

O enfrentamento da Covid-19 e o financiamento das políticas públicas de segurança em 2020

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia de Covid 19, o que significou a sobreposição de crises no Brasil. A crise sanitária aprofundou a crise econômica e fiscal que o país já enfrentava desde 2014/2015, o que somado a redução do investimento público em políticas sociais após a adoção da Emenda 95/2016, conhecida como emenda do teto de gastos, ampliou a já enorme distância entre pobres e ricos no Brasil.

Para visualizar esse processo de fragilização dos investimentos, apresentamos a seguir

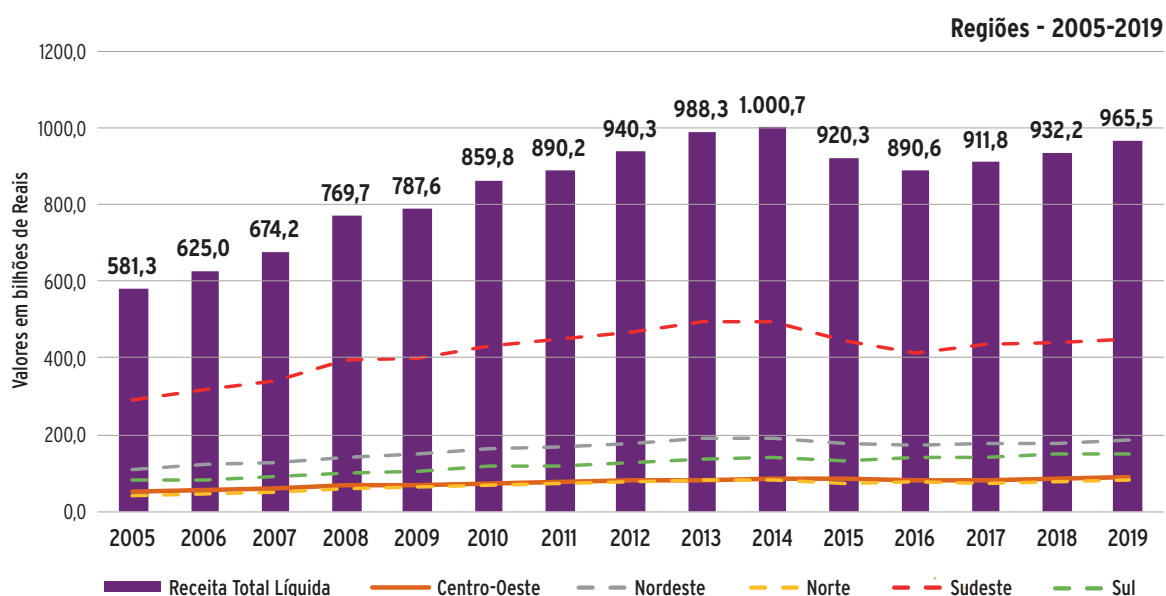
os gráficos de receitas (gráfico 1) e despesas (gráfico 2) dos estados brasileiros e o Distrito Federal por região. É possível ver no gráfico 1 que os estados tiveram uma retração importante das receitas entre 2015 e 2017, e em 2019 ainda não haviam se recuperado. A recessão desse período foi bastante severa, implicando uma queda do PIB de mais de 9%¹.

URSULA DIAS PERES
É DOUTORA EM ECONOMIA PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - SP, PROFESSORA DA EACH/USP NO CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; PESQUISADORA NO CEM/USP.

SAMIRA BUENO
É DOUTORA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO PELA FGV/EAESP E DIRETORA-EXECUTIVA DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

.....
1. Barbosa Filho (2017). Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051

GRÁFICO 60:
Receitas Totais Líquidas



Nota: valores atualizados pelo IPCA/IBGE para Dezembro de 2020.

