

Como falar de Leis Orgânicas ou reformas sem eliminar distorções nas carreiras da segurança pública?

Em um momento de tramitação de propostas de Leis Orgânicas que visam regulamentar mandatos e atribuições das 86 corporações policiais e dos 27 Corpos de Bombeiros Militares existentes no país e de projeto de Reforma Administrativa do Serviço Público no Congresso Nacional, é importante olharmos para pontos sensíveis da agenda de valorização dos profissionais da segurança pública. Entre eles, é fundamental analisarmos a estrutura de carreiras, cargos e salários das instituições policiais e corpos de bombeiros militares¹. Sem isso, dificilmente é possível pensar em medidas que sejam efetivas na modernização e racionalização de recursos da segurança pública. O debate sobre estruturas policiais e da segurança pública não pode ser feito de modo estanque e precisa ser balizado não só pelos aspectos operacionais das corporações, mas também pelos impactos administrativos e fiscais que opções político-institucionais geram.

1. O texto não analisa dados sobre os profissionais das 1.188 guardas municipais existentes no país, segundo o IBGE, em razão da fonte básica de dados ser os Portais da Transparência da União, estados e Distrito Federal apenas.

QUADRO 16 Número de Instituições/Corporações Policiais no Brasil

Brasil - 2021

Esfera de Governo / Instituições Policiais	Número de Instituições de Corporações Policiais
Total	86
União	
Governo Federal	
Polícia Federal	1
Polícia Rodoviária Federal	1
Polícia Penal Federal	1
Polícia Ferroviária Federal	1
Congresso Nacional	
Departamento de Polícia Legislativa	1
Unidades da Federação - UF	
Governo do Distrito Federal	
Polícia Militar	1
Polícia Civil	1
Polícia Penal	1
Governos Estaduais	
Polícia Militar	26
Polícia Civil	26
Polícia Penal	26

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP.

Nota: Há, ainda, 27 Bombeiros Militares estaduais e do DF (25 autônomos e 2 vinculados às PM).

RENATO SÉRGIO DE LIMA
ISABELA SOBRAL
DAVID MARQUES
AMANDA LAGRECA
URSULA PERES

Nesse espírito, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP vem trabalhando desde julho de 2020 na compilação e organização de dados públicos disponíveis nos Portais da Transparência da União e de 25 Unidades da Federação para conseguir fazer um retrato das estruturas de carreiras, cargos e salários das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civis, Penais e Militares, bem como dos Corpos de Bombeiros Militares. As exceções, infelizmente, foram os estados da Bahia e Rio de Janeiro, que contrariando o entendimento sobre o disposto no inciso XXXIII, do Artigo 5º da Constituição Federal, regulamento pela Lei 12.527/2011 (LAI); no parágrafo 6º do Artigo 37 da referida CF; no Julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902/2011; e, por fim, no Acórdão STF do Recurso Extraordinário ARE 652.777, de 2015, não possuem até hoje sistemas de consulta ampla de rendimentos e cargos de seus servidores públicos.

Mas, se Bahia e Rio de Janeiro são exceções e reforçam a opacidade do Estado brasileiro, também é importante destacar e mencionar os bons exemplos do Alagoas, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco, que possuem portais completos e detalhados, que não somente cumprem com os pressupostos de transparência ativa mas estão neles fundamentados quando do desenho de sua arquitetura tecnológica. Entretanto, de modo geral, os dados publicados nos portais da transparência são pouco ou quase nada padronizados ou compatibilizados para servirem como ferramenta de monitoramento da forma como é feita a gestão de pessoas nas polícias. Há, por exemplo, uma enorme confusão entre cargos, postos e função nos campos dos portais consultados, em um indicativo de que várias Unidades da Federação veem a carga de dados nos seus respectivos portais como uma mera formalidade burocrática

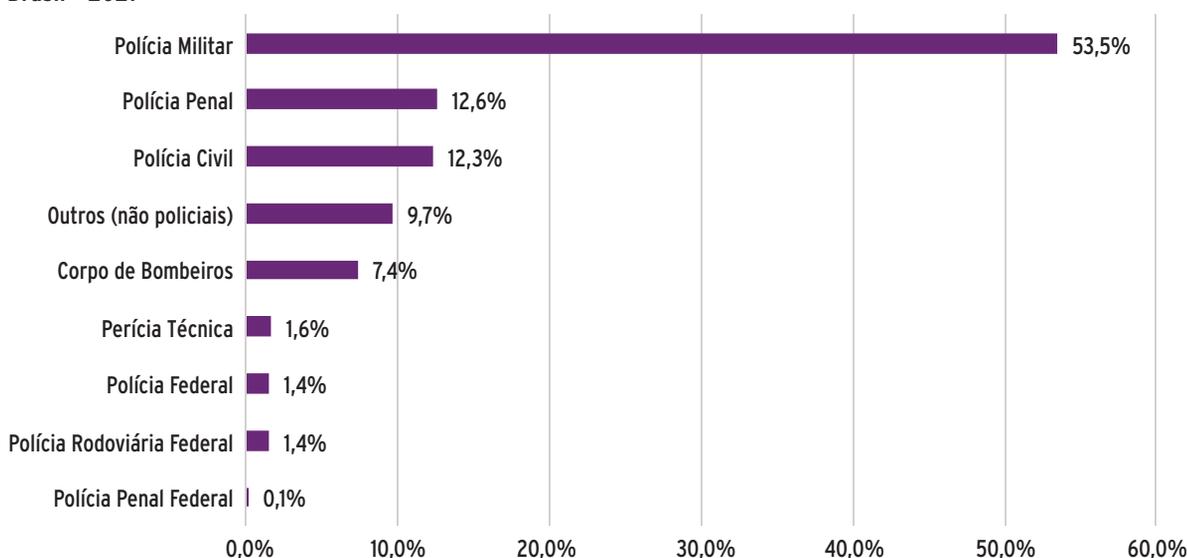
e legal e não cuidam para que ela ajude a melhorar a qualidade do serviço público.

Há Unidades da Federação que reúnem até 154 nomenclaturas diferentes no mesmo campo e, outras, apenas incluem o total de Policiais sem nenhum detalhamento. Isso pode ser apenas uma opção para evitar o detalhamento de informações, mas é também muito reveladora da baixa disposição em prestar contas e da dificuldade de fazer gestão de pessoal nas polícias. Nessa brecha, só as próprias corporações têm controle do seu pessoal e secretarias de administração, gestão ou planejamento, bem como os Tribunais de Contas dos Estados, encontram enormes desafios à governança dos servidores da área.

