



CONTROLE SOCIAL E GERENCIAMENTO DE RISCOS: MEIOS DE OTIMIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE RORAIMA.

SOCIAL CONTROL AND RISK MANAGEMENT: MEANS OF THE PUBLIC SECURITY POLICY OPTIMIZATION IN THE STATE OF RORAIMA.

Alessandre Franklin Evangelista Pinagé¹

Emilson Pinheiro Coelho Neto²

Ordilei Rocha Pereira³

Claudio Travassos Delicato⁴

RESUMO: O Estado de Roraima (RR) vem recebendo recursos do governo federal, mediante transferências para o Fundo Penitenciário, a fim de aprimorar sua política de segurança pública, todavia, a mesma vem sendo alvo constante de críticas, devido ao aumento de homicídios, às constantes fugas de presos e aos indícios de desvio de dinheiro público do Fundo Penitenciário. Objetivos: Este artigo tem, portanto, tem como objetivo geral demonstrar como o controle social e o gerenciamento de riscos podem otimizar a política de segurança pública do Estado de Roraima. Buscando alcançar esse objetivo, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: identificar o papel do controle social nas políticas públicas e explicar sobre gerenciamento de riscos. Metodologia: este artigo foi realizado por meio da técnica de pesquisa bibliográfica sobre o tema controle social e gerenciamento de riscos. Também foi realizada pesquisa documental a partir da análise dos dados constantes do Relatório de Avaliação da Execução dos Programas de Governo: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), resultado de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos anos de 2013 a 2016. Com os dados do Relatório da CGU, aplicou-se a metodologia de gerenciamento de riscos, de acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009. Resultados: o controle social e a metodologia de gerenciamento de riscos da ISO 31000, a partir dos dados apresentados no Relatório de Avaliação do PNASP/DEPEN, elaborado pela CGU, poderia ter minimizado a probabilidade de ocorrência da Operação Gárgulas, que apura possíveis desvios de dinheiro público do Fundo Penitenciário. Estágio da Pesquisa: concluída.

Palavras-chave: Segurança Pública. Sistema Prisional. Controle Social. Gerenciamento de Riscos.

ABSTRACT: The State of Roraima (RR) has been receiving funds from the federal government, through transfers to the Penitentiary Fund, in order to improve its public security policy; however, it has been a constant target of criticism due to the increase in homicides, constant jailbreak and evidence of misappropriation of public money from the Penitentiary Fund. Objectives: This article therefore has as general objective to demonstrate how social control and risk management can optimize the public security policy of the State of Roraima. In order to achieve this objective, the following specific objectives were elaborated: to identify the role of social control in public policies and to explain risk management. Methodology: This article was carried out through the bibliographic research technique on the subject of social control and risk management. Documentary research was also carried out based on the analysis of the data contained in the Report on Evaluation of the Execution of Government Programs: National Prison System Support Program (PNASP), as a result of audits conducted by the Comptroller General of the Union (CGU) in the years from 2013 to 2016. With the data of the CGU Report, the methodology of risk management was applied, according to ABNT NBR ISO 31000: 2009. Results: the social control and ISO 31000 risk management methodology applied to the data in the PNASP / DEPEN Evaluation Report by CGU could have minimized the likelihood of occurrence of Operation Gargoyles, which investigate the misappropriation of public money from the Penitentiary Fund. One way to mitigate this risk would be to implement control measures, especially social control. Research Internship: Completed.

Keywords: Public Security. Prison System. Social Control. Risk management.

1 Alessandre Franklin Evangelista Pinagé, Universidade Estadual de Roraima – UERR, alessandre.pinage@cgu.gov.br

2 Emilson Pinheiro Coelho Neto, Universidade Estadual de Roraima – UERR, emilson.neto@cgu.gov.br.

3 Ordilei Rocha Pereira, Universidade Estadual de Roraima – UERR, ordilei.pereira@cgu.gov.br.

4 Claudio Travassos Delicato, Universidade Estadual de Roraima – UERR, claudiotravassosdelicato@bol.com.br.



INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a população carcerária apresentou um aumento considerável, passando de 232.755, em 2000, para aproximadamente 622.202, em 2014, sendo que o número de vagas, neste mesmo período, passou de 135.710 para 371.884 vagas, segundo o Ministério da Justiça (MJ). O que corresponde a um incremento do déficit carcerário de 97.045 vagas em 2000 para 250.318 vagas em 2014.

