

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 33/2023



Governadora do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Sandra Maria Olimpio Machado - Secretária

Auler Gomes de Sousa - Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Raimundo Avilton Meneses Júnior - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

José Meneleu Neto

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública - Nº 33/2023

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

José Fábio Bezerra Montenegro

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Apoio Técnico DIGEP)

Luiz Nivardo Melo Filho (Assessor Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) - Av.

Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -

Cambeba | Cep: 60 822-325 |

Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521

<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. Formado por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2023

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2022.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma, os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. A AFERIÇÃO DA EFICÁCIA DO SERVIÇO PRESTADO PELA POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES.

(Autor: Vitor Oliveira Pereira e Everton Cabral Maciel),4

2. EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DA SEGUNDA QUADRA DO GOVERNO CAMILO SOBREIRA DE SANTANA (2019 A 2022).

(Autor: José de Lima Freitas Júnior, Notlin de Araújo Almeida e Ricardo Wagner Dantas Silveira), 22

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo visa discutir sobre os limites e as possibilidades de aferição da eficácia do serviço prestado pela Polícia Militar do Ceará. De forma específica, busca-se descrever os objetivos da atuação policial militar para que se atinja a eficácia do serviço policial militar; refletir sobre a mensuração da prevenção de crimes pela presença policial militar; e verificar a relação entre a atuação policial militar e os Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI. A pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva, tendo uma abordagem qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, onde buscou-se na literatura, os conceitos, os dados e os estudos que subsidiam as reflexões sobre a temática. Verificou-se que os indicadores criminais são utilizados por órgãos de segurança pública de vários estados brasileiros, mas não se apresentam adequados para serem utilizados como indicadores de desempenho da polícia militar. Por sua vez, os indicadores operacionais dizem respeito às ações de repressão imediata, não podendo serem analisadas isoladamente. Constatou-se que não há relação direta entre o aumento do efetivo da PMCE e o aumento ou redução do CVLI, tendo este índice criminal relação com outras questões, inclusive com os conflitos entre as organizações criminosas atuantes no Estado. Portanto, propõe-se indicadores de desempenho que foquem nas características preventivas e ostensivas da polícia militar.

O segundo artigo tem como objeto de estudo a evolução do desempenho financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Estado do Ceará, consubstanciado pela análise das finanças que foram operacionalizadas no âmbito da segunda quadra de governo, do então Governador de Estado – o senhor Camilo Sobreira de Santana (2019 a 2022). Este trabalho destaca o problema da ausência de dados consolidados a respeito do objeto de estudo, junto aos canais oficiais de informação quanto a prestação de serviços governamentais, em desprestígio aos postulados da transparência pública e do controle social. O estudo enfatiza, como justificativa, a necessidade de se investigar toda a movimentação financeira processada ao longo do período em alusão, sendo o seu objetivo demonstrar a evolução do desempenho financeiro alcançado pelo Fundo Especial de Gestão. Este ensaio restou produzido mediante pesquisa quantitativa e qualitativa, com incidência exploratória, descritiva e explicativa, com a adoção de procedimentos técnicos de pesquisas bibliográfica e documental. O artigo cinge-se em dissecar o tema a partir da abordagem desencadeada em dois aspectos importantes, inerentes a compreensão da matéria: coleta e elaboração de dados, e análise e interpretação de dados. Em termos conclusivos, superada a coleta e elaboração de dados, bem como, a análise e interpretação destes mesmos dados, tem-se, ao final, uma compreensão holística quanto a dinâmica financeira do Fundo, ao longo do período destacado.

1. A AFERIÇÃO DA EFICÁCIA DO SERVIÇO PRESTADO PELA POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES

Autores: *Vitor Oliveira Pereira¹ e Everton Cabral Maciel²*

1.1 Introdução

A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS), coordena o Sistema de Segurança Pública no Ceará, tendo como órgãos vinculados: a Polícia Militar do Ceará (PMCE), a Superintendência da Polícia Civil (PCCE), o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE), a Perícia Forense do Estado do Ceará (Pefoce), a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (Aesp/CE), e a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará (Supesp).

A PMCE é um órgão da Administração Pública Estadual, subordinado ao Governador do Estado e vinculado, operacionalmente, à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, tendo por missão constitucional o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública no Ceará. Criada em maio de 1835 pelo presidente da Província do Ceará, José Martiniano de Alencar, recebeu o primeiro nome de Força Pública do Ceará. Atualmente, o efetivo de policiais militares do Ceará, na ativa, é de pouco mais de 22 mil policiais. A direção superior da instituição é desempenhada pelo Comandante-Geral, tendo como integrantes da gerência superior o Subcomandante-Geral e o Diretor de Planejamento e Gestão Interna.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, §5º, Art. 144, “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (BRASIL, 1988)³. Nesse cenário, surge a necessidade de identificar parâmetros para avaliar a eficácia do serviço prestado pela Polícia Militar do Ceará, a fim de que sejam alcançados os objetivos previstos na constituição.

Diante da alta demanda de policiamento ostensivo nos diferentes territórios do Ceará, a PMCE atua por meio de modalidades de policiamento. O policiamento ostensivo geral é o carro-chefe da instituição, estando presente nos 184 municípios, sendo que seu fortalecimento é um dos focos do Comando Geral. O Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) é o batalhão responsável pela prevenção criminal qualificada através de diversos serviços que buscam

¹ Capitão da Polícia Militar do Ceará e especialista em Gestão de Segurança Pública pela Academia Estadual da Segurança Pública do Ceará (AESP/CE).

² Professor da pós-graduação na AESP/CE, analista de gestão pública na Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag) e mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

um policiamento de proximidade com a comunidade, estando em fase de expansão para ampliar seu raio de atuação.

Desde 2015, o Governo do Estado do Ceará realiza a expansão do Comando de Policiamento de Rondas de Ações Intensivas e Ostensivas (CPRaio) para diversos municípios cearenses, que é a modalidade de policiamento com motocicletas, a qual se caracteriza pela mobilidade e flexibilidade no patrulhamento. Concomitante, a PMCE dispõe de várias outras modalidades de policiamento, que com suas respectivas expertises, são empregadas com foco na redução da criminalidade: Comando de Policiamento de Choque (CPCHOQUE), Regimento de Polícia Montada (RPMONT), Batalhão de Polícia do Meio Ambiente (BPMA), Batalhão de Policiamento Turístico (BPTUR), Batalhão de Polícia de Trânsito Urbano e Rodoviário Estadual (BPRE).

Atualmente, um dos objetivos principais do Sistema de Segurança Pública do Ceará é a redução dos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP. Proposta em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), a categoria de crimes denominada CVLI, engloba os crimes de homicídio doloso, incluindo feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte. Já a categoria CVP é a soma de todos os crimes classificados como roubo, exceto o roubo seguido de morte. Nesta perspectiva, enquanto órgão integrante do Sistema de Segurança Pública do Ceará, entre as métricas adotadas para avaliar a eficácia do serviço da PMCE, está a verificação da redução dos índices de CVLI e CVP.

De acordo com os dados divulgados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS), houve uma redução de 28,4% nos índices de CVLI no município de Fortaleza, quando comparado o primeiro semestre de 2023 ao mesmo período do ano anterior. No Ceará, houve uma redução de 7% nos índices de CVLI, quando comparado o primeiro semestre de 2023 ao mesmo período de 2022. Mesmo com a redução, os números de CVLI ainda são altos: 323 casos em Fortaleza no primeiro semestre de 2023, e 1.377 casos no Ceará no mesmo período. Vale salientar que existem períodos em que o CVLI aumenta, quando comparado ao ano anterior, e observa-se que esse fenômeno não necessariamente tem relação direta e exclusiva com a atuação da Polícia Militar nos territórios onde esses índices aumentaram, tendo em vista que o serviço policial militar continua sendo realizado.

Para tanto, a PMCE tem envidado muitos esforços, colocando um grande número de composições policiais militares nos locais onde existe maior concentração de CVLI. Em

contrapartida, diminui-se a presença policial militar em outros locais, que por vezes há grande concentração de CVP, bem como em locais onde há menor incidência de crimes, podendo ocasionar assim sensação de insegurança na população local. Observar-se ainda, que mesmo com um grande número de composições policiais militares atuando nos territórios com maior concentração de CVLI, esses crimes podem continuar ocorrendo. Deste modo, sendo a aferição da eficácia do serviço policial militar realizada por meio dos índices de CVLI dos territórios, fortalece a ideia de que nos locais que apresentam um alto índice de CVLI, a polícia militar estaria atuando mal ou de forma ineficaz.

Nesse prisma, é imprescindível discutir sobre os parâmetros para avaliar o serviço policial militar baseado nos objetivos constitucionais, priorizando a ostensividade, o caráter preventivo da atuação e a distribuição adequada dos recursos. Faz-se também necessário refletir sobre o grau de contribuição da atuação da Polícia Militar nos índices de CVLI, assim como dos demais órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública e os que implementam políticas públicas que contribuem com a prevenção e a redução da violência.

Para tanto, partindo da perspectiva da Polícia Militar do Ceará, o presente estudo traz reflexões sobre os desafios da gestão pública em relação às aferições dos impactos das políticas públicas na violência e no crime. Por sua vez, tenta-se retirar o peso que recai sobre os profissionais da segurança pública, da responsabilidade exclusiva sobre a prevenção e a redução da violência e da criminalidade, além de apontar caminhos para a identificação de formas adequadas de medição da eficácia do serviço prestado pelos policiais militares.

1.2 Indicadores criminais como referência para a aferição do desempenho da polícia militar

O crime é um fenômeno bastante complexo, sendo que o crime violento, e a violência em si, têm causas multifatoriais, cujo crescimento tem relação com aspectos sociais, culturais, institucionais e com o ambiente físico. O cometimento de um crime está relacionado com a presença de três elementos, denominados por criminologistas de triângulo do crime: um infrator, um alvo vulnerável e um ambiente com condições favoráveis para que o crime ocorra (LIMA NETO; VIEIRA, 2014)⁴. Avançando nessa perspectiva, Lucena (2018)⁵, aponta o quadrilátero do crime, ou seja, “vítima/ criminoso/ vontade/ objeto, em momentos e espaços iguais, que interajam entre si,

⁴ LIMA NETO, Joaquim Soares de; VIEIRA, Thiago Augusto. A estratégia de prevenção do crime através do desenho urbano. Revista Ordem Pública, v. 7, n. 1, p. 55-77, 2014. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/67/66>>.

