

Desafios para o
estudo comparado
**do financiamento
da segurança
pública nos estados
brasileiros**



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

ISBN 978-65-89596-19-6

Apoio





FICHA INSTITUCIONAL

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conselho de Administração

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*
Marlene Inês Spaniol – *Presidente*
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Denice Santiago
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Elisandro Lotin de Souza
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.
Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha
Marcio Júlio da Silva Mattos
Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Equipe Administrativa

Antônia de Araujo
Débora Lopes
Elaine Rosa
Sueli Bueno

Coordenador de Projetos

David Marques

Coordenadora Institucional

Juliana Martins

Pesquisadoras/es

Amanda Lagreca
Betina Barros
Beatriz Teixeira (estagiária)
Dennis Pacheco
Iara Sennes (estagiária)
Isabela Sobral
Thaís Carvalho (estagiária)

FICHA TÉCNICA

Coordenação

Ursula Peres
Samira Bueno

Equipe técnica

Gabriel Tonelli
Lauana Simplício Pereira
Isabela Sobral



SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. Análise das Receitas	5
2.1. Divisão da carga tributária	6
2.2. Receitas dos estados analisados	10
3. Análise das Despesas	14
4. Considerações finais	25
Anexo I. Apêndice metodológico	26
Referências bibliográficas	28

GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Divisão federativa da receita tributária disponível (1970-2019) - em % do total	7
Gráfico 2: Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por regiões (%)	8
Gráfico 3: Evolução da receita total dos estados por regiões (2005 a 2019)	9
Gráfico 4: Comparação dos principais itens de receitas dos Estados (2019)	10
Gráfico 5: Comparação dos principais itens de receitas dos estados selecionados (2020)	11
Gráfico 6: Percentual das despesas empenhadas na Função Segurança Pública em relação às receitas totais arrecadadas	12
Gráfico 7: Percentual das despesas empenhadas nas cinco maiores funções em relação ao total das despesas empenhadas em 2019	13
Gráfico 8: Despesas empenhadas com Segurança Pública, por UF	15
Gráfico 9: Despesas com Segurança Pública em 2020, por grupo de despesa	17
Gráfico 10: Despesas com Segurança Pública em 2012, por grupo de despesa	17
Gráfico 11: Composição do gasto com a função Segurança Pública em 2020, por subfunções	20
Gráfico 12: Composição das despesas com Segurança Pública em 2020, por subfunção	21
Gráfico 13: Composição das despesas empenhadas com Segurança Pública no RS, por subfunção - 2012 a 2020	22
Gráfico 14: Composição das despesas empenhadas com Segurança Pública no CE, por subfunção - 2012 a 2020	23
Tabela 1: Percentual da despesa empenhada com Segurança Pública em relação à despesa empenhada total	16
Tabela.2: Percentual da despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais com Segurança Pública em relação à despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais total	18
Tabela.3: Percentual da despesa empenhada pelas Polícia Militar e Polícia Civil na Segurança Pública em relação à despesa empenhada total com Segurança Pública	19
Tabela 4: Proporção das despesas empenhadas com Segurança Pública, por órgão – 2020	24
Tabela 5: Despesas empenhadas com Segurança Pública, por órgão – 2020 (em milhões de R\$)	24



1. INTRODUÇÃO

A necessidade de garantir eficiência e ampliar o impacto dos gastos públicos tem resultado no aprimoramento das técnicas e metodologias de avaliação das políticas públicas (JANNUZZI, 2002). Para compreender e avaliar o impacto da ação governamental não basta saber quanto o governo direcionou de despesas ou investimentos para determinada política pública, mas se faz fundamental saber qual o resultado gerado por este gasto e se o mesmo poderia ser obtido gastando menos (REZENDE, CUNHA E BEVILACQUA, 2010).

Neste sentido, o conhecimento dos custos e eficiência dos gastos com determinada política pública deveria proporcionar melhores resultados, desde que fosse possível medi-los. Especificamente sobre as áreas de educação e saúde, inovações ao longo dos anos 1990 e 2000 promoveram mudanças estruturantes na sistematização e controle de seu financiamento.

Na Educação, a criação do FUNDEF nos anos 1990 e do Fundeb nos anos 2000 permitiu a criação de um sistema de fundos para repasses entre os três níveis de governo, cuja administração pode ser controlada pelos Conselhos da Educação e dos Fundos em qualquer UF ou município (FBSP, 2019). Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) determina o que pode ser entendido como um gasto em educação, avançando consideravelmente na forma de utilização dos recursos com ensino.

Na Saúde, o repasse fundo a fundo foi estabelecido ainda na década de 1990, e a Emenda 29/00 determina o que pode ser considerado como despesa em saúde. Do ponto de vista da integração do sistema, todos os gestores de saúde nos três níveis federativos são responsáveis pelas informações em saúde, sejam orçamentárias ou indicadores hospitalares, possibilitando planejar critérios de repasses (FBSP, 2019).

Na Segurança Pública, no entanto, os avanços são tímidos e recentes. A aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) se deu apenas em 2018, através da Lei nº 13.675. Na esteira de aprovação da lei, foi editada a MP 841 de 2018, que garantiu recursos permanentes oriundos das verbas das loterias geridas pela Caixa Econômica Federal, o que representou algum avanço do ponto de vista de volume de recursos. No entanto, um dos instrumentos aprovados pelo Congresso Nacional, as transferências obrigatórias fundo a fundo para financiamento da política de segurança pública e defesa social, foi vetada pelo presidente da República, e permanece a ausência de regulamentação em torno do que é despesa em segurança pública ou uma regra geral de vinculação de receitas.

Quatro anos após sua aprovação, a implementação do SUSP vem se mostrando incipiente. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituído pelo [decreto n. 9.630 de 26 de dezembro de 2018](#) foi revogado antes mesmo de começar a ser implementado pela gestão de Jair Bolsonaro, sendo substituído pelo [decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021](#). Ou seja, três anos se passaram sem que qualquer ação fosse efetivamente direcionada à implementação deste importante instrumento.

Esta breve introdução aponta alguns elementos que nos auxiliam na compreensão da dificuldade de compreender como os recursos das políticas de segurança pública são aplicadas pela União, Estados e Municípios. Apesar da relevância da despesa em segurança pública – o quinto maior gasto nas contas públicas brasileira desde 2019, segundo



estudo da Rede de Pesquisa Solidária¹ - não existe ainda hoje um ordenamento claro e sistêmico do funcionamento dessa área, o que torna quase impossível a avaliação de custo-benefício dos programas implementados ou mesmo a comparação de gastos entre Estados e municípios.

Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar a importância do gasto em segurança pública nos estados, demonstrando o percentual gasto com segurança em relação ao total dos orçamentos, e busca compreender como estes gastos são realizados considerando funções de despesa, órgãos e categorias econômicas. A principal pergunta que se busca responder é: como variam os gastos de segurança pública entre os estados? É possível comparar o volume gasto na função segurança entre as diferentes UF's brasileiras ou existem elementos de grande distinção entre essas unidades? Como comparar ações distintas e sua eficácia e efetividade no combate à violência se não conseguirmos distinguir esses padrões de gasto?

Para a realização dessa pesquisa optou-se pela análise em profundidade de 5 unidades da federação: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Ceará (CE), Pará (PA) e Rio Grande do Sul (RS)². Essa opção se deu pela necessidade de coleta de dados detalhados da despesa que permitissem avaliação adequada de todas as despesas da área, algo que não é possível a partir dos bancos de dados nacionais, como Siconfi/STN/ME, que apesar de ter informações de todas as Unidades Federativas, tem muitas restrições para cruzamento de informações. Em paralelo à análise em profundidade desses cinco estados, também utilizamos informações gerais de despesa e receitas de todos os estados, a partir dos bancos nacionais.

A nota está organizada em quatro seções, além desta introdução. A próxima seção traz uma análise das receitas dos estados, buscando demonstrar suas possibilidades e restrições para o financiamento da segurança pública. A seção três tem foco na análise das despesas e nos respectivos níveis de divergências. Esta seção mostrará quatro níveis de divergência dos gastos i) entre os órgãos responsáveis; ii) entre tipos de subfunção contabilizados para segurança pública; iii) entre categorias econômicas; e por fim, iv) destaca-se que as divergências se dão entre estados e no mesmo estado ao longo do tempo, quando consideramos diversos exercícios. A quarta seção traz considerações finais sobre possíveis razões para as divergências entre os estados e destaca a proposta de ajustes para uma possível padronização dos gastos na área. Por fim, apresentamos o apêndice metodológico, com o detalhamento das opções metodológicas adotadas no estudo e das fontes de dados recolhidas para a análise das despesas e receitas.

2. ANÁLISE DAS RECEITAS

A análise das receitas das Unidades Federativas nos últimos anos traz algumas características importantes para compreendermos os desafios do financiamento da segurança pública. Isso porque são os estados e o Distrito Federal os entes com maior participação no financiamento dessa área: esse nível federativo, por definição constitucional, é responsável pela administração e manutenção das polícias civil e militar, alocando 80,9% do total das despesas da área que em 2020 representaram 1,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Esse volume de recursos é bastante representativo quando o comparamos com outras áreas como a saúde, cujo gasto público representa cerca de 3% do PIB.

1 Estudo da Rede de Pesquisa Solidária mostrou que a função segurança está entre as cinco com maiores gastos desde 2019, perdendo apenas para Previdência Social, Educação, Saúde e Encargos Sociais. Disponível em <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/02/boletimpss-38-28fev2022.pdf>. Consulta em 20 de maio de 2022.

2 A primeira versão deste estudo incluía também uma análise das receitas e despesas com segurança pública do Distrito Federal, mas dada a sua especificidade no contexto nacional por se tratar de capital federal do Brasil, optou-se por retirá-lo da comparação.



