FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Análise da Execução

2019-2022

Instituto SoudaPaz

A paz na prática

Sales by content type
300
250
200
150
100
50
0
01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15
800
700
600
500
400
300
200
100
0
Monday
Tuesday
Wednesday

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 04

O FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NA GESTÃO BOLSONARO / 2019-2022 09

EMPREGO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA 17

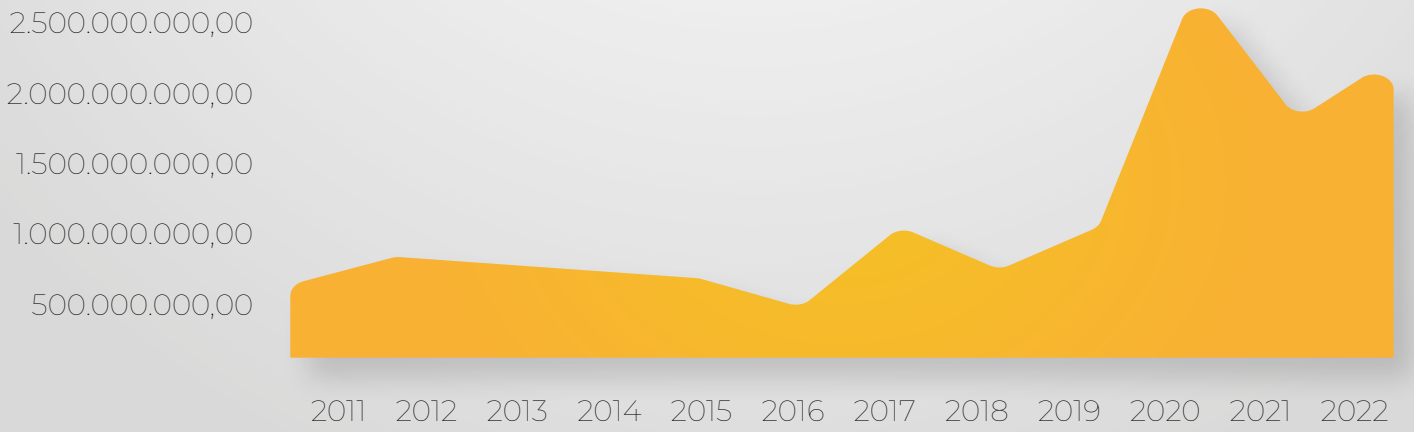
CONSIDERAÇÕES FINAIS 25

Este relatório retoma brevemente o histórico do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e analisa sua execução durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), com objetivo de detalhar como se deram os investimentos federais na segurança a partir dos recursos do Fundo.

O Fundo Nacional de Segurança Pública é gerido pelo Ministério da Justiça e tem por objetivo garantir recursos para projetos, atividades e ações nas áreas de segurança e prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Foi instituído por lei em 2001 e ganhou novos contornos a partir da Lei 13.756/2018, que regulamentou a destinação da arrecadação das loterias entre as fontes de recursos do Fundo e determinou a transferência obrigatória aos fundos estaduais de, no mínimo, 50% do valor da receita das loterias.

Nesse contexto, nota-se crescimento do orçamento do Fundo a partir de 2019, quando a dotação ultrapassou R$ 2 bilhões, ainda que o gasto não tenha se efetivado completamente em razão do contingenciamento da maior parte dos recursos ocorrido naquele ano (Gráfico 1). Na última gestão, os gastos do FNSP superaram R$ 6 bilhões, soma quase três vezes superior à despendida nas gestões federais anteriores entre 2011 e 2018.

Gráfico 1- Gastos do FNSP, 2011-2022 (Em R$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
A valores constantes de 2022 (IPCA)

Com objetivo de monitorar e oferecer subsídios para discussão do orçamento público destinado à segurança pública, o Instituto Sou da Paz apresenta esta análise da execução do FNSP, com base nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal.

O FNSP é uma unidade orçamentária do Ministério da Justiça e Segurança Pública e sua execução se dá a partir do ***Programa Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento***, estruturado em Ações e respectivos Planos Orçamentários. Nos últimos dois anos (2021 e 2022), o FNSP se estruturou em cinco ações, assim denominadas:

00R2	Aprimoramento da Segurança Pública Nacional
21BQ	Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade
00U1	Subvenção Econômica destinada à Aquisição e/ou Construção de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro
2B00	Atuação da Força Nacional de Segurança Pública
15P9	Construção de Imóvel da Força Nacional de Segurança Pública

Ao longo da série histórica, porém, essas ações orçamentárias sofreram modificações, com extinção de umas, criação de outras e ainda extinção de uma ação, mas com incorporação de seu conteúdo em outra. O quadro a seguir apresenta um panorama das ações orçamentárias, tais como definidas pelas diferentes gestões federais, desde a criação do Fundo em 2000. Como se vê, houve um incremento das ações ao longo do tempo e algumas se consolidaram como política pública.

Quadro 1 - Ações Orçamentárias do FNSP, 2000-2022, por governo

	FHC 2000-2002		LULA 1 2003-2006		LULA 2 2007-2010	DILMA 2011-2015	TEMER 2016-2018	BOLSONARO 2019-2022
Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública/ polícias estaduais, guardas municipais, órgãos de seg. púb.	■	■	■	■	■			
Implantação do Sistema de Acompanhamento de Polícias	■	■	■					
Intensificação da Repressão Qualificada/ policiamento em áreas críticas	■	■	■					
Implantação da Polícia Comunitária	■	■	■					
Apoio à Repressão Qualificada/ operações policiais qualificadas e integradas			■	■	■			
Ações Preventivas Associadas à Segurança Pública nos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007				■	■			
Preparação e Emprego da Força Nacional de Segurança Pública para os Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007				■	■			
Implantação de Infraestrutura e de Sistemas Vitais de Suporte de Seg. Púb. nos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007				■	■			
Ações de Inteligência Associadas aos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007				■	■			
Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública (Segurança Cidadã)			■	■	■			

(Continuação Quadro 1)	FHC 2000-2002	LULA 1 2003-2006	LULA 2 2007-2010	DILMA 2011-2015	TEMER 2016-2018	BOLSONARO 2019-2022
Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública		■	■	■		
Ações Preventivas de Segurança Pública para a Copa do Mundo de 2014				■		
Apoio à Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública			■	■		
Apoio ao Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública			■	■	■	
Apoio à Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública				■		
Apoio à Modernização das Instituições de Seg. Púb./ Estruturação, reaparelhamento, modernização				■	■	■	■	■
Aprimoramento da Segurança Pública Nacional/ Aparelhamento						
Capacitação de Policiais, Instrutores Policiais e Guardas Municipais/ Policiamento comunitário e de manifestações	■	■	■			
Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional		■	■	■	■	■	■	■	■
Implantação de Projetos de Prevenção da Violência		■				
Apoio à Implantação de Projetos de Prevenção da Violência			■	■	■			
Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade			■	■	■	■	■	
Estratégia Nacional de Seg. Pública nas Fronteiras - ENAFRON				■	■	■		
Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade						
Implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais		■	■	■	■			
Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais			■	■	■			
Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - Rede INFOSEG			■	■	■			
Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação					■	■	■	■
Atuação da Força Nacional de Segurança Pública						
Construção de Imóvel da Força Nacional de Segurança Pública						
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavirus						■
Subvenção Econômica destinada à Aquisição e/ou Construção de Habitação para Profissionais da Seg. Púb - Programa Habite Seguro						

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Na Tabela 1, a partir do agrupamento e correspondência das ações que sofreram mudanças na denominação, é possível observar a distribuição dos gastos segundo as ações orçamentárias nas diferentes gestões dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Com a ressalva de que no último governo houve redução do número de ações orçamentárias, com agrupamento de algumas delas, o que exige um olhar sobre os planos orçamentários para entender quais iniciativas seguiram financiadas a despeito das alterações, conforme se verá mais à frente.

Tabela 1- Gastos do FNSP segundo tipo de ação, por gestões do governo federal, 2000 a 2022 (%)

	FHC 2000-2002	LULA 1 2003-2006	LULA 2 2007-2010	DILMA 2011-2015	TEMER* 2016-2018	BOLSONARO 2019-2022
Aprimoramento da segurança pública nacional (estruturação, reaparelhamento, modernização)	22%	48%	33%	28%	35%	55%
Grandes eventos esportivos	...	12%	27%	6%	...	...
Prevenção da violência e enfrentamento da criminalidade	...	5%	8%	5%	0,05%	28%
Estratégia nacional de segurança nas fronteiras	...	...	...	20%	0,004%	...
Capacitação e valorização profissional	3%	7%	16%	10%	3%	0,1%
Gestão do conhecimento e tecnologia da informação sobre segurança pública	...	8%	7%	1%	13%	2%
Programa Habite Seguro para profissionais da segurança pública	...	...	...	...	...	0,6%
Força nacional de segurança pública	...	2%	8%	31%	49%	12%
Covid-19 - Emergência de saúde pública	...	...	...	...	...	2%
Policiamento/ repressão qualificada e Sistema de acompanhamento das polícias	56%	16%	1%	...	...	...
Implantação da polícia comunitária	18%	2%	...	...	...	...
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
** Considerando o afastamento da presidenta Dilma Rousseff desde 2016.*

Principais eixos de investimentos do Fundo Nacional de Segurança Pública

- **Estruturação e modernização das organizações**
- **Formação e valorização dos profissionais da segurança**
- **Gestão e tecnologia da informação**
- **Prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade**
- **Emprego da Força Nacional de Segurança Pública**

A despeito das mudanças de denominação, observam-se como principais eixos de investimentos ao longo do tempo: i) Estruturação, reaparelhamento e modernização das instituições de segurança pública, ii) Educação e valorização profissional, iii) Prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade; iv) Gestão e tecnologia da informação sobre segurança pública; v) Programas específicos e operações de policiamento; vi) Emprego da Força Nacional de Segurança Pública.

A partir de 2003, destaca-se em todas as gestões o investimento em estruturação, reaparelhamento e modernização das polícias e órgãos da segurança pública, ação que conta com as maiores parcelas do Fundo.

Chama atenção que a ação voltada à formação, capacitação e valorização dos profissionais da segurança, que se consolidou como Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional, permaneceu até 2019 e deixou de existir a partir de 2020. O mesmo ocorreu com a ação voltada à gestão do conhecimento, tecnologia e produção de informações sobre segurança pública, que vigorou até 2020. Esses temas foram agregados à ação 21BQ - Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, que foi criada em 2020 e passou a responder por um grande número de iniciativas.

Por sua vez, ações voltadas ao emprego de policiamento e à implantação de programas específicos de policiamento se destacaram nos primeiros anos do Fundo, quando na gestão FHC mais da metade dos recursos foi destinada a intervenções de policiamento de caráter repressivo e para a promoção do policiamento comunitário. Posteriormente, algumas ações foram criadas de acordo com o contexto de grandes eventos esportivos no país, como os Jogos Pan-Americanos e a Copa Mundial de Futebol, assim como para subsidiar o programa nacional de segurança nas fronteiras. Paralelamente, ganhou expressão a ação destinada ao emprego da Força Nacional de Segurança Pública que, para além de operações de manutenção da ordem e policiamento em apoio aos governos subnacionais e a órgãos federais, também foi mobilizada quando da realização dos grandes eventos esportivos.

