



2. Novas Abordagens do Orçamento Público

2º Lugar

Oliveira Alves Pereira Filho

Orçamento por Resultados na Prática: uma proposta de indicadores para a alocação de recursos no setor de segurança pública.

III PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS

TEMA II: NOVAS ABORDAGENS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

**ORÇAMENTO POR RESULTADOS NA PRÁTICA: UMA PROPOSTA DE INDICADORES
PARA A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO SETOR DE SEGURANÇA PÚBLICA**

ORÇAMENTO POR RESULTADOS NA PRÁTICA: UMA PROPOSTA DE INDICADORES PARA A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO SETOR DE SEGURANÇA PÚBLICA

RESUMO

Esta monografia propõe uma aplicação prática do conceito teórico de orçamento por resultados, sugerindo um método transparente e funcional para a alocação dos fundos públicos ao setor de segurança, aplicável tanto às particularidades dos orçamentos dos entes subnacionais quanto às decisões de descentralização do Governo Federal (despesas discricionárias do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania e obrigatórias do Fundo Constitucional do Distrito Federal). Assim, as determinações de crescimento, de redução ou de repartição federativa nesses orçamentos passariam a ser condicionadas ao desempenho dos *outcomes* (resultados) oferecidos à sociedade pelo ente público responsável por tais serviços, aqui avaliados por 3 (três) indicadores coerentes com o conceito de efetividade, ou seja, em consonância com os resultados e com os impactos da atividade pública sobre os cidadãos beneficiários. De posse desses indicadores, os quais podem ser considerados práticos (fácil cálculo e averiguação), abrangentes (cobrem todo o território nacional de 2001 a 2008), confiáveis e, principalmente, flexíveis, defendemos que o gestor de políticas públicas pode então decidir sobre a aplicação (ou não) de diversos critérios técnicos para o crescimento, a redução ou a repartição (no caso de transferências) desses valores orçamentários, sejam essas resoluções pautadas pelo mérito (entes com melhores índices de efetividade receberão mais recursos como prêmio pelo seu desempenho), pela equidade (entes com maiores taxas ou menores volumes financeiros aplicados em segurança serão beneficiados como forma de estímulo à sua melhora) ou ainda por critérios mistos que considerem combinações entre o juízo puro de excelência em resultados/impactos e aqueles baseados no reforço de cunho mais assistencial, emergencial e/ou humanístico. Tal iniciativa se justifica na medida em que no setor de segurança pública brasileiro (Federal e Subnacional) predominam, assim como em outras searas públicas, alocações de recursos e repartições federativas baseadas em diversos critérios (eficácia financeira, incrementalismo e decisões midiáticas e/ou populistas) que, em resumo, não levam em consideração os impactos e os resultados de tais decisões sobre a população beneficiária (público alvo), agravando-se com isso a nociva heterogeneidade federativa há muito predominante no país. Assim, a fim de romper com tal sistemática nosso primeiro indicador preocupa-se em captar os resultados à população por meio do nível ou do patamar da taxa de homicídios, o que significa dizer, em outras palavras, mapear entes que desagradam seus cidadãos na medida em que em seus territórios predominam a desordem social e perdas significativas de capital humano. O segundo indicador enuncia a contabilização dos esforços governamentais, mesmo que marginais, via averiguação dos resultados oriundos das variações na taxa de homicídios (tendências de queda ou de elevação descontando-se o “efeito patamar”). Por fim, o terceiro indicador contribui com a feitura de um orçamento por resultados ao mensurar o custo-efetividade relativo das políticas de segurança, tornando-se ferramenta valiosa para nortear decisões gerenciais que busquem parâmetros de racionalidade e qualidade no gasto público em segurança.

Palavras chave: Resultados, Indicadores e Efetividade.

SUMÁRIO

1 Introdução	03
2 Orçamento Público em Segurança – Considerações Iniciais	06
3 Aspectos Metodológicos e Base de Dados	12
4 Indicadores de Efetividade em Segurança Pública	19
4.1 Indicador 01 – Resultados em Nível.....	19
4.2 Indicador 02 – Desempenho por Variação	22
4.3 Indicador 03 – Custo-Efetividade das Políticas	26
4.4 Indicadores Consolidados	30
5 Conclusões.....	33
Referências	37

1 Introdução

O instrumento denominado orçamento público vem seguidamente evoluindo no decorrer dos últimos séculos, abandonando sua gênese de mero esquema básico de controle sobre reis e soberanos, passando pela incumbência de organizador contábil (e legal) das diversas rubricas de gastos para então desembocar na categoria de indutor de critérios econômicos nos dispêndios públicos, notadamente em sua vertente como ferramenta gerencial e de planejamento (orçamento-programa).

Em termos de economia política, nos sistemas econômicos modernos e democráticos o papel desempenhado pelo orçamento público é central, pois é mediante esse instrumento que determinada sociedade expõe suas escolhas sociais em face das dificuldades (ou impossibilidades) de se determinar objetivamente uma aproximação aceita daquela função de bem-estar social defendida pelos teóricos do *welfare economics* (PETREI, 1998). O orçamento público é tido então como a melhor opção, advinda do processo decisório aceito pela sociedade, para “impor” as diversas decisões sociais.

Nesse sentido, muito se tem debatido, ainda que basicamente no campo teórico, sobre o chamado orçamento por resultados, isto é, um arranjo em que o foco são os *outcomes*, as repercussões e transbordamentos das atividades públicas sobre seus beneficiários pré-definidos, e não meramente a apuração dos processos ou produtos de um determinado Governo (*outputs*). Essas discussões se inserem como uma reação às práticas atualmente vigentes no orçamento público brasileiro (nível central e subnacional), onde, via de regra, decide-se acerca da alocação dos recursos públicos com base predominantemente em avaliações de eficácia financeira (% de execução dos recursos do orçamento do ano anterior), no

incrementalismo puro (crescimento por índices de preços ou pela variação da receita) ou, no pior dos casos, apenas em critérios assoberbadamente de momento (mídia) ou de cunho político.

Objetivando contribuir com o referido debate, este estudo propõe uma aplicação prática do conceito de orçamento por resultados, sugerindo um método transparente e funcional para a alocação dos recursos públicos ao setor de segurança, aplicável tanto às particularidades inerentes aos orçamentos dos entes subnacionais quanto às decisões de descentralização do nível central de Governo (despesas discricionárias do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci e obrigatórias do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF). Assim, as determinações de crescimento, de redução ou de repartição federativa nesses orçamentos passariam a ser condicionadas ao desempenho dos *outcomes* oferecidos à sociedade pelo ente público responsável por tais serviços, avaliados aqui em nossa sugestão por 3 (três) indicadores coerentes com o conceito de efetividade, ou seja, em consonância com os resultados e com os impactos da atividade pública sobre os cidadãos beneficiários¹.

De posse desses indicadores², os quais podem ser considerados práticos (fácil cálculo e averiguação), abrangentes (cobrem todo o território nacional nos anos de 2001 a 2008), confiáveis e, principalmente, flexíveis, defendemos que o gestor de

¹ Nesse ponto entendemos oportuno esclarecer que em nenhum momento foram negligenciadas as dificuldades e limitações existentes nas tentativas de se determinar agregações tão abrangentes para a satisfação (ou não) das pessoas em relação aos ambientes permeados por algum tipo de atividade, nesse caso criminal. Objetivamos com o método proposto tão somente fortalecer o debate acerca de tão árdua tarefa, a qual em nosso ponto de vista requer mais e mais estudos científicos que tornem robustas as formas de se aproximar os anseios dos cidadãos por resultados ao dia a dia da atividade pública em si.

² São eles: Indicador 01 – Resultados em Nível; Indicador 02 – Desempenho por Variação; e Indicador 03 – Custo Efetividade das Políticas. Todos, em verdade, combinações entre a principal medida de efetividade (disponível) em criminalidade – a taxa de homicídios intencionais – e os insumos financeiros consignados aos orçamentos públicos para a realização dos serviços de segurança.

políticas públicas pode então decidir sobre a aplicação (ou não) de diversos critérios técnicos para o crescimento, a redução ou a repartição (no caso de transferências) desses valores orçamentários, sejam essas resoluções pautadas pelo mérito (entes com melhores índices de efetividade receberão mais recursos como prêmio pelo seu desempenho), pela equidade (entes com maiores taxas de homicídios ou menores volumes financeiros aplicados em segurança serão beneficiados como forma de estímulo à sua melhora) ou ainda por critérios mistos que considerem combinações entre o juízo puro de excelência em resultados/impactos e aqueles baseados no reforço de cunho mais assistencial, emergencial e/ou humanístico.

Isso posto, cabe informar que esta monografia está dividida, além desta Introdução, em mais quatro seções, sendo a próxima delas dedicada ao conhecimento, ainda que breve, dos orçamentos públicos em segurança, seu marco legal, suas dotações, sua montagem e especificidades. A seção três explicita as características metodológicas do trabalho, os principais conceitos envolvidos, a montagem dos indicadores propostos, bem como a descrição sucinta da base de dados utilizada. Em continuidade, a seção quatro apresenta os *rankings* federativos baseados nos três indicadores propostos para a montagem de um orçamento por resultados na prática, ao passo que a seção cinco agrega as considerações finais do estudo.

2 Orçamento Público em Segurança: Considerações Iniciais

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a questão da segurança pública em sua vertente interna é tratada originariamente no art. 144 do Capítulo III, Título V da Constituição Federal de 1988 (CF 88), onde são exaustivamente enunciadas as atividades estatais necessárias à manutenção da ordem pública, garantia da integridade pessoal e preservação do patrimônio, isto é, por meio de que instituições ocorrerá a defesa dos bens jurídicos dos cidadãos contra agressões da própria sociedade.

Nesse rol tem-se que a polícia federal e a polícia rodoviária federal são mantidas e organizadas pelo Governo Federal, cabendo aos Estados o financiamento, manutenção e organização das polícias civis, militares e dos corpos de bombeiros militares (as duas últimas agremiações também gozam de status de forças auxiliares e reserva do Exército). As três instituições subnacionais são inteiramente subordinadas aos respectivos governadores locais, que decidem a forma de organização e o funcionamento desses órgãos, ou seja, a efetividade dessas atividades depende em grande medida dos recursos disponíveis para tal fim e, principalmente, das decisões de gestão adotadas nessa área por cada uma das 27 Unidades Federadas (UFs).