⁵ Lucena, Eduardo Apolo Duarte de. O quadrilátero do crime intencional: proposta de novo paradigma da segurança pública para entendimento do crime e seu combate específico. Monografia. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: ESG, 2018. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/876/1/EDUARDO%20APOLO%20-%20VF.pdf>

finalizando no ato delituoso". Por sua vez, Nóbrega Júnior (2014)⁶ aponta que em um contexto nacional, as causas podem não ser as mesmas de determinado contexto regional, estadual ou municipal, o que contribui para a complexidade na atuação da gestão pública.

Neste contexto, faz-se necessário que os dados sobre violência e criminalidade sejam acompanhados e analisados considerando os múltiplos determinantes. Para tanto, o Estado do Ceará conta com o programa “Em defesa da vida”, implementado desde 2014, com uma rotina sistemática de acompanhamento dos indicadores estratégicos estabelecidos, por meio da realização de reuniões mensais do secretário de Segurança Pública e Defesa Social junto às forças que compõem o sistema de segurança pública. O programa prevê a elaboração de Planos de Ação Integrada a partir da análise do desempenho dos indicadores, estabelecendo estratégias conjuntas de policiamento orientado ao problema e individualizada para cada uma das Regiões Integradas de Segurança Pública do Estado. Os principais indicadores observados são: Crimes violentos letais intencionais (CVLI), Crimes violentos contra o patrimônio (CVP), Solução de crimes e prisões relacionadas com CVLI e com CVP.

O Instituto Sou da Paz, organização não governamental, publicou em 2023 o 2º Balanço das políticas de gestão para resultados na segurança pública⁷. O estudo elenca as estratégias institucionais orientadas por resultados como instrumento para redução dos índices de violência e para aprimoramento da gestão do trabalho policial no Ceará e outros nove Estados brasileiros: Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal. Foi realizado um questionário estruturado a partir das características comuns das políticas, respondido pelos representantes dos Estados participantes e detalhado com informações diretas a partir das reuniões individuais realizadas com os responsáveis pela gestão da política de segurança pública descrita.

No referido estudo, verifica-se que o Estado de Alagoas conta atualmente com a metodologia “Mesa de Situação”, implementada desde 2015, onde são realizadas reuniões semanais coordenadas pela Secretaria de Segurança Pública de Alagoas, que objetivam a articulação territorial regional e mobilizam os comandos das forças de segurança pública das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), que incluem a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Polícia

⁶ NÓBREGA JÚNIOR, José Maria. Os Homicídios no Nordeste Brasileiro. O Panorama dos Homicídios no Brasil, v. 6, p. 31-71, 2011. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2011_Dirk_Seguranca-Justica-e-Cidadania_Homicidios-Dolosos-Rio-de-Janeiro.pdf#page=33>.

⁷ SOU DA PAZ. 2º Balanço das políticas de gestão para resultados na segurança pública. Instituto Sou da Paz, 2023. Disponível em: <https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2023/04/Balanco-das-Politiclas-de-Gestao-para-Resultado-na-Seguranca.pdf>

Científica e Grupamento Aéreo. As reuniões têm como objetivo o acompanhamento permanente dos indicadores criminais, bem como a elaboração conjunta de estratégias de enfrentamento à criminalidade e ações preventivas em todo o estado. Nessa metodologia é realizado o acompanhamento permanente das taxas gerais de violência, tendo atenção especial aos seguintes indicadores criminais: Mortes violentas intencionais (MVI), Crimes violentos contra o patrimônio - roubo de rua (CVP - RR), Crimes violentos contra o patrimônio - roubo de veículos (CVP - RV).

No Distrito Federal o programa de gestão para resultados implementado desde dezembro de 2019, é o “DF+Seguro”. As metas do programa são definidas a partir da seleção de indicadores que estão impactando na criminalidade local, com destaque para os Crimes contra o patrimônio (CCP) e os Crimes violentos letais intencionais (CVLI). Os dados são agrupados em um modelo de série temporal que analisa o padrão e tendência dos últimos 10 anos, de onde é feita uma análise preditiva e, a partir dessa, são definidas as metas para cada eixo de criminalidade (CCP e CVLI) e aplicadas para os quatro anos seguintes. O Plano de Segurança Pública do DF é composto por 10 dimensões, com indicadores para cada uma destas. Para a dimensão denominada “Prevenção, Segurança Pública e Cidadania” têm-se os seguintes indicadores: Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), Crimes contra o Patrimônio (CCP), outros crimes (tentativa de homicídio, tentativa de latrocínio, estupro e furto a transeunte).

No Espírito Santo, o “Estado Presente em Defesa da Vida” é o programa de gestão para resultados implementado desde maio de 2011. São realizadas reuniões de avaliação de indicadores com periodicidade mensal, desde o nível operacional, passando pelo nível tático, até chegar em nível estratégico, com reunião de periodicidade também mensal, presidida pelo governador do estado, onde participam as estruturas de segurança, secretarias de estado e também o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de segurança federal que atuam no estado, além de algumas reuniões com a presença de convidados, como o Instituto Sou da Paz. Os indicadores utilizados são: Crimes Letais Intencionais; número de Vítimas de homicídio; Mulheres vítimas de homicídio; Feminicídios; Inquéritos policiais de homicídios relatados; Armas de fogo apreendidas; e os principais indicadores de crimes contra o patrimônio.

Ainda sobre o Espírito Santo é importante ressaltar que o programa ocorre em dois eixos. No eixo de Proteção Policial, gerenciado pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, o foco é o combate aos crimes contra a vida e aos crimes contra o patrimônio, tendo ainda como prioridade: prisões qualificadas de homicidas e de integrantes de grupos criminosos; apreensão, investigação e repressão ao comércio ilegal de armas de fogo e a reimplantação da Patrulha da Comunidade, bem como a utilização de estratégias de prevenção a crimes contra o patrimônio. Já

no eixo de Proteção Social, gerenciado pela Secretaria de Direitos Humanos, o objetivo é reduzir a vulnerabilidade juvenil à violência, viabilizar a inclusão social, gerar oportunidades de emprego e obtenção de renda, preservando garantias e direitos das pessoas, além de propiciar a transformação do território, através da mediação e mobilização social. Logo, a responsabilidade sobre os resultados da criminalidade não é apenas do Sistema de Segurança Pública, mas de todos os órgãos que implementam políticas públicas que contribuem com a prevenção e a redução da criminalidade.

Em Minas Gerais, a “Metodologia de Integração da Gestão em Segurança Pública” (IGESP) foi implementada entre 2005 e 2016 e retomada em 2020. O programa se fundamenta no compartilhamento de informações e na implementação de ações conjuntas capazes de abarcar a diversidade de fenômenos que compõem o problema da incidência criminal, sinistros e agravos à saúde por causas externas, em uma determinada Região Integrada de Segurança Pública (RISP). As reuniões entre os gestores das diferentes RISPs são quinzenais e contam com a presença do Chefe do Estado-Maior da Polícia Militar, Chefe do Estado-Maior do Corpo de Bombeiros, Chefe Adjunto da Polícia Civil, Diretor-Geral do Depen e todos os subsecretários da Sejusp, além dos comandos e chefias locais e todos os demais profissionais da região integrada convidados, como os atores do Sistema de Justiça. Os indicadores utilizados são: Estupro consumado; Estupro tentado; Estupro de vulnerável consumado; Estupro de Vulnerável tentado; Extorsão consumada; Extorsão tentada; Extorsão mediante sequestro consumada; Homicídio consumado; Homicídio tentado; Roubo consumado; Roubo tentado; Sequestro e cárcere privado consumado; Sequestro e cárcere privado tentado.

No Pará é implementado desde junho de 2022, o Programa de Análise de Resultados da Gestão Estratégica Administrativa e Operacional (PARGEO), que é constituído por três etapas de monitoramento e uma de avaliação que compreendem um ciclo anual. O Plano de Segurança Pública do Pará é composto por 10 dimensões, com indicadores para cada uma destas. Para a dimensão denominada “Prevenção, Segurança Pública e Cidadania” têm-se os seguintes indicadores: Taxa de homicídios; Taxa de lesão corporal seguida de morte; Taxa de latrocínio; Taxa de mortes violentas de mulheres; Taxa de mortes no trânsito; Taxa de roubo; Número de vitimização de profissionais de segurança pública; Mortes por intervenção de agentes.

Na Paraíba, o programa “Paraíba Unida pela Paz” é implementado desde 2011 e conta com reuniões semanais do secretário de Segurança com os comandantes das forças e gestores em níveis de regiões integradas. A gestão do programa prima pela integração e pelo compartilhamento de responsabilidades perante as atribuições constitucionais de seus órgãos operativos. Os indicadores utilizados são: Crimes violentos letais e intencionais (CVLI); Crimes potencialmente letais e

intencionais (CPLI); Crimes violentos patrimoniais (CVP); Subtração ilegal de veículos automotivos (SIVA); Crimes patrimoniais contra instituições Bancárias (CIBAN); Acidentes letais de trânsito (ALT); Apreensões de armas de fogo; Apreensões de entorpecentes; Prisões de interesse estratégico; Elucidações de inquéritos de CVLI (ELIP); Operações de interesse estratégico; Recuperação de veículos subtraídos; Socorro de vítimas de CPLI; e Resgate de acidentados no trânsito.

Em Pernambuco o programa implementado desde 2007, é o “Pacto Pela Vida”, que visa a prevenção de homicídios, sem descuidar de um conjunto de crimes que despertam a insegurança na população. O programa consiste em reuniões colegiadas e interinstitucionais nos níveis estratégico, tático e operacional, destinadas ao monitoramento permanente dos indicadores criminais estabelecidos, operando, em suas distintas esferas. Os indicadores utilizados são: Crimes violentos letais intencionais (CVLI), que englobam homicídio, feminicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio, além das excludentes de ilicitude; CVLI contra mulheres; Feminicídios; CVLI de Proximidade; CVLI de Jovens (12 a 29 anos); CVLI nas Unidades Prisionais; CVLI de Jovens (12 a 29 anos), os ocorridos dentro do sistema prisional e dentro do sistema socioeducativo; Egressos do sistema prisional; Crimes violentos ao Patrimônio (CVP), que englobam as ocorrências cuja natureza seja roubo e suas variações (exceto o latrocínio); Extorsão; e Sequestro.