Não à toa, ao longo desse período, o FBSP precisou compatibilizar, anonimizar (nos termos da LGPD - Lei 13.709/2018) e organizar quase 4,5 milhões de registros mensais que nunca tinham sido reunidos, padronizados e/ou cotejados de forma pública. Ao fazer isso, foi possível analisar informações estratégicas agregadas sobre 574.338 policiais (civis, penais, peritos, federais, rodoviários federais, militares) e bombeiros militares na ativa entre fevereiro e março de 2021 no país (de um total de 686.733 profissionais da segurança caso fossem incluídos os estados sem dados disponíveis). Também foi possível constatar outras 73.456 pessoas vinculadas às polícias e/ou secretarias de segurança pública e defesa social que não têm cargos ou funções policiais. Nesse último caso, a opção foi por não as incluir nas análises de carreiras e salários. De modo complementar, para preencher as lacunas de Bahia e Rio de Janeiro e/ou validar os demais dados obtidos nos Portais da Transparência, foram utilizadas informações da pesquisa Perfil das Instituições Policiais (ano base 2019), do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

GRÁFICO 86

Efetivo da ativa das polícias e dos corpos de bombeiros militares brasileiros, por corporação Brasil - 2021



Fonte: Portais da Transparência do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal; Departamento de Polícia Federal; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

POLÍCIAS MILITARES

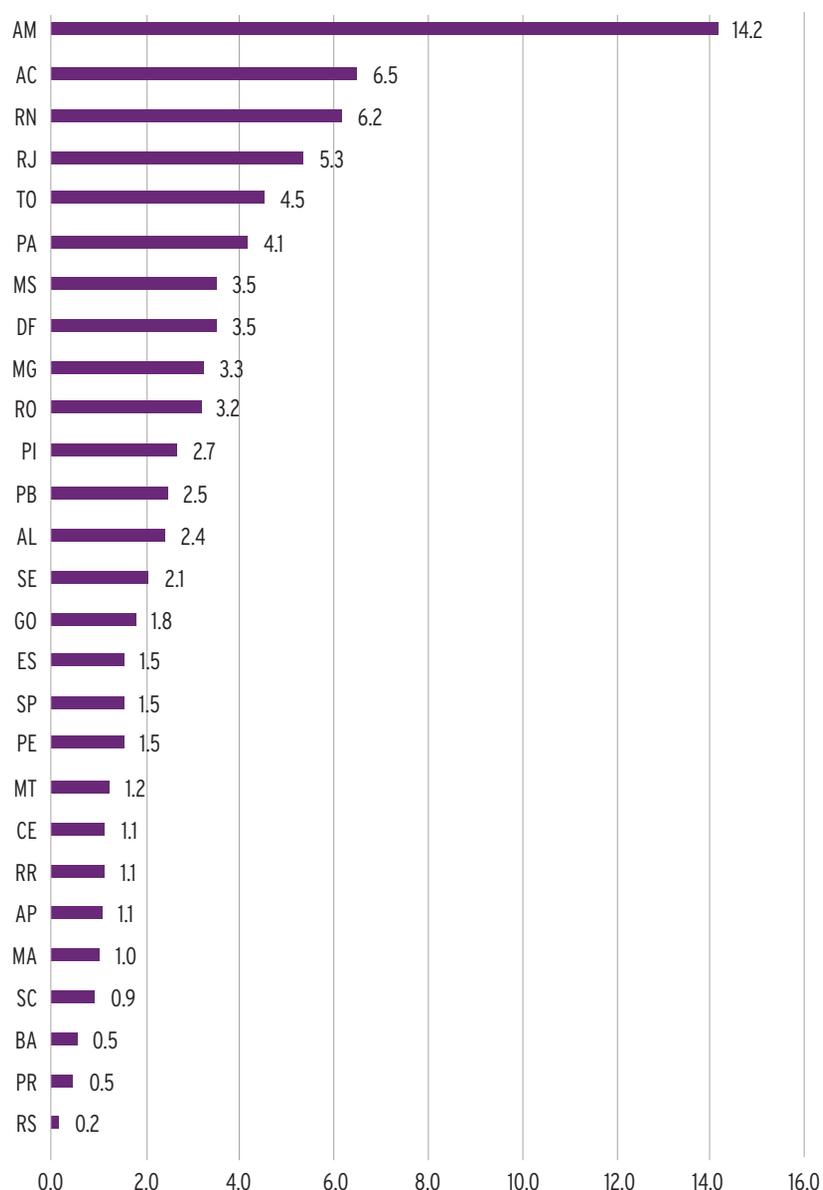
De acordo com o mapa desenhado, as Polícias Militares respondem por 53,5% do total do efetivo policial e de bombeiros militares na ativa entre fevereiro e março de 2021 no país. Esse percentual é correspondente a 406.426 pessoas, sendo que Roraima é a Unidade da Federação com o menor efetivo policial militar do país, com 1.552 homens ou mulheres ativos. Em sentido oposto, São Paulo tem 82.009 policiais militares ativos. Todavia, no caso paulista, é preciso considerar que o total gerado contempla policiais que atuam como bombeiros militares já que, nesse estado, essa última corporação está vinculada à Polícia Militar. O mesmo ocorre com os bombeiros militares do Paraná, que também estão somados no efetivo policial da PMPR. Sem considerar Paraná e São Paulo, o mapa identificou 55.981 Bombeiros Militares.

A opção das Polícias Militares por uma estrutura que mimetiza a das Forças Armadas, aliada à situação fiscal das Unidades da Federação, gera, pelos dados disponíveis, uma enorme distorção operacional. Em 22 Unidades da Federação há mais cabos e sargentos do que soldados. Ou seja, há mais

chefes do que chefiados. Com dados dos portais da transparência, só Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem estruturas funcionais que correspondem ao desenho de força e de emprego que justificaria a atual estrutura de postos e carreiras. A Bahia e o Rio de Janeiro também têm dados com mais soldados, mas, nos seus casos, a fonte é a pesquisa Perfil das Instituições Policiais, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O pior cenário é o do Amazonas, onde há 14,2 vezes mais cabos e sargentos do que soldados PM. E, se desagregado, no cenário amazonense há mais sargentos do que soldados e cabos somados, em um forte indício que o critério de promoção adotado é o de aumentar salários apenas e não por necessidade operacional. O Acre e o Rio Grande do Norte vêm na sequência, com, respectivamente, 6,5 e 6,2 vezes mais cabos e sargentos do que soldados PM. O debate sobre Leis Orgânicas que está sendo feito no Congresso não está olhando para esta distorção e a aprovação de uma norma geral que desconsidere tais aspectos irá gerar impactos difíceis de serem gerenciados pelos governadores no médio e no longo prazo.

GRÁFICO 87

Razão de Cabos e Sargentos em relação a Soldados PM (por UF - 2021)



Fonte: Portais da Transparência dos Estados e do Distrito Federal; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Se observarmos especificamente as estruturas de postos e salários das polícias militares, os dados revelam que, em média, as polícias militares brasileiras, a distância entre a remuneração líquida do menor posto operacional (soldado PM) e a do maior nível de direção (Coronel PM) é, na média nacional, de 15,2 vezes. Se considerarmos a remuneração bruta, antes de eventuais abatimentos e impostos, essa distância também é de 15,2 vezes. Tais amplitudes também estão presentes se, para efeitos

formais, considerarmos apenas o menor e o maior nível de cada carreira (15,9 vezes entre as remunerações líquidas dos Praças e 15,1 entre as dos Oficiais). É fato que a análise de amplitude com dados mensais pode embutir casos de policiais militares que, no mês de referência, receberam verbas indenizatórias específicas e/ou tiveram seus rendimentos adiantados no mês anterior em função de férias. Por isso a importância de se consolidar um monitoramento permanente que dilua os efeitos de situações particulares.