Três pontos serão tratados nesta seção: 1) a estrutura tributária brasileira, com predomínio da União na divisão de recursos; 2) a alta dependência dos estados de tributação indireta, especialmente o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação); e 3) a insuficiência redistributiva do Fundo de Participação dos Estados (FPE);

2.1 Divisão da carga tributária

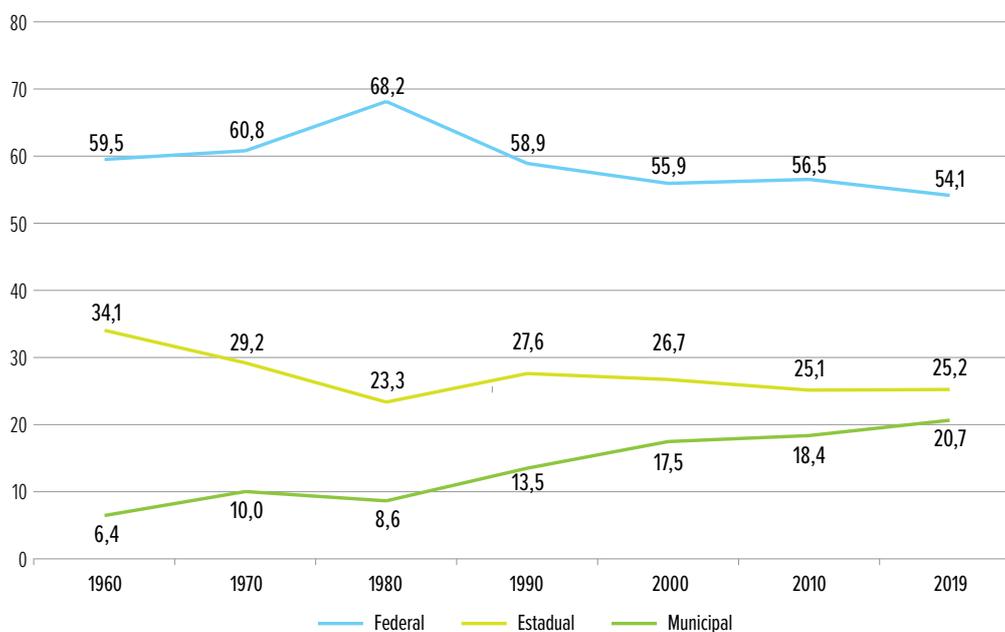
A disputa dos entes da federação em torno da carga tributária brasileira tem sido uma constante em nossa história, perpassando diferentes constituições, desde antes da República (LOPREATO, 2018). A Constituição Federal (CF) de 1988 foi um novo momento de ajuste federativo. No período de redemocratização, os governadores eleitos foram empoderados e buscaram a descentralização política, tributária e fiscal. A CF de 1988 propiciou essa mudança, porém, ao longo dos anos 1990, em paralelo às medidas de estabilização monetária e enfrentamento da crise econômica pela qual passava o país, o governo federal, usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento *ad hoc* de redesenho das relações intergovernamentais, em um momento em que os estados perderam espaço na correlação de forças políticas, em parte devido ao quadro de fragilidade financeira em que se encontravam (PERES E SANTOS, 2020; ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2005). Esse movimento permitiu, por meio da elevação da carga tributária federal com contribuições sociais não partilhadas com estados e municípios, uma diminuição do ritmo da descentralização financeira que seria possível prever com a nova Constituição, penalizando principalmente os entes estaduais.

É importante notar no Gráfico 1 que a participação da União foi reduzida ao longo das décadas de 1980 e 1990, mantendo-se em patamares estáveis nas décadas seguintes. Enquanto isso, houve importante aumento da receita disponível dos municípios no mesmo período e, no caso dos estados, após aumento na década de 1980, voltaram a ter redução de receitas disponíveis dos anos 1990 até 2019.



GRÁFICO 1

Divisão federativa da receita tributária disponível (1970-2019) - em % do total



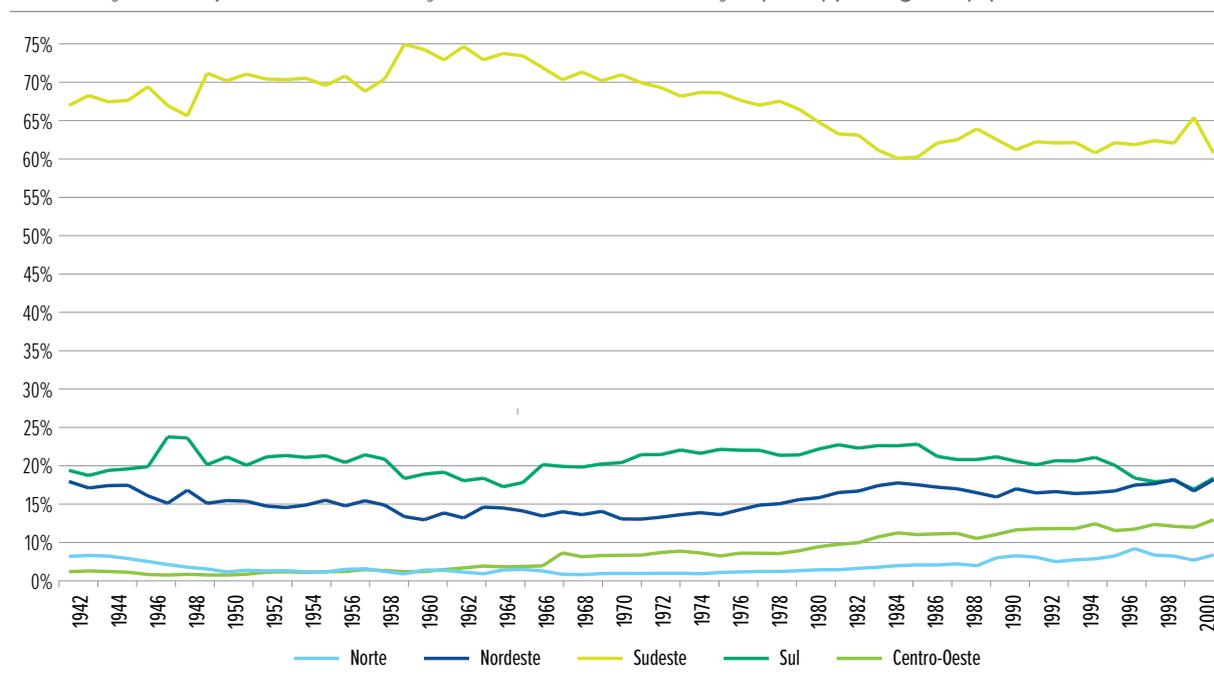
Fonte: baseado em dados extraídos de Afonso (2017 e 2019). Dados atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2020. <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>

Esse quadro histórico aponta para uma disputa e expressiva desigualdade tributária vertical entre União, estados e municípios. É certo também que o Brasil tem historicamente um quadro de desigualdade horizontal, com concentração de desenvolvimento econômico em alguns estados do Sul e Sudeste e maior dependência de transferências federais nos estados do Norte e Nordeste. O Gráfico 2 mostra a desigualdade na arrecadação do ICMS por região do país entre os anos 1940 e 2000.



GRÁFICO 2

Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por regiões (%)



Fonte: baseado em dados do IBGE. Recuperado de https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas_publicas/fp06_icmsregioes.xls

É possível destacar no Gráfico 2 duas questões importantes: 1) ao longo de décadas, a Região Sudeste segue concentrando a arrecadação de ICMS; 2) há uma mudança nesse processo de concentração desde os anos 1970/80, com redução dessa proporção no Sudeste e aumento perceptível das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Se não é possível dizer que houve uma convergência da arrecadação desse imposto entre as regiões, é necessário reconhecer que essa mudança alterou a disputa federativa e a guerra fiscal entre estados. Ainda que seja forçoso reconhecer uma importante mudança na arrecadação do ICMS do Nordeste, Centro-Oeste e Norte na última década, também é necessário destacar que ainda há grande diferença no valor absoluto da arrecadação do Sudeste em relação às demais regiões, fato que não é compensado pelas transferências do FPE (REZENDE, 2010; AFONSO, 2009 e 2016; LOPREATO, 2020).

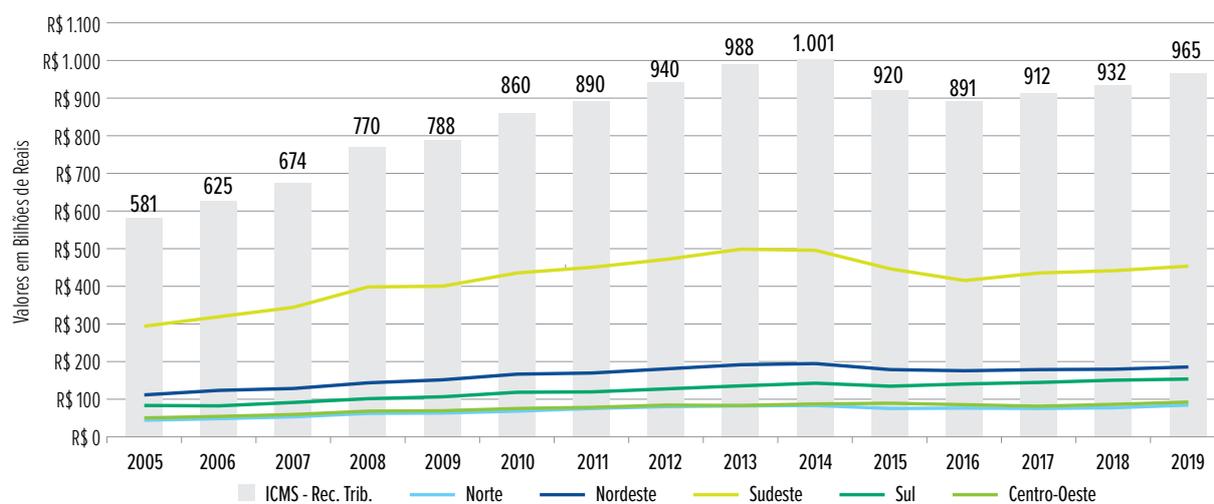
Essa heterogeneidade econômica e tributária implica uma desigualdade na oferta de serviços públicos pelos diferentes estados brasileiros. No período de 2000 a 2012, houve alguma convergência entre estados com maior e menor produto *per capita*. Esse processo foi impulsionado tanto pelo crescimento econômico nacional quanto pelas modificações na estrutura de cobrança do ICMS. A recessão iniciada em 2015 reduziu parcialmente esse processo.

Quando analisamos a evolução das receitas estaduais por região no período de 2005 a 2019, é possível perceber que, apesar de haver semelhança no comportamento das receitas de todas as regiões, a queda é mais acentuada na arrecadação da Região Sudeste. Enquanto isso, a Região Centro-Oeste seguiu crescendo nesse período, ainda que o peso relativo das suas receitas na receita total dos estados seja pequeno.



GRÁFICO 3

Evolução da receita total dos estados por regiões (2005 a 2019)



Fonte: baseado em dados extraídos do Siconfi. Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2020.