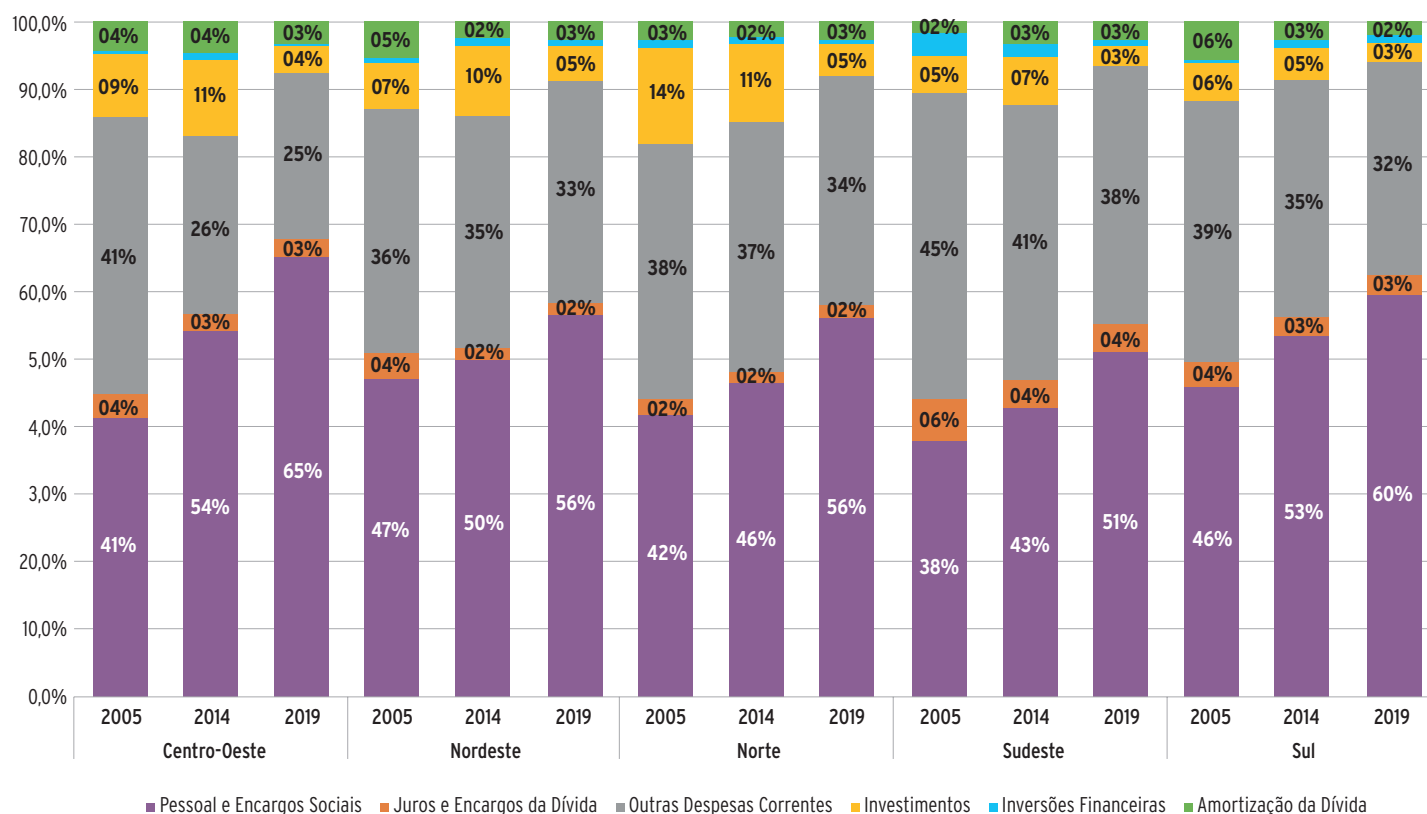
Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi/ME.

Em relação às despesas dos estados, a crise foi determinante para a redução dos investimentos que, em 2019, chegaram aos menores patamares da série histórica na

análise regional, em especial em relação à 2014, quando estes tiveram fontes diversas para investir e inclusive transferências de capital da União (PAC).

GRÁFICO 61:

Despesas dos Estados e DF, organizados em regiões - por categoria Econômica para os anos de 2005, 2014 e 2019



Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi/ME.

Com a crise de financiamento ocasionada pela redução da arrecadação própria, a redução dos investimentos e de transferências voluntárias da União, controlados agora pela Emenda 95/2016, os estados passaram a buscar um ajuste nas despesas discricionárias, já que as despesas com pessoal são menos sujeitas à redução (dada a essencialidade do serviço público prestado pelos estados, principalmente as despesas com funcionalismo da educação, da segurança pública e da saúde).

É neste contexto de fragilização fiscal, com receitas ainda em recuperação e cortes de investimentos, que a pandemia da Covid – 19 atingiu o país, o que trouxe consigo um novo

temor: a perda do ICMS e ISS que viria em função da necessidade de isolamento social para conter a contaminação, o que poderia inviabilizar totalmente a ação de estados e municípios, principais responsáveis pelas atividades do Sistema Único de Saúde no Brasil.