No Rio de Janeiro, desde 2009, é implementado o “Sistema Integrado de Metas” (SIM), que tem como objetivo mobilizar os diferentes atores do sistema de segurança para a construção de estratégias conjuntas que busquem alcançar as metas estabelecidas e os resultados comuns. O programa consiste no arranjo dos processos de produção, distribuição e consumo de informação, orientado à satisfação do ciclo de formulação de políticas públicas e programas sociais. Os indicadores utilizados são: Letalidade violenta (homicídio doloso, morte por intervenção de agente do estado, latrocínio, lesão corporal seguida de morte); Roubos de veículos; Roubos de rua (a transeuntes, em coletivos, de celulares); e Roubo de carga.

No Rio Grande do Sul, implementado desde 2019, o “RS Seguro” é uma estratégia fundamentada no tripé gerencial: integração, inteligência e investimento qualificado, por meio da implementação de planejamento de curto, médio e longo prazos. O programa consiste no monitoramento contínuo e sistemático, sem metas artificiais para o curto prazo, mas com o objetivo de redução constante dos indicadores criminais. A metodologia prevê também um processo de governança que avalia mensalmente a evolução dos indicadores em cada município, ranqueando-os conforme evolução no curto e no médio prazo. São utilizados como indicadores: CVLI; Roubo a pedestres; Roubo de veículos; Furto; Arrombamento de residência; Crimes sexuais contra

vulnerável; Roubo à residência; Roubo a Estabelecimento Comercial e de Ensino; Roubo a Transporte Coletivo e Lotação; Furto de Veículos; Entorpecentes/Tráfico; Abandono Escolar nas Escolas do RS Seguro; Distorção Idade-Série nas Escolas do RS Seguro.

Em São Paulo, desde 2014 é implementado o “Programa de Bonificação por Resultados”, que tem como objetivo tornar o estado de São Paulo mais seguro, reduzindo os indicadores criminais e melhorando a sensação de segurança por meio de maior integração entre as organizações policiais, melhoria dos processos gerenciais, reconhecimento do mérito e esforço policial e incentivo à inovação e à busca pela eficiência. O programa consiste no monitoramento mensal e na convocação de reuniões de análise e planejamento pela Secretaria de Segurança, que ocorrem em três níveis, com as áreas que apresentam maiores desvios (negativos e positivos) em relação às metas. Os indicadores utilizados são: Roubos Outros (número de ocorrências de roubos, sem contabilizar os roubos de veículos, roubos de carga e roubos a banco); Roubos e furtos de veículos; Vítimas de letalidade violenta (número de vítimas de homicídios dolosos e vítimas de latrocínio).

Dos onze Estados que tiveram seus programas descritos no 2º Balanço das políticas de gestão para resultados na segurança pública, todos eles têm entre seu rol de indicadores criminais os crimes violentos letais intencionais e crimes violentos contra o patrimônio.

Dentre os programas dos estados citados, destaca-se o programa do Espírito Santo que ocorre em dois eixos: proteção policial e proteção social, visando a redução dos indicadores de violência letal intencional por meio do fortalecimento e interação do sistema de justiça criminal e da redução da vulnerabilidade juvenil, por meio das ações de fortalecimento de vínculos territoriais, geração de oportunidades e renda, além da ampliação do acesso aos serviços básicos e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social e de violência. Destaca-se também o programa implementado no Rio Grande do Sul, que tem como objetivo a redução da violência através da atuação em quatro eixos: combate ao crime; políticas sociais, preventivas e transversais, qualificação do atendimento ao cidadão e sistema prisional.

Em outro estudo, o artigo intitulado “A eficiência policial e seus indicadores” produzido por Rolim e Pereira (2022)⁸, foi remetido em outubro de 2020, um questionário às Secretarias Estaduais de Segurança dos 26 estados e Distrito Federal contendo cinco questões na tentativa de conhecer os critérios utilizados no Brasil pelos gestores públicos para medir a eficiência das polícias civis e militares dos seus respectivos estados. Das 27 secretarias, 22 responderam. Através da análise

⁸ ROLIM, Marcos; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 16, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>>.

das respostas, verificou-se na amostra que as polícias utilizam indicadores criminais para medir sua eficiência e todas elas o fazem apenas com base em ocorrências registradas, com exceção da Brigada Militar do RS que informou que as taxas criminais não são utilizadas como indicadores de eficiência. O estudo constatou ainda, que as polícias brasileiras consideram como indicadores de eficiência, além das ocorrências criminais, o quantitativo de procedimentos policiais realizados, com ênfase para o número de presos e a quantidade de drogas apreendidas.

Deste modo, percebe-se que parte dos estados brasileiros prioriza o acompanhamento dos indicadores de resultados relacionados à criminalidade, mas sem conseguir mensurar o percentual de contribuição de cada órgão que compõem o Sistema de Segurança Pública e a contribuição dos outros sistemas, a exemplo do Sistema de Justiça e do Sistema de Proteção Social.

1.3 Polícia Militar do Ceará: avaliação de eficácia na prevenção e redução violência e da criminalidade

A eficácia é observada a partir da relação entre o que foi planejado por determinada organização e os resultados que foram alcançados por ela, devendo ser dada a devida importância ao trabalho desenvolvido para atingir os referidos resultados (OLIVEIRA, 2016)⁹. Por sua vez, de acordo com Rolim e Pereira (2022, p 318)¹⁰, “uma prática eficaz, entretanto, pode não ser eficiente se sua relação custo/benefício não for adequada”.

O processo de avaliação da eficácia envolve a sistematização de informações administrativas das unidades operacionais e a coleta de informações da população a qual recebeu o serviço policial. Logo, ao aferir a eficácia de uma instituição de segurança pública, verifica-se se a implementação de uma política ou programa atingiu as metas estabelecidas ou cumpriu os objetivos propostos inicialmente.

O objetivo de uma instituição de segurança pública é prover segurança e qualidade de vida à população, atuando de forma a reduzir a incidência de crimes, acidentes de trânsito e atos de desordem (DURANTE; BORGES, 2011)¹¹. Por sua vez, a Polícia Militar do Ceará deve atuar como

⁹ OLIVEIRA, Margarida Isabel Simões de. A Medição da atividade operacional na Polícia de Segurança Pública. 2016. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/34810>>.

¹⁰ ROLIM, Marcos; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 16, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>>.

¹¹ DURANTE, Marcelo; BORGES, Dorian. Avaliação e desempenho em segurança pública. Segurança, Justiça e Cidadania. Ministério da Justiça, ano, v. 3, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/avaliacao_desmpenho_seguranca_publica.pdf>.

polícia ostensiva e buscar a preservação da ordem pública, conforme o parágrafo 5º, do Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988)¹².

Segundo Pimenta (2019, p. 36)¹³, “a polícia ostensiva atua como verdadeiro mecanismo de prevenção de delitos, seja através da tomada de ações ostensivas, como a realização de bloqueios e inspeções, como através de sua presença física, como a realização de rondas, exemplificativamente”. Portanto, a atividade de polícia ostensiva pressupõe a adoção de medidas de caráter preventivo, ou seja, a polícia ostensiva através da sua atuação visa prevenir a incidência de crimes.

No que tange a preservação da ordem pública, com o advento da Constituição de 1988, houve uma ampliação da competência das polícias militares, que já atuavam na fase de prevenção, em situação de normalidade, passando a atuar também na restauração da ordem pública, em ações de anormalidade e quebra da ordem, por meio de ações repressivas imediatas. Segundo Marcineiro et. al. (2022, p. 87)¹⁴,

Pode-se afirmar que a atribuição de preservação da ordem pública, por intermédio da polícia ostensiva, é garantida tanto na fase de prevenção, como na fase da restauração imediata, assim a primeira situação atua com base nos princípios e nas normas do direito administrativo, como polícia preventiva, enquanto a segunda atua com fundamento no direito penal, sob um viés mais repressivo.

A Constituição do Estado do Ceará de 1989 (CEARÁ, 2016)¹⁵ ratifica as previsões da Carta Magna de 1988, atribuindo à Polícia Militar do Ceará a atividade de preservação da ordem pública e a atividade de polícia ostensiva e preventiva.

Art. 187. A Polícia Militar do Ceará é instituição permanente, orientada com base nos princípios da legalidade, da probidade administrativa, da hierarquia e da disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, tendo por missão fundamental exercer a polícia ostensiva, preservar a ordem pública e garantir os poderes constituídos no regular desempenho de suas competências, cumprindo as requisições emanadas de qualquer destes. [...]

Art. 188. Incumbe à Polícia Militar a atividade da preservação da ordem pública em todas as suas modalidades e proteção individual, com desempenhos ostensivos para inibir os atos atentatórios a pessoas e bens.

Para tanto, a PMCE está presente em todo o território do Estado do Ceará através das suas diversas unidades e subunidades operacionais visando à proteção e defesa social, à manutenção da Lei e da ordem, e à prevenção e repressão imediata da criminalidade.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

¹³ PIMENTA, João Carlos Santos et al. Polícia ostensiva e violação de direitos humanos. 2019. Disponível em: <<http://65.108.49.104/bitstream/123456789/138/1/TCC%20-JO%c3%83O%20CARLOS.docx-compactado.pdf>>.

¹⁴ MARCINEIRO, Nazareno et al. Análise criminal como estratégia de polícia ostensiva. 2022. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8567/1/Rev.%20Susp_N2_P80_97.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

¹⁵ CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 86 de 16 de fevereiro de 2016. Fortaleza: INESP, 2016.

Nesta perspectiva, ao se falar sobre aferição de desempenho, sabe-se que as organizações de forma geral, medem seu desempenho sobre parâmetros que elas controlam, sobre aquilo que elas têm domínio das variáveis, ou seja, o serviço ofertado. Quando se fala em delito, não se tem o controle deste unicamente pela atividade de polícia ostensiva, vindo a depender de outras variáveis que não se limitam à atuação da gestão pública.

Logo, avaliar o desempenho da atuação policial militar baseado apenas em índices criminais parece inadequado, pois a criminalidade sofre impactos de diversos fatores, sejam sociais, culturais, econômicos e históricos. Além de que as taxas de crimes não refletem exclusivamente a realidade do trabalho da Polícia Militar, em virtude da limitação da atuação policial, que consegue evitar crimes onde a polícia ostensiva esteja visível, porém onde ela não está presente ou pelo menos não está presente momentaneamente, os crimes podem ocorrer. (OLIVEIRA, 2013)¹⁶.

No Reino Unido, existe um órgão autônomo para avaliar o desempenho das 43 polícias da Inglaterra e do País de Gales, a *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services – HMICFRS* (Inspetoria da Polícia e dos Serviços de Bombeiros e Resgate de Sua Majestade). De acordo com Rolim e Pereira (2022, p. 318)¹⁷:

As avaliações do HMICFRS consideram no quesito eficácia os resultados obtidos pelas polícias em quatro temas: a) prevenção ao crime e combate ao comportamento antissocial; b) proporção de investigações criminais exitosas; c) proteção às pessoas vulneráveis; e d) enfrentamento ao crime organizado grave. Quanto à eficiência policial, são avaliados dois itens: a) o atendimento às demandas atuais / boa utilização dos recursos públicos e b) o planejamento feito pelas polícias.