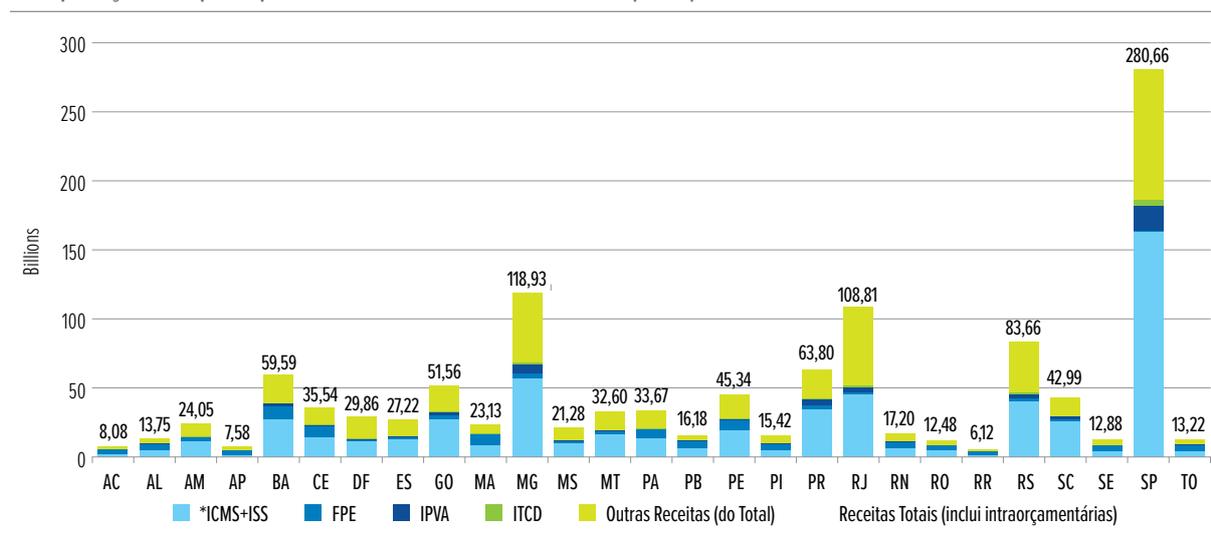
Como analisado por Peres e Capuchinho (2020), esse crescimento relativo das demais regiões em comparação ao Sudeste permitiu uma desconcentração de receitas no território nacional e, segundo Afonso et al. (2018), em boa parte causada pelas mudanças regulatórias pelas quais passou o ICMS, o que permitiu um aumento de arrecadação pelos fiscos desses estados ao mesmo tempo em que houve uma redução tanto de produção quanto de arrecadação no Sudeste.

Apesar de termos mecanismos de federalismo fiscal que buscam equilibrar essas diferenças de potencial econômico, como o FPE, sua forma de cálculo nunca permitiu uma equalização fiscal de fato. O desenvolvimento econômico concentrado em algumas regiões do país, associado à fragilidade de nosso federalismo fiscal, manteve nossa estrutura permanentemente desigual em termos econômicos e fiscais (REZENDE, 2010).



GRÁFICO 4

Comparação dos principais itens de receitas dos Estados (2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siconfi/ME. Valores totais em R\$ bilhões de jan/2021 (IPCA) e em relação ao Total de Receitas (inclui intraorçamentárias).

O gráfico 4 mostra a comparação das principais receitas dos estados, no qual tem destaque tanto o ICMS, quanto o FPE. É possível perceber que apesar de trazer certa compensação aos estados de menor arrecadação tributária, o FPE não consegue equalizar as receitas entre eles, mantendo o cenário de potenciais econômicos muito distintos para a oferta de políticas públicas. Além disso, outra questão a ressaltar sobre as receitas dos estados é a de que boa parte do volume arrecadado é prioritariamente reservado às áreas de educação e saúde. Isso porque a CF de 88 obriga a vinculação de 25% dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e 12% destes, no âmbito estadual, para a saúde. Dessa forma, quando analisamos a área de segurança pública é importante perceber que ainda que esta área não tenha fonte específica de recursos regulamentada pela Carta Magna, os estados realizam um esforço fiscal importante para custeá-la, alguns estados chegam a executar mais de 10% de suas receitas correntes com as despesas de segurança pública, como veremos na análise específica da amostra estadual foco deste relatório

2.2. Receitas dos estados analisados

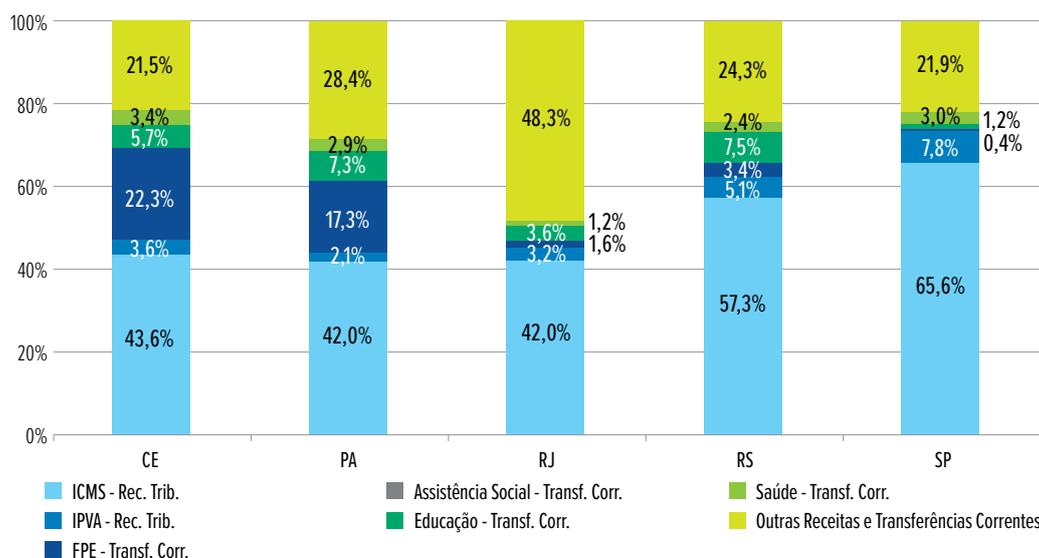
A análise das receitas dos estados foco deste estudo, isto é, Ceará (CE), Pará (PA), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Rio Grande do Sul (RS), traz informações interessantes tanto relativas ao comportamento da sua arrecadação de impostos quanto das receitas de fundos específicos. Também no caso desses estados é importante destacar os três pontos anteriormente comentados: 1) a importância do ICMS como fonte de receita; 2) a relevância do FPE mas sua não garantia de equidade de receitas entre estados; 3) a importância dos fundos setoriais de educação e saúde, para os quais há regras de vinculação constitucionais.

Os estados apresentados no gráfico 5 a seguir têm comportamentos distintos em suas receitas. Dos cinco analisados, CE, PA e RJ têm uma arrecadação de ICMS inferior a 50% das receitas totais e CE e PA têm volume expressivo de FPE, entre 20% e 30% das receitas.



GRÁFICO 5

Comparação dos principais itens de receitas dos estados selecionados (2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siconfi/ME (Estados Selecionados). Valores atualizados com base no IPCA/IBGE (2021). Valores percentuais em relação ao Total de Receitas Correntes (exceto intraorçamentárias).

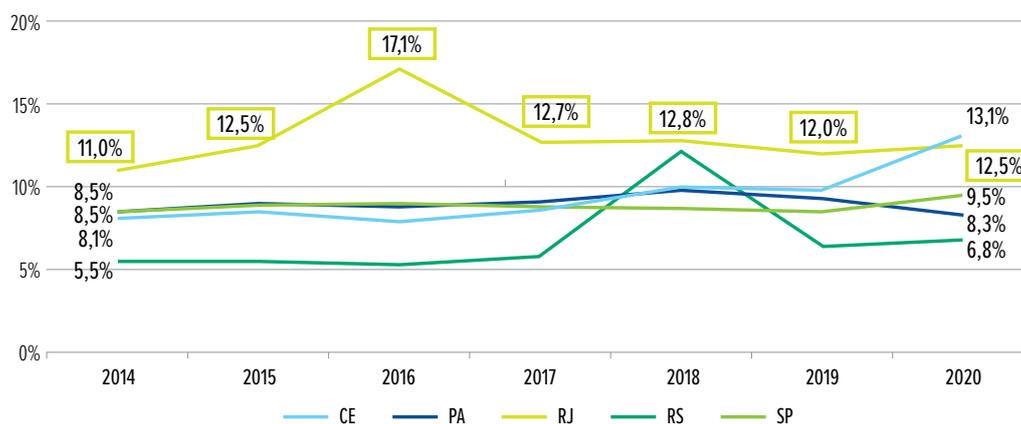
O Rio de Janeiro é um estado que, como apresentado no gráfico acima, tem receita importante de ICMS, mas que não chega a 50% dos recursos totais. O FPE do RJ tem pouca relevância no total das receitas, sendo neste estado também destacada a importância da rubrica “Outras receitas”, na qual estão contabilizados os royalties de petróleo. Os demais estados, SP e RS, têm de forma semelhante a importância da arrecadação do ICMS em suas receitas, que no caso do RS chega a quase 60% e em SP 70% do total. A participação do FPE é baixa em ambos estados.

Como já apresentado na análise global das receitas, os estados têm grande dependência de impostos indiretos, em especial o ICMS, o que também ocorre nesta amostra de cinco estados, com o acréscimo de que o FPE é bastante relevante para o CE e PA. Com essa estrutura, boa parte de seus recursos de impostos são vinculados à saúde e à educação. E além dessa vinculação, ainda há outros recursos da União que são destinados a fundos específicos para essa área, como o Fundeb e os repasses do Ministério da Saúde para o SUS. Dessa maneira, temos que boa parte das receitas correntes dos estados é previamente destinada à educação e saúde. Mesmo assim, o espaço garantido para a segurança pública tem sido bastante relevante, como mostra o gráfico a seguir.



GRÁFICO 6

Percentual das despesas empenhadas na Função Segurança Pública em relação às receitas totais arrecadadas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos QDDs Estaduais (Estados Selecionados). Valores totais em R\$ milhões de jan/2021 (IPCA).

O gráfico permite perceber que há oscilação do peso dessas despesas ante as receitas ao longo do tempo, mas em cada estado há um patamar médio de gasto que varia de 5,5% no RS até cerca de 13% no RJ e CE. Esse patamar é bastante alto, se considerarmos que além das obrigações constitucionais com saúde e educação, os estados têm despesas obrigatórias e significativas com encargos da dívida, previdência e manutenção da máquina pública, por exemplo.