GOVERNO BOLSONARO

2019-2022

Nos quatro anos da gestão Bolsonaro, o FNSP contou com orçamento na casa dos bilhões e os gastos foram efetivados, à exceção do ano de 2019, quando houve contingenciamento de uma parcela significativa dos recursos. No conjunto, mais da metade do orçamento do Fundo foi destinada à ação de Aprimoramento da Segurança Pública Nacional (55,3%).

Tabela 2- Dotação do FNSP por ano, 2019-2022 (em bilhões R$)

	2019	2020	2021	2022
Dotação do FNSP por ano	1,9	2,2	1,5	2,0
Execução (% gasto)	37%	95%	99%	100%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Como visto, as ações sofreram alterações entre uma gestão e outra ou mesmo ao longo de uma mesma gestão. A Tabela 3 apresenta a distribuição dos gastos segundo as ações, tais como previstas no SIOP, entre 2019 e 2022. Porém, considerando as alterações e realocações ocorridas de um ano para outro, e para entender melhor o mérito desses investimentos, vale a distribuição apresentada na Tabela 4, que agrega os temas e destaca os principais planos orçamentários de cada ação.

Tabela 3- Distribuição dos gastos do FNSP por ação, período 2019-2022 (%)

00R2	Aparelhamento/ Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	**52,1%**
20ID	Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública*	**3,2%**
21BQ	Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	**28,2%**
8124	Manutenção do Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade*	**0,0%**
215R	Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação	**2,2%**
2320	Manutenção do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*	**0,1%**
2B00	Atuação da Força Nacional de Segurança Pública	**11,8%**
15P9	Construção de Imóvel da Força Nacional de Segurança Pública	**0,1%**
21C0	Emergência de Saúde Pública decorrente do Coronavírus	**1,7%**
00U1	Subvenção Econômica à Habitação para Profissionais da Segurança Pública	**0,6%**
TOTAL FNSP		**100,0%**

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
**Ações que constavam da gestão anterior e seguiram apenas no primeiro ano do mandato 2019-2022.*

Tabela 4- Distribuição dos gastos do FNSP por ação e principais planos orçamentários, período 2019-2022

	R$	%
Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	**3.493.804.132,65**	**55,3%**
Fortalecimento / modernização das instituições de segurança pública e defesa social	**2.122.076.935,65**	**33,6%**
Prevenção e Enfrentamento ao Delito e à Violência	**807.097.754,00**	**12,8%**
Promoção da Qualidade de Vida e Valorização dos Profissionais de Segurança Pública	**564.629.443,00**	**8,9%**
Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	**1.926.515.578,05**	**30,5%**
Projetos de prevenção, segurança e enfrentamento à criminalidade violenta	**455.383.333,87**	**7,2%**
Processos e sistemas de gestão, governança e de inteligência em seg. púb. e combate ao crime organizado	**354.937.857,94**	**5,6%**
Aparelhamento e modernização das instituições de segurança pública e defesa social	**200.965.530,48**	**3,2%**
Sistemas de gestão do conhecimento e tecnologia da informação em segurança pública	**509.486.057,85**	**8,1%**
Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras - VIGIA	**325.136.365,45**	**5,1%**
Operações policiais	**13.969.141,23**	**0,2%**
Valorização dos profissionais de segurança pública	**13.584.238,40**	**0,2%**
Capacitação profissional	**53.053.052,83**	**0,8%**
Atuação da Força Nacional de segurança pública	**751.943.013,66**	**11,9%**
Enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavirus	**105.508.343,37**	**1,7%**
Subvenção à habitação para profissionais da segurança – Programa Habite Seguro	**40.853.400,00**	**0,6%**
Total	**6.318.624.467,73**	**100,0%**

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A classificação foi baseada na descrição e caracterização dos planos orçamentários do SIOP - Módulo Qualitativo. Valor global dos 4 anos sem correção.

A ação **Aprimoramento da Segurança Pública Nacional (00R2),** que respondeu por mais da metade dos gastos do Fundo nos quatro anos (55,3%), orienta-se ao fortalecimento das instituições de segurança pública, principalmente por meio de sua estruturação, aparelhamento, reaparelhamento e modernização tecnológica e organizacional. Destinou também recursos para prevenção e enfrentamento ao delito e à violência (gastos em 2019 e 2020, período em que vigorou o Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta Em Frente Brasil), e para valorização dos profissionais de segurança pública (2020 a 2022).

A **ação Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade (21BQ),** criada em 2020, absorveu em seus planos orçamentários três importantes ações institucionalizadas ao longo das gestões anteriores - o Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade, o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional e o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais / Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação -, além da relativa ao Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras. Com escopo abrangente, essa ação

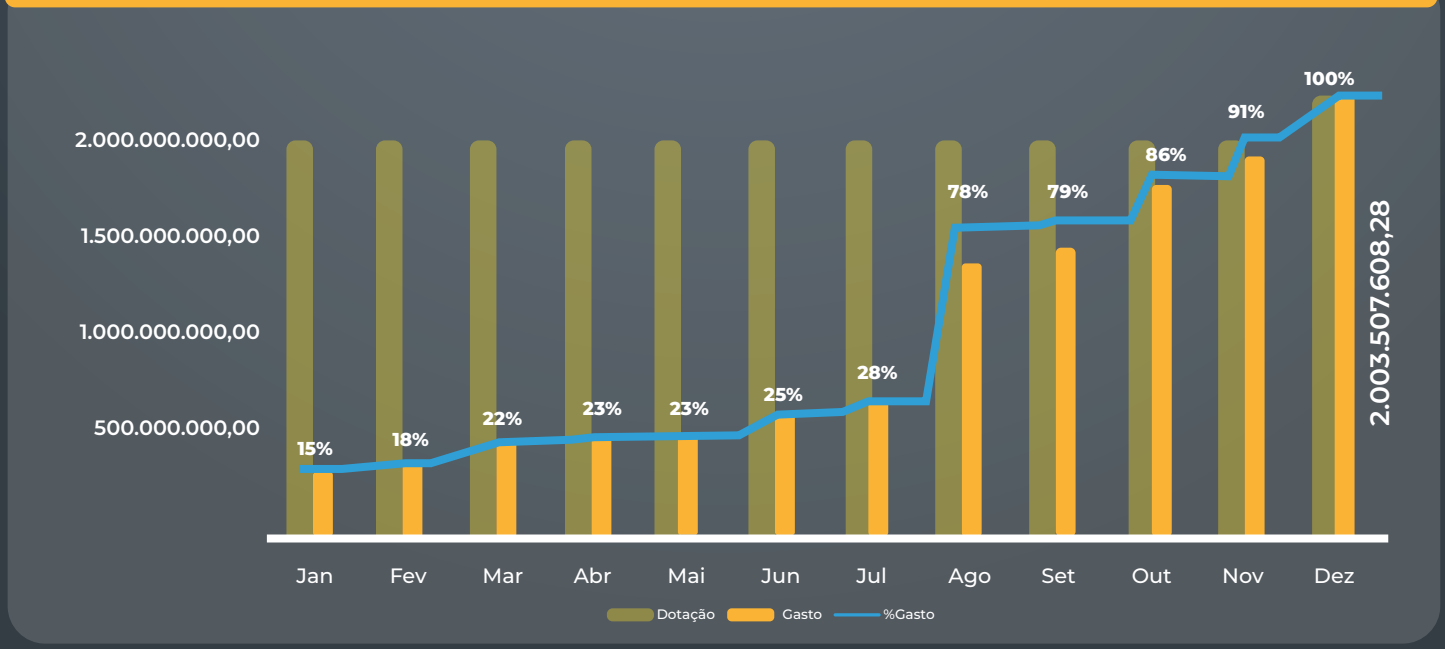
representou 30,5% dos gastos do FNSP, distribuídos em ao menos oito frentes de iniciativas (Tabela 4). Os gastos com capacitação e valorização dos profissionais de segurança, no conjunto, somaram 10% dos gastos do Fundo, seguindo aproximadamente a linha do que era investido no Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional pelas gestões anteriores (sobretudo entre 2003 e 2014). Porém, chama atenção que na gestão Bolsonaro houve uma forte concentração nos investimentos em valorização dos profissionais de segurança, que responderam por 9,2% dos gastos do Fundo, enquanto os gastos com capacitação representaram apenas 0,2%.

Os gastos com a **Força Nacional de Segurança Pública** corresponderam a 11,9% dos gastos do Fundo ao longo da gestão Bolsonaro, recursos aplicados em manutenção de atividades, operações e mobilizações, aparelhamento e cooperação federativa. A comparação entre os governos indica que, proporcionalmente, os gastos com a Força Nacional se destacam nas gestões Dilma e Temer, quando representaram 30% e 49% dos gastos do Fundo, respectivamente. Cabe ressalvar que o detalhamento dos planos dessas grandes ações orçamentárias se tornou disponível para consulta de modo regular e sistematizado no SIOP nos anos recentes. Apenas em alguns momentos, como na gestão Dilma, é possível identificar que os gastos com a Força Nacional incluíam também seu emprego em apoio ao programa Brasil Mais Seguro, que então constituía o programa nacional para redução da criminalidade violenta. Chama a atenção, ainda, essa ser a ação que se manteve durante todo o período, atravessando todas as gestões a partir de 2004.

Em 2020, créditos extraordinários foram alocados no Fundo para uma ação específica de **Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública em razão da Pandemia Covid-19,** dos quais 47% foram gastos. Em 2021, foi criada uma ação de **Subvenção Econômica para Habitação de Profissionais por meio do Programa Habite Seguro,** instituído em lei como Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Lei 14.312, de 14 de março de 2022).

Os gráficos a seguir indicam como se deu a execução ao longo do último ano do governo, considerando os gastos mensais no total (Gráfico 2) e segundo as ações orçamentárias (Gráficos 3 a 7). A evolução dos gastos no ano de 2022 aponta para uma concentração da execução no segundo semestre, especialmente a partir do mês de agosto, mês em que a proporção dos valores empenhados saltou de 28% para 78%. Esse salto resulta do repasse aos fundos estaduais de, no mínimo, 50% das receitas oriundas das loterias, valor transferido por meio da ação Aprimoramento da Segurança Pública Nacional no mês de agosto de 2022 (Gráfico 3).