No Brasil, os índices de CVLI e CVP ainda são prioridade nas avaliações do desempenho da polícia militar, que são analisadas baseadas no crescimento ou redução dos números sem o suporte de avaliações de impactos que possam apontar o que de fato contribuiu para os resultados. Na Bahia, por exemplo, a Secretaria de Segurança Pública, foca sua atuação no CVLI e no CVP, inclusive utilizando a redução destes índices como critério de Prêmio por Desempenho Policial (2013)¹⁸.

¹⁶ OLIVEIRA, Adauto Sena. Avaliação de desempenho na Polícia Militar da Bahia: uma proposta. Dissertação de Mestrado. UFBA, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/16669>>.

¹⁷ ROLIM, Marcos; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 16, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>>.

¹⁸ OLIVEIRA, Adauto Sena. Avaliação de desempenho na Polícia Militar da Bahia: uma proposta. Dissertação de Mestrado. UFBA, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/16669>>.

Por sua vez, a mensuração do trabalho da polícia militar é algo difícil de se realizar, em virtude de que as ações preventivas não têm muita visibilidade, uma vez que visam evitar o cometimento de delitos e promover a paz social. Quando o delito não acontece, é difícil mensurar o resultado da atividade preventiva da polícia militar, pois não se tem meios de quantificar os crimes que foram evitados.

Na tentativa de superar a dificuldade de mensuração da prevenção de crimes através da presença policial militar, o Estado de Goiás criou o indicador denominado “Índice de Policiamento Preventivo da Polícia Militar”, cuja metodologia baseia-se na taxa por 100 mil habitantes sobre quantidade total de ocorrências relacionadas a patrulhamentos, abordagens, pontos de estacionamentos, apreensões de armas e/ou munições, apreensão de drogas, visitas comunitárias e registros de bloqueios, ou seja, ocorrências que foram iniciadas através da atuação preventiva policial militar (ROLIM; PEREIRA, 2022)¹⁹.

A PMCE acompanha e monitora os índices de CVLI e CVP, bem como as nuances desses indicadores, como: horários de maior incidência, locais de maior incidência, *modus operandi*, dentre outros; realizando assim análises criminais com o fito de nortear suas ações e distribuir os seus recursos de acordo com os dados produzidos e com o direcionamento do Comando da Corporação. A SSPDS do Ceará também acompanha outros índices criminais (furto, crimes sexuais, vítimas de ocorrências relacionadas à Lei Maria da Penha), além de índices operacionais (apreensão de armas de fogo e apreensão de entorpecentes).

No início do programa “Ceará em Defesa da Vida”, foi implementado o Sistema de Compensação pelo Cumprimento de Metas por Indicadores Estratégicos no Estado do Ceará, uma bonificação aos profissionais de segurança pública em caso de cumprimento das metas de redução dos índices criminais, de acordo com as metas estabelecidas para as Áreas Integradas de Segurança (AIS), para os territórios (Capital, Região Metropolitana, Interior Sul e Interior Norte), e para o Estado do Ceará. A bonificação prevista na Lei nº 15.558, de 11 de março de 2014²⁰, acontecia por trimestre, após a verificação do cumprimento das metas relacionadas à redução dos índices criminais, a exemplo do CVLI. A compensação pecuniária em referência encontra-se suspensa atualmente.

¹⁹ ROLIM, Marcos; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 16, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>>.

²⁰ CEARÁ. Lei Estadual Nº 15.558, de 11 de março de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Compensação pelo Cumprimento de Metas por Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado. Série 3, ano VI Nº052, p. 7-8. Fortaleza, 18 de março de 2014. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20140318/do20140318p01.pdf>

Silva et al. (2020)²¹ realizaram um estudo sobre o impacto da gestão para resultados, de forma mais específica do Sistema de Compensação pelo Cumprimento de Metas no Estado do Ceará, previsto na Lei nº 15.558/2014. De acordo com o estudo, não foi possível observar consonância entre o resultado observado quanto aos indicadores criminais e o objetivo da bonificação de influenciar na redução do CVLI e de outros índices como o CVP, apreensão de armas de fogo e entorpecentes.

Os indicadores de resultados intermediários, como apreensão de armas de fogo, apreensão de entorpecentes, prisão em flagrante, conseguem se aproximar melhor do desempenho da atuação da PMCE, no que diz respeito à sua atribuição de repressão imediata. Porém, sem a avaliação do que de fato é contribuição da polícia militar e o que é contribuição dos demais órgãos e políticas públicas para os resultados alcançados, os indicadores criminais, a exemplo do CVLI e do CVP, não conseguem traduzir de fato o desempenho da atuação policial militar, sendo necessário a utilização de outros indicadores de desempenho.

Neste contexto desafiador, com o crescente aumento da criminalidade e a cobrança da população por resultados, em especial da Polícia Militar, a gestão pública pode tomar medidas rápidas, sem a certeza de que os objetivos serão alcançados.

O Ceará seguiu a tendência brasileira e ampliou o efetivo de policiais militares na perspectiva de resolver a problemática da violência e da criminalidade. A tabela 1.1 a seguir apresenta a relação entre os números de CVLIs, o efetivo policial militar ativo e o efetivo policial civil ativo, do Estado do Ceará entre os anos de 2011 e 2022:

Tabela 1.1 - Efetivo policial e CVLI nos anos 2011 a 2022

Ano	Efetivo ativo da PMCE	Efetivo ativo da PCCE	CVLI
2011	12.571	2.024	2.762
2012	12.589	1.975	3.734
2013	14.540	2.602	4.395
2014	15.453	2.807	4.439
2015	16.422	2.739	4.019

²¹ SILVA, T. M. da; COSTA, R. F. R. da; JÚNIOR, J. R. C.; ALENCAR, F. A. G. de. . Impacto da Gestão para Resultados nos Indicadores Criminais do Ceará. Revista Ciências Administrativas, v. 26, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rca/article/view/e9867>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

2016	16.841	3.131	3.407
2017	17.157	3.121	5.134
2018	18.462	3.676	4.518
2019	18.848	3.633	2.257
2020	20.677	3.832	4.039
2021	20.563	3.711	3.299
2022	22.252	4.161	2.970

Fontes: Portal Ceará Transparente / Supesp / SSPDS

Analisando a tabela 1.1, não se verifica relação direta entre o aumento do efetivo ativo da PMCE e a redução do CVLI. Em 2013, por exemplo, houve um aumento de 15,4% (1.951 policiais) no efetivo ativo da PMCE comparado a 2012, enquanto o CVLI aumentou em 17,7% (661 casos) comparado a 2012. Em 2019, o aumento do efetivo ativo da PMCE foi de apenas 2% (386 policiais) comparado a 2018, enquanto o CVLI foi reduzido em 50% (2.261 casos) comparado a 2018. Já em 2022, o aumento do efetivo ativo da PMCE foi de 8,2% (1.689 policiais) comparado a 2021, e o CVLI diminuiu em 9,9% (redução de 329 casos) comparado ao ano de 2021. Da mesma forma, não se verifica relação entre o aumento do efetivo ativo da Polícia Civil do Ceará com a redução do CVLI.

Segundo Beato (2008, p. 61)²², “mais policiais ou aumento da população prisional não diminui o número de crimes, embora tenha um efeito importante na diminuição da taxa de medo da população”. Esta observação é reforçada pelo estudo de Nóbrega Júnior (2011)²³, que coletou dados da oscilação do efetivo policial nos estados do Nordeste entre os anos de 2003 e 2006, e concluiu que, em linhas gerais, não foi verificada relação entre o aumento ou diminuição do efetivo policial com o aumento ou redução do CVLI.

Para tanto, considerando que os locais onde a incidência de crimes é crescente e a polícia militar não tem como estar presente em todos os locais ao mesmo tempo, os recursos acabam sendo

²² BEATO, Cláudio. Dilema no controle da criminalidade no Brasil. Preleção, 2008. Disponível em: <https://pm.es.gov.br/Media/PMES/Revista%20Prele%C3%A7%C3%A3o/Revista_Prelecao_Edicao_04.pdf#page=52>.

²³ NÓBREGA JÚNIOR, José Maria. Os Homicídios no Nordeste Brasileiro. O Panorama dos Homicídios no Brasil, v. 6, p. 31-71, 2011. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2011_Dirk_Seguranca-Justica-e-Cidadania_Homicidios-Dolosos-Rio-de-Janeiro.pdf#page=33>.

empregados de acordo com a mancha criminal (DANTAS, 2022)²⁴, ou seja, concentram-se mais recursos nos locais onde a incidência de CVLI é maior. O fato é que mesmo empregando mais recursos nesses locais, percebe-se que continuam ocorrendo novos casos de CVLI.

Nesta perspectiva, acredita-se que a incidência de crimes está relacionada a dinâmicas sociais que dão origem às ações criminosas, demandando como medidas resolutivas políticas públicas para além das possibilidades de aplicação do policiamento. Portanto, a quantidade de crimes ocorridos não deve, de forma exclusiva, ser levada em consideração para medir a eficiência policial, pois pode haver aumento ou redução de crimes, e este fato ocorrer sem relação direta com a intervenção ou falta de atuação da polícia (CANO apud ROLIM e PEREIRA, 2022)²⁵.

Um ponto que deve ser destacado, é a forma como o crime no Estado do Ceará começou a se organizar entre 2014 e 2016, com a adesão de indivíduos adeptos a práticas criminosas às organizações criminosas, popularmente chamadas de facções criminosas. Segundo Paiva (2019)²⁶, em 2014, no Ceará, traficantes começaram a conversar sobre uma possível união vinculada às organizações criminosas Primeiro Comando Capital (PCC), Comando Vermelho (CV) e Família do Norte (FDN). Essa nova visão sobre a organização do crime no Ceará, possibilitou a organização de presidiários de acordo com grupos locais de bairros periféricos sob as lideranças das organizações criminosas em questão. Nesse meio termo, surgiu uma organização criminosa genuinamente cearense, denominada Guardiões do Estado (GDE), para fazer frente às organizações criminosas consideradas estrangeiras.