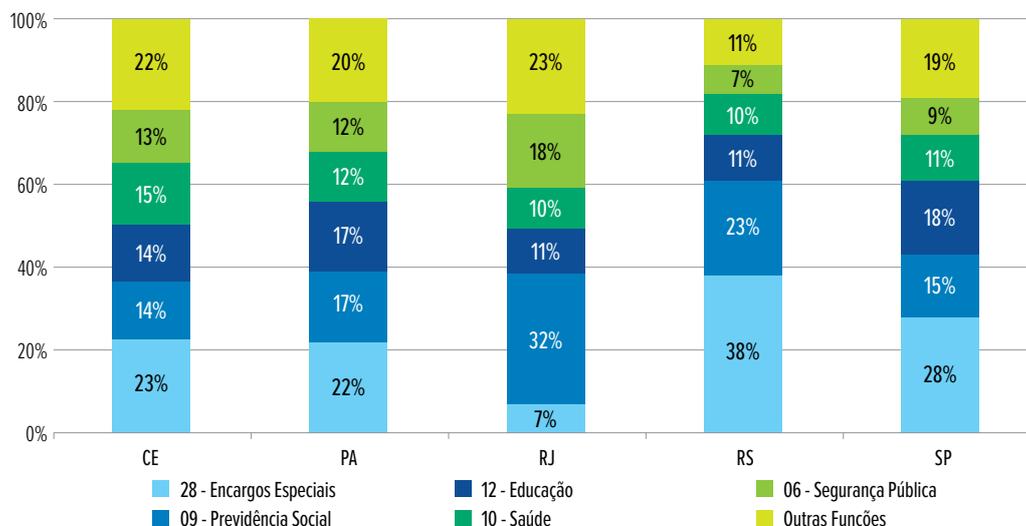
Dessa forma, o gráfico a seguir elucida a importância das despesas de segurança pública nessas UFs ao compará-las com as demais áreas prioritárias de gasto³.

3 É importante ressaltar que o peso da segurança pública é ainda maior se adicionarmos à função segurança as funções de custódia e reintegração social. Essa análise será detalhada na seção de despesas



GRÁFICO 7

Percentual das despesas empenhadas nas cinco maiores funções em relação ao total das despesas empenhadas em 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos QDDs Estaduais (Estados Selecionados). Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2020.

No CE e no PA, por exemplo, as áreas de educação, saúde e segurança pública têm quase o mesmo peso. No RJ, o peso da segurança pública é maior que o de saúde e educação. Em SP, o peso da segurança pública é pouco inferior à saúde. Apenas no RS essa despesa tem proporção menor, mas ainda assim bastante relevante.

Esta seção buscou apresentar as divergências em termos de capacidades econômicas dos estados e como os estados e o DF priorizam essa área entre as mais relevantes, apesar da não existência de fonte específica para financiar a segurança pública,

Porém, quando analisamos os gráficos 6 e 7, que comparam a proporção da função segurança pública em termos da receita e das demais despesas dos estados, surge a dúvida: estamos comparando de fato as mesmas despesas? Seria possível afirmar que PA e CE gastam o mesmo volume em segurança pública e o RJ tem o maior volume de despesas em segurança entre as cinco UFs analisadas?

Na próxima seção passamos a esta análise específica buscando demonstrar como a ausência de padronização das despesas em segurança pública nos dificulta a análise comparativa dos estados.



3. ANÁLISE DAS DESPESAS

Um importante indicador da relevância de uma determinada área ou política de estado é o volume e finalidade de recursos despendidos com ela. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública publica, desde a primeira edição, dados de despesas empenhadas com a área de segurança pública pelos três entes federativos, sendo usual a utilização das despesas classificadas na função Segurança Pública.

Em acordo com a diversidade territorial, econômica e populacional dos estados e municípios em nossa federação que impacta sobremaneira no potencial de arrecadação de receitas, criando desigualdades verticais e horizontais a respeito da divisão da carga tributária nacional, é razoável pensar que análises deste tipo precisam considerar o gasto per capita da função segurança.

Na edição de 2019, o Anuário destacou a discrepância de valores per capita alocados em segurança pública pelas UFs, cuja apresentação dos dados evidencia enorme distância entre o maior e menor valor aplicados na área e que não é tão somente justificado pelo volume de arrecadação dos estados, isto é, nem sempre os estados mais ricos em termos de arrecadação são aqueles que mais direcionam recursos para essa área. Os dados coletados mostram que Acre (R\$760,85), Amapá (R\$694,66), Mato Grosso (R\$691,49), Tocantins (R\$689,42) e Rio de Janeiro (R\$563,16) gastam em termos per capita valores superiores à Bahia (R\$305,03) e Ceará (R\$301,56) e principalmente São Paulo (R\$ 259,99), que apresenta a maior arrecadação entre todos, porém também possui a maior população⁴.

Esse tipo de análise tem grande relevância considerando a sua potencialidade de comparação, em especial a facilidade de acessar os dados necessários, uma vez que utiliza aqueles disponíveis para todos os entes federados, que são obrigados a relatá-los no Siconfi, porém de forma agregada, como descrito no apêndice metodológico.

Há, contudo, uma ponderação importante a ser feita. Ainda que tenha havido no âmbito normativo, a instituição de um Sistema Único de Segurança Pública, sua implementação e capacidade de articulação efetiva da ação dos três entes federativos têm falhado (FBSP, 2019). A inexistência dessa capacidade de articulação para uma ação coordenada, diferentemente do que ocorre em outras áreas de política como saúde e educação, leva à ausência de critérios sobre o que os diferentes entes consideram e classificam como gasto na função Segurança Pública e, mais ainda, de como se deve gastar, permitindo diferentes interpretações das gestões no nível local.

Um objetivo muito perseguido pelos formuladores e estudiosos de políticas públicas é de comparar gastos realizados com resultados de políticas, de modo a mensurar ações de maior e menor eficácia e efetividade no combate à violência e promoção da segurança. O alcance desse objetivo pode ser bastante prejudicado em um cenário onde o perfil de execução e classificação do gasto considerado como Segurança Pública não siga um padrão mínimo e se torne muito díspare entre os estados.

Ainda que seja compreensível que, no nosso arranjo federativo, os governadores tenham autonomia para definir suas despesas, uma questão se coloca: **como comparar ações distintas e sua eficácia e efetividade no combate à**

4 Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf> Tabela gasto per capita na página 237.

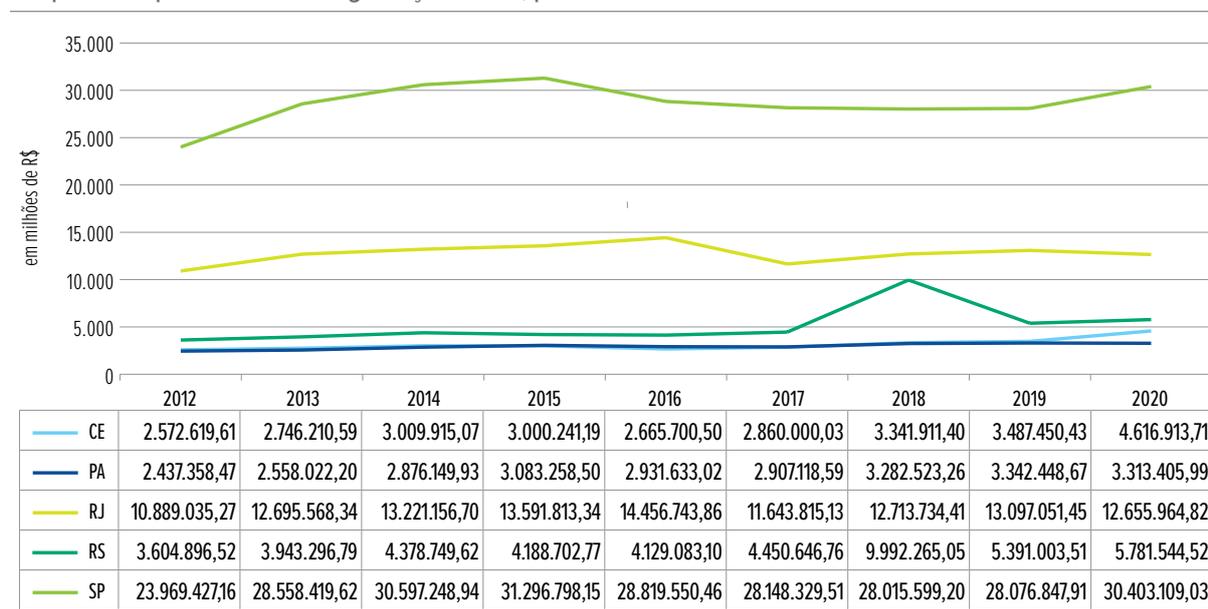


violência se não conseguirmos distinguir padrões de gasto? Acreditamos que um passo fundamental a ser dado nesse tema é analisar, de forma detalhada, os gastos das UFs nessa área, em um esforço comparativo, de modo a investigar padrões de semelhança e divergência na atuação dos entes. A partir da análise dos dados detalhados de cinco UFs, tentaremos responder a algumas perguntas neste sentido, tais como: qual o peso dos gastos com Segurança Pública no total da despesa do estado? Quais os principais grupos de despesa utilizados? Quanto se gasta com policiamento militar e policiamento civil em cada ente? Qual a finalidade das principais despesas? Quais são as estruturas organizacionais responsáveis pela execução desse gasto?

Nesta seção, são apresentadas como **despesas com Segurança Pública aquelas que são categorizadas nesta função somadas às despesas classificadas na subfunção Custódia e Reintegração Social**, independente da função orçamentária, conforme detalhado na seção metodológica. Como esperado, entre as UFs pesquisadas, SP apresenta volume de despesas empenhadas muito superior aos demais – o que certamente ocorre para todas as áreas, não apenas Segurança Pública -, foram R\$30 bilhões empenhados em 2020, em valores corrigidos a preços de janeiro de 2021. SP é seguido pelo RJ, que registrou empenho de R \$12,6 bilhões.

GRÁFICO 8

Despesas empenhadas com Segurança Pública, por UF



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados (em milhões de R\$ - valores de 2021).

A trajetória do gasto entre 2012 e 2020 aponta movimentos diferentes nos estados, sendo que apenas CE e PA guardam muitas semelhanças – no montante gasto e trajetória, apenas com ponto destoante o ano de 2020. Em SP, por exemplo, havia uma trajetória de crescimento nos valores aplicados até o ano de 2015, quando a partir dali passa a reduzir significativamente e se mantém estável até 2019. A trajetória de crescimento desse gasto no início da década analisada também é observada no RJ, neste caso até 2016, mas quase retornando ao patamar próximo ao inicial já em 2018. PA e RS, por sua vez, apresentam uma trajetória muito menos flutuante, sendo que há apenas uma acentuada



mudança para o estado do RS no ano de 2018, fruto de uma modificação na classificação contábil dos gastos com previdência naquele exercício⁵.

É interessante notar que mesmo quando a situação fiscal do país – e especialmente dos estados – piora e a arrecadação dos entes cai significativamente, entre 2015 e 2017, como apresentado na seção anterior, PA e RS não alteraram de forma significativa o montante gasto com a função Segurança Pública – o que pode indicar uma priorização do tema, pois se mantém com patamares similares de gasto mesmo em contextos de crise arrecadatória. No momento da crise de receitas dos estados, a partir de 2015, discutido na segunda seção, SP é o estado que mais reflete a queda de arrecadação na aplicação de recursos em Segurança Pública, onde há acentuado decréscimo, seguido de estabilidade até 2019.

