



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)**

**Eric Rodrigues De Sales, Lizandro Lui**

**[ARTIGO] GT 17 Segurança Pública e Cidadania**

## **Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)**

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo analisar o perfil das transferências voluntárias de recursos da União celebradas por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública com os entes subnacionais no período de 2008 a 2022, a partir das teorias que versam sobre as políticas de segurança pública, instrumentos de políticas públicas e coordenação. Trata-se de uma pesquisa de análise documental sobre dados de acesso público extraídos da Plataforma Mais Brasil. Identificou-se que os recursos são direcionados para quatro grandes áreas: segurança pública, proteção social, aprimoramento da execução penal e acesso à justiça. As Regiões Sudeste e Sul figuram como os maiores beneficiados pelas transferências e o Congresso Nacional passou a ser um dos principais financiadores dos convênios celebrados. Conclui-se que a celebração de convênios é um instrumento de alocação e distribuição de recursos na coordenação federativa.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. coordenação federativa. segurança pública. instrumentos de políticas públicas.

### **INTRODUÇÃO**

As políticas voltadas à segurança pública receberam bastante atenção dos pesquisadores nas últimas décadas (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020; MADEIRA; RODRIGUES, 2015; SCHABBACH, 2014). O estudo de Madeira e Rodrigues (2015), ao discutir três gerações de políticas públicas de segurança pública, investiga como distintos referenciais foram sendo desenvolvidos sobre o objeto empírico e o trabalho de (PERES *et al.*, 2014) analisa o histórico do financiamento das políticas de segurança pública no Brasil. Contudo, uma importante dimensão do financiamento do setor não tem sido objeto de análise nos anos recentes: os convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) com os entes subnacionais ao longo do tempo. No presente artigo, trataremos os convênios enquanto instrumentos de políticas públicas.

Assume-se que o MJSP ocupa um lugar central enquanto financiador e desenvolvedor das políticas de segurança do país e, por isso, é relevante entender de que forma são financiadas as políticas pelo órgão. Os dados foram coletados através de uma consulta junto a Plataforma Mais Brasil do Governo Federal. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva dado que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre a distribuição dos convênios junto aos entes subnacionais. Nesse sentido, não há hipóteses a serem testadas ou refutadas.

Um conjunto de esforços foram realizados nos anos recentes para compreender a atuação do governo federal no que tange o seu papel de formulador de políticas, financiador e coordenador das políticas de segurança pública no país. O estudo de (MADEIRA; RODRIGUES, 2015) analisa o itinerário das políticas do setor sob o enfoque dos marcos

institucionais que sustentam tais políticas. Segundo os autores, a política de segurança, entendida como uma subárea das políticas públicas sociais, passou quase intacta às reformas constitucionais dos anos 1980, e ganhou apenas no ano 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a sua primeira grande diretriz nacional (Plano Nacional de Segurança Pública). Nesse sentido, os autores constroem sua análise sobre as evoluções das diretrizes institucionais nesse campo, no período de 2003-2011. Em outra frente, Campos e Azevedo (2020) discutem a política criminal aprovada de 1989 a 2016 pelo parlamento brasileiro. Os autores observam que o Legislativo possui predominância em relação ao Executivo nesta área temática no que tange às iniciativas de proposição legal.

A presente análise visa agregar um conhecimento novo ao estabelecido campo de estudo, qual seja: entender o perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com os entes subnacionais. O presente estudo também dialoga com a análise de Dutra e Souza (2022) em que se analisa o perfil das relações intergovernamentais promovidas pelo Departamento Penitenciário Nacional. Os autores tomam como base de dados os repasses oriundos do Fundo Penitenciário Nacional para os governos estaduais e concluem o governo federal não é o protagonista na pauta das políticas penais dado que sua atuação no período nos anos recentes foi difusa e não coordenada.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Freire (2009) e Madeira e Rodrigues (2015) apontam a existência de base três fases ou paradigmas que caracterizam o Estado brasileiro, na ótica das políticas de segurança pública. A primeira fase é caracterizada em torno da ideia da segurança nacional, vigente no período da ditadura militar. A segunda fase se volta, a partir da CF88, ao paradigma da segurança pública. Por último, os autores apontam a emergência do conceito de segurança cidadã, que tem início na década de 2000.

Um aspecto importante da configuração institucional da política de segurança pública após a CF88 foi a descentralização das políticas para estados e municípios. Conforme Delgado (2022), a responsabilidade sobre a segurança pública passou a ser prioritariamente dos estados por serem estes os condutores da gestão das polícias civil e militar. No entendimento de Madeira e Rodrigues (2015), esse modelo dificultou a construção de diretrizes nacionais voltadas ao campo, fazendo com que cada estado instituisse suas próprias práticas e condutas sem uma coordenação nacional.

A análise de Kopittke (2017) sobre o papel do Governo Federal no que tange as políticas de segurança pública é extremamente crítica. Para o autor, durante o período ditatorial, o governo federal criou estruturas de grande porte e mobilizou grandes recursos humanos e institucionais para atuar diretamente na segurança pública. Contudo, nesse período, os instrumentos do Estado não observavam os direitos fundamentais e eram frequentemente usados para promover perseguição aos opositores do regime. Quando ocorre a redemocratização, segundo o autor, governo federal praticamente se retira do tema, delegando aos estados a função de operar a política. Nesse sentido houve, conforme Kopittke (2017), uma perda da capacidade estatal para modificar os modelos criados durante os regimes de exceção e criar uma doutrina civil e democrática na área. Desde a redemocratização até o ano de 2016 foram lançados quatro Planos Nacionais de Segurança Pública (2001, 2003, 2007 e 2016). Contudo, segundo o autor, nenhum desses planos criou estruturas institucionais permanentes para a execução dos seus objetivos, possuiu uma estrutura de financiamento robusta ou mesmo conseguiu produzir impactos duradouros na redução de homicídios. O próprio PRONASCI é entendido como altamente dependente das articulações políticas partidárias que se estabeleciam em nível federal e estadual e foi descontinuado nos anos posteriores a sua criação (KOPITTKÉ, 2017).