Por outro lado, também em 2014, de acordo com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a população carcerária brasileira era de 711.463 presos, o que colocava o Brasil na terceira posição mundial de maior população de presos, com um déficit de 354 mil vagas no sistema carcerário.

Seja de acordo com o MJ ou com o CNJ, o problema existe: o déficit carcerário no sistema prisional do Brasil. Tal fato, aliado à precariedade da maioria das instalações prisionais do País, tem levado a um aumento no número de rebeliões, situações de maus tratos e reduzido percentual de regeneração do detento.

Diante desse problema, as transferências de recursos federais destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), chegou ao montante de, aproximadamente, 1,2 bilhão de reais em quatro anos (PPA 2012-2015).

A fim de obterem uma “fatia” desses recursos junto ao DEPEN, os estados deveriam apresentar “propostas”, que seriam analisadas e aprovadas pelo Departamento. Assim, em 2012, foram apresentadas 185 propostas, no valor total de R\$ 1.794.297.361,92, porém apenas 74 foram

aprovadas, resultando no total de R\$ 903.651.305,43 (CGU, 2017).

Desse total, o Estado de Roraima apresentou 5 propostas, que totalizavam, aproximadamente, R\$ 16 milhões, todavia, nenhuma foi aprovada pelo DEPEN, impossibilitando a transferência de desses recursos federais para o Estado. (CGU, 2017).

Em 2016, diante das rebeliões ocorridas, como a da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), em Roraima, na qual 10 presos foram mortos, o governo federal, na tentativa de abrir uma nova frente para mitigação dos problemas enfrentados pelo sistema penitenciário nacional, em especial o do déficit de vagas, publicou, em 19 de dezembro do mesmo ano, a Medida Provisória nº 755, a qual alterou a Lei Complementar nº 79/1994, que instituiu o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), visando facilitar a transferência de recursos financeiros desse Fundo para os fundos dos Estados e do Distrito Federal.

Resultando, assim, no repasse, ainda em dezembro de 2016, de, aproximadamente, R\$1 bilhão aos fundos estaduais, por meio de transferências obrigatórias (do tipo “fundo-a-fundo”), independentemente de convênio ou instrumento congêneres, os quais possuem critérios mais rígidos para recebimento de recursos. (DEPEN, 2016)

Desse montante, Roraima recebeu, em parcela única, aproximadamente, R\$ 44 milhões em dezembro de 2016, a serem investidos na construção de um presídio de segurança máxima e para o reaparelhamento do sistema prisional. (DEPEN, 2016).

Todavia, em Roraima, nem tudo saiu como o planejado. Inicialmente, em 2017, logo após a transferência para o Estado, surgiram indícios de desvios de recursos da ordem R\$ 3,5 milhões, apurados pelos órgãos de controle; Controladoria-Geral da



União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) e Estadual (MPE), bem como a Polícia Federal (PF); o que resultou na Operação Gárgulas, deflagrada em junho de 2018.

Na sequência, também em 2017, houve o bloqueio do restante do dinheiro repassado (aproximadamente R\$ 41 milhões), após decisão judicial da 4ª Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal em Roraima, a fim de assegurar que a verba fosse utilizada na finalidade a qual foi destinada.

Em 2018, o DEPEN realizou um novo repasse ao Estado de Roraima, no valor de, aproximadamente, R\$ 12 milhões, o quais também sofreram bloqueio judicial em fevereiro do mesmo ano.

Vale ressaltar que, até o outubro de 2018, mesmo após os desbloqueios dos recursos, o Estado não conseguiu realizar a construção do presídio.

Diante desse contexto, surge o seguinte questionamento: os eventos ocorridos (os “imprevistos”) na transferência de recursos do DEPEN para o Estado de Roraima poderiam ter sido previstos e evitados?

OBJETIVOS

Dessa forma, este artigo tem como objetivo geral demonstrar como o controle social e o gerenciamento de riscos podem otimizar a política de segurança pública do Estado de Roraima. Buscando alcançar esse objetivo, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar o papel do controle social nas políticas públicas;
- Explanar sobre gerenciamento de riscos.