Segundo Paiva (2019, p. 176)²⁷, “o fim da paz entre as facções iniciou o maior conflito armado vivido no Estado do Ceará, repercutindo em 5.134 crimes violentos, letais e intencionais ocorridos no ano de 2017, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social.” O autor discorre que o controle social dos territórios urbanos pelas organizações criminosas também se tornou efetivo por meio de homicídios, duplos e triplos homicídios, e chacinas. Com isso, a

²⁴ DANTAS, Régis Façanha. Espacialidade da violência no território urbano. *Revista Formação (Online)*, v. 29, n. 54, p. 51-81, 2022. Disponível em: <file:///home/chronos/u-0d9edfae23aa5cf3415a0031c28e103c6768e303/MyFiles/Downloads/8287-Texto%20do%20Artigo-34405-34189-10-20220318.pdf>

²⁵ ROLIM, Marcos; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1445>.

²⁶ PAIVA, Luiz Fábio S. “AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno Crh*, v. 165-184, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/ZdSryHB3Y6Ph48C36pQrflw/?lang=pt>.

²⁷ PAIVA, Luiz Fábio S. “AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno Crh*, v. 165-184, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/ZdSryHB3Y6Ph48C36pQrflw/?lang=pt>.

incidência de chacinas ficou cada vez mais recorrente no Estado do Ceará, onde ocorreu pelo menos, oito chacinas no período de aproximadamente um ano, entre 2017 e 2018, as quais tiveram relação com o conflito de organizações criminosas rivais. Portanto, verifica-se que o aumento ou redução do CVLI no Estado do Ceará, no período compreendido entre 2014 e 2018, está ligado ao relacionamento entre as diferentes organizações criminosas que dispõem de diversos adeptos no território cearense.

Observa-se também, a questão das motivações do crime de feminicídio (CAVELAR et al, 2022)²⁸, o qual ocorre por razões relacionadas ao gênero da vítima e que têm uma dinâmica própria de ocorrência, muitas vezes dentro do ambiente doméstico-familiar, o que dificulta a atuação policial militar a fim de evitar ou reduzir os índices desse crime. Diante deste fato, vale salientar a criação da Patrulha Maria da Penha, vinculada ao Comando de Prevenção e Apoio às comunidades (COPAC) da PMCE, a qual busca prevenir e intervir em casos de violência doméstica, a fim de evitar que esses casos evoluam para casos de feminicídios.

De fato, a atuação policial militar contribui para a prevenção e redução da criminalidade em conjunto com os demais órgãos de Segurança Pública e as outras políticas públicas. Porém, chama a atenção que os homicídios relacionados a conflitos entre organizações criminosas e os feminicídios, apresentam uma dinâmica peculiar, a qual exige da gestão pública uma resposta mais elaborada para além do policiamento ostensivo.

Logo, para além do monitoramento dos indicadores de impactos relacionados à criminalidade, a exemplo do CVLI e do CVP, torna-se indispensável a análise de indicadores de resultados intermediários e de produtividade que contribuem para a mensuração do esforço dos policiais militares para o alcance dos resultados. É imprescindível também que a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará (Supesp) se mobilize para a proposição de indicadores de prevenção da violência e da criminalidade, com foco nos crimes que foram evitados devido à atuação policial.

1.4 Considerações finais

A violência e a criminalidade são fenômenos multifatoriais. Logo, a solução para a prevenção e a redução dos crimes não perpassa apenas a política de segurança pública, mas é necessário também a atuação integrada da gestão governamental com o Sistema de Justiça e a sociedade civil. Para tanto, as políticas públicas de educação, assistência social, juventude, gestão

²⁸ CAVELAR, Camila Maffioletti; SOUZA, Daniel Cerdeira de; BEIRAS, Adriano. Motivações para o crime de feminicídio: Revisão integrativa da literatura. Quaderns de Psicologia. Vol. 24, Nº. 2, 2022.

penitenciária, socio educação, desenvolvimento econômico, trabalho, igualdade racial, entre outras, devem pautar entre suas metas as contribuições com a prevenção e a redução da violência.

Os indicadores criminais são amplamente utilizados pelas Secretarias de Segurança Pública, em especial os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e os Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP). De fato, o acompanhamento e a análise desses índices criminais são necessários para a definição dos resultados estratégicos do governo e servem de subsídios para o planejamento das políticas públicas, em especial para a Política de Segurança Pública. Ocorre que, por vezes, as métricas de impacto relacionadas à criminalidade acabam sendo utilizadas como indicadores de desempenho da atuação da PMCE, Porém, não se deve reduzir a problemática da violência e da criminalidade como uma questão de polícia e, por sua vez, parece inadequado utilizar o CVLI e o CVP para medir o desempenho da polícia militar, sem a conexão com outras métricas.

Nesta perspectiva, embora a SSPDS, por meio da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará (Supesp), seja responsável pela mensuração dos indicadores criminais, as informações sobre a violência e a criminalidade devem ser consideradas não apenas para a definição de ações e para a distribuição de recursos operacionais da polícia militar, mas também para a implementação de todas as políticas públicas que se propõem a contribuir com a problemática.

De fato, não se pode subestimar a função dissuasiva da polícia militar. Logo, a criação de indicadores que possam mensurar a essência da atuação policial militar, no que diz respeito à ostensividade, à prevenção, à preservação da ordem pública, e a distribuição adequada de recursos, contribuirá para o entendimento da população sobre as competências da PMCE e, conseqüentemente para a elevação da sensação de segurança.

Neste contexto, cabe o fortalecimento dos indicadores de resultados intermediários já mensurados pela SSPDS, por meio da Supesp, relacionados à apreensão de armas de fogo, apreensão de entorpecentes, prisão em flagrante, uma vez que conseguem se aproximar melhor do desempenho da atuação da PMCE, no que diz respeito à sua atribuição de repressão imediata. Cabe ainda, a adaptação e incorporação de métricas utilizadas em outros estados, a exemplo do Índice de Policiamento Preventivo da Polícia Militar, utilizado pelo Estado de Goiás.

Por sua vez, considerando o caráter preventivo e ostensivo da PMCE, apresenta-se como proposta, a formulação de indicadores de desempenho que foquem nas características preventivas e ostensivas da polícia militar, a exemplo da medição dos espaços percorridos, dentro da área que estivessem de serviço, visando percorrer o máximo de vias possíveis; a obediência de regras básicas

do patrulhamento ostensivo como por exemplo velocidade compatível com patrulhamento entre 30 km/h e 40km/h; o tempo de resposta entre o acionamento da composição policial militar e a chegada no local da ocorrência; além da satisfação das vítimas acerca do atendimento dos policiais militares nas ocorrências.

Percebe-se que este tema não se esgota em poucas páginas, mas as reflexões aqui iniciadas suscitam da gestão pública, em especial da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará (Supesp), o desenvolvimento de estudos e modelos de avaliação de desempenho específicos para cada órgão do Sistema de Segurança Pública. Essas medidas devem contribuir para que os gestores públicos possam ter mais evidências científicas para melhor subsidiar o planejamento e a avaliação dos resultados da Política de Segurança Pública e da atuação da Polícia Militar.

2. EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DA SEGUNDA QUADRA DO GOVERNO CAMILO SOBREIRA DE SANTANA (2019 A 2022).

Autores: *José de Lima Freitas Júnior*²⁹, *Notlin de Araújo Almeida*³⁰ e *Ricardo Wagner Dantas Silveira*³¹.

2.1. Introdução

É objeto deste artigo tratar acerca do desempenho financeiro alcançado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, ao longo da segunda quadra de governo (2019-2022), do então Governador Camilo Sobreira de Santana (Partido dos Trabalhadores – PT).

O problema enfrentado cinge-se à inexistência de dados consolidados, e, bem assim, publicizados, no âmbito dos canais informativos de prestação de serviços do governo estadual, em prestígio, inclusive, aos primados da publicidade, da transparência pública e do controle social.

Este ensaio se justifica diante da necessidade de se investigar toda a movimentação financeira processada no período em alusão, sendo sua hipótese revelar todos os dados que traduzam a operacionalização das finanças do Fundo, desencadeada no período em comento.

O estudo tem o objetivo de demonstrar a evolução do desempenho financeiro alcançado pela gestão do FECOP, com ênfase, estritamente, na segunda fase governamental destacada, instigado pela necessidade de se investigar a dinâmica das finanças operadas.

Para fins de investigação científica, adotou-se pesquisa mista (quantitativa e qualitativa), desencadeada sob forte incidência exploratória, descritiva e explicativa, com a pretensão prática de

²⁹ Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Vale do Acaraú – UVA. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Federal do Ceará – UFC. MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Analista de Gestão Pública da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará. Instrutor da Escola de Gestão Pública – EGP

³⁰ Graduado em Estatística pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Licenciado em Matemática pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Especialista em Ensino da Matemática pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Especialista em Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá – FIJ. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Analista de Gestão Pública, Orientador da Célula de Controle e Acompanhamento Financeiro – CECAF, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

³¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Gerência Empresarial pela Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, da Universidade de Pernambuco – UPE. Especialista em Administração Financeira pela Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, da Universidade de Pernambuco – UPE. Técnico da Célula de Controle e Acompanhamento Financeiro – CECAF, da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

exaurir todos os fenômenos existentes acerca do tema, e, bem assim, gerar conhecimento agregador, aplicando-lhe, como procedimentos técnicos, pesquisas bibliográfica e documental, para efeito de extrair toda uma compreensão a respeito do objeto em estudo, dotando-lhe de legitimidade e validade científica.

O artigo realiza uma abordagem genuinamente focada em dois importantes aspectos, diga-se de passagem, eleitos como primordiais para a compreensão da matéria, é dizer: coleta e elaboração de dados e análise e interpretação de dados. Vejamos.

2.2 Desempenho Financeiro do FECOP no Período de 2019 a 2022

2.2.1 Nota Introdutória

Preliminarmente, cumpre registrar que, para fins de compreensão a respeito do tema, compete realizar uma imersão em dois pontos fundamentais, os quais, interligados no entorno do objeto em estudo, viabilizam sólido entendimento quanto a matéria, a saber:

- a) primeiro ponto: coleta e elaboração dos dados de desempenho financeiro, e;
- b) segundo ponto: análise e interpretação dos dados de desempenho financeiro.

Senão vejamos.

