

2077

TEXTO PARA DISCUSSÃO

FUNDO BRASIL PAZ NO FUTURO: FINANCIANDO A EFICIÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Daniel Cerqueira
Renato Sérgio de Lima
Gabriel G. F. Bragança



FUNDO BRASIL PAZ NO FUTURO: FINANCIANDO A EFICIÊNCIA DA SEGURANÇA PÚBLICA¹

Daniel Cerqueira²

Renato Sérgio de Lima³

Gabriel G. F. Bragança⁴

1. Ensaio elaborado inicialmente para o Colóquio sobre Financiamento e Gestão para as Políticas Públicas na Área de Segurança, organizado pelo Ministério da Justiça (MJ), em 9 de junho de 2009, em Brasília. Agradecemos ao professor Luiz Eduardo Soares pelas inúmeras sugestões e ideias que incorporamos ao texto. Somos gratos também a Danilo Santa Cruz Coelho, Marcelo Durante, Samira Bueno e Úrsula Peres que, em diferentes ocasiões, colaboraram na construção dessa proposta. Todas as possíveis omissões e falhas são de inteira responsabilidade dos autores. Para uma maior compreensão dos dilemas da área, ver *Crime, polícia e justiça no Brasil*, organizado por Renato Sérgio de Lima, José Luiz Rattón e Rodrigo G. de Azevedo (Editora Contexto).

2. Doutor em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e professor e pesquisador da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da FGV Direito-SP.

4. PhD em economia pela Victoria University of Wellington (VUW), Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea e professor do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro (Ibmec-RJ).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Bernardo Alves Furtado

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete, Substituto

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D60; D61; G20; H10; H50; K14; L31.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 A EXPERIÊNCIA DOS TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL	10
3 O FUNDO BRASIL PAZ NO FUTURO	13
4 CONCLUSÕES	21
REFERÊNCIAS	22

SINOPSE

O trabalho busca apresentar, em primeiro lugar, um modelo de financiamento privado de programas para prevenção ao crime, implantado em vários países desenvolvidos, conhecido como *títulos de impacto social*. Em segundo lugar, apresentam-se algumas ideias sobre a constituição de fundo para a segurança pública, que entre outras propriedades, poderia funcionar como um mecanismo para alinhar incentivos e comprometer governos com ações efetivas no sentido da paz social.

Palavras-chave: segurança pública; eficiência; títulos de impacto social; fundo público; paz; política pública; finanças; criminalidade.

1 INTRODUÇÃO

É possível diminuir a violência no Brasil para os níveis verificados nos países desenvolvidos? Há tecnologia, conhecimento acumulado e recursos disponíveis para fazê-lo? Ou será que somos reféns de um equilíbrio perverso ditado pelas dinâmicas socioeconômicas e políticas de um país “subdesenvolvido”?

Inúmeras experiências internacionais e mesmo nacionais, como as de São Paulo, Pernambuco e Espírito Santo, além de iniciativas municipais como as de Diadema-SP e Canoas-RS, em particular, nos mostram que o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, pode fazer diminuir substantivamente a violência com a adoção de políticas baseadas na integração institucional, na transparência, na prestação de contas e na participação. Dito de outro modo, há conhecimento acumulado. Mas quanto custará? É possível financiar a paz?

Em termos econômicos, nos primeiros anos da reversão rumo às melhores condições de segurança pública, geralmente o volume de recursos investidos supera em larga margem o que seria o patamar de equilíbrio de longo prazo. Isto ocorre em função do necessário choque de segurança, que prescreve uma política de desarticulação de grupos criminosos e da subcultura da delinquência, que passa pela reestruturação gerencial e tecnológica das instituições policiais, pela valorização profissional, pela criação de mecanismos de monitoramento e avaliação, pela existência de canais efetivos de cooperação federativa e de participação da população no processo de formulação de políticas públicas, pela extensão de programas sociais focalizados, bem como pela adoção de um conjunto amplo de ações preventivas de curto, médio e longo prazos.

Diante do vultoso volume financeiro envolvido na operacionalização de tal reversão, a racionalização e o aumento da eficiência no uso dos recursos são, portanto, cruciais. Ou seja, há que se discutir como conferir maior efetividade ao uso dos recursos – seja pela reforma das instituições, seja pela melhoria da gestão –, além de se pensar simplesmente em se alocar um maior orçamento para o setor. De fato, uma estratégia baseada exclusivamente no aumento dos recursos investidos na segurança pública no Brasil não será viável, pois iria requerer um montante muito elevado e, concretamente, ainda sem indicadores capazes de assegurar o sucesso de tal iniciativa. Por exemplo, um esforço para fazer diminuir a taxa de homicídios no país, dos atuais 29 para 10 por 100 mil habitantes, a partir da replicação do atual modelo (ou seja, a aposta em mais do mesmo), implicaria a necessidade de aporte de R\$ 170 bilhões, para além dos R\$ 52 bilhões

gastos por União, estados e municípios em 2012.¹ Esse resultado segue a partir de cálculos bastante otimistas feitos pelo Ipea,² sobre a efetividade dos gastos em segurança pública para fazer diminuir homicídios.

