diferente, mais colorida do que realmente é.

É importante esclarecer que as ações 2148 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - BM e 2147 - Assegurar a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - PC, tiveram desempenho abaixo do previsto, no entanto os salários dos policiais foram assegurados, ou seja, foram pagos em dia. O desempenho

abaixo do previsto deve-se ao fato de que a referida ação não tinha como meta apenas assegurar a remuneração dos policiais, mas também aumentar o efetivo das instituições policiais, por meio de concurso público. Neste ponto a meta não foi atingida, pois não houve contratação no quantitativo desejado.

A meta era assegurar a remuneração de 6.642 (seis mil, seiscentos e quarenta e dois) policiais militares e 3.193 (três mil, cento e noventa e três) policiais civis. Entretanto, o efetivo de policiais militares não passou de 5.068 (cinco mil e sessenta e oito), e o de policiais civis de 2.258 (dois mil, duzentos e cinquenta e oito), conforme se demonstra na Tabela 17:

Tabela 17- Avaliação de Desempenho PPA 2012-2015 – Exercício 2015

| Avaliação de Desempenho |  |                 |                    |              |                     |              |                       |                            | Valor em R\$         |
|-------------------------|--|-----------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|
| Ordem                   | Especificação  | Unidad e Medida | Previsto (a) Valor | % (a/Totala) | Realizado (b) Valor | % (b/Totalb) | Relaçã o em % (b / a) | RPNP Exercícios Anteriores | Índice de Desempenho |
| 2146                    | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PM |                 | 295.542.649,00     | 44,09        | 290.785.776,10      | 44,57        | 98,39                 | 0,00                       | 1.28                 |
|                         | Servidores Remunerados - PM                                      | Un              | 6.642,00           |              | 5.068,00            |              | 76,30                 | 0,00                       |                      |
| 2147                    | ASSEGURAR A REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO E ENCARGOS SOCIAIS - PC |                 | 221.673.432,00     | 33,07        | 216.075.860,85      | 33,12        | 97,47                 | 0,00                       | 1.37                 |
|                         | Servidores Remunerados - PC                                      | Un              | 3.193,00           |              | 2.258,00            |              | 70,72                 | 0,00                       |                      |

Fonte: SEPOG (2015).

O recurso previsto para assegurar a remuneração dos policiais e dos encargos sociais, não foi suficiente para garantir a contratação de novos policiais de acordo com a meta estabelecida, mas apenas para manter em dia os salários.

A avaliação dos resultados das ações das UO PCRO, PMRO e dos seus respectivos Fundos Especiais, foi mais realista.

A Unidade Orçamentária da Polícia Civil obteve os seguintes resultados:

### III - RESULTADOS OBTIDOS

#### **2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE**

Aquisição de materiais de expediente, limpeza, elétrico e gráfico; Pagamento de despesas continuadas (água, energia elétrica, telefonia fixa e móvel), diárias, combustíveis, manutenção de máquinas e equipamentos

#### **1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA**

- Ampliação de 01 (uma) sala de aula com capacidade para 40 (quarenta) alunos;
- Troca parcial do piso;
- Revisão parcial da parte elétrica;
- Reforma parcial de 02 (dois) banheiros com acesso para pessoas dos sexos masculino e feminino com necessidades especiais;
- Instalação parcial de forro de PVC;

- Ampliação do auditório de 50 (cinquenta) para 100 (cem) pessoas;
  - Pintura parcial do prédio;
- 1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE  
Sem realizações.
- 2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA  
Sem realizações (SEPOG, 2015, p. 539) [grifo nosso].

Já a UO PMRO apresenta como resultados:

### III - RESULTADOS OBTIDOS

#### **2154 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO OPERACIONAL DA UNIDADE**

Foram executados aproximadamente 95.81% do valor total atual, sendo que a ação destina-se a atender a manutenção das unidades operacionais alcançando de forma satisfatória as metas estipuladas na ação.

#### **1275 REALIZAR OBRAS E MELHORIAS DE INFRAESTRUTURA**

Não obtemos resultados.

Restrição: ADM06 Insuficiência de técnicos para levantamento das necessidades de reformas e elaboração de projetos de construção civil.

Justificativa: foi solicitado ao comando transferência do PM RE 09511-1 Pedro Sival Lopes Junior, tendo em vista o servidor possuir conhecimento na área de licitações e contratos. Entretanto, a portaria nº 220 de 30 de novembro de 2015 não foi cumprida, com isso está UG continua sem efetivo para trabalhar despesas de capitais.

Proposta: A capacitação de recursos humanos ou a transferência do policial citado.

#### **1276 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE**

Foram adquiridos os equipamentos previstos. No entanto, torna-se necessário no próximo exercício a adquirir mais equipamentos para atender a política de segurança pública.

Restrição: ADM02 Atividades dependentes de articulação com outras unidades administrativas.

Justificativa: A referida ação está pendente de informações quanto a distribuição dos materiais, conforme solicitado no Ofício 0016/PLANJ/DOF de 04 de fevereiro de 2016.

Proposta: Melhor interação entre as Unidades Administrativas.

#### **2176 PROMOVER AÇÕES OPERACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Não obtemos resultados, por insuficiência de recursos.

Restrição: ORC03 Insuficiência de recursos alocados na Lei Orçamentária.

Justificativa: Os recursos alocados na LOA foram insuficientes à execução da ação em epígrafe; em decorrência os recursos foram remanejados para custear as despesas continuadas da Polícia Militar.

Proposta: No PPA 2016/2019, a Ação (projeto) foi aglutinada a outras Ações/Atividades/Projetos, com a finalidade de ampliar a capacidade orçamentária, possibilitando assim a execução (SEPOG, 2015, p. 544.) [grifo nosso].

Ainda sobre os resultados, o Fundo Especial de Modernização e Reparelhamento da PMRO, obteve:

### III - RESULTADOS OBTIDOS

#### **2087 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE**

Foram adquiridos materiais de trânsito e a fins, houve maior efetividade no desenvolvimento das atividades, conseqüentemente a diminuição do índice de acidentes de trânsito;

Maior valorização dos profissionais em segurança público, pois poderão realizar suas atividades com materiais adequados e suficientes e um

ambiente de trabalho bem mais saudável com as reformas que foram feitas e nova pintura de algumas seções das unidades militares.

Restrição: ADM04 Entraves nos procedimentos burocráticos (burocracia para exercício das atividades administrativas do governo).

Justificativa: 02 processos do FUMRESPOM, permanecem na SUPEL/RO aguardando cotação de preços, sendo o tempo superior a 30 dias.

Proposta: Reduzir o tempo do ciclo processual administrativo.

Restrição: LIC06 Outras (especificar).

Justificativa: 06 processos na Supel.

03 - processos aguardando parecer do setor jurídico da Supel.

03 - processos aguardando formulação do quadro de cotação de preços.

Proposta: Viabilizar contato para na medida do possível ajudar nas cotações.

#### **2144 ASSEGURAR A AQUISIÇÃO DE BEM PERMANENTE DA UNIDADE**

Com a aquisição dos equipamentos de informática, foi possível estrutura todo o centro de informática da Polícia Militar que fica sediado com Comando Geral da Polícia Militar, possibilitando uma maior agilidade nas informações no âmbito da Polícia Militar, utilizando a tecnologia como aliada em busca da justiça.

Com a aquisição do etilômetro foi possível uma abordagem mais enérgica, com isso houve uma diminuição nos índices de crimes de trânsito.

Restrição: ADM02 Atividades dependentes de articulação com outras unidades administrativas.

Justificativa: 01 processo aguardando cadastramento do Comandante Geral junto a Receita Federal.

Proposta: Aguardar que o Comandante Geral faça o cadastramento, junto a Delegacia da Receita Federal.

Restrição: ADM08 Pessoal insuficiente para os quadros de gestão e de execução das ações propostas.

Justificativa: 02 - processos aguardando Termo de recebimento e Tombamento, por parte do CGP

Proposta: Fazer contato pessoal com a CGP, no intuito de somar com ações que facilitem a celeridade deste processo por parte desta Coordenadoria de Gestão de Patrimônio.

Restrição: LIC04 Ausência de licitantes.

Justificativa: 02 processos aguardando o decurso do tempo licitatório.

Proposta: Elaborar instrução normativa para os casos semelhantes ao citado, que seja permitida a compra ou/e contratação direta após o decurso do 1º primeiro certame licitatório. Viabilizar contato para na medida do possível ajudar nas cotações ou em outras atividades que esta superintendência venha a necessitar de apoio externo (SEPOG, 2015, p. 547) [grifo nosso].

E por fim, o Fundo Especial de Reequipamento Policial alcançou o que segue:

## II - RESULTADOS OBTIDOS

### **1113 ADQUIRIR BENS PERMANENTES**

Tendo em vista o propósito de adquirir bens permanentes para atender as necessidades das unidades policiais civis e mesmo com os resultados alcançados estarem em conformidade com o objetivo do programa, as metas físicas previstas não foram alcançadas na sua totalidade, onde tivemos como resultado do planejamento e execução da Ação no exercício, o montante de R\$ 782.650,00, (cerca de 22% do previsto). Registramos, porém, entraves administrativos e licitatórios, devido a morosidade nas tomadas de decisão para aquisição de equipamentos, deficiências no procedimento licitatório e outros. Contudo, foram realizadas as seguintes aquisições de equipamentos: impressoras, switch, HD externo, Luz forense, extintor, cadeiras universitárias, móveis, material de laboratório, quadros, equipamentos de informática, divisórias e outros que propiciaram maior desempenho e qualidade nas atividades laborais, bem como, tecnologia de última geração no combate a criminalidade.

Restrição: ADM14 Outras (especificar).

Justificativa: Devido a morosidade na tomada de decisões quanto a aquisição de equipamentos, bem como o atraso nas solicitações advindas das unidades que compõe a Polícia Civil.

Proposta: - Maior celeridade nas tomadas de decisões e nas solicitações por parte dos gestores das unidades policiais no tocante a aquisição de equipamentos;

- Agilidade nas análises e procedimentos processuais para aquisição de materiais e equipamentos.

Restrição: LIC03 Procedimento licitatório burocrático.

Justificativa: Morosidade nas formalidades decorrentes de análises processuais por parte da Supel;

Lentidão por parte da PGE quanto a formalização de contratos decorrentes das aquisições de equipamentos;

Entraves na CGPMI na confecção dos termos de recebimento e tombamento referente as aquisições de materiais e equipamentos, decorrente do quadro de pessoal ser insuficiente para atender a demanda;

Atraso na entrega de documentação por parte das empresas licitantes.

Proposta: Maior celeridade nas análises e procedimentos processuais para aquisição de equipamentos por parte da Supel, bem como, por parte da PGE no tocante a formalização de contratos;

Aumento do quadro de funcionários na CGPMI visando maior agilidade na confecção dos termos de recebimento e tombamento de materiais.

#### **2087 ASSEGURAR A MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE**

Tendo em vista o propósito de assegurar a manutenção administrativa das unidades policiais civis e mesmo com os resultados alcançados estarem em conformidade com o objetivo do programa, as metas físicas previstas não foram alcançadas na sua totalidade, onde tivemos como resultado do planejamento e execução da Ação no exercício, o montante de R\$ 248.979,78, (cerca de 46,49% do previsto). Registramos, porém, entraves devido a morosidade nas tomadas de decisão para aquisição de materiais e serviços, deficiências no procedimento licitatório e outros. Contudo, foram realizadas as seguintes aquisições de materiais e serviços: pagamento de tarifas bancárias, instalação de fechaduras biométricas, aquisição de tonner, manutenção de aparelhos de ar condicionado, aquisição de caixas arquivo e confecção de plaquetas.

Restrição: ADM14 Outras (especificar).

Justificativa: Devido a morosidade na tomada de decisões quanto a aquisição de materiais e serviços, bem como, o atraso nas solicitações advindas das unidades que compõe a Polícia Civil.

Proposta: - Maior celeridade nas tomadas de decisões e nas solicitações por parte dos gestores das unidades policiais no tocante a aquisição de materiais e realização de serviços;

- Agilidade nas análises e procedimentos processuais para aquisição de materiais e contratação de serviços.

Restrição: LIC03 Procedimento licitatório burocrático.

Justificativa: Lentidão na tomada de decisões quanto aos serviços de manutenção de equipamentos, bem como, o atraso nas solicitações advindas das unidades que compõe a Polícia Civil;

Morosidade nas formalidades decorrentes de análises processuais por parte da Supel;

Lentidão por parte da PGE quanto a formalização de contratos;

Entraves na CGPMI na confecção dos termos de recebimento e tombamento referente as aquisições de materiais de consumo e serviços, decorrente do quadro de pessoal ser insuficiente para atender a demanda;

Atraso na entrega de documentação por parte das empresas licitantes.

Proposta: - Maior celeridade nas tomadas de decisões e nas solicitações por parte dos gestores das unidades policiais no tocante a aquisição de materiais de consumo e serviços;

- Agilidade nas análises e procedimentos processuais para aquisição de materiais e serviços;
- Maior celeridade nas análises e procedimentos processuais para aquisição de material de consumo e serviços, por parte da Supel, bem como, por parte da PGE no tocante a formalização de contratos;
- Aumento do quadro de funcionários na CGPMI visando maior agilidade na confecção dos termos de recebimento e tombamento de materiais (SEPOG, 2015, p. 144) [grifo nosso].

Os extratos das avaliações de resultados acima apresentados foram apenas para se ter uma noção de como são avaliados os resultados das ações dos programas das Unidades Orçamentárias responsáveis pela Segurança Pública do estado de Rondônia, de forma superficial. Mesmo quando as ações são ineficientes, o Governo interpreta como satisfatórias, principalmente quando trata da avaliação da UO Secretaria de Segurança, que é o principal órgão de gestão dos recursos da segurança pública. Nos demais casos, quando a ineficiência é bastante ostensiva, tenta-se justificar sua ineficiência com as mais diversas explicações, que vai da insuficiência de técnicos, não transferência de determinado policial militar, falta de articulação com outros órgãos da administração, insuficiência de recursos, problemas com licitação, falta de gestão, dentre outros.

Além dos problemas de gestão, fica evidente que os recursos destinados à segurança pública são insuficientes para atender às necessidades das corporações policiais. Os recursos disponibilizados mal dão para assegurar folha de pagamento e manutenção das unidades policiais.

De acordo com Carvalho (2003) citado por Trevisan e Bellen (2008), dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, dessa forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; o segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a mudança social provocada.

Não basta constatar a ocorrência de mudança, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido; entre essas e a ação pública realizada por meio da política (COSTA; CASTANHAR, 2003, citado por TREVISA; BELLEN, 2008).

### **5.2.3 Orçamento**

Analisando os anuários brasileiros de segurança pública, observa-se que em Rondônia, os gastos neste setor cresceram bastante, principalmente no período de 2008 a 2016 (os dados de 2017 ainda não estão disponíveis).

