

Gastos públicos com segurança pública

José Roberto Afonso

Pesquisador da FGV IBRE e professor do mestrado do IDP

A segurança pública é o caso raro de uma atribuição de governo que a Constituição da República delega exclusivamente aos estados. O volume e a estrutura desse gasto dão boa ideia das características de nossa Federação, inclusive sob a luz da crise estadual.

O gasto nacional parece expressivo. Em 2016, foram R\$ 84,9 bilhões, ou 1,36% do PIB, a despesa consolidada (todos os governos) com a função se-

gurança pública – vide tabela 1. Para tanto, foram eliminadas as transferências federais para os demais governos: R\$ 479 milhões empenhados (5,7% do que aquele governo gastou), dos quais apenas R\$ 92 milhões foram liquidados (0,1% do gasto realizado pelos outros governos). Assim, considerado o gasto executado por cada governo, 84,5% foram realizados pelos estados, contra 9,8% pela União (sobretudo com

a Polícia Federal) e 5,7% pelos municípios (com as guardas municipais). Aliás, o fato das prefeituras já gastarem perto de R\$ 5 bilhões com segurança é um bom retrato da dificuldade dos governos estaduais em cumprir com a sua competência constitucional.

A divisão horizontal dos gastos com esta função entre os governos estaduais reflete as profundas assimetrias que marcam o federalismo fiscal brasileiro, como revelado a partir da execução orçamentária por eles informada ao Tesouro Nacional.¹ É pressuposto que todos os estados adotaram as mesmas práticas contábeis (porém, é possível que tratem gastos como aposentadorias de forma diferenciada).

Em valores absolutos, no mesmo ano de 2016, os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro foram os que mais gastaram com segurança pública; nessa ordem, R\$ 13,7 bilhões, R\$ 10,9 bi e R\$ 9,1 bi, respectivamente. Porém, para fins de comparação entre os estados, o mais relevante é a análise de indicadores relativos, como a comparação do gasto com número de habitantes, com volume do PIB estadual ou com o da receita corrente. A tabela 2 apresenta os gastos daqueles três maiores estados e a média nacional, e

Tabela 1: Despesas com função segurança pública em 2016

Por nível de governo executor

	União 2016	Estados 2016	Municípios 2016	Consolidado 2016
R\$ milhões correntes	8.337	71.771	4.834	84.942
Em % total	9,8%	84,5%	5,7%	100,0%
Em % do PIB	0,13%	1,15%	0,08%	1,36%

Transferências Intergovernamentais: deduzida da União transferido para outros governos e liquidados no mesmo ano; suposto que não houve repasse dos estados para municípios. Fontes Primárias: STN e Siga Brasil.

Tabela 2: Despesa estadual com função segurança pública em 2016 – índices

UF	Valores Per Capita (R\$)	% do PIB do estado	% da RCL do estado
MG	656,76	2,46%	25,51%
RJ	553,46	1,28%	19,81%
SP	247,64	0,56%	7,83%
Brasil*	349,80	1,17%	12,38%

*Equivalente à soma das UFs. Fontes Primárias: STN, IBGE.

já sinaliza para profunda dispersão de resultados. Na consolidação nacional, foram gastos o equivalente a R\$ 350 por habitante, 1,1% do PIB e 12,4% da receita corrente. É curioso que se repete o fato do agregado em que São Paulo não aparece na liderança.

Ampliando a análise para as 27 unidades federadas, é observado que, em termos de valores *per capita*, Roraima assume a ponta do *ranking*, com um gasto de R\$ 680 por habitante. O Rio de Janeiro aparece na quarta posição, com R\$ 553, atrás de Minas Gerais, com R\$ 656. Ambos muito à frente de São Paulo, o 24º colocado com R\$ 247 – aliás, este gasto *per capita* é menos da metade do realizado no Rio.