2.2.2 Sobre a Coleta e Elaboração dos Dados de Desempenho Financeiro

É preciso registrar, inicialmente, que a evolução do desempenho financeiro³² perpassa, necessariamente, por dois importantes e distintos cenários, revelados por variáveis que lhes são próprias, constituídos como séries históricas demonstrativas dos recursos que foram empregados ao longo do período, para efeito de cumprimento da missão institucional,³³ a que se ocupa o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, quais sejam:

³² A função primordial do Estado é assegurar ao homem os meios necessários para que ele possa viver com dignidade. Esta procura de meios para satisfazer as necessidades públicas é denominada atividade financeira do Estado. [...] A atividade financeira do Estado “consiste em obter, gerir e despendir o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas jurídicas de direito público” (BALEEIRO, 1990 *apud* CAMPOS, Djalma de. Direito financeiro e orçamentário. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 24).

³³ Viabilizar, a toda a população do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida (art. 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 – DOE de 27/11/2003).

- a) o Cenário dos ingressos públicos, contando com: orçamento³⁴ e receita³⁵, e;
- b) o Cenário dos gastos públicos, compreendendo: deliberado,³⁶ empenhado³⁷ e pago.³⁸

Os dados, que passaram a compor cada um dos cenários anteriormente apontados, foram efetivamente coletados e elaborados³⁹ por meio de levantamento de informações, devidamente apurados nos Relatórios de Desempenho Físico Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP,^{40 41} concernentes aos exercícios financeiros de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente, resultando, ao final, na consolidação das Tabelas 2.1 e 2.2, conforme adiante se seguem.

³⁴ O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins, adotados pela política econômica ou geral do país. [...] Trata-se de documento em que se localiza a previsão de despesas e receitas para um período determinado (CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. Orçamento Público: planejamento, elaboração e controle. – São Paulo: Saraiva, 2013, p.19).

³⁵ Receita compreende “o complexo de valores recebidos pelo erário, sejam provenientes de rendas patrimoniais, sejam resultantes de rendas tributárias, destinados a fazer frente à despesa pública” (DE PLÁCIDO E SILVA, 1946 *apud* OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. Manual de direito financeiro. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 34).

³⁶ Deliberação *in casu* é um ato de gestão a cargo do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, incumbido de coordenar e estabelecer, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas, a programação a ser financiada com recursos provenientes do FECOP (art. 5º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 – DOE de 27/11/2003), bem como, aprovar os projetos de aplicação dos recursos do FECOP submetidos à sua apreciação (art. 13, inciso III, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 – DOE de 29/09/2009).

³⁷ O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (LIMA, Diana Vaz de. Orçamento, contabilidade e gestão no setor público. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 35).

³⁸ Precede ao pagamento o estágio da liquidação da despesa, diga-se de passagem, consistente na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivos apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. [...] Por sua vez, o estágio de pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominado, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (*ibid.*, p. 36).

³⁹ A coleta de dados é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de efetuar a coleta dos dados previstos. [...] Após a coleta dos dados [...] eles são elaborados e classificados de forma sistemática. Antes da análise e interpretação, os dados devem seguir os seguintes passos: seleção dos dados, codificação, tabulação (LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 180).

⁴⁰ O Relatório de Desempenho Físico Financeiro é instrumento de prestação de contas incumbido ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, no sentido de dar publicidade à alocação e uso dos recursos do fundo, encaminhando-o, semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALECE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, observado o prazo de 60 (sessenta) dias, após o encerramento do semestre, sob as penas da lei (*Vide* art. 6º, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003, bem como, o art. 13, inciso VI, do Decreto Estadual nº 29.910/2009).

⁴¹ Os relatórios estão disponibilizados na página eletrônica oficial do governo – <fecop.seplag.ce.gov.br> (ícone “Gestão”, aba “Desempenho”).

Tabela 2.1: Desempenho Financeiro pelo Cenário dos Ingressos Públicos (2019 – 2022)

Ano	Orçamento	Receita
2019	611.125.350,39	611.632.236,15
2020	636.543.566,72	596.500.067,21
2021	680.042.770,00	577.327.681,03
2022	781.569.761,93	567.588.468,99
Total	2.709.281.449,04	2.353.048.453,38

Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaboração própria.

Tabela 2.2: Desempenho Financeiro pelo Cenário dos Gastos Públicos (2019 – 2022)

Ano	Deliberado	Empenhado	Pago
2019	587.888.642,08	585.856.711,62	555.383.948,69
2020	471.963.358,65	467.594.711,19	412.379.694,68
2021	639.999.143,91	588.244.071,60	565.262.331,82
2022	695.255.272,52	681.614.947,55	616.519.689,74
Total	2.395.106.417,16	2.323.310.441,96	2.149.545.664,93

Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaboração própria.

2.2.3 Da Análise e Interpretação dos Dados de Desempenho Financeiro

Vencida a fase de coleta e elaboração de dados, cumpre doravante realizar uma análise interpretativa^{42 43} incidente sobre o conjunto de elementos que foram consolidados, para efeito de apresentação dos resultados alcançados pela Gestão.

Pelo lado dos ingressos públicos, restou constatado que, no geral, o Fundo Especial de Gestão mobilizou um expressivo orçamento da ordem de R\$2.709.281.449,04 (dois bilhões setecentos e nove milhões duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e quarenta e nove reais e quatro centavos), sendo este quantitativo bem superior ao do período de 2015 a 2018 – primeira quadra de governo, do então Governador Camilo Sobreira de Santana (Partido dos Trabalhadores – PT).

⁴² A análise e interpretação são duas atividades distintas, mas estreitamente relacionadas e, como processo, envolvem, portanto, duas operações. A análise (ou explicação) é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. [...] Interpretação é a atividade intelectual que procura dar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos (LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 182).

⁴³ A análise é uma forma prática de interpretação em que obras são retalhadas, agrupando as ideias com sentidos semelhantes, organizando-as hierarquicamente de modo que o conteúdo seja transmitido e resumido sem fugir da realidade pretendida pelo autor, podendo ser atualizado quando na introdução de informações novas. Embora seja difícil e não tão necessário distinguir a análise da interpretação, em geral a análise caracteriza-se por conclusões baseadas fortemente nos dados levantados enquanto que a interpretação se caracteriza por suposições baseadas mais na percepção do pesquisador do que em evidências concretas. [...] Análise interpretativa caracteriza-se pelo estágio avançado – o leitor tem a capacidade de deduzir pelo raciocínio lógico a obra lida (LEITE, Francisco Tarciso. Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa. – Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2008, págs. 204-207).

Recorde-se que, de 2015 a 2018, o volume orçamentário foi da ordem de R\$2.301.085.260,04 (dois bilhões trezentos e um milhões oitenta e cinco mil duzentos e sessenta reais e quatro centavos), sendo que, de 2019 a 2022, houve um acréscimo de mais R\$408.196.189,00 (quatrocentos e oito milhões cento e noventa e seis mil e cento e oitenta e nove reais), acréscimo este correlato a 15,07% (quinze vírgula zero sete por cento).

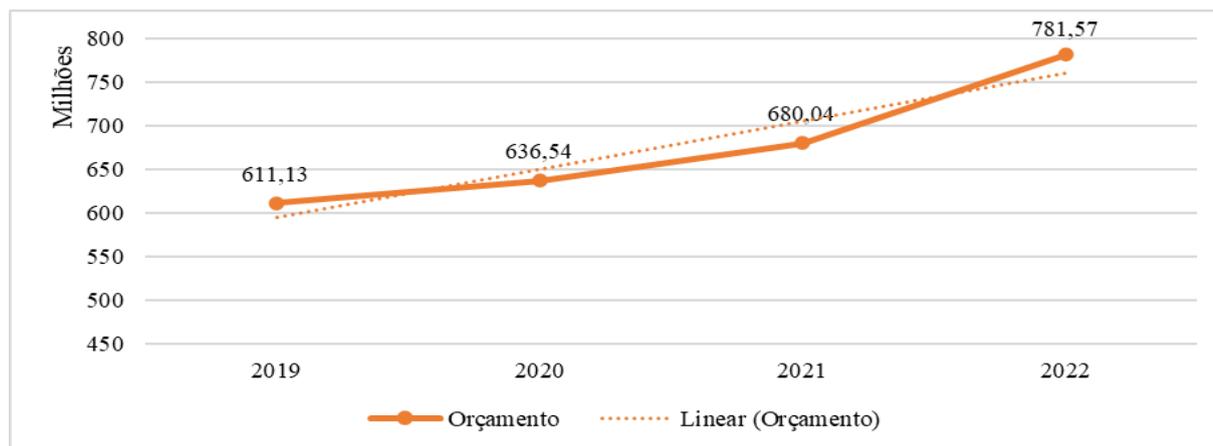
De 2019 a 2020, o orçamento saltou de R\$611.125.350,39 (seiscentos e onze milhões cento e vinte e cinco mil trezentos e cinquenta reais e trinta e nove centavos), para R\$636.543.566,72 (seiscentos e trinta e seis milhões quinhentos e quarenta e três mil quinhentos e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos), constando um aumento orçamentário de R\$25.418.216,33 (vinte e cinco milhões quatrocentos e dezoito mil duzentos e dezesseis reais e trinta e três por cento), numa elevação proporcional de 4,0% (quatro por cento).

Por sua vez, de 2020 para 2021, este orçamento teve uma elevação de R\$636.543.566,72 (seiscentos e trinta e seis milhões quinhentos e quarenta e três mil quinhentos e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos) para R\$680.042.770,00 (seiscentos e oitenta milhões quarenta e dois mil e setecentos e setenta reais), correspondendo a um acréscimo substancial de R\$43.499.203,28 (quarenta e três milhões quatrocentos e noventa e nove mil duzentos e três reais e vinte e oito centavos), num percentual representativo de 6,4% (seis vírgula quatro por cento).

Em seu turno, de 2021 para 2022, registrou-se um outro crescimento, desta feita de R\$680.042.770,00 (seiscentos e oitenta milhões quarenta e dois mil e setecentos e setenta reais) para R\$781.569.761,63 (setecentos e oitenta e um milhões quinhentos e sessenta e nove mil setecentos e sessenta e um reais e sessenta e três centavos), porquanto, com uma expansão significativa de R\$101.526.991,63 (cento e um milhões quinhentos e vinte e seis mil novecentos e noventa e um reais e sessenta e três centavos), equivalendo a uma adição percentual de 13,0% (treze por cento).

Em suma, tem-se que o período em análise se destacou por expressivos volumes orçamentários, constituídos crescentemente, ano a ano, num cenário bem diferente do ocorrido na primeira quadra de governo. Porquanto, firmou-se uma tendência linear de crescimento contínuo.

É o que demonstra o Gráfico 2.1, a seguir apresentado.

Gráfico 2.1: Desempenho Financeiro - Orçamento (2019 – 2022)

Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaboração própria.