A despesa passou de R\$ 489.325.982,25 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, trezentos e vinte e cinco mil, novecentos e oitenta e dois reais e vinte e cinco centavos) para R\$ 1.051.630.960,23 (um bilhão, e cinquenta e um milhões, seiscentos e trinta mil, novecentos e sessenta reais e vinte e três centavos), representando um aumento de 114,91% (cento e quatorze inteiros e noventa e um centésimos por cento).

Já no ano seguinte, a despesa caiu para R\$ 761.995.964,92 (setecentos e sessenta e um milhões, novecentos e noventa e cinco mil, novecentos e sessenta e quatro reais e noventa e dois centavos), representando uma queda de 27,54% (vinte e sete inteiros, e cinquenta e quatro centésimos por cento).

A Tabela 18 demonstra as despesas acima citadas.

Tabela 18 - Despesas Realizadas em Rondônia com Segurança Pública 2008-2016

| Despesas realizadas com a Função Segurança Pública, por Subfunções e <i>per capita</i> |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                         |                       |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| RONDÔNIA   |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                       |                         |                       |
|  | 2005                  | 2006                  | 2007                  | 2008                  | 2009                  | 2010                  | 2011                  | 2012                  | 2013                  | 2014                  | 2015                    | 2016                  |
| Policimento  | 19.283.102,00         | 34.477.114,08         | 27.455.030,21         | 371.649.293,88        | 421.170.107,88        | 467.490.536,84        | 530.621.784,03        | 537.184.700,63        | 564.366.713,28        | 577.923.408,33        | 679.580.560,43          | 706.707.474,65        |
| Defesa Civil   | 1.376.640,00          | 1.495.252,46          | 2.873.298,05          | 21.722.078,21         | 26.738.355,13         | 29.168.552,06         | 41.066.283,46         | 52.902.489,45         | 64.345.465,72         | 68.569.417,23         | 61.985.791,59           | 13.142.861,27         |
| Inteligência   | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                     | 0                       | 0                     |
| Subfunção  | 274.469.557,00        | 316.758.628,33        | 353.761.766,50        | 95.954.610,16         | 118.207.125,60        | 137.541.173,55        | 151.334.685,96        | 183.114.146,67        | 196.495.196,51        | 284.802.501,61        | 310.064.608,21          | 42.145.629,00         |
| <b>Total</b>   | <b>295.629.299,00</b> | <b>352.730.994,87</b> | <b>384.090.094,76</b> | <b>489.325.982,25</b> | <b>566.115.588,61</b> | <b>634.200.262,45</b> | <b>723.022.753,45</b> | <b>773.201.336,75</b> | <b>825.207.375,51</b> | <b>931.295.327,17</b> | <b>1.051.630.960,23</b> | <b>761.995.964,92</b> |

Fonte: Anuário Brasileiro Fórum de Segurança Pública (2008/2016).

As despesas correspondem ao total dos gastos com segurança pública e algumas de suas subfunções. Cumpre esclarecer o que significa função e subfunção. Função é “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (SEPOG, 2018, p. 20). A subfunção, por sua vez, representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (SEPOG, 2018, p. 20).

A tabela de despesas com a função segurança pública trabalha com os gastos das seguintes subfunções: policiamento, defesa civil, inteligência e outras subfunções. Ante o exposto, a subfunção – inteligência - não recebeu investimentos, pelo menos

não com uma ação específica para esse fim, o que é lamentável, pois é imprescindível investir em inteligência.

La Rocque, citado por Conceição et. al. (2018, p. 1), enfatiza a importância da inteligência, quando anuncia que "o foco é informação para antecipar crises". Para a autora, o Estado do Rio de Janeiro, que vem enfrentando uma séria crise na segurança pública, é só um antecedente do que pode acontecer com outros Estados. Ela complementa informando que:

Segundo o Tesouro, os gastos com informação e inteligência caíram 23% no conjunto dos Estados em 2016, ante 2015, e ficaram estáveis em 2017. Mas enquanto o Rio Grande do Sul elevou os recursos para a área em 43% no ano passado, por exemplo, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins não destinaram recursos para isso (CONCEIÇÃO et. al., 2018, p. 1).

Rondônia, figura entre esses poucos Estados que não priorizam o investimento na atividade de inteligência.

Insta salientar que subfunção defesa civil, não é objeto deste estudo, uma vez que não está relacionada ao combate à criminalidade. Já os dados sobre a subfunção policiamento e outras subfunções merecem maior destaque.

A professora Maria Helena Diniz (1998, p. 624), em seu dicionário jurídico, conceitua policiamento como sendo uma "ação ou efeito de policiar". Policiar, por sua vez, segundo a autora, significa "manter a ordem pública; prevenir e reprimir infrações normativas; proteger, guardar; e fiscalizar"

Zanetic (2013, p. 411) definiu de forma mais precisa o conceito para abarcar mais adequadamente o conjunto de atividades a que estamos nos referindo, estamos aqui considerando o policiamento como:

Uma forma particular de controle, alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, conduzida por uma ampla variedade de corpos e agentes que possuem como sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança (ZANETIC, 2013, p. 411).

Neste contexto, a atividade de policiamento é exercida pelos agentes policiais, no exercício da atividade fim de suas instituições. Entretanto, o Governo do Estado tem considerado despesa com policiamento ações classificadas como:

1015 Gestão Administrativa do Poder Executivo;  
1113 Adquirir Bens Permanentes;  
2087 Assegurar a Manutenção Administrativa da Unidade; 1277 Modernização da Gestão Pública;  
1278 Realizar Obras E Melhorias de Infraestrutura (RONDÔNIA, 2009, p. 42).

Todas as despesas com as ações das unidades orçamentárias subordinadas à SESDEC têm sido definidas como policiamento. Até mesmo ações da UO DETRAN e da SEJUS, que cuida dos presídios.

Feitas essas observações sobre as despesas com policiamento, resta claro que os recursos gastos sob esse título, necessariamente, não foram gastos com a atividade tecnicamente definida como policiamento, mas sim em outras atividades, inclusive de cunho de gestão administrativa, aquisição de bens permanentes e reforma e manutenção de instalações.

Importante notar estas informações, pois a Tabela 18, ao mostrar que, em média, 70% (setenta por cento) das despesas com segurança pública são decorrentes da atividade de policiamento, seja ele preventivo ou repressivo, tem-se a equivocada ideia de maior presença da polícia nas ruas em atividades de fiscalização, vigilância e operações policiais, o que não é verdade. Pelo contrário, a maior parte das despesas com segurança pública são decorrentes do pagamento de salários e manutenção das unidades policiais, além de atividades de custeio.

Assim, enquanto ações voltadas às atividades meramente administrativas são classificadas como “Subfunção Policiamento”, a ação 2176 - Promover ações operacionais de segurança pública - que estaria, em tese, diretamente relacionada à “Subfunção Policiamento”, praticamente não recebeu recursos. Insta salientar que tal ação aparece nas UO Secretaria de Estado da Segurança, PCRO e PMRO. Entretanto, durante o período estudado (2008-2016), ela só foi prevista e executada na U.O. Secretaria de Estado da Segurança entre 2012 a 2016, sendo que em 2013 e 2015 o desempenho dessa ação foi abaixo do previsto.

As UO PMRO e PCRO, que de fato realizam atividade de policiamento, tanto preventivo quanto repressivo, praticamente não tiveram previsão da ação 2176, exceto no ano de 2014, mesmo assim, insta frisar que a mesma não foi executada. (Tabela 15).

Esse contrassenso, falta de padronização e de critério do Governo estadual para se classificar as despesas com segurança pública compromete a análise das despesas nessa área, pois não se sabe se o crescimento das despesas se deu mais em investimentos ou em gastos correntes. Além de comprometer a análise, implica também no próprio planejamento da política de segurança pública do Estado.

Voltando à Tabela 18, as subfunções policiamento e inteligência tiveram suas despesas discriminadas. Além dessas subfunções, existem, obviamente, outras no

âmbito da segurança pública que não foram discriminadas, como por exemplo: despesas com administração geral, apoio administrativo, gestão administrativa, operações especiais, dentre outras.

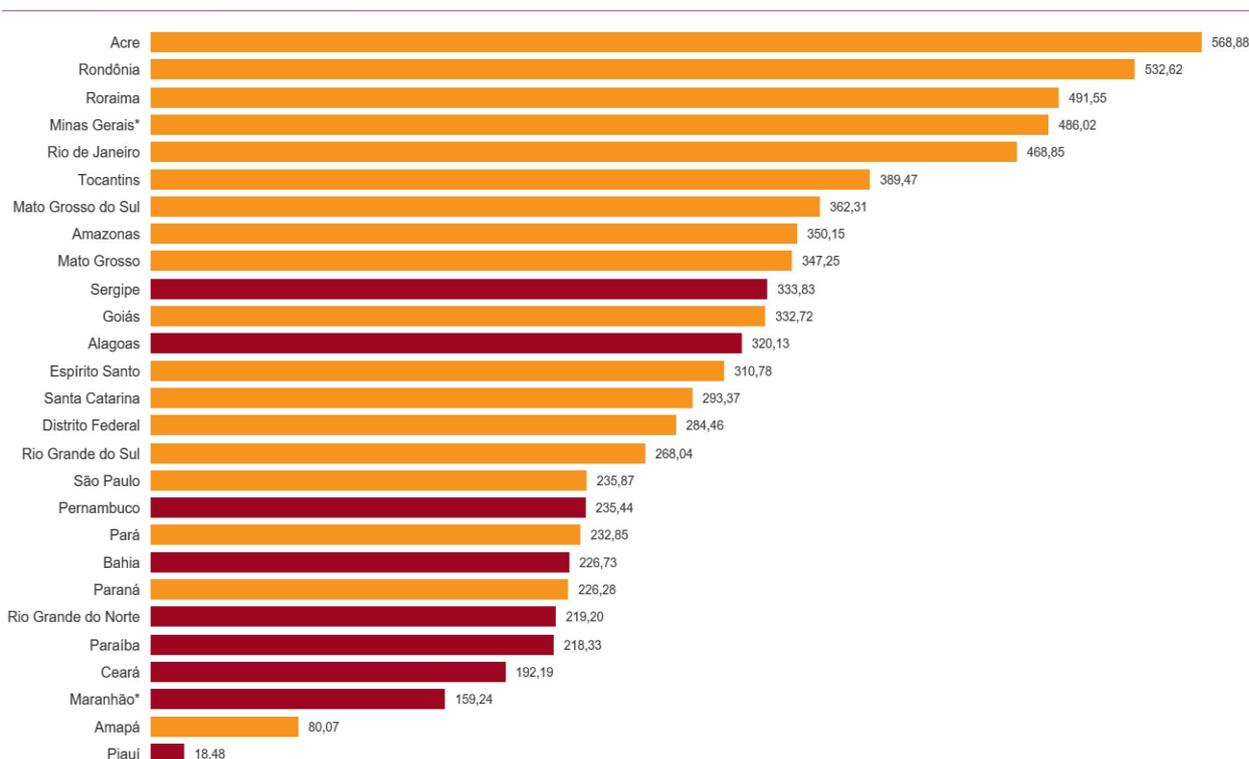
Nota-se falta de critério por parte do Governo do Estado, ao estabelecer as despesas com policiamento, pois enquanto algumas de cunho meramente administrativo são relacionadas como policiamento, outras de mesma natureza são relacionadas como despesas com outras subfunções.

Merece especial atenção um outro dado revelado na Tabela 18, as despesas *per capita* com segurança pública.

Em 2006, as despesas per capita eram de R\$ 327,62 (trezentos e vinte e sete reais e sessenta e dois centavos), passando para R\$ 594,75 (quinhentos e noventa e quatro reais e setenta e cinco centavos), em 2015. Já em 2016, o valor reduziu para R\$ 426,74 (quatrocentos e vinte e seis reais e setenta e quatro centavos).

O Gráfico 1, feito com base em dados de 2014, mostra que Rondônia figurava como o segundo Estado da Federação com maior gasto *per capita* em segurança pública, perdendo apenas para o Acre.

Gráfico 1- Despesas per capita- Brasil 2014



Cálculo inclui despesas previdenciárias (aposentadoria de policiais)

Fonte: Min. da Fazenda/Sec. do Tesouro Nacional, IBGE, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Fonte: Anuário Brasileiro Fórum de Segurança Pública (2008/2016).

Rondônia apresentou gastos *per capita*, em segurança, maior até mesmo que os Estados do Rio de Janeiro (que passa situação similar à guerra civil, estando, atualmente, sob intervenção Federal), e São Paulo (o mais rico da Federação, tendo como capital uma das maiores cidades do mundo, com sérios problemas com o crime organizado), e ainda Santa Catarina (considerado na atualidade um modelo de gestão na área de segurança).

Não é sempre que o aumento de recursos implica em queda de indicadores de criminalidade, como será abordado no próximo item, porém, a relação entre gasto *per capita* e a taxa de mortes violentas serve como parâmetro de avaliação da eficiência dos gastos com segurança.

Em recente pesquisa publicada na XII edição do Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - ANPCONT, realizado no período de 09 a 12/06/2018, foi constatado que o Estado de Rondônia tem o pior desempenho do país na segurança pública (FREITAS JUNIOR, 2018).