Todavia, o debate dominante no Brasil gira, muitas vezes, em torno da necessidade de um maior orçamento para aumentar o efetivo policial e a aquisição de viaturas, sempre muito aquém de um suposto número ideal. Assim, como os orçamentos nunca permitem a execução daqueles montantes ideais, as responsabilidades tornam-se difusas e opacas, e a dinâmica da violência-crime segue como um resultado intrínseco – e esperado – associado à natural limitação de recursos de um país em desenvolvimento.

Entre as várias questões a serem respondidas, algumas dão um retrato da complexidade do planejamento na área da segurança pública. Por exemplo, qual a contribuição de um policial a mais para o aumento da segurança pública em um determinado território e espaço? Será que essa contribuição independe do nível de criminalidade e do tipo de contrato e de incentivos propostos para os agentes em cada organização policial (condições, escalas de trabalho, remuneração, padrão operacional no qual eles são “socializados”, entre outros)? Ou será que o maior benefício-custo dos recursos adicionais se daria com a implantação de outro programa de prevenção ao crime? Em algumas situações, o gestor público define determinadas prioridades e programas de atuação, que contêm, aparentemente, soluções coerentes. Contudo, nunca há uma preocupação em medir a eficácia das supostas ações saneadoras. No limite, as iniciativas institucionais ficam sem parâmetros de avaliação e as políticas públicas acabam por cair na armadilha do “eterno recomeço”, não se conseguindo documentar quais são as boas práticas e quais os programas que funcionam ou não. Desde 2000, com o crescente envolvimento dos governos federal e municipais na questão da segurança pública, outros problemas passaram a emergir, relacionados ao modelo ideal de financiamento de fundos específicos (como o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen e o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP) e aos critérios de repasse para as Unidades Federativas (UFs), que possibilitem a adoção de medidas eficazes de prevenção e controle ao crime, mas evitem a realocação estratégica dos recursos públicos das UFs em face das transferências do governo federal.

1. Conforme Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2013, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

2. Este é um cálculo conservador baseado em pesquisas da Diest do Ipea. Implicitamente admite-se uma diminuição na taxa de homicídios, por 100 mil habitantes, de 29 para 10 e a elasticidade dos homicídios em relação à despesa em segurança pública de -0,2. Trata-se de uma elasticidade média estimada em Cerqueira e Lobão (2004).

Problematizados alguns aspectos, fica uma pergunta crucial: qual o montante economicamente viável a se despende, adicionalmente, para equacionar o problema da violência no Brasil? Cálculos conservadores do Ipea³ indicam que, excetuando-se os dispêndios com o aparelho de segurança pública, o custo da violência representa 4% do produto interno bruto (PIB), ou cerca de R\$ 192 bilhões por ano. Portanto, desde que a execução de um montante equivalente extinguisse a violência no Brasil, haveria uma melhora de bem-estar social.

A grande questão é como antecipar recursos que seriam, no futuro, desperdiçados em face da violência, como com a perda de vidas, diminuição de acumulação de capital, aumento dos gastos hospitalares para o tratamento das vítimas etc. A concepção de um fundo lastreado seja por contribuição voluntária ou pelo aumento da dívida líquida seria uma alternativa certamente aceita pela sociedade, desde que houvesse credibilidade e transparência no uso correto dos recursos.

O problema gira em torno de como construir um mecanismo crível que sinalize para a sociedade que há um real comprometimento do Estado para gerir eficientemente os recursos levantados. A adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação surge, novamente, como fator imprescindível na conquista da eficiência democrática.

Certamente, tal mecanismo passa, em primeiro lugar, por estabelecer um sistema de informações e de avaliação em segurança pública que seja confiável, transparente e que possa ser livremente compartilhado com a sociedade civil e com gestores de diferentes níveis. Esse sistema funcionaria, por um lado, como uma ferramenta para que a sociedade pudesse exercer um maior controle do uso dos recursos alocados na segurança pública e, por outro lado, serviria como uma espécie de Sistema de Informações Gerenciais (SIG) que permitiria aos gestores conhecer as relações efetividade-custo e benefício-custo dos programas de prevenção.