Do ponto de vista orçamentário, o gasto com segurança compromete 19,8% da receita corrente líquida (RCL) fluminense, o segundo maior percentual entre os estados, atrás somente dos 25% verificados em Minas Gerais. Já São Paulo aparece com 7,8%, na penúltima posição. Uma explicação para a vice-liderança do Rio não está apenas no que gasta nessa função, mas também no fato de que a receita do estado é relativamente baixa comparada aos demais (se expressa em proporção da economia local, como revelado em outros estados). Se o gasto com segurança acaba sendo de certa forma um múltiplo da população, o mesmo não acontece com a arrecadação, tendo o Rio a menor razão receita própria/PIB de todos os 27 estados².

Comparado o gasto com função segurança ao PIB, a posição do estado do Rio despenca no *ranking* nacional, passando a figurar na 21ª posição, com 3,5 do produto estadual, a 2 pontos atrás do líder Roraima, embora ainda ligeiramente acima da média nacional, de 3,4%. Esse resultado atípico do Rio é mais um decorrente

Anexo 1: Despesa Estadual com Segurança Pública em 2016: Quadro Resumo

UF	Valores (R\$ milhões correntes)	Valores <i>Per Capita</i> (R\$)	% do PIB do estado	% da renda domiciliar do estado	% da RCL do estado	Índice Ponderado
AC	434,21	540,39	3,31%	5,99%	9,77%	1,45
AL	1.042,25	311,96	2,44%	4,35%	13,63%	1,18
AM	1.397,69	354,89	1,46%	3,93%	12,27%	1,00
AP	414,07	540,08	2,83%	5,30%	8,50%	1,30
BA	4.146,37	272,72	1,77%	3,09%	14,44%	0,99
CE	1.905,97	214,05	1,53%	2,62%	10,69%	0,80
DF	759,06	260,41	0,38%	0,96%	3,82%	0,36
ES	1.309,87	333,31	0,98%	2,59%	11,02%	0,79
GO	2.527,42	382,32	1,46%	2,96%	13,11%	0,96
MA	1.392,54	201,69	1,80%	3,30%	11,16%	0,89
MG	13.706,09	656,76	2,46%	4,85%	25,51%	1,70
MS	1.271,21	479,48	1,60%	3,82%	13,60%	1,11
MT	1.816,96	556,41	1,78%	4,40%	14,51%	1,24
PA	2.222,51	271,86	1,60%	3,37%	12,40%	0,94
PB	1.120,78	282,16	2,11%	3,03%	12,67%	0,99
PE	2.314,71	247,69	1,44%	2,51%	11,10%	0,80
PI	700,64	218,67	1,96%	2,50%	9,24%	0,81
PR	3.813,34	341,60	1,00%	2,29%	11,17%	0,78
RJ	9.159,80	553,46	1,28%	3,59%	19,81%	1,24
RN	890,83	258,80	1,51%	2,64%	10,34%	0,81
RO	762,00	430,94	2,14%	4,37%	11,72%	1,15
RR	343,88	680,05	3,32%	5,62%	10,18%	1,51
RS	3.336,10	296,60	0,88%	1,72%	9,63%	0,65
SC	2.181,47	319,90	0,89%	1,95%	10,65%	0,71
SE	820,59	365,86	2,03%	3,90%	12,09%	1,08
SP	10.994,46	247,64	0,56%	1,39%	7,83%	0,51
TO	731,52	482,81	2,68%	4,92%	10,03%	1,26
Total Brasil	71.516,33	349,80	1,17%	2,62%	12,38%	0,86

da pequena dimensão do orçamento estadual, como já comentado, proporcionalmente ao tamanho da sua economia, sendo o menor do país. Economia e finanças estaduais dependem demais do complexo de petróleo, que não recolhe ICMS na produção e diminuiu muito o pagamento de *royalties*, e também de serviços, excluídos da base daquele imposto.

Para consolidar essa análise comparativa entre os gastos realizados por todos os estados com segurança pública, é aqui construído um índice que pondera as quatro variáveis antes mencionadas: população, receita corrente líquida (RCL), renda domiciliar estadual e PIB estadual. Para cada uma, foi calculada a distância de cada UF relativamente à média nacional, que, por hipótese, será sempre igual a 1. Foram atribuídos os seguintes pesos relativos: 30% à RCL, 25% à renda domiciliar e ao produto, bem como 20% aos valores *per capita*. Logo, um índice estadual acima de 1 indica que a unidade gastou acima da média. O gráfico 1 apresenta a comparação dos índices estaduais para 2016 e a tabela no Anexo 1 detalha a sua apuração por unidade federada.