Tabela 19 - Scores de Eficiência da Segurança Pública dos Estados Brasileiros, no Período de 2011 a 2015.

| Seq.        | DMU                  | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | Média         |
|-------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1           | Acre                 | 33,67%        | 43,12%        | 43,33%        | 38,89%        | 43,59%        | 40,52%        |
| 2           | Alagoas              | 54,83%        | 76,99%        | 68,20%        | 68,18%        | 72,46%        | 68,13%        |
| 3           | Amazonas             | 52,52%        | 66,54%        | 70,92%        | 62,60%        | 66,58%        | 63,83%        |
| 4           | Bahia                | 65,86%        | 84,68%        | 100%          | 96,12%        | 93,29%        | 87,99%        |
| 5           | Distrito Federal     | 100%          | 91,67%        | 90,67%        | 77,36%        | 100%          | 91,94%        |
| 6           | Espírito Santo       | 53,07%        | 74,50%        | 75,17%        | 71,15%        | 73,08%        | 69,39%        |
| 7           | Goiás                | 55,62%        | 83,31%        | 87,63%        | 65,52%        | 60,38%        | 70,49%        |
| 8           | Mato Grosso          | 34,60%        | 56,98%        | 57,56%        | 62,99%        | 52,42%        | 52,91%        |
| 9           | Mato Grosso do Sul   | 33,98%        | 48,37%        | 62,21%        | 60,81%        | 57,12%        | 52,50%        |
| 10          | Minas Gerais         | 35,79%        | 74,14%        | 71,31%        | 44,90%        | 36,58%        | 52,54%        |
| 11          | Pará                 | 79,86%        | 100%          | 98,51%        | 93,61%        | 87,86%        | 91,97%        |
| 12          | Paraíba              | 74,96%        | 100%          | 96,18%        | 100%          | 100%          | 94,23%        |
| 13          | Paraná               | 78,56%        | 94,39%        | 93,85%        | 96,41%        | 77,63%        | 88,17%        |
| 14          | Pernambuco           | 53,81%        | 83,82%        | 92,17%        | 92,67%        | 100%          | 84,49%        |
| 15          | Rio de Janeiro       | 42,37%        | 52,43%        | 45,13%        | 46,51%        | 43,47%        | 45,98%        |
| 16          | Rio Grande do Norte  | 68,06%        | 76,40%        | 100%          | 100%          | 98,35%        | 88,56%        |
| 17          | Rio Grande do Sul    | 68,54%        | 89,84%        | 87,32%        | 81,36%        | 84,17%        | 82,25%        |
| 18          | Rondônia             | 26,27%        | 39,85%        | 43,92%        | 81,40%        | 42,34%        | 38,76%        |
| 19          | Roraima              | 39,76%        | 63,50%        | 56,58%        | 45,07%        | 39,36%        | 48,85%        |
| <b>Seq.</b> | <b>DMU</b>           | <b>2011</b>   | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>Média</b>  |
| 20          | Santa Catarina       | 51,11%        | 85,67%        | 85,93%        | 74,97%        | 78,35%        | 75,21%        |
| 21          | São Paulo            | 40,62%        | 91,47%        | 95,82%        | 92,23%        | 90,04%        | 82,04%        |
| 22          | Sergipe              | 38,64%        | 52,95%        | 65,90%        | 65,73%        | 65,82%        | 57,81%        |
| 23          | Tocantins            | 33,32%        | 50,71%        | 53,09%        | 56,72%        | 55,50%        | 49,87%        |
|             | <b>Média por ano</b> | <b>52,86%</b> | <b>73,10%</b> | <b>75,71%</b> | <b>71,10%</b> | <b>70,36%</b> | <b>68,63%</b> |

Fonte: Freitas Junior (2018).

Os autores da pesquisa esclarecem que apesar de alguns Estados terem atingido 100% (cem por cento) na eficiência em alguns períodos, não significa que os Estados analisados foram totalmente seguros, ou que os índices de criminalidade foram baixos, implica dizer que no período analisado, com relação à criminalidade no estado, a despesa per capita com segurança pública obteve a melhor relação desejada, comparativamente aos resultados apurados nos demais Estados.

Levando em consideração esse resultado, o ano que mais apresentou Estados com o nível máximo de segurança pública foi 2015 com três estados. O pior resultado encontrado em toda a série foi o de Rondônia com 26,27% (vinte e seis inteiros e vinte e sete centésimos por cento), em 2011<sup>3</sup>.

Além de ter o pior resultado da série, Rondônia também apresentou negativamente o desempenho médio do período.

Levando em consideração os resultados da Tabela 19, tendo como base as médias dos scores dos Estados durante o período analisado pelos pesquisadores, chegou-se ao ranking dos estados.

Em primeiro lugar vem a Paraíba com 94,23% (noventa e quatro inteiros e vinte e três centésimos por cento), seguido por Pará com 91,97% (noventa e um inteiros e noventa e sete centésimos por cento) e Distrito Federal com 91,94% (noventa e um inteiros e noventa e quatro centésimos por cento).

As menores médias foram atingidas pelos estados de Rondônia (38,76%), Acre (40,52%) e Rio de Janeiro (45,98%). Rondônia e Acre dividiram as piores colocações durante quatro anos seguidos, conforme demonstra a Tabela 20.

Os dados constantes do Gráfico 01 e os da Tabela 19 se complementam, pois, àquele informa que Rondônia e Acre são os Estados que têm a maior despesa *per*

---

<sup>3</sup> Para chegar a esses resultados os pesquisadores utilizaram a técnica de Análise Envoltória de Dados (DEA), que é um método não-paramétrico para avaliar a eficiência técnica de várias unidades de produção, utilizando insumos para chegar aos produtos. Com isso, é feita a comparação dos insumos e produtos das unidades tomadoras de decisão (DMU), momento em que são determinados os índices de eficiência relativas das unidades, para assim serem obtidas as melhores práticas, o que está sendo eficiente ou não e o que deve ser feito para melhorar.

Para mensurar a eficiência, foi necessário à utilização de conjuntos de variáveis: insumos e resultados. No DEA, os insumos são conhecidos como inputs, e para esta variável foram utilizadas as despesas per capita e por ano nos estados, destinadas à segurança pública, pois para ser calculada a eficiência nos gastos, precisa-se primeiramente saber quanto que foi gasto nesse setor. Já os resultados, estes são denominados como outcomes, em que foram escolhidos os crimes mais significantes e que fossem apropriados, com todos os dados, para poder calcular o score de eficiência. Neste caso, foram escolhidos quatro índices de criminalidade: os homicídios dolosos, latrocínios, crimes violentos letais intencionais – CVLI e estupros.

*capita* com segurança pública, porém, no ranking de eficiência dos gastos, apresentam os piores desempenhos, com Rondônia em último lugar, ou seja, com relação à criminalidade no Estado, a despesa *per capita* com segurança pública obteve a pior relação desejada.

Tabela 20 - Ranking Geral da Eficiência por Estado e por Região Brasileira, no Período de 2011 a 2015.

| Nacional      |                     |                       | Regional      |                       |
|---------------|---------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|
| Classificação | DMU                 | Situação <sup>4</sup> | Classificação | Situação <sup>5</sup> |
| 1º            | Paraíba             | 1,37                  | 1º            | 1,17                  |
| 2º            | Pará                | 1,34                  | 1º            | 1,65                  |
| 3º            | Distrito Federal    | 1,34                  | 1º            | 1,37                  |
| 4º            | Rio Grande do Norte | 1,29                  | 2º            | 1,10                  |
| 5º            | Paraná              | 1,28                  | 1º            | 1,08                  |
| 6º            | Bahia               | 1,28                  | 3º            | 1,10                  |
| 7º            | Pernambuco          | 1,23                  | 4º            | 1,05                  |
| 8º            | Rio Grande do Sul   | 1,20                  | 2º            | 1                     |
| 9º            | São Paulo           | 1,20                  | 1º            | 1,31                  |
| 10º           | Santa Catarina      | 1,10                  | 3º            | 0,92                  |
| 11º           | Goiás               | 1,03                  | 2º            | 1,05                  |
| 12º           | Espírito Santo      | 1,01                  | 2º            | 1,11                  |
| 13º           | Alagoas             | 0,99                  | 5º            | 0,85                  |
| 14º           | Amazonas            | 0,93                  | 2º            | 1,15                  |
| 15º           | Sergipe             | 0,84                  | 6º            | 0,72                  |
| 16º           | Mato Grosso         | 0,77                  | 3º            | 0,79                  |
| 17º           | Minas Gerais        | 0,77                  | 3º            | 0,84                  |
| 18º           | Mato Grosso do Sul  | 0,76                  | 4º            | 0,78                  |
| 19º           | Tocantins           | 0,73                  | 3º            | 0,90                  |
| 20º           | Roraima             | 0,71                  | 4º            | 0,88                  |
| 21º           | Rio de Janeiro      | 0,67                  | 4º            | 0,74                  |
| 22º           | Acre                | 0,59                  | 5º            | 0,73                  |
| 23º           | Rondônia            | 0,56                  | 6º            | 0,70                  |

Fonte: Ferreira Júnior (2018).

A seguir, abordar-se-á sobre os índices de criminalidade.

#### 5.2.4 Impactos da política de segurança pública sobre os índices de criminalidade

A avaliação de uma política de segurança pública é aferida pela sua eficiência em prevenir a prática de crimes e a promoção da sensação de tranquilidade. Os

<sup>4</sup> Em relação à média nacional.

<sup>5</sup> Em relação à média regional.

fatores normalmente utilizados para definir a eficiência da prevenção são os índices de criminalidade numa comparação periódica, anual preferencialmente.

Verificou-se anteriormente, que o desempenho dos programas, das ações, e das unidades orçamentárias ligadas à segurança pública tiveram, por diversas vezes, desempenho abaixo do previsto.

A partir de agora analisar-se-ão os índices de criminalidade, pois, como já visto, a efetividade de um programa está diretamente relacionada aos seus indicadores. E os indicadores dos programas de redução da criminalidade, tanto do Rondônia em Paz quanto o Segurança e Cidadania, são exatamente os índices de criminalidade. Os planos plurianuais estabelecem os índices previstos e os índices realizados, discriminados anualmente.

Tabela 21 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2008-2011

| INDICADOR FÍSICO DO PROGRAMA  |                   |                |                          |                       |  |           |        |
|---|-------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|--|-----------|--------|
| INDICADOR   | Unidade de Medida | PPA 2008-2011  |                          | Índice Realizado 2008 |  | Relação % |        |
|   |                   | Índice Inicial | Índice Previsto até 2011 | (c)                   |  | (ca)      | (ab)   |
| Taxa de criminalidade por 100.000 habitantes. Este indicador foi escolhido por ser uma referência nacional de indicador de criminalidade. Sua base leva em consideração a estimativa da população conforme dados do IBGE.<br><br>Fonte.....DIVISÃO DE ESTATÍSTICA DA SESDEC<br>Data apuração: 31/12/2006<br>Periodicidade: Semestral<br>Base Geográfica: Estadual<br>Fórmula de cálculo: Número ocorrências criminais Anox 100.000 hab (estimativa de população no mês e ano de referência. As ocorrências criminais levadas em consideração são: Homicídio, Tentativa de Homicídio, Lesão Corporal, Estupro, Atentado Violento ao Pudor, Extorsão Mediante Sequestro, Roubos, Furtos, Delitos Envolvendo Drogas. | Un.               | (a)            | (b)                      | (c)                   |  | (ca)      | (ab)   |
|   |                   | 2933           | 2760                     | 2876                  |  | 98,06     | 104,20 |
| Índice de Referência<br>$2006=47.680 \times 100.000 / 1.592.976$<br>Índice de Referência 2006=2993 ocorrências por 100.000 habitantes<br>VIABILIDADE DE ALCANCE DO ÍNDICE<br>Viabilidade de alcance do índice: Tendo em vista o índice previsto no PPA para o programa Rondônia em Paz, podemos notar que as metas previstas estão dentro de uma normalidade o que mostra a seriedade que a SESDEC enfrenta a criminalidade.  |                   |                |                          |                       |  |           |        |

Fonte: SEPOG (2008).

O PPA 2008-2011 estabeleceu como indicador físico do programa Rondônia em Paz, a taxa de criminalidade por 100.000 (cem mil) habitantes, considerando para fins de cálculo a seguinte fórmula: **Número de Ocorrências Criminais Ano x 100.000hab/ (Estimativa da População no mês e ano de referência).**

As ocorrências criminais levadas em consideração nesse período foram: Homicídio, Tentativa de Homicídio, Lesão Corporal, Estupro, Atentado Violento ao Pudor, Extorsão Mediante Sequestro, Roubos, Furtos, Delitos Envolvendo Drogas.

Tabela 22 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2012-2015

| I - INDICADOR   |                   |                             |                                 |                              |           |        |
|---|-------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|-----------|--------|
| INDICADOR FÍSICO DO PROGRAMA  |                   |                             |                                 |                              |           |        |
| INDICADOR   | Unidade<br>Medida | PPA 2012 - 2015             |                                 | Índice Realizado<br>2012 (c) | Relação % |        |
|   |                   | Índice Previsto (a)<br>2012 | Índice previsto<br>até 2015 (b) |                              | (c/a)     | (c/b)  |
| Taxa de homicídios dolosos por 100.000 habitantes.  | Un                | 28,00                       | 24,00                           | 28,00                        | 100,00    | 116,67 |
| Fonte.....:DIVSÃO DE ESTATÍSTICA DE SESDEC<br>Data Apuração.....: 31/12/2010<br>Periodicidade.....: Semestral<br>Base Geográfica.....: Estadual<br>Fórmula de Cálculo: Taxa de Homicídios Dolosos = N° de homicídios dolosos registrados no ano / Grupo de 100.000 habitantes |                   |                             |                                 |                              |           |        |

Fonte: Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 - Exercício 2012

Fonte: SEPOG (2012).

O programa Segurança e Cidadania, constante dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 não usou o mesmo indicador do programa Rondônia em Paz. Enquanto neste foi adotado o indicador físico (taxa de criminalidade por 100.000 habitantes), naquele o indicador físico passou a ser (taxa de homicídios dolosos por 100.000 habitantes).

Tabela 23 - Indicador da Criminalidade em Rondônia PPA 2012-2015

| I - INDICADOR   |                   |                             |                                 |                              |           |        |
|---|-------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------|-----------|--------|
| INDICADOR FÍSICO DO PROGRAMA  |                   |                             |                                 |                              |           |        |
| INDICADOR   | Unidade<br>Medida | PPA 2016 - 2019             |                                 | Índice Realizado<br>2016 (c) | Relação % |        |
|   |                   | Índice<br>Previsto 2016 (a) | Índice Previsto<br>até 2019 (b) |                              | (c/a)     | (c/b)  |
| Taxa de Homicídios Dolosos por 100.000 habitantes   | 1/100.000         | 28,00                       | 26,50                           | 30,50                        | 115,09    | 108,93 |
| Fonte.....: Divisão de Estatística da SESDEC<br>Data Apuração..: 31/12/2014<br>Periodicidade.....: 1<br>Base Geográfica Estadual<br>Fórmula de Cálculo: TAXA DE HOMICÍDIO = HOMICÍDIO X 100.000/POPULAÇÃO |                   |                             |                                 |                              |           |        |

Fonte: Avaliação do Plano Plurianual 2016 - 2019 - exercício 2016

Fonte: SEPOG (2016).

As tabelas 24 e 25 apresentam os indicadores previstos e realizados ao longo de 2008 a 2016. Considerando que o PPA 2008-2011 apresentou indicador físico

diferente dos PPA 2012-2015 e 2016-2019, os dados serão divididos em duas tabelas distintas.

Tabela 24 - Indicadores Físicos do PPA 2008-2011 (taxa de criminalidade)

| <b>TAXA<br/>(100 mil/hab)</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PREVISTA</b>               | 2933        | 2874        | 2816        | 2760        |
| <b>REALIZADA</b>              | 2876        | 3076        | 3069        | 2816        |
| <b>REALIZADA <sup>6</sup></b> | 3793        | 3721        | 4105        | 4341        |

Fonte: SEPOG (2018).

As taxas “Prevista” e “Realizada” foram extraídas dos relatórios de atividades do PPA 2008-2009, referente a cada um dos exercícios financeiros, elaborados pela SEPOG. Nos referidos relatórios é informado que os índices foram fornecidos pela divisão de estatísticas da SESDEC. Entretanto, os índices referentes às taxas realizadas não correspondem aos mesmos índices fornecidos pela Polícia Civil.

Em resposta ao Ofício nº 002/SABL/DINTER/CP-2017, o Diretor Geral de Polícia Civil, enviou e-mail com dados estatísticos sobre os índices de criminalidade do Estado de Rondônia, referente ao período 2004-2016.

