



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos

SF/18048.57675-25

Avaliação de Políticas Públicas (Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal)

Proposta Plano de Trabalho

A questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública

Presidente: **SENADOR TASSO JEREISSATI**
Vice-Presidente: **SENADOR GARIBALDI ALVES FILHO**
Relator: **SENADOR ARMANDO MONTEIRO**

I APRESENTAÇÃO

As políticas públicas são instrumentos fundamentais do Estado para promover o bem-estar da sociedade. Elas compreendem o conjunto de planos, ações e metas do governo que asseguram, entre outros objetivos, o desenvolvimento econômico e social do país. O ciclo das políticas públicas é formado por cinco etapas. Ele inicia-se pela formação da agenda, segue pela formulação da política, passa pela tomada de decisão, continua com a implementação e finaliza-se com a avaliação.

SF/18048.57675-25

A avaliação é, portanto, etapa essencial deste ciclo. Ela visa, primeiramente, ao controle de todo o processo, realizando a devida prestação de contas perante a sociedade. Busca também o aprimoramento das atividades realizadas nas etapas anteriores, a partir do acúmulo de experiências e informações a serem utilizadas em futuras decisões da Administração Pública.

A avaliação de políticas públicas é atividade realizada pelos Parlamentos das principais democracias do mundo. E, a partir da promulgação da Resolução nº 44, de 2013, que inseriu no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) o art. 96-B, o Senado Federal assumiu esta importante ocupação, dentro de sua função fiscalizadora. Em síntese, o referido artigo estabelece procedimentos para avaliação sistemática das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo.

No dia 20 de fevereiro, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), aprovou o REQ 5/2018, do Senador Tasso Jereissati, para que sejam avaliadas, por esta Comissão, as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo Federal, na área de segurança pública, notadamente no que se

refere à questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública.

O tema escolhido é de grande pertinência no momento atual, em especial com a promulgação do Decreto Legislativo nº 10, de 2018, que "decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública".

A Comissão de Assuntos Econômicos abordará esse tema do ponto de vista da economia. Há anos vem sendo desenvolvida a abordagem da Economia do Crime, uma área de pesquisa que investiga as causas e consequências do crime, bem como as formas de se reduzir os custos do crime para a sociedade. Diversos estudos já demonstraram que a criminalidade tende a aumentar em momentos de crise econômica, bem como ocorre o aumento de desemprego e da informalidade. Inicialmente há uma escalada dos crimes contra a propriedade, para em um momento seguinte, aumentar os crimes contra a vida. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) destaca que os crimes podem atingir picos durante as crises econômicas¹. Durante esses períodos pode dobrar a incidência de roubos.

O Brasil ainda se recupera de sua mais longa recessão econômica, com duração de 11 trimestres e queda acumulada de 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Os efeitos econômicos e sociais devastadores dessa crise ainda estão sendo sentidos pela população. Podemos afirmar que a atual crise da segurança pública também tem causas econômicas. Vale

¹ Relatório do UNODC: Monitoramento do impacto da crise econômica sobre o crime.
<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/February/economic-crises-can-trigger-rise-in-crime.html>.
Acesso em 15 de março de 2018.



lembrar, no entanto, que não é a única causa, pois a violência no Brasil continuou aumentando mesmo na época do crescimento econômico.

Além disso, a violência também provoca consequências negativas para a economia. O Estado precisa deslocar mais recursos para a segurança pública que de outra forma poderiam ser investidos em outras áreas. O setor privado também incorre em elevados custos com seguros, proteção individual e de patrimônio, como sistemas de vigilância e segurança. Tudo isso gera impactos negativos para os investimentos.

SF/18048.57675-25



O estudo “análise dos custos e consequências da violência no Brasil”² estimou que “em 2004, o custo da violência no Brasil foi de R\$ 92,2 bilhões, o que representou 5,09% do PIB, ou um valor per capita de R\$ 519,40. Deste total, R\$ 28,7 bilhões corresponderam a despesas efetuadas pelo setor público e R\$ 60,3 bilhões foram associados aos custos tangíveis e intangíveis arcados pelo setor privado”. De acordo com o pesquisador do IPEA, Daniel Cerqueira “o custo da violência hoje está em 5,9% do PIB. Desses, 1,4% é gasto com segurança, 0,4% é gasto com sistema prisional. Outros 2,5% é o custo intangível, que tem a ver com as mortes por homicídios. Além disso tem 1,6%, que é a soma dos custos com segurança privada e com seguro³. ”

Com relação ao setor produtivo, os dados mostram um impacto negativo nos investimentos, o que compromete a geração de empregos e o crescimento de longo prazo. Segundo estimativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), “todos os anos, R\$ 130 bilhões deixam de ser investidos na produção industrial em função da violência no país [...] Esse é o volume

² http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4541. Acesso em 15 de março de 2018.