Mas, seja como for, as amplitudes identificadas são reveladoras de que a estrutura de cargos, postos e carreiras previstas nas Leis Orgânicas precisam ser condizentes com práticas internacionais e compatíveis com modernas políticas de gestão de pessoas. Como mediana de remuneração (médias não se aplicam em casos com amplitude muito grande entre pontos distintos), excluindo os outliers (extremos isolados das duas pontas), a remuneração bruta de um policial militar, sem os dados de Bahia e Rio de Janeiro, é de R\$ 5.655,87, com mínima de R\$ 2.462,83 e máxima de R\$ 39.199,37. Da mesma forma, um coronel PM recebeu, como mediana remuneratória bruta nacional, R\$ 25.416,16. Porém, em 10 Unidades da Federação (AM, DF, GO, MT, PA, PR, PE, SC, SE e TO), essa mediana é maior do que o máximo pago pelo Governo Federal às carreiras típicas de Estado, de R\$ 27.369,67.

Chama atenção os casos do Acre e do Rio de Janeiro. Se a média nacional entre as remunerações brutas do menor e do maior posto das polícias militares é de 15,9 vezes, no Acre essa diferença é de 7,1 vezes. Já no Rio de Janeiro, de acordo com relatório da Secretaria da Casa Civil, há 35,8 vezes de distância entre o piso e o teto de remuneração. A menor remuneração bruta paga em março de 2021 aos policiais mili-

tares no Rio de Janeiro foi de R\$ 1.193,36 e a maior foi de R\$ 42.689,93. Mas nesse caso em particular, não é possível saber se tal distância corresponde ao menor e ao maior posto/patente, já que o estado não possui sistema público e detalhado das remunerações pagas aos servidores, bem como, para efeito de análise, não foram excluídos os extremos isolados nas duas pontas. Por fim, a título de comparação internacional com uma outra polícia de natureza militar, a Gendarmerie Nationale Francesa, tem uma amplitude de 4,4 vezes entre um soldado e um general 5 estrelas, cargo mais alto daquela corporação.

POLÍCIAS PENAIS

Ainda segundo o Mapa, as Polícias Penais, que foram criadas apenas em dezembro de 2019, pela Emenda constitucional nº 104, para cuidar da custódia de presos e segurança dos presídios brasileiros, superam o efetivo das Polícias Cíveis e correspondem hoje a 12,6% dos policiais brasileiros, com 97.059 pessoas. São corporações que ainda não regulamentadas em várias Unidades da Federação e, ao menos até meados de 2021, muitas estão funcionando sem nenhum mecanismo de controle civil. As estruturas administrativas que cuidavam da área prisional, que não eram polícias e não estavam sujeitas a controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, por exemplo, foram convertidas em polícias e assim continuam operando. As polícias penais têm, após dois anos de terem sido criadas, baixo nível de regulamentação e governança, inserindo-se no sistema de segurança pública de modo não totalmente articulado. Elas passaram a integrar o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), mas os ajustes e compatibilizações ainda não foram feitos.

Com a Emenda Constitucional 2019, a qual criou a Polícia Penal e a inseriu en-

quanto corporação responsável pela segurança dos presídios, os então agentes penitenciários passaram a fazer parte da categoria de policiais no estado brasileiro. Sob essa perspectiva, a Polícia Penal passa a ser um órgão de segurança pública federal, estadual ou distrital, vinculada ao órgão que administra o sistema penal da União ou do Estado/DF (DEPEN ou Secretaria de Administração Penitenciária/ Secretaria Estadual de Administração Penitenciária, em geral). Nesse sentido, a EC 104/2019 buscou conferir maior visibilidade e reconhecimento a esses cargos relacionados à administração penitenciária; no artigo 21, inciso XIV, da CF há a garantia da incorporação da Polícia Penal enquanto carreira de polícia que deve ser organizada e mantida pela União. Os desafios a respeito de sua implementação ainda estão vigentes, a serem enfrentados, principalmente, pelos governos estaduais, os quais possuem a função de regulamentar a profissão criada e adequar às novas regras.

A respeito dos cargos de Policiais Penais, o artigo 4º da emenda 104 estabelece que o preenchimento desse novo quadro de servidores deverá ser realizado, exclusivamente, por meio de concurso público ou da “transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes”. Deve se considerar, nesse caso, que diversos estados realizam processos seletivos simplificados para a contratação de temporários em detrimento de concursos públicos para servidores efetivos. Logo, há uma incerteza na lei quanto à transformação de cargos em policiais penais, já que os agentes temporários não realizaram concurso público, e, ainda, que a redação do artigo 37 da Constituição Federal deixa claro que o concurso público é indispensável para a investidura em cargo público. Dessa forma, há uma insegurança jurídica

quanto à possível efetivação dos agentes temporários atualmente em serviço. O Estado de Pernambuco, por exemplo, transformou os seus servidores responsáveis pela segurança do sistema prisional do estado (Agente de Segurança Penitenciária - ASP) em Policiais Penais do Estado (PPE).

Após a alteração legislativa da EC 104, as Unidades da Federação se mobilizaram para a apresentação de Propostas de Emenda às Constituições Estaduais (PEC) para a criação da carreira dos policiais penais. No entanto, até o momento, a Polícia Penal não foi regulamentada em âmbito federal, dificultando que estados e o Distrito Federal possam aprovar propostas regulamentadoras em suas respectivas unidades federativas. Assim, por mais que a adequação constitucional da matéria já tenha sido realizada, a organização e a estruturação da polícia penal são de responsabilidade da iniciativa de governadores estaduais e de suas secretarias responsáveis pela pasta.

As diferentes capacidades estatais e as diferentes formas de compreensão sobre a própria segurança pública e seus profissionais têm como consequência diferentes regulamentações da Emenda Constitucional aprovada no final de 2019. A pandemia do Coronavírus pode ter afetado a regulamentação em alguns estados, e ainda há tramitações ocorrendo nas respectivas Assembleias Legislativas. A não periodicidade dos concursos dos antigos agentes penitenciários, transformados em policiais penais, também pode ter resultado na pouca aderência dos estados em regulamentar a EC 104/2019.

O principal desafio que ainda resta é a aderência dos estados ao cumprimento da emenda constitucional e à construção de uma nova carreira dos profissionais de segurança pública. A garantia de condições de trabalho salubres, principalmente com o fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI) para enfrentar as di-

ficuldades impostas pela disseminação do coronavírus, além da organização da carreira em cargos, com salários adequados, são essenciais para que os profissionais que atuam no sistema prisional brasileiro tenham suas condições de trabalho atendidas e possam, assim, atuar na garantia de direitos humanos daqueles que possuem sua liberdade cerceada.