Existem, no entanto, exceções a esse tipo de arranjo que merecem registro: a primeira delas diz respeito ao Distrito Federal que tem praticamente a totalidade do seu setor de segurança pública custeado por recursos do governo federal, operacionalizados por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)³, ou seja, esse ente apenas realiza a contratação e a gestão do efetivo, enquanto à

³ A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, estabelece que o crescimento desses gastos seja atrelado à elevação da própria receita corrente da União, isto é, um caso clássico de incrementalismo orçamentário mediante uma rigidez (ou vinculação) amparada pelo ordenamento jurídico.

União cabe o pagamento dos mesmos. Em segundo lugar, os extintos territórios, atualmente Estados, de Roraima, Rondônia e Amapá possuem em atividade nos seus quadros uma parcela de profissionais de segurança pública (militares e civis) mantidos pela União, remanescentes do período em que não havia autonomia política nessas regiões e a administração local era realizada pelo Governo Federal. Contudo, cabe ressaltar que os entes analisados, em que pese receberem de uma forma ou de outra recursos federais, são plenamente autônomos na condução de suas políticas de segurança.

Em termos de atribuições resumidas, as polícias civis são dirigidas pelos delegados de polícia e apuram as infrações penais (exceto militares); as polícias militares efetuam policiamento ostensivo e são responsáveis pela ordem pública; e o corpo de bombeiros militares executa atividades de defesa civil. De maneira suplementar e facultativa, a CF 88 possibilita aos municípios a criação de guardas municipais destinadas “[...] à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”.

A partir desse arranjo legal são organizados os respectivos orçamentos públicos em segurança, os quais em essência demonstram os níveis de insumos (*inputs*) financeiros alocados nesse setor para a elaboração/execução de políticas públicas que permitam, em tese, a obtenção dos resultados (*outcomes*) aguardados pela sociedade que as financia mediante tributação⁴. O volume financeiro total alocado ao setor em análise é passível de consulta e avaliação por meio da chamada classificação funcional da despesa (empenhos liquidados na função orçamentária “06 – Segurança Pública”), e seguem expostos de maneira regionalizada na Tabela 1.

⁴ Cabe destacar que os *outcomes* desejados pelas políticas públicas, ao contrário dos *inputs* financeiros, não são quantitativamente relacionados na peça orçamentária.

TABELA 1 - Despesas dos Entes Federados na Função Segurança Pública - R\$ Milhões Constantes de 2009 (IPCA Médio)

Unidade da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	31.664,8	34.158,4	32.579,5	32.277,6	35.456,7	39.473,4	43.215,1	46.608,0	51.166,0
Governo Federal	4.417,6	3.444,9	3.279,4	3.540,3	3.612,2	4.494,0	5.867,1	6.903,1	7.991,3
Polícia Federal	1.731,4	1.825,3	1.648,5	1.894,9	1.887,0	2.272,0	2.667,1	2.987,8	2.967,8
Polícia Rod. Federal	860,9	127,2	851,1	959,8	1.048,8	1.381,7	1.491,7	1.393,6	1.511,4
FNSP	683,0	514,4	415,7	363,1	290,8	389,7	927,2	333,8	214,5
Pronasci	-	-	-	-	-	-	-	936,6	1.151,9
Outros	1.142,3	978,0	364,1	322,5	385,6	450,6	781,1	1.251,3	2.145,6
Estados	24.781,1	27.767,0	26.208,8	25.678,0	28.632,5	31.341,9	33.293,3	35.037,4	38.127,3
Distrito Federal	1.647,7	1.954,9	2.070,5	1.890,3	2.010,1	2.235,1	2.466,0	2.811,5	3.042,1
Próprios	1.647,7	1.954,9	386,8	142,2	138,7	106,0	90,0	153,8	214,5
FCDF	-	-	1.683,7	1.748,2	1.871,4	2.129,2	2.376,0	2.657,8	2.827,6
Municípios	818,3	991,6	1.020,9	1.168,9	1.201,8	1.402,4	1.588,6	1.855,9	2.005,4

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da STN, SIAFI e IBGE.

Os gastos do governo federal no setor de segurança pública podem ser divididos em duas categorias distintas: i) aqueles destinados às suas próprias competências constitucionais (polícia federal, polícias rodoviária e ferroviária federal) e que beneficiam coletivamente o país, como, por exemplo, pelo combate ao tráfico de drogas; e ii) os que financiam, mediante transferências legais ou discricionárias, as iniciativas dos entes subnacionais quando do desempenho de suas atribuições (polícia militar, civil e guardas municipais).

Por sua vez, os dispêndios federais discricionários com transferências para ações de segurança pública desempenhadas diretamente por Estados, DF e municípios têm por finalidade promover coordenação entre as políticas desses entes e os interesses nacionais. Eram realizados até 2008 fundamentalmente pelo Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, que tem como objetivo apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Plano de Segurança Pública do governo federal, lançado em meados do ano 2000⁵. Em que pese o reconhecimento do benefício potencial da coordenação nas políticas subnacionais de segurança pública, os resultados práticos desse Fundo ainda não são empiricamente reconhecidos, em decorrência, talvez, de suas

⁵ O expressivo valor executado por esse Fundo no ano de 2007 deve-se aos esforços de segurança pública demandados pelo evento Jogos Pan-Americanos realizado nesse mesmo ano no Rio de Janeiro.

dotações orçamentárias, relativamente modestas quando comparadas com os valores gastos pelos Estados ou mesmo pela União em seus outros programas de segurança pública (Polícia Federal, Rodoviária, etc.).

A partir de 2008 a atuação do FNSP volta a ser modesta, perdendo espaço (até mesmo em termos reais) para as demais ações do Ministério da Justiça, notadamente aquelas vinculadas ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), iniciativa criada em agosto de 2007 e que tem por meta investir R\$ 6,7 bilhões em segurança pública até o final de 2012, subdivididos em ações estruturais de: i) Modernização das Instituições de Segurança Pública e do Sistema Prisional; ii) Valorização dos Profissionais de Segurança Pública e Agentes Penitenciários; iii) Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp); iv) Enfrentamento à Corrupção Policial e ao Crime Organizado; e v) Democratização do Acesso à Justiça.

As despesas do Distrito Federal aparecem separadas em função das especificidades do setor de segurança pública desse ente, brevemente referidas anteriormente. A segurança pública do DF é responsabilidade constitucional da União e até 2002 realizava-se por meio de transferências discricionárias que eram incorporadas ao patrimônio e orçamento desse governo distrital e como tal, apareciam nos balanços anuais desse ente, sempre vinculadas às funções orçamentárias previstas em lei (segurança pública e previdência, no caso de funcionários inativos). No entanto, a partir de 2003 esses repasses de recursos passaram a ser obrigatórios e realizados por meio do FCDF, um mecanismo orçamentário gerido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e que não mais permite a consignação dos seus valores no balanço orçamentário subnacional, apenas em classificações federais.

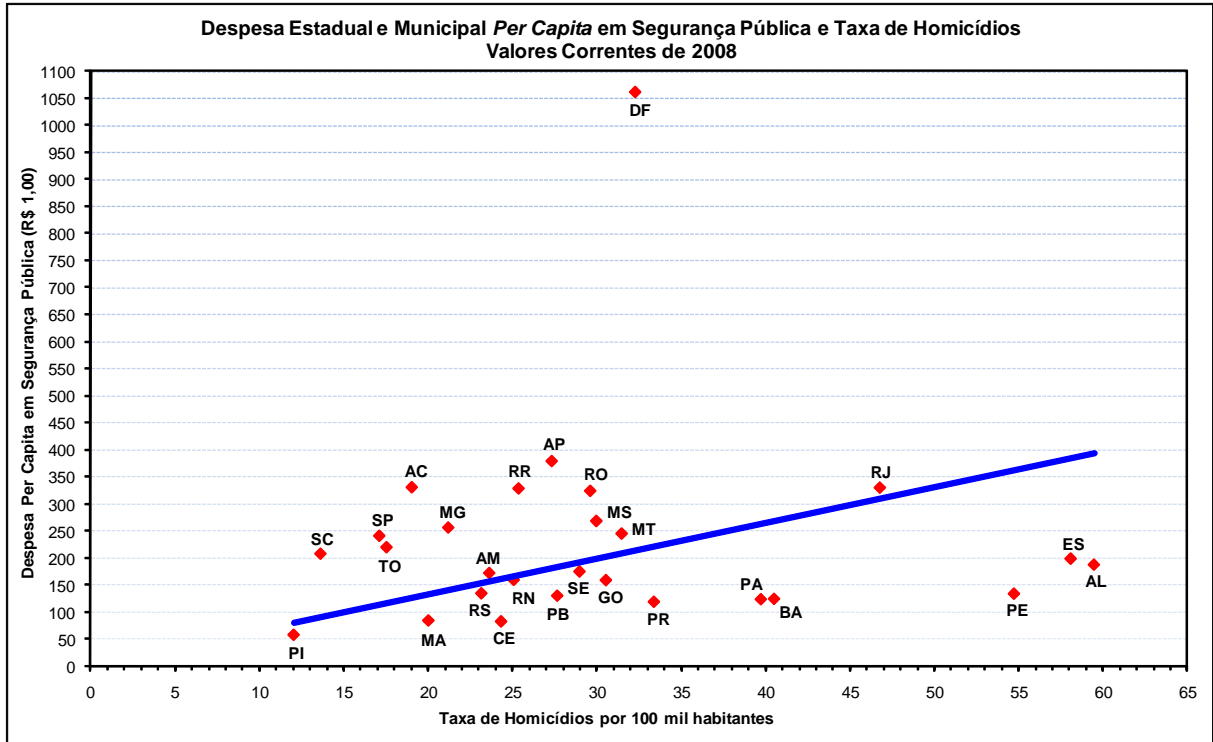
As especificidades desse Fundo, bem como seus impactos em termos de incentivos econômicos, foram aprofundadamente abordados por Pereira Filho (2009) que, entre outras inferências, sugere que criação e a manutenção do referido arranjo orçamentário de cunho obrigatório e baseado no crescimento incremental das fontes de recursos à disposição da União tem acarretado distorções tanto em termos de equidade federativa quanto de eficiência econômica, visto que esses recursos federais são alocados pelo DF com baixa qualidade, isto é, diluem-se nas atividades burocráticas do ente sem efetivamente beneficiar os cidadãos dependentes desses serviços.

No tocante à análise federativa, notamos no Gráfico 1 que existe expressiva heterogeneidade nos montantes de recursos financeiros destinados pelos entes aos seus respectivos setores de segurança pública. Alguns estados (incluídas as despesas de seus municípios) gastaram (em valores correntes de 2008) em termos *per capita* entre R\$ 60,00 e R\$ 90,00 (CE, PI e MA), enquanto alguns outros orbitaram o intervalo superior de R\$ 300,00 a R\$ 400,00 (RO, RR, RJ, AC e AP) por habitante.