O papel do controle social nas políticas

públicas

O tema controle social ganhou relevância após o advento da Constituição Federal de 1988 -CF/88, conhecida como “Constituição Cidadã”, a qual previu a participação da população nas políticas públicas¹, especialmente as relativas à saúde, assistência social e educação (artigos 198, 204 e 205, CF/88, respectivamente).

Desse modo, o próprio legislador, ao elaborar as normas constitucionais, reconheceu que o Estado sozinho não era capaz de formular, executar e controlar as políticas públicas com eficiência² e efetividade³, recorrendo, assim, à colaboração da sociedade.

A fim de compreender o significado de controle social, cabe ressaltar, inicialmente, o conceito de controlar. Controlar é o mesmo que examinar, fiscalizar, inspecionar, ter sob o seu domínio, sob a sua vigilância.

Assim, devido à pluralidade de significados, o termo controle é utilizado em diversas ocasiões da vida cotidiana: o controle exercido pelos pais em relação a seus filhos; o controle financeiro dos gastos da família; o controle emocional das pessoas...

Em relação às políticas públicas, o controle pode ser exercido tanto pelo Estado, representado por seus órgãos públicos, o chamado “controle institucional”; como pelas pessoas, por meio do “controle social”.

Dessa forma, o controle social pode ser entendido como a “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. (CGU, 2012, p.16).

1 Políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007, p.4).

2 Eficiência: “relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”. (TCU, 2010, p.12). A eficiência se refere à relação “custo x benefício”. Por exemplo, em uma obra, a Empresa X utilizou tratores para fazer a escavação do terreno, enquanto que a Y utilizou mão-de-obra humana (que é mais cara que a utilização de máquinas) para fazer o mesmo serviço. Assim, X teve menor custo que Y, para produzir o mesmo benefício (serviço de escavação), seguindo o mesmo padrão de qualidade estabelecido no projeto. Logo, pode-se afirmar que a



Logo, a palavra-chave dessa definição de controle social é a: participação. Porém, surge o seguinte questionamento: por qual motivo as pessoas teriam vontade (animus) de participarem da gestão pública?

Da mesma forma que ocorre na vida cotidiana, a melhor razão para que uma pessoa participe de algo (aula, reunião, igreja...) é ela se sentir motivada. O mesmo raciocínio se aplica ao controle social: para que o cidadão se sinta motivado em participar da gestão pública, é necessário que saiba que ele é o verdadeiro dono do dinheiro público, arrecadado pelo governo (eleito pela população), por meio dos tributos (pagos também pelo povo).

Desse modo, a população tem que ser educada com conceitos de cidadania, a fim de que as pessoas possam ter consciência de que elas são as verdadeiras donas do dinheiro público, ao contrário do senso comum que prega que “o dinheiro público não tem dono, não pertence a ninguém”.

Com as pessoas conscientes do seu papel (de dono), resta a elas exigirem que o Estado “tire as políticas públicas do papel”, implantando-as, efetivando os direitos sociais (saúde, educação, segurança pública...).

Todavia, o Estado não está obrigado a efetivar todos os direitos sociais previstos na Constituição, mas, somente, o que o dinheiro arrecadado por meio dos tributos (impostos, taxas...) possibilitar (Princípio da Reserva do Possível⁴).

Dessa forma, com a arrecadação insuficiente, especialmente durante a crise fiscal, pela qual o Brasil vem passando, surge uma “luta”, “jogo de forças”, entre os

diversos atores (stakeholders), para que os seus interesses sejam atendidos pelas políticas públicas.

Nesse jogo de forças, muitas vezes, o interesse de um grupo é incompatível ao de outro, vencendo aquele que tiver maior poder, influência, sobre os responsáveis pela formulação das políticas públicas. Assim, os vencedores terão os benefícios advindos das políticas públicas, enquanto que os perdedores vão ter que aguardar a próxima disputa, a exemplo do que ocorreu na elaboração do Novo Código Florestal⁶.

Desse jeito, se a sociedade não participar da formulação das políticas públicas, a tendência é que prevaleçam os interesses dos demais stakeholders (empresários, banqueiros...).