Quando analisamos o peso da função Segurança Pública na despesa total do estado, é no RJ que essa proporção alcança o maior número: 18,2% dos gastos em 2020 foram feitos em Segurança Pública. A participação dessa função de gasto no estado cresceu expressivamente ao longo do tempo, já que em 2012 representava 10,4% da despesa total fluminense.

TABELA 1

Percentual da despesa empenhada com Segurança Pública em relação à despesa empenhada total

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CE	10,4%	10,6%	10,3%	11,3%	10,2%	11,0%	12,1%	12,7%	13,8%
PA	11,2%	11,2%	11,9%	12,2%	12,5%	12,5%	12,8%	13,1%	11,3%
RJ	10,4%	11,5%	12,0%	15,0%	17,9%	14,7%	16,9%	17,7%	18,2%
RS	5,5%	5,6%	5,8%	5,5%	5,8%	6,1%	12,7%	6,7%	8,6%
SP	8,5%	9,4%	10,0%	10,4%	10,6%	10,4%	10,2%	10,0%	11,3%

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados

E como as UFs têm aplicado esses recursos? Há variadas formas de classificação do gasto público que nos permitem essa análise. O grupo de despesa, por exemplo, indica em que classe de gasto será realizada a despesa, sendo que há sete grandes classificações: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida; e 9 - Reserva de Contingência. A classificação funcional, por sua vez, indica em que áreas de despesa a ação governamental será realizada, como Segurança Pública, Educação, Saúde, etc. A classificação institucional, por fim, indica quem realizará a despesa, isto é, quais os órgãos de governo responsáveis pela execução do gasto (MTO, 2022). A seguir detalharemos o gasto conforme essas diferentes classificações orçamentárias.

CATEGORIA ECONÔMICA DAS DESPESAS

A distribuição do gasto com Segurança Pública sob a ótica da classificação por grupo de despesa é mais semelhante entre as UFs. Essa classificação, que evidencia as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes (todo tipo de custeio que não seja pessoal) e Investimentos segue um padrão entre os cinco entes analisados

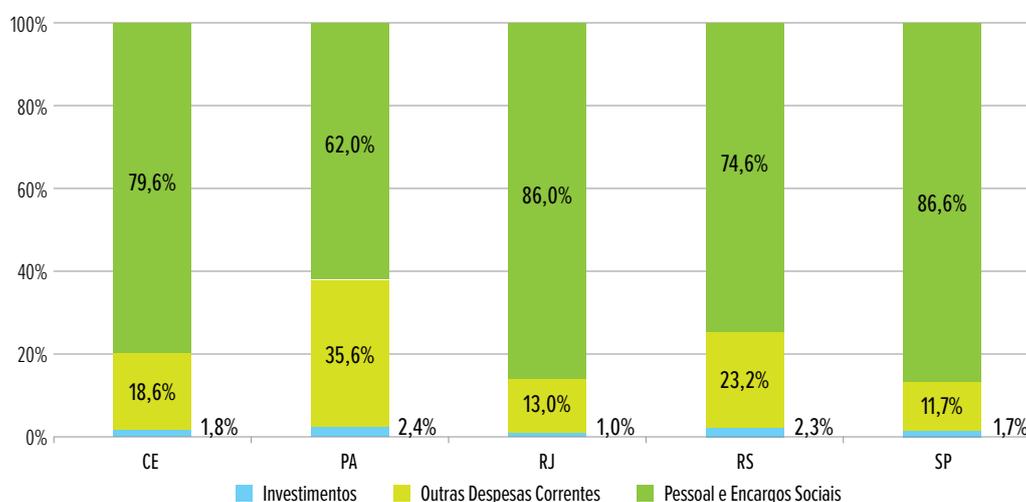
5 Isso é explicado pela complementação financeira à Previdência dos inativos da segurança (foram R\$ 4,7 bilhões para cobrir o déficit) que foi realizado.



de forma detalhada. SP e RJ são os estados que possuem a maior parcela de gasto comprometida com despesas de pessoal, de aproximadamente 86% do total gasto com Segurança Pública e/ou Custódia e Reintegração Social.

GRÁFICO 9

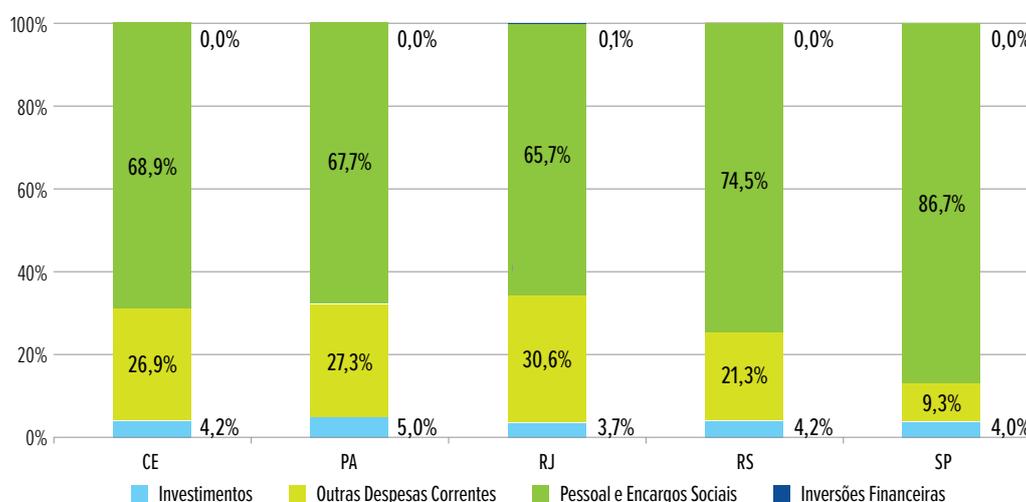
Despesas com Segurança Pública em 2020, por grupo de despesa



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

GRÁFICO 10

Despesas com Segurança Pública em 2012, por grupo de despesa



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

Essa distribuição é esperada, uma vez que se trata da oferta de um serviço público que conta intensivamente com pessoal, especificamente, com as folhas de pagamento das polícias civil e militar, sob responsabilidade dos entes estaduais. Nos dois pontos destacados da série analisada, em 2012 e 2020, nota-se um pequeno crescimento da participação de



pessoal ao longo dos anos, com consequente diminuição do espaço disponível para custeio e, especialmente, para investimentos, que são as despesas mais facilmente comprimíveis em contextos de acirramento de disputas orçamentárias. Entre 2012 e 2020, os investimentos perderam participação no total gasto com a função Segurança Pública em todas as UFs.

Quando comparamos o total gasto com pessoal em Segurança Pública com o total gasto com pessoal de todas as áreas nas UFs analisadas, percebemos que há variações significativas. No CE, por exemplo, o gasto com pessoal da função analisada representa quase 25% do gasto com pessoal no total, no RS, era de 8,7%. O peso do pessoal ligado à Segurança também variou muito em algumas UFs ao longo do tempo. No RJ, por exemplo, já representou 37,5% da despesa total de pessoal em 2016 e, em 2020, representou 22,7%, isto é, as despesas totais com pessoal cresceram, mas aquelas específicas de segurança cresceram em ritmo muito menor, perdendo espaço no montante total.

Há, ainda, a dificuldade de entender que tipo de despesa de pessoal pode estar incluída nessa contabilização: por exemplo, se apenas polícias, se pessoal administrativo, bombeiros militares, se apenas pessoal ativo ou se também inclui inativo, entre outros. Um caso que ilustra essas dificuldades é o do RS, onde em 2018 a proporção de despesa com pessoal da segurança mais que dobra em relação a 2017 e já em 2019 retorna a quase o mesmo valor de 2017. O crescimento ocorreu porque houve, em 2018, um gasto destinado à complementação financeira à Previdência dos inativos da segurança (foram R\$ 4,7 bilhões para cobrir o déficit) que foi contabilizado na função Segurança Pública naquele ano, diferentemente dos outros.

TABELA 2

Percentual da despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais com Segurança Pública em relação à despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais total

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CE	17,0%	16,7%	17,8%	18,6%	18,9%	19,6%	21,7%	23,1%	24,8%
PA	14,9%	14,7%	15,3%	15,8%	15,8%	15,6%	16,2%	16,0%	14,7%
RJ	26,6%	26,7%	30,7%	35,2%	37,5%	19,6%	19,8%	22,0%	22,7%
RS	7,0%	7,3%	7,5%	7,7%	7,7%	8,0%	19,0%	9,0%	8,7%
SP	21,9%	17,7%	18,9%	18,5%	18,5%	18,4%	18,4%	18,2%	19,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

Em um esforço de desdobrar a composição de gasto com pessoal dentro da Segurança Pública, tentou-se identificar o quanto se refere ao pagamento das polícias Civil e Militar. Ao longo da série analisada, a proporção da despesa empenhada com as polícias dentro da função segurança pública aumenta em três UFs: CE e PA, mostrando aumentos de menor expressão, e no RJ, com aumento de 10 pontos percentuais. Por outro lado, SP e RS apresentaram um decréscimo. No RS, por exemplo, em 2012 a proporção dos gastos com as Polícias Militar e Civil era de 68,7% do total da função Segurança Pública; em 2020, esse número caiu para 53,1%. Em São Paulo a queda é de 89,4% para 76,7%.



TABELA 3

Percentual da despesa empenhada pelas Polícia Militar e Polícia Civil na Segurança Pública em relação à despesa empenhada total com Segurança Pública

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CE	69,0%	67,2%	67,6%	70,5%	78,4%	75,2%	78,3%	80,1%	69,5%
PA	63,6%	63,9%	61,8%	63,6%	64,7%	63,5%	63,2%	65,7%	65,0%
RJ	58,5%	59,5%	60,1%	56,0%	54,0%	59,8%	60,2%	64,9%	68,3%
RS	68,7%	69,7%	66,8%	69,7%	68,7%	67,6%	31,4%	61,2%	53,1%
SP	89,4%	76,5%	76,5%	75,9%	75,7%	76,4%	75,9%	77,1%	76,7%

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

Muito embora a proporção dos gastos com pessoal seja a maior de todas nos estados analisados, isso não quer dizer que não ocorram importantes variações nesse tema, novamente, na questão da classificação do gasto. Nota-se que o caso do Rio Grande do Sul acima comentado se destaca outra vez na tabela 3. Em 2018, o peso do gasto com as polícias perde expressividade quando se somam os gastos com previdência no total da função. Além disso, os estados têm autonomia para implementarem modelos de governança que estabelecem variadas formas de contratação e estruturação de carreiras da segurança⁶, o que certamente implicará no montante das despesas gastas.