No que tange à dimensão do financiamento, Bueno (2017) ofereceu um panorama sobre o papel da União no que se refere às políticas de segurança pública. Verificou-se que a partir dos anos 2000, com a criação do I-Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e do Fundo Nacional de Segurança Pública, ações mais sistêmicas passaram a ser incluídas na agenda do Ministério da Justiça e que, neste período, observou-se um incremento nos valores repassados a estados e municípios por meio de convênios. É importante destacar que a criação do FNPS nos anos 2000 representou um marco para o financiamento das políticas da pasta de segurança pública dado que significou um considerável aumento nos gastos federais com segurança pública que saltaram de pouco mais de 1,5 bilhões de reais, em 1992, para pouco mais 3 bilhões em 2005 – um aumento total de 97,5%. Esses valores incluem pagamento de pessoal, gastos com defesa civil, compra de equipamentos e viaturas, construções e transferências aos entes subnacionais (COSTA; GROSSI, 2007).

Nesse sentido, Sá e Silva (2017) indicaram que o PNSP do governo Lula chegou a propor profundas reformas nas polícias e a reconfiguração do setor na forma de um Sistema Único de Segurança Pública. Entre seus resultados positivos, destaca-se a celebração de convênios com municípios e organizações da sociedade civil em projetos preventivos e a incidência nas práticas de formação de policiais e outros agentes da segurança. Porém, o plano

não conseguiu alterar os padrões de investimento federal, em que a maior parte dos recursos era destinada a compras de equipamentos para as polícias, tampouco de promover as alterações institucionais que prometeu para o setor (reformular as polícias e construir o SUSP). Albuquerque e Karruz (2018) defendem que a atualização a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o estabelecimento do Sistema Único de Segurança Pública parecem ser uma medida do Governo Federal em retomar esse protagonismo no tocante à pasta da segurança pública.

É importante registrar que avanços recentes vieram sendo feitos no que tange à política. No ano de 2018 foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), atribuindo competência à União e estabelecendo atribuições legais aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. A política possui um amplo leque de objetivos no sentido de criar um sistema coordenado de prestação da política. Segundo Delgado (2022), a proposta determina a criação de Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito dos três entes federados. Entre os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Pública, a autora destaca a otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições, a transparência, responsabilização e prestação de contas, o fortalecimento das instituições de segurança pública por meio de investimentos e do desenvolvimento de projetos estruturantes e de inovação tecnológica.

### **Os convênios enquanto um instrumento de política pública**

Há, de forma geral, duas modalidades de convênios (também conhecidas como transferências voluntárias da União (TVU)) do MJSP aos entes subnacionais. A primeira consiste nas emendas que os parlamentares endereçam ao Ministério destinadas aos seus nichos eleitorais e a segunda modalidade consiste nos repasses estabelecidos pelo próprio Ministério, a partir de critérios, programas e recursos próprios. Há vários tipos de transferências voluntárias dependendo do tipo de programa posto, tais como contrato de repasse, termo de colaboração, termo de fomento e termo de parceria. Para fins de taxonomia, chamaremos todos eles pela tipologia geral, ou seja, convênios. No primeiro caso, os parlamentares possuem maior discricionariedade no repasse dos recursos, bem como em relação a sua finalidade. No segundo caso, o Ministério define os programas e a temática de financiamento e cabe aos municípios e entes subnacionais diversos (tal como ONGs, sindicatos, cooperativas, etc.) submeterem projetos, pleiteando recursos. De um modo ou de outro, o repasse a determinadas temáticas em detrimento de outras representa escolhas políticas que moldam quais áreas vinculadas ao campo da segurança pública receberão mais recursos no nível local. Além desses tipos, há outras

formas de repasse de recurso da União aos entes subnacionais tal como o Fundo de Participação dos Municípios, Repasses Constitucionais para Saúde e Educação, etc. Contudo, o enfoque do artigo se concentrará apenas nas TVU. Importante considerar que houve nos anos recentes um robusto ganho de poder por parte do Legislativo, principalmente no que concerne ao poder de destinação de recursos através de emendas parlamentares Silva e Teixeira (2022) e do chamado orçamento impositivo (MENEZES; PEDERIVA, 2015).

Conforme indicam Meireles (2019) e Lui, Schabbach e Nora (2020), as transferências voluntárias possuem a finalidade de destinar recursos federais a outro ente federado ou subnacional. O propósito do uso desse instrumento orçamentário e governamental é promover, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, o desenvolvimento de políticas públicas prioritárias para os agentes políticos. As TVU estão desvinculadas de determinação constitucional ou legal, ou seja, são discricionárias. Segundo Meireles (2019), elas constituem uma das maneiras de cooperação intergovernamental para a implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Pode-se dizer que os convênios constituem uma importante ferramenta de cooperação intergovernamental na área da segurança pública (PERES *et al.*, 2014) uma vez que é por meio deles que podem ser acessados os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e repassados aos estados e municípios mediante o estabelecimento de convênios com o Governo Federal. É também por meio dos convênios que o Governo Federal pode direcionar esforços conjuntos, estabelecer suas prioridades de investimentos e realizar o planejamento estratégico de algumas ações (COSTA; GROSSI, 2007).