O caso do Distrito Federal é ainda mais discrepante: a soma dos gastos *per capita* próprios e os efetivados pelo governo federal em favor da segurança pública desse ente (R\$ 1.061,22 em 2008) foram cerca de cinco vezes maiores do que a média do restante da federação (R\$ 198,23). Um dos principais indicadores da área de segurança - suas taxas de homicídios -, no entanto, acompanham os registros médios da nação, o que tem reforçado a hipótese de que esses recursos, apesar de representativos, possam estar sendo alocados de maneira pouco efetiva ao longo do tempo. O mesmo questionamento, em menores proporções é claro, pode ser estendido aos demais Estados da Federação, já que em muitos deles os gastos com

segurança pública também não têm se refletido em quedas consistentes nos seus indicadores, como veremos nas próximas seções.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração do autor com base nas informações da STN e do DATASUS (os dados de homicídios em 2008 são preliminares).

É, portanto, nesse quadro heterogêneo de disponibilidade de recursos e de escassas medições sobre a efetividade dessas ações de segurança que o restante deste estudo se insere. Proporemos 3 (três) indicadores baseados no conceito de efetividade, que nos possibilitarão comparações relativas entre os Estados e o DF, produzindo com isso uma alternativa para a distribuição dos recursos apresentados nesta seção, sejam eles federais (discricionários e obrigatórios) encaminhados para os demais entes, ou mesmo no âmbito das despesas das próprias UFs que, via de regra, são determinadas de maneira puramente incremental de um exercício para o outro e que também concorrem, dada a escassez de recursos, com outras áreas, não menos meritórias, sob responsabilidade desses entes subnacionais (saúde, educação, etc.).

3 Aspectos Metodológicos e Base de Dados

Em termos metodológicos é necessário que façamos uma distinção conceitual entre os termos utilizados para a elaboração dos indicadores em questão. Os insumos (*inputs*) referem-se aos recursos disponíveis para a realização de uma determinada atividade pública, são manifestações do esforço de toda a sociedade e viabilizados mediante tributação que adentra os cofres públicos. No caso específico da segurança pública, os *inputs* estão fortemente ancorados nos montantes financeiros ali alocados, nos recursos humanos contratados (policiais civis e militares), bem como em seus respectivos níveis salariais.

Os *outputs* (produtos) são os bens, serviços ou processos (estes também chamados de *throughputs*) oferecidos pelos órgãos públicos mediante a realização de suas competências legais. Em termos de segurança pública podemos elencar como produtos (ou processos) o número de inquéritos policiais registrados, os quantitativos de ocorrências solucionadas, o número de veículos que foram recuperados após roubos ou furtos, montante de drogas e entorpecentes que foram retirados de circulação, número de armas de fogo que transitavam ilegalmente e foram apreendidas, entre muitos outros. Por sua vez, os *outcomes* são os resultados, impactos ou repercussões daquelas atividades públicas em relação à sociedade que delas deveria se beneficiar. Nesse sentido, as taxas ponderadas de criminalidade e suas respectivas variações são tidas como os principais exemplos dos resultados/impactos das políticas de segurança, assim como a incidência de doenças ou a redução do analfabetismo, por exemplo, ilustram resultados de outras áreas da atuação pública.

No âmbito das atividades públicas a tênue diferença entre *outputs* e *outcomes* não pode ser ignorada, uma vez que os governos podem estar gerando produtos (de maneira eficiente, inclusive) que não são exatamente o que a sociedade espera ou necessita. Neste estudo não abordaremos a questão dos *outputs* no âmbito do setor de segurança pública porque, em primeiro lugar, queremos medidas representativas (ou aproximadas) da satisfação da sociedade com relação aos aspectos de criminalidade e de atuação do governo contra isso (impactos ou resultados); e também porque os dados de produto (ou processos) produzidos pelas UFs são incipientes, não são colhidos de maneira sistemática e quando o são apresentam-se pouco confiáveis e metodologicamente incomparáveis.

A partir dessas definições o entendimento sobre os três principais tipos de indicadores (eficácia, eficiência e efetividade) fica mais intuitivo e abrangente, visto que a eficácia denota cumprimento de alguma meta ou objetivo previamente definido, seja em termos de insumos (por exemplo, % de empenho dos valores consignados ao orçamento) ou mesmo em termo de produtos ou processos (realização de “x” vistorias da Lei Seca por ano) ou ainda com relação a resultados ou impactos (alcance de uma meta “y” para as taxas de homicídios ou de um patamar “w” para as habilidades com língua portuguesa, por exemplo).

Os indicadores de eficácia são limitados no sentido de que apenas auferem o atingimento de determinado patamar, mas nada dizem a respeito dos custos (contábeis e de oportunidade) incorridos para que aquilo acontecesse. Nessa lacuna inserem-se as definições de produtividade e de eficiência, que necessariamente relacionam (com um foco ou outro) a geração de produtos (ou processos) aos insumos utilizados. A produtividade diz apenas o quanto se produz em relação aos recursos utilizados (produção unitária via custo contábil), ao passo que a eficiência,

conceito econômico, traz o quanto se gerou (de produtos ou processos) em relação ao que poderia (potencial) ser produzido com aquele dado nível de insumos⁶.

Dessa forma, conseguimos notar que o conceito de eficiência utilizado no jargão popular trata-se em verdade da ideia de efetividade, a qual mede apenas a qualidade perceptível dos resultados e não os custos contábeis ou de oportunidade envolvidos em determinada política pública, ou seja, mensura apenas o grau em que o esforço público impactou a parcela da sociedade que dele deveria se beneficiar (público alvo). Disso advém sua fácil captação pelos cidadãos favorecidos, que a utilizam erroneamente com o nome de eficiência, mesmo que nada saibam sobre a estrutura de custos envolvida naquela provisão de serviços públicos⁷.

Neste estudo, comprometido em prover indicadores de efetividade passíveis de uso para a elaboração de um orçamento por resultados, elegemos como *outcome* do setor de segurança pública a já consagrada medida de taxa de homicídios intencionais, ponderada pela população de cada ente, do Sistema Único de Saúde – SUS. As ocorrências de homicídios intencionais, como nos informam Santos e Kassouf (2008), são amplamente aceitas (nacionalmente e internacionalmente) como uma boa *proxy* para os delitos criminais como um todo, dadas as suas naturais características de baixo índice de sub-registro, sua correlação com crimes contra o patrimônio (mercados paralelos) e, no caso brasileiro, sua padronização para todos os entes federados. Em complemento, para obtermos números de homicídios intencionais ainda mais robustos, adicionamos aos Grandes Grupos de Causas Externas da CID-10 de agressões (X85-Y09) e de intervenções legais (Y35-Y36)

⁶ Com relação à eficiência econômica (potencial) dos serviços subnacionais de segurança pública, o estudo de Pereira Filho, Tannuri-Pianto e Souza (2008) traz estimativas acerca do volume de recursos que foi desperdiçado pelo referido setor durante os anos de 2001 a 2006, esses separados ainda por ente da Federação.

⁷ Ainda sobre o conceito de efetividade, reafirmamos o ponto em não basta que se alcancem as metas (eficácia), ao menor custo possível (eficiência), mas sim que a existência dessa atividade pública seja realmente necessária aos cidadãos e, em sendo, opere as mudanças aguardadas pela sociedade (impacto).

parte dos registros constantes da classificação Y10-Y34 (eventos cuja intenção é indeterminada), conforme método de apropriação proposto por Pereira Filho, Tannuri-Pianto e Souza (2008)⁸.

Assim, a definição anterior de taxa de homicídios robusta como medida de efetividade comporá inteiramente dois dos três indicadores propostos por este estudo, sendo que o primeiro deles, chamado de “Indicador de Resultados em Nível” ordenará os entes federados segundo a magnitude de seus assassinatos ponderados pelos residentes em cada UF. O entendimento nesse caso é intuitivo e fortemente defensável, uma vez que produzem melhores resultados para seus cidadãos aqueles governos que conseguem obter menores níveis de criminalidade em seus territórios, isto é, menos desordem social e menores perdas de capital humano.

Contudo, também é sinônimo de efetividade captar e reconhecer os esforços governamentais que venham, mesmo que marginalmente, contribuindo para o atingimento relativo de melhores patamares de vida para as respectivas sociedades. Nesse contexto é que propomos um segundo indicador que trata de observar as tendências no comportamento da mesma taxa de homicídios robusta acima referenciada. Por esse indicador (denominado “Indicador 02 – Desempenho por Variação”) são elencados os entes que apresentaram as melhores performances pela variação na criminalidade durante o período analisado. Assim, estamos descontando o que chamamos de “efeito patamar”, ou seja, entes que possuam altas taxas de homicídios, mas que vêm apresentando quedas sucessivas nessas medidas merecem ser reconhecidos por isso, assim como entes que possuam níveis

⁸ As demais medidas de criminalidade foram preteridas neste estudo devido: i) a escassa produção, sistematização e divulgação das informações e bases de dados do setor; ii) a existência de diferentes e inconciliáveis metodologias para o registro e acompanhamento das ocorrências policiais nos entes de origem; e iii) o fato de que estatísticas criminais naturalmente ocultam uma taxa de sub-registro, sobretudo nos casos de crimes contra o patrimônio, sequestros, agressões físicas leves e estupro.

de criminalidade considerados baixos, mas com tendência ascendente devem ser alertados de que tal comportamento não é positivo⁹.

O terceiro indicador de efetividade proposto complementa os demais na medida em que adiciona à análise pura das taxas de homicídios robustas (em nível e por variação) também a dimensão dos insumos utilizados no processo de obtenção de tais resultados sociais, isto é, trata-se na prática de um medidor de custo-efetividade, importante dada a natural escassez de recursos e a flagrante heterogeneidade do Federalismo brasileiro não apenas em termos da magnitude da criminalidade, mas também no tocante aos desiguais aspectos fiscais, de renda e de riqueza, conforme brevemente demonstrado no Gráfico 1¹⁰.