Geralmente, essa participação ocorre de maneira coletiva, por meio dos Conselhos de Políticas Públicas. Esses Conselhos se caracterizam por possuírem caráter deliberativo, ou seja, com poder decisório (diferente do caráter consultivo); e composição paritária, que corresponde a uma equivalência ao número de representantes da sociedade civil e do Estado.

Por meio dos Conselhos, o Estado é capaz de “ouvir a voz da população” e ter condições de ofertar, realmente, o que ela mais necessita e o mais adequado às suas características territoriais, culturais e sociais. Caso contrário, irá gastar dinheiro em projetos sem efetividade (que não servem para nada) e ineficientes (com custos elevados e/ou poucos benefícios ofertados)

Por exemplo, se o DEPEN fornecer um “projeto-padrão” (similar para todos os estados da federação, sem levar em

Empresa X foi mais eficiente que a Empresa Y.

³ Efetividade: “relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados)”. (TCU, 2010, p.12). Por exemplo, o governo faz uma ponte que não é utilizada, pois as pistas de ligação não foram feitas, portanto, não houve efetividade, já que não foram atingidos os objetivos esperados.

⁴ Princípio da Reserva do Possível corresponde ao “condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos” (SALAZAR, 2009, p. 93).

⁵ As políticas públicas correspondem ao “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações



consideração especificidades locais, como o clima) para a construção de um presídio no Estado de Roraima; provavelmente, o projeto não terá condições de ser executado da mesma forma, com os mesmos materiais utilizados na obra do Estado do Rio Grande do Sul.

Por mais que pareça que esse exemplo não exista na vida real, casos desse tipo ocorrem frequentemente, em diversas políticas públicas.

Além dos Conselhos, o controle social coletivo pode ser também exercido pelas associações, utilizando o mecanismo constitucional do mandado de segurança⁷. Assim, uma associação de produtores rurais, diante de um projeto de hidrelétrica que irá inundar todas as terras de seus associados, inviabilizando sua atividade econômica, podem impetrar um mandado de segurança coletivo, visando proteger os interesses coletivos⁸ da categoria.

Por outro lado, o cidadão, individualmente, pode impetrar uma ação popular⁹. Supondo que um cidadão, diante da obra de construção do presídio de Roraima, que pode causar danos ao meio ambiente ou que esteja com indícios de superfaturamento (preços acima dos valores de mercado, configurando lesão ao patrimônio público), tem a possibilidade de entrar com uma ação popular, visando prevenir ou reparar tais danos.

Além disso, o cidadão pode exercer o controle social, fiscalizando a aplicação do dinheiro público, denunciando possíveis irregularidades, perante as ouvidorias de diversos órgãos, como, por exemplo, a da CGU.

O Gerenciamento de Riscos

Inicialmente, vale ressaltar que existem diversas metodologias de gerenciamento de riscos, com conceitos próprios. Para melhor entendimento do leitor, optou-se pelos conceitos dispostos na norma brasileira (NBR) ISO 31000:2009, elaborada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Então, o que seria risco? A ABNT define como o efeito da incerteza nos objetivos de uma organização, de um processo; sendo esse efeito um desvio em relação ao esperado, podendo ser positivo ou negativo (ISO 31000). Neste artigo, para fins didáticos, considerar-se-á risco apenas como efeito negativo. Dessa forma, não há de se falar em riscos sem antes definir os objetivos relacionados.