A urgência da questão impõe que se experimentem novos modelos e arquiteturas institucionais e financeiras. Neste texto, objetivou-se apresentar, em primeiro lugar, um modelo de financiamento de programas para prevenção ao crime, implantado em vários países desenvolvidos, conhecido como *títulos de impacto social*. Em segundo

3. Cerqueira *et al.* (2007) e Cerqueira (2014).

lugar, apresentam-se algumas ideias sobre a constituição de fundo para a segurança pública, que, entre outras propriedades, poderia funcionar como um mecanismo de alinhar incentivos e comprometer governos com ações efetivas no sentido da paz social.

2 A EXPERIÊNCIA DOS TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL

Títulos de impacto social constituem uma recente e importante inovação no financiamento de projetos sociais. Um título de impacto social (*social impact bond* – SIB, em inglês) consiste em um contrato com provedores de serviços sociais no qual o setor público se compromete em empenhar recursos em projetos com o objetivo de melhorar resultados sociais específicos. Com base neste contrato, procura-se levantar investimentos privados que possuam motivações sociais e estejam interessados em receber uma remuneração variável em função do desempenho do programa.⁴

Conforme o próprio nome deixa explicitado, a filosofia do SIB centra-se na ideia da prevenção ou de ações que venham a gerar benefícios sociais futuros.⁵ Não se deve, portanto, confundi-lo com as práticas de terceirização, como as de presídio, entre outras, em que muitas vezes as funções de servidores públicos são exercidas por agentes estranhos aos quadros do Estado.

Por sua vez, este instrumento financeiro prevê que o financiamento do projeto possa ser feito pela iniciativa privada, o que, num cenário de restrições financeiras, constitui um importante atrativo, uma vez que os desembolsos governamentais são pagos *a posteriori* e dependem do grau de sucesso almejado para o projeto. Outros dois aspectos positivos dizem respeito à economia de recursos para o setor público, além da possibilidade de compartilhamento de risco com o setor privado. A ideia é que o total gasto com o programa, mais a remuneração dos investidores, seja menor do que a economia obtida pelo setor público, resultante do potencial aumento de eficiência dos gastos. Um quarto aspecto admirável do SIB é o estímulo a soluções inovadoras na área de políticas sociais, na medida em que tal instrumento permite que as boas ideias e esforços possam virar realidade.

4. Ver Cahalane (2014) e J. P. Morgan (2009; 2013).

5. Ver Social Finance (2013; 2013b; 2014).

O SIB nasceu com três desafios básicos que ainda não foram inteiramente superados. O primeiro é alinhar os interesses de instituições públicas, investidores e provedores de serviços sociais em prol dos objetivos do programa. O segundo é propiciar uma governança efetiva e transparente que garanta a confiança dos investidores. O terceiro, mas não menos importante, é desenvolver um método de aferição de resultados sociais que seja crível pelas partes e preciso.

De acordo com o *Cabinet Office* britânico já existiam, em abril de 2013, em torno de 14 experiências de SIB na Grã-Bretanha e algumas outras nos Estados Unidos e na Austrália, conforme assinalado no quadro 1.⁶

QUADRO 1
Experiências com SIB

Localidade/responsável	País	Objetivo	Mensuração do objetivo	Investimento total
Ministério da Justiça	Grã-Bretanha	Reduzir reincidência	Número de eventos de detenção/condenações nos 12 meses seguintes à soltura	£ 5 milhões
Departamento de Trabalho e Pensões (10 SIBs)	Grã-Bretanha	Aumentar o emprego/educação e treinamento técnico de jovens	Várias medidas	£ 10 milhões
Essex	Grã-Bretanha	Reduzir o número de crianças e adolescentes desassistidos	Número de dias sob cuidados	£ 3 milhões
Londres	Grã-Bretanha	Reduzir o número de sem-tetos	Reduzir o número de moradores de rua; remoções para abrigos/acomodações; número de reconexões com a comunidade/família; aumento de emprego; redução de visitas a hospitais	£ 2 milhões
Manchester	Grã-Bretanha	Reduzir o número de crianças e adolescentes desassistidos	Número de semanas que crianças e adolescentes ficam sem cuidados e outros parâmetros de bem estar	Contrato ainda não assinado
CVAA	Grã-Bretanha	Aumento na taxa de adoção	Número de crianças sendo adotadas de forma bem sucedida e duradoura	£ 2 milhões
Nova Iorque	Estados Unidos	Redução na reincidência	Nível de reincidência no segmento alvo	US\$ 9,6 milhões
Utah	Estados Unidos	Aumento na conclusão educacional	Uso de educação especial/oferta de serviços remediadores	US\$ 7 milhões
Estado de New South Wales	Austrália	Fortalecimento das famílias	Número de crianças no segmento alvo entregues por abrigos às suas famílias	AU\$ 7 milhões

Fonte: Cabinet Office britânico. Disponível em: <<http://goo.gl/sNYEJq>>.