Por parelha, considerando ainda o ambiente dos ingressos públicos, desta feita com destaque para a receita, constatou-se que o Fundo Especial de Gestão recebeu uma carga considerável de numerário, equivalente a um montante de R\$2.353.048.453,38 (dois bilhões trezentos e cinquenta e três milhões quarenta e oito mil quatrocentos e cinquenta e três reais e trinta e oito centavos), porquanto, superior em 11,28% (onze vírgula vinte e oito por cento) ao volume da quadra anterior – 2015 a 2018 (R\$2.087.626.811,06), porém, com registros de quedas recorrentes.

De 2019 a 2020, a receita caiu de R\$611.632.236,15 (seiscentos e onze milhões seiscentos e trinta e dois mil duzentos e trinta e seis reais e quinze centavos) para R\$596.500.067,21 (quinhentos e noventa e seis milhões quinhentos mil sessenta e sete reais e vinte e um centavos) – diferença de R\$15.132.168,94 (quinze milhões cento e trinta e dois mil cento e sessenta e oito reais e noventa e quatro centavos), num decréscimo percentual de 2,68% (dois vírgula sessenta e oito por cento).

De 2020 a 2021, a receita diminuiu novamente, de R\$596.500.067,21 (quinhentos e noventa e seis milhões quinhentos mil sessenta e sete reais e vinte e um centavos) para R\$577.327.681,03 (quinhentos e setenta e sete milhões trezentos e vinte e sete mil seiscentos e oitenta e um reais e três centavos) – diferença de R\$19.172.386,18 (dezenove milhões cento e setenta e dois mil trezentos e oitenta e seis reais e dezoito centavos), correspondendo a uma queda percentual de 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento).

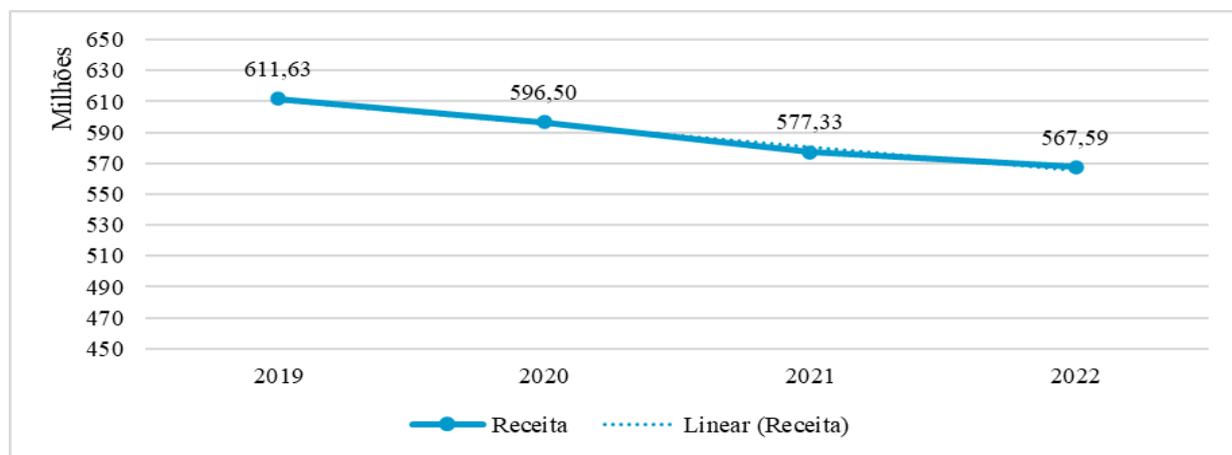
E de 2021 a 2022, a receita recaiu, sendo desta feita de R\$577.327.681,03 (quinhentos e setenta e sete milhões trezentos e vinte e sete mil seiscentos e oitenta e um reais e três centavos) para R\$567.588.468,99 (quinhentos e sessenta e sete milhões quinhentos e oitenta e oito mil quatrocentos e sessenta e oito reais e noventa e nove centavos) – diferença de R\$9.739.212,04 (nove

milhões setecentos e trinta e nove mil duzentos e doze reais e quatro centavos), equivalendo a uma decaída percentual de 1,69% (um vírgula sessenta e nove por cento).

Em síntese, no período em exame, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, alcançou um volume extraordinário em suas receitas, quando comparado ao período de 2015 a 2018. Entretanto, a Gestão sofreu com significativas quedas sequenciais de arrecadação. Todavia, tais quedas não comprometeram os desembolsos necessários à consecução das ações governamentais inerentes à satisfação das demandas sociais. Predominante tendência de declínio linear constante.

Veja o Gráfico 2.2, que adiante se segue.

Gráfico 2.2: Desempenho Financeiro - Receita (2019 – 2022)



Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaboração própria.

Pelo lado dos gastos públicos, cumpre enfatizar que o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, deliberou, no decorrer de todo o período em análise, a realização de investimentos públicos na ordem de R\$2.395.106.417,16 (dois bilhões trezentos e noventa e cinco milhões cento e seis mil quatrocentos e dezessete reais e dezesseis centavos), à luz da margem orçamentária autorizativa de R\$2.709.281.449,04 (dois bilhões setecentos e nove milhões duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e quarenta e nove reais e quatro centavos), seguindo-se momentos distintos de queda e de crescimentos.

Note-se que, comparado à quadra anterior (2015 a 2018), na qual foram investidos R\$2.277.349.016,57 (dois bilhões duzentos e setenta e sete milhões trezentos e quarenta e nove mil dezesseis reais e cinquenta e sete centavos), os investimentos públicos cresceram em exatos R\$117.757.400,59 (cento e dezessete milhões setecentos e cinquenta e sete mil quatrocentos reais e cinquenta e nove centavos), provocando um crescimento percentual de 4,92% (quatro vírgula noventa e dois por cento).

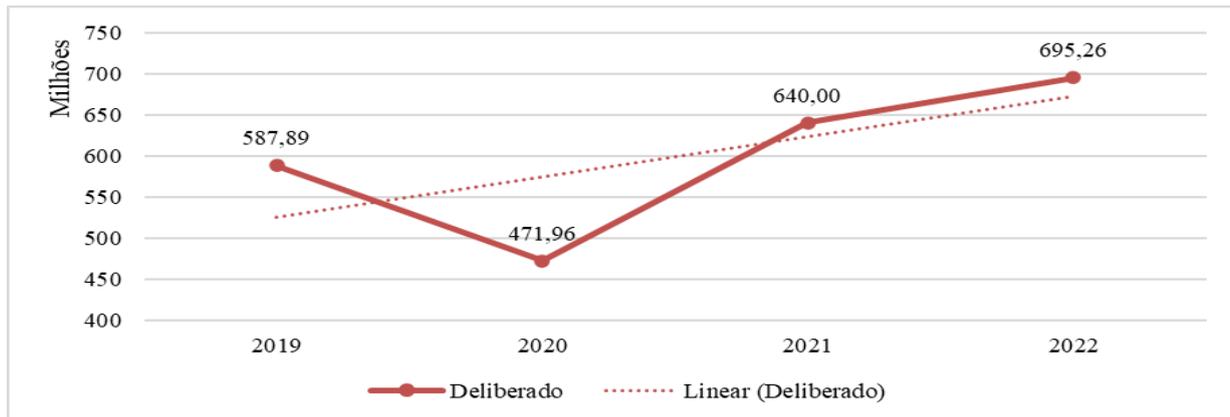
De 2019 a 2020, a deliberação caiu de R\$587.888.642,08 (quinhentos e oitenta e sete milhões oitocentos e oitenta e oito mil seiscentos e quarenta e dois reais e oito centavos) para R\$471.963.358,65 (quatrocentos e setenta e um milhões novecentos e sessenta e três mil trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e cinco centavos), gerando uma diferença de R\$ 115.925.283,43 (cento e quinze milhões novecentos e vinte e cinco mil duzentos e oitenta e três reais e quarenta e três centavos), representando, por sua vez, a uma perda percentual de 19,72% (dezenove vírgula setenta e dois por cento).

De 2020 a 2021, a deliberação saltou de R\$471.963.358,65 (quatrocentos e setenta e um milhões novecentos e sessenta e três mil trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta e cinco centavos) para R\$639.999.143,91 (seiscentos e trinta e nove milhões novecentos e noventa e nove mil cento e quarenta e três reais e noventa e um centavos), resultando num acréscimo de R\$168.035.785,26 (cento e sessenta e oito milhões trinta e cinco mil setecentos e oitenta e cinco reais e vinte e seis centavos), com recuperação percentual de 26,26% (vinte e seis vírgula vinte e seis por cento).

E de 2021 a 2022, a deliberação alcançou um novo patamar de crescimento, quando pulou de R\$639.999.143,91 (seiscentos e trinta e nove milhões novecentos e noventa e nove mil cento e quarenta e três reais e noventa e um centavos) para R\$695.255.272,52 (seiscentos e noventa e cinco milhões duzentos e cinquenta e cinco mil duzentos e setenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), suplantada pela diferença de R\$55.256.128,61 (cinquenta e cinco milhões duzentos e cinquenta e seis mil cento e vinte e oito reais e sessenta e um centavos), constituída em crescimento percentual de 7,95% (sete vírgula noventa e cinco por cento).

Em resumo, se, num primeiro momento, a Gestão enfrentou uma queda considerável de volume deliberado de investimentos públicos, o fato é que, em outros dois momentos, seguidos e distintos, essa mesma Gestão obteve níveis expressivos de recuperação e, bem assim, de robusta elevação. Ambiente com tendência de crescimento linear.

Veja o Gráfico 2.3, que segue adiante.

Gráfico 2.3: Desempenho Financeiro - Deliberado (2019 – 2022)

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Por parelha, ainda a respeito dos gastos públicos, aqui considerando o volume de recursos empenhados, tem-se que foram comprometidos pela Gestão o correspondente a R\$2.323.310.441,96 (dois bilhões trezentos e vinte e três milhões trezentos e dez mil quatrocentos e quarenta e um reais e noventa e seis centavos), diga-se de passagem, bem acima do que fora empenhado no decurso do período de 2015 a 2018, qual seja, R\$2.122.701.311,22 (dois bilhões cento e vinte e dois milhões setecentos e um mil trezentos e onze reais e vinte e dois centavos), num adicional significativo de R\$200.609.130,74 (duzentos milhões seiscentos e nove mil cento e trinta reais e setenta e quatro centavos), equivalente a um crescimento percentual de 8,64% (oito vírgula sessenta e quatro por cento). Seguiram-se momentos diferenciados de queda e de crescimentos.