Gráfico 2- Execução mensal do FNSP, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)

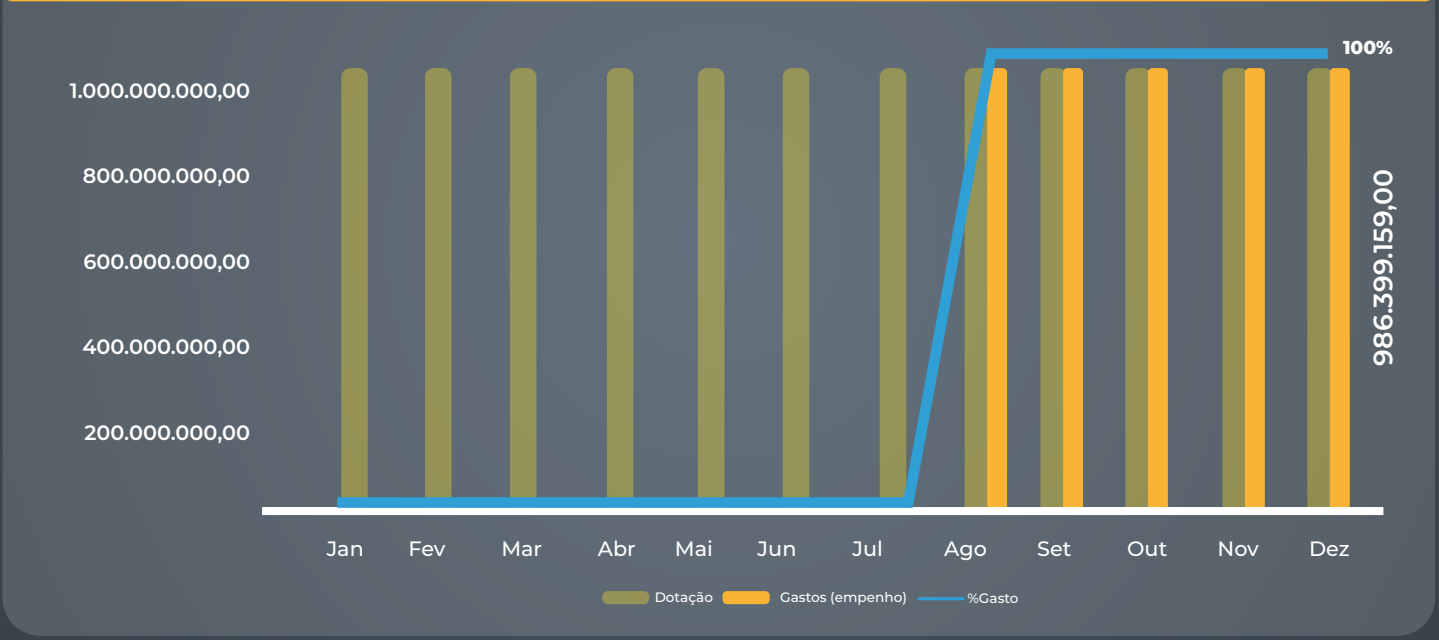


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A ação de **Aprimoramento da Segurança Pública Nacional** fez um único empenho no mês de agosto, quando repassou às unidades da federação os recursos destinados a estados e distrito federal na modalidade de transferência fundo a fundo. Destacam-se aqui algumas das regulamentações recentes em relação aos financiamentos do Fundo. Em 2021, houve redefinição dos critérios de distribuição entre as Unidades da Federação dos recursos destinados aos fundos estaduais na modalidade de transferência obrigatória.[1]

Por sua vez, a aplicação desses recursos foi direcionada para projetos, ações e atividades em consonância com os eixos de *Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social*, de acordo com as diretrizes da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e respeitando a distribuição de 20% para o primeiro e de 80% para o segundo. Dessa forma, em 2022, assim como em 2021, o tema da valorização profissional foi também inserido no repasse fundo a fundo aos estados, de modo que 80% dos recursos da ação de Aprimoramento foram vinculados a iniciativas de fortalecimento das instituições e, 20%, a iniciativas de promoção da qualidade de vida e valorização dos profissionais de segurança pública.

Gráfico 3- Execução da ação Aprimoramento da Segurança Pública Nacional, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

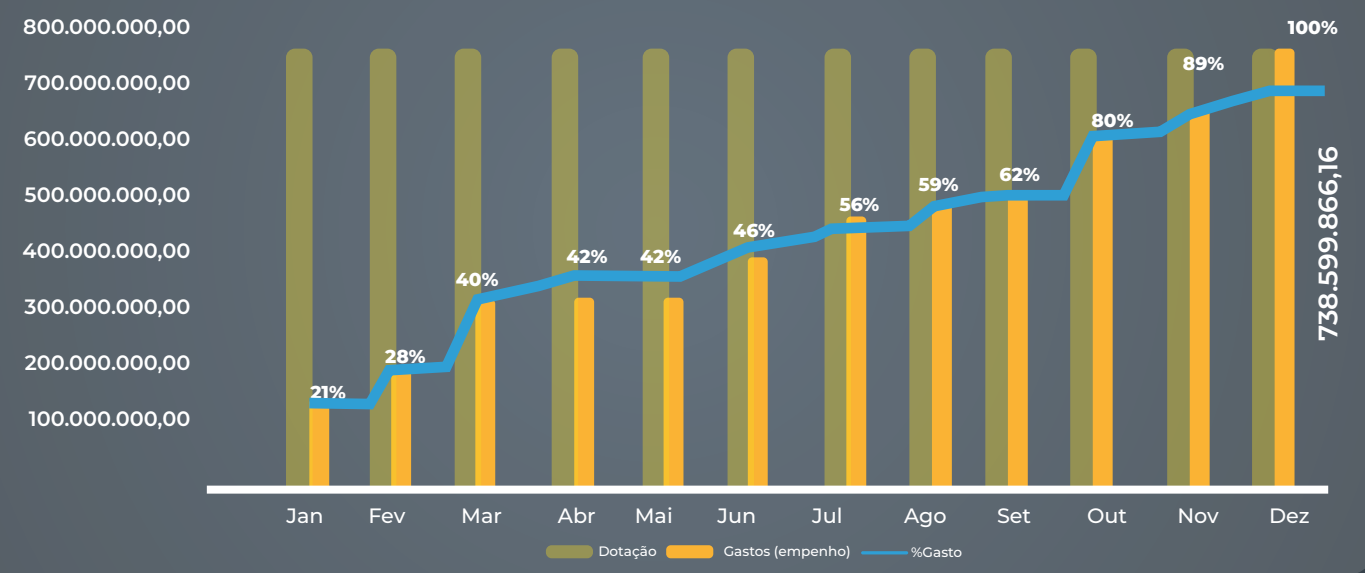
A segunda maior ação, que trata de **Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade,** apresentou a execução mais constante ao longo do ano, chegou ao segundo semestre com metade dos gastos realizados e, ao último trimestre, com 80%. Como visto na Tabela 4, essa ação tem um escopo abrangente e respondeu por 37% dos gastos do Fundo em 2022. Neste ano, no âmbito desta ação, sobressaíram os gastos com aparelhamento e modernização, processos e sistemas de gestão, governança e inteligência, gestão e tecnologia da informação, segurança nas fronteiras e, por fim, projetos e operações de segurança e prevenção da violência.

[1] *A portaria MJSP 275/2021 alterou os critérios de rateio dos recursos do FNSP entre as Unidades da Federação no que se refere à transferência obrigatória aos fundos estaduais, determinando um piso mínimo de 3,5% por UF mais a conjugação de variáveis que contemplam aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados, bem como metas e resultados a serem alcançados.*

Vale notar que, em março de 2022, a lei 14.316 incluiu ações de enfrentamento da violência contra a mulher entre as destinatárias de recursos e determinou o valor mínimo de 5% dos gastos do Fundo com ações dessa natureza. Nesse sentido, é possível identificar os seguintes planos orçamentários explicitamente relacionados a gênero no âmbito da ação de Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, os quais consumiram 0,2% dos gastos totais do Fundo em 2022:

- Implementação de Políticas de Segurança Pública para a Prevenção à Violência e à Criminalidade Relacionadas à Mulher;
- Capacitação de Profissionais, Gestores e Operadores de Segurança Pública em Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência;
- Operações de Combate aos Crimes Contra a Mulher.

Gráfico 4- Execução da ação Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)

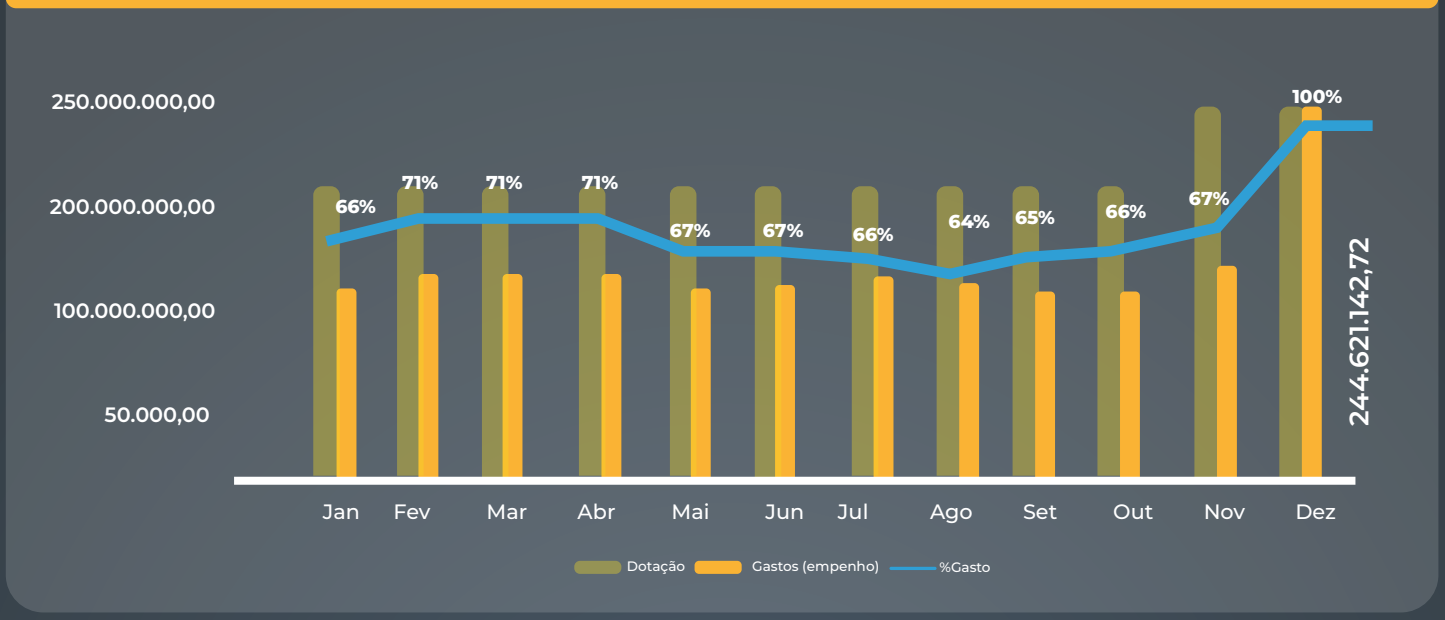


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Para a ação **Atuação da Força Nacional de Segurança Pública,** desde o início do ano mais de 60% dos recursos previstos foram empenhados. Em novembro, a dotação para essa ação foi incrementada em 22%, chegando a quase 245 milhões. Os recursos se distribuíram em operações e mobilizações, aparelhamento e manutenção das atividades da Força Nacional. Já para construção de imóveis da Força Nacional, os gastos foram realizados apenas a partir de setembro.