Todos os três indicadores referenciados foram anualmente calculados, ente a ente, para o período que vai de 2001 a 2008, o que também significa dizer que para indicador nº 2 (variação das taxas de homicídios) também utilizamos informações do ano 2000 afim de que as séries de todos os três indicadores ficassem completas em todos os anos analisados. Cabe ressaltar ainda que as informações relativas aos insumos financeiros (despesas orçamentárias liquidadas na função “06 – Segurança Pública”) – provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e, no caso do DF, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) – foram atualizadas a preços de 2008 pelo IPCA médio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁹ Por trás desse indicador está a ideia de que as comunidades são capazes de contabilizar as oscilações de natureza criminal nos ambientes em que vivem e por isso sentem que seu bem-estar piorou ou melhorou conforme essa variação. Em outras palavras, os cidadãos são sensíveis às mudanças na efetividade (ou não) das políticas públicas.

¹⁰ Esse indicador, ao contrário dos demais, é custoso de ser acompanhado pelo cidadão médio, mas é de imensa utilidade para os formuladores de políticas públicas dos Poderes Executivos, assim como é um parâmetro interessante de acompanhamento para os Poderes Legislativos, responsáveis constitucionalmente por fiscalizar a execução das referidas iniciativas públicas de Governadores e Presidentes da República.

No tocante à apresentação dos *rankings* federativos, optamos (para cada um dos indicadores propostos) pela padronização em forma de medições que variam entre 0 e 1, nos mesmos moldes da metodologia utilizada para a apresentação dos chamados índices de desenvolvimento humano (IDH e suas variantes)¹¹, sendo que tal unificação tem como principal benefício o fato de permitir que os diversos indicadores sejam combinados em um índice único e diretamente comparável, com pesos customizáveis para cada um deles, se necessário. Assim, a seguinte formulação é considerada na construção de cada um dos indicadores deste estudo:

$$\text{Índice}_{it} = \frac{\text{Valor Observado}_{it} - \text{Valor Mínimo}}{\text{Valor Máximo} - \text{Valor Mínimo}}$$

em que o subscrito i ($i = 1, 2, \dots, 27$) refere-se a cada um dos entes federados da amostra, assim como t ($t = 1, 2, \dots, 8$) representa cada um dos anos do painel analisado. O termo “Valor Observado_{it}” denota então os diferentes resultados de cada UF em cada um dos anos disponíveis, ao passo que “Valor Mínimo” diz respeito ao menor valor observado em cada série de cada um dos indicadores propostos, bem como “Valor Máximo” computa a observação mais elevada de cada conjunto de dados.

Por fim, apresentamos na Tabela 2 as estatísticas descritivas dos dados utilizados neste estudo (brutos e ponderados), bem como as respectivas fontes dessas informações.

¹¹ No entanto, a interpretação dos índices deste estudo se dá de maneira inversa àquela dos índices de desenvolvimento, isto é, entes com indicadores mais próximos de 1 possuirão as piores colocações em nossos *rankings*. Isso ocorre porque estamos lidando com resultados indesejáveis (ninguém quer aumentos nas taxas de homicídios, e sim reduções), ao passo que o IDH lida com resultados plenamente desejáveis (todos querem maior longevidade, maior renda e maior escolaridade).

TABELA 2 - Estatística Descritiva (2000-2008)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Fonte
Despesa com segurança pública - R\$ Milhões Constantes de 2008 (IPCA Médio)	41,1	9.791,8	1.157,5	1.728,4	STN e SIAFI
Despesa <i>per capita</i> com segurança pública - R\$ 1,00 Constantes de 2008 (IPCA Médio)	54,40	1.061,22	182,58	152,99	STN e SIAFI
Homicídios intencionais	104	18.002	1.996	2.942	DATASUS
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes.	7,8	63,7	28,2	13,1	DATASUS
Variação das taxas de homicídios por 100 mil habitantes (em %).	(31,86)	39,38	3,11	11,56	DATASUS

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da STN, SIAFI, DATASUS e IBGE.

Nota: Os números de homicídios de 2008 são preliminares.

4 Indicadores de Efetividade em Segurança Pública

Conforme dito anteriormente, discutiremos nesta seção os indicadores propostos à feitura de um orçamento por resultados aplicável ao setor de segurança pública tanto no âmbito Federal quanto na esfera subnacional de Estados e DF.

4.1 Indicador 01 – Resultados em Nível

Como não poderia deixar de ser, iniciamos nossa abordagem pela principal medida de efetividade disponível para o setor de segurança pública no Brasil, qual seja, o patamar da taxa de homicídios intencionais, conforme exposto na Tabela 3.

TABELA 3 - Taxas Nacionais, Estaduais e Distritais de Homicídios (Robustos) por 100 Mil Habitantes - Ordenadas pelo ano de 2008.

Unidade da Federação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piauí	9,1	9,8	10,9	10,9	11,3	12,5	14,5	12,7	12,0
Santa Catarina	8,6	8,9	10,9	12,4	11,6	11,2	11,5	10,8	13,6
São Paulo	49,3	47,8	44,7	40,6	33,5	26,4	22,4	17,6	17,1
Tocantins	15,7	18,3	14,2	16,6	15,6	14,8	17,5	17,8	17,5
Acre	20,2	21,3	24,8	23,7	18,2	19,3	24,3	20,4	19,0
Maranhão	7,8	10,8	11,2	14,0	12,5	15,7	16,2	18,5	20,0
Minas Gerais	13,6	14,7	17,4	22,1	24,3	23,6	23,6	23,0	21,2
Rio Grande do Sul	18,2	19,4	19,6	19,5	19,8	19,9	19,4	21,8	23,2
Amazonas	21,5	17,1	17,2	18,3	16,8	18,5	21,2	22,0	23,6
Ceará	17,4	17,6	19,2	20,8	20,5	21,5	22,7	24,8	24,3
Rio Grande do Norte	12,4	14,3	13,2	16,5	15,0	16,7	18,4	23,2	25,1
Roraima	47,7	32,5	36,6	34,3	27,5	26,4	28,6	28,9	25,4
Amapá	34,0	36,8	34,4	33,8	29,9	32,8	32,8	28,2	27,3
Paraíba	15,3	14,2	17,6	17,6	19,2	21,0	23,3	23,7	27,7
Sergipe	27,0	31,7	32,0	27,1	25,2	27,0	31,9	28,2	29,0
Rondônia	36,4	43,6	45,9	41,3	40,0	37,4	38,0	29,4	29,6
Mato Grosso do Sul	33,7	30,8	32,3	33,0	30,0	28,6	30,8	31,4	30,0
Goiás	23,4	23,7	26,5	25,5	28,2	27,0	27,2	27,3	30,5
Mato Grosso	41,2	38,2	36,5	34,8	32,7	34,9	33,0	31,5	31,5
Distrito Federal	34,5	33,2	29,5	33,4	30,4	28,3	27,7	28,9	32,3
Paraná	20,0	22,2	23,9	26,3	28,5	29,6	30,6	30,6	33,4
Pará	13,9	15,9	18,6	21,4	22,5	28,3	30,1	31,3	39,7
Bahia	12,8	17,7	19,1	22,3	23,0	24,0	27,4	30,9	40,5
Rio de Janeiro	61,0	57,7	63,7	62,1	56,2	55,6	53,4	53,2	46,8
Pernambuco	58,4	61,1	56,4	57,4	53,2	54,8	56,0	56,4	54,7
Espírito Santo	48,8	46,7	51,3	50,1	48,9	47,7	52,0	56,2	58,1
Alagoas	26,7	29,2	34,1	35,3	34,7	39,9	53,2	58,6	59,5
BRASIL	30,4	30,9	31,5	31,7	29,7	28,7	28,6	28,2	29,1

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de 2008 são preliminares.

De imediato conseguimos verificar a predominância durante todo o período analisado de taxas médias, em nível nacional, de cerca de 30 mortes por 100 mil habitantes. Em números absolutos, convivemos em nosso país com uma média anual de quase 54.000 mortes por agressão. Esses números e suas repercussões sociais e econômicas são sensivelmente majorados em relação aos países desenvolvidos, os quais contam com taxas bem mais modestas, variando de 1,0 a 3,0 mortes por 100 mil habitantes na Europa do oeste e de cerca de 5,0 óbitos pelo mesmo contingente populacional nos Estados Unidos da América (INTERNATIONAL HOMICIDE STATISTICS, 2009).

Quando analisamos as mesmas taxas de homicídios pela ótica das UFs, reiteramos o elevado grau de heterogeneidade entre esses entes, reflexo das disparidades existentes em termos de indicadores socioeconômicos, demográficos, etc. e também dos diferentes sistemas de gestão implantados pelos governos locais. Ainda pela análise da Tabela 3, observamos que não existe no Brasil, em anos recentes, mais nenhum estado com taxas de homicídios de apenas um dígito, patamar considerado internacionalmente como aceitável (em 2000 e 2001 tínhamos PI, MA e SC).

De posse dessas informações, construímos nosso primeiro indicador, chamado de “Indicador de Resultados em Nível” e apresentado na Tabela 4, o qual ordena os entes federados segundo a magnitude de seus assassinatos ponderados pelos residentes em cada UF. A interpretação nesse caso é direta e fortemente intuitiva, pois estamos afirmando que produzem melhores resultados para seus cidadãos aqueles governos que conseguem obter menores níveis de criminalidade em seus territórios, isto é, menos desordem social e menores perdas de capital humano.

TABELA 4 - "Indicador 01 - Resultados em Nível" - Ordenado pela Média.