Diante deste contexto, houve a negociação no Congresso Nacional para a aprovação da Lei complementar 173/2020, permitindo o socorro fiscal da União a estados e municípios e repassando recursos para o enfrentamento da pandemia. Esses recursos, no entanto, foram repassados apenas a partir de junho, em 4 parcelas e seus repasses não foram coerentes nem com a perda

de arrecadação e nem com a incidência de casos de covid².

O que pode ser percebido desse processo foi uma descoordenação vertical e horizontal no enfrentamento da Covid-19, o que implicou em inadequação das políticas públicas necessárias ao enfrentamento da pandemia. A descoordenação vertical foi marcada pela ausência de diálogo concreto e articulação planejada e monitorada entre os três entes da federação, definindo metas claras para, ao mesmo tempo, garantir enfrentamento da questão sanitária e minimizar consequências econômicas e sociais, otimizando recursos públicos.

Já a descoordenação horizontal ficou clara na desconexão entre áreas fundamentais de políticas públicas como a saúde, a educação, a assistência social e a segurança pública. Áreas essenciais de gasto como essas, cujo financiamento depende das três esferas, deveriam ter sido articuladas para ações conjuntas minimizando os efeitos da crise sanitária que impõe a necessidade de isolamento social.

.....
2. Ver Nota Técnica No. 27 - O Socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>>.

O FINANCIAMENTO DA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA EM 2020

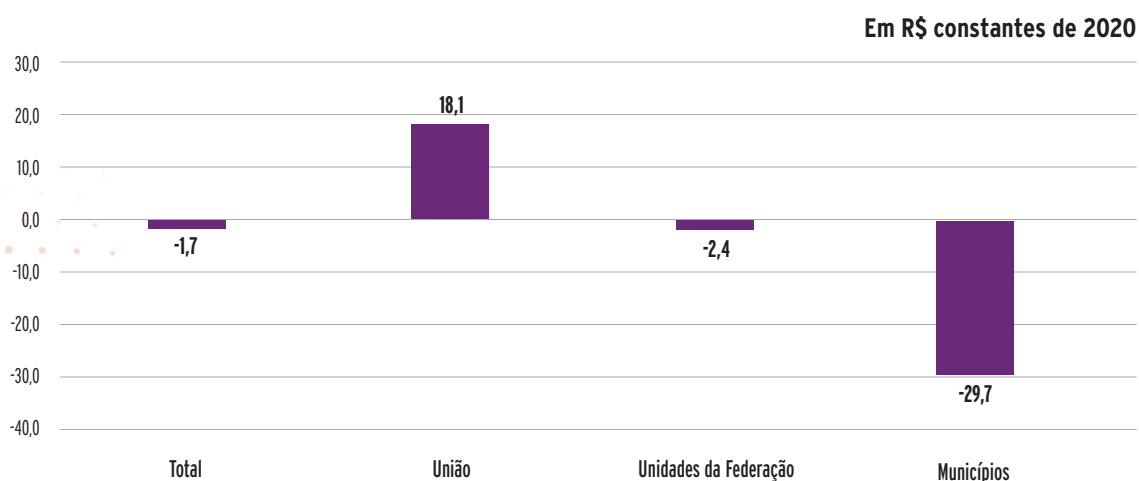
No que diz respeito às políticas de segurança pública, o ano de 2020 foi marcado pela redução de 1,7% das despesas, que totalizaram R\$96 bilhões quando somados os gastos de União, Estados e DF e municípios.

A maior redução se deu no nível municipal, cujo corte chegou a 29,7%. As despesas municipais com segurança, que tinham atingido o maior valor da série histórica em 2019, com R\$6,5 bilhões, voltaram ao patamar de uma década atrás, com R\$4,6 bilhões. Esse recuo está bastante associado ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, que implicou um aumento expressivo dos esforços municipais em saúde, em especial porque são estes entes os responsáveis pela atenção básica, isto é, pela porta de entrada no SUS, e houve importante aumento desse serviço em complemento à assistência hospitalar.

Entre os Estados e DF houve redução de 2,4% nas despesas com segurança, observada em 17 UF das cinco regiões (AC, AM, BA, ES, GO, MA, MS, MG, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, SP, SE e TO). A União, por sua vez, apresentou crescimento de 18,1% no total de

GRÁFICO 62:

Variação das despesas com a função Segurança Pública entre 2019 e 2020



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

despesas com a função segurança pública, que chegou a R\$ 13,2 bilhões em 2020.