Nessa perspectiva, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou 55 pedidos de acesso à informação em janeiro de 2021; 27 destes foram destinados às Secretarias de Administração Penitenciária de cada um dos 26 estados e ao Distrito Federal; 27 foram destinados às Secretarias de Planejamento (ou órgão responsável pelo Planejamento no Estado) de cada um dos 26 estados e ao Distrito Federal e o outro pedido foi destinado ao DEPEN. Como retorno, constatou que apenas 4 estados (Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) regulamentaram suas Polícias Penais. Já Piauí e Sergipe, em sentido oposto, nada fizeram até janeiro de 2021 para regulamentar suas polícias penais. Outras 19 estão tramitando propostas de regulamentação em grupos de trabalho e/ou nas Assembleias Legislativas. Bahia e Roraima foram os únicos estados que não responderam ao pedido de informações do FBSP sobre o estágio de implementação das suas polícias penais.

Sem regulamentação, o quadro de cargos, salários e carreiras fica bastante comprometido. São várias as opções sobre quais cargos seriam convertidos em polícias penais. Mas, como a atividade fim não foi interrompida, a consulta aos portais de transparência indica que, a mediana nacional de remuneração líquida dos cargos considerados é de R\$ 4.161,22, com mínimo de R\$ 2.446,02 e máxima de R\$ 38.541,46. Tais valores são levemente inferiores àqueles observados como mediana, mínima e máxima da remuneração bruta das polícias penais.

São Paulo, que administra 29,0% dos presos do país, destaca-se por ter a maior distância entre remunerações brutas mínimas e máximas, de 15,4 vezes. Já Amazonas é o estado com a menor distância entre as Unidades da Federação com informações desagregadas (exceto União, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), com apenas 1,5 vez de diferença entre a menor e a maior remuneração bruta identificada no seu Portal da Transparência.

Dito de outra forma, a estrutura de cargos e salários atual dos agentes penitenciários, se mantida na transformação deles em policiais penais, criará distorções difíceis de serem sanadas e é importante que as áreas de planejamento e gestão dos governos estaduais, distrital e federal pensem em planos mais modernos de gestão de carreiras e pessoas. Não é possível ter uma amplitude tão grande entre mínimo e máximo de remuneração entre profissionais que atuam numa mesma atividade.

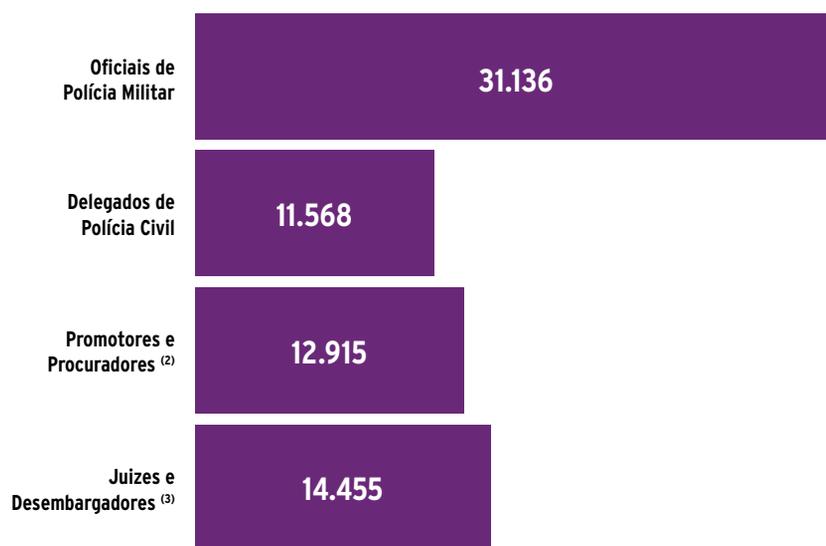
POLÍCIA CIVIL

O efetivo somado das 27 polícias civis dos estados e do Distrito Federal perdeu o posto de segundo maior do país para as polícias penais e totalizava 93.143 pessoas ativas entre fevereiro e março de 2021. Dessas, 11.568 são delegados, 18.858 escrivães, e 62.717 investigadores (em suas várias nomenclaturas adotadas no país). A título de comparação, para cada Delegado de Polícia Civil, há 2,7 Oficiais de Polícias Militares. Porém, os delegados representam 12,4% do efetivo das polícias civis, enquanto os oficiais de polícia militar representam 7,7% do efetivo dessas últimas corporações. São diferenças que precisam ser analisadas frente às atribuições de cada carreira e frente aos mandatos e padrões de atuação de cada uma das polícias. Cabe às PM a manutenção da ordem pública e o policiamento ostensivo. Já às Polícias Civis, cabe o papel de polícia judiciária.

GRÁFICO 88

Efetivos de Carreiras Seleccionadas

Oficiais de Polícia Militar, Delegados de Polícia Civil, Membros do Ministério Público e Membros do Poder Judiciário ⁽¹⁾



Fonte: Portais da Transparência de Estados e Distrito Federal; Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP; MP um Retrato 2020/Conselho Nacional do Ministério Público; Relatório Justiça em Números 2020; Conselho Nacional de Justiça.

(1) Exceto Justiça do Trabalho

(2) Dados referentes a 2019

(3) Dados referentes a 2020

Assim, se olharmos para os delegados de polícia civil a partir da quantidade de membros do Ministério Público e do Judiciário, veremos que temos 12.915 membros ativos dos Ministérios Públicos e 14.455 membros ativos do Poder Judiciário, em todos os níveis e esferas (exceto Justiça do Trabalho). Se pensarmos que essas três carreiras são as responsáveis pela investigação, denúncia e julgamento de ações penais, veremos que a etapa de investigação tem menos pessoas do que as etapas subsequentes e, portanto, há um gargalo no fluxo do sistema de justiça criminal que deveria ensejar um debate mais amplo sobre articulação interinstitucional e entre Poderes e Órgãos de Estado com vistas à melhoria da eficiência do sistema e do aumento da efetividade na segurança pública. Em outras palavras, os números sugerem que a capacidade de processamento de casos nas etapas de denúncia e julgamento de processos penais é mais ou

menos similar, mas há problemas da etapa de investigação, cujo volume de casos é muito grande, que poderiam ser mitigados tanto por reformas das carreiras policiais quanto, mesmo, na gestão do próprio Judiciário, como, por exemplo, os juízes de garantia, que poderiam aproximar Judiciário e Polícias e otimizar os esforços de todos os envolvidos no fluxo do sistema.

E o problema não parece ser de equiparação salarial entre delegados e carreiras jurídicas. Em termos remuneratórios, excluídos casos isolados, a remuneração máxima bruta recebida nas polícias civis foi de R\$ 39.187,94 para delegados do Pará, próximo ao salário teto da administração que é o de Ministro do STF. A mínima foi de R\$ 2.462,94, paga a escrivães de São Paulo. A mediana de remuneração bruta, antes de abatimentos de tetos e tributos, foi de R\$ 8.471,74. Chama atenção, contudo, que a amplitude observada entre as remunerações brutas mínima e máxima se reproduz, na mesma proporção, dentro de cada carreira específica, não existindo, a priori, uma carreira mais bem remunerada do que a outra. Parece existir uma padronização por níveis nas carreiras onde, aí sim, alguns policiais civis são melhor remunerados conforme o nível conquistado, mas os dados revelam carreiras estanques. O debate sobre carreira jurídica e bacharelado em direito, muito presente nas polícias Civil e Militar, mostra-se pouco efetivo quando olhado pela questão salarial. Melhorias pretendidas com a transformação de carreiras policiais em carreiras jurídicas seriam, pelos números apresentados, residuais e estariam acima do teto constitucional.