Unidade da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média	Ranking
Santa Catarina	0,0000	0,0358	0,0629	0,0485	0,0423	0,0475	0,0350	0,0858	0,0447	1
Piauí	0,0155	0,0360	0,0363	0,0431	0,0655	0,1012	0,0697	0,0567	0,0530	2
Maranhão	0,0348	0,0421	0,0927	0,0660	0,1236	0,1334	0,1740	0,2025	0,1087	3
Tocantins	0,1703	0,0961	0,1392	0,1227	0,1074	0,1570	0,1615	0,1573	0,1389	4
Rio Grande do Norte	0,0986	0,0784	0,1390	0,1102	0,1424	0,1721	0,2604	0,2949	0,1620	5
Amazonas	0,1496	0,1518	0,1718	0,1432	0,1755	0,2246	0,2380	0,2685	0,1904	6
Rio Grande do Sul	0,1904	0,1949	0,1937	0,1984	0,2001	0,1912	0,2343	0,2599	0,2079	7
Paraíba	0,0970	0,1576	0,1591	0,1881	0,2209	0,2618	0,2702	0,3420	0,2121	8
Minas Gerais	0,1048	0,1550	0,2407	0,2799	0,2675	0,2684	0,2566	0,2240	0,2246	9
Acre	0,2265	0,2906	0,2693	0,1686	0,1894	0,2812	0,2098	0,1846	0,2275	10
Ceará	0,1576	0,1879	0,2176	0,2118	0,2300	0,2511	0,2892	0,2813	0,2283	11
Bahia	0,1594	0,1855	0,2435	0,2571	0,2760	0,3370	0,4007	0,5767	0,3045	12
Pará	0,1270	0,1774	0,2273	0,2483	0,3532	0,3865	0,4079	0,5625	0,3113	13
Goiás	0,2699	0,3218	0,3032	0,3522	0,3297	0,3337	0,3357	0,3947	0,3301	14
Paraná	0,2422	0,2730	0,3177	0,3566	0,3768	0,3965	0,3950	0,4466	0,3505	15
Sergipe	0,4159	0,4211	0,3321	0,2964	0,3301	0,4200	0,3522	0,3661	0,3667	16
Roraima	0,4309	0,5052	0,4627	0,3394	0,3194	0,3587	0,3643	0,3002	0,3851	17
Distrito Federal	0,4434	0,3756	0,4460	0,3930	0,3545	0,3422	0,3650	0,4264	0,3933	18
Mato Grosso do Sul	0,3986	0,4261	0,4402	0,3851	0,3600	0,4003	0,4097	0,3843	0,4005	19
São Paulo	0,7106	0,6540	0,5782	0,4493	0,3188	0,2454	0,1582	0,1494	0,4080	20
Amapá	0,5086	0,4654	0,4549	0,3824	0,4368	0,4352	0,3513	0,3360	0,4213	21
Mato Grosso	0,5339	0,5035	0,4724	0,4342	0,4746	0,4394	0,4117	0,4117	0,4602	22
Rondônia	0,6330	0,6753	0,5905	0,5673	0,5194	0,5313	0,3744	0,3777	0,5336	23
Alagoas	0,3697	0,4596	0,4820	0,4706	0,5661	0,8084	0,9063	0,9229	0,6232	24
Espírito Santo	0,6907	0,7741	0,7528	0,7291	0,7080	0,7866	0,8638	0,8977	0,7753	25
Rio de Janeiro	0,8906	1,0000	0,9714	0,8627	0,8528	0,8115	0,8087	0,6912	0,8611	26
Pernambuco	0,9530	0,8674	0,8846	0,8081	0,8381	0,8597	0,8671	0,8364	0,8643	27
Média	0,3342	0,3523	0,3586	0,3301	0,3400	0,3697	0,3693	0,3866	0,3551	-

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de 2008 são preliminares.

Em consonância com o resultado apresentado pelas taxas de homicídios (Tabela 3), temos então que os entes, em média, mais bem colocados no ordenamento proposto são Santa Catarina (0,0447) e Piauí (0,0530), ao passo que os Estados mais inseguros para se viver, isto é, com políticas públicas com os menores resultados para seus cidadãos são, de acordo com esse indicador, Alagoas (0,6232), Espírito Santo (0,7753), Rio de Janeiro (0,8611) e Pernambuco (0,8643).

Nesse sentido, se o Governo Federal fosse decidir pelo repasse de verbas afetas ao seu orçamento de segurança pública (FNPS e Pronasci) apenas com base no patamar da taxa de homicídios, deveria privilegiar as UFs de acordo com a ordem apresentada na Tabela 4, seja essa escolha de cima para baixo pelos critérios de mérito (premiando-se os entes com melhores resultados com mais recursos) ou de

baixo para cima sob juízos de equidade (agraciando aqueles que mais precisam baixar suas taxas, ou seja, os de piores resultados alocados no final da lista).

No âmbito dos orçamentos regionais, decisões similares podem ser realizadas com base no *ranking* proposto, mas agora em relação ao restante do orçamento do ente, isto é, se uma UF possui taxas de homicídios persistentemente elevadas em comparação com seus pares federativos, talvez seja um sintoma de que a alocação dos recursos não esteja satisfatória, o que ensejaria o abandono das práticas de decisão tradicionais (incrementalismo, eficácia financeira, etc.) em favor de uma avaliação mais aprofundada, dando especial atenção nesse processo à questão da efetividade também nos demais setores (educação, saúde, etc.) *vis-à-vis* a onipresente escassez de recursos.

4.2 Indicador 02 – Desempenho por Variação

Contudo, outra vertente da efetividade em políticas públicas de segurança pode ser a consideração dos esforços governamentais que venham, mesmo que em pequenas variações, contribuindo para melhores condições de vida para as respectivas sociedades. Nesse contexto é que observamos por meio da Tabela 5 as tendências temporais no comportamento das taxas de homicídios anteriormente referenciadas e as incluímos como um dos critérios relevantes para as decisões de um verdadeiro orçamento por resultados em segurança pública.

Podemos verificar que a tendência em nível nacional da taxa de homicídios foi de expressivo e contínuo crescimento até o ano de 2003, quando então houve uma inflexão nesse comportamento, o qual permaneceu em queda até o período 2007-2008 quando então essa medida voltou a se elevar em 2,7%.

Quando analisamos o movimento das taxas de homicídios pela ótica das UFs no período que compreende os anos de 2000 a 2008, verificamos que também

existe um elevado grau de heterogeneidade entre os comportamentos, sendo que das vinte e sete UFs apenas dez conseguiram reduções no período (destaque para São Paulo, Roraima, Mato Grosso e Rio de Janeiro). Todos os outros dezessete Estados se depararam com incrementos nessa medida de criminalidade, sendo que em cinco deles o crescimento apurado foi igual ou superior a 100% em relação ao ano de 2000 (Rio Grande do Norte, Alagoas, Maranhão, Pará e Bahia).

TABELA 5 - Variação Anual (em %) nas Taxas Nacionais, Estaduais e Distritais de Homicídios (Robustos) por 100 Mil Habitantes - Ordenadas pela Variação Acumulada de 2000 a 2008.

Unidade da Federação	2000-1	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2000-8
São Paulo	-3,01	-6,49	-9,28	-17,38	-21,31	-15,23	-21,36	-2,73	-65,31
Roraima	-31,86	12,52	-6,36	-19,70	-3,99	8,17	1,06	-12,16	-46,86
Mato Grosso	-7,44	-4,36	-4,67	-6,02	6,77	-5,52	-4,59	0,00	-23,66
Rio de Janeiro	-5,38	10,38	-2,46	-9,58	-0,96	-4,07	-0,28	-12,09	-23,29
Amapá	8,16	-6,43	-1,67	-11,73	9,97	-0,27	-14,03	-2,96	-19,63
Rondônia	19,61	5,31	-10,11	-3,08	-6,57	1,74	-22,60	0,63	-18,74
Mato Grosso do Sul	-8,75	4,90	2,39	-9,13	-4,59	7,70	1,67	-4,42	-11,07
Distrito Federal	-3,81	-11,19	13,09	-8,71	-6,92	-2,37	4,50	11,62	-6,51
Pernambuco	4,57	-7,67	1,67	-7,30	3,10	2,16	0,72	-2,98	-6,36
Acre	5,80	16,45	-4,70	-23,29	6,28	26,04	-16,07	-6,77	-5,59
Sergipe	17,39	0,90	-15,24	-7,20	7,33	18,23	-11,63	2,71	7,29
Amazonas	-20,33	0,71	6,34	-8,54	10,57	14,50	3,45	7,59	9,96
Tocantins	16,11	-22,26	16,64	-5,45	-5,38	18,37	1,40	-1,31	11,57
Espírito Santo	-4,19	9,78	-2,28	-2,58	-2,36	9,02	8,13	3,31	19,05
Rio Grande do Sul	6,32	1,29	-0,34	1,32	0,45	-2,43	12,14	6,45	27,23
Goiás	1,47	11,99	-3,84	10,51	-4,36	0,80	0,41	11,83	30,72
Piauí	7,08	11,50	0,14	3,42	10,85	15,62	-11,90	-5,61	31,79
Ceará	0,65	9,42	8,48	-1,54	4,87	5,37	9,20	-1,76	39,45
Minas Gerais	7,88	18,73	26,96	9,71	-2,80	0,20	-2,73	-7,77	55,89
Santa Catarina	3,55	21,94	13,65	-6,36	-2,95	2,52	-5,93	25,64	58,02
Paraná	10,72	7,60	10,24	8,09	3,90	3,64	-0,27	9,25	66,55
Paraíba	-7,04	23,31	0,46	8,99	9,34	10,65	1,98	16,57	80,53
Rio Grande do Norte	15,64	-7,75	25,13	-9,54	11,79	9,71	26,36	8,13	102,36
Alagoas	9,08	16,87	3,60	-1,77	15,07	33,24	10,07	1,55	122,37
Maranhão	39,38	3,68	24,66	-10,44	25,13	3,41	13,71	8,47	157,49
Pará	14,47	17,36	14,66	5,36	25,51	6,46	3,90	27,07	186,30
Bahia	38,26	8,09	16,63	3,35	4,50	13,90	12,74	31,22	217,20
BRASIL	1,39	2,09	0,54	-6,41	-3,31	-0,18	-1,30	2,91	-4,52

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de 2008 são preliminares.

Nesse sentido, a aparente estabilidade na taxa nacional de homicídios entre 2000 e 2008 deve ser encarada com extrema cautela, uma vez que a mesma tem sido beneficentemente influenciada nesse período pelas quedas nas medidas de um

número reduzido de Estados com grande contingente populacional (Rio de Janeiro e, especialmente, São Paulo), ao passo que a grande maioria (dezessete entes) tem se deparado com um fenômeno extremamente preocupante de agravamento nas condições de segurança pública.

Essa constatação pode ser reafirmada em termos de homicídios absolutos, visto que aqueles dez estados que apresentaram redução em suas taxas no período de referência registraram em 2000 o total de 34.154 mortes, ou 67,5% do total (50.576). Já em 2008 esse mesmo agrupamento foi responsável por “apenas” 22.429 óbitos, o que então representou 40,6% do total anual (55.222). De maneira complementar, os dezessete Estados que apresentaram incrementos em suas taxas de homicídios entre 2000-2008 significavam 32,5% dos óbitos de 2000 (16.422) e em 2008 majoraram esse percentual para espantosos 59,4%, o que equivale a 32.793 vítimas, quase o dobro daquelas verificadas em seus territórios em 2000.