Talvez o primeiro e o mais estudado caso de aplicação do SIB corresponda ao programa de diminuição de reincidência criminal da prisão de Peterborough. Este programa piloto entrou em operação em setembro de 2010, após o fechamento de um contrato entre o Ministério da Justiça britânico e investidores com uma sociedade de propósito específica (SPE) criada para tocar o projeto. O investimento acordado foi de £5 milhões e o contrato estabelecia que o Ministério da Justiça e a Loteria Britânica

6. Trata-se de um instrumento em franco processo de expansão, conforme pode ser visualizado nas duas reportagens da Forbes, disponíveis em: <<http://goo.gl/o9Wggz>> e <<http://goo.gl/wIZJhF>>.

fizessem pagamentos à SPE na medida em que a reincidência de presidiários do sexo masculino libertos, com sentenças de curta duração, fosse reduzida. O SIB garantia ainda ao prestador de serviços o recebimento de um pagamento adicional por parte do Ministério da Justiça no caso da reincidência diminuir. Esse pagamento corresponderia a uma parcela da economia de gastos governamentais. Por sua vez, parte da economia do Estado com a diminuição da reincidência, para além do limite estabelecido, seria repassada aos investidores que aplicaram no SIB, fazendo aumentar o seu retorno, até o limite de 13% ao ano. O gasto total do Ministério da Justiça britânico é também limitado em no máximo £ 8 milhões.

Neste tipo de instrumento financeiro, a mensuração precisa do desempenho é crucial. Em particular, a medida de reincidência utilizada neste projeto foi o número de sentenças recebidas por ofensas cometidas por egressos do sistema prisional, no período de doze meses seguintes à sua libertação. Os avaliadores dos resultados seriam a Universidade de Leicester junto com a empresa QuinetiQ, ao passo que o grupo Rand Europa analisaria os efeitos mais amplos da experiência.

Ao final de 2013, o governo britânico divulgou que o número de sentenças por cada 100 prisioneiros caiu 12% desde 2008 em Peterborough, enquanto aumentou 11% nacionalmente. Apesar de promissores, estes dados tomados isoladamente dizem pouco sobre os resultados do programa, que carece de uma análise mais robusta e com controles apropriados. Além disso, apesar do potencial sucesso do empreendimento, o governo Britânico gerou grande controvérsia ao cancelar o SIB Peterborough em 2014, ao mesmo tempo que lançou um programa SIB mais ambicioso de £ 30 milhões para ajudar e educar jovens com dificuldade para ingressar no mercado de trabalho. No lugar do SIB de Peterborough, o governo britânico anunciou o programa nacional *Transformando a reabilitação*, para o qual contrataria, a partir de 2015, provedores de serviços privados para realizar serviços de reabilitação em 21 partes da Grã-Bretanha, incluindo Peterborough. Esta experiência chama a atenção para o risco de descontinuidade política como um elemento relevante para investidores de SIBs.

Os exemplos britânicos, bem como aqueles outros apontados no quadro 1, servem para mostrar que existem muitos tipos de arranjos financeiros-institucionais que poderiam ser formulados a fim de promover iniciativas no sentido do aumento do bem-estar da população, em que o Estado participa não como um prestador de serviço, mas como um provedor de soluções.

3 O FUNDO BRASIL PAZ NO FUTURO

Na seção anterior, apontou-se uma importante inovação que vem sendo levada a cabo por vários países desenvolvidos, no sentido de catalisar, financiar e tornar realidade as boas ideias que poderiam gerar benefícios sociais. No Brasil, entre os grandes desafios no campo da segurança pública inserem-se a descontinuidade de programas por razões políticas e a subprovisão de recursos públicos, bem como a descontinuidade de programas por questões de ordem financeira. Apesar desses problemas, insiste-se na estratégia única de requisitar aos governos orçamentos crescentes para o setor, sem considerar que existem inúmeras outras prioridades sociais e uma carga tributária que põem os contribuintes no seu limite.

Menos do que uma proposta acabada, a proposição do Fundo Brasil Paz no Futuro (FBPF), discutida nesta seção, se insere no contexto de apontar algumas possibilidades e ideias que possam ajudar a superar as questões levantadas no parágrafo anterior. Por conseguinte, a ideia do fundo ainda que pensada no nível federal, poderia ser instituída no âmbito estadual ou municipal.

O FBPF seria um instrumento que permitiria ao Estado sinalizar para a sociedade, de modo crível, o seu real comprometimento para gerir eficientemente os recursos levantados para a promoção da paz social. Nesse sentido, muito mais do que um repositório de recursos para serem destinados às políticas de segurança do tipo “mais do mesmo”, o fundo seria um mecanismo para gerar transparência e *accountability* acerca dos esforços e dos comprometimentos dos atores políticos envolvidos. De outra forma, ao colocar em evidência as iniciativas bem-sucedidas, de um lado, e eventuais leniências nas políticas e ações públicas de segurança, por outro lado, o fundo permite que se criem as tensões necessárias que façam alinhar os incentivos entre os entes federativos.