CATEGORIA SUBFUNCIONAL DE DESPESA

A classificação funcional é uma das mais utilizadas para identificar em que serão gastos os recursos. A função Segurança Pública - uma grande área de governo - pode ser composta por diferentes subfunções, que representam uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesas. Esse tipo de classificação tem também a vantagem de ser de fácil acesso para todas as UFs, uma vez que o relato, embora resumido, dessas informações ao Siconfi é obrigatório para todos os entes, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

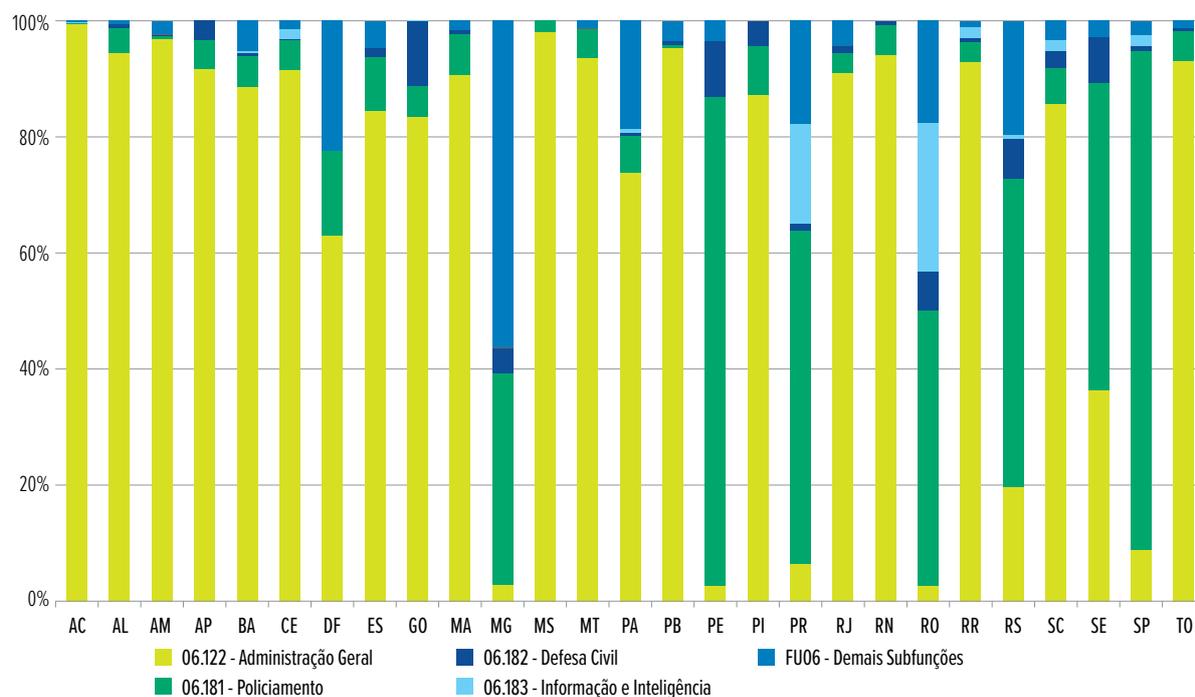
No gráfico 11 abaixo, construído com dados extraídos do Siconfi, observa-se a composição das despesas com a função Segurança Pública em todas as UFs no ano de 2020.

6 O FBSP está desenvolvendo uma pesquisa sobre este tema. "Projeto: Carreiras, custos e atribuições dos policiais militares no Brasil".



GRÁFICO 11

Composição do gasto com a função Segurança Pública em 2020, por subfunções



Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi da STN/Ministério da Economia. Não considera as despesas intraorçamentárias.

Dois padrões de classificação do gasto se destacam nas UFs: o primeiro deles é a participação significativa de despesas categorizadas na subfunção Administração Geral, em muitos casos, ocupando mais de 90% do total. O segundo é a participação das despesas com Policiamento em um grupo restrito de estados, como PE, PR, RO, RS, SE e SP, exatamente onde a subfunção Administração Geral não assume participação importante.

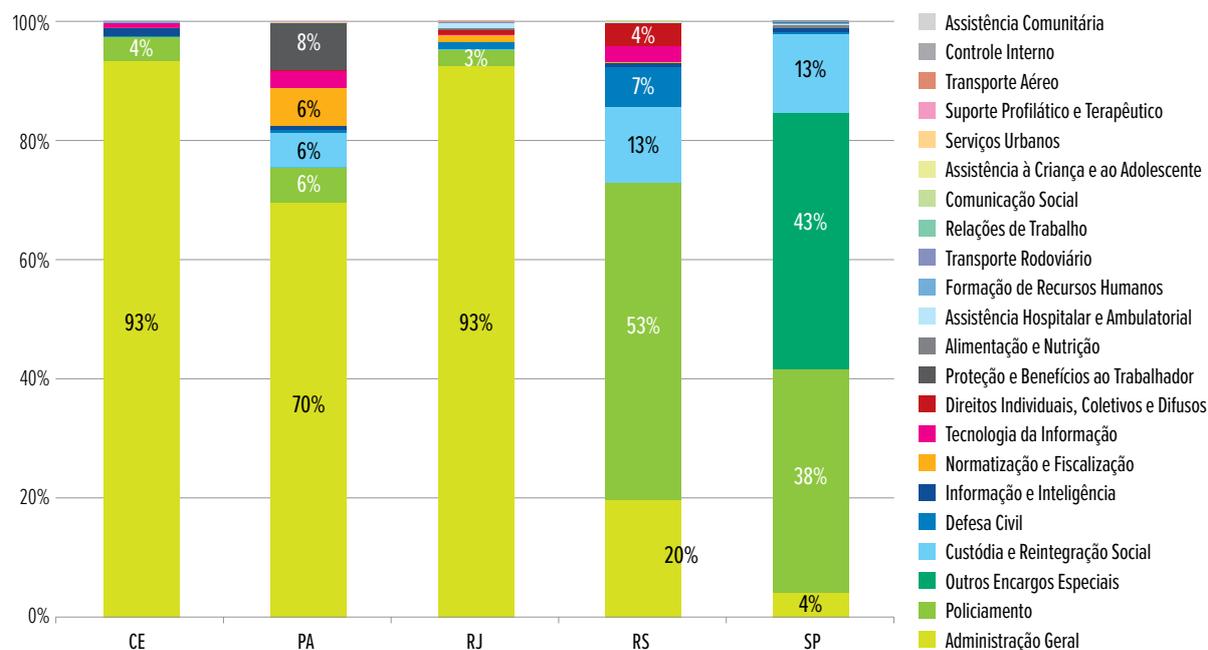
Essa distribuição divergente evidencia uma relevante discussão na forma como os entes realizam sua gestão orçamentária. O fato de o Acre classificar quase 100% de suas despesas com Administração Geral não significa que ele não realizou gastos com Policiamento, o que é muito improvável, mas sim que interpreta de forma diferente como deve ser realizada a classificação de tal gasto - entendimento que se mostra divergente em São Paulo, por exemplo, onde os gastos com Policiamento representam mais de 80% da função Segurança Pública. Essas diferentes interpretações ocorrem uma vez que embora a classificação funcional seja obrigatória para todos os entes, com categorias padronizadas, a legislação não define de forma detalhada o que exatamente deve ser classificado em uma e outra subfunção e função, decisão que é tomada por quem realiza a gestão orçamentária no nível local. Essa constatação é importante para destacar que mesmo havendo informações de bases consolidadas nacionalmente, com padronização mínima, o exercício de comparação não é trivial, pois a compreensão sobre a classificação do gasto não é uniforme para todos os entes.

Vejamos de forma detalhada o que acontece nas seis UFs estudadas.



GRÁFICO 12

Composição das despesas com Segurança Pública em 2020, por subfunção



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

O banco de dados de despesas detalhadas das UFs estudadas demonstra um leque ainda maior de subfunções utilizadas pelos diferentes estados. Isso ocorre porque nos sistemas estaduais é possível obter o dado totalmente desagregado, o que não é possível no Siconfi. Essa visão detalhada permite perceber como gastos com finalidade muito diversas são classificados na mesma grande área chamada Segurança Pública. Em 2020, por exemplo, o estado do Rio de Janeiro classificou gastos com Transporte Aéreo e Transporte Rodoviário como gasto Segurança Pública, o que não ocorreu em nenhum outro estado na série analisada. Os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo realizam gastos com Assistência Hospitalar e Ambulatorial (muito provavelmente das polícias) e entendem como despesa com Segurança Pública, enquanto no Ceará, Distrito Federal e Pará não há registros de gastos nesta subárea.

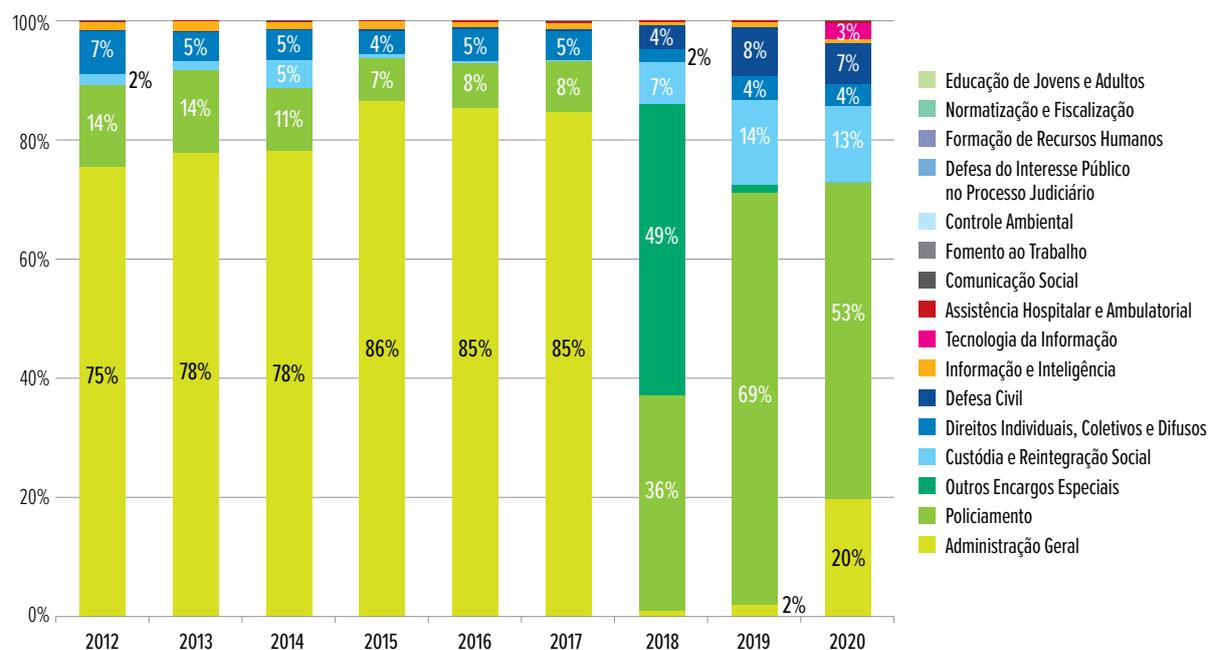
Outro ponto que chama a atenção é que em SP, quando se olha para os dados detalhados, verifica-se uma nova subfunção que não aparecia na base do Siconfi - a de Outros Encargos Especiais, uma despesa do tipo intraorçamentária que se refere ao gasto com previdência na área e que ocupa a maior parte, 43%, do total gasto na área.