Os dados fornecidos pela Polícia Civil, segundo informado pelo DGPC, tiveram como fonte o SISDEPOL e o INFOPOL. Ante o exposto, esses dados são os mais confiáveis, pois todas as ocorrências são registradas nas delegacias de Polícia Civil, salvo algumas poucas que são registradas nas delegacias da Polícia Federal.

Em cada uma das tabelas foram incluídas mais uma linha, onde coloca-se os dados fornecidos pela PCRO.

Fica evidente que existe uma discrepância entre os dados relativos aos índices de criminalidade no Estado, entretanto isso não é objeto de estudo deste trabalho. Ademais, independente da fonte utilizada, verifica-se, que as taxas previstas não foram atingidas, pois as taxas dos índices de criminalidade e de homicídios dolosos realizadas ficaram acima das taxas previstas, ou seja, as metas não foram atingidas, salvo 2008, 2012 e 2017, mesmo assim tomando-se como referência apenas os dados fornecidos pela Divisão de Estatísticas da SESDEC. No caso específico de 2017, os

<sup>6</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL, SISDEPOL e IBGE.

dados da Divisão de Estatísticas da SESDEC e da PC coincidiram (26,6 homicídios por 100 mil habitantes).

Tabela 25 - Indicadores Físicos PPA 2012-2015 e 2016-2019 (taxa de homicídios dolosos)

| <b>TAXA<br/>(100 mil/hab)</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PREVISTA</b>               | 28          | 26          | 25          | 24          | 28          | 27,50       |
| <b>REALIZADA</b>              | 28          | 30          | 26          | 29,6        | 30,5        | 26,6        |
| <b>REALIZADA<sup>7</sup></b>  | 28          | 27          | 29          | 30          | 30          | 26,6        |

Fonte: SEPOG (2012;2016).

A Divergência de dados não compromete o estudo, porém, compromete o planejamento do Estado para o setor de segurança pública, pois todo o planejamento é feito com base em dados, que devem ser precisos e confiáveis.

Analisando as tabelas, verifica-se que as metas mudaram não apenas por ocasião da mudança de programa, mas também dentro do próprio programa e mesma gestão governamental.

No programa Segurança e Cidadania, as taxas de homicídios dolosos foram estipuladas como metas de redução de criminalidade. No PPA 2012-2015 a meta era reduzir as taxas de homicídios dolosos a 24 (vinte e quatro) homicídios por 100 mil habitantes. As tabelas mostram, claramente, que a meta não foi atingida, pois no último ano do referido PPA, a taxa de homicídios dolosos foi de 29,6 homicídios a cada 100 (cem) mil habitantes, segundo a Divisão de Estatística SESDEC, e de 30 (trinta) homicídios por 100 (cem) mil habitantes, segundo a PC/INFOPOL/SISDEPOL(Tabela 25). Independente da fonte, a taxa ficou bem acima da prevista, o que comprova a ineficácia do programa no período daquele PPA.

Assumindo a sua incapacidade em reduzir a criminalidade para 24 (vinte e quatro) homicídios por 100 (cem) mil habitantes em 2015, o governo, no PPA 2016-2019, alterou as metas. Em 2016, a meta foi ampliada para 28 (vinte e oito) homicídios dolosos por 100 mil habitantes, visando atingir no último ano do PPA (2019) a taxa de 26,5 homicídios dolosos por 100 mil habitantes.

<sup>7</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL, SISDEPOL e IBGE.

A Tabela 25 demonstra que em 2017 a taxa prevista foi de 27,5 homicídios por 100 mil habitantes, e realizada foi de 26,6 homicídios por 100 mil habitantes, apresentando uma taxa abaixo da prevista. Apesar de ser um dado positivo, não se pode comemorar, pois a redução do indicador em apenas um ano não demonstra tendência de queda, fazendo-se necessário verificar como se comporta os indicadores nos anos seguintes.

Em relação aos dados, verificou-se que existe distorção entre eles, no que compete as taxas de homicídios dolosos apresentadas pela SESDEC, publicado no relatório de atividades do PPA, e os dados fornecidos pela Polícia Civil (INFOPOL/SISDEPOL).

Além das distorções já abordadas, se verificou ainda outra inconsistência, entre os dados fornecidos pelas fontes supramencionadas, e os dados fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, pois este apresenta a seguinte série histórica da taxa de homicídios dolosos por cada grupo de 100 mil habitantes:

Tabela 26 - Homicídios dolosos (Rondônia - 2006/2016).

|                  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Taxa Homicídios  | 37,4 | 27,2 | 32,1 | 35,8 | 34,9 | 28,5 | 33,1 | 27,9 | 33,1 | 33,9 | 39,3 |
| Nº de Homicídios | 585  | 432  | 480  | 538  | 546  | 450  | 526  | 483  | 578  | 600  | 703  |

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018).

Resta evidente que as taxas de homicídios (por grupo de 100 mil habitantes) não coincidem com as taxas apresentadas pela SESDEC e PCRO (INFOPOL e SISDEPOL). A maior distorção corresponde à taxa apresentada no ano de 2016, quando os órgãos estaduais alegam que houve algo em torno de 30 a 30,5 homicídios (por 100 mil habitantes) e o Atlas da Violência do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, aponta para 39,3 homicídios a cada 100 (cem) mil habitantes. Insta salientar que o referido atlas não apresenta os dados referentes ao ano de 2017, logo as informações disponíveis vão até 2016.

As divergências em relação aos dados de criminalidade comprometem o planejamento da política de segurança pública. Sem um diagnóstico preciso não se pode aplicar o tratamento adequado para a resolução do problema. Fica difícil até

mesmo fazer uma série histórica da criminalidade no Estado, pois, além dos dados serem conflitantes, os indicadores mudam de acordo com a gestão governamental.

Considerando que é importante que se verifique o impacto das políticas de segurança pública sobre os índices de criminalidade, necessário se faça uma análise voltada para a evolução criminal no Estado, levando-se em consideração os principais crimes, e não apenas o índice de homicídio doloso (adotado por de Rondônia nos dois últimos planos plurianuais) a fim de aferir a eficácia do programa Segurança e Cidadania.

Importante destacar que este estudo não pode se basear apenas no crime de homicídio doloso. Este, apesar de ser o indicador adotado pelo Governo do Estado para aferir a eficiência dos programas de redução da criminalidade, não se revela o indicador ideal, pois, na realidade, contabiliza apenas os crimes fatais, mais precisamente, os homicídios, deixando de fora os crimes de roubo, latrocínio, estupro, mortes no trânsito, lesões corporais, drogas etc.

Ante o exposto, entende-se mais apropriado, para medir o índice de criminalidade no Estado, o indicador adotado no PPA 2008-2011 (taxa de criminalidade por 100.000 habitantes), considerando assim, a seguinte fórmula: **Número de Ocorrências Criminais Ano x 100.000hab/ (Estimativa da População no mês e ano de referência).**

Cumprir informar que as ocorrências criminais levadas em consideração nesse período foram: homicídio, tentativa de homicídio, lesão corporal, estupro, atentado violento ao pudor<sup>8</sup>, extorsão mediante sequestro, roubo, furto, delitos envolvendo drogas.

Ademais, insta salientar a importância de analisar os impactos efetivos da política de segurança pública sobre os índices de criminalidade de forma geral, não apenas em relação ao crime de homicídio, pois, somente assim se pode mensurar seus impactos e confirmar se as ações e programas implementados atenderam aos fins que se propuseram.

No tocante aos demais crimes, a Tabela 27 mostra a evolução criminal no Estado de Rondônia no período 2008-2017, com os dados dos principais crimes tipos penais.

---

<sup>8</sup> Em que pese o crime de estupro e atentado violento ao pudor agora façam parte de um único tipo penal, em razão da alteração promovida pela Lei nº 12015, de 01/08/2009, o período estudado é anterior à alteração legislativa. Por isso eles aparecem separadamente em algumas tabelas.

Tabela 27 - Evolução do Crime em Rondônia 2008-2017

| TIPOS DE DELITOS                           | 2008     |            | 2009     |            | 2010          |            | 2011     |            | 2012     |            | 2013     |            | 2014     |            | 2015     |            | 2016     |            | 2017     |            |
|--|----------|------------|----------|------------|---------------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
|  | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto      | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL |
| HOMICÍDIO DOLOSO                           | 437      | 27         | 504      | 31         | <b>550</b>    | 33         | 427      | 25         | 484      | 28         | 470      | 27         | 504      | 29         | 523      | 30         | 545      | 30         | 481      | 26,6       |
| HOMICÍDIO CULPOSO DE TRÂNSITO              | 260      | 16         | 253      | 15         | <b>410</b>    | 25         | 452      | 27         | 488      | 29         | 505      | 29         | 446      | 26         | 442      | 25         | 396      | 22         | 355      | 20         |
| <b>ROUBO SEGUIDO DE MORTE - LATROCÍNIO</b> | 18       | 1          | 15       | 1          | <b>27</b>     | 2          | 16       | 1          | 11       | 1          | 7        | 0          | 17       | 1          | 15       | 1          | 35       | 2          | 21       | 1          |
| TENTATIVA DE HOMICÍDIO                     | 663      | 41         | 744      | 45         | <b>782</b>    | 47         | 916      | 54         | 866      | 51         | 925      | 54         | 894      | 51         | 908      | 51         | 867      | 49         | 758      | 42         |
| LESÃO CORPORAL DOLOSA                      | 10.700   | 662        | 10.686   | 651        | <b>10.998</b> | 661        | 11524    | 684        | 10875    | 637        | 11477    | 664        | 10565    | 604        | 9468     | 535        | 10054    | 563        | 9765     | 541        |

Continua.

|                                    | 2008     |            | 2009     |            | 2010          |            | 2011     |            | 2012     |            | 2013     |            | 2014     |            | 2015     |            | 2016     |            | 2017     |            |
|------------------------------------|----------|------------|----------|------------|---------------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| TIPOS DE DELITO                    | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto      | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL |
| LESÃO CORPORAL CULPOSA DE TRÂNSITO | 6.916    | 428        | 7.519    | 458        | <b>11.826</b> | 711        | 13503    | 801        | 13545    | 793        | 16332    | 945        | 17066    | 976        | 14986    | 848        | 12459    | 697        | 13147    | 728        |
| FURTO CONSUMADO                    | 29.714   | 1.838      | 28.752   | 1.753      | <b>30.894</b> | 1.857      | 32654    | 1.937      | 35221    | 2.063      | 44643    | 2.583      | 40477    | 2.315      | 41257    | 2.333      | 44231    | 2.475      | 43842    | 2.428      |
| FURTO DE VEÍCULO CONSUMADO         | 1.491    | 92         | 1.502    | 92         | <b>1.576</b>  | 95         | 1782     | 106        | 1984     | 116        | 2681     | 155        | 2666     | 152        | 3304     | 187        | 3555     | 199        | 2559     | 142        |
| ROUBO CONSUMADO                    | 7.996    | 494        | 7.656    | 467        | <b>6.951</b>  | 418        | 7210     | 428        | 9405     | 551        | 14501    | 839        | 16445    | 941        | 21998    | 1.244      | 26418    | 1.478      | 24193    | 1.340      |
| ROUBO DE VEÍCULO CONSUMADO         | 610      | 38         | 737      | 45         | <b>862</b>    | 52         | 948      | 56         | 1251     | 73         | 1242     | 72         | 1235     | 71         | 1795     | 102        | 1908     | 107        | 1671     | 93         |
| ESTUPRO                            | 324      | 20         | 375      | 23         | <b>675</b>    | 41         | 731      | 43         | 806      | 47         | 822      | 48         | 778      | 44         | 692      | 39         | 790      | 44         | 941      | 52         |

Continua.

|                                  | 2008     |            | 2009     |            | 2010         |            | 2011     |            | 2012     |            | 2013     |            | 2014     |            | 2015     |            | 2016     |            | 2017     |            |
|----------------------------------|----------|------------|----------|------------|--------------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
| TIPOS DE DELITO                  | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto     | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL | Absoluto | TX 100 MIL |
| <b>ENTORPECENTES POSSE E USO</b> | 1.198    | 74         | 1.189    | 72         | <b>1.333</b> | 80         | 1539     | 91         | 1456     | 85         | 1385     | 80         | 1310     | 75         | 1189     | 67         | 1098     | 61         | 1393     | 77         |
| <b>ENTORPECENTES TRÁFICO</b>     | 1.009    | 62         | 1.119    | 68         | <b>1.405</b> | 84         | 1475     | 88         | 1180     | 69         | 1051     | 61         | 1031     | 59         | 1004     | 57         | 1019     | 57         | 1125     | 62         |
| <b>TOTAL POPULAÇÃO</b>           | 61336    | 3.793      | 61051    | 3.721      | 68289        | 4.105      | 73177    | 4.341      | 77572    | 4.544      | 96041    | 5.557      | 93434    | 5.34       | 9758     | 5.51       | 10337    | 5.78       | 10025    | 5.55       |

Fonte: O autor (2018). Tomou-se como referência para os dados o INFOPOL.

A partir da Tabela 27 elaborou-se alguns gráficos que demonstram claramente a evolução dos principais crimes ocorridos no Estado de Rondônia.

Gráfico 2- Ocorrência de Homicídios e Latrocínios em Rondônia



Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018).<sup>9</sup>

Usando como referência apenas os homicídios dolosos, verifica-se que desde 2004 a taxa tem flutuado próximo aos 30 (trinta) homicídios, por grupo de 100 mil habitantes, o que demonstra que Rondônia tem vivido nos últimos anos uma situação de “violência epidêmica”, pois é assim que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera quando a taxa de homicídios é superior 10 (dez) homicídios por 100 mil habitantes. Em 2017 observou-se uma queda na taxa de homicídios dolosos, passou de 30 para 26,6 homicídios por 100 mil habitantes. Essa redução, no entanto, não pode ser motivo de comemoração, pois não se pode afirmar que seja uma tendência de queda resultante dos programas e ações implementadas pela política de segurança pública do Estado ou uma simples oscilação. É preciso verificar quais serão as taxas nos anos seguintes para confirmar se é uma oscilação ou uma tendência de queda. E caso seja uma tendência de queda, é preciso que se confronte as ações implementadas pelos organismos de segurança pública com as taxas reduzidas, a fim de confirmar se existe alguma relação entre eles. Caso não se encontre uma relação

<sup>9</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

entre eles, é necessário identificar o que deu causa a essa redução, o que não é tarefa fácil, pois muitos são os fatores que refletem nos índices de criminalidade, muitos dos quais não tem relação com as ações policiais.

Inegável que índices tão elevados são extremamente preocupantes. De outro lado, ao considerar as tentativas de homicídio, a situação fica alarmante, pois não são apenas os homicídios consumados reflexos da violência, mas também os homicídios tentados e outros tipos de crimes que atentam contra a vida das pessoas, como por exemplo as mortes no trânsito.