³ <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38852816>.



SF/18048.57675-25

que a indústria de transformação brasileira gasta anualmente com custos com segurança privada e com as perdas decorrentes de roubo de carga e vandalismo”⁴. O mesmo estudo aponta que “o número de ocorrências de roubo e furto de carga aumentou 64% entre 2010 e 2015, chegando a 20.803 em 2015”.

Outros estudos mostram como a criminalidade impacta negativamente os preços de imóveis e o valor de alugueis⁵. Dessa forma, há uma perda de valor de patrimônio quando aumenta os índices de criminalidade em um determinado local.

O Instituto para Economia e a Paz (IEP), em trabalho intitulado “O Valor Econômico da Paz”⁶, estimou em US\$ 13,6 trilhões o impacto econômico da violência na economia mundial em 2015 – o que equivale a 13% do PIB mundial. Isso representa um custo anual de quase US\$ 2 mil por pessoa.

Esses custos podem ser diretos – despesas públicas em forças armadas, sistemas prisionais, sistemas de saúde pública e polícia – ou indiretos – como a redução da produtividade decorrente de lesões, traumas e mortes. No geral, a maior parcela do custo estimado da violência é o gasto militar. Em seguida, são os gastos com segurança interna, o que engloba gastos preventivos como polícia ostensiva e investigativa e sistema prisional.

O Instituto classifica, ainda, os países em um *ranking* segundo os custos da violência como percentual do PIB. O Brasil ocupa a 32ª posição

⁴ <http://www.portalaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/11/industria-perde-r-130-bilhoes-por-ano-com-a-violencia-no-brasil/>. Acesso em 15 de março de 2018.

⁵ Ver por exemplo, Paixão, L. (2009). O impacto da violência no preço dos imóveis comerciais de Belo Horizonte: uma abordagem hedônica; e Teixeira e Serra (2006). O impacto da criminalidade no valor da locação de imóveis: o caso de Curitiba.

⁶ Disponível em: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/12/The-Economic-Value-of-Peace-2016-WEB.pdf>. Acessado em 14/03/2018.

nessa classificação. O custo da violência no país, segundo o IEP, alcançou US\$ 338 bilhões, em 2015 – o que corresponde a 13,5% do PIB ou um gasto *per capita* anual de US\$ 1,6 mil. No caso brasileiro, os maiores custos decorrem da perda de produtividade estimada decorrente de homicídios e das despesas em segurança interna.

Esse nível de gastos coloca o Brasil entre os países com maior custo estimado da violência – o gasto médio dos países é de 10% do PIB e o gasto mediano de 7%. Entre os países sul-americanos, o Brasil está atrás, apenas, da Venezuela (4^a posição) e da Colômbia (7^a posição). O Brasil destaca-se, ainda, entre os países nos quais a população alega ter mais medo do crime. Quase 65% da população brasileira alega temer atividades criminosas, taxa inferior apenas à da Venezuela (76%) na América Latina.

Outro trabalho que ilustra os impactos da segurança pública na economia é a chamada *Enterprises Surveys* do Banco Mundial. Para elaboração do relatório, o Banco Mundial entrevistou cerca de 1800 empresários brasileiros entre maio de 2008 e junho de 2009. Entre os diversos indicadores que compõem a pesquisa, cinco referem-se especificamente ao impacto de crime, roubos e desordens no custo de fazer negócios no país. Esses indicadores mostram que há dois tipos de impactos do crime no dia-a-dia das empresas: i) custos diretos – recursos que são desviados de fins produtos para investimento em segurança privada; ii) custos indiretos – perdas esperadas decorrentes de atividades criminosas e vandalismo.