UM QUADRO DE TODAS AS POLÍCIAS

Há, no debate sobre Leis Orgânicas e modelos organizacionais, um tema muitas vezes menosprezado mas que, cada vez mais, é estruturante de ambientes mais modernos e justos de atuação profissional. Trata-se da discussão sobre a participação das mulheres nas instituições da área. Em muitas polícias, foram sendo fixados pisos de contratação de mulheres que, com o tempo, acabaram se transformando em teto, ou seja, são utilizados para limitar o acesso de mais mulheres nas corporações. E, para poder jogar luz ao fenômeno, os dados dos portais da transparência, que em sua maioria não trazem campos de sexo/gênero, foram cotejados com a base de nomes do registro civil do IBGE utilizados por cada gênero. Isso permitiu identificar o sexo da quase totalidade dos profissionais. Após esta etapa, foi possível verificar que entre o total de subtenentes da Polícia Militar do Pará, por exemplo, homens recebem duas vezes mais do que mulheres. Já em nove Unidades da Federação não foi possível identificar pelos Portais nenhuma mulher no posto máximo de Coronel PM (AM, AP, ES, MG, PB, PI, PR, SC, e SE). Isso não significa que elas não ocupem tal posto, mas que ao não informar tal campo nas bases, as Unidades da Federação não têm a questão de gênero como prioridade. Assim, as propostas de Leis Orgânicas também precisam explicitar que não faz sentido a fixação de teto para a contratação de mulheres. O critério tem que ser o da competência e o do cumprimento dos requisitos fixados nos planos de atribuições de cada cargo e/ou carreira.

Para encerrar, o Mapa das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares produzido com base nos dados dos portais da transparência indica que 97,8% dos policiais e bombeiros do país recebem, mensalmente, entre R\$ 2.446,00, valor médio nacional mensal recebido pela população brasileira, segundo o IBGE, e R\$ R\$ 27.369,67, que é o valor pago pelo Poder Executivo Federal às carreiras de Estado. 1,2%, ou 6.370 profissionais de segurança pública, receberam menos do que a média nacional. Entre eles, 2.139 profissionais da Paraíba, 810 de Alagoas e 748 do Mato Grosso do Sul. Na outra ponta, 5.002 (1%) profissionais receberam mais do que o pago para carreiras de Estado. Se focarmos apenas naqueles que possuíam, entre fevereiro e março de 2021, remunerações brutas acima do salário de Ministro do STF, de R\$ 39.200,00, nota-se 631 profissionais nestas condições. A UF com mais casos nesta categoria é Goiás, com 171 profissionais recebendo mais que o teto do STF. Amazonas, Minas Gerais e Pará vêm na sequência, com, respectivamente, 80, 74 e 69 profissionais da segurança pública recebendo mais do que um ministro o STF.

Proporcionalmente, 44,1% dos profissionais de segurança do país recebem entre R\$ 2.446,00 e R\$ 5.686,00, com destaque para São Paulo e Espírito Santo, que têm, nesta categoria, 66,2% e 61,5%, respectivamente, de seus profissionais. Outros 53,7% recebem entre R\$ 5.686,00 e R\$ 27.369,67. O Distrito Federal tem 97,6% de seu efetivo da segurança pública nesta categoria, seguido por Goiás, com 94,6%; e

Mato Grosso, com 93,6%. No extremo remuneratório mais alto, a média nacional é de 0,9% do efetivo da segurança pública recebendo mais que as demais carreiras típicas de Estado. Porém, no Amazonas, esse grupo reúne 4,3% dos policiais daquele estado. E, em Goiás, esse grupo representa 3,5% do total de policiais e bombeiros do estado. Também se destacam Mato Grosso, com 3,2%; Tocantins, com 2,5%; e Roraima, com 2,1% dos profissionais de segurança pública ganhando mais do que R\$ 27.369,67.

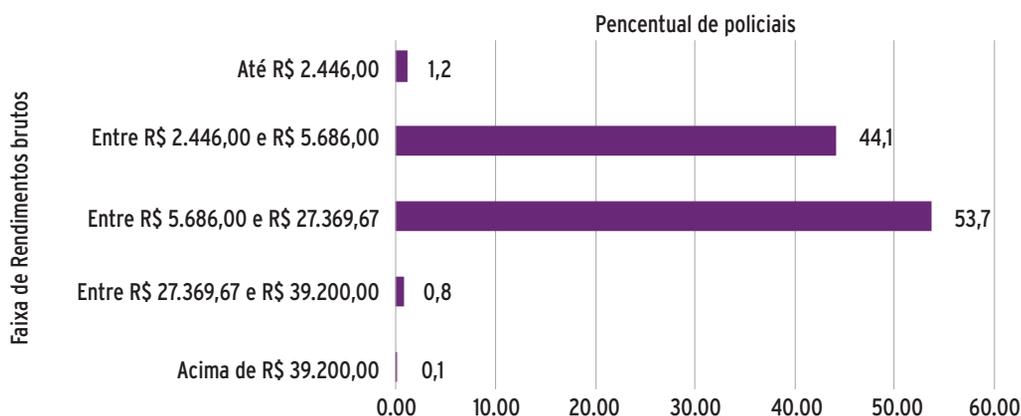
Assim, se compararmos os dados dos Portais da Transparência com os dados da PNAD/IBGE, veremos que as profundas desigualdades até aqui descritas geram distorções injustificáveis e que precisam ser evitadas. Da forma como o quadro de carreiras e salários está hoje, os dados da PNAD revelam que a média de remuneração dos policiais, bombeiros e membros das Forças Armadas do país é de R\$ 5.686,00 (o mapa só calculou mediana)². Esse valor é 2,5 vezes o rendimento médio do trabalho principal dos ocupados no Brasil. E, analisando as informações do mapa, temos 14 Unidades da Federação com 54% ou mais do efetivo da segurança ganhando acima da média calculada pela PNAD.

.....
2. A amostra da PNAD só permite separar Forças Armadas e Polícias para o total do Brasil e não é possível desagregar o dado por UF. Nesse caso, se a média dessas profissões é de R\$ 5.686,00, os policiais e bombeiros recebem R\$ 6.244,00 e os membros das FFAA, R\$ 4.721,00. Policiais são mais bem remunerados do que as Forças Armadas.

GRÁFICO 89

Distribuição do Efetivo da Segurança Pública por Faixa de Remuneração Bruta Mensal Brasil

Fevereiro/março de 2021



Fonte: Portais da Transparência dos Estados e do Distrito Federal; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Observação: Não inclui a categoria "Outros (não policiais)", Policiais Federais ou Policiais Rodoviários Federais.

(...) Informação indisponível.

(-) Fenômeno inexistente.

(1) Posição dos dados em março/2021.