À vista disso, todos esses de crimes causam uma enorme sensação de insegurança e medo. As altas taxas de mortes violentas têm levado a sociedade rondoniense a viver um ambiente de “violência epidêmica”.

Gráfico 3 - Ocorrência de Lesões Corporais em Rondônia



Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018).<sup>10</sup>

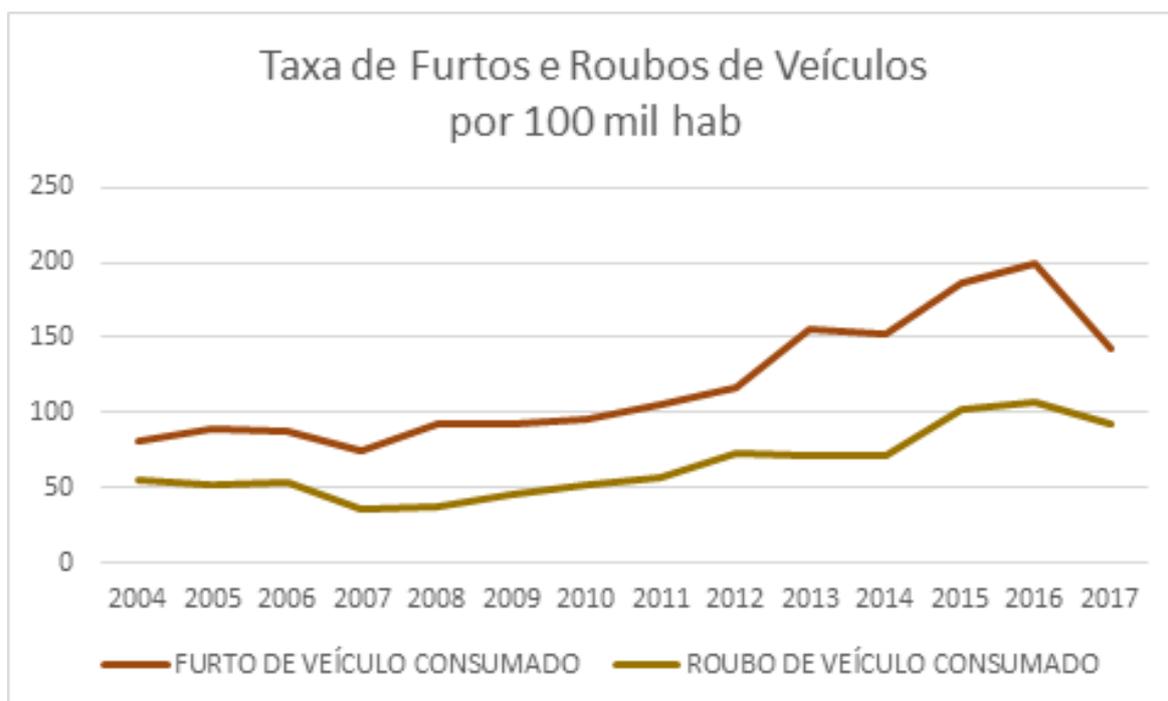
As taxas de lesão corporal, tanto as dolosas quanto as decorrentes de acidentes de trânsito, também são altas. As de lesão corporal dolosa chegam a ultrapassar a taxa de 600 (seiscentos) casos por 100 mil habitantes, enquanto as de lesão corporal no trânsito chegaram próximo aos 1000 (mil) casos por 100 mil habitantes, o que demonstra o crescimento da violência no trânsito.

<sup>10</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

O Gráfico 4 demonstra a evolução da taxa de furto de veículos e de roubos de veículos no Estado de Rondônia.

Verifica-se, portanto que entre 2007 a 2016, as taxas apresentaram crescimento constante, seguido de uma queda em 2017. A série apresenta tendências de crescimento.

Gráfico 4 - Ocorrência de Furtos e Roubos de Veículos



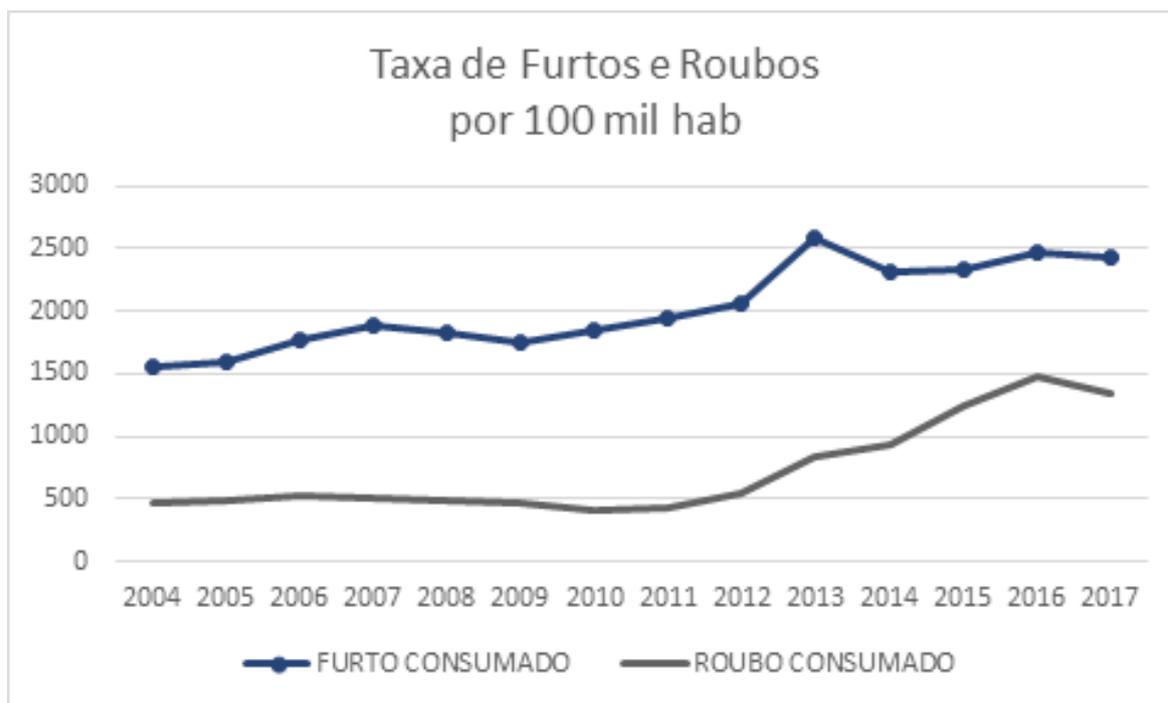
Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018). <sup>11</sup>

Levando em consideração que o Estado de Rondônia, segundo o mais recente Anuário de Estatística de Trânsito (2017), possuía em 2016 uma frota de 899.422 (oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e vinte e dois) veículos, conclui-se que 607 (seiscentos e sete) veículos foram furtados/roubados a cada grupo de 100 mil veículos. Um número extremamente alto.

O Gráfico 5 apresenta a evolução da taxa de roubos e furtos no Estado. O que evidencia um crescimento impressionante, nesses tipos de crime contra ao patrimônio.

<sup>11</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

Gráfico 5 - Evolução dos furtos e roubos a veículos em Rondônia



Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018).<sup>12</sup>

O Gráfico 5 mostra que os furtos passaram de pouco mais de 1500 (mil e quinhentos), em 2004, para 1838 (mil oitocentos e trinta e oito), em 2008.

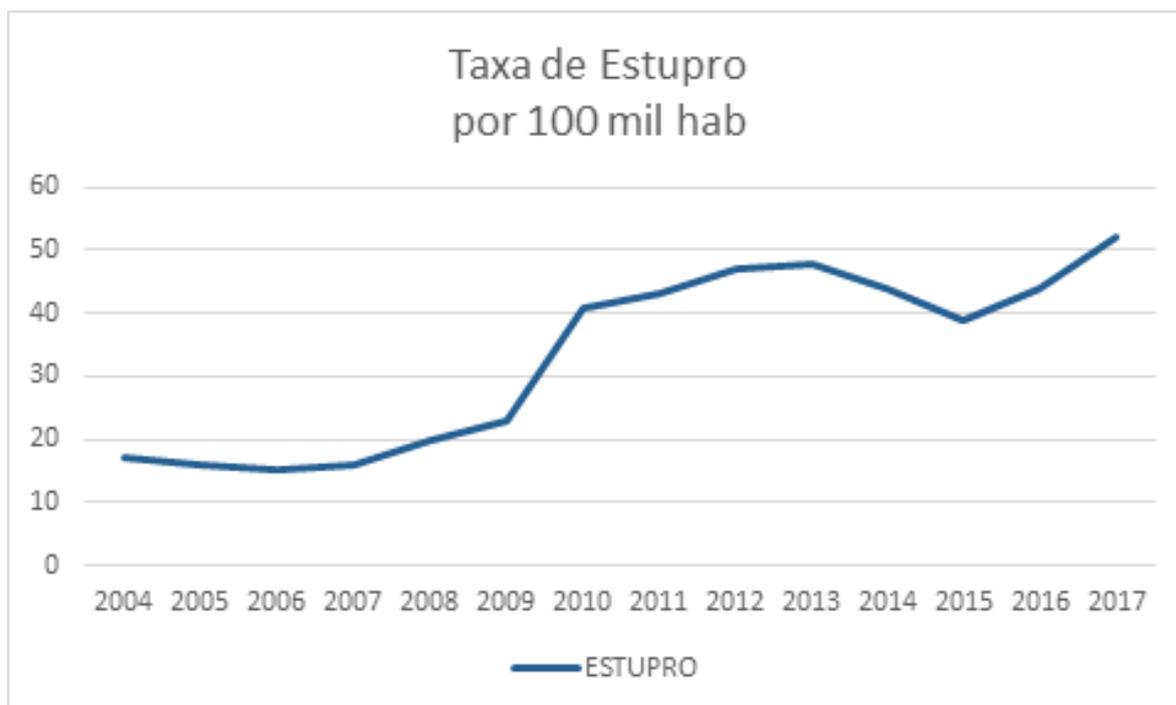
Em 2017 chegou a atingir a taxa de 2428 (dois mil, quatrocentos e vinte e oito) furtos por 100 mil habitantes. Um aumento de aproximadamente 32% (trinta e dois por cento) em apenas nove anos.

No que diz respeito ao roubo, o crescimento atingiu índices impressionantes. Em 2008, a taxa era de 494 (quatrocentos e noventa e quatro) roubos por 100 mil habitantes, passando, em 2017, para 1340 (mil trezentos e quarenta) roubos por 100 mil habitantes. Um crescimento de aproximadamente 170% (cento e setenta por cento) na taxa desse tipo de crime.

Ante o exposto, resta evidente a ineficiência da política de segurança pública.

<sup>12</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

Gráfico 6 - Ocorrência de Estupro em Rondônia



Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018).<sup>13</sup>

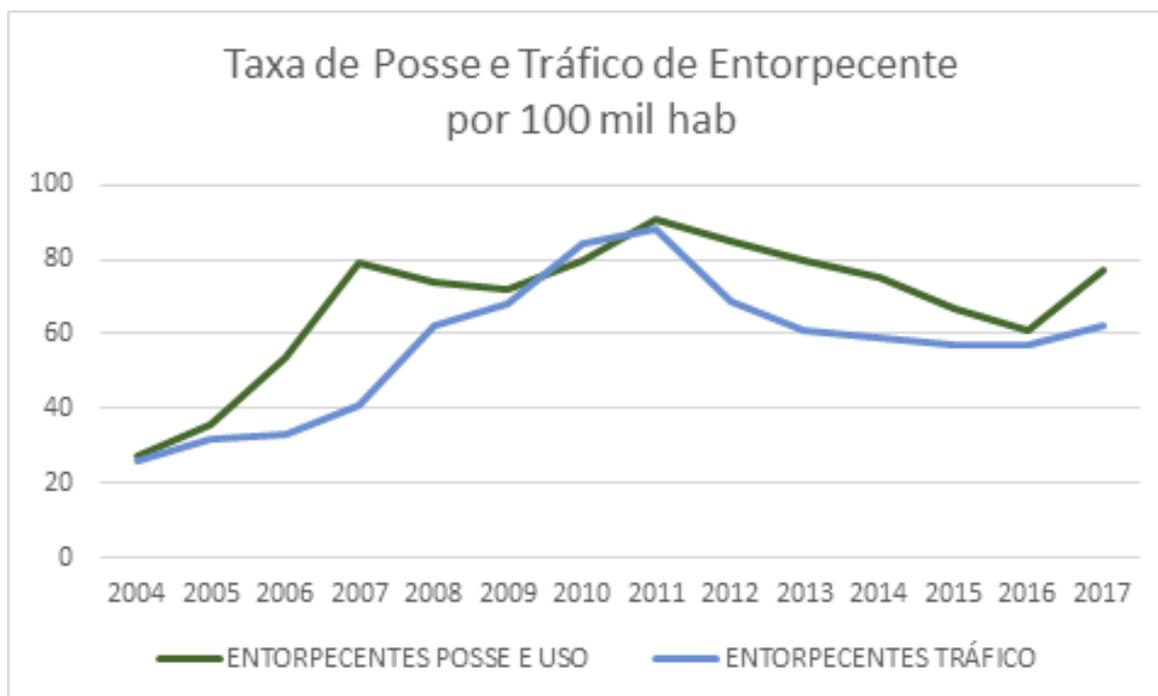
Em 2008, a taxa de estupros era de 20 (vinte) casos para cada 100 mil habitantes, ultrapassando os 50 (cinquenta) casos para cada 100 mil habitantes em 2017, o que significa um crescimento de mais de 150% (cento e cinquenta por cento).

Nota-se, no Gráfico 6, que o crescimento coincide com a vigência da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, o que pode representar um aumento nos números de registros e não, necessariamente no número de casos efetivos de estupro. Ainda assim, são números extremamente preocupantes, sobretudo ao ter ciência de que existe um grande número de casos de estupro que não registrados, caracterizando o que chamamos de “cifra negra”.

O Gráfico 7 trata dos crimes de tráfico, posse e uso de entorpecentes. Dentre os quais houve aumento nas taxas.

<sup>13</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

Gráfico 7 - Ocorrência de crimes relacionados ao tráfico de entorpecentes em Rondônia



Fonte: Polícia Civil de Rondônia (2018).<sup>14</sup>

Os dados constantes do Gráfico 7 não incluem as ocorrências atendidas pela Polícia Federal, Rodoviária Federal e as realizadas pelo Exército nas operações de fronteira. Por isso, e pela sua posição geográfica, é provável que existam mais casos dos que os apresentados.

Apesar da oscilação, percebe-se que no período objeto de estudo, esse tipo de crime também cresceu.

Os dados constantes da Tabela 28 foram extraídos do Atlas da Violência 2018, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e abrangem o período de 2008 até 2016, último ano de dados do Atlas. Nele constam apenas dados de homicídios, classificados em diversas categorias.

O atlas da violência, elaborado pela Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apresenta a seguinte evolução criminal no estado de Rondônia:

<sup>14</sup> Dados fornecidos pelo INFOPOL e SISDEPOL.