Contudo, se a constituição do FBPF pretende servir de instrumento para a melhoria da gestão e para o alinhamento de incentivos entre os entes federativos, ele não substitui as necessárias e difíceis reformas do sistema de justiça criminal e segurança pública, que tangenciam questões como o ciclo completo de policiamento, com a unificação e desconstitucionalização dos modelos de organização policial; a desmilitarização ontológica da polícia; a constituição de mecanismos proativos quanto ao desvio de conduta dos policiais e das polícias; a estruturação de ações permanentes de valorização profissional; entre outros tantos pontos importantes, cujo consenso está longe de se atingir na sociedade.

Pelo contrário, ao fazer com que os interesses dos *players* fiquem alinhados na direção do comprometimento em torno das “boas políticas”, o fundo tornará evidente as restrições impostas pelo atual marco institucional no caminho de uma maior eficiência no uso dos recursos, de modo a tencionar pela sua superação. Trata-se, por conseguinte, da oportunidade para se pensar na construção não só de um novo modelo de financiamento, mas, sobretudo, na adoção de um novo paradigma para a área, constituído a partir do acúmulo de conhecimento e experiências e da ousadia necessária para a melhoria da qualidade da nossa democracia; e para a incorporação de requisitos de efetividade no funcionamento cotidiano das instituições de justiça e segurança, ainda muito marcadas por regras e procedimentos burocráticos e opacos.

Nas subseções a seguir, discutiremos possíveis fontes de financiamento do fundo, critérios mínimos de aplicação dos recursos e aspectos relacionados à governança do fundo.

3.1 Fontes dos recursos do FBPF

É fundamental uma reflexão sobre a factibilidade das possíveis fontes dos recursos do FBPF, levando em conta as soluções muitas vezes apontadas por estudiosos do campo da segurança pública e as restrições impostas pela conjuntura econômica atual.

3.1.1 As fontes não factíveis

Vinculação do orçamento da segurança pública às receitas tributárias

Recorrentemente, surge a proposta de se vincular o orçamento da segurança pública às receitas tributárias, citando o caso do setor de saúde e educação, que conseguiram ao longo dos anos substancial crescimento em sua provisão de recursos. Contudo, dois elementos apontam para a inexequibilidade dessa opção. Primeiro, tomando como base o orçamento federal de 2013, os gastos vinculados correspondem a cerca de 93% do total das receitas. Tal magnitude indica não haver espaço no orçamento para novas vinculações. Por sua vez, do ponto de vista legislativo, acredita-se que também não haveria incentivos para vincular ainda mais os gastos às receitas, na medida em que se limitaria na mesma proporção o exercício da barganha política na alocação discricionária de recursos, que hoje constitui um objeto de grandes preocupações no Congresso Nacional.

Imposição de novos impostos indiretos com receitas direcionadas à segurança pública

A criação de novos impostos incidentes sobre determinados bens e serviços, que seriam direcionados ao setor de segurança, muitas vezes figura nos debates como uma alternativa para o financiamento. Contudo, além dos problemas associados a essa alternativa, relacionados à legislação tributária – como a questão da bitributação e da existência de um novo fato gerador –, existem outros gravíssimos problemas de ordem econômica. A imposição de alíquotas diferenciadas por grupos de produtos além de pressionar os índices de inflação, num primeiro momento, distorce os preços relativos da economia, desestimula os negócios e gera uma perda líquida de bem-estar social. Por fim, é difícil imaginar a criação de novos tributos numa estrutura tributária caótica e que corresponde a quase 37% do PIB.

3.1.2 As possíveis fontes

Os fundos já existentes no setor: Funpen e FNSP

Atualmente, não há clareza suficiente, metas estratégicas ou análise sobre a efetividade no uso desses fundos, que no orçamento de 2013 contavam com dotações orçamentárias de R\$ 758 milhões. Acredita-se que os critérios de alocação desses recursos deveriam ir muito além da checagem das necessárias formalidades burocráticas constantes nos projetos enviados pelas UFs.

Contribuições voluntárias

Conforme nos mostra o exemplo do programa Bogotá 110%, em que os cidadãos doavam 10% a mais de imposto para reduzir a violência, essa pode ser uma alternativa viável. Naquele caso, o resultado é conhecido em termos da queda do número de crimes e acidentes de trânsito, o que indubitavelmente contribuiu para o aumento da arrecadação tributária, que passou de US\$ 200 milhões para mais de US\$ 750 milhões, em uma década. Na época da campanha, o prefeito de Bogotá, Antanas Mockus, conseguiu que cerca de 58 mil bogotanos efetuassem a contribuição voluntária. É interessante notar que essa modalidade de financiamento está em perfeita sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que não aumenta a dívida líquida do governo.