(2) R\$ 2.446,00 = remuneração média nacional no primeiro trimestre de 2021 dos trabalhadores ocupados de acordo com a PNAD/IBGE; R\$ 5.686,00 = remuneração média nacional no primeiro trimestre de 2021 dos policiais e membros das forças armadas (categoria IBGE); R\$ 27.369,67 = remuneração máxima de carreiras típicas de Estado paga pelo Governo Federal; R\$ 39.200,00 = salário de Ministro do STF e teto constitucional máximo para as remunerações do serviço público do país.

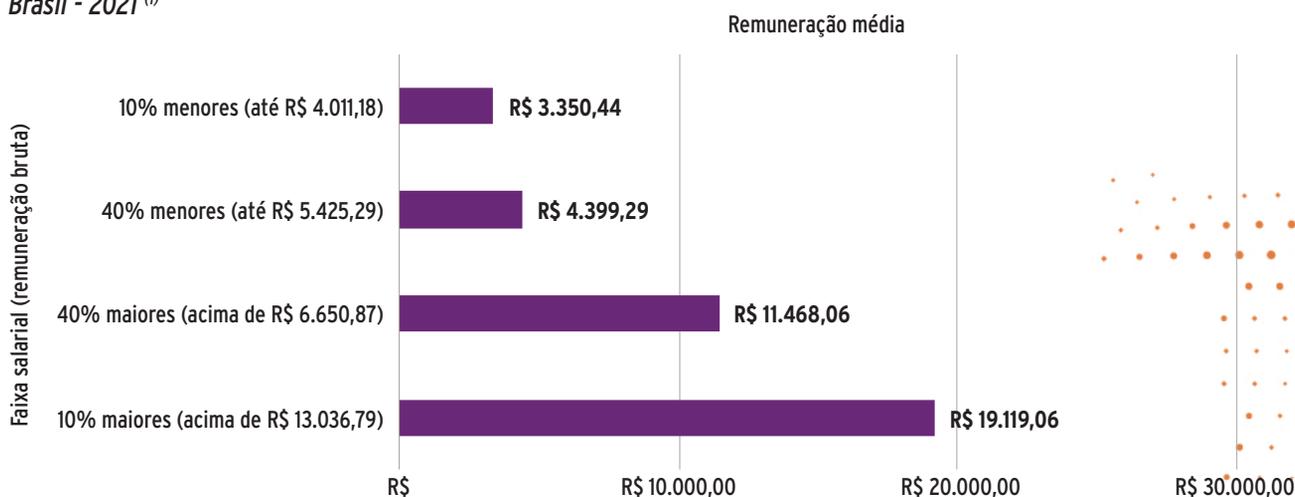
O problema é que essa média esconde distorções entre mínimos e máximos que acabam sendo cruéis com uma massa de mais de 97% de profissionais da segurança pública que, no limite, ganham no máximo, como vimos, o equivalente à uma carreira

típica de Estado. E o dado é mais relevante quando consideramos que, conforme o gráfico 5 demonstra, só 10% dos policiais e bombeiros militares recebem mais que R\$ 13.036,79. E mesmo nesse grupo, a média salarial é de R\$ 19.119,06.

GRÁFICO 90

Remuneração bruta média dos maiores salários e menores salários dos policiais e bombeiros militares brasileiros

Brasil - 2021 ⁽¹⁾



Fonte: Portais da Transparência dos Estados e do Distrito Federal; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Observação: Não inclui a categoria "Outros (não policiais)", Policiais Federais ou Policiais Rodoviários Federais.

(1) Posição dos dados em março/2021.

Dito de outra forma, valorizar a segurança pública passa por reconhecer que as polícias e corpos de bombeiros são carreiras de Estado e que não há nada de errado em remunerá-las bem e nos mesmos patamares de outras carreiras típicas, como diplomatas e procuradores da fazenda. Entretanto,

também é forçoso reconhecer que limites e tetos constitucionais precisam ser respeitados no serviço público, independente da carreira ou função. Não é só uma questão de equilíbrio fiscal, mas de justiça social e de equidade com a imensa maioria dos policiais brasileiros.

TABELA 171
Salários Médios Mensais dos Policiais

Países Selecionados - 2020-2021

País	Moeda original	Mínimo		Máximo	
		Moeda Original	Em dólar	Moeda Original	Em dólar
Brasil	Real	2.462,83	492,35	39.119,37	7.820,43
Alemanha	Euro	3.779,00	4.476,60	5.378,00	6.370,78
Canadá (RCMP)	Dólar canadense	4.428,67	3.569,78	8.583,33	6.918,69
Chile (Genchi)	Peso chileno	940.001,17	1.287,32	2.651.777,00	3.631,57
Espanha (PN E GC)	Euro	901,99	1.068,50	2.600,00	3.079,96
Estados Unidos (NYPD)	Dólar	3.541,67	3.541,67	8.333,33	8.333,33
França (Gendarmerie nationale)	Euro	1.607,00	1.903,65	7.075,89	8.388,47
Inglaterra	Libra	1.783,50	2.461,94	5.254,00	7.252,62
Portugal (PSP e GNR)	Euro	789,00	934,65	2.800,00	3.316,88

Fontes: Alemanha: <https://www.gehalt.de/beruf/polizist-polizistin>; Canadá: https://www.payscale.com/research/CA/Job=Police_Officer/Salary; Chile: <https://www.salaryexpert.com/salary/job/police-officer/chile> e <http://www.salaryexplorer.com/salary-survey.php?loc=43&loctype=1&job=504&jobtype=3>; Espanha: <https://www.seguropolis.es/sueldo-de-un-policia-nacional-2021/>; Estados Unidos: <https://www.indeed.com/career/police-officer/salaries> e <https://www1.nyc.gov/site/nypd/careers/police-officers/po-benefits.page>; França: Embaixada da França no Brasil; Inglaterra: <https://www.ranksuccess.co.uk/officersalary.html>; Portugal: <https://rotasdeviagem.com.br/quanto-ganha-um-policial-em-portugal/> e <https://www.salaryexpert.com/salary/job/police-officer/portugal>.

Isso fica ainda mais patente quando os valores mínimos e máximos da mediana brasileira são comparados aos valores dolarizados – o que reduz o efeito cambial – de países e polícias selecionadas. Em dólar, a amplitude brasileira chega a 15,9 vezes. Enquanto isso, na Alemanha, a amplitude

média é de 1,4 vezes. Mesmo na França, que paga mais em dólar do que o Brasil para os postos mais altos da Gendarmerie, a amplitude entre o mínimo e o máximo é de 4,4 vezes. Em termos de gestão e valorização profissional, nada justifica quase 16 níveis de amplitude.

As mudanças que têm sido feitas nos planos de cargos e salários das polícias não conseguiram reduzir a diferença entre máximos e mínimos para patamares praticados por outras polícias no mundo, como no caso francês, que tem apenas 4,4 níveis entre o cargo mais alto e o mais baixo da Gendarmerie. Assim, a principal recomendação deste texto é que, no debate sobre leis orgânicas, seja proposto um novo modelo de organização de carreiras e salários que aproximem os extremos observados e permita que os policiais e bombeiros sejam, efetivamente, tratados como integrantes de uma carreira de Estado. A adoção de atalhos como o de promoção de soldados para cabos e sargentos inviabiliza o planejamento operacional e boicota a estrutura de disciplina e controle da atividade policial. O mesmo ocorre com as carreiras de natureza civil, que ficam pressionadas pela inexistência de concursos e pelo envelhecimento dos efetivos. Sem uma norma geral que pense carreiras, salários, acesso igualitário entre gêneros, valorização profissional aliada aos aspectos

organizacionais de força e emprego, os governos estaduais não terão condições de manter estruturas como as atuais.