Tabela 28- Dados acerca do homicídio em Rondônia pelo Atlas da Violência –

| ATLAS DA VIOLÊNCIA - RONDÔNIA                                     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Números e taxas   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Taxa de Homicídio por 100 mil hab.                                | 32,1 | 35,8 | 34,9 | 28,5 | 33,1 | 27,9 | 33,1 | 33,9 | 39,3 |
| Número de Homicídios  | 480  | 538  | 546  | 450  | 526  | 483  | 578  | 600  | 703  |
| Número de Mortes por Intervenções Legais                          | 0    | 0    | 1    | 2    | 2    | 2    | 1    | 0    | 3    |
| Número de Homicídios (Faixa Etária 15 a 29 anos)                  | 210  | 231  | 226  | 187  | 230  | 212  | 229  | 261  | 261  |
| Taxa de Homicídios por 100 mil hab. (jovens 15 a 29 anos)         | 43,8 | 47,8 | 46,4 | 38,2 | 46,9 | 43,2 | 46,7 | 53,4 | 53,3 |
| Taxa de Homicídios por 100 mil hab. (homens 15 a 29 anos)         | 79,9 | 84,5 | 87,1 | 67,4 | 82,8 | 76,7 | 83,6 | 93,9 | 98,4 |
| Taxa de Homicídios por 100 mil hab. (negros)                      | 31,5 | 34,9 | 39,7 | 30,5 | 34,1 | 28,3 | 35,5 | 37   | 41,5 |
| Taxa de Homicídios por 100 mil hab. (não negros)                  | 22,3 | 24,7 | 24,3 | 18,2 | 22,2 | 24,5 | 25,4 | 25   | 33   |
| Número de Homicídios de Mulheres                                  | 39   | 51   | 37   | 48   | 51   | 52   | 56   | 63   | 54   |
| Taxa de Homicídios de Mulheres por 100 mil hab.                   | 4,8  | 6,2  | 4,4  | 5,7  | 6,1  | 6,1  | 6,4  | 7,2  | 6,2  |
| Número de Homicídios de Mulheres Negras por 100 mil hab.          | 4,1  | 6,6  | 4,4  | 6    | 6,8  | 5,2  | 6,5  | 8,2  | 5,6  |
| Número de Homicídios de Mulheres não Negras por 100 mil hab.      | 5,1  | 5,1  | 3,6  | 4,3  | 4,2  | 6,3  | 5,3  | 4,6  | 6,6  |
| Número de Homicídios por Armas de Fogo                            | 286  | 353  | 351  | 286  | 338  | 300  | 402  | 383  | 465  |
| Número de Mortes Violentas – Causa Indeterminada                  | 29   | 47   | 41   | 29   | 34   | 26   | 15   | 27   | 18   |
| Número de Mortes Violentas – Causa Indeterminada por 100 mil hab. | 1,9  | 3,1  | 2,6  | 1,8  | 2,1  | 1,5  | 0,9  | 1,5  | 1    |

Fonte: Fórum Brasileiro de Violência (2018).

À semelhança de outros dados estatísticos apresentados anteriormente, de diversas fontes, os do atlas também apontam crescimento da violência no Estado de Rondônia, representado pelos crimes de homicídios. Com exceção das mortes por causa indeterminada, em todas as categorias - homicídios em geral, por gênero, idade, raça, provocado por armas de fogo, entre outros - houve crescimento nas taxas de homicídios.

Conforme relatado anteriormente, os dados que indicam a taxa de homicídio por 100 mil habitantes fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e pela Polícia Civil do Estado (INFOPOL e SISDEPOL) são divergentes quanto aos valores. Ambos, porém, indicam crescimento das taxas. Este trabalho não apurou os motivos da divergência, tendo em vista não ser objeto dessa pesquisa. No entanto, supõe-se que isso ocorra devido ao uso de dados diferentes quanto à população do Estado de Rondônia. Oportunamente verificar-se-ão essas informações analisando os dados constantes da fórmula adotada para aferir as taxas de homicídios.

Independentemente de qualquer divergência, os apresentados pelo FBSP, entidade de reconhecida confiabilidade nacional, representando uma das principais fontes de pesquisa e estudo da segurança pública no Brasil, são confiáveis.

De acordo com o Atlas da violência em Rondônia, a taxa de homicídios no ano de 2016 chegou a 39,3 por 100 mil habitantes. Praticamente quatro vezes maior que o tolerável pela Organização Mundial de Saúde (OMS), indicando que o Estado está passando por uma “violência epidêmica”.

Se por um lado a OMS afirma que taxas superiores a dez homicídios por 100 mil habitantes representa “violência epidêmica”, a doutrina de segurança pública chama esse limite de zona de estabilidade. Para Filocre (2010, p. 82):

Segurança pública decorre da conjugação do indicador de criminalidade com a atuação estatal por mecanismos de realimentação. Para uma satisfatória compreensão, a questão se põe numa sociedade hipotética da seguinte maneira. Considere-se um instante inicial onde a criminalidade esteja num ponto elevado e a atuação estatal, ao contrário, seja mínima. A medida que o Estado atua respondendo à criminalidade, os valores desta reduzem até alcançar zona na qual a criminalidade esteja de acordo com as condições socioeconômicas daquela sociedade. Aquela zona recebe a denominação zona de estabilidade (FILOCRE, 2010, p. 82).

A política de segurança pública visa a adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade, para a qual ela é elaborada e implementada (FILOCRE, 2010).

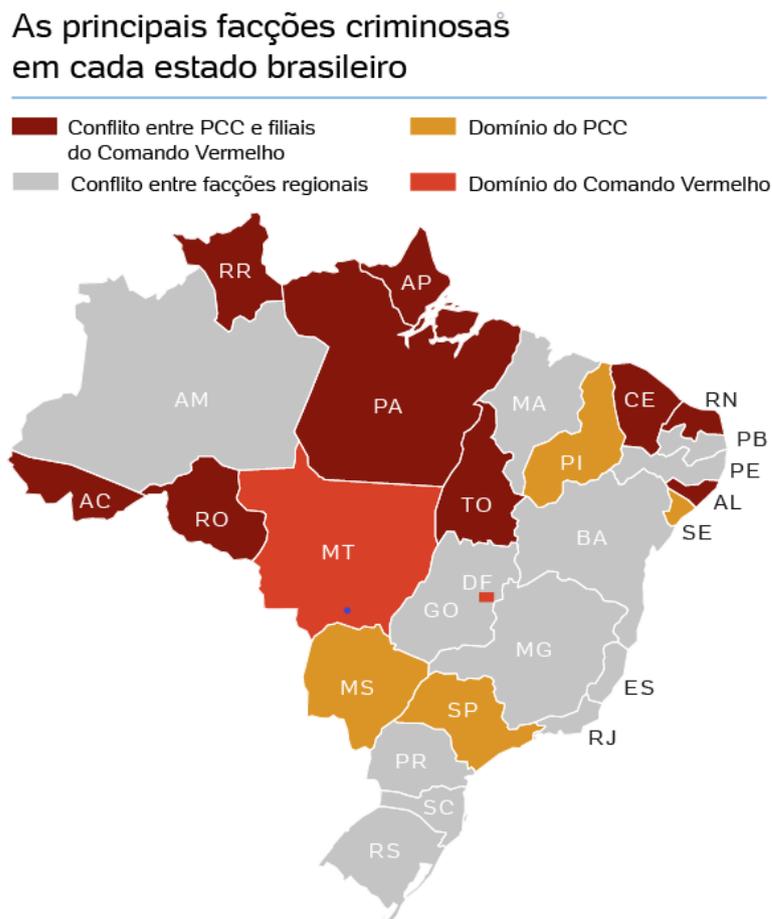
Índices tão altos de homicídios provocam instabilidade social, situação enfrentada hoje pela maioria dos Estados brasileiros. Rondônia, tem despontado negativamente nesse cenário, pelo menos é o que se verifica nesta pesquisa.

Não bastasse os dados apresentados, vislumbra-se que a situação ainda pode piorar, ou seja, a criminalidade pode crescer ainda mais. Recentemente foi publicada reportagem que divulgou uma pesquisa que confirma que as maiores facções criminosas do país estão disputando a hegemonia do crime em pelo menos nove Estados brasileiros, e Rondônia está nesta lista (COSTA; ADORNO, 2018).

Maiores facções do país e ex-aliadas no mundo do crime, o PCC (Primeiro Comando da Capital) e o CV (Comando Vermelho) estão em confronto direto pelo domínio da rota de tráfico de drogas e dos presídios em pelo menos nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Alagoas, Ceará, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins (COSTA; ADORNO, 2018, p. 1).

A reportagem noticia os resultados da pesquisa realizada pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/SP), Camila Nunes Dias e Bruno Paes Manso, que também são autores da obra literária "A Guerra - A Ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil.

Figura 4 - Mapa das facções criminosas nos Estados brasileiros



Fonte: Dias; Manso (2018) citado por Costa; Adorno (2018).

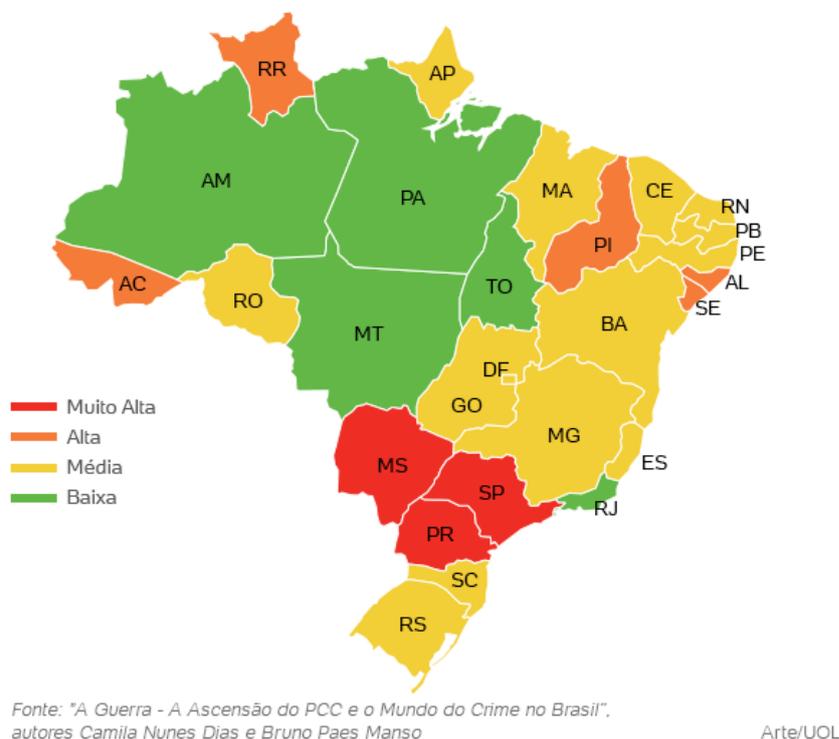
Ante o exposto na Figura 4, Rondônia é um dos nove Estados brasileiros onde o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) estão em conflito, disputando território. Essa disputa tem relação direta com os índices de criminalidade, que crescem em face a guerra declarada pelas facções. Neste sentido:

A chegada do PCC no mercado de drogas de outros estados produziu enorme instabilidade dentro e fora dos presídios, promovendo alianças e rivalidades violentas, tendo um reflexo no aumento das taxas de homicídios, como ocorreu principalmente nos estados do norte e nordeste (COSTA; ADORNO, 2018, p. 1).

Dias e Manso (2018) citados por Costa e Adorno (2018) mapearam a influência do PCC nos Estados brasileiros, como ilustra a Figura 5:

Figura 5 - Mapa do PCC nos Estados brasileiros

### A influência do PCC em cada estado brasileiro



Fonte: Dias; Manso (2018) citado por Costa; Adorno (2018).

Rondônia, por enquanto, aparece como “média influência” do PCC. Isto porque existem no Estado, outras facções de maior expressividade, a título de exemplo, cita-se o Comando Vermelho.

Em razão da disputa entre as duas facções (PCC e CV), aquela que ganhar território aumentará sua influência no Estado. Cumpre salientar que qualquer uma das duas, será extremamente prejudicial ao Estado de Rondônia, pois se estará consolidando o crime organizado, contribuindo cada vez mais para a violência e a fragilidade da ordem pública.

O vizinho, Acre, já está sob “alta” influência do PCC, sofrendo com a disputa entre as duas facções, o que levou o Estado à altas taxas de criminalidade, sobretudo homicídios.

O Estado de Rondônia, obviamente, não pode ficar na condição de mero expectador da disputa entre as facções, assistindo o crescimento alarmante da criminalidade. É imperioso que formule e implemente políticas públicas que sejam

eficazes, eficientes e efetivas, pois só assim será possível reverter essa onda de crescimento da criminalidade.

Todos os dados estatísticos sobre criminalidade em Rondônia, independentemente da fonte, deixam claro que as políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado não atingiram seus objetivos, pois não refletiram na redução dos índices de criminalidade. Muito pelo contrário, na maioria dos casos houve crescimento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar as Políticas de Segurança Pública do Estado de Rondônia implementadas entre os anos de 2008 a 2017, período em que Rondônia não teve Plano Estadual de Segurança Pública que orientasse sua política pública voltada para a área de segurança. Foram analisados os processos de formulação e reorientação dessas políticas, com ênfase na identificação de como se deu a orientação das mesmas, bem como a atuação dos atores envolvidos nesse processo, os programas implementados, os recursos destinados e os reflexos da política pública sobre os índices de criminalidade.

Essa análise foi necessária, pois somente assim seria possível encontrar a resposta ao seguinte problema: Como foram formuladas as políticas de segurança pública em Rondônia no período 2008/2017 sem um Plano Estadual que a orientasse?

Vimos que o Estado pode ter uma política de segurança pública sem um Plano Estadual de Segurança. Tanto é assim que Rondônia durante anos não teve um plano estadual. A própria União nem sempre teve um plano nacional de segurança pública. Independentemente de planos sempre houve políticas públicas.

Filocre ensina que política de segurança pública “é um conjunto composto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade” (FILOCRE, 2010, p. 80). Ocorre, no entanto, que para que uma política pública funcione, ou seja, que atinja seus objetivos, é de suma importância que seja muito bem formulada e implementada. Assim, se faz necessário um planejamento, pois “uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos” (DIAS, 2012, p. 135).

Pode até haver uma política de segurança pública sem um plano estadual ou nacional, no entanto, ela terá mais chances de sucesso se houver um planejamento estratégico que a oriente.

No caso específico de uma política de segurança pública, as dificuldades peculiares a essa matéria só reforçam a necessidade de um Plano Estadual de Segurança Pública, representando um plano estratégico de longo prazo para servir de orientação para todos os atores envolvidos no processo de formulação das futuras políticas públicas. Esses atores, independentemente dos interesses diversos, individuais ou institucionais que defendem, seriam conduzidos por diretrizes maiores que os orientariam na formulação de uma política pública, minimizando os obstáculos

decorrentes dos distintos interesses envolvidos no processo. Dessa forma, independentemente da mudança de gestão governamental, o planejamento seguiria conforme orientação do plano estadual. Não se pode tratar segurança pública como uma mera questão de governo, mas sim de estado.