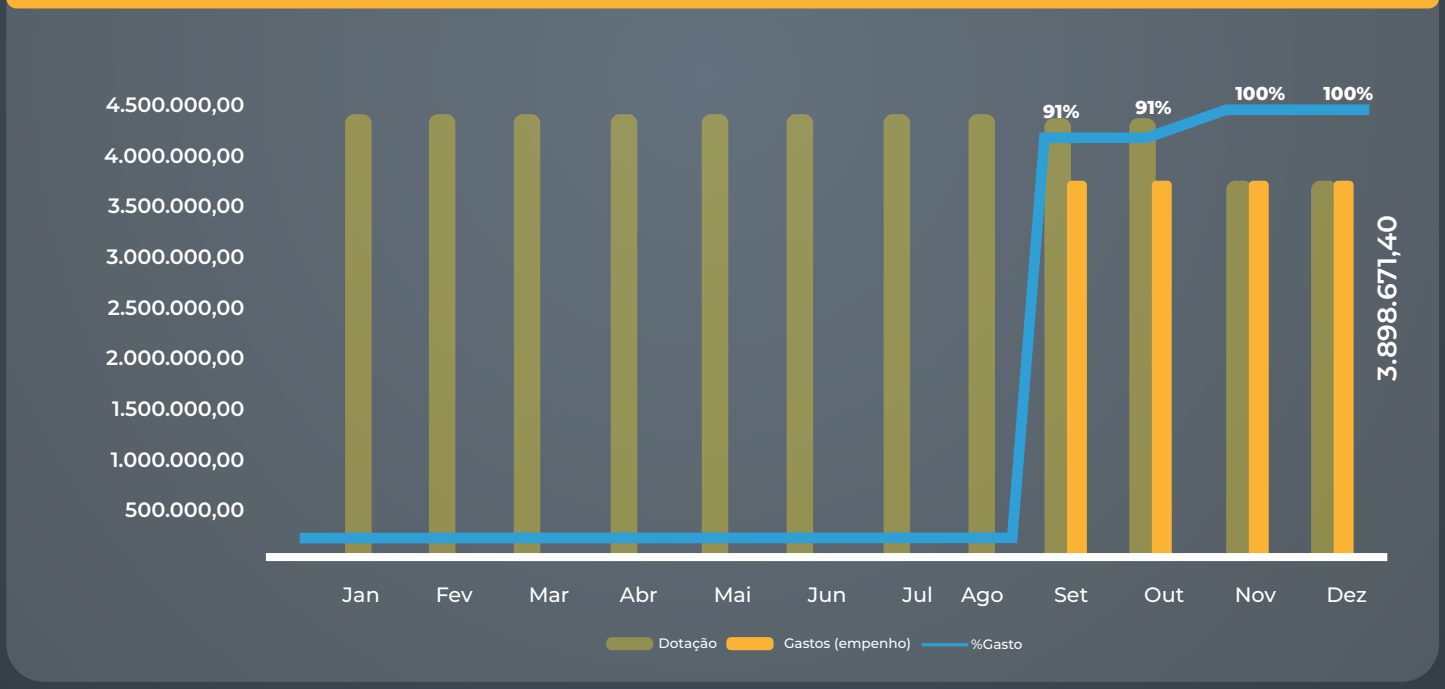
Na próxima seção, segue uma análise mais qualificada do emprego da Força Nacional ao longo dos quatro anos da gestão Bolsonaro.

Gráfico 5- Execução da ação Atuação da Força Nacional de Segurança Pública, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

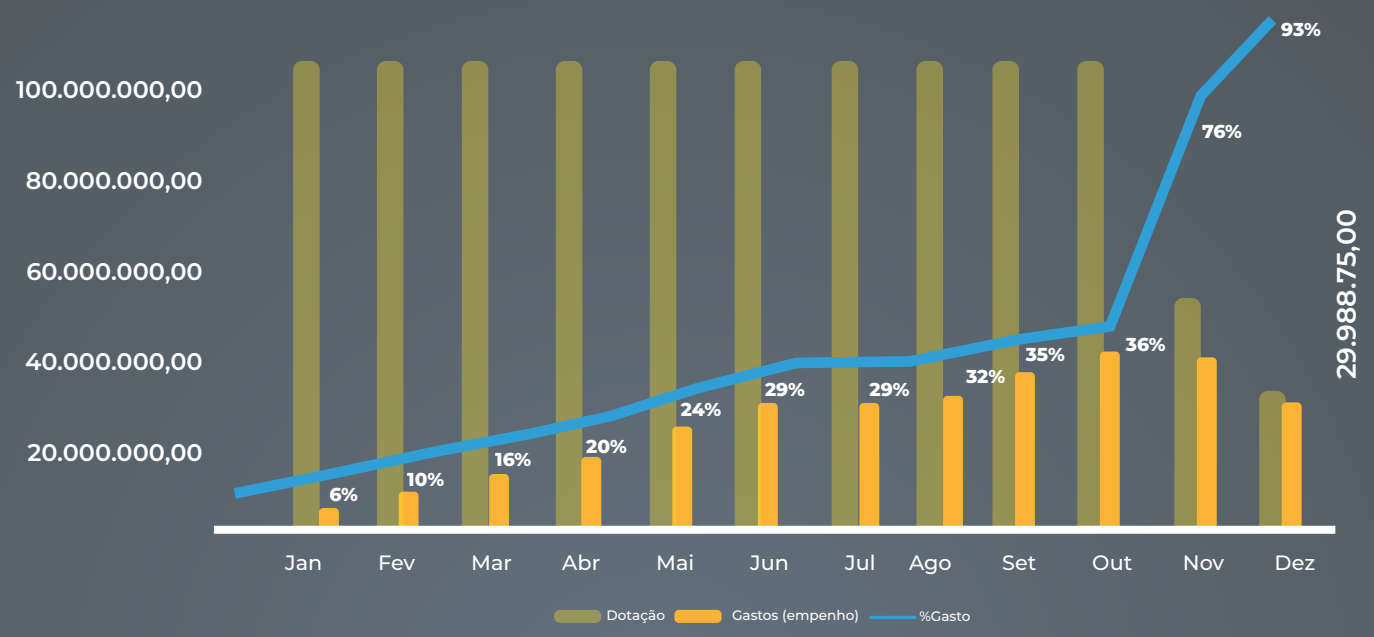
Gráfico 6- Execução da ação Construção de Imóvel da Força Nacional de Segurança Pública, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

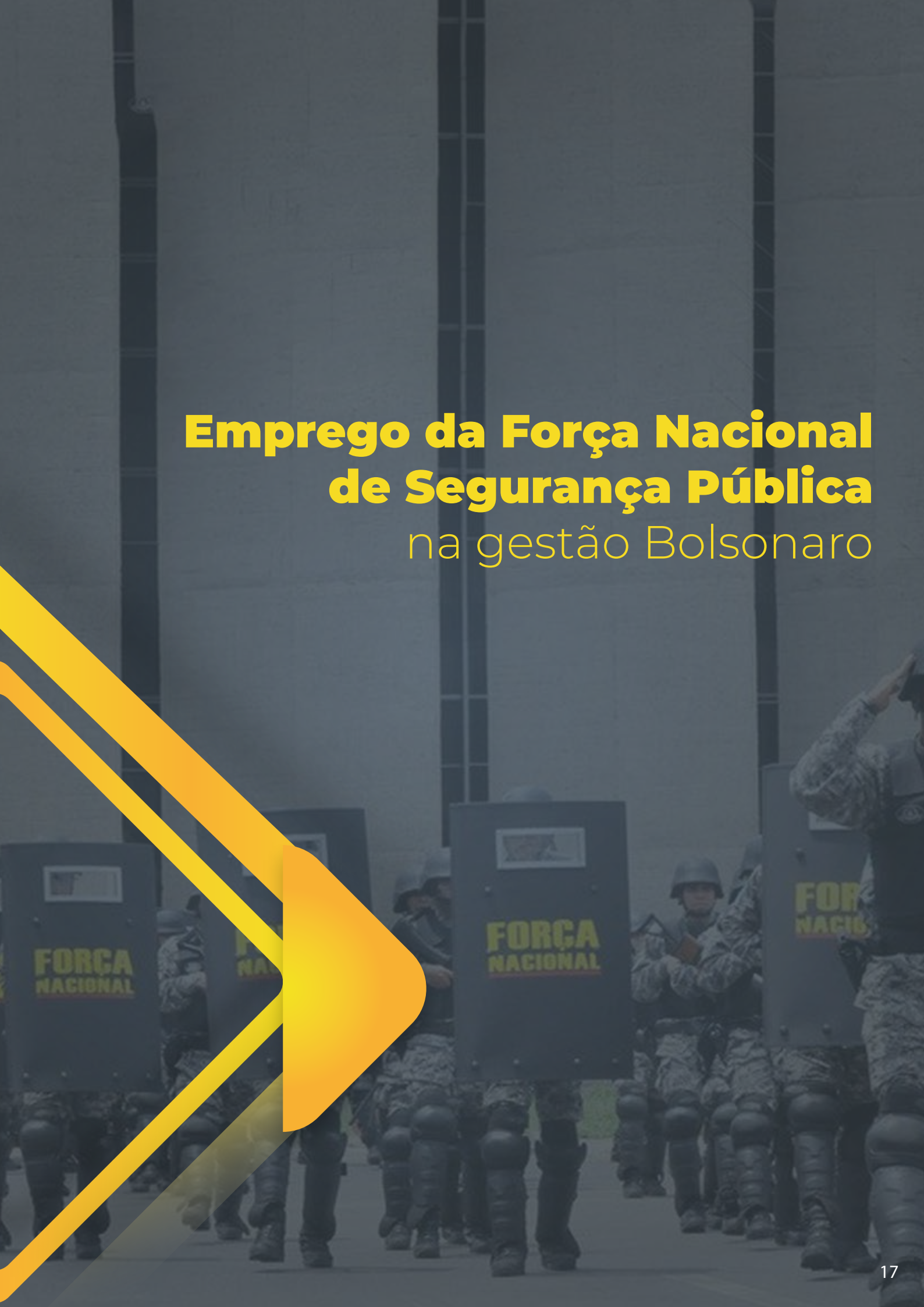
Por fim, a ação de subvenção econômica destinada à aquisição e/ou construção de habitação para profissionais da segurança pública por meio do **Programa Habite Seguro** teve lenta execução ao longo do ano e chegou ao mês de outubro com 35% dos seus recursos empenhados. Entre novembro e dezembro, porém, sua dotação inicial foi reduzida em 67,8%, passando de 100 para cerca de 30 milhões, dos quais 93% foram gastos até o final do ano.

Gráfico 7- Execução da Ação de Subvenção Econômica para Habitação de Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro, por mês, janeiro a dezembro de 2022 (%)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

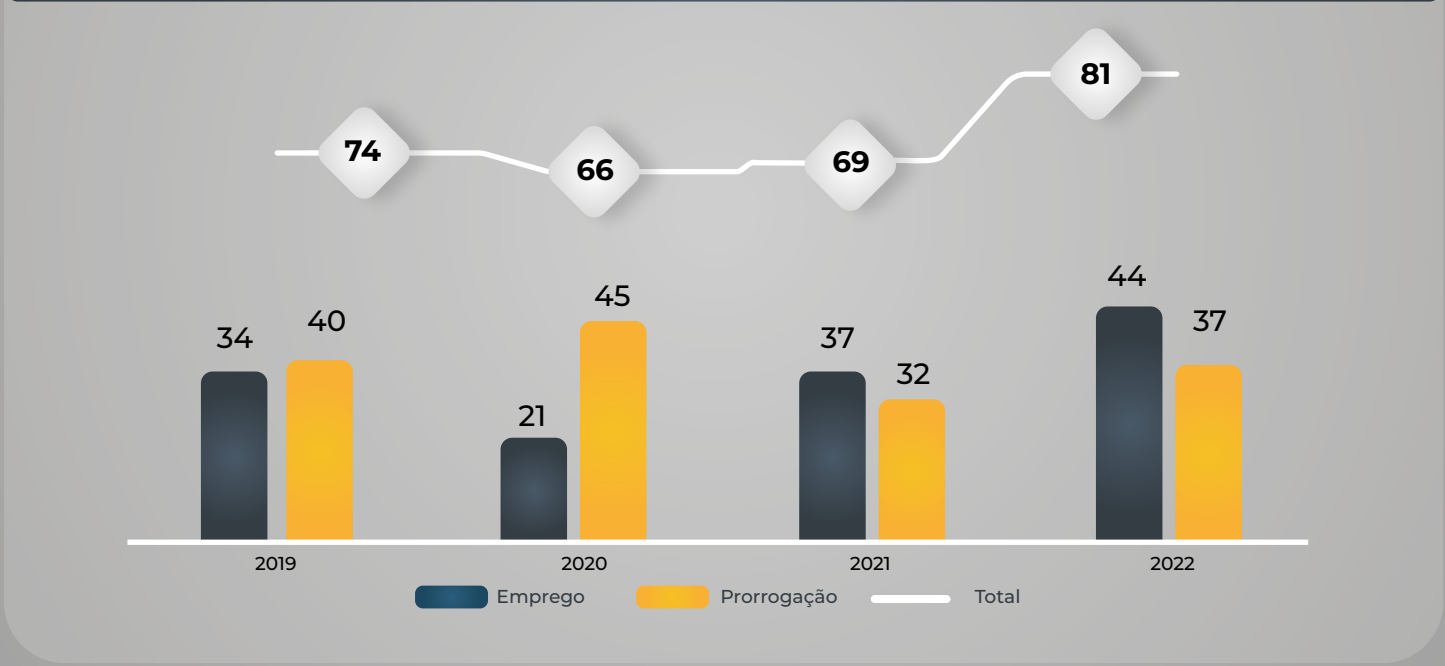
Emprego da Força Nacional de Segurança Pública
na gestão Bolsonaro