Consoante ao apontado por Lui, Schabbach e Nora (2020), existe um viés alocativo que pode ser atribuído aos acordos políticos dos governos subnacionais com a esfera de governo federal no que concerne às transferências voluntárias federais aos demais entes. Em outros termos, o Governo Federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados político-partidários e menos para aquelas governadas pela oposição (MEIRELES, 2019). Existe uma premissa compartilhada pelos estudos supracitados de que a decisão de onde destinar verbas dialoga com o planejamento eleitoral com vistas a beneficiar a coalizão de partidos do governo central. Em contrapartida, espera-se que os governantes dos estados e, principalmente, dos municípios, retribuam, na forma de apoio eleitoral, os recursos recebidos anteriormente. Meireles (2019) afirma que esse tipo de lógica é comum em outros países, como nos Estados Unidos, onde cunhou-se o conceito de *pork barrel* para tratar do tema. O estudo de Soares e Melo (2016) investiga as transferências voluntárias da União (TVU), via convênios, para os municípios entre 1995 e 2010. Os autores observam que receberam mais recursos de

transferências voluntárias os “municípios cujos prefeitos eram do mesmo partido ou da base aliada do presidente, os que proporcionaram maior votação ao presidente em sua eleição e os que tinham maior receita tributária própria, que foi considerada indicador de riqueza e de capacidade técnica” (SOARES e MELO, 2016, p.539). Os autores afirmam, assim, que as TVU para os municípios não são redistributivas, mas condicionadas por fatores políticos e técnicos.

Assim sendo, não há neutralidade no uso desse tipo de instrumento dado que refletem as prioridades alocativas dos atores políticos que, em um determinado momento, ocupam posições de poder. Trata-se assim, de um instrumento de materialização dos interesses dispostos na agenda governamental, entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento (CAPELLA; BRASIL, 2022). Nesse sentido, argumenta-se que os convênios firmados pelo MJSP com os entes subnacionais constituem um instrumento de política pública cujo objetivo é materializar e operacionalizar os interesses dos atores políticos, sejam eles instalados na esfera local ou federal. Conforme Lascoumes e Le Galés (2007), um instrumento de política pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e seus destinatários, de acordo com as representações e significados que carrega. Os instrumentos determinam, em parte, quais recursos podem ser usados e por quem, para quê e de que forma.. Assim, argumenta-se com base na proposição de Lascoumes e Le Galés (2007), que os instrumentos de uma política pública não são puramente técnicos dado que produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados (os fins que lhes são atribuídos), e estruturam as políticas públicas segundo sua própria lógica.

Esse arranjo institucional pode ser lido a partir de uma perspectiva crítica. Conforme apontam Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020), o Poder Executivo Federal possui o papel de formulação e coordenação das políticas nacionais, bem como de principal financiador. Nessa conjuntura, o crescente papel do Poder Legislativo sobre o orçamento público coloca um desafio em relação ao tema dado que é necessário conciliar a discricionariedade do legislador, quando este direciona as suas emendas parlamentares, com as políticas e programas estratégicos estabelecidos pelo Governo Federal. Caso não haja uma coordenação mais ampla, corre-se o risco de haver sobreposição de recursos em determinadas regiões e vazios assistenciais em outras. Nesse caso, argumenta-se que a celebração dos convênios firmados pelo MJSP para o desenvolvimento de políticas de segurança deve ser investigada a partir do olhar dos instrumentos de políticas públicas a fim de contribuir para a construção de um sistema nacional coordenado, equânime e eficiente.

## **Materiais e método**

A análise das transferências voluntárias busca oferecer um panorama dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com os mais diversos entes subnacionais. Trata-se de uma análise de conteúdo aos moldes do modelo proposto por Sampaio e Lycarião (2018), através de uma análise documental em que o *Corpus* da pesquisa são 3.616 (três mil seiscentos e dezessete) transferências voluntárias celebradas entre os anos de 2008 e 2022. Os dados são de domínio público, podendo ser acessados na internet pela Plataforma Mais Brasil (PLATAFORMA +BRASIL, 2022). O recorte temporal deu-se pelo fato da base conter dados pormenorizados dos convênios celebrados apenas a partir do ano de 2008, quando foi criado o Portal da Transparência. A coleta de dados se deu em agosto de 2022.

Foram inicialmente retirados do escopo da pesquisa 16 (dezesesseis) convênios cancelados e 282 (duzentos e oitenta e dois) convênios anulados, restando 3.318 (três mil trezentos e dezoito) convênios a serem analisados. As dimensões analíticas são: distribuição dos convênios por ano, volume de recursos aportados, órgão financiador (Emenda parlamentar ou MJSP) e estado da federação. Além disso, a partir da análise de conteúdo pelos códigos dos convênios oferecido pela própria plataforma Mais Brasil, foram identificadas quatro grandes áreas em que os recursos são empregados: segurança pública, proteção social, aprimoramento da execução penal e acesso à justiça. Cada uma delas contém subáreas que serão pormenorizadas a seguir. Nesse caso, foram analisados a quantidade de convênios e o valor aportado.