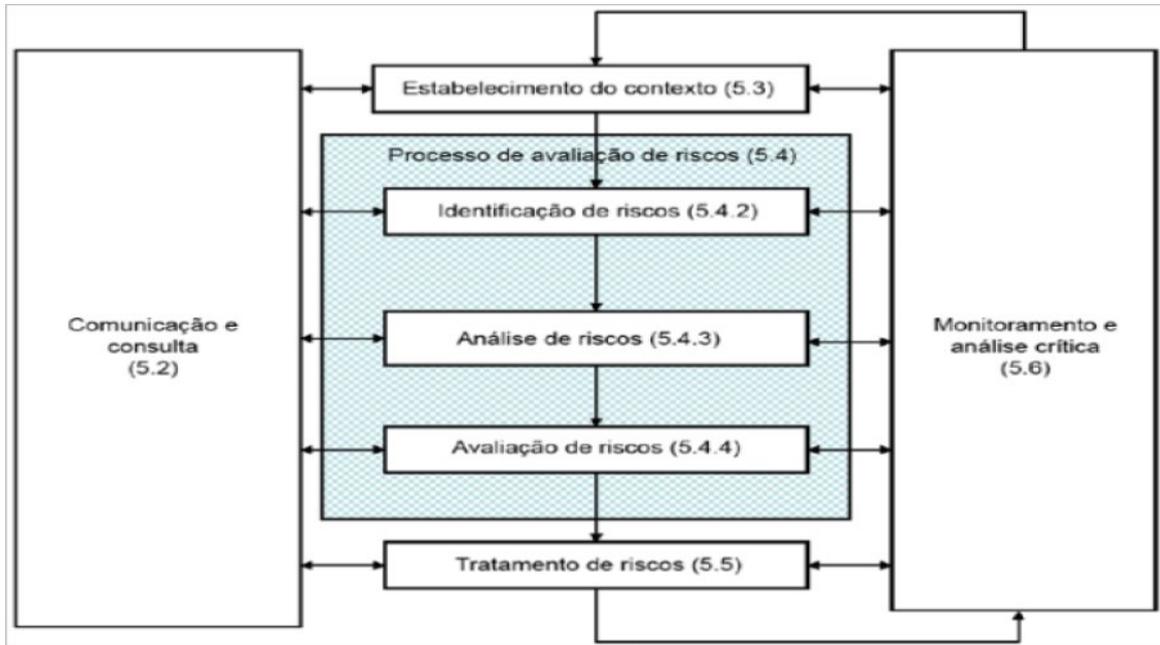
A fim de explicar a estrutura de gerenciamento de riscos da ISO 31000 (Figura 1), escolheu-se o seguinte exemplo:

- Processo: transferência de recursos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) ao Governo do Estado de Roraima;
- Objetivo: reduzir o déficit carcerário do sistema prisional brasileiro

essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2011, p. 18).

6 Durante a elaboração do Novo Código Florestal, em 2012, o interesse da “bancada ruralista”, formada por deputados federais ligados ao setor do agronegócio, prevaleceu sobre os dos ambientalistas, apesar dos questionamentos judiciais perante o Supremo Tribunal Federal – STF.

7 Mandado de segurança: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (artigo 5, inciso LXIX, Constituição Federal de 1988)

**Figura 1: Estrutura Gerenciamento de Riscos**

Fonte: Norma ABNT NBR ISO 31000, 2009.

Estabelecimento do contexto interno

O contexto interno é o ambiente interno no qual a organização busca atingir seus objetivos, pertence à própria organização, podendo influenciar a maneira pela qual a mesma gerenciará os riscos (ISO 31000).

No exemplo dado, o objetivo de reduzir o déficit carcerário depende de diversos fatores internos do DEPEN, como suas normas, diretrizes, estrutura organizacional, políticas, estratégias, servidores...

Estabelecimento do contexto externo

O contexto externo é o ambiente externo no qual a organização busca atingir seus objetivos, incluindo o ambiente cultural, social, político, legal, regulatório, financeiro, tecnológico, econômico, internacional, nacional, regional ou local (ISO 31000).

No exemplo dado, o objetivo de reduzir o déficit carcerário, estabelecido pelo DEPEN,

foi influenciado pela situação caótica do sistema prisional brasileiro.

Identificação de riscos

Nesta etapa, a organização deve identificar as causas/fontes dos riscos e os impactos/ consequências/efeitos, caso eles ocorram. A finalidade desta etapa é gerar uma lista abrangente de riscos baseada em eventos que possam evitar, reduzir, atrasar a realização dos objetivos da organização ou dos seus processos (ISO 31000).

No exemplo em questão, alguns dos riscos que podem ser identificados: o Estado, mesmo recebendo os recursos do DEPEN, não consegue licitar, contratar ou concluir a construção do novo presídio.

Análise de riscos

A análise de riscos envolve a apreciação das causas e as fontes de risco, suas consequências, e a probabilidade de que

8 Interesses coletivos correspondem “não a soma de interesses individuais, mas aquele que pertence ao todo, que é despersonalizado e que se torna, em geral, indisponível, por colocar-se acima dos direitos individuais”. (DI PIETRO, 2005, pag.692).