No caso de Rondônia, observou-se que o Estado não tem um planejamento estratégico para a área da segurança pública, seja na forma de um plano estadual ou em programas e ações coordenadas que caracterizem uma política de segurança pública eficiente.

Formular uma política de segurança pública, principalmente por meio de um plano estratégico, é responsabilidade da Secretaria de Segurança do Estado. Ocorre que a Secretaria não formulou nenhum plano durante o período estudado (2008/2017). Até o encerramento desta pesquisa o estado de Rondônia ainda não havia elaborado um Plano Estadual de Segurança Pública que orientasse a política pública para a segurança.

Não bastasse inexistir um planejamento estratégico para a segurança pública de Rondônia, também não existe planejamento estratégico no âmbito das organizações policiais do Estado. A Constituição do Estado de Rondônia estabelece que as Polícias Militar e Civil são instituições permanentes, o que torna imprescindível a existência de um planejamento estratégico voltado para o futuro das mesmas, vez que ambas são primordiais para o funcionamento do Estado.

As corporações policiais não têm uma visão de futuro, nem tão pouco metas para serem atingidas a longo prazo, ou seja, elas não sabem para onde querem ir. E o Estado, por sua vez, não ajuda a traçar um caminho, pois também não sabe o caminho a seguir para reduzir os índices de criminalidade. Nenhum dos programas implementados, RONDÔNIA EM PAZ e SEGURANÇA E CIDADANIA, mostrou-se eficiente. E não havia como ser diferente, pois ambos não passaram de programas de governo, quando deveriam ser programas de Estado. Ao se mudar o governo, extingue-se o programa e cria-se outro. A falta de continuidade, entre outros motivos, não permite que haja efetividade das ações.

Em 21 de setembro de 2017 o governo do Estado lançou mais um programa, o RONDÔNIA MAIS SEGURA, segundo o então governador trata-se de um novo conceito de segurança pública, envolvendo 15 componentes e cerca de 20 projetos e ações, algumas em curso e outras em implantação, com a meta de reduzir a

criminalidade e a violência com atuação integrada e transversal de órgãos públicos do estado, municípios e comunidade.

O referido programa propõe a médio e longo prazo modificar o jeito de trabalhar com segurança pública. A inovação do programa passa por essa ideia. Todas as secretarias trabalhando de maneira transversal, porque existe transversalidade na segurança pública, atuando em conjunto para resolver problemas que atingem a segurança, como a violência, problemas sociais, socioeconômicos, drogas e outros ilícitos, que nos afetam e afetam os índices de violência. Até o presente momento o esse programa não saiu do papel. Não foi possível nem ao menos ter acesso ao inteiro teor do programa RONDÔNIA MAIS SEGURA, pois não foi fornecido para as corporações policiais para análise por seus gestores. Até onde se sabe, o programa depende de pactos a serem firmados com as prefeituras e entidades públicas. Pouco se evolui nesse sentido.

Considerando que o programa RONDÔNIA MAIS SEGURA foi lançado no final de 2017, último ano do período estudado, e de não ter sido, ainda, implementado, não foi possível analisá-lo. O referido programa será objeto de outro estudo.

A fim de encontrar respostas para o problema foram estabelecidas hipóteses e, obviamente, objetivos que, em sendo alcançados, confirmariam ou negariam as hipóteses.

Ao final deste trabalho, podemos afirmar que obtivemos êxito, pois os objetivos foram atingidos e chegou-se a conclusões sobre as hipóteses ventiladas.

A primeira hipótese considerava a possibilidade de a política de segurança pública do Estado ter sido orientada pelos planos de governo dos candidatos que ganharam as eleições. Com relação aos planos de governo dos candidatos eleitos para o cargo de governador, insta frisar que não se teve acesso ao plano de governo do candidato eleito em 2006, pois não foi encontrado. Encontrou-se apenas os planos de governo do candidato eleito em 2010 e 2014.

O governador eleito em 2010 foi reeleito, sendo assim, o Plano de Governo das eleições de 2014 nem corresponde a um plano, mas sim a uma prestação de contas do que foi feito, exaltando o trabalho realizado e assumindo o compromisso de continuar com o trabalho.

Conforme já mencionado anteriormente, o que, em tese, teria orientado a política de segurança pública do estado de Rondônia no período 2011-2014 e 2015-2018 foi, segundo o próprio governo, a participação popular, por meio das audiências

públicas. Percebe-se, lamentavelmente, que não funcionou necessariamente assim, o que confirma que os planos também não serviram de referência para a elaboração das políticas públicas voltadas para a segurança pública, pois foram feitos “pro forme”.

A conclusão a que se chega dos planos de governo é de eles não podem ser considerados “Planos ou Projetos” para a segurança pública, pois não passam de mera “carta de intenções”, abordando o assunto de forma vaga e inconsistente;

À semelhança de muitos planos de governo, as propostas são feitas apenas para cumprir a formalidade exigida pela legislação eleitoral.

A segunda hipótese, a de que atendeu as demandas sociais, verificadas por meio de audiências públicas, não se confirmou que essa hipótese tenha servido de referência para a elaboração do PPA, em que pese esse PPA tenha sido chamado pelo Governo de “PPA Participativo”.

De fato, houve participação popular por meio de audiências públicas, porém foi pequena e as proposituras prioritárias não foram atendidas em sua maioria. Houve até alguma previsão dessas proposituras, sem, contudo, ter a garantia de que elas tenham sido previstas para a região que a propôs, ou que tenham sido executadas.

A terceira hipótese, a de que o Estado tenha seguido as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública, pode-se afirmar que algumas das diretrizes do Plano Nacional foram seguidas. Contudo, essas diretrizes seguidas ocorreram de forma dissociada de um planejamento estratégico onde as ações são coordenadas e sistêmicas. Algumas diretrizes do Plano Nacional foram seguidas por absoluta imposição da União, que condicionou a liberação de recursos para a área de segurança pública ao cumprimento de determinadas exigências. O resultado, porém, não foi eficaz, pois, conforme dito, as ações impostas pela União estavam dissociadas de um planejamento maior. De nada adiante receber recursos da União para executar ações que não fazem parte de um planejamento estratégico, pois os recursos acabam sendo mal aplicados e as ações não se tornam efetivas.

É até difícil que os estados sigam diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública, pois estes mudam constantemente. Durante o período objeto de estudo, a política nacional de segurança pública foi orientada por, pelo menos, 03 (três) planos nacionais de segurança pública, os de 2007, 2012 e 2017. Apenas um ano após o último plano nacional, o de 2017, foi criado outro plano, o de 2018, criando o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A própria União não consegue manter diretrizes

e metas de longo prazo. Por isso os Estados não conseguem seguir suas diretrizes nacionais.

Com relação a última das hipóteses, a que leva em consideração a participação de atores relevantes no processo de formulação da política de segurança pública, identificou-se os sindicatos e associações de classe dos profissionais de segurança pública, representados na casa de leis por representantes sindicais eleitos para cargos legislativos, como atores relevantes.

A representação sindical e associativa de classes fazendo parte da casa de leis faz com que muitas ações sejam promovidas visando apenas atender aos interesses dos profissionais da segurança, mesmo que com prejuízo institucional. A exemplo disso, foram citados os casos de facilidades para as promoções, os cursos com carga horária reduzida, muitas vezes feitos à distância, relegando a um segundo plano a qualidade do ensino e da formação policial, principalmente do policial militar, que não se restringe ao ambiente acadêmico, ou seja, à sala de aula.

Com relação a formação policial, principalmente a dos policiais militares, é importante esclarecer que para se formar um policial, nos diversos níveis de categoria, é preciso que se verifique atributos que não são observados à distância ou aprendidos apenas em sala ou com livros. Pela sua propensão natural e por seu tradicional espírito de disciplina, as polícias militares devem buscar nos ensinamentos dos versos de Camões, em os Lusíadas, o enaltecer de tal atributo militar: “A disciplina militar prestante não se aprende, senhor, na fantasia sonhando, imaginando ou estudando, senão vendo, tratando e pelejando (CAMÕES, 1572, p. 553).”

A disciplina militar não se aprende estudando, mas sim, como disse Camões, vendo, tratando e pelejando. Isso parece tão óbvio, entretanto, alguns publicistas de vista curta não conseguem ver o óbvio e alardeiam que é preciso quebrar paradigmas nas organizações militares, introduzindo o ensino à distância nos cursos de formação de policiais militares.

Se por um lado destaca-se a atuação das associações representativas de classe com ator relevante no processo de formulação da política de segurança pública, por outro lado, nota-se que o corpo técnico das corporações policiais teve pouca participação e influência no processo de formulação da política de segurança pública.

Contribui para a fragilidade do corpo técnico das corporações na elaboração da política pública o fato das instituições policiais não possuírem autonomia orçamentária

e financeira. Isto, além de comprometer as finanças das corporações policiais, que não possuem recursos suficientes para custear suas despesas para o ano inteiro, enfraquece as instituições, pois não tem participação efetiva e decisiva na elaboração do PPA da segurança pública, precisando mendigar recursos, suplementações e remanejamentos para bancarem os gastos com atividades essenciais até o final do exercício financeiro.

Diante do exposto, com relação as hipóteses ventiladas, pode-se afirmar que as políticas públicas formuladas e implementadas durante o período estudado não foram orientadas, especificamente, por uma das hipóteses ventiladas. Porém, assevera-se que todas tiveram alguma influência, mesmo que pequena, em sua elaboração, pois os Planos Plurianuais foram fruto de um pouco de tudo, exceto de um planejamento estratégico. Sendo assim, conclui-se pela ausência de um marco orientador.

Como ensina Dias e Matos (2012), política pública exige soluções estratégicas para sanar os problemas de caráter público. Não há como o Estado cumprir com suas funções estatais, ou seja, promover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade, sem que haja planejamento estratégico. Afinal, os problemas públicos, em regra, são de alta complexidade, o que exige um planejamento muito bem elaborado. Nenhuma política pública funciona sem planejamento. Nada funciona sem planejamento.

O que tem imperado, lamentavelmente, é a política do “faz de qualquer jeito”. Mas sabe-se que “de qualquer jeito” não dá certo. Para que haja eficácia, eficiência e, principalmente, efetividade é preciso planejamento.

Com relação a análise dos dados estatísticos de criminalidade, constatou-se que as políticas formuladas e implementadas em Rondônia, independentemente da fonte, deixam claro que as políticas públicas formuladas e implementadas pelo Estado não atingiram seus objetivos, pois não refletiram na redução dos índices de criminalidade. Muito pelo contrário, na maioria dos casos houve crescimento.

Não bastasse os governantes mudarem constantemente os programas a ações previstos para a segurança pública, ainda alteram seus indicadores.

Identificou-se divergências em relação aos dados de criminalidade, o que compromete o planejamento da política de segurança pública. Sem um diagnóstico preciso não se pode aplicar o tratamento adequado para a resolução do problema. Fica difícil até mesmo fazer uma série histórica da criminalidade no Estado, pois, além

dos dados serem conflitantes, os indicadores mudam de acordo com a gestão governamental.

Considerando que é importante que se verifique o impacto das políticas de segurança pública sobre os índices de criminalidade, necessário se faça uma análise voltada para a evolução criminal no Estado, levando-se em consideração os principais crimes, e não apenas o índice de homicídio doloso (adotado por Rondônia nos dois últimos planos plurianuais) a fim de aferir a eficácia do programa Segurança e Cidadania.

Importante destacar que o estudo sobre criminalidade não pode se basear apenas no crime de homicídio doloso. Este tipo de crime serve como indicador da criminalidade violenta, mas não serve de indicador de criminalidade em geral, pois esta envolve todo tipo de crime, não apenas o de homicídio. Não se pode deixar de fora dos índices de criminalidade os crimes de roubo, latrocínio, estupro, mortes no trânsito, lesões corporais, drogas etc. Estes, inclusive, também são considerados crimes violentos.

A segurança pública almeja promover a ordem pública, a paz social e a sensação de tranquilidade. Não há como ficar tranquilo quando os índices de roubo, furtos, estupros, entre outros, estão cada vez mais altos.

Ante o exposto, entende-se mais apropriado, para medir o índice de criminalidade no Estado, o indicador adotado no PPA 2008-2011 (taxa de criminalidade por 100.000 habitantes), considerando assim, a seguinte fórmula: **Número de Ocorrências Criminais Ano x 100.000hab/ (Estimativa da População no mês e ano de referência).**

Identificou-se, também, que os dados que indicam a taxa de homicídio por 100 mil habitantes fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e pela Polícia Civil do Estado (INFOPOL e SISDEPOL) são divergentes quanto aos valores. Ambos, porém, indicam crescimento das taxas. Este trabalho não apurou os motivos da divergência, tendo em vista não ser objeto desta pesquisa. No entanto, supõe-se que isso ocorra devido ao uso de dados diferentes quanto à população do Estado de Rondônia. Oportunamente verificar-se-ão essas informações analisando os dados constantes da fórmula adotada para aferir as taxas de homicídios.

Independente das divergências nos dados fornecidos pelas diversas fontes de consulta, Rondônia encontra-se na situação de “violência epidêmica”, pois o índice

tolerável pela Organização Mundial de Saúde (OMS) é de 10 (dez) homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes.

Em 2017 observou-se uma queda na taxa de homicídios dolosos, passou de 30 para 26,6 homicídios por 100 mil habitantes. Essa redução, no entanto, não pode ser motivo de comemoração, pois não se pode afirmar que seja uma tendência de queda resultante dos programas e ações implementadas pela política de segurança pública do Estado ou uma simples oscilação. É preciso verificar quais serão as taxas nos anos seguintes para confirmar se é uma oscilação ou uma tendência de queda. E caso seja uma tendência de queda, é preciso que se confronte as ações implementadas pelos organismos de segurança pública com as taxas reduzidas, a fim de confirmar se existe alguma relação entre eles. Caso não se encontre uma relação entre eles, é necessário identificar o que deu causa a essa redução, o que não é tarefa fácil, pois muitos são os fatores que refletem nos índices de criminalidade, muitos dos quais não tem relação com as ações policiais.

O insucesso das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado de Rondônia durante o período estudado é evidente. Os baixos índices de desempenho dos programas e ações criados para reduzir a criminalidade, bem como as estatísticas de criminalidade apresentadas, não deixam dúvidas do fracasso dessas políticas.

A fim de descobrir se uma política pública foi eficaz ou ineficaz, eficiente ou ineficiente, bem-sucedida ou um fracasso, faz-se necessário, como ensina Frey (2000), realizar a *policy analysis*, ou seja, analisar a política pública implementada.