Com base nesses dados e nessas análises, a Tabela 6 consolida a segunda medida de efetividade proposta por este estudo, denominada de “Indicador 02 – Desempenho por Variação”, e que traz os entes ordenados conforme as melhores performances médias em termos de variação na criminalidade durante o período analisado. Na prática estamos relativizando o que chamamos de “efeito patamar”, isto é, entes que apresentam altas taxas de homicídios, mas que vêm apresentando quedas sucessivas nessas medidas são reconhecidos por isso, assim como entes que possuem níveis de criminalidade considerados baixos (para os padrões brasileiros), mas com tendência ascendente devem ser alertados de que tal comportamento não é positivo.

Temos então que os entes, em média, mais bem colocados no ordenamento proposto são São Paulo (0,2774) e Roraima (0,3554), enquanto que os Estados

onde as taxas de homicídios mais variaram para cima, isto é, onde houve sensível redução nas condições de efetividade aos cidadãos devido a políticas públicas em segurança que podem ser consideradas equivocadas são, de acordo com esse indicador, Alagoas (0,6012), Maranhão (0,6367), Pará (0,6486) e Bahia (0,6730).

TABELA 6 - "Indicador 02 - Desempenho por Variação" - Ordenado pela Média.

Unidade da Federação	2000-1	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	Média	Ranking
São Paulo	0,4050	0,3562	0,3170	0,2033	0,1481	0,2335	0,1474	0,4089	0,2774	1
Roraima	0,0000	0,6230	0,3579	0,1707	0,3912	0,5619	0,4621	0,2766	0,3554	2
Mato Grosso	0,3429	0,3860	0,3818	0,3628	0,5423	0,3697	0,3828	0,4472	0,4019	3
Rio de Janeiro	0,3717	0,5929	0,4128	0,3127	0,4337	0,3901	0,4433	0,2775	0,4043	4
Amapá	0,5618	0,3570	0,4238	0,2827	0,5872	0,4435	0,2502	0,4057	0,4140	5
Rondônia	0,7225	0,5218	0,3053	0,4040	0,3551	0,4717	0,1300	0,4561	0,4208	6
Mato Grosso do Sul	0,3244	0,5160	0,4808	0,3191	0,3828	0,5554	0,4707	0,3852	0,4293	7
Pernambuco	0,5113	0,3396	0,4706	0,3448	0,4907	0,4775	0,4573	0,4054	0,4372	8
Distrito Federal	0,3938	0,2901	0,6309	0,3250	0,3501	0,4139	0,5104	0,6104	0,4406	9
Acre	0,5287	0,6781	0,3812	0,1203	0,5354	0,8127	0,2217	0,3523	0,4538	10
Sergipe	0,6913	0,4599	0,2333	0,3461	0,5501	0,7031	0,2840	0,4852	0,4691	11
Amazonas	0,1618	0,4572	0,5362	0,3273	0,5956	0,6508	0,4957	0,5538	0,4723	12
Tocantins	0,6734	0,1349	0,6808	0,3707	0,3717	0,7050	0,4670	0,4288	0,4790	13
Espírito Santo	0,3884	0,5845	0,4153	0,4110	0,4141	0,5738	0,5614	0,4937	0,4803	14
Rio Grande do Sul	0,5359	0,4654	0,4425	0,4658	0,4535	0,4132	0,6177	0,5378	0,4915	15
Goiás	0,4679	0,6155	0,3934	0,5947	0,3861	0,4584	0,4530	0,6133	0,4978	16
Piauí	0,5466	0,6086	0,4492	0,4952	0,5995	0,6665	0,2802	0,3685	0,5018	17
Ceará	0,4563	0,5795	0,5663	0,4256	0,5156	0,5226	0,5764	0,4226	0,5081	18
Minas Gerais	0,5579	0,7101	0,8257	0,5836	0,4079	0,4501	0,4089	0,3382	0,5353	19
Santa Catarina	0,4971	0,7552	0,6389	0,3579	0,4058	0,4827	0,3640	0,8072	0,5386	20
Paraná	0,5976	0,5540	0,5910	0,5608	0,5019	0,4983	0,4435	0,5771	0,5405	21
Paraíba	0,3485	0,7744	0,4538	0,5734	0,5784	0,5967	0,4751	0,6798	0,5600	22
Rio Grande do Norte	0,6668	0,3384	0,8000	0,3133	0,6127	0,5836	0,8173	0,5614	0,5867	23
Alagoas	0,5748	0,6841	0,4978	0,4225	0,6587	0,9138	0,5886	0,4691	0,6012	24
Maranhão	1,0000	0,4989	0,7934	0,3007	0,8000	0,4951	0,6396	0,5662	0,6367	25
Pará	0,6504	0,6909	0,6531	0,5225	0,8052	0,5379	0,5020	0,8272	0,6486	26
Bahia	0,9843	0,5609	0,6806	0,4943	0,5104	0,6424	0,6261	0,8854	0,6730	27
Média	0,5171	0,5235	0,5116	0,3856	0,4957	0,5416	0,4473	0,5052	0,4909	-

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de 2008 são preliminares.

Novamente, se o Governo Federal fosse decidir pelo repasse de recursos à área de segurança pública apenas com base nas respostas observadas na variação da taxa de homicídios, deveria privilegiar as UF's de acordo com a ordem apresentada na Tabela 6, seja essa escolha de cima para baixo pelos critérios de mérito (concedendo mais recursos aos entes com melhores resultados) ou de baixo para cima sob juízos de equidade (entendendo que necessita, por meio de mais

repasse, reverter a tendência de aumento nas taxas daqueles entes com os piores resultados e alocados, por isso, no final da lista)¹².

4.3 Indicador 03 – Custo-Efetividade das Políticas

Após as análises inteiramente baseadas na principal medida de efetividade do setor de segurança pública (taxa de homicídios em nível ou via variação), cumpre-nos também incluir ponderações acerca do custo financeiro dessas políticas de combate à criminalidade, isso porque os recursos orçamentários são e sempre serão escassos, com o agravante de que são provenientes de um sistema tributário que, no caso brasileiro, é extremamente regressivo (o que penaliza as camadas mais pobres da população que sofre em dobro: via financiamento e via o não usufruto de serviços públicos de qualidade).

Nesse sentido, focamos nossa análise do que chamamos custo-efetividade das políticas de segurança pública em um levantamento relativamente simples da relação entre os *inputs* à disposição dos entes subnacionais e dos *outcomes* oferecidos à sociedade pelos respectivos Governos. No caso dos insumos, optamos pela utilização dos recursos financeiros ponderados pelas respectivas populações, enquanto que os resultados são, novamente, baseados na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, conforme já debatemos nas subseções anteriores.

De início é possível notar que de 2004 a 2008 o custo global do sistema de segurança pública em relação aos seus resultados é sempre crescente (sai de uma razão de 6,68 vezes em 2004 para 8,58 em 2008), o que, em outras palavras, nos informa que os crescentes recursos alocados aos orçamentos globais de combate à

¹² Idem para os Governos subnacionais, que podem promover a distribuição interna de seus orçamentos levando em consideração esses indicadores de efetividade: premiando bons desempenhos de queda com maiores disponibilidades financeiras ou, conforme sua conveniência, auxiliando ainda mais o setor de segurança pública local (com mais recursos) durante períodos de alta na taxa de homicídios, objetivando debelar tal tendência.

criminalidade (vide Tabela 1) vêm se expandindo em uma proporção maior do que o aumento dos resultados (queda nas taxas de criminalidade), o que pode estar sugerindo que não é apenas por meio de maiores volumes financeiros que são obtidos impactos satisfatórios nesse setor.

TABELA 7 - Relação entre *Inputs* (despesa *per capita* em reais de 2008) e *Outcomes* (taxas de homicídios por 100 mil habitantes) - Ordenada pela Média.

Unidade da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Pernambuco	1,69	1,91	1,53	1,94	2,04	1,83	1,99	2,43	1,92
Ceará	3,42	3,18	2,61	2,72	2,70	2,88	2,97	3,36	2,98
Alagoas	3,06	3,19	2,93	3,18	3,12	2,63	2,67	3,14	2,99
Espírito Santo	2,70	2,81	3,33	2,93	3,08	2,97	3,93	3,41	3,14
Pará	4,13	3,61	3,12	3,37	2,82	3,42	3,39	3,09	3,37
Paraná	4,57	4,37	3,59	3,48	3,38	3,70	3,67	3,54	3,79
Bahia	4,19	4,47	3,72	3,97	4,29	4,12	3,82	3,05	3,95
Maranhão	5,70	5,27	4,52	4,74	3,79	3,99	3,87	4,17	4,51
Sergipe	3,57	3,86	4,19	4,78	4,50	4,80	5,69	6,01	4,67
Paraíba	4,74	4,15	5,45	4,66	4,34	4,81	4,87	4,68	4,71
Mato Grosso	3,36	3,86	4,59	5,25	5,32	5,92	5,10	7,76	5,15
Goiás	5,41	4,98	4,42	4,87	4,88	5,13	6,50	5,18	5,17
Rio de Janeiro	4,84	4,97	4,66	4,94	5,08	5,78	5,88	7,04	5,40
Rio Grande do Norte	5,77	6,78	5,34	6,09	5,77	5,94	5,91	6,33	5,99
Mato Grosso do Sul	5,24	4,82	6,32	6,35	6,49	6,45	7,82	8,93	6,55
Rondônia	4,92	4,95	4,85	5,40	5,87	6,51	9,17	10,92	6,57
Rio Grande do Sul	7,28	6,99	7,43	5,91	6,97	7,70	7,17	5,78	6,90
Piauí	8,47	9,13	8,61	7,35	6,05	5,18	6,33	4,74	6,98
Roraima	3,75	4,01	4,87	6,27	7,11	8,44	9,40	12,92	7,10
Amazonas	7,67	8,62	6,68	7,59	7,55	6,86	6,95	7,25	7,40
São Paulo	3,95	4,53	4,51	5,25	7,19	9,14	12,36	14,04	7,62
Amapá	5,56	6,38	6,53	7,66	7,12	8,51	10,58	13,85	8,27
Tocantins	6,23	9,76	8,39	9,11	10,13	10,41	12,40	12,50	9,87
Minas Gerais	13,61	11,38	7,83	7,17	8,42	9,46	10,18	12,05	10,01
Acre	11,24	11,14	10,56	13,26	12,64	10,32	14,17	17,34	12,58
Santa Catarina	16,97	15,96	13,78	16,34	19,00	15,46	17,96	15,20	16,33
Distrito Federal	22,55	28,98	26,53	25,83	28,88	32,19	32,80	32,88	28,83
Média	6,47	6,82	6,33	6,68	6,98	7,21	8,06	8,58	7,14

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da STN, do SIAFI, do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de homicídios de 2008 são preliminares.