A título de exemplo, mais de 72% das firmas brasileiras alegavam investir em segurança privada. Esses custos consomem cerca de 2,4% das vendas anuais das empresas. Além disso, quase 40% das firmas afirmaram esperar alguma perda decorrente de roubo e vandalismo. A



SF/18048.57675-25

expectativa é que essas perdas alcançassem cerca de 7% das vendas anuais. Em outras palavras, os impactos da violência eram estimados pelas próprias empresas em quase 10% das vendas anuais.

Adicionalmente, cerca de 70% das firmas indicavam no crime, no roubo e na desordem um obstáculo relevante para fazer ou ampliar negócios no país – a título comparativo, essa taxa é de cerca de 30% nos demais países da América Latina e 19% em todos os países do mundo. Esses dados deixam evidente o impacto da segurança na redução da atratividade de investimentos no País.

Dessa forma, não há dúvida de que o agravamento da crise na área de segurança pública tem como contrapartida grande custo econômico e social. Mas em que medida é possível mensurar a reação dos governos a essa situação? A análise histórica da execução dos orçamentos dos estados, Distrito Federal e União constitui um importante mecanismo na avaliação da política pública de segurança e será um dos pilares da presente avaliação.

A análise orçamentária evidencia quanto os governos têm gasto anualmente para reverter o quadro de insegurança que atinge nossa sociedade. Ela revela diversas perspectivas que podem nos auxiliar a diagnosticar problemas na execução da política. Nesse contexto, é possível distinguir o perfil do financiamento da segurança pública, destacando o balanço dos dispêndios entre o Governo Federal e os outros entes federativos. Possibilita, ainda, analisar em que parte da segurança pública se concentra o apoio da União aos estados e quais as dificuldades encontradas nesse apoio, como por exemplo, o contingenciamento. Além disso, o exame orçamentário proporciona uma visão comparativa dos dispêndios dos estados, o que pode ser útil para avaliar a efetividade da política do ponto de

vista territorial, quando analisada conjuntamente com os índices de criminalidade dos estados.

Além disso, estudo realizado pela Mckinsey em 2014 indica que apenas 5 a 10% dos crimes registrados pelas polícias são elucidados no Brasil, contra uma taxa de elucidação de cerca de 60% em países como EUA e Reino Unido. Em 2015 o instituto Sou da Paz publicou um relatório com a proposta de criação de um indicador de elucidação de homicídios e calculou o indicador para seis estados Pará (4,3%), Rio de Janeiro (11,8%), Espírito Santo (20,1%), Rondônia (24,6%), São Paulo (38,6%), Mato Grosso do Sul (55,2%). Essas taxas corroboram estimativas anteriores produzidas por Misse e Vargas (2007) para o Rio de Janeiro e por Sapori (2007) para Belo Horizonte. As causas para esse baixo desempenho foram atribuídas, em primeiro lugar, à baixa integração entre as polícias militar e civil, o que afeta a produção de provas (por exemplo, proteção insuficiente da cena do crime) e o fluxo de informações durante o processo de investigação dos crimes. Em segundo lugar, há problemas decorrentes das dificuldades de relacionamento entre a polícia civil e sistema judiciário, o que afeta a agilidade de investigações e a qualidade dos processos. Em terceiro lugar, a má gestão do sistema judiciário gera morosidade nos processos que em muitos casos resulta na prescrição de processos. Os níveis de produtividade atuais são inaceitáveis diante dos parâmetros internacionais. Metas de desempenho para as polícias civis podem reverter esse padrão de baixa produtividade sem grandes investimentos em novas contratações. Uma medida importante na área foi proposta pelo “Sou da Paz” que se refere à criação de um indicador nacional de investigação de homicídios que permita mensurar com segurança o desempenho das investigações criminais em cada estado.



SF/18048.57675-25

II ATIVIDADES PROPOSTAS

Uma das principais tarefas que nos propomos realizar é a análise orçamentária de forma a avaliar o balanço do financiamento da segurança pública entre a União e os estados e o Distrito Federal. A proposta é estabelecer esse balanceamento por meio do exame da execução, por tipo de ente federativo, em cada uma das subfunções pertencentes à função Segurança Pública, exceto a subfunção Defesa Civil. Esse exame contempla, ainda, a subfunção Custódia e Reintegração Social, não inclusa na função Segurança Pública e que trata do sistema carcerário. Outro aspecto a ser evidenciado consiste na avaliação da execução orçamentária da União na área de segurança pública em termos da efetivação dos repasses programados aos estados e ao DF. A análise também pretende apurar em que medida esses repasses são prejudicados em consequência do contingenciamento do orçamento federal. Além disso, serão comparados os dispêndios dos estados em segurança pública.