De 2019 a 2020, o valor empenhado saiu de R\$585.856.711,62 (quinhentos e oitenta e cinco milhões oitocentos e cinquenta e seis mil setecentos e onze reais e sessenta e dois centavos) para R\$467.594.711,19 (quatrocentos e sessenta e sete milhões quinhentos e noventa e quatro mil setecentos e onze reais e dezenove centavos), consolidando uma diferença de R\$118.262.000,43 (cento e dezoito milhões duzentos e sessenta e dois mil reais e quarenta e três centavos), em declínio percentual de 20,19% (vinte vírgula dezenove por cento).

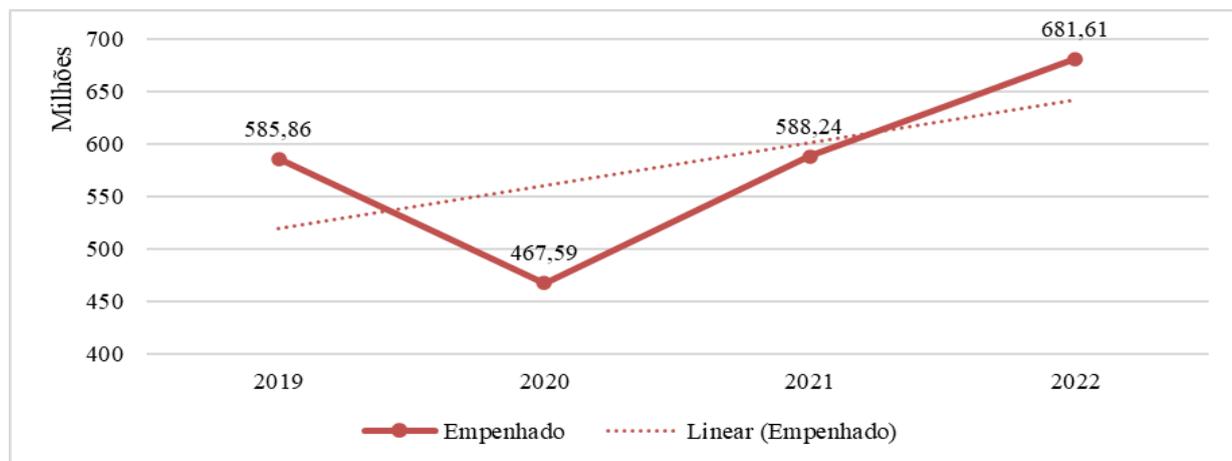
De 2020 a 2021, os recursos empenhados partiram de R\$467.594.711,19 (quatrocentos e sessenta e sete milhões quinhentos e noventa e quatro mil setecentos e onze reais e dezenove centavos) para R\$588.244.071,60 (quinhentos e oitenta e oito milhões duzentos e quarenta e quatro mil setenta e um reais e sessenta centavos), num acréscimo de R\$120.649.360,41 (cento e vinte milhões seiscentos e quarenta e nove mil trezentos e sessenta reais e quarenta e um centavos), equivalendo a uma superação percentual de 20,52% (vinte vírgula cinquenta e dois por cento).

E de 2021 a 2022, a importância empenhada no valor de R\$588.244.071,60 (quinhentos e oitenta e oito milhões duzentos e quarenta e quatro mil setenta e um reais e sessenta centavos) foi

elevada para R\$681.614.947,55 (seiscentos e oitenta e um milhões seiscentos e catorze mil novecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), com um aumento diferencial de R\$93.370.875,95 (noventa e três milhões trezentos e setenta mil oitocentos e setenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), representando 13,7% (treze vírgula sete por cento) de elevação.

Em termos conclusivos, no caso do empenho também decorreu uma queda significativa de recursos relativos aos compromissos assumidos, contudo acompanhada de duas substanciais recuperações, que se sucederam ao declínio inicial. Tendência de crescimento linear. Veja a seguir a representação contida no Gráfico 2.4.

Gráfico 2.4: Desempenho Financeiro - Empenhado (2019 – 2022)



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

Finalmente, tem-se a fase de pagamento, cuja efetivação se deu na ordem de R\$2.149.545.664,93 (dois bilhões cento e quarenta e nove milhões quinhentos e quarenta e cinco mil seiscentos e sessenta e quatro reais e noventa e três centavos), também, bem acima do que foi efetivamente pago no âmbito da primeira quadra de governo (2015 a 2018), qual seja, R\$1.995.227.966,20 (um bilhão novecentos e noventa e cinco milhões duzentos e vinte e sete mil novecentos e sessenta e seis reais e vinte centavos), num acréscimo diferencial de R\$154.317.698,73 (cento e cinquenta e quatro milhões trezentos e dezessete mil seiscentos e noventa e oito reais e setenta e três centavos), representando uma evolução positiva da ordem percentual de 7,18% (sete vírgula dezoito por cento).

De 2019 a 2020, a Gestão enfrentou um declínio de pagamento, quando os valores caíram de R\$555.383.948,69 (quinhentos e cinquenta e cinco milhões trezentos e oitenta e três mil novecentos e quarenta e oito reais e sessenta e nove centavos) para R\$412.379.694,68 (quatrocentos e doze milhões trezentos e setenta e nove mil seiscentos e noventa e quatro reais e sessenta e oito centavos), queda de R\$143.004.254,01 (cento e quarenta e três milhões quatro mil duzentos e

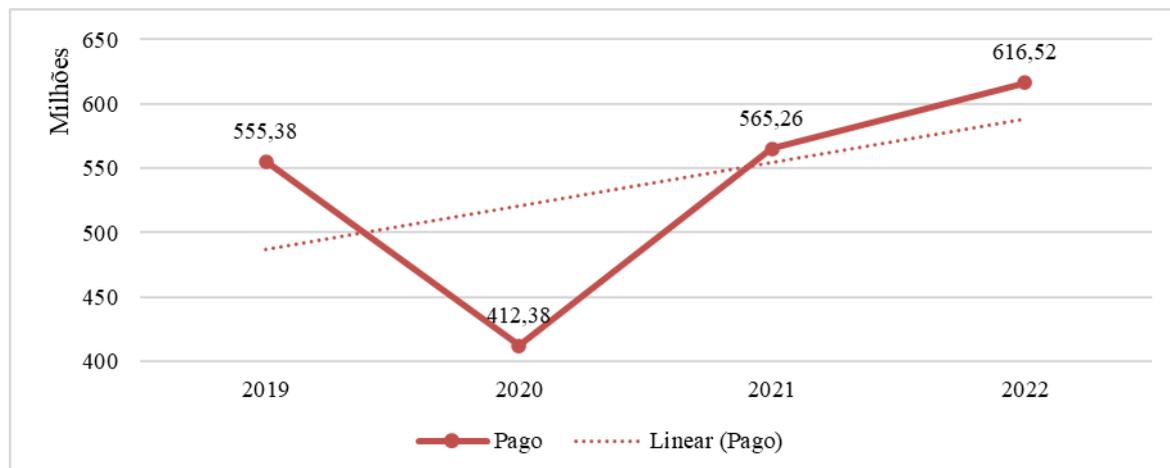
cinquenta e quatro reais e um centavo), proporcional a 25,75% (vinte e cinco vírgula setenta e cinco por cento).

De 2020 a 2021, o pagamento salta de R\$412.379.694,68 (quatrocentos e doze milhões trezentos e setenta e nove mil seiscentos e noventa e quatro reais e sessenta e oito centavos) para R\$565.262.331,82 (quinhentos e sessenta e cinco milhões duzentos e sessenta e dois mil trezentos e trinta e um reais e oitenta e dois centavos), elevação de R\$152.882.637,14 (cento e cinquenta e dois milhões oitocentos e oitenta e dois mil seiscentos e trinta e sete reais e catorze centavos), crescimento este correlato a 27,05% (vinte e sete vírgula zero cinco por cento).

E de 2021 a 2022, em uma nova elevação, o pagamento aumenta de R\$565.262.331,82 (quinhentos e sessenta e cinco milhões duzentos e sessenta e dois mil trezentos e trinta e um reais e oitenta e dois centavos) para R\$616.519.689,74 (seiscentos e dezesseis milhões quinhentos e dezenove mil seiscentos e oitenta e nove reais e setenta e quatro centavos), num novo crescimento de R\$51.257.357,92 (cinquenta e um milhões duzentos e cinquenta e sete mil trezentos e cinquenta e sete reais e noventa e dois centavos), correspondendo a uma elevação percentual de 8,32% (oito vírgula trinta e dois por cento).

Conclusivamente, infere-se que o cenário relativo a pagamento seguiu a mesma tendência ocorrida no cenário concernente ao deliberado, como no cenário referente ao empenhado. É dizer, um primeiro momento de queda, seguido por dois momentos de recuperação e de crescimento. Não diferentemente, aqui também se verifica a tendência linear de crescimento. Segue Gráfico 2.5 representativo.

Gráfico 2.5: Desempenho Financeiro - Pago (2019 – 2022)



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados consultados.

2.3 Conclusão

Destarte, necessário se faz considerar os seguintes pontos:

Primeiro ponto: pelo lado dos ingressos públicos, tanto o cenário do orçamento, como o cenário da receita, alcançou volumes extraordinários de recursos mobilizados pela Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP;

Segundo ponto: enquanto que o desempenho orçamentário, desencadeado ao longo do período, apresentou expressiva tendência de crescimento, o desempenho da receita, por sua vez, revelou significativa tendência de queda;

Terceiro ponto: estes mesmos desempenhos (orçamento crescente e receita decrescente) foram superavitários, se considerados os respectivos desempenhos produzidos no decorrer da quadra de governo anterior (2015 a 2018).

Quarto ponto: pelo lado das despesas públicas, tanto o cenário de deliberação, como o cenário de empenho, quanto o cenário de pagamento, também obtiveram volumes excepcionais de mobilização em recursos;

Quinto ponto: os desempenhos alcançados, respectivamente, por estas três variáveis, revelam cenários significativamente positivos, traduzidos em função da predominante tendência de crescimento;

Sexto ponto: estes mesmos desempenhos, revelados positivamente, ultrapassaram consideravelmente os correspondentes desempenhos efetuados no decorrer da quadra de governo precedente (2015 a 2018).

Sétimo ponto: em síntese, é fato que a segunda quadra de governo (2019 a 2022), do então Governador Camilo Sobreira de Santana (Partido dos Trabalhadores – PT), superou, clara e progressivamente, a primeira quadra de governo (2015 a 2018), deste mesmo governante.



O “O Boletim de Gestão Pública” e outras publicações do IPECE encontram-se disponíveis na internet através do endereço:
www.ipece.ce.gov.br