Em continuidade, salta novamente aos olhos a já conhecida e comentada heterogeneidade federativa brasileira, que em face de uma média de 7,14 vezes na relação *inputs/outcomes* conta com dezenove entes abaixo desse valor de referência e apenas oito acima, ou seja, uma distribuição extremamente assimétrica. No extremo superior da tabela temos entes com resultados à população baixos

(Pernambuco, Alagoas e Espírito Santo) e que alocam, relativamente aos demais entes, poucos recursos ao seu setor de segurança pública (vide Gráfico 1). Por sua vez, o extremo inferior (piores relações) explicita algumas UFs que possuem taxas de homicídios entre as mais baixas do país (Santa Catarina, Tocantins e Acre), mas que despendem acima da média nacional para que isso aconteça, possuindo assim uma alta relação *inputs/outcomes*.

Todavia, o caso mais emblemático é o do DF que por conta da existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (mecanismo orçamentário totalmente incremental e atrelado à receita corrente da União) possui uma relação insumos/resultados altíssima (28,8), mais de quatro vezes a média nacional. Conforme já alertado por Pereira Filho (2009), a existência de tal regime de exceção é nociva por diversos motivos, entre eles: i) indução de incentivos econômicos negativos no tocante à racionalização dos recursos fiscais por parte do DF; ii) agravamento das instabilidades já existentes no pacto federativo; e iii) política de pessoal irreal no setor de segurança pública do DF (efetivos policiais e respectivos salários artificialmente majorados em relação à média nacional).

Dessa forma, a Tabela 8 sumariza os entendimentos ora debatidos na forma do nosso terceiro indicador, o qual, ao contrário dos demais inclui na discussão de efetividade a dimensão custo, tornando-se por isso de especial interesse para os gestores das políticas públicas, comprometidos, por mandamento constitucional, com o bom uso do dinheiro público, sejam esses representantes dos próprios Poderes Executivos (Federal e Subnacional) ou de seus congêneres com competências fiscalizatórias (Poderes Legislativos).

Temos então que os entes, em média, mais bem colocados no ordenamento proposto são, pela ordem, Pernambuco (0,0125), Ceará (0,0462), Alagoas (0,0466),

Espírito Santo (0,0515) e Pará (0,0587), enquanto que os Estados onde preponderam as maiores relações custos/resultados são, de acordo com esse indicador, Distrito Federal (0,8708), Santa Catarina (0,4722) e Acre (0,3526)¹³.

TABELA 8 - "Indicador 03 - Custo-Efetividade das Políticas" - Ordenado pela Média.

Unidade da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média	Rank
Pernambuco	0,0051	0,0120	0,0000	0,0132	0,0162	0,0097	0,0148	0,0288	0,0125	1
Ceará	0,0601	0,0525	0,0344	0,0379	0,0373	0,0429	0,0459	0,0585	0,0462	2
Alagoas	0,0488	0,0529	0,0447	0,0526	0,0507	0,0351	0,0363	0,0514	0,0466	3
Espírito Santo	0,0373	0,0407	0,0574	0,0447	0,0494	0,0460	0,0764	0,0599	0,0515	4
Pará	0,0831	0,0664	0,0507	0,0588	0,0412	0,0601	0,0594	0,0498	0,0587	5
Paraná	0,0970	0,0905	0,0658	0,0621	0,0591	0,0691	0,0682	0,0642	0,0720	6
Bahia	0,0847	0,0936	0,0700	0,0777	0,0880	0,0827	0,0729	0,0485	0,0773	7
Maranhão	0,1329	0,1194	0,0953	0,1024	0,0721	0,0784	0,0745	0,0843	0,0949	8
Sergipe	0,0650	0,0744	0,0847	0,1035	0,0946	0,1041	0,1328	0,1430	0,1003	9
Paraíba	0,1023	0,0835	0,1250	0,1000	0,0895	0,1045	0,1064	0,1004	0,1014	10
Mato Grosso	0,0584	0,0744	0,0974	0,1185	0,1209	0,1401	0,1140	0,1988	0,1153	11
Goiás	0,1238	0,1102	0,0922	0,1064	0,1068	0,1149	0,1584	0,1164	0,1161	12
Rio de Janeiro	0,1054	0,1098	0,1000	0,1089	0,1134	0,1357	0,1387	0,1757	0,1234	13
Rio Grande do Norte	0,1353	0,1673	0,1215	0,1453	0,1351	0,1406	0,1396	0,1532	0,1422	14
Mato Grosso do Sul	0,1183	0,1049	0,1528	0,1538	0,1582	0,1569	0,2005	0,2360	0,1602	15
Rondônia	0,1082	0,1091	0,1058	0,1233	0,1383	0,1587	0,2438	0,2994	0,1608	16
Rio Grande do Sul	0,1834	0,1743	0,1881	0,1396	0,1737	0,1969	0,1799	0,1355	0,1714	17
Piauí	0,2213	0,2424	0,2259	0,1857	0,1441	0,1165	0,1531	0,1025	0,1739	18
Roraima	0,0708	0,0790	0,1064	0,1511	0,1780	0,2205	0,2509	0,3635	0,1775	19
Amazonas	0,1957	0,2262	0,1642	0,1934	0,1919	0,1699	0,1730	0,1826	0,1871	20
São Paulo	0,0773	0,0956	0,0951	0,1188	0,1805	0,2429	0,3453	0,3990	0,1943	21
Amapá	0,1286	0,1546	0,1593	0,1954	0,1784	0,2227	0,2887	0,3929	0,2151	22
Tocantins	0,1499	0,2625	0,2187	0,2417	0,2742	0,2834	0,3467	0,3499	0,2659	23
Minas Gerais	0,3854	0,3142	0,2009	0,1800	0,2198	0,2528	0,2758	0,3357	0,2706	24
Acre	0,3097	0,3064	0,2881	0,3742	0,3543	0,2804	0,4033	0,5043	0,3526	25
Santa Catarina	0,4925	0,4602	0,3907	0,4723	0,5574	0,4442	0,5241	0,4361	0,4722	26
Distrito Federal	0,6706	0,8757	0,7973	0,7751	0,8724	0,9779	0,9975	1,0000	0,8708	27
Média	0,1574	0,1686	0,1531	0,1643	0,1739	0,1810	0,2082	0,2248	0,1789	-

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da STN, do SIAFI, do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de homicídios de 2008 são preliminares.

Finalizando esta subseção com o raciocínio já exposto para os outros indicadores: se a transferência de recursos federais à segurança pública dos entes subnacionais fosse se basear apenas nas relações *inputs/outcomes*, então seriam proporcionalmente agraciadas, pelo critério do mérito, as UFs localizadas nos extratos superiores da Tabela 8, objetivando com isso uma redução em suas taxas

¹³ A imensa discrepância do DF é novamente evidenciada pelos índices normalizados na medida em que o seu indicador médio (0,8708) é quase o dobro do mesmo parâmetro do segundo pior ente (Santa Catarina com 0,4722) e mais de 4,8 vezes a média das médias (0,1789). Em outras palavras, a situação tão desigual do DF joga os demais índices normalizados necessariamente para a porção inferior da distribuição.

de homicídios proporcionalmente maior do que o volume de recursos hipoteticamente repassados. Aos entes mal posicionados no *ranking* restariam políticas alternativas que não envolvessem novos repasses do FNSP e do Pronasci, promovessem alterações de cunho gerencial, bem como, no caso específico do DF, revisões legislativas (fim, redução ou readequação na atual sistemática do FCDF).

A serventia de tal indicador também é inconteste no caso dos Governos Subnacionais, visto que com ele os formuladores de políticas regionais novamente podem, agora sob um novo ângulo, promover a distribuição interna de seus orçamentos, respeitando suas limitações fiscais enquanto objetivam maior racionalidade nos montantes alocados entre suas diversas competências (saúde, educação, segurança, etc.).

4.4 Indicadores Consolidados

De posse dos três indicadores propostos e debatidos neste estudo (“Resultados em Nível”, “Desempenho por Variação” e Custo-Efetividade das Políticas”), esta subseção apresenta na Tabela 9 uma agregação dos mesmos utilizando o critério mais simples para isso, ou seja, a média sem ponderação entre eles.

É fácil verificar que há uma dispersão menor em relação à média das médias (0,3416) do que nos *rankings* anteriores e isso se deve ao fato de não utilizarmos a padronização entre 0 e 1 (apenas fizemos as médias simples) e, principalmente, que em muitos casos um indicador acaba compensando o outro. Raramente existem entes que são só bons ou ruins em todos os critérios.

Outra constatação é que mesmo em face das ponderações e dos diferentes critérios utilizados para o estabelecimento dos indicadores de resultado, os entes

que menos geraram resultados para os seus cidadãos são os com altos índices de homicídios (Alagoas, Espírito Santo, Pernambuco e Rio de Janeiro), juntamente com os que gastam em segurança acima da média da Federação (Distrito Federal). Afora isso, também não é possível se inferir interpretações apenas por regiões, isso porque encontramos representantes de todas essas cinco subdivisões tanto na porção superior do *ranking* quanto no extrato inferior.

TABELA 9 - Indicador Consolidado - Média Simples dos Indicadores 01, 02 e 03.