No caso de Rondônia, aparentemente, o Estado não tem analisado criteriosamente as políticas de segurança implementadas, pois, mesmo diante do insucesso dos programas e ações, não se tem alterado a política de forma a corrigir suas falhas.

Diante de tamanha evidência do insucesso das políticas de segurança pública, é necessário que haja mudanças, no sentido de corrigir as falhas e formular políticas mais eficientes, sob pena de em pouco tempo a criminalidade cresça ainda mais, comprometendo a vida em sociedade, bem como o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Sem planejamento estratégico para a segurança pública o futuro fica cada vez mais incerto. A única certeza é que os problemas continuarão. O mais provável é que se agravem. É preciso conscientizar os gestores públicos, principalmente os responsáveis pela segurança pública, da necessidade de um planejamento

estratégico para essa área tão importante para a sociedade e para o desenvolvimento do Estado. Não se pode permitir que se faça política pública “de qualquer jeito”, com base nos “achismos” e desprovidos de metodologia científica.

Em 11 de junho de 2018 foi publicada a Lei nº 13.675, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. Esta lei deve provocar profundas mudanças na política de segurança pública do país, refletindo, obviamente nos Estados, pois estes deverão observar as diretrizes da política nacional.

Não se sabe ainda quais os reflexos da implementação do Sistema Único de Segurança Pública, pois está tudo muito recente. Os reflexos da implementação do SUSP devem ser objeto de outro estudo.

Diante do cenário político que em se encontra o país, com a iminente mudança de governo, não se sabe se a política de segurança pública orientada pela Lei nº 13.675/2018 continuará ou se será abandonada e substituída por outra.

A segurança pública foi o tema central da agenda política dos candidatos aos diversos cargos eletivos das eleições deste ano. Em razão disso o cenário político foi reconfigurado. A segurança pública deve receber tratamento prioritário dos novos governos (nacional e estaduais), o que sugere que ocorram profundas mudanças. Sendo assim, as incertezas quanto ao futuro tornam-se ainda maiores, pois não se sabe quais rumos serão dados ao tema pelo governo que assumirá em janeiro de 2019 (União e Estado).

No mínimo, espera-se dos futuros gestores da segurança pública, nacional e estadual, que ajam com responsabilidade e competência. A fórmula para se fazer uma boa política de segurança pública existe, são aquelas apresentadas nos capítulos 2, 3 e 4 deste trabalho. Os fundamentos teóricos aqui abordados servem de bússola para mostrar o caminho a ser seguido.

Neste trabalho confrontamos o “ser” e o “dever ser” da política de segurança pública, e concluímos que existe uma distância muito grande entre a teoria e a realidade. Essa distância precisa ser reduzida, ou melhor, é preciso que o processo de elaboração da política de segurança pública se dê de acordo com o que a melhor

doutrina estabelece. Obviamente, para que isso ocorra, é imperioso que os profissionais de segurança pública, principalmente os gestores das corporações policiais e os da Secretaria de Segurança Pública estejam capacitados para elaborar e implementar a política de segurança pública do Estado. Além de competência e responsabilidade, espera-se que ajam com honestidade e compromisso com os princípios que regem a administração pública, destacando a eficiência e a supremacia do interesse público.

Este trabalho não esgota o assunto. Muito pelo contrário, nos impulsiona a iniciarmos outras pesquisas, pois como vimos, muito ainda há a se estudar, pois o tema é grandioso e exige mais aprofundamento, principalmente em face da expectativa em torno da política que será formulada e implementada pelos futuros gestores que assumirão os governos em 2019.

## REFERÊNCIAS

BARDACH, Eugene. Citado por VIANA, Ana Luiza, in Abordagens metodológicas em políticas públicas, **Revista de Administração Pública**. RIO DE JANEIRO v.30, n.2. mar/abr. 1996. p. 543.

BRAGA, Guilherme. **PPA é tema de Reunião na Seplan**. Disponível em: <http://www.sepog.ro.gov.br/Noticia/Exibir/23>. Acesso em: 21. set. 2018.

BRITO, Thaís Lemos de. **Segurança pública no estado democrático de direito e sua relação com os direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.cpgls.ucg.br/ArquivosUpload/1/File/V%20MOSTRA%20DE%20PRODUO%20CIENTIFICA/DIREITO/31-.pdf>. >Acesso em: 30. ago. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**. In DALLARI, Adilson (Org.). Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2002.

BUENO, Samira. **O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública**. in Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.11. Brasília: Ipea, 2017

BUENO, Samira e LIMA, Renato Sérgio de. **Por Uma Nova Política de Segurança Pública**, in Rio Sob Intervenção. Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. In: **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília. 2017. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>>. Acesso em: 30. ago. 2018.

\_\_\_\_\_. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Técnica - Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. Brasília, 2017. Coordenador geral, Renato Sérgio de Lima.

\_\_\_\_\_.In. Planos estaduais de segurança pública.

CAMÕES, Luiz de. **Os lusíadas**. In: Canto X. p. 553. 1572.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimenez de. **Desenvolvimento e Políticas Públicas**. In Avaliação de Políticas Públicas / Lígia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir. Planejamento Estratégico da Segurança Pública. **Revista Conjuntura econômica**, v. 57, n. 3, mar.2003.

CHIAVENATO, Idalberto e SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**. 3. ed.-Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração – edição compacta**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

CRESWELL, John W., PLANO CLARK, Vicki L.; **Pesquisa de métodos mistos** [recurso eletrônico]; tradução: Magda França Lopes; revisão técnica: Dirceu da Silva. – Dados eletrônicos. – 2. ed. – Porto Alegre: Penso, 2013.

CONCEIÇÃO, Ana et al. **Segurança perdeu espaço no orçamento em 16 Estados**. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5341593/seguranca-perdeu-espaco-no-orcamento-em-16-estados>>. Acesso em 10. fev. 2018.

COSTA, Flávio; ADORNO, Luiz. **Mapa das facções do Brasil: PCC e Comando Vermelho disputam hegemonia do crime em 9 estados**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/22/mapa-das-faccoes-no-brasil-pcc-e-comando-vermelho-disputam-hegemonia-do-crime-em-9-estados.htm>. Acesso em: 22. ago. 2018.

DIAS, Reinaldo, e MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DURANTE, Marcelo e BORGES, Doriam. **Avaliação de Desempenho em Segurança Pública**. In: **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**. Brasília: SENASP, 2011. p. 63-86. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/revistas/colecao segurancacidadaniav05.pdf>. Acesso em: 30. ago. 2018.

FILOCRE, Lincoln da Silva D'Aquino. **Direito de Segurança Pública: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública**. São Paulo: Edições Almeida, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário 2009**. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/3\\_anuario\\_2009.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/3_anuario_2009.pdf). Acesso em: 07. set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Anuário 2016**. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2229>. Acesso. 07. set. 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS JÚNIOR, Francisco Lopes de. CPT498- **Segurança pública estadual brasileira: o que influencia seu desempenho**. In: XII Congresso ANPCONT, João Pessoa, jun. 2018. Disponível em: [http://www.anpcont.org.br/pdf/2018\\_CPT498.pdf](http://www.anpcont.org.br/pdf/2018_CPT498.pdf). Acesso em: 07. set. 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. [S.l].n. 21 – jun. 2000.

GRINDLE, Merilee, citada por VIANA, Ana Luiza, in Abordagens metodológicas em políticas públicas, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2. mar/abr. 1996. p. 543.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Teoria política, democracia e participação**. In Direito e Justiça Social a construção jurídica dos direitos. Editora Furg, 2015.

HEIDEMANN, Francisco G.;SALM, José Francisco, organizadores. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2009.

HUIZINGA, Johan. In: Coleção Estudos Dirigida por J. Guinsburg Equipe de realização - Tradução: João Paulo Monteiro; Revisão: Mary Amazonas Leite de Barros; Produção: Ricardo W. Neves e Adriana Garcia. Título do original: **Homo Ludens - vom Unprung der Kultur im Spiel Copyright © by Johan Huizinga.4. ed. 2000.**

IAQUINTO, Kalinka. Efeito dominó: o custo da violência. **Revista Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, p. 20-27, jan. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/19765/18488>. Acesso em: 02. out. 2018.

JÚNIO, José Eliton de Figueiredo. **Planejamento Estratégico da Polícia Militar do Estado de Goiás: 2016-2022**. Goiânia, 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

KOPITKKE, Alberto Winogron. **A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública**. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.11 (2017). Brasília: Ipea, 2017.

JUNIOR, Francisco L F, et al. **Segurança pública estadual brasileira: o que influencia seu desempenho?** In: XII edição do Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – ANPCONT, realizado no período de 09 a 12/06/2018. Disponível em: [http://www.anpcont.org.br/pdf/2018\\_CPT498.pdf](http://www.anpcont.org.br/pdf/2018_CPT498.pdf).. Acesso em: 02. out. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **O eterno presente da segurança pública brasileira**. In Fórum brasileiro de segurança pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ano 9, 2015. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9oanuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 02. out. 2018.

LIMA, Bem-Hur Pilotti de; CAMILO, Andryelle Vanessa. **Da responsabilidade civil do Estado por sua omissão quanto a efetivação do direito à segurança pública**. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a1ada9947e0d683b>Acesso em: 20. jun. 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MADEIRA, Lígia Mori e RODRIGUES, Alexandre Ben. in Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v.49 n.1:3-2, jan./fev. 2015.

MARCH, James G.; OLSON, Johan. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, 1972.

MOISÉS, Héliu Nicolau. **Formulação e implementação de políticas, programas e projetos públicos**. In Gestão de políticas públicas. Brasília: Escola de Formação Pública Miguel Arraes - Fundação João Mangabeira, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. **O Espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NATAL, Mariane. **Políticas Públicas de Segurança para o Combate a Violência e a Criminalidade no Estado Democrático de Direito: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPS)**. in Segurança Pública. /Vladimir Passos de Freitas, Fernando Murilo Costa Garcia (Coordenadores) [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. pp.183-204.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro. Elsevier 2013.

PAMPLONA, Danielle Anne. **O Conceito de Segurança Cidadã Como um Novo Paradigma Para Políticas Públicas de Segurança**, in Segurança Pública. /Vladimir Passos de Freitas, Fernando Murilo Costa Garcia (Coordenadores) [et al.]. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. pp. 183-204

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: A Perspectiva do Ciclo de Política. **Revista de Política Pública**. São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Base de dados do sistema INFOPOL**.

\_\_\_\_\_. DIREÇÃO GERAL DE POLÍCIA CIVIL. Resposta enviada por email no dia 01 de setembro de 2017. Do [dgpc2007@hotmail.com](mailto:dgpc2007@hotmail.com) para [saviolessa@hotmail.com](mailto:saviolessa@hotmail.com), tendo como signatário Dilson Pinheiro Ferreira, assinando “de ordem” do Dr. Eliseu Muller da Siqueira, Delegado Geral da Polícia Civil de Rondônia.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Ofício nº 00178/Planej/DOF/PM**, de 18 de setembro de 2017, assinado pelo TC PM Charlon da Rocha Silva, Diretor de Orçamento e Finanças da PMRO.

POMIN, Andryelle Vanessa Camilo. **Os direitos da personalidade violados pela falta de segurança pública**/ Andryelle Vanessa Camilo Pomin. - Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios**. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

ROBERT, Michel. Título original: Strategy pure and simple. **Estratégia como empresas vencedoras dominam a concorrência** / Michel Robert tradução June Camargo. São Paulo: Negócio Editora, 1998

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 224 de 04 de janeiro de 2000**. Modifica a organização administrativa do poder executivo estadual e dá outras providências. Porto Velho, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.210 de 21 de dezembro de 2009**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Rondônia para o exercício financeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 733, de 10 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da Administração Pública Estadual, extingue, incorpora e funde órgãos do poder executivo estadual e dá outras providências. Porto Velho, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.496 de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a alteração dos anexos i e ii, de que trata o artigo 3º, da lei nº 2.623, de 4 de novembro de 2011 - plano plurianual para o período de 2012 - 2015. Porto Velho, 2014.

SÁ E SILVA, Fabio de. **Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer**, in Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.11 (2017). Brasília: Ipea, 2017.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2. ed. -São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

SANTOS, Gisele. **Criação do Ministério da Segurança Pública divide a Polícia Federal**. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/criacao-do-ministerio-da-seguranca-publica-divide-a-policia-federal>. Acesso em: 19. abr. 2018.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública** / coordenação: Andréa da Silveira Passos et al. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano de segurança pública – 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 12. out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Planos estaduais de segurança pública. 2003**. Brasília. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Plano%20Estadual%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em 02. out. 2018.

SEPLAN. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Relatório de Atividades Desenvolvidas Avaliação do PPA 2008-2011, Exercício 2008**. Porto Velho, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades Desenvolvidas Avaliação do PPA 2008-2011, Exercício 2010**. Porto Velho, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades Desenvolvidas. Avaliação do PPA 2012-2015- Exercício de 2013**. Porto Velho, 2013.

SESDEC. Secretaria de Estado, segurança, defesa e cidadania. **Convênio de Cooperação Técnica, Científica e Educacional**. n.57. Porto Velho, 2008.

SEN, Amartya, citado por DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011, p. 493 a 531.

SEPOG. Secretaria de Estado de planejamento, orçamento e gestão. **SEPLAN elabora PPA de forma participativa**. 2011. Disponível em: <http://www.sepog.ro.gov.br/Noticia/Exibir/276>. Acesso em: 21. set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades Desenvolvidas Avaliação do PPA 2012-2015. Exercício de 2015**. Porto Velho, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Robson Rodrigues da. **Um novo leviatã?** in Rio Sob Intervenção. Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2018.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

TAVARES, Fernanda. **O que é plano de ação? Conceito, definição, significado do termo plano de ação**. Disponível em: <https://marketingfuturo.com/o-que-e-plano-de-acao-conceito-e-definicao-de-plano-de-acao/>. Acesso em: 20. jan. 2018.

TREVISAN, Andrei Pittol e BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n.3. pp.529-50, maio/jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Um ano de plano nacional de segurança pública: deficiências e pouca mudança**. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/um-ano-de-plano-nacional-de-seguranca-publica-deficiencias-e-pouca-mudanca.htm>. Acesso em: 12. out. 2018.

TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução para o inglês, introdução e comentários de Ralph D. Sawyer: colaboração de Mei-chun Lee Swyer: tradução a parti do inglês de Ana Aguiar Cotrin. – São Paulo: Martins Fontes. 2002.

UNIR. Universidade Federal de Rondônia. **Termo de Execução descentralizada Nº 0031050/2015**. de 30 de março de 2015 (processo de número 08020.000955/2014-44

VIANA, Ana Luiza, in Abordagens metodológicas em políticas públicas, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v.30, n.2, p.543. mar/abr. 1996.

ZANETIC, André. Policiamento, segurança privada e uso da força: Conceito e características descritivas. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** v. 6, n. 3. jul-ago-set, 2013. p. 411-433.

WINDHOFF-Héritier, **Adrienne**. **policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.