Pode haver mudanças significativas nessas classificações inclusive dentro de um mesmo estado ao longo do tempo, dificultando a comparação entre os anos. É o caso do Rio Grande do Sul, demonstrado no gráfico 13 abaixo.



GRÁFICO 13

Composição das despesas empenhadas com Segurança Pública no RS, por subfunção - 2012 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos do Portal de Transparência do Rio Grande do Sul.

Até 2017, o estado classificava entre 75% e 86% da sua despesa na subfunção Administração Geral, mas a escolha alocativa mudou significativamente em 2018, quando a subfunção Outros Encargos Especiais (obrigações previdenciárias) ocupou quase 50% do total gasto com Segurança Pública no estado. A partir de 2019, os gastos com Policiamento passam a ocupar a maior parte do total da função. Assim, quem compara o gasto com Policiamento no estado em 2020 e 2012, por exemplo, se surpreenderá com o aumento observado, quando o mais provável é que tenha havido apenas uma mudança na interpretação sobre onde se classifica determinada despesa.

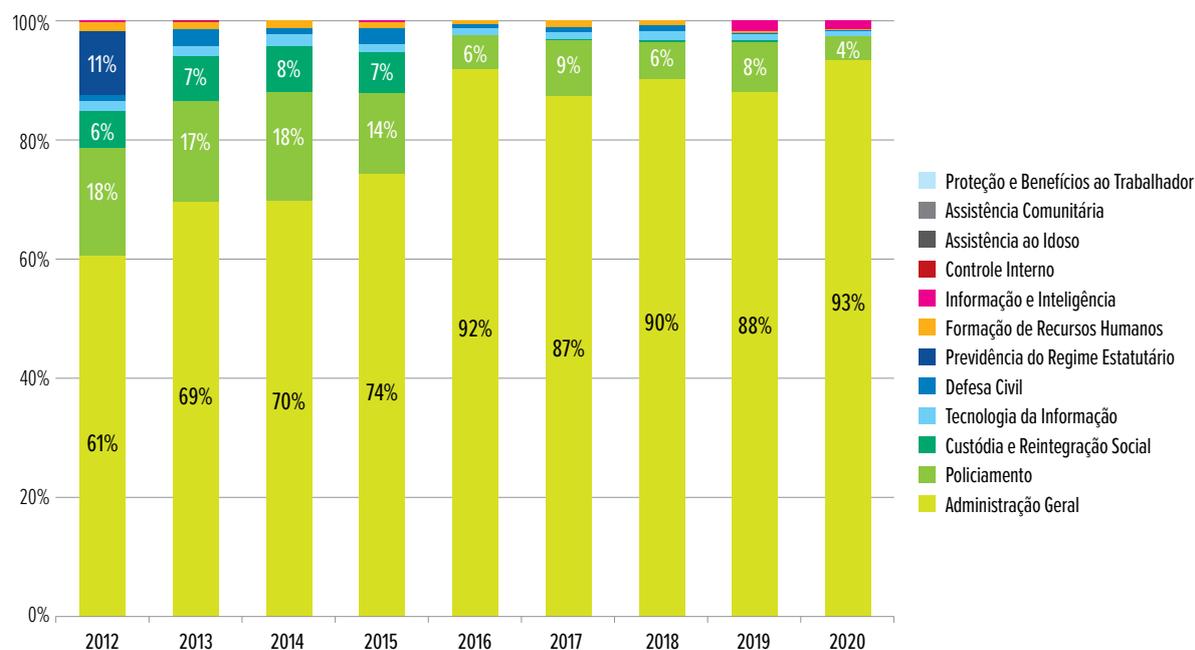
A evolução dos gastos com a subfunção Custódia e Reintegração Social no estado também chama a atenção. Embora seja utilizada em todos os anos da série, há anos em que representa pouco mais de 0,2% do gasto total, enquanto nos anos finais, 2019 e 2020, representa 14% e 13%, respectivamente. É pouco provável que o estado gastasse tão pouco de sua despesa com Segurança Pública nesta subfunção, em razão das obrigações que têm com o sistema penitenciário. Por isso, é mais razoável pensar que as divergências se dão na escolha de classificação da despesa ao longo do tempo.

A partir de 2018, o estado passa a adotar o uso de mais subfunções e torna mais detalhada a visão sobre o seu gasto, permitindo, por exemplo, ver especificamente qual o gasto com Policiamento enquanto diminuiu o peso da subfunção Administração Geral, de cunho mais genérico. Movimento inverso a este ocorre no estado do Ceará, como mostra o gráfico 14 abaixo:



GRÁFICO 14

Composição das despesas empenhadas com Segurança Pública no CE, por subfunção - 2012 a 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos do Portal de Transparência do Ceará.

Em 2012, a subfunção Administração Geral ocupava 61% do gasto total com Segurança Pública no estado. As subfunções de Policiamento, Previdência e Custódia e Reintegração Social, que nos permitem entender melhor quais os usos dos recursos públicos no estado, ainda tinham alguma expressividade no orçamento. Entre 2012 e 2020, há a progressiva ampliação do uso da subfunção Administração Geral, impedindo análises mais profundas sobre o tipo de gasto que está sendo feito pelo ente.

CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL DA DESPESA: QUEM EXECUTA O GASTO COM A FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA?

Outra forma de estudar as despesas com Segurança Pública é entender quem são os responsáveis pela execução do gasto. Foi realizada uma análise preliminar da base de despesas estaduais para identificarmos os principais (conforme volume das despesas empenhadas) órgãos, secretarias e unidades orçamentárias vinculadas à Função Segurança Pública; adicionalmente, fizemos análise preliminar da estrutura organizacional (organograma) de cada estado, de forma a compreendermos os principais órgãos, secretarias e unidades orçamentárias vinculadas à Função Segurança Pública.

Os estados podem conformar diferentes estruturas institucionais que compartilham os gastos nesta função, tais como Secretarias de Segurança Pública (apenas gastos da administração); detalhamento por Polícias; Defesa Civil; Corpo de Bombeiros; Administração de Sistemas Penitenciários; e até mesmo Departamentos de Trânsito.

Para as cinco UF's analisadas, a maior parcela do gasto com a função Segurança Pública é realizada pelas estruturas organizacionais das Polícias Militares, com proporções que variam de 35% (no RS) a 63% (em SP) do gasto total com a área no estado.



A segunda categoria de órgão de maior expressão, contudo, já diverge entre as UFs, para PA, RJ, RS e SP, é a Polícia Civil; para o CE é a Administração Penitenciária.

A Administração Penitenciária ocupa proporção idêntica do gasto no CE e RS. Em SP, este tipo de gasto representa 13% do total da Segurança Pública. PA e RJ apresentam um peso menor dessa parcela de despesa no seu gasto total.

TABELA 4
Proporção das despesas empenhadas com Segurança Pública, por órgão – 2020

Órgão	CE	PA	RJ	RS	SP
Administração Penitenciária	17,1%	5,7%	9,0%	17,4%	13,3%
Corpo de Bombeiros e Defesa Civil	5,5%	8,4%	15,9%	6,8%	0,4%
Detran / DER	1,5%	13,1%	6,6%	12,4%	0,0%
Outros órgãos em Seg. Púb. e/ou Adm. Pen.	0,5%	0,2%	0,2%	0,0%	0,4%
Polícia Civil	15,5%	22,9%	17,7%	18,1%	13,8%
Polícia Militar	54,0%	42,1%	50,6%	34,9%	62,9%
Polícia Técnica Forense	2,6%	3,9%	0,0%	2,9%	2,4%
Secretaria de Segurança Pública	3,4%	3,6%	0,0%	7,4%	6,8%
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

TABELA 5
Despesas empenhadas com Segurança Pública, por órgão – 2020 (em milhões de R\$)

Órgão	CE	PA	RJ	RS	SP
Administração Penitenciária	788.813.562,95	189.949.830,54	1.134.559.112,42	1.008.140.864,80	4.054.235.115,12
Corpo de Bombeiros e Defesa Civil	255.201.389,38	278.381.097,87	2.006.867.125,80	393.845.413,48	128.915.963,06
Detran / DER	66.963.115,68	434.001.476,31	835.300.722,23	717.493.050,06	-
Outros órgãos em Seg. Púb. e/ou Adm. Pen.	22.618.678,52	5.496.042,71	24.750.782,60	-	119.913.578,59
Polícia Civil	716.283.864,88	758.121.530,44	2.243.746.098,07	1.047.319.773,22	4.182.807.006,28
Polícia Militar	2.492.375.407,24	1.396.413.873,36	6.405.995.846,76	2.020.520.003,23	19.136.254.405,63
Polícia Técnica Forense	119.514.362,62	130.215.118,01	-	167.967.834,33	719.044.645,11
Secretaria de Segurança Pública	155.143.324,21	120.827.025,18	4.745.135,16	426.257.575,88	2.061.938.318,24
Total Geral	4.616.913.705,48	3.313.405.994,42	12.655.964.823,04	5.781.544.515,00	30.403.109.032,03

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros Detalhados de Despesas extraídos dos Portais de Transparência dos estados selecionados.

Essa classificação por órgão, novamente, evidencia como as UFs podem classificar diferentes gastos na Segurança Pública. Em suma, um importante resultado encontrado quando se analisa a despesa dos estados com a função Segurança Pública entre as variadas classificações é que parece haver uma razoável divergência de categorizações. Os



estados tomam decisões alocativas diferenciadas - e têm autonomia para tal - quando realizam a execução de suas despesas, optando pela utilização de variadas subfunções e órgãos. A implicação direta desse achado é que há limitações claras na realização de comparações de montante gasto com a função Segurança Pública, uma vez que gastos muito diversos entre os entes podem estar agregados nessa função.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do orçamento público é fundamental para a compreensão das decisões alocativas dos governos. A implementação das políticas públicas e da própria política depende de decisões tributárias e orçamentárias.

Esta nota técnica buscou demonstrar que a segurança pública é uma função política prioritária nos estados brasileiros, com um gasto que supera 80 bilhões de reais os estados financiam 80% do total gasto em segurança no Brasil.