Emissão de títulos públicos em contrapartida ao uso dos royalties futuros do petróleo

A redução da violência trás consigo enorme economia ao Estado e à sociedade brasileira que, segundo a introdução, pode chegar a R\$ 192 bilhões anuais. O objetivo final do fundo é justamente servir de instrumento para antecipar recursos em prol da paz social, recursos esses que seriam desperdiçados ante a perda de capital humano, despesas hospitalares, seguros, entre outros elementos, decorrentes da violência. Por um lado, a justificativa para a emissão de títulos insere-se, portanto, na perspectiva de trocar custos tangíveis e intangíveis futuros por despesas financeiras aplicadas à paz social hoje. Por outro lado, tendo em vista que os benefícios associados a um ambiente mais seguro serão usufruídos pelas gerações futuras, é razoável ratear os custos dessas políticas com essas futuras gerações.

Do ponto de vista financeiro, o pagamento do serviço da dívida associado a esses títulos pode estar atrelado ao recebimento futuro dos *royalties* do petróleo. Tal engenharia financeira permitiria que a Lei de Responsabilidade Fiscal não fosse infringida. Analisando ainda essa possibilidade por outra dimensão, o uso dos *royalties* do petróleo – que constitui uma riqueza não renovável do país e deveria, portanto, estar aplicada em ações com resultados permanentes no longo prazo – para a provisão de segurança pública teria o fim mais nobre, sob o ponto de vista de bem-estar social, que se refere à garantia da vida, ao direito à propriedade e à garantia à liberdade. Segurança pública não foi incluída no rol de ações financiáveis com recursos do pré-sal, mas isso não elimina a possibilidade. Acerca da remuneração dos títulos, uma possibilidade que pode servir a um duplo propósito (de baratear o custo do financiamento e, ao mesmo tempo, gerar incentivos a favor do comprometimento com as boas políticas no âmbito federativo) seria o atrelamento da rentabilidade dos títulos à variação dos homicídios (segundo os dados do Ministério da Saúde – MS/DataSUS) em cada UF.

Segundo cálculos hipotéticos, um título com maturidade de 10 anos, cuja rentabilidade alternativa no mercado seria de 15% ao ano, poderia custar para o Estado até 6%.⁷

7. Isto ocorreria caso o mercado conferisse probabilidade baixa à diminuição dos homicídios na UF em questão. Nesse caso, sendo os títulos vendidos em leilões competitivos, haveria disputa pelos potenciais compradores desses títulos (que esperam obter uma alta remuneração futura), que estariam dispostos a comprar o título com ágio, de modo que, se o governo fosse bem-sucedido em fazer cair o homicídio no período de maturidade do título, a taxa interna de retorno do papel (pago pelo governo) diminuiria drasticamente.

Tal fato ocorreria caso a incredulidade da população quanto à diminuição da violência letal fosse (positivamente) frustrada pelo comprometimento dos governos em torno da implantação de ações efetivas. Por conseguinte, na medida em que o Estado se compromete a pagar para a sociedade no caso de a violência permanecer em níveis elevados, este emite uma sinalização custosa do seu comprometimento, em termos de esforços e ações necessárias para reduzir a violência.

Empréstimos do BNDES, BID, Bird e demais agências internacionais

Uma gama enorme de projetos com viabilidade econômica pode ser incluída nas ações financiadas pelo fundo, projetos esses que envolveriam três atores: o poder público, os beneficiários das ações e os organismos de financiamento. A ideia aqui é que, comparativamente a uma situação inicial, os programas financiados pelo FBPF gerariam, depois de certo tempo, um benefício econômico para determinados agentes econômicos, fosse pela diminuição de despesas, fosse pela valorização de seus ativos. Os beneficiários do programa então repassariam parcela dos ganhos econômicos obtidos com o programa, a fim de financiá-lo. Contudo, como há um problema de credibilidade envolvido, muito provavelmente haveria dificuldades do fundo em obter antecipadamente os recursos dos futuros beneficiários. Nesse contexto é que entram os organismos de financiamento, fazendo a ponte entre os dois outros atores, isto é: o poder público e os beneficiários econômicos do programa.

Alguns exemplos de benefícios econômicos decorrentes da diminuição de crimes e violências:⁸ *i*) aumento do valor dos imóveis em determinada região; *ii*) aumento da atividade econômica de determinado setor, ou em determinada localidade: hotelaria, comércio etc.; *iii*) diminuição do valor de seguros; e *iv*) diminuição dos custos marginais de empresas, em decorrência da diminuição com segurança privada, seguros e transporte.