O crescimento das despesas da União no ano de 2020 se deveu basicamente ao aumento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, que chegou a R\$2 bilhões em valores empenhados (R\$1,5 bi em valor liquidado). Este recurso só foi possível graças a Medida Provisória 841, de 2018, que foi convertida na lei 13.756 de 12 dezembro

de 2018 pelo ex-presidente Michel Temer, e garantiu recursos permanentes oriundos das verbas das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal (CEF) para o Fundo Nacional de Segurança Pública e para o Fundo Penitenciário Nacional. Dados extraídos do relatório de Repasses Sociais da Caixa indicam a transferência de valores de R\$1.5 bilhões para o FNSP e de R\$170 milhões para o Fundo Penitenciário Nacional.

QUADRO 04: Repasse das verbas das Loterias para a área de Segurança Pública

Valor (em R\$ de 2020)	Fundo Nacional de Segurança Pública FNSP	Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN
Total	R\$ 1.562.232.000,00	R\$ 170.323.000,00

Fonte: Caixa Loterias, Repasses Mensais, 2020.

A mudança na legislação do Fundo Nacional de Segurança Pública se deu no contexto de aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela lei 13.675 de junho 2018, que criou também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Embora a gestão Bolsonaro tenha ignorado por completo o SUSP e a Política Nacional em termos programáticos, beneficiou-se de seus instrumentos e recursos financeiros disponíveis.

A análise dos gastos de União, Estados e DF e municípios na última década indica que as UFs permanecem como principais responsáveis pelo financiamento da polí-

tica de segurança pública, o que se acentuou na última década, com crescimento real das despesas de 15,7%. No último ano, 80,9% das despesas na área foram financiadas pelos estados.

O crescimento das despesas com segurança pública pela União foi de 12% na última década, e no último ano respondeu por 14,3% dos recursos financeiros. Já os municípios reduziram sua participação no período, sendo responsáveis por 4,8% das despesas em 2020 após redução de 1,5% na última década. Os gastos, que chegaram a R\$6,5 bi em 2019, voltaram ao patamar de 2011.

QUADRO 05:**Evolução das despesas com a função segurança pública, por ente federativo**

Em R\$ constantes de 2020

Ano	União	Unidades da Federação	Municípios	Total
2011	12.337.453,22	67.321.527,61	4.701.813,91	84.360.794,74
2012	13.108.489,52	69.028.451,08	5.278.141,07	87.415.081,68
2013	13.037.411,21	71.304.520,64	5.218.010,45	89.559.942,30
2014	12.032.278,04	77.205.987,01	5.377.521,04	94.615.786,09
2015	10.982.185,34	79.099.322,47	5.514.135,86	95.595.643,67
2016	11.109.518,61	77.269.927,39	5.913.550,78	94.292.996,78
2017	10.823.197,85	77.484.136,92	5.757.716,44	94.065.051,21
2018	12.164.664,99	79.282.050,84	6.256.307,02	97.703.022,85
2019	11.699.818,17	79.789.379,98	6.589.734,38	98.078.932,54
2020	13.823.158,50	77.910.500,04	4.630.534,63	96.364.193,17
Varição (em %)	12,0	15,7	-1,5	14,2

Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2020. Despesas empenhadas.

Obs: Dados em R\$ 1.000,00.

A tabela a seguir mostra a arrecadação de Receita Corrente Líquida, ICMS e outras transferências correntes da União por UF entre 2019 e 2020. É perceptível que boa

parte dos estados não teve perda de arrecadação, em parte pelo socorro da União e em parte pela recuperação do ICMS no segundo semestre.

QUADRO 06:**Comparação entre a Receita Corrente Líquida, Transferências e Receitas do ICMS dos estados e do DF (2019/2020)**