### **Segurança pública:**

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania; Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade; Apoio à Estruturação, Reaparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública; Equipamentos, Execução de Custeio, Obras e Serviços de Engenharia; Educação e Valorização dos Operadores de Segurança Pública; Políticas Contra às Drogas; Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas; Política de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro; Chamamento público efetivação da Lei Maria da Penha; Sistema Único de Segurança Pública - Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais; Sistema Único de Segurança Pública - Segurança Pública para Grandes Eventos; Sistema Único de Segurança Pública - Estratégia Nacional de Segurança Pública – ENAFRON;

### **Proteção Social:**

Proteção e Promoção dos Povos Indígenas; Apoio a Refugiados, Imigrantes e Apátridas; Preservação do Acervo e Divulgação da Comissão de Anistia; Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas;

### **Aprimoramento da execução penal:**

Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais; Aparelhamento e Reaparelhamento de Estabelecimentos Penais; Apoio a Serviços de Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas; Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso; Apoio a Projetos de Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário.

### **Acesso à justiça**

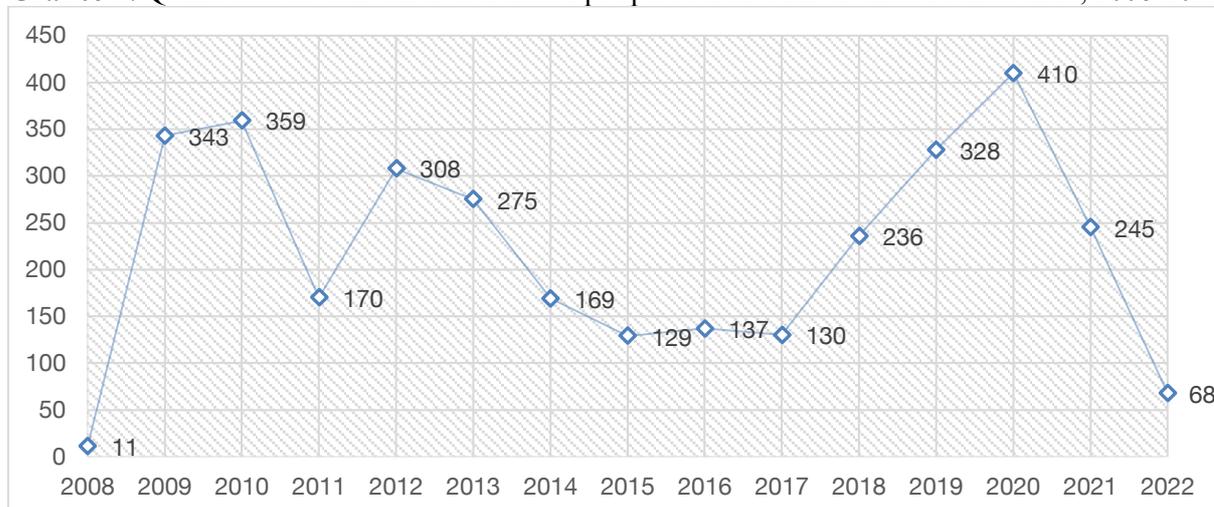
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos; Justiça, Cidadania e Segurança Pública

## **Dados e discussão**

Conforme Soares e Melo (2016), optou-se por considerar os recursos empenhados, pois o empenho corresponde à primeira fase de execução de uma despesa e vincula os recursos orçamentários do Tesouro ao gasto correspondente. No momento seguinte ao empenho, há a liquidação e, por fim, o pagamento. Preferiu-se por trabalhar com a categoria empenho, dado que os convênios podem perdurar por anos, com liberações parciais de recursos.

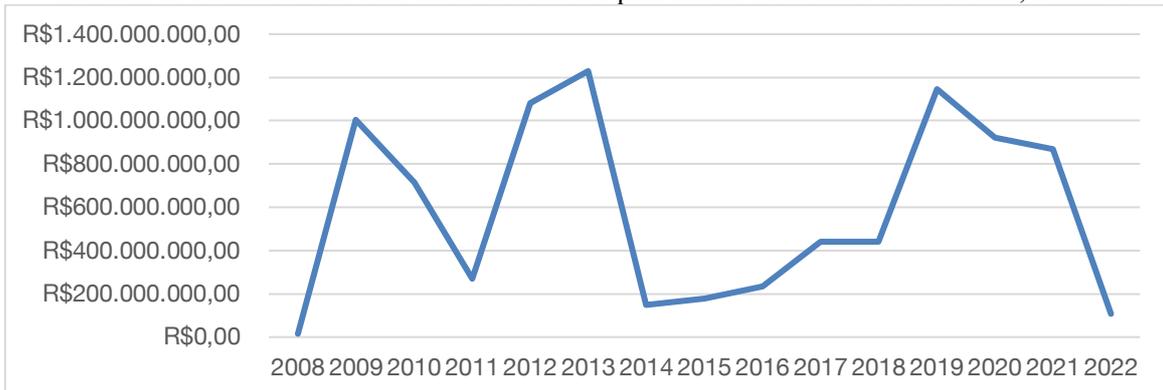
O gráfico 1 a seguir expõe a evolução da quantidade de convênios celebrados e o Gráfico 2, os valores despendidos ao longo dos anos.

**Gráfico 1:** Quantidade de convênios celebrados por pelo MJSP com os entes subnacionais, 2008-2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022.