SITUAÇÃO FISCAL

Outro dado que deve ser observado, mas que não está disponível nos portais da transparência é que, dada a situação fiscal dos estados, muitos policiais estão perto da aposentadoria e não há previsão de novos concursos em número suficiente para repor os quadros das polícias estaduais. Há duas questões relevantes sobre a situação fiscal dos estados: primeiro a pressão dos gastos com servidores inativos e em segundo lugar, mas muito mais relevante, a crise conjuntural e estrutural na arrecadação de receitas dos estados. Em relação aos gastos com a folha dos servidores inativos na segurança pública, o que temos é que alguns estados essas despesas já passam a representar uma proporção maior do que aquela gasta com pessoal ativo, como em SP e RS, segundo Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional de 2020, apresentado na tabela 2 abaixo.

TABELA 172

Despesas com Pessoal Ativo e Inativo, por funções e poderes

Brasil e Unidades da Federação - Exercício de 2019

Unidades da Federação	Segurança Pública		Educação		Saúde		Poder Executivo			Ministério Público			Poder Judiciário		
	Ativos	Inativos	Ativos	Inativos	Ativos	Inativos	Ativos	Inativos	Total ⁽¹⁾	Ativos	Inativos	Total ⁽¹⁾	Ativos	Inativos	Total ⁽¹⁾
Acre	54,2	45,8	58,5	41,5	87,4	12,6	69,8	30,2	...	89,0	11,0	...	...	...	...
Alagoas	...	...	...	...	...	...	51,1	48,9	83,3	77,9	22,1	6,5	81,9	18,1	10,2
Amapá	...	...	...	...	...	...	...	...	...	92,2	7,8	...	...	...	...
Amazonas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bahia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	88,7	11,3	...	69,6	30,4	...
Ceará	83,7	16,3	59,5	40,5	75,4	24,6	73,0	27,0	91,8	85,0	15,0	4,2	52,8	47,2	4,0
Distrito Federal	50,8	49,2	58,0	42,0	67,1	32,9	63,2	36,8	...	88,2	11,8	...	...	...	...
Espírito Santo	64,6	35,4	46,6	53,4	57,5	42,5	58,7	41,3	83,8	80,2	19,8	2,9	76,2	23,8	13,3
Goiás	61,0	39,0	48,1	51,9	66,6	33,4	62,4	37,6	84,8	85,7	14,3	3,2	81,8	18,2	12,0
Maranhão	74,7	25,3	58,4	41,6	61,8	38,2	68,6	31,4	75,9	84,4	15,6	2,6	92,3	7,7	21,5
Mato Grosso	...	...	...	...	...	...	...	...	...	89,9	10,1	...	...	...	...
Mato Grosso do Sul	55,6	44,4	62,6	37,4	77,9	22,1	60,0	40,0	...	83,2	16,8	...	...	...	...
Minas Gerais	...	...	...	...	...	...	...	...	...	80,8	19,2	...	...	...	...
Pará	66,5	33,5	65,2	34,8	87,5	12,5	67,3	32,7	79,1	86,9	13,1	3,4	92,9	7,1	17,5
Paraíba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	80,5	19,5	...	...	...	...
Paraná	57,1	42,9	59,3	40,7	67,2	32,8	60,8	39,2	...	83,7	16,3	...	...	...	...
Pernambuco	...	...	51,1	48,9	76,2	23,8	...	...	...	81,3	18,7	...	...	...	...
Piauí	...	...	...	...	...	...	...	...	...	82,4	17,6	...	...	...	...
Rio de Janeiro	51,7	48,3	32,1	67,9	58,3	41,7	52,7	47,3	80,7	83,9	16,1	4,4	65,6	34,4	14,8
Rio Grande do Norte	...	...	...	...	...	...	57,4	42,6	87,6	83,5	16,5	3,2	84,7	15,3	9,3
Rio Grande do Sul	39,7	60,3	39,9	60,1	48,1	51,9	42,8	57,2	88,0	81,2	18,8	3,1	59,0	41,0	8,9
Rondônia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	85,0	15,0	...	76,3	23,7	...
Roraima	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	99,6	0,4	...
Santa Catarina	59,5	40,5	47,8	52,2	66,5	33,5	56,0	44,0	79,5	86,5	13,5	3,8	80,9	19,1	16,7
São Paulo	47,3	52,7	51,4	48,6	77,3	22,7	58,1	41,9	80,2	80,3	19,7	3,5	68,0	32,0	16,3
Sergipe	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Tocantins	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Média	58,9	41,1	52,7	47,3	69,6	30,4	60,1	39,9	83,2	84,4	15,6	3,7	77,3	22,7	13,1
LRF (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	86,0	-	-	3,5	-	-	10,5

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

(1) Representa a participação da despesa com ativos e inativos do poder no total da despesa com ativos e inativos de todos os poderes considerados.

(2) Percentuais ajustados da LRF.

A estrutura salarial, com vários cargos de topo de carreira, relatada no início deste texto pressiona esse gasto maior com inativos, que tende a crescer nos próximos anos. Para se ter ideia da dificuldade da situação, a taxa de crescimento dos servidores ativos no AC, RS e no ES entre 2017 e 2018 foi negativa, - 4,3, -1,6 e -3,6 , respectivamente. Enquanto isso os inativos seguiram crescendo, 4,6% de aumento no AC, 2,6 % no ES e 2,2% no RS (IPEA, 2019). Conforme análise apresentada pelo IPEA praticamente em todos os estados os inativos seguem crescendo e na maioria há uma redução de ativos, possivelmente, como forma de equilibrar a despesa de pessoal. Apesar desses dados do IPEA considerarem