9 Ação popular: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (artigo 5, inciso LXXIII, CF/88). Na ação popular, a titularidade pertence ao cidadão, o qual age na defesa do interesse público, não do individual. (DI PIETRO, 2005).



essas consequências possam ocorrer (ISO 31000).

No caso em análise, se os riscos identificados (o Estado não consegue licitar, contratar ou concluir a construção do novo presídio) se concretizarem, a consequência será que o objetivo do DEPEN (reduzir o déficit carcerário) não será atingido.

Avaliação de riscos

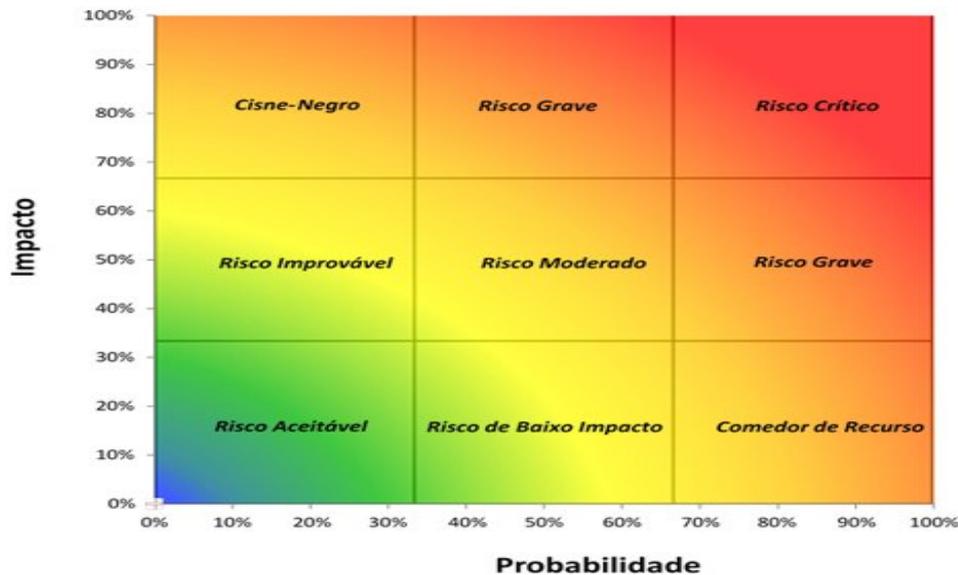
A avaliação de riscos envolve comparar o nível de risco encontrado durante o processo de análise com os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado. Com base nessa comparação, a necessidade do tratamento pode ser considerada (ISO 31000).

Na avaliação de riscos, é recomendável que se trace um gráfico Probabilidade x Impacto (Figura 2):

de uma ou mais opções para modificar os riscos e a implementação dessas opções. As opções de tratamento de riscos podem incluir a ação de aceitar o risco (risco dentro do “apetite” da organização); mitigar o risco (requer medidas de controle para alteração da probabilidade/causa ou do impacto/consequência); compartilhar o risco (por exemplo, por meio da terceirização, seguros...); ou evitar o risco ao se decidir não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco (ISO 31000).

No caso em questão, caso o risco de o Estado não conseguir novas vagas seja considerado “crítico”, terá que ter prioridade no tratamento, a fim de que seja, por exemplo, mitigado (por meio de implantação de controles).

Figura 2: Diagrama Probabilidade x Impacto



Fonte: Avaliação de Riscos, CGU, 2018.

No exemplo em análise, caso o risco de o Estado não conseguir entregar novas vagas tenha um impacto significativo na redução do déficit carcerário, e, se a probabilidade de isso ocorrer for alta, logo, esse risco será classificado como “crítico”.

Tratamento de Riscos

O tratamento de riscos envolve a seleção

Monitoramento e Comunicação

O monitoramento deve ser planejado como parte do processo de gestão de riscos e envolve a checagem ou vigilância regulares. Já a comunicação às partes interessadas, internas e externas, deve acontecer durante todas as fases do processo de gestão de riscos (ISO 31000).