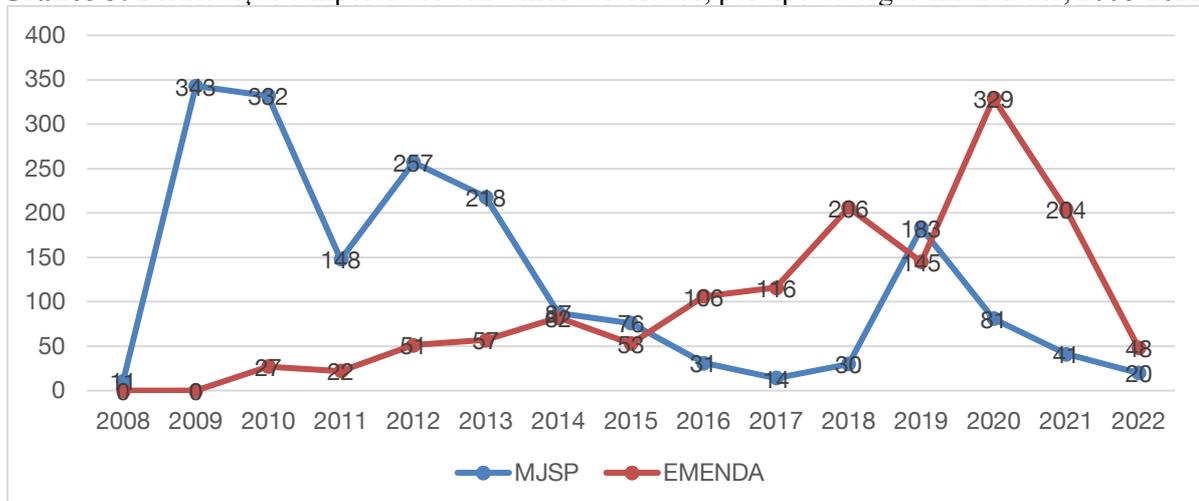
**Gráfico 2:** Recursos dos convênios celebrados pelo MJSP com entes subnacionais, 2008-2022.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022. \* Valores deflacionados pelo IPCA com valores de Outubro 2022

Observa-se que tanto a quantidade de convênios quanto os valores empregados não seguem uma tendência, sendo irregular sua distribuição. O maior valor foi empregado no ano de 2013. Após esse ano, observa-se um grande hiato até o ano de 2019. Não é possível saber se o aumento após o ano de 2019 é decorrente do estabelecimento do SUSP. Observa-se, no Gráfico 3, que a distribuição dos convênios obedece a uma lógica irregular ao longo do tempo, sendo que a participação do Congresso como agente principal na política orçamentária ganha força ao longo dos anos, enquanto a do MJSP, diminui. O Gráfico 3 também mostra que o aumento do número de convênios após o ano de 2019 se deve a um interesse dos parlamentares em destinar emendas ao setor. Nesse sentido, não houve um robusto interesse do MJSP em celebrar convênios na esteira do SUSP. O que houve, conforme se identifica, foi uma diminuição do papel do Ministério enquanto celebrador de convênios com os entes subnacionais.

**Gráfico 3:** Distribuição temporal dos convênios celebrados, por tipo de órgão financiador, 2008-2022.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022

O aumento do interesse do Congresso pelo campo da segurança pública merece ser melhor averiguado. O estudo de (QUADROS; MADEIRA, 2018) examina discursos e projetos de lei formulados por parlamentares entre 2010 e 2017 ligados à pauta da segurança pública no Congresso Nacional. Os autores identificam uma profunda participação desses atores no processo de articulação de interesses. No mesmo sentido, Novello e Alvarez (2022) identificam a forma como policiais e militares têm migrado para a política partidária ao longo do tempo. Ou seja, ao longo do tempo, houve um aumento da preocupação com o tema da segurança pública por parte do Congresso Nacional. Atrelado a esse processo, o próprio Congresso ganhou mais poder no que tange à destinação de recursos, conforme apontam Silva e Teixeira (2022). Os dados contidos no Gráfico 3 ilustram que houve maior participação do Poder Legislativo no que tange à celebração de convênios nos anos recentes e que o processo foi acompanhado de um menor protagonismo do Poder Executivo. Essa realidade deixa evidente que uma importante dimensão do financiamento das políticas de segurança pública no país, no caso, os convênios celebrados pelo MJSP, estão inseridos num ambiente institucional suscetível à descoordenação dada a natureza do instrumento que está sendo utilizado para financiar as políticas. Argumenta-se, com base na proposição de Bichir et al. (2020), a construção de mecanismos capazes de garantir a equidade na distribuição de recursos pelo território de modo a evitar sobreposição de recursos e vazios assistenciais. Como cada parlamentar atua de forma atomizada e sem a visão do todo, a tarefa de coordenador cabe ao Ministério.

A evidência da ocorrência de sobreposição de recursos e vazios assistenciais aparece a seguir. A Tabela 1 contém o número de convênios celebrados pelo MJSP, por UF, ao longo do tempo. É importante destacar que se dividiu também pelo agente financiador, ou seja, se o recurso foi proveniente do MJSP ou de emendas parlamentares. A ordem dos estados na tabela foi disposta de maneira decrescente, conforme a soma dos valores recebidos ao longo do tempo. Identifica-se que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, na Região Sudeste, e do Rio Grande do Sul e do Paraná, na Região Sul, figuram entre os que mais receberam recursos. Enquanto isso, os estados da Região Norte e alguns da Região Nordeste e Centro Oeste receberam poucos aportes ao longo do tempo.