A avaliação será realizada pela consolidação e análise de informações coletadas por diversos meios com o intuito de delinear os aspectos orçamentários e os impactos econômicos para verificar as propostas e proposições legislativas em andamento e as que podem ser sugeridas por este relatório. Primeiramente, foi planejado o envio de requisições de informações aos órgãos diretamente ligados à Segurança Pública. Em paralelo, também serão consultados o Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de prover maiores detalhes a respeito do TC 025.218/2015, cuja finalidade foi avaliar a situação da segurança pública no País⁷.

⁷ A mencionada auditoria resultou no Acórdão no 1943/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro José Múcio), cujo relatório e dispositivo está disponível por meio do link: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015632E97D7A64D9&inline=1>. Esse relatório traz um panorama orçamentário e financeiro da Segurança Pública



SF/18048.57675-25

Na sequência, propõe-se a realização de três audiências públicas. As audiências previstas foram distribuídas ao longo do primeiro semestre.

1^a Audiência: pretende-se convidar especialistas e pesquisadores, bem como representantes de organizações internacionais para responder a questão: qual o custo da violência para o País e seus efeitos sobre os investimentos?

2^a Audiência: discussão sobre o financiamento da segurança pública e a relação União/Estados e DF. Para isso, poderiam ser convidados um ou mais secretários de estado de segurança pública, um representante do Ministério da Justiça, além de representantes de entidades relacionadas à área de segurança pública. Tal audiência pretende responder as seguintes questões: qual a situação do orçamento da segurança pública nos Estados; como está o orçamento e a execução dos orçamentos estaduais para segurança pública nos últimos anos; qual o papel da União? qual o papel dos Estados?

3^a Audiência: o País precisa de uma política de segurança pública. Nesse sentido, quais são as propostas para melhorar a distribuição de recursos e sua eficiência?

Destaca-se que, em vista a relevância de questões orçamentárias para as análises que se pretende realizar, é essencial que as atividades contem com a atuação conjunta da Consultoria Legislativa (CONLEG) e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF).



SF/18048.57675-25



SF/18048.57675-25

Após a coleta dessas informações, será elaborado relatório preliminar das atividades, o qual será apreciado no âmbito da CAE. Realizadas as devidas correções e a incorporação das sugestões recebidas durante a apreciação do relatório final na CAE, o relatório final será apresentado no final de junho de 2018, em data a ser definida, para votação e aprovação na Comissão.

III CRONOGRAMA

Está previsto para a abril de 2018, a reunião da CAE em que será apresentada esta proposta de plano de trabalho. A partir de então, caso ela seja aprovada, sugerimos a seguinte programação para as próximas atividades:

Data	Atividade	Local	Convidados
Até 15/05	Envio de requerimento de informações MJ		
Até 15/05	Envio de requerimento ao Tribunal de Contas da União (TCU)		
Abril	Audiência pública	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19	Reunião com especialistas, representantes do TCU e do IPEA.
Maio	Audiência pública	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19	Reunião com Secretários de estado de segurança pública, um representante do Ministério da Justiça, além de representantes de entidades relacionadas à área de segurança pública.

Maio	Audiência pública	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19	Reunião com representantes do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, do Instituto Sou da Paz, do pesquisador Claudio Beato – CRISP/MG e do pesquisador Leandro Piquet – USP.
Junho	Consolidação das informações pela CONLEG/CONORF		
Junho	Apresentação de Relatório Preliminar		
Junho	Apresentação e Votação do Relatório Final		

Esclarecemos que o cronograma proposto pode sofrer alterações nas datas e atividades ao longo da execução dos trabalhos, a fim de se ajustar à disponibilidade dos convidados.

Sala da Comissão, 27 de março de 2018.

Senador **Armando Monteiro**
(PTB-PE)

SF/18048.57675-25