em R\$ milhões*

UF	Receita corrente líquida			Outras transferências correntes da união			ICMS		
	2019	2020	VAR	2019	2020	VAR	2019	2020	VAR
AC	5.600	5.703	1,8%	553	1.108	100,5%	1.477	1.374	-6,9%
AL	8.946	10.059	12,4%	584	1.427	144,4%	4.729	4.695	-0,7%
AM	15.660	16.460	5,1%	1.196	2.335	95,3%	10.530	10.841	3,0%
AP	5.842	5.947	1,8%	438	1.184	170,3%	988	1.015	2,7%
BA	36.086	37.878	5,0%	2.871	5.561	93,7%	25.834	24.902	-3,6%
CE	21.826	22.028	0,9%	1.445	3.262	125,7%	13.742	13.222	-3,8%
DF	23.521	25.059	6,5%	3.402	5.044	48,3%	8.543	8.652	1,3%
ES	16.549	15.641	-5,5%	3.919	3.722	-5,0%	11.928	11.925	0,0%
GO	25.648	26.350	2,7%	992	2.305	132,3%	17.795	17.814	0,1%
MA	15.363	16.251	5,8%	1.731	2.509	44,9%	8.185	8.144	-0,5%
MG	66.964	70.586	5,4%	2.904	6.948	139,3%	54.331	52.524	-3,3%
MS	12.555	14.071	12,1%	1.907	2.930	53,6%	9.517	10.161	6,8%
MT	17.930	20.482	14,2%	978	2.856	192,2%	11.826	12.826	8,5%
PA	22.671	24.197	6,7%	1.540	3.958	157,0%	12.753	13.834	8,5%
PB	10.709	11.288	5,4%	486	1.654	240,2%	6.149	6.099	-0,8%
PE	26.486	27.239	2,8%	2.554	4.511	76,7%	18.077	17.277	-4,4%
PI	9.899	11.770	18,9%	801	3.308	312,9%	4.683	4.724	0,9%
PR	40.696	40.251	-1,1%	2.559	5.243	104,9%	32.293	31.392	-2,8%
RJ	61.213	59.498	-2,8%	2.575	4.623	79,5%	38.621	38.693	0,2%
RN	10.638	10.888	2,4%	792	1.726	118,1%	5.999	5.881	-2,0%
RO	8.093	8.724	7,8%	606	1.392	129,9%	4.270	4.446	4,1%
RR	4.390	4.335	-1,3%	340	935	174,9%	1.168	1.240	6,2%
RS	41.577	42.074	1,2%	1.816	4.812	165,0%	38.180	36.371	-4,7%
SC	26.226	26.861	2,4%	1.450	3.305	127,9%	24.818	23.938	-3,5%
SE	8.418	8.725	3,6%	707	1.440	103,6%	3.678	3.498	-4,9%
SP	167.697	165.231	-1,5%	11.053	20.801	88,2%	155.803	149.339	-4,1%
TO	8.378	8.967	7,0%	593	1.419	139,1%	3.151	3.287	4,3%
Total Geral	719.579	736.562	2,4%	50.791	100.319	97,5%	529.067	518.116	-2,1%

Fonte: Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional - STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2020.

Obs: Publicado Originalmente em: PERES, Ursula D.; SANTOS, Fábio P. dos. Nota Técnica No. 27 - O Socorro fiscal da União aos estados manteve a receita de 2020 no mesmo nível de 2019. Disponível em: <<https://redesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Porém, esse cenário de melhora fiscal só foi se concretizando ao final do segundo semestre. A maior parte do ano de 2020, os estados passaram por grande contingenciamento orçamentário, com foco no enfrentamento da pandemia, com ações na área de saúde, o que provavelmente levou a redução

dos gastos em várias áreas, inclusive segurança.

Junta-se a este cenário de contenção de gastos com segurança pública a suspensão de reajuste salarial para o funcionalismo público até dezembro de 2021, por decisão do governo federal, quando da aprovação

do socorro fiscal a estados e municípios para enfrentamento da Covid-19³. As Polícias Civil e Militar vinham pressionando os governos estaduais por reajustes no início de 2020, o que culminou com a greve da PM no Estado do Ceará, assim como em indicativos de greve em outros estados. Este processo foi interrompido pela pandemia, mas o tema deve voltar à discussão em 2022.

Dessa maneira, é importante destacar que os estados terão no futuro uma situação difícil em termos fiscais e gerenciais. Por um lado, apesar de exceções como MT, MS e alguns outros, vários estão fragilizados fiscalmente com a crise de arrecadação do ICMS, que é afetado por problemas conjunturais da atividade econômica e estruturais. Por hora, a economia se recupera muito lentamente sem haver sinais de grandes avanços de ar-

recadação e provavelmente a partir de 2022, os governos estaduais enfrentarão pressão por reajustes salariais, mas muitos estão já no limite de gasto de pessoal em relação às Receitas Correntes Líquidas, segundo cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional⁴. No que diz respeito aos investimentos na segurança pública, houve queda nesse patamar nos últimos anos com fontes estaduais ou de operações de crédito dos estados, uma vez que desde 2014 muitos estados com crise de financiamento também tiveram notas C ou D no índice de controle da STN (Capacidade de Pagamento - CAPAG) o que os impede de fazer empréstimos, restando então a possibilidade de receber recursos da União, que tem autoridade na gestão de fundos como o Fundo Nacional de Segurança Pública e pode realizar transferências a estados que com ela realizem convênios.

.....
3. Lei Complementar 173/ 2020 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>).

.....
4. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/ Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026