A Força Nacional é um programa de cooperação entre os estados e a União que permite congregar, por meio de convênio, profissionais das instituições de segurança para prestar serviços voltados a preservação da ordem pública, segurança das pessoas e do patrimônio, meio ambiente, defesa civil, entre outras emergências. Criada em 2004, pode ser empregada em qualquer parte do território nacional tanto em apoio a órgãos estaduais, mediante solicitação dos governos estaduais e do Distrito Federal, como em apoio a órgãos federais.[2] Como visto, a Força respondeu por 12% dos gastos do Fundo Nacional, cerca de 752 milhões nos quatro anos da gestão Bolsonaro.

Nesse período, foram identificadas 290 medidas referentes à atuação da Força Nacional de Segurança Pública em diversas ações no território nacional, contando ainda com uma missão humanitária em território estrangeiro.[3] Mais da metade delas são medidas de prorrogação (53%), ou seja, dão continuidade a uma intervenção que exige extensão do prazo de atuação em determinado contexto ou conflito (Gráfico 8). Essas medidas resultaram na mobilização da Força Nacional em ao menos 21 unidades da federação, além de áreas não especificadas que abrangem a Amazônia Legal, áreas de atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e outras válidas para todo o território e fronteiras nacionais.

Gráfico 8- Emprego da Força Nacional, segundo status da medida, 2019-2022



Fonte: Diário Oficial da União

Em maior quantidade, são intervenções voltadas à ordem pública e à segurança das pessoas e do patrimônio, como ações de policiamento ostensivo, polícia judiciária e perícia forense, determinadas em apoio aos governos estaduais solicitantes ou a serviço do governo federal. Somadas às operações de policiamento nas fronteiras, essas ações representaram 34% das medidas de emprego da Força entre 2019 e 2022. São ações baseadas em capitais, regiões metropolitanas e municípios cuja duração pode variar de curto a longo prazo.[4]

---

[2] Decreto 5.289, de 29 de novembro de 2004. A Força Nacional é composta por policiais militares, policiais civis, bombeiros militares e profissionais de perícia dos estados e Distrito Federal.
[3] Fonte: Portarias do MJSP que determinam o emprego ou prorrogação da Força Nacional publicadas no Diário Oficial da União entre 2019 e 2022. Esse universo inclui também cerca de 30 medidas de emprego da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), composta por agentes penitenciários federais, estaduais e do Distrito Federal, no sistema prisional.
[4] A classificação segundo o tema da intervenção se baseia nas portarias do MJSP e se limita às informações sobre a finalidade da mobilização disponíveis nesta fonte. Alguns casos envolvem mais de um aspecto, por exemplo meio ambiente e área de fronteira ou conflitos no campo e população indígena, de modo que a classificação seguiu o tema prioritário da intervenção conforme indicado nas portarias.

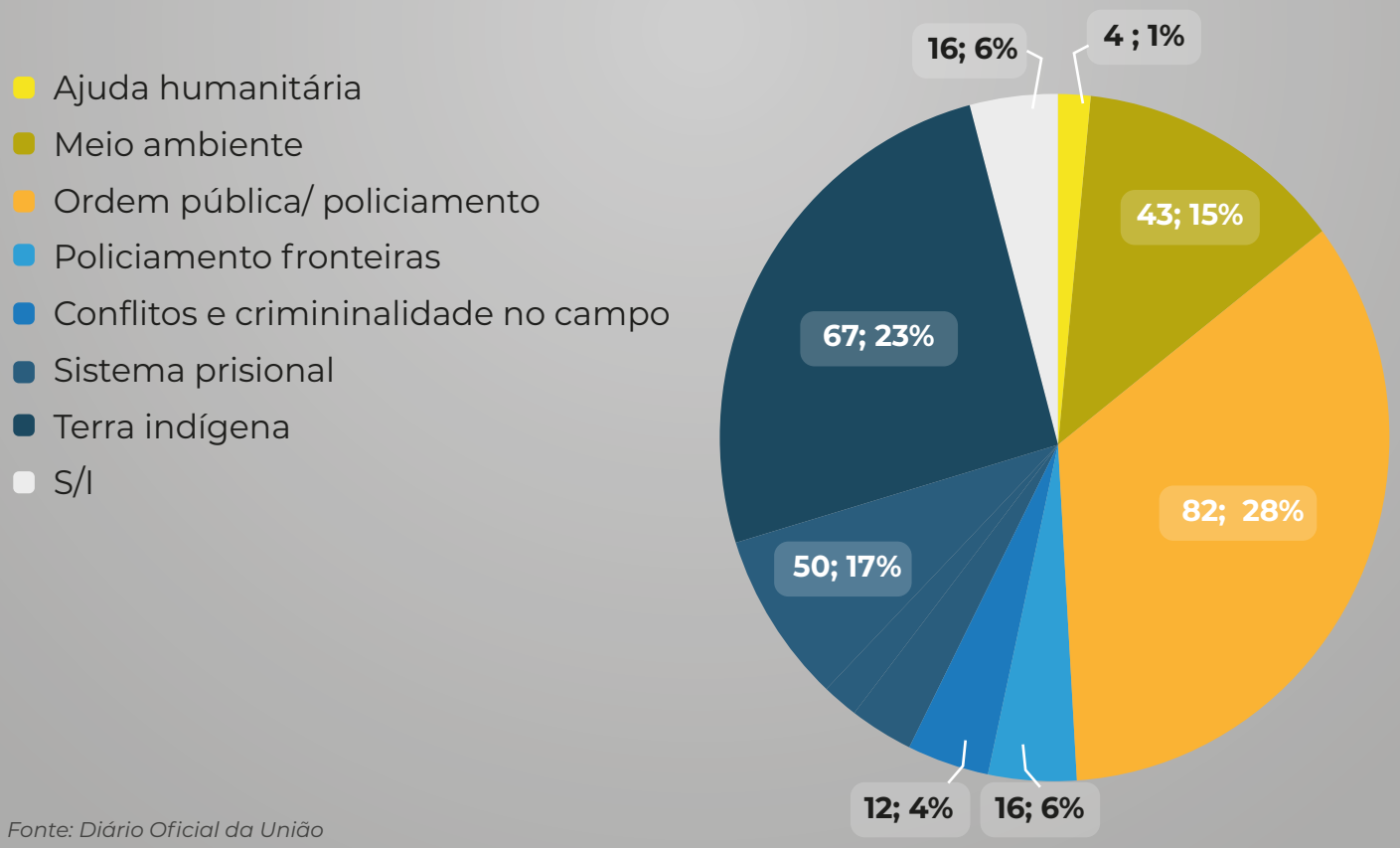
Em segundo lugar, destacam-se as intervenções em terras indígenas (23% das medidas) e seu crescimento ao longo do período, especialmente no ano de 2022 (Gráfico 10). Na grande maioria, são ações de apoio à Fundação Nacional do Índio (Funai) para garantir a segurança em diversas situações de conflito em terras indígenas ou de intervenção sanitária.

Em terceiro, as ações frente às crises do sistema prisional corresponderam a 17% das mobilizações, considerando tanto o emprego da Força Nacional como da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) nos sistemas penitenciários estaduais e federal.[5]

Em seguida, 17% das medidas tratavam de questões ambientais, tanto em apoio a governos estaduais como a órgãos federais, por exemplo no suporte a atividades de fiscalização e proteção ambiental conduzidas pelas unidades de conservação federais do ICMBio ou pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (Ibama). Em situações de conflito no campo (4%), que envolvem tanto disputas fundiárias como enfrentamento da criminalidade, a Força atuou basicamente em apoio a governos estaduais.

Por fim, a Força foi mobilizada em 2019 para uma missão humanitária, de assistência e salvamento em razão de desastre natural, na República de Moçambique.

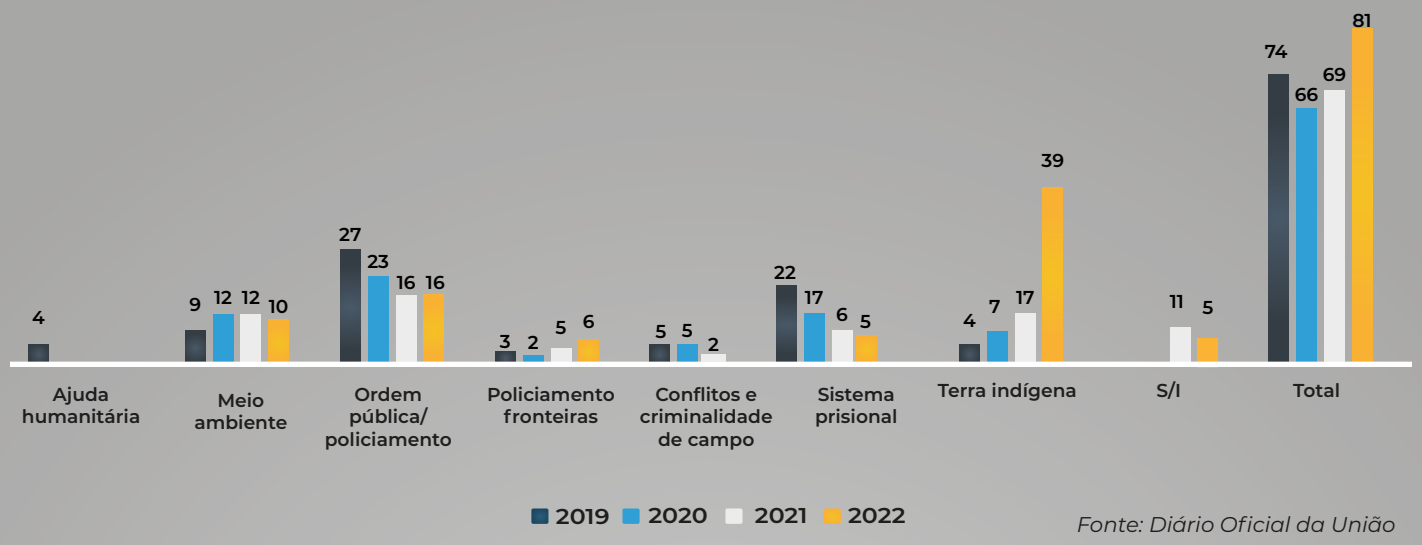
Gráfico 9 - Emprego da Força Nacional segundo tipo da intervenção. Brasil, 2019-2022 (N° e %)



Fonte: Diário Oficial da União

[5] *A Força Nacional, no exercício de atividades de policiamento, guarda e vigilância das áreas prisionais, e a FTIP, em atividades de guarda, vigilância e custódia de presos.*

Gráfico 10- Emprego da Força Nacional segundo tipo de intervenção no campo, por ano. Brasil, 2019-2022



Fonte: Diário Oficial da União

A presença da Força Nacional sobressai em territórios da região Norte, onde ocorreram 42% das mobilizações ao longo dos quatro anos, seguida pela região Centro-Oeste, com 22%, sem contar as ações em áreas da Amazônia Legal (4%). Depois das regiões Sul (13%) e Nordeste (11%), a região Sudeste segue com a menor participação (5%) no emprego da Força Nacional (Mapa 1).