METODOLOGIA

Este artigo foi realizado por meio da técnica de pesquisa bibliográfica sobre o tema controle social e gerenciamento de riscos.

Também foi realizada pesquisa documental a partir da análise dos dados constantes do Relatório de Avaliação da Execução dos Programas de Governo: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), resultado de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos anos de 2013 a 2016.

Com os dados do Relatório da CGU, aplicou-se a metodologia de gerenciamento de riscos, de acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009, no processo de transferências de recursos pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), representando o governo federal, ao Governo do Estado de Roraima,

que possibilitou a identificação, avaliação, análise e tratamento dos riscos existentes no processo, possibilitando a elaboração de sugestões de medidas de controle, inclusive controle social.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, serão compilados parte dos dados constantes do Relatório de Avaliação da Execução dos Programas de Governo: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), 2017, resultado de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos anos de 2013 a 2016; e depois será aplicada a metodologia de gerenciamento de riscos, estabelecida na ISO 31000, relacionando-a com o controle social.

No Relatório, os auditores da CGU elaboraram o Quadro 1, a fim de verificar a proporcionalidade entre percentual de déficit

Quadro 01: Distribuição dos Recursos do PNASP (2012-2015)

UF	Déficit Feminino + Masculino (Cad. Pub)	% Déficit por UF	Total de Recursos Disponíveis para a UF c/ jovens e Adultos	% de Recursos Disponíveis por UF	Total de recursos Utilizados pela UF	% Recursos Utilizados em relação aos Recursos Disponíveis	% Recursos Utilizados por UF
AC	1.290	0,94%	9.491.886,00	0,93%	0,00	0,00%	0,00%
AL	802	0,58%	7.037.511,00	0,69%	17.820.000,00	253,21%	1,53%
AM	2.045	1,49%	12.709.386,00	1,25%	12.709.386,00	100,00%	1,09%
AP	461	0,33%	15.065.022,00	1,48%	0,00	0,00%	0,00%
BA	6.856	4,98%	44.819.431,00	4,40%	49.770.000,00	111,05%	4,27%
CE	788	0,57%	13.575.636,00	1,33%	51.825.820,00	381,76%	4,44%
DF	1.080	0,78%	10.048.761,00	0,99%	89.000.000,00	885,68%	7,63%
ES	730	0,53%	8.501.886,00	0,84%	14.700.000,00	172,90%	1,26%
GO	3.300	2,40%	24.763.159,00	2,43%	37.949.000,00	153,25%	3,25%
MA	1.222	0,89%	7.037.511,00	0,69%	5.470.789,00	77,74%	0,47%
MG	15.655	11,38%	111.324.510,00	10,94%	137.445.448,00	123,46%	11,79%
MS	3.762	2,73%	26.475.034,00	2,60%	40.605.871,00	153,37%	3,48%
MT	6.011	4,37%	48.795.670,00	4,79%	39.382.310,00	80,71%	3,38%
PA	4.740	3,44%	31.078.795,00	3,05%	24.097.500,00	77,54%	2,07%
PB	3.119	2,27%	20.860.648,00	2,05%	17.160.000,00	82,26%	1,47%
PE	9.896	7,19%	71.888.204,00	7,06%	82.620.000,00	114,93%	7,09%
PI	1.698	1,23%	7.037.511,00	0,69%	14.850.000,00	211,01%	1,27%
PR	17.292	12,57%	135.047.647,00	13,27%	104.026.162,00	77,03%	8,92%
RJ	5.580	4,05%	43.000.045,00	4,23%	34.470.000,00	80,16%	2,96%
RN	2.837	2,06%	24.428.773,00	2,40%	14.745.048,00	60,36%	1,26%
RO	1.848	1,34%	14.586.261,00	1,43%	32.274.554,00	221,27%	2,77%
RR	462	0,34%	8.336.886,00	0,82%	0,00	0,00%	0,00%
RS	5.380	3,91%	46.316.284,00	4,55%	45.270.000,00	97,74%	3,88%
SC	1.105	0,80%	24.981.261,00	2,45%	25.740.000,00	103,04%	2,21%
SE	606	0,44%	7.037.511,00	0,69%	14.850.000,00	211,01%	1,27%
SP	38.709	28,13%	236.363.457,00	23,23%	236.363.457,00	100,00%	20,27%
TO	344	0,25%	7.037.511,00	0,69%	22.836.845,00	324,50%	1,96%
Total	137.618	100%	1.017.646.201,00	100%	1.165.982.191,00	115%	100%

Fonte: Relatório de Avaliação PNASP, CGU, 2017.



carcerário e o percentual de recursos destinados a cada Unidade da Federação no âmbito do PNASP, entre os anos de 2012 a 2015.