Duas questões precisam ser analisadas de modo a garantir a executabilidade dos projetos. Em primeiro lugar há que se fazer, eventualmente, mudança na legislação ordinária, de modo a se permitir que tais projetos possam ser efetuados. Ainda, como há um

8. Ainda que os projetos de prevenção gerem ganhos econômicos diferenciados para determinados grupos populacionais, a aplicação dos recursos, como discutido na próxima seção, não deve seguir a lógica econômica, de focalizar os maiores retornos, o que redundaria numa política que beneficiaria esses grupos mais abastados. A lógica de planejamento das ações e programas deve seguir um planejamento de curto, médio e longo prazo, que segue a lógica da segurança pública (universal) e deve seguir as prioridades definidas pelos governos democraticamente eleitos.

incentivo dos beneficiários dos programas em minimizarem as valorações criadas pelos projetos, a fim de repassarem uma parcela ínfima dos seus ganhos, há que se detalhar algum mecanismo de revelação de preferências e de disposição a pagar,⁹ de modo a se garantir a equidade e o volume suficiente de contribuições.

Parcerias intersetoriais e intergovernamentais

Conforme é sobejamente conhecido na literatura especializada, políticas que logram êxito em fazer diminuir o crime e a violência são baseadas em planejamento preventivo que conjuga ações de curto, médio e longo prazo e têm a ver com a adoção de programas com grande interface social, direcionados para a orientação familiar e para o aumento do capital humano das famílias em situação de risco social, o que corresponde, por sua vez, exatamente aos objetivos pretendidos pelos setores de assistência social, de saúde e de educação. Nesse contexto, transcender a estrutura burocrática do Estado, organizada de forma setorial para prover serviços, é fundamental.

Por sua vez, o Estado gerencial, em contraposição ao Estado burocrático, se pauta pela solução e antecipação dos problemas de modo que esses não venham a ocorrer, em vez de simplesmente prestar serviços para reparar as consequências dos problemas. A lógica do Estado gerencial (como nos mostra a experiência de vários países) necessita do planejamento e da atuação intersetorial conjunta, de modo que o capital intelectual, as *expertises* e os recursos financeiros dos vários órgãos governamentais, trabalhando conjuntamente, gerem as sinergias esperadas.

O FBPF pode servir como uma instância em que os esforços intersetoriais possam ser conjugados. As ações de segurança pública associadas à prevenção social correspondem a uma parcela significativa do orçamento necessário, que pode e deveria ser rateado com os outros setores dos governos, por meio de parcerias com fins específicos.

Desse modo, uma possibilidade seria o desenho de processos de transferência de recursos fundo a fundo, pelos quais as regras do FBPF seriam incorporadas pelos fundos setoriais e/ou locais e, com isso, a execução dos recursos seria, em muito, facilitada. Para tanto, necessitar-se-á de uma modelagem institucional que contemple tal possibilidade e, mais, que reforce simultaneamente as dimensões de execução e controle dos recursos.

9. Em economia essa é uma área largamente estudada, na qual existem mecanismos conhecidos que resolvem este problema, como o mecanismo de Viceroy-Clarke-Groves, entre outros.

Títulos de impacto social

Várias iniciativas e programas de prevenção poderiam utilizar a lógica dos SIBs, discutidos na seção anterior. Os gestores do FBPF poderiam ser articuladores e importantes interlocutores com as equipes gestoras de projetos que utilizassem essa arquitetura.

3.2 Aplicação dos recursos do FBPF: critérios mínimos e potenciais projetos

As aplicações dos recursos do FBPF deveriam sobrepor dois níveis de direcionamento. Em um nível mais genérico, o comitê gestor do FBPF (que poderia ser formado como uma câmara técnica do Conselho Nacional de Segurança Pública, por exemplo) poderia conduzir ampla consulta a especialistas e operadores do sistema de justiça criminal para definir uma carteira básica de programas e ações que poderiam ser financiados pelo fundo, a partir de critérios claros e que privilegiassem a efetividade. Com a definição de prioridades, focalização e temporalização dos investimentos ditadas pelas instâncias governamentais e políticas, se discutiria num segundo momento o planejamento das atividades e projetos financiados pelo fundo. Trata-se de um mecanismo que respeita programas políticos democraticamente escolhidos e que os incorpora à lógica do planejamento de longo prazo das políticas públicas, baseado no conhecimento e no método.

No plano mais específico, da aplicação dos recursos nas UFs e unidades subfederativas, cada projeto deveria trazer especificado: *i*) os objetivos finais; *ii*) os recursos financeiros necessários; *iii*) o cronograma com as metas quanto aos meios empregados; *iv*) a eventual contrapartida da UF e/ou de terceiros; *v*) um termo de referência para a avaliação econômica do projeto, onde estão detalhados: a metodologia de avaliação e, em particular: os resultados pretendidos, especificamente, que se quer medir; as informações necessárias para a avaliação do projeto; e os órgãos responsáveis pela produção da informação; e *vi*) a possibilidade de transferências fundo a fundo, de modo a facilitar a execução dos projetos.