**Tabela 1:** Destinação dos Convênios por UF, e por origem do recurso e valor empenhado, 2008-2022.

UF	MJSP		EMENDA PARLAMENTAR	
	N de convênios	Valor empenhado	N de convênios	Valor empenhado
SP	187	R\$ 531.081.489,70	211	R\$ 130.152.993,56
MG	99	R\$ 195.171.391,65	171	R\$ 332.170.040,93

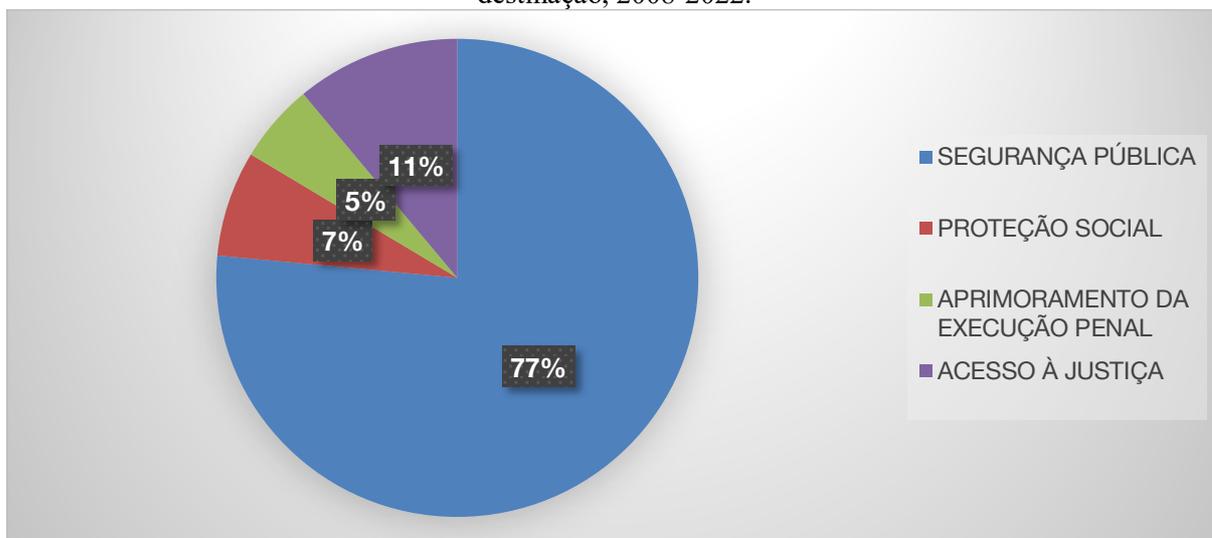
<b>RS</b>	162	R\$ 356.858.599,31	59	R\$ 126.768.204,70
<b>RJ</b>	133	R\$ 290.137.520,83	98	R\$ 126.720.535,63
<b>PR</b>	107	R\$ 337.617.886,05	66	R\$ 69.118.422,99
<b>DF</b>	60	R\$ 181.952.034,67	56	R\$ 133.276.507,34
<b>GO</b>	90	R\$ 158.943.930,48	201	R\$ 106.066.610,13
<b>PE</b>	95	R\$ 208.635.176,88	35	R\$ 23.360.176,85
<b>RN</b>	59	R\$ 178.034.453,50	26	R\$ 25.469.247,53
<b>MS</b>	63	R\$ 101.130.699,95	28	R\$ 92.983.281,16
<b>MA</b>	37	R\$ 166.862.047,27	35	R\$ 20.798.804,32
<b>CE</b>	85	R\$ 159.000.421,95	18	R\$ 14.112.717,81
<b>TO</b>	54	R\$ 79.774.721,88	34	R\$ 79.325.522,36
<b>SC</b>	66	R\$ 90.564.919,22	49	R\$ 57.447.597,06
<b>AL</b>	48	R\$ 108.182.340,15	13	R\$ 39.548.499,12
<b>BA</b>	87	R\$ 115.085.220,58	41	R\$ 31.581.175,26
<b>AP</b>	30	R\$ 48.484.566,35	80	R\$ 95.906.589,62
<b>ES</b>	62	R\$ 87.067.183,03	45	R\$ 52.314.575,26
<b>PA</b>	39	R\$ 80.376.657,09	10	R\$ 58.655.129,12
<b>AC</b>	49	R\$ 67.485.235,24	58	R\$ 71.133.316,67
<b>SE</b>	41	R\$ 107.599.512,77	28	R\$ 28.398.854,02
<b>PB</b>	46	R\$ 89.140.964,87	17	R\$ 34.563.647,08
<b>RR</b>	27	R\$ 82.577.588,80	18	R\$ 14.908.396,79
<b>RO</b>	34	R\$ 61.833.165,81	13	R\$ 31.784.234,79
<b>MT</b>	50	R\$ 66.764.764,17	12	R\$ 26.422.958,49
<b>AM</b>	32	R\$ 67.898.416,86	12	R\$ 5.930.000,00
<b>PI</b>	30	R\$ 30.106.985,35	12	R\$ 10.835.742,26

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022 \* Valores deflacionados pelo IPCA com valores de Outubro 2022

Um detalhe que chama atenção é o fato de Minas Gerais ter recebido mais verba por emenda parlamentar do que diretamente do MJSP, demonstrando que a articulação legislativa para a transferência de recursos foi bastante eficiente no estado. Futuros estudos poderão investigar, conforme propôs Meireles (2019), de que forma as burocracias partidárias se comportam e se articulam para a obtenção de recursos via TVU.