Esse gasto, no entanto, é muito distinto entre as unidades da federação. Em primeiro lugar, a potencialidade econômica refletida no nível de arrecadação e tipos de tributos é muito divergente entre nossas regiões, o que revela nossa desigualdade territorial.

Além disso, a forma de organização do gasto é também muito diferente entre estados e em um mesmo estado ao longo do tempo.

Como base em estudo amostral de cinco UFs, SP, RJ, PA, CE e RS, analisamos as despesas com segurança pública de forma detalhada com cruzamentos de diferentes classificações orçamentárias.

O que podemos perceber é que desde a organização institucional da segurança pública, que implica entre outras coisas um arranjo de comando sobre as polícias militar e civil, até a estruturação da despesa de custeio há enormes distinções na forma de gastar entre os estados. As diferenças de governança, já apresentadas por Trindade (2015), refletem-se em diferenças orçamentárias, o que nos dificulta saber quanto se gasta e como se gasta em segurança nessas UFs.

Essa análise só foi possível, contudo, a partir de um detalhamento das bases de despesas da amostra de cinco estados. Os bancos de dados nacionais não permitem essa compreensão específica, apesar de facilitarem a consolidação global das despesas.

Dessa maneira, acreditamos que para melhor compreensão do que se passa em todo território nacional em termos de despesas com segurança pública, é fundamental a consolidação de dados mais detalhados.

Sem isso, a dificuldade não se dá somente em coordenar a ação dos entes subnacionais na execução da sua política de segurança pública, mas até mesmo em um nível informacional de produção e publicação de dados orçamentários. Enquanto vimos avançar a padronização de relato e consistência dos dados consolidados de receitas dos entes subnacionais, nota-se que ainda é frágil o controle sobre as despesas. Assim, (re)formular estratégias de indução da padronização contábil entre os entes é a possibilidade que se mostra relevante e necessária se queremos realizar



comparações que nos permitam conhecer com propriedade os gastos realizados pelos diferentes estados e avaliá-los quanto a seus resultados.

ANEXO I. APÊNDICE METODOLÓGICO

A presente pesquisa contou com a coleta de dados de receitas e despesas dos estados em fontes distintas. Para uma primeira camada analítica, contemplando os 26 estados e o Distrito Federal, fizemos o levantamento das informações através das bases de dados do Siconfi, da STN, do Ministério da Economia. Extraímos os dados de 2013 a 2020, pois é o período em que, além de disponibilizados, eles também estão padronizados.

Os dados extraídos foram compilados em bases únicas (cada qual referente a um tema de análise) em arquivos do programa Microsoft Excel. Assim, pudemos reajustar os valores através da aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fazendo com que todos os montantes representassem valores de janeiro de 2021.

Iniciamos com a realização de uma análise global das Receitas Orçamentárias, o que nos permitiu compreender o comportamento macroeconômico das UFs. E, como os dados fornecidos pelo Siconfi abrangem as classificações das receitas por Categorias Econômicas, Origens e Espécies, obtivemos um amplo grau de detalhamento das informações, o que nos permitiu uma análise com maior acurácia.

Prosseguindo, analisamos as Despesas por Função, com foco nas subfunções da função Segurança Pública, buscando entender os padrões e comportamentos existentes. Para este caso, duas questões devem ser destacadas: 1) por questões de padronização do Siconfi, apenas 4 subfunções (Administração Geral; Policiamento; Defesa Civil; e Informação e Inteligência) da Segurança Pública são identificadas, de forma que qualquer outra subfunção é agrupada na categoria “Demais subfunções”; 2) os dados não contemplam as despesas intraorçamentárias (despesas que ocorrem quando entes integrantes do orçamento efetuam aquisições de materiais, bens e serviços, pagam em impostos, taxas e contribuições, e etc., sendo que o receptor dos recursos também é um ente integrante desse mesmo orçamento dessa mesma esfera de governo).

Dessa forma, as informações provenientes do Siconfi não nos permitem analisar, de fato, (1) todas as subfunções utilizadas nas despesas pelos estados e o DF, na Função Segurança Pública, e nem (2) todas as despesas realizadas, tais como as despesas com contribuições patronais, nas despesas com pessoal, dos agentes públicos vinculados à Função Segurança Pública. Essas informações são de extrema importância para que tenhamos a real dimensão dos gastos e, assim, um detalhamento posterior se faz necessário.

Buscando aprofundar tais aspectos, prosseguimos com o levantamento das informações específicas, referentes às receitas e despesas, dos estados focalizados neste estudo, isto é: Ceará (CE), Pará (PA), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS) e São Paulo (SP).

Em relação às receitas, os dados do Siconfi possibilitaram o grau de detalhamento necessário, uma vez que a codificação da natureza da receita é apresentada por completo. Assim, foi apenas necessário agruparmos e padronizarmos os códigos, adicionando um novo campo à base de dados já existente.



Este novo campo trouxe uma classificação detalhada da receita que, além das “Receitas Totais”, “Receitas Correntes”, “Receitas de Capital”, também nos permitiu visualizar os seguintes desdobramentos: “ICMS”, “IPVA” e “ITCD”, compreendendo os códigos dos respectivos impostos; “FPE”, compreendendo os códigos da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados; “Rec. Assist. Social”, “Rec. Educação” e “Rec. Saúde”, compreendendo os códigos referentes às Transferências, Contribuições e Quotas-Parte das áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, respectivamente.

Já para o detalhamento das despesas, foi necessário acessarmos os portais de transparência dos estados selecionados, uma vez que a base do Siconfi não atendia às nossas necessidades. Assim, extraímos e consolidamos os dados, para o período de 2012 a 2020, em uma base única, em arquivo do programa Microsoft Excel. Assim, procedemos com o reajuste dos valores pelo IPCA, a preços de janeiro de 2021. Tal base contou com os seguintes campos: 1) Sigla da UF; Ano; Secretaria ou Órgão; Unidade Orçamentária; Função; Subfunção; Categoria Econômica; Natureza da Despesa; e Despesa Empenhada.

Com o intuito de padronizar e resumir termos e classificações, possibilitando a comparação temporal entre as Unidades da Federação selecionadas, procedemos com a criação de três novos campos na base: 1) Resumo de Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa; 2) Resumo de Função e Subfunção; 3) Resumo de Secretarias, Órgãos e Unidades Orçamentárias. A seguir, explicaremos, de maneira sucinta, os parâmetros e definições de tais categorizações.

O primeiro campo de resumo traz, como possíveis valores: “Despesas de Capital”, que compreende os itens que possuem Categoria Econômica igual a “Despesas de Capital”, contemplando todas as suas Naturezas da Despesa; “Despesas Correntes – Pessoal”, englobando os itens com Categoria Econômica igual a “Despesas Correntes” e Natureza da Despesa igual a “Pessoal e Encargos Sociais”; e “Despesas Correntes – Outras”, que são os itens com Categoria Econômica igual a “Despesas Correntes” e Natureza da Despesa diferente de “Pessoal e Encargos Sociais”.

Já o segundo campo de resumo traz os seguintes valores: “Seg. Púb. e/ou Cust. e Reint. Soc.”, que são os itens que possuem Função igual a “Segurança Pública” (contemplando todas as suas Subfunções) ou que possuem Subfunção igual a “Custódia e Reintegração Social” (englobando todas as possíveis Funções decorrentes); e “Demais Func. e Subf.”, que abarca todos os itens que possuem Função e/ou Subfunção diferentes das especificadas anteriormente.

Por fim, a construção do terceiro campo de resumo envolveu uma análise preliminar da base de dados, onde identificamos os principais (classificação conforme volume das despesas empenhadas) órgãos, secretarias e unidades orçamentárias vinculadas à Função Segurança Pública. Em seguida, analisamos a estrutura organizacional (organograma) de cada um dos seis estados selecionados, através de buscas em seus respectivos sites de governo, de forma a compreendermos quais eram os principais órgãos, secretarias e unidades orçamentárias vinculadas à Função Segurança Pública.

A partir da compilação dessas informações, padronizamos a nomenclatura dos órgãos, secretarias e unidades orçamentárias, conforme o escopo e as atividades de cada um deles, com a seguinte classificação: “Administração Penitenciária”; “Corpo de Bombeiros e Defesa Civil”; “Detran / DER”; “Polícia Civil”; “Polícia Militar”; “Polícia Técnica Forense”; “Secretaria de Segurança Pública”; “Outros órgãos em Seg. Púb. e/ou Adm. Pen.”.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R. (2009). FPE: Rateio sem custeio. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, 1(3). <http://bit.ly/9Kks5k>
- AFONSO, J. R. R. (2016). Federalismo Fiscal Brasileiro: Uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, 1(34), 2016. Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cader-novirtual/article/view/2727>
- AFONSO, J. R. R., Lukic, M. R., & De Castro, K. P. (2018). ICMS: Crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 986-1018. doi: 10.1590/2317-6172201837
- ALMEIDA, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40. doi: 10.1590/S0104-44782005000100004
- ARRETCHE, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. *Rev. Sociologia Política*, 24, 69-85. doi: 10.1590/S0104-44782005000100006
- BRASIL, *Manual Técnico do Orçamento, Secretaria do Orçamento Federal*, Ministério da economia. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>
- FARIA, Flavia Peixoto; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Silvano José da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Rev. Adm. Pública* 42 (1) • Fev 2008.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 52 p. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil-o-novo-sistema-unico-de-seguranca-publica/
- JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, p. 51-72, Rio de Janeiro, 2002.
- LOPREATO, F.L.C. (2018) Governos estaduais: O retorno à debilidade financeira. IE.Unicamp, maio de 2018. (Texto para Discussão, n.338)
- LOPREATO, F. L. C. (2020). Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. Instituto de Economia, Unicamp. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>
- REZENDE, F. (2010) Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade (pp. 71-88). Unesco. Recuperado de https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf



REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custo e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. RAP — Rio de Janeiro 44(4):959-92, jul./ago. 2010

PERES, U.D. & Santos, F.P. (2020). Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35(103), e3510307. doi: 10.1590/3510307/2020

PERES, U.D. & Capuchinho, C. (2020) Fun- deb: A importância da complementação da União para redução das desigualdades educacionais. Nexo Políticas Públicas. Recuperado de <https://pp.nexojournal.com.br/perguntas-que-a-cien- cia-ja-respon-deu/2020/Fundeb-a-import%C3%A2ncia--da-complementa%C3%A7%C3%A3o- -da-Uni%C3%A3o-para--redu%C3%A7%C3%A3o-das-desigualdades-educacionais>

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. Boletim no. 38. 28 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/02/boletimpps-38-28fev2022.pdf>

Desafios para o
estudo comparado
**do financiamento
da segurança
pública nos estados
brasileiros**



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

www.forumseguranca.org.br