Unidade da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média	Rank
Piauí	0,2611	0,2957	0,2371	0,2413	0,2697	0,2947	0,1677	0,1759	0,2429	1
Ceará	0,2247	0,2733	0,2728	0,2251	0,2610	0,2722	0,3039	0,2541	0,2609	2
Maranhão	0,3893	0,2201	0,3272	0,1564	0,3319	0,2356	0,2960	0,2843	0,2801	3
Amazonas	0,1690	0,2784	0,2907	0,2213	0,3210	0,3485	0,3022	0,3350	0,2833	4
Rio Grande do Sul	0,3032	0,2782	0,2748	0,2679	0,2757	0,2671	0,3440	0,3111	0,2902	5
Paraíba	0,1826	0,3385	0,2460	0,2872	0,2962	0,3210	0,2839	0,3741	0,2912	6
São Paulo	0,3976	0,3686	0,3301	0,2571	0,2158	0,2406	0,2170	0,3191	0,2932	7
Tocantins	0,3312	0,1645	0,3462	0,2450	0,2511	0,3818	0,3251	0,3120	0,2946	8
Rio Grande do Norte	0,3003	0,1947	0,3535	0,1896	0,2967	0,2987	0,4058	0,3365	0,2970	9
Roraima	0,1672	0,4024	0,3090	0,2204	0,2962	0,3804	0,3591	0,3134	0,3060	10
Sergipe	0,3907	0,3184	0,2167	0,2487	0,3249	0,4091	0,2563	0,3315	0,3120	11
Goiás	0,2872	0,3492	0,2629	0,3511	0,2742	0,3023	0,3157	0,3748	0,3147	12
Paraná	0,3123	0,3058	0,3248	0,3265	0,3126	0,3213	0,3022	0,3626	0,3210	13
Mato Grosso	0,3117	0,3213	0,3172	0,3052	0,3793	0,3164	0,3028	0,3526	0,3258	14
Mato Grosso do Sul	0,2804	0,3490	0,3579	0,2860	0,3003	0,3708	0,3603	0,3352	0,3300	15
Pará	0,2868	0,3116	0,3104	0,2765	0,3999	0,3282	0,3231	0,4798	0,3395	16
Minas Gerais	0,3494	0,3931	0,4224	0,3478	0,2984	0,3238	0,3138	0,2993	0,3435	17
Acre	0,3550	0,4250	0,3129	0,2210	0,3597	0,4581	0,2783	0,3470	0,3446	18
Amapá	0,3996	0,3257	0,3460	0,2868	0,4008	0,3671	0,2967	0,3782	0,3501	19
Bahia	0,4095	0,2800	0,3314	0,2764	0,2915	0,3540	0,3666	0,5036	0,3516	20
Santa Catarina	0,3299	0,4171	0,3642	0,2929	0,3352	0,3248	0,3077	0,4430	0,3518	21
Rondônia	0,4879	0,4354	0,3339	0,3649	0,3376	0,3872	0,2494	0,3778	0,3718	22
Alagoas	0,3311	0,3988	0,3415	0,3152	0,4252	0,5858	0,5104	0,4811	0,4236	23
Espírito Santo	0,3721	0,4664	0,4085	0,3949	0,3905	0,4688	0,5005	0,4838	0,4357	24
Pernambuco	0,4898	0,4063	0,4517	0,3887	0,4484	0,4490	0,4464	0,4235	0,4380	25
Rio de Janeiro	0,4559	0,5676	0,4947	0,4281	0,4666	0,4458	0,4636	0,3815	0,4630	26
Distrito Federal	0,5026	0,5138	0,6248	0,4977	0,5257	0,5780	0,6243	0,6789	0,5682	27
Média	0,3362	0,3481	0,3411	0,2933	0,3365	0,3641	0,3416	0,3722	0,3416	-

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da STN, do SIAFI, do Ministério da Saúde (SVS/SIM) e do IBGE. Os dados de homicídios de 2008 são preliminares.

Por fim, cabe ressaltar que a flexibilidade inerente ao método aqui apresentado para a elaboração de um orçamento por resultados permite, de maneira simples e rápida, que sejam dados pesos diferenciados para cada um dos indicadores propostos. Nesse sentido, cada gestor pode adaptar esses índices às

suas especificidades tanto momentâneas quanto estruturais, privilegiando determinado aspecto dos resultados quando da sua tomada de decisões. Se um governante acha, por exemplo, que a dimensão de variação nas taxas de homicídios deve ser mais valorizada que as demais em uma análise de resultados, basta que a pondere com valores mais altos e que a partir disso decida sobre a alocação de seus recursos. O mesmo raciocínio é válido para cada um dos outros indicadores, seja de maneira individual ou em conjunto.

5 Conclusões

Esta monografia teve por objetivo propor, tendo em vista a onipresente escassez de recursos, uma aplicação prática do conceito de orçamento por resultados, sugerindo um método transparente e funcional para a alocação dos fundos públicos ao setor de segurança, aplicável tanto às particularidades inerentes aos orçamentos dos entes subnacionais quanto às decisões de descentralização do nível central de Governo (despesas discricionárias do FNSP e do Pronasci e obrigatórias do FCDF).

Inicialmente, verificamos que o orçamento por resultados, antes de mais nada, é um conceito teórico e não uma prática efetiva e que a elaboração do orçamento público, mecanismo eleito pela sociedade por meio do sistema eleitoral para “impor” as decisões sociais, baseia-se quase que inteiramente em avaliações de eficácia financeira, incrementalismo puro ou por critérios político-emergenciais (pressão da mídia).

Em sequência, observamos que no setor de segurança pública brasileiro (Federal e Subnacional) tal assertiva não é diferente, pois nele predominam alocações de recursos e repartições federativas baseadas em diversos critérios que, em resumo, não levam em consideração os impactos e os resultados de tais decisões sobre a população que delas deveria se beneficiar (público alvo), agravando-se com isso a nociva heterogeneidade federativa há muito predominante no país.

A fim de propor mudanças nesse quadro e contribuir com o amadurecimento do instrumento orçamento público, especificamente aquele referente ao setor de segurança pública, procedemos então um levantamento metodológico buscando a

correta delimitação dos conceitos de impactos e resultados (*outcomes*) e sua estrita relação com os indicadores de efetividade, diferenciando-os, por consequência, das idéias relacionadas a insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) e seus indicadores correspondentes (de eficácia e de eficiência). Passada essa etapa, definimos três indicadores coerentes com o conceito de efetividade (satisfação do cidadão com o resultado das políticas públicas expresso na avaliação da taxa de homicídios e no custo-efetividade das políticas), posteriormente normalizados conforme a metodologia dos índices de desenvolvimento humano e, por decorrência, facilmente agregáveis e comparáveis entre si e no tempo.

Da análise do primeiro indicador (resultados por meio do nível ou patamar da taxa de homicídios), depreendemos que a situação brasileira em comparação ao padrão dos países desenvolvidos ainda é extremamente desfavorável, visto que nossas taxas médias de assassinatos giraram de 2000 a 2008 em torno de 30 mortes a cada 100 mil habitantes, enquanto naqueles países essa medida orbita a casa de 1,0 a 5,0 óbitos pela mesma escala comparativa. Além disso, alguns Estados brasileiros apresentaram um alto grau de violência (Alagoas, Pernambuco, Espírito Santo e Rio de Janeiro), o que significa dizer, em outras palavras, que produzem resultados insatisfatórios para seus cidadãos, deixando que predomine em seus territórios desordem social e perdas significativas de capital humano.

Para se descontar na elaboração de um orçamento por resultados o que chamamos de “efeito patamar” e se contabilizar os esforços governamentais, mesmo que marginais, no sentido de se buscar melhores resultados à população (variações negativas na taxa de homicídios) é que foi proposto o segundo indicador (denominado de desempenho por variação). Este demonstrou que até 2003 a tendência da taxa nacional de homicídios foi de contínuo crescimento e que a partir

de 2004 houve uma inflexão nesse comportamento, a qual se viabilizou de maneira extremamente desigual no âmbito das UFs, visto que alguns poucos entes (dez) apresentaram reduções em suas taxas no período de 2000 a 2008, enquanto no restante (dezessete) houve expansões nessa medida, alguns deles em mais de 100% (Rio Grande do Norte, Alagoas, Maranhão, Pará e Bahia).

As inferências provenientes do terceiro indicador (Custo-Efetividade das Políticas) – de grande valia para nortear decisões gerenciais que busquem parâmetros de racionalidade e qualidade para o gasto público em segurança – sinalizaram que a partir de 2004 até 2008 o custo global do sistema de segurança pública subnacional em relação aos seus resultados é sempre crescente, isto é, os recursos alocados aos orçamentos para combate à criminalidade vêm se expandindo em uma proporção maior do que o aumento dos resultados (quedas nas taxas de homicídios), o que pode estar sugerindo, tudo o mais constante, que não é apenas por meio de maiores volumes financeiros que serão obtidos impactos satisfatórios nesse setor.

Além disso, a distribuição federativa da relação *inputs/outcomes* mostrou-se extremamente assimétrica, com a maioria dos entes (dezenove) abaixo do valor médio (7,14), ao passo que dentre as oito UFs restantes (piores desempenhos) chamam a atenção as distorções oriundas da existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal – mecanismo orçamentário de cunho obrigatório e incremental, atrelado à receita corrente da União – que traz consigo uma série de incentivos negativos à gestão fiscal e de pessoal desse ente, tornando-o um verdadeiro *outlier* dentro do Federalismo brasileiro, com uma relação insumos/resultados de mais de quatro vezes (28,8) a mencionada média nacional.

Por fim, enfatizamos que a forma com que os três indicadores de efetividade propostos são montados e normalizados proporciona a possibilidade de implantação de critérios flexíveis, de uma maneira relativamente simples e rápida, para a determinação de um orçamento de fato por resultados. Uma vez que podem ser atribuídos pesos diferenciados para cada um dos indicadores em questão, o gestor público (Federal ou Subnacional) pode facilmente adaptá-los para dar conta de suas especificidades e juízos de valor, seja favorecendo critérios de mérito ou, em outro extremo, alocações visando um teor elevado de equidade.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de Programas – Guia Metodológico*. Brasília, março de 2010. 130p.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 322p. (ampliada, revista e atualizada).

INTERNATIONAL Homicide Statistics (IHS). *Intentional homicide, rate per 100,000 population – 2004, unless otherwise specified*. United Nations, Office on Drugs and Crime, 2009. Disponível em: < <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/IHS-rates-05012009.pdf>>. Acesso em: 15/05/2010.

LANE, J. E. *The Public Sector – Concepts, Models and Approaches*. 2. ed. London: SAGE, 1995. 321p. (revised and expanded).

MARTIN, L. L. Budgeting for Outcomes. In: KHAN, A.; HILDRETH, W (Ed.). *Budget Theory in the Public Sector*. Westport, Connecticut: Quorum Books, p. 246-260, 2002.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o Governo – Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 10. ed. Goiânia: MH Comunicação, 1998. 436p.

PEREIRA FILHO, O. A. *Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: Uma Avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os Aspectos de Equidade Fiscal e Eficiência Econômica*. Finanças Públicas: XIV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 80 f.

PEREIRA FILHO, O. A.; TANNURI-PIANTO, M. E.; SOUSA, M. C. S. *Medidas de Custo-Eficiência dos Serviços Subnacionais de Segurança Pública no Brasil: 2001-2006*. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador, BA. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008.

PETREI, H. A. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. With collaboration of Romeo E. Petrei. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 1998. 438p.

SANCHES, O. M. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Brasília: Prisma, 1997. 298p.

SANTOS, M. J.; KASSOUF, A. L. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. *Revista Economia*, Brasília, 2008 (artigos aprovados). Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/aprovados/Economia_crime.pdf>. Acesso em: 05/01/2008.