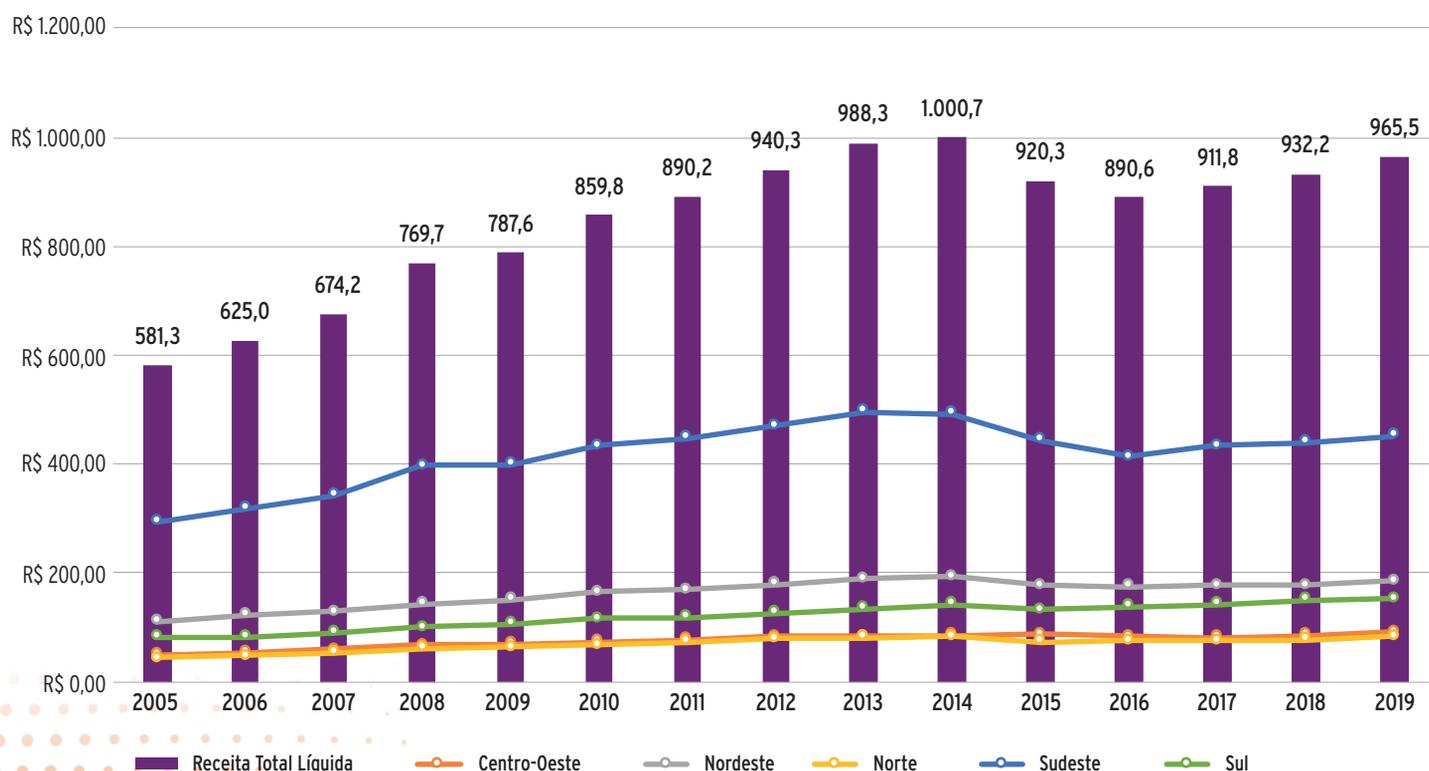
o total dos servidores estaduais, como é sabido que a segurança pública é na maioria dos estados umas principais áreas em termos de pessoal efetivo, só perdendo para o funcionalismo da educação, o crescimento dos inativos tem sido pressionado pela aposentadoria dos servidores da segurança pública.

O segundo ponto de atenção está associado à crise de arrecadação dos estados no período recente, que está muito associada às dificuldades e obsolescência do ICMS. Após um crescimento dessa arrecadação do início dos anos 2000 até 2014, as receitas estaduais caíram fortemente entre 2015 e 2017 e voltaram lentamente a crescer em 2018, como mostra o gráfico 6, a seguir.

GRÁFICO 91

Receita total líquida, por Região

Total das Unidades da Federação - 2005-2019



Fonte: Elaboração Rony Cardoso. Dados do Siconfi - Secretaria do Tesouro Nacional/ME. Valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Apesar dessa leve retomada, no ano de 2019, as receitas ainda não haviam voltado ao patamar de 2014, no conjunto dos estados. Quando olhamos as curvas regionais do ICMS, é possível ver uma estagnação nesse período, principalmente no Sudeste, principal região arrecadadora. Conforme Afonso et al. (2018), o ICMS, que é um imposto pró-cíclico, ficando então sujeito as oscilações econômicas, tem uma estrutura considerada obsoleta há anos e vem perdendo espaço na economia de serviços mais modernos, tecnológicos e digitais, para o ISS municipal (em especial, nas capitais). Em um novo tipo de guerra fiscal estados brigam com municípios para decidir quem tributa os novos serviços, gerando pendengas judiciais num jogo onde todos perdem e a arrecadação se fragiliza. Essa questão é foco de mais de uma PEC no Congresso Nacional para reforma desses tributos e outros e sua substituição por um imposto de valor agregado. No entanto, com a chegada da pandemia de Covid-19 essa discussão ficou atrasada e a arrecadação do ICMS impactada pelo enfrentamento do vírus. Apesar de não ter caído tanto quanto se esperava³, a arrecadação desse imposto foi reduzida em vários estados e a média desse crescimento foi inferior ao crescimento das despesas de pessoal e de inativos.

Dessa maneira, quanto mais avançamos numa economia de serviços digitais mais o ICMS tende a sofrer dificuldades arrecadatória para boa parte dos estados, com exceção daqueles grandes produtores de commodities (como Mato Grosso, com a exportação

.....
3. Apesar do impacto do isolamento social no 1º semestre de 2020. Peres e Santos (2021) mostram que a arrecadação do global do ICMS caiu menos que o esperado no início da pandemia, muito em função do auxílio emergencial de R\$ 600,00 para milhares de famílias, o que possibilitou um aquecimento da economia no segundo semestre e início de 2021. Como o auxílio emergencial foi reduzido e alterado há dúvidas sobre o desempenho deste ano.

do agronegócio). Assim, se desejamos um futuro de equilíbrio e sustentabilidade para o funcionalismo na segurança pública é necessário repensar estruturas de carreira, modelo previdenciário e estrutura tributária dos estados e da federação, aumentando o foco em tributação direta sobre patrimônio e renda, que são menos pró-cíclicos e reduzindo a tributação indireta, que além de pró-cíclica é regressiva e injusta socialmente (Gobetti e Orair, 2016). Se, nos Projetos de Leis Orgânicas, ficarmos restritos apenas aos aspectos operacionais, a chance de manutenção do quadro de desequilíbrio, distorções e injustiças para com os policiais e bombeiros é extremamente alta. Por certo uma mudança tão ampla envolve diversas áreas e atores. Todavia, se os projetos de Leis Orgânicas contemplarem um novo modelo de organização de carreiras, daremos o pontapé para romper a inércia e do discurso de que tudo é complexo e impossível de ser feito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. Revista Direito GV v. 14, n. 3, p. 1011, 2018. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026/74756>
- GOBETTI, S W; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Texto para discussão, 2016.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Nota Técnica No. 27 – O Socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Mas a distribuição dos recursos para a Saúde foi desigual. E o dispêndio médio em Educação teve queda de 9%, mesmo nos estados que tiveram aumento do ICMS. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpes-27-3marco2021.pdf>>.
- SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados: atualização até o último bimestre de 2018. 2019. Carta de Conjuntura no.43, IPEA: Brasília, 2º trimestre, 2019.
- http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9283/1/cc_43_nt_indicadores_ipea_de_gastos_com_pessoal.pdf