As ações de policiamento voltadas à preservação da ordem e da segurança, que tratam de garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio, são majoritárias e se distribuem em todas as regiões do país, com destaque para o Distrito Federal, onde prevaleceu o emprego da Força Nacional na proteção de bens e prédios da União e na segurança de eventos. Conforme indica o Gráfico 11, o Distrito Federal ocupa a quarta posição entre os estados que contaram com maior número de medidas de emprego da Força, e o primeiro quando se trata da atividade de policiamento para garantia da ordem pública e segurança.

No âmbito nacional, a região Norte, em conjunto com Amazônia Legal, contou com a grande maioria das intervenções da força em questões ambientais, as quais se deram sobretudo em apoio às atividades do ICMBio no combate a crimes ambientais, como desmatamento na região amazônica, extração ilegal de minério e madeira, invasão de áreas federais e incêndios. Na questão ambiental, nota-se também a ação de longo prazo da Força na usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, em apoio ao Ministério de Minas e Energia. Com mobilização iniciada desde gestões anteriores, a atuação se estendeu consecutivamente entre 2019 e 2022 em atividades de manutenção da ordem e segurança nos locais de obras, demarcações, desmontagem de estruturas, recuperação de áreas degradadas e outros serviços. A região capitaneou também o emprego da Força em várias terras indígenas, relacionadas no Anexo I. No Pará, chama atenção a longa mobilização no processo de desintrusão da Terra Indígena Apyterewa, que vem perdurando por meio de sucessivas prorrogações desde gestões anteriores. A região sofre com invasões, queimadas e pressão de fazendeiros em disputas pela redução da terra indígena.[6]

No estado do Amazonas, além dos crimes ambientais, entre 2019 e 2021 sobressaíram as demandas de emprego da Força em apoio à Funai "para garantir a integridade física e moral dos povos indígenas e dos servidores na Terra Indígena Vale do Javari", região marcada por denúncias de invasões de missionários e garimpeiros, por crimes ambientais de garimpo, pesca e desmatamento ilegal, onde foram assassinados o indigenista e servidor da Funai Maxciel Pereira dos Santos (2019), o indigenista e servidor da Funai Bruno Pereira e o jornalista Dom Phillips (2022).[7]

[6] *Ministério Público Federal (2022). PF confirma invasão de fazendeiros perto de aldeias da Terra Indígena Apyterewa. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/pf-confirma-invasao-de-fazendeiros-perto-de-aldeias-da-terra-indigena-apyterewa; Mapa de Conflitos (2019). Enquanto aguarda por desintrusão, povo Parakanã luta contra invasores, desmatamento e queimadas na terra indígena Apyterewa. Disponível em: https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-enquanto-aguarda-por-desintrusao-povo-parakana-luta-contra-invasores-desmatamento-e-queimadas-na-terra-indigena-apyterewa/*

Em Roraima, duas medidas de emprego da Força Nacional sinalizam para o descaso que agravou a crise sofrida pelo povo Yanomami. A Força foi empregada na terra indígena Yanomami em apoio à Funai e ao Ministério da Saúde, em contexto de violências cometidas por garimpeiros (2021) e da crise de saúde da população acometida por desnutrição infantil, mortalidade infantil, malária e abuso de álcool (2022).[8] A região contou também com apoio em ações de policiamento ostensivo, polícia judiciária e perícia forense nas capitais e regiões metropolitanas, sobretudo no Pará, Roraima e Rondônia.

No Centro-Oeste, o estado do Mato Grosso do Sul respondeu por quase todas as intervenções da Força em conflitos no campo, envolvendo tanto questões fundiárias como repressão a crimes transnacionais de contrabando, tráfico de drogas, armas e munições. Já no Mato Grosso destaca-se o apoio à Funai em várias terras indígenas, identificadas no Anexo I, inclusive no cumprimento do Plano de Barreiras Sanitárias para os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, estruturado na ADPF nº 709/DF, que foi proposta em 2020 pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em meio à expansão da pandemia Covid-19, entre outras ameaças aos povos indígenas.

Nas regiões Nordeste e Sudeste, sobressaiu o emprego da Força em atividades de ordem pública e de policiamento ostensivo e judiciário. No Sudeste, basicamente em razão da participação do Espírito Santo no Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta Em Frente Brasil.[9] Mas cabe lembrar da atuação na emergência de defesa civil quando do desastre ambiental provocado pelo rompimento da barragem de rejeitos na cidade de Brumadinho, em apoio aos órgãos de segurança de Minas Gerais, caso exemplar do alto custo das tragédias anunciadas.

Na região Sul, o Rio Grande do Sul se destacou no panorama nacional quando do emprego da Força Nacional em terras indígenas, com o segundo maior número, após o Pará. Foram 17 medidas de mobilização da Força Nacional frente a conflitos relacionados ao arredamento ilegal da terra, que resultaram em violências entre indígenas e não indígenas, incluindo homicídios, sobretudo nas terras de Serrinha e Nonoai, onde o emprego da Força contou com sucessivas prorrogações.[10] Por sua vez, no Paraná, a Força atuou especialmente no policiamento das fronteiras e em função da participação do estado no Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta Em Frente Brasil.

No sistema prisional, além da atuação da Força Nacional, sob coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, foi empregada uma força-tarefa específica para atuação nos estabelecimentos penais, a Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária, criada em contexto de grave crise nos sistemas estaduais em 2017.[11] Entre 2019 e 2021, os estados de Roraima, Pará, Ceará e Rio Grande do Sul contaram com o emprego da FTIP em apoio aos governos estaduais. Além disso, a FTIP seguiu mobilizada ao longo de 2022 no Distrito Federal e em Rondônia para fins de "treinamento e sobreaviso, tendo em vista a situação carcerária dos Estados Federados", a ser realizado nas respectivas penitenciárias federais.[12]

---

7 Farias, E. (2019). Lideranças do Vale do Javari denunciam invasão de missionário norte-americano à terra indígena onde há povos isolados. Amazônia Real. Disponível em: https://amazoniareal.com.br/lideranças-do-vale-do-javari-denunciam-invasao-de-missionario-norte-americano-a-terra-indigena-onde-ha-povos-isolados/; Ministério Público Federal (2022). Nota de esclarecimento: Apuração de casos apresentados pela Univaja ao MPF no Amazonas. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/nota-de-esclarecimento-apuracao-de-casos-apresentados-pela-univaja-ao-mpf-no-amazonas-1; Camargo, I.; Hanna, W. (2022). PF retoma investigações sobre morte de indigenista Maxciel dos Santos após apuração paralela de família. G1. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/09/15/pf-retoma-investigacoes-sobre-morte-de-indigenista-maxciel-dos-santos-apos-apuracao-paralela-de-familia.ghtml

8 Diagnóstico sobre a evolução do garimpo na T.I. Yanomami no ano de 2021 indica o "pior momento de invasão desde que a TI foi demarcada e homologada, há trinta anos" (Relatório Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na T.I. Yanomami e propostas para combatê-lo. Hutukara Associação Yanomami e Associação Wanasseduume Ye'kwana, abril de 2022). Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/yal00067.pdf

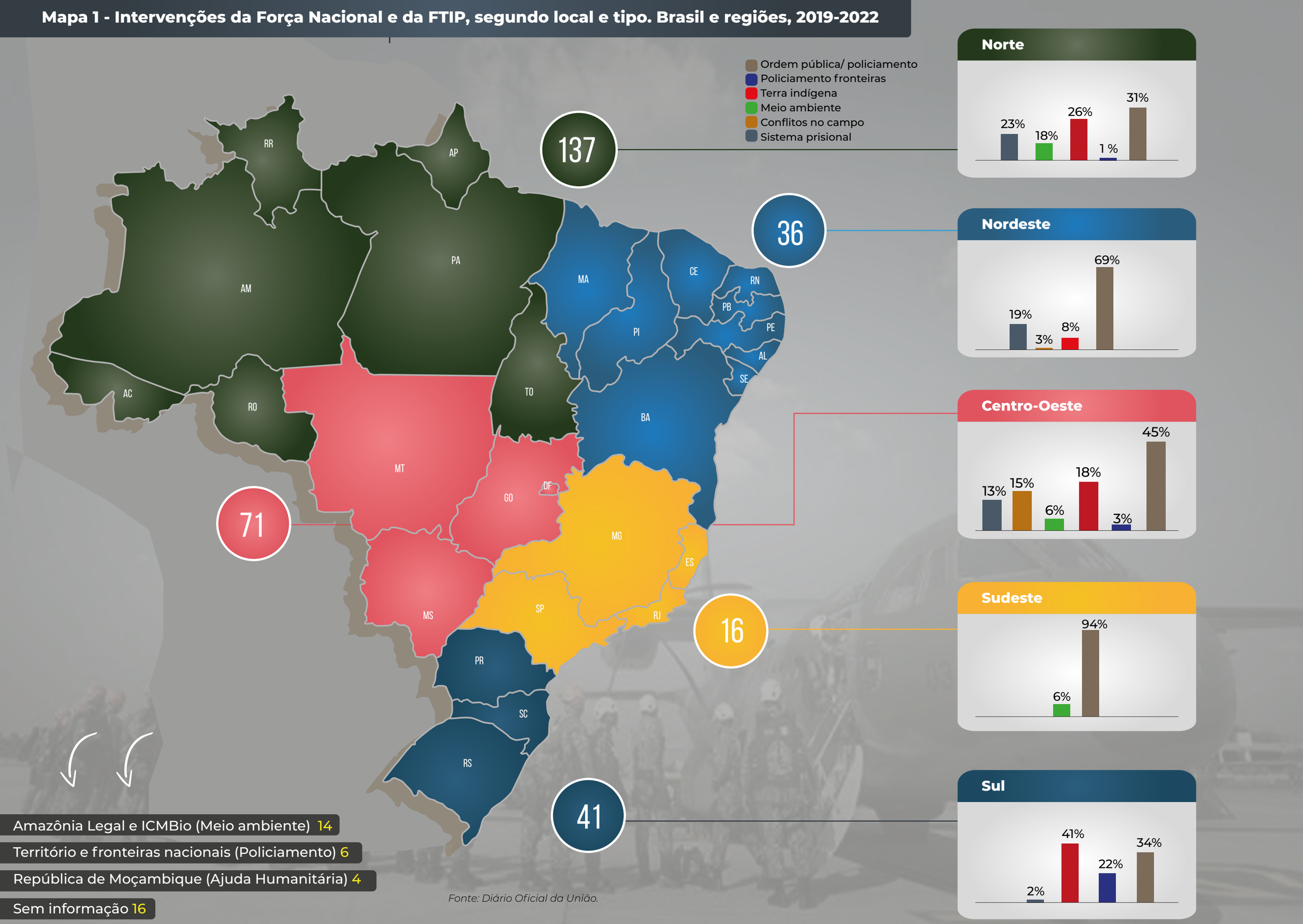
9 Como programa estratégico do MJSP orientado à redução dos crimes violentos, o Em Frente Brasil teve início em 2019 com um piloto em 5 municípios - Ananindeua (PA), Cariacica (ES), Goiânia (GO), Paulista (PE) e São José dos Pinhais (PR).