Diante o exposto, no Quadro 01, fica evidenciado que Roraima, apesar de ter sido reservado R\$ 8.336.886,00 para o Estado pelo DEPEN, não utilizou, efetivamente, quantia alguma (R\$ 0,00) para construção de novas vagas.

No mesmo relatório, a CGU apontou que Roraima apresentou 5 “propostas”, as quais correspondem a instrumentos de solicitação de recursos ao DEPEN; todavia, elas não foram aprovadas pelo Departamento, devido às deficiências técnicas do Estado.

Dessa forma, aplicando a metodologia de gerenciamento de riscos da ISO 31000 ao caso de Roraima, especialmente na identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, elaborou-se o Quadro 2:

Quadro 02: Aplicação da Metodologia de Riscos, ISO 31000

Processo:	Transferência de recursos do <u>PNASP</u> para o Município, por meio do <u>DEPEN</u>
Objetivo:	Reduzir o déficit carcerário
Identificação e Análise de Riscos:	Devido a deficiências técnicas do Estado, as futuras transferências do <u>DEPEN</u> poderão ter destinação diversa da prevista, impossibilitando a redução do déficit carcerário
➤ <i>Causas:</i>	<i>Deficiências técnicas do Estado</i>
➤ <i>Riscos:</i>	<i>As futuras transferências do DEPEN poderão ter destinação diversa da prevista</i>
➤ <i>Impactos:</i>	<i>Impossibilidade de redução do déficit carcerário</i>
Avaliação de Riscos:	Risco “crítico” (devido à alta probabilidade de ocorrência e ao alto impacto caso ocorra)
Tratamento de Riscos:	Mitigar o risco (requer Medidas de Controle)

Fonte: Quadro elaborado pelos autores do artigo, 2018.

Dessa forma, se o DEPEN tivesse aplicado a metodologia de gerenciamento de riscos da ISO 31000, a partir dos dados apresentados no Relatório de Avaliação do PNASP/DEPEN, elaborado pela CGU, o qual apontou o risco, inclusive suas causas e

impactos (Quadro 2), antes de transferir novos recursos para o Estado de Roraima (R\$ 44 milhões em 2016; R\$ 12 milhões em 2018), poderia ter minimizado a probabilidade de ocorrência da Operação Gárgulas, deflagrada em junho de 2018, a qual está apurando possíveis desvios dos recursos repassados (R\$ 3,5 milhões).

Uma das formas de mitigar esse risco seria a implantação de medidas de controle para alterar suas causas e/ou consequências. Por exemplo, o DEPEN poderia ter condicionado a transferência de recursos à obrigação de o Estado firmar um termo de cooperação técnica com outro órgão, para elaboração do projeto básico para a construção de um novo presídio. Também outra medida que o Departamento poderia ter adotado seria exigir que o Estado promovesse o controle social, instituindo o Conselho de Segurança Pública, visando a

fiscalização dos recursos pela sociedade.

Assim, demonstra-se que o controle social e o gerenciamento de riscos são capazes de otimizar a política de segurança pública do Estado de Roraima.



REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar Wessler. **Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas**. 3ª Ed. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 01 de outubro de 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação da Execução dos Programas de Governo: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), 2017**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9687.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

_____. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005

SALAZAR, Andrea Lazzarini. GROU, Karina Bozola. **A Defesa da Saúde em Juízo. Teoria e Prática**. São Paulo: Verbatim, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9EC7B5EF9>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE). **Relatório de Avaliação da Ação Ronda do Quarteirão**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/jdownloads/Jurisdici>

onado/Fiscalizacao_Control/Auditoria_Operacional/aud201300012012111944.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2018.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP), **Manual de Policiamento Comunitário**. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/manual_policiamento_comunitario.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2018.