No que tange às áreas de políticas públicas de segurança mais beneficiadas, o Gráfico 4 aponta que a área da segurança pública foi a que mais recebeu convênios (77%). Na sequência, aponta-se as políticas voltadas ao acesso à justiça (11%), proteção social (7%) e aprimoramento da execução penal (5%).

**Gráfico 4:** Quantidade de convênios celebrados pelo MJSP com entes subnacionais, por grupo de destinação, 2008-2022.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022

A Tabela 2 apresenta a Distribuição dos convênios e recursos por grupo. As categorias e subcategorias foram retiradas do próprio MJSP.

**Tabela 2:** Distribuição de convênios e recursos alocados, por grupo de política pública, celebrados pelo MJSP com os entes subnacionais, 2008-2022.

<b>Segurança Pública</b>	N de convênios	Valor
Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas	2	489.387,71
Chamamento público efetivação da Lei Maria da Penha	7	1.534.268,64
Política de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro	5	2.161.914,00
SUSP - Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais	12	14.465.845,32
SUSP - Estratégia Nacional de Segurança Pública – ENAFRON	11	38.538.706,33
Políticas Contra às Drogas	124	85.276.246,76
SUSP - Segurança Pública para Grandes Eventos	44	89.321.656,43
Educação e Valorização dos Operadores de Segurança Pública	115	104.098.343,62
Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade	187	108.991.573,47
Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania	311	1.042.547.589,36

Apoio à Estruturação, Reparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública	605	1.113.225.590,64
Equipamentos, Execução de Custeio, Obras e Serviços de Engenharia	1115	2.199.897.973,49
<b>TOTAL</b>	<b>2501</b>	<b>4.743.358.973,77</b>
<b>Aprimoramento da execução penal</b>		
Apoio a Projetos de Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário	8	1.091.171,25
Apoio a Serviços de Acompanhamento da Execução de Penas e Medidas Alternativas	38	63.707.963,68
Reintegração Social do Preso, Internado e Egresso	47	63.982.072,40
Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais	7	93.304.299,24
Aparelhamento e Reparelhamento de Estabelecimentos Penais	77	450.454.828,51
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>672.540.335,08</b>
<b>Acesso à justiça</b>		
Justiça, Cidadania e Segurança Pública	136	85.939.963,68
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	230	219.642.187,85
<b>TOTAL</b>	<b>366</b>	<b>305.582.151,53</b>
<b>Proteção Social</b>		
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	4	3.361.442,40
Preservação do Acervo e Divulgação da Comissão de Anistia	30	8.835.581,70
Apoio a Refugiados, Imigrantes e Apátridas	32	16.068.995,91
Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas	171	81.184.072,78
<b>TOTAL</b>	<b>237</b>	<b>109.450.092,79</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Plataforma + Brasil 2022

No que tange ao primeiro bloco, voltado às políticas de segurança pública, verifica-se que há uma maior atenção em ações voltadas ao aspecto material e de infraestrutura da política, dada a evidente relevância que as áreas como “Apoio à Estruturação, Reaparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública” e “Equipamentos, Execução de Custeio, Obras e Serviços de Engenharia” tomam. Também é importante apontar que ações voltadas à capacitação da burocracia implementadora da política foram realizadas no período estudado em ações como “Educação e Valorização dos Operadores de Segurança Pública”. As temáticas voltadas ao aprimoramento da execução penal, proteção social e acesso à justiça receberam uma atenção menor no período estudado, indicando um menor interesse nessas pautas em detrimento do tema da “Segurança Pública” mais abrangente.

Identifica-se que um amplo conjunto de convênios dialogam com o terceiro paradigma da segurança pública, indicado por Madeira e Rodrigues (2015), voltado ao conceito de segurança cidadã. Um exemplo que pode ser identificado são os investimentos em áreas como “Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade”, “Políticas Contra às Drogas” e “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”. Não é objetivo do presente estudo investigar a fundo a vinculação conceitual entre os projetos e os paradigmas de segurança pública ou mesmo verificar os efeitos dos referidos projetos em nível local. Futuras investigações poderão se deter nesse campo. Futuros estudos também poderão deter-se mais a respeito dos convênios celebrados após a criação do SUSP, em 2018 e de que modo as políticas financiadas dialogam com as estratégias presentes no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) da União e dos entes subnacionais. Ainda não está claro de que forma o objetivo dos convênios dialogam (ou não) com os objetivos do plano federal e dos subnacionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por objetivo analisar o perfil das transferências voluntárias da União celebradas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com os diversos entes subnacionais brasileiros durante o período de 2008 até 2022. A análise foi realizada sob a ótica do campo das políticas públicas, com atenção aos estudos que versam sobre transferência voluntária de recursos da União (LUI; SCHABBACH; NORA, 2020; SOARES; MELO, 2016), instrumentos de políticas públicas (LASCOUMES; GALÈS, 2012) e o papel da União na coordenação federativa das políticas públicas (BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020).

Verificou-se que ao longo dos anos aumentou a participação do Congresso Nacional no que tange à destinação de recursos orçamentários, corroborando o estudo de

Menezes e Pederiva (2015) que evidenciou o robusto crescimento de poder do Legislativo, impulsionado pelo fenômeno conhecido como orçamento impositivo, o qual permitiu o aumento do poder de destinação de recursos através de emendas parlamentares. Além disso, verifica-se um aumento do interesse parlamentar em pautas atreladas à segurança pública (NOVELLO; ALVAREZ, 2022; QUADROS; MADEIRA, 2018).