10 Conselho da Terra Indígena Serrinha (2021). A Terra Indígena Serrinha grita por socorro! Conselho Indigenista Missionário. Disponível em: https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/PEDIDO-PUBLICO-DE-SOCORRO-PARA-OS-INDIGENAS-DE-SERRINHA-1.pdf; Arrendamento na TI Serrinha: prática criminosa incentivada pelo governo coloca em risco a vida dos povos indígenas. Conselho Indigenista Missionário (2021). Disponível em: https://cimi.org.br/2021/11/arrendamento-pratica-criminosa-incentivada-pelo-atual-governo-coloca-em-risco-a-vida-dos-povos-indigenas/; Uma pessoa é presa em operação da PF que investiga conflito entre indígenas em Planalto. G1 Rio Grande do Sul (2022). Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/11/30/operacao-da-pf-investiga-conflito-entre-indigenas-em-planalto.ghtml

11 Inicialmente a FTIP foi formada no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública (2017), mas, a partir de 2019, foi subordinada ao Departamento Penitenciário Nacional. Portarias MJ 93/2017 e MSP 186/2018 (revogadas) e Portaria MJSP 65/2019.

12 Portarias MJSP 541/2021, 50/2022, 96/2022, 97/2022, 167/2022 e 240/2022. E assim seguem em 2023.

Mapa 1 - Intervenções da Força Nacional e da FTIP, segundo local e tipo. Brasil e regiões, 2019-2022



Amazônia Legal e ICMBio (Meio ambiente) 14

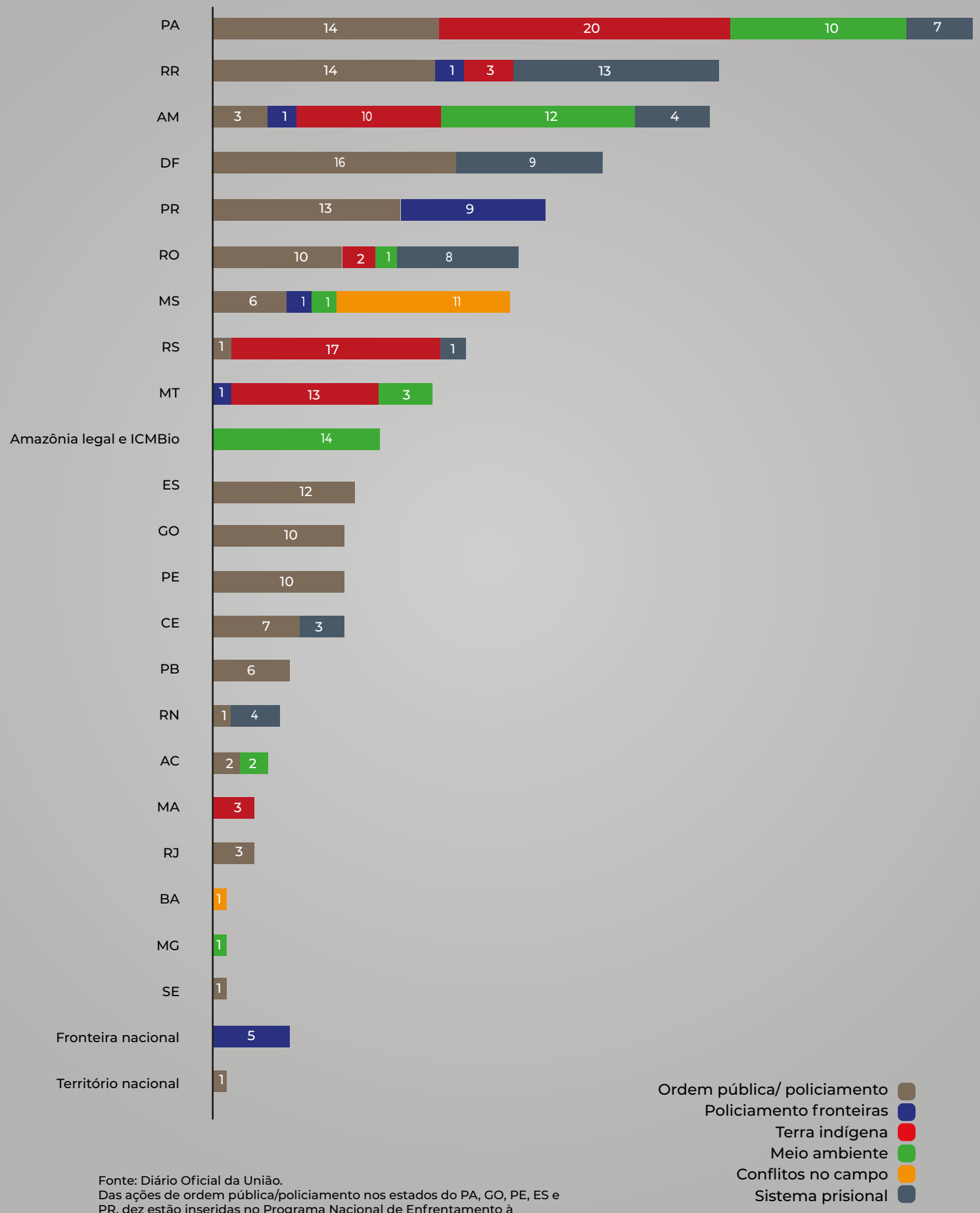
Território e fronteiras nacionais (Policiamento) 6

República de Moçambique (Ajuda Humanitária) 4

Sem informação 16

Fonte: Diário Oficial da União.

Gráfico 11- Emprego da Força Nacional e da FTIP por Unidades e Territórios da Federação, segundo tipo de intervenção, 2019-2022



Fonte: Diário Oficial da União.
Das ações de ordem pública/policiamento nos estados do PA, GO, PE, ES e PR, dez estão inseridas no Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta Em Frente Brasil..

Considerações Finais

O Fundo Nacional de Segurança Pública obteve aumento expressivo de recursos nos últimos anos e passou a contar com as maiores dotações desde sua criação, compatíveis apenas com os valores empenhados em 2007, quando foram priorizados investimentos no contexto da criação do então Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) e da realização de grandes eventos nacionais, como os jogos Pan-americanos.[13]

Entre 2020 e 2022, o FNSP representou 10,5% dos gastos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, proporção três vezes maior do que a observada nos dez anos anteriores, em média. As alterações ocorridas a partir de 2018 proporcionaram um orçamento vultoso e definiram o repasse obrigatório de uma parcela diretamente aos fundos estaduais. Em tese, essa modalidade de transferência facilitaria a execução orçamentária, antes processada por meio de convênios cujos trâmites burocráticos, por diversas razões, dificultavam a execução.[14] Após a nova regra, porém, a execução ainda enfrenta entraves. Segundo informações obtidas via Lei de Acesso à Informação, os estados e Distrito Federal não executaram R$ 2,47 bilhões dos R$ 3,3 bilhões repassados aos fundos estaduais pela União entre 2019 e 2022, ou seja, 74% do montante do Fundo destinado aos investimentos em segurança ainda não foi gasto pelos entes federados.[15] Como diversos estudos vêm indicando, se os gastos com segurança ganharam relevância com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (e além dele), para que se avance na efetivação de uma política nacional é preciso enfrentar os entraves do ponto de vista da gestão entre os entes federativos. E, tão importante quanto, garantir que os financiamentos induzam projetos e programas de acordo com as diretrizes da PNSPDS de modo a concretizar o Sistema Único de Segurança Pública - (Susp).[16]

Após a instituição do Susp, em 2018, restam desafios para ganhar eficiência na execução orçamentária. Nos últimos três anos, o repasse da União aos fundos estaduais ocorreu apenas a partir do meio do ano. Como indicado no Gráfico 3, o empenho dos recursos alocados na ação de Aprimoramento da Segurança Pública Nacional, destinados às unidades da federação, ocorreu em agosto de 2022, quando a execução global do Fundo saltou de 28% para 78% neste mês (Gráfico 2).

---

[13] Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: FBSP, 2019.

[14] Instituto Sou da Paz. Fundo Nacional de Segurança Pública: potencialidades, desafios e aprimoramentos necessários. São Paulo: ISP, 2019. Disponível em: https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/financiamento-da-seguranca-publica/#1771-2

[15] Alcântara, T. (2023). Estados têm R$ 2,47 bilhões de recursos federais para segurança que não foram usados. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/estados-tem-r-247-bilhoes-de-recursos-federais-para-seguranca-que-nao-foram-usados

[16] Costa, A. e Grossi, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Rev. Bras. Seg. Pública. São Paulo, Ano 1, Edição 1, 2007; Peres, U. e outros. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Rev. Bras. Seg. Pública. São Paulo, v. 8, n. 1, 132-153, 2014; Ballesteros, P. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Rev. Bras. Seg. Pública. São Paulo, v. 8, n. 1, 6-22, 2014; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Desafios para o estudo comparado do financiamento da segurança pública nos estados brasileiros. São Paulo: FBSP.

Por sua vez, as UFs apresentaram baixíssima capacidade de execução desses recursos que, ao longo dos últimos quatro anos, somaram 3,3 bilhões.[17] Outro ponto relevante na relação federativa é qualificar como os investimentos em promoção da qualidade de vida e valorização dos profissionais de segurança serão empregados, visto que, desde 2021, de acordo com o PNSPDS, 20% do orçamento destinado às UFs foi vinculado a esta linha de financiamento (no âmbito da ação de Aprimoramento da Segurança Pública Nacional).

Para além do apoio às unidades da federação, vale observar os investimentos do MJSP por meio das demais ações, que contaram com a outra metade do orçamento do FNSP. Na segunda maior ação, Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, os gastos parecem fragmentados em variadas iniciativas que não correspondem, no seu conjunto, a projetos de prevenção propriamente estruturados. Como visto, o programa Em Frente Brasil, que concretizaria uma política nacional de redução da criminalidade violenta, esvaziou-se na primeira fase do piloto implementado em apenas cinco municípios. Se antes a denominação Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade ao menos remetia à ideia de sistematização em torno de projetos de prevenção, sob o amplo guarda-chuva da ação de Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade a dificuldade de priorizar políticas públicas no campo da prevenção parece mais evidente. Essa configuração reflete um aspecto já apontado do financiamento da segurança em geral: a União, embora seja o principal ente arrecadador, não logra financiar de modo sistemático as políticas da área, garantindo sua efetividade e continuidade.[18]

Outra frente abarcada por essa ação trata da formação e valorização profissional, que antes contava com uma ação orçamentária específica orientada à capacitação e promoção da qualidade de vida dos servidores da segurança pública, considerando a atenção a saúde, segurança e condições de vida dos profissionais (Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional). Com a extinção desta ação orçamentária, é pertinente questionar o rumo dos investimentos em capacitação nos últimos anos, considerando a ínfima parcela que restou para essas atividades frente ao expressivo montante dos gastos com valorização (agora concentrados na transferência aos fundos estaduais) (Tabela 4). Se a recomposição das rubricas reflete, por um lado, a mudança legal que reorientou a aplicação dos recursos repassados às unidades da federação, por outro, parece ter havido um esvaziamento dos gastos do Fundo com formação e capacitação, frente que se destacava entre as políticas promovidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública com apoio contínuo do Fundo.