A análise dos índices ponderados solidifica os resultados encontrados previamente. Com 1,70, Minas Ge-

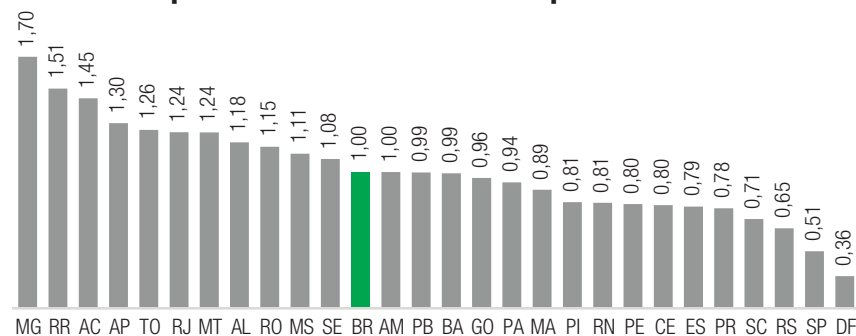
rais lidera com folga o *ranking* dos estados que mais gastam relativamente com a função. Em segundo patamar, aparecem Roraima e Acre (51% e 45% acima da média nacional, respectivamente). Em um terceiro nível, com valores entre 1,24 e 1,30, aparece o Rio de Janeiro, acompanhado por Amapá, Tocantins e Mato Grosso. A penúltima posição de São Paulo parece ser um indicativo de que este estado adote diferentes classificações contábeis com relação a seus pares. Quinze das unidades federativas encontram-se abaixo da média nacional; no entanto, apenas seis destas apresentam uma diferença maior do que 20 pontos. O primeiro e o último colocados, Minas Gerais e o Distrito Federal respectivamente, estão a uma distância muito similar da média nacional. Sobre a capital federal, vale lembrar que, por regra legal, cabe à União custear boa parte dos gastos com sua segurança pública, assim como com saúde e ensino.

A comparação ideal sobre o desempenho dos estados deveria também considerar indicadores físicos, como os efeitos das polícias e os índices de criminalidade, para se avaliar o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais com segurança.

Em conclusão, por ser uma competência constitucional (em tese, exclusiva) dos governos estaduais, a segurança pública é um bom espelho da saúde fiscal e social desse nível de governo. A escalada da violência que assola praticamente todas as regiões do país não deixa de ser mais uma das consequências da crise das finanças estaduais. Porém, é curioso que o gasto com essa função não seja baixo, o que reforça a premência em se investir mais em modernizar e melhorar a qualidade dos serviços do que necessariamente em aumentar o volume aplicado nessa função. A comparação entre os estados mostra as profundas dispersões que marcam não apenas o gasto com segurança pública, mas todo o orçamento estadual. Ao contrário do senso comum, em termos relativos, os estados que mais gastam são aqueles de menor porte e basicamente de regiões menos desenvolvidas, porque são proporcionalmente mais beneficiados pelas receitas dos fundos de participação e, no caso de ex-territórios federais, por menores gastos com aposentadorias.

Como se vê, não falta o que se discutir e analisar sobre funções básicas do poder público e especialmente sobre a Federação brasileira. ■

Gráfico 1: Despesa estadual com segurança pública em 2016 - índice ponderado



Fonte: STN. Elaboração: própria.

¹Divulgado no sistema Siconfi em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. O Anexo 1 traz as informações para todas as unidades federativas. Em princípio, é de se esperar que os procedimentos contábeis adotados por todos os estados sejam os mesmos, no entanto, na prática, existem problemas de taxonomia contábil, sendo possível ocorrer diferentes interpretações para um mesmo tipo de lançamento. Deve-se, portanto, ter cautela na análise de tais dados porque não há como corrigir os registros dos governos que eventualmente fujam da regra.

²A receita corrente líquida corresponde a apenas 6,44% do PIB do estado do Rio, enquanto no outro extremo, este rácio para o Acre é de 33,88%.