O atual arranjo institucional permite que os convênios sejam alocados para as áreas de maior interesse dos parlamentares e dos atores políticos em cargos de decisão. Argumentou-se que convênios firmados pelo MJSP com os entes subnacionais constituem um instrumento de política pública cujo objetivo é materializar e operacionalizar os interesses dos atores políticos (CAPELLA; BRASIL, 2022). O que se verifica é uma crescente alocação em determinadas regiões do país (Sudeste e Sul) e um imenso vazio assistencial em estados da região Norte, Centro Oeste e Nordeste. É necessário que o MJSP, responsável por coordenar o SUSP se atente para estabelecer um sistema mais coordenado e que garanta a equidade na distribuição de recursos. O artigo corrobora os achados de Dutra e Souza (2022) de que a distribuição de recursos por parte do MJSP aos entes subnacionais é difusa, carece de coordenação e estabelecimento de critérios técnicos.

Verificou-se também que a maior parte dos convênios celebrados pelo MJSP são destinados para a Segurança Pública em geral. As áreas de destinação dos convênios sugerem uma sintonia entre o que é financiado e o terceiro paradigma da segurança pública, voltado ao conceito de segurança cidadã, prevenção da violência e capacitação da burocracia implementadora. Contudo, futuros estudos poderão investigar o impacto e a efetividade desses investimentos em nível local, a importância das burocracias partidárias no processo de alocação de recursos e quais fatores explicam as concentração de recursos em determinadas regiões em detrimento de outras.

Por fim, o artigo defende a tese de que os convênios celebrados pelo MJSP com os entes subnacionais são uma dimensão importante para pensar políticas de segurança pública no Brasil, dado o seu caráter alocativo de recursos financeiros e discricionário em relação à temática de investimento. Conforme Meireles (2019), as transferências voluntárias de recursos da União aos entes subnacionais revelam a importância da dimensão político-relacional na celebração de convênios uma vez que existe um viés de seleção na submissão de propostas orçamentárias, demonstrando a importância de analisar não só pelo lado do governo central que comanda a distribuição dos recursos, mas também pela ótica dos governos subnacionais e como eles se adaptam à política distributiva do governo central.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Ana Clara Martins; KARRUZ, Ana Paula. Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 12, nº 1, p. 108–132, 2018. <https://doi.org/10.31060/rbsp.2018.v12.n1.900>.
- BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, nº 102, 2020. <https://doi.org/DOI: 10.1590/3510207/2020>.
- BUENO, Samira. O Papel da União no Financiamento das Políticas de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, vol. 11, 2017.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 28, nº 73, p. 1–19, 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287302>.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 30, 2022. <https://doi.org/10.1590/1678-98732230E017>.
- COSTA, Arthur Trindade M.; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 1, nº 1, p. 6–20, 2007.
- DELGADO, Letícia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de Políticas Públicas municipais de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 16, nº 2, p. 10–31, 2022. <https://doi.org/10.31060/rbsp.2022.v.16.n2.1298>.
- DUTRA, Walkiria Zambrzycki; SOUZA, Talles Andrade de. A (des)articulação federativa na pauta: Uma análise dos repasses de recursos financeiros do FUNPEN aos Governos Estaduais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 16, nº 2, p. 154–181, 2022. <https://doi.org/10.31060/rbsp.2022.v16.n2.1348>.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. , p. 100–114, 2009.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; DUTRA, Luiza Correa de Magalhães; FREIRE, Christiane Russomano. A Legitimação da Violência Policial como Estratégia de Governo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 14, nº 2, p. 128–145, 2020. <https://doi.org/10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1037>.
- KOPITTKE, ALBERTO LIEBLING WINOGRON. A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 11, p. 39–45, 2017.
- LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick le. A ação pública abordada por seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, vol. 9, nº 19, p. 19–44, 2012.
- LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 25, nº 12, p. 5065–5074, 2020. <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>.
- MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-

2011. **Revista de Administração Pública**, vol. 49, nº 1, p. 3–21, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-76121702>.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, vol. 53, nº 1, p. 173–194, 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo : Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 7, nº 4, p. 178–186, 2015.

NOVELLO, Roberta Heleno; ALVAREZ, Marcos César. Da “bancada da segurança” à “bancada da bala”: Deputados-policiais no legislativo paulista e discursos sobre segurança pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, vol. 15, nº 1, p. 81–101, 2022. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15n1.41474>.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 8, nº 1, p. 132–153, 2014.

PLATAFORMA +BRASIL. 2022. Disponível em: <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>. Acessado em: 9 out. 2022.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinio Publica**, vol. 24, nº 3, p. 486–522, 2018. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018243486>.

SÁ E SILVA, Fabio de. Barcos contra a corrente: a Política nacional de segurança Pública de dilma rousseff a michel temer. **Boletim de Análise Político-Institucional**, vol. 11, 2017.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 26, nº 66, p. 31–47, 2018. <https://doi.org/10.1590/1678-987318266602>.

SCHABBACH, Letícia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. **Avaliação de Políticas Públicas**, , p. 216–231, 2014. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_37.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf).

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 27, nº 86, p. 1–13, 2022. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.85574>.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, vol. 50, nº 4, p. 539–561, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>.