Por fim, a participação da Força Nacional de Segurança Pública nos gastos do Fundo aumentou e atingiu seu ápice entre os anos de 2016 e 2018, quando representou quase 50% dos gastos. Já na última gestão, que contou com orçamentos maiores, os gastos com a Força representaram 12%. De todo modo, o emprego sistemático de uma força policial cujas atividades deveriam ser temporárias mantém atual o questionamento sobre a destinação dos recursos que poderiam servir a políticas públicas sustentáveis.[19]

O emprego da Força Nacional de Segurança Pública remete às emergências e carências no campo da segurança pública e o mapeamento de suas ações funciona como um indi-

---

[17] Em 2023, em resposta a essa situação, o Ministério da Justiça e Segurança Pública alterou as regras para facilitar a execução (Portaria MJSP 322, de 09/03/20232). Ver também: Peron, I. (2023). Governo flexibiliza regras para Estados gastarem R$ 2,4 bi do fundo de segurança. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/03/13/governo-flexibiliza-regras-para-estados-gastarem-r-24-bi-do-fundo-de-seguranca.ghtml;
[18] Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: FBSP, 2019.
[19] Instituto Sou da Paz. Fundo Nacional de Segurança Pública: potencialidades, desafios e aprimoramentos necessários. São Paulo: ISP, 2019. Disponível em: https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/financiamento-da-seguranca-publica/#1771-2

cador dos desafios que o país deve enfrentar em busca de avanços. Chama atenção o caráter sistêmico do emprego da Força Nacional em variadas situações, visto que metade das medidas analisadas são de prorrogação. Para além de emergências mais pontuais, há casos em que a presença da Força perpassa governos, como no contexto de desintrusão da Terra Indígena Apyterewa, ou de manutenção das atividades na usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Em Roraima, a Força foi sucessivamente empregada em atividades de manutenção da ordem pública em contexto de crise migratória e penitenciária.

A contínua mobilização frente a problemas cuja solução depende da implementação de políticas ambientais, agrárias e indígenas, assim como de programas de desenvolvimento que considerem as distintas realidades socioeconômicas do país, sinaliza para a urgência de pensar políticas públicas de segurança para o Brasil em uma perspectiva de articulação entre os poderes e de integração entre as áreas. É preciso enfrentar a complexidade dos problemas que geram demandas e urgências de mobilização de forças-tarefa nos territórios e investir em uma política nacional de segurança pública capaz de sustentar mudanças substantivas nesse cenário, tarefa que se impõe como inadiável e exige uma coordenação nacional que garanta a implementação do Susp.

Especialmente no norte e centro-oeste do país, as demandas de mobilização da Força Nacional atestam que a criminalidade tende a se inserir, e pode se organizar, nos diversos contextos de vulnerabilidade que têm em comum a ausência ou insuficiência do estado, e dão a dimensão do problema para muito além da criminalidade que atinge os grandes centros urbanos. No Mato Grosso do Sul, repetidas operações ocorrem em contextos de conflito no campo que envolvem tanto questões fundiárias como repressão a crimes transnacionais e de tráfico de drogas, armas e munições. Na Amazônia Legal, às mobilizações de apoio aos órgãos federais responsáveis pela fiscalização ambiental se somam operações especializadas de repressão à criminalidade organizada que envolve crimes ambientais e tráfico de drogas. Nesse contexto, lideranças indígenas, servidores públicos, camponeses, ribeirinhos e defensores dos direitos humanos seguem sendo sistematicamente atacados, valendo lembrar que, se a Força Nacional foi mobilizada no Vale do Javari entre 2020 e 2021, após o assassinato do servidor Maxciel no final de 2019, Bruno Pereira e Dom Phillips também foram assassinados na mesma região em 2022. Estudo sobre a criminalidade ambiental na Amazônia brasileira demonstra como desmatamento ilegal, grilagem de terras, extração ilegal de madeira, mineração ilegal e agropecuária com passivo ambiental estão imbricados em uma econômica ilícita à qual muitos outros crimes, tais como fraude, lavagem de dinheiro, associação ou organização criminosa, posse de armas e munições, tráfico de drogas, crimes violentos, estão associados aos crimes ambientais.[20] No outro extremo do país, as demandas recorrentes de emprego da Força também evidenciam como os conflitos crescem e se agravam, resultando em violências e crimes contra a vida, por exemplo entre plantadores indígenas e não indígenas nas terras indígenas do Rio Grande do Sul.

O crescimento expressivo das intervenções em terras indígenas, tema que superou todos os demais no ano de 2022, denota o agravamento de problemas históricos em razão do desmonte das políticas públicas ao longo do governo Bolsonaro, cuja política indigenista, assim como na ditadura, ofereceu duas opções: a integração forçada ou a extinção[21] em um cenário de invasão de terras, atividade garimpeira e tentativas de conciliação com fazendeiros. Cenário este marcado por um elemento comum: a violência.

---

[20] Instituto Igarapé. O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta. Instituto Igarapé, AE 55, fev./2022. Baseado em dados de operações da Polícia Federal realizadas na região amazônica entre 2016 e 2021, o estudo demonstra a complexidade do problema.
[21] João Filho (2023). Bolsonaro recuperou projeto da ditadura militar contra os Yanomami: mão de obra ou extinção. The Intercept Brasil. Disponível em: https://theintercept.com/2023/01/28/bolsonaro-recuperou-projeto-da-ditadura-militar-contra-os-yanomami-mao-de-obra-ou-extincao/

A gestão federal operou pelo enfraquecimento dos órgãos fiscalizadores, flexibilização da legislação de proteção ambiental, inação frente a crimes ambientais e desassistência às populações indígenas. Nesse ponto, vale notar que, no âmbito federal, a Força Nacional é empregada sob demanda para prestar apoio logístico e, especialmente, garantir a segurança dos agentes de órgãos como Ibama e ICMBio. Ao longo da gestão Bolsonaro, porém, a ingerência em instâncias importantes da burocracia, com militarização da proteção ambiental, reduziu a autonomia dos servidores que têm competência técnica para, com apoio da Força Nacional, operar na fiscalização e repressão dos crimes ambientais, prejudicando a eficácia dessas já insuficientes operações frente à imensidão amazônica. [22]

No cenário urbano, as mobilizações respondem a variadas demandas por ações de manutenção da ordem e garantia da segurança, algumas de caráter emergencial e outras mais rotineiras. No Ceará, por exemplo, a Força atuou quando o estado sofreu ataques violentos coordenados por facções criminosas em vários municípios do estado (2019) e durante a greve das polícias (2020). Em Roraima, as medidas se estenderam até 2022, no contexto da crise migratória venezuelana. Chama atenção ainda o emprego da Força Nacional e da FTIP em presídios, com destaque para os anos 2019 e 2020, no esteio da crise penitenciária deflagrada em 2017.

Com caráter mais planejado no âmbito de uma política pública, a Força foi empregada em cooperação com os cinco estados que participaram do programa Em Frente Brasil. Porém, a despeito dos investimentos nos dois anos iniciais e do interesse dos governos estaduais, não houve avanço expressivo na implementação e ampliação do piloto para além da primeira fase do programa, voltada à repressão qualificada. Diante da descontinuidade do programa, que contou com dez medidas de emprego da Força nos cinco estados, restaram os custos da mobilização nesse extenso período. Nesse panorama, continua pertinente a proposta de avaliar o emprego da Força Nacional e os recursos a ela destinados, tendo em vista não o questionamento das mobilizações frente às emergências, mas como forma de subsidiar o planejamento estratégico da política nacional de segurança.[23]

Na nova gestão federal do governo Lula, em meio à crise de segurança provocada por uma facção criminosa no estado do Rio Grande do Norte, o MJSP, além de enviar a Força Nacional em apoio ao governo estadual, deu início à reformulação de processos para facilitar as transferências do Fundo Nacional aos fundos estaduais (Portaria MJSP 322, de 09/03/2023). Mas é preciso avançar na concertação de esforços para monitorar esses investimentos tendo em vista garantir que sua aplicação produza resultados alinhados aos objetivos da PNSP. Enfim, segue o desafio de avançar na implementação dos instrumentos e capacidades que permitirão efetivar o Susp em cooperação federativa.

Em relação aos investimentos diretos do MJSP, vale lembrar as dificuldades enfrentadas por gestões anteriores para desenvolver um programa nacional de prevenção da violência e redução dos crimes violentos, especialmente os homicídios, a despeito dos vários diagnósticos sobre a grave situação da violência homicida no país e das experiências positivas para seu enfrentamento observadas em alguns estados. Considerando que a ação de Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade contou com 30% dos recursos do Fundo entre 2019 e 2022, segue premente a necessidade de priorizar o tema e direcionar os investimentos a iniciativas efetivamente estruturadas em um programa nacional – o que exige articulação com estados e municípios –, de modo a escapar à fragmentação dos recursos em iniciativas que não têm continuidade ou não ganham escala.

---

[22] Por exemplo, ingerências dentro do Ministério do Meio Ambiente e reestruturação do Conselho Nacional da Amazônia, com expulsão de membros da sociedade civil, e cuja presidência foi assumida pelo então vice-presidente, general Hamilton Mourão.
[23] Instituto Sou da Paz. Fundo Nacional de Segurança Pública: potencialidades, desafios e aprimoramentos necessários. Um estudo sobre o financiamento federal da segurança pública. São Paulo: ISP, 2019. Disponível em: https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/politicas-de-seguranca-publica/financiamento-da-seguranca-publica/#1771-2

Medidas de intervenção da Força Nacional em Terras Indígenas, 2019-2022	Qtde
PARÁ	20
T.I. Apyterewa	10
T.I. Munduruku e T.I. Sai-Cinza	1
T.I. Parakanã	5
T.I. Sarauá	1
T.I. Alto Rio Guamá	1
T.I. Koatinemo e T.I. Cachoeira Seca	2
AMAZONAS	10
T.I. Vale do Javari	4
Indígenas e populações tradicionais de Nova Olinda do Norte e região	2
T.I. Camicuã	3
T.I. Alto Rio Negro	1
RORAIMA	3
T.I. Yanomami	2
T.I. Pirititi	1
RONDÔNIA	2
T.I.s Sagarana, Igarapé Lage, Igarapé Ribeirão, Uru Eu Wau Wau e Rio Negro Ocaia	1
T.I. Kaxarari	1
MATO GROSSO	12
T.I. Enawenê-Nawê	3
T.I. Kawahiva do Rio Pardo	3
T.I. Sararé	3
T.I. Piripkura	1
T.I. Urubu Branco	2
MARANHÃO	3
T.I. Cana Brava Guajajara	3
RIO GRANDE DO SUL	17
T.I. Guarita	2
T.I. Serrinha	5
T.I. Nonoai	6
T.I. Votouro	2
T.I. Cacique Doble e T.I. Passo Grande do Rio Forquilha	2

Fonte: Diário Oficial da União.

FICHA TÉCNICA

Diretora Executiva
Carolina Ricardo

Gerente de Engajamento Cívico
Janaina Baladez

Análise e redação
Cristina Neme, Ingrid Passos e Pedro Luiz

Revisão
Carolina Ricardo

Diagramação
Mayara Gomes

Realização

Instituto SoudaPaz
A paz na prática

Apoio

Instituto Betty e Jacob Lafer