Acerca das possíveis aplicações, o fundo não deveria ser utilizado para financiamento ordinário do aparato de segurança pública no que diz respeito às atividades coercitivas e investigativas (sobretudo para o pagamento de pessoal), para as quais já existem recursos definidos nos orçamentos públicos.

A princípio, as aplicações dos recursos do fundo deveriam ser direcionadas para programas de prevenção a crime e violências. Existe uma grande literatura sobre a natureza e os tipos de programa orientados sob esta perspectiva, como Welsh, Farrington e Sherman (2001), Karoly *et al.* (1998) e Wilson e Petersilia (2004).

Apenas a título de exemplo, apresenta-se na tabela 1 uma gama de projetos de prevenção desenvolvidos nos Estados Unidos, em que se mensurou o benefício econômico de cada dólar investido em cada um dos programas.

TABELA 1
Alguns programas de prevenção ao crime desenvolvidos nos Estados Unidos

Programas	Benefícios por dólar gasto ¹
A – Programas para crianças na pré-escola	
Pré-escola Perry	\$1,50
Programa Syracuse de Pesquisas de Desenvolvimento Familiar	0,34
Visitas de Enfermeiras aos Domicílios	1,54
B – Programas para crianças no 1º ciclo fundamental	
Projeto Seattle de Desenvolvimento Social	\$1,79
C – Programas para jovens não infratores	
Programa de Oportunidades	\$0,13
Big Brothers and Big Sisters of America	2,12
D – Programa para jovens infratores	
D.1 – Programas baseados nas comunidades	
Terapia Geral (Terapia de Grupo)	\$13,45
Terapia Familiar Funcional	10,99
Treinamento para Reabilitação (recuperação) de Agressão	31,40
Projeto de Redirecionamento de Adolescentes	13,61
Tratamento para Cuidados Nutricionais	22,58
Supervisão Intensiva de Jovens Infratores	1,49
Supervisão Intensiva de Jovens Infratores (em liberdade condicional)	na
D.2 – Programas baseados nas Instituições	
Acampamento de Jovens Infratores Marginalizados	0,26
Tratamento Institucional para Jovens Infratores – Serviços	na
E – Programas para adultos infratores	
E.1 – Programas para comunidades de baixa renda	
Indicação e Procura de Empregos para Ex-presidiários	\$4,00
Tribunal de Drogas	2,18
Assistência Financeira de Curto Prazo para Ex-presidiários	1,08
Empregos Subsidiados para Ex-presidiários	0,94
Programa de Supervisão Intensiva de Adultos	0,52
Programa para Casos de Usuários de Drogas	(0,21)
Programas para Trabalhos em Liberdade	na
Tratamento em Comunidades de Baixa Renda para Usuários de Drogas	na
E.2 – Programas dentro das prisões	
Terapia de Reeducação Moral	\$11,48
Racionalização e Reabilitação	3,51
Educação Vocacional dentro da Prisão	3,23
Educação Básica para Adultos	2,40
Terapias para Comunidades dentro da Prisão	1,07
Programas de Tratamento para Agressores Sexuais	0,26
Programas de Reinserção na Sociedade	0,00
Indústrias de Correção	na
Tratamento para Detentos Não residentes Usuários de Drogas	na
Outras Terapias para Comportamentos Cognitivos	na

Fonte: Aos *et al.* (2001).

Nota: ¹Valores em dólar de 1998.

3.3 Aspectos de governança e o comitê gestor do FBPF

A ideia de se vincular a gestão do FBSP a uma câmara técnica do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) é um exemplo, mas há que se formular um modelo de atuação para o Comitê Gestor do FBPF e de repasse dos recursos do fundo, que deveria contemplar a parceria com a sociedade civil, gestores e trabalhadores da segurança pública. Outra ideia, similar à adotada pela área da educação, é a criação de um instituto nacional, que teria a missão de gerar os indicadores e as avaliações necessárias à gestão do FBPF.

Este comitê ficaria responsável por:

- 1) delinear as diretrizes de alocação de recursos do fundo;
- 2) garantir as condições para a produção e sistematização de informações em segurança pública no âmbito nacional (que poderia ser feito por uma organização independente: um Inep¹⁰ do crime?);
- 3) garantir a disponibilidade das informações para a sociedade;
- 4) fazer o acompanhamento sobre o cumprimento de metas quanto aos meios e aos resultados pretendidos em cada programa; e
- 5) garantir que o uso dos recursos do fundo seja acompanhado por um método de avaliação quanto à análise benefício-custo dos mesmos.

4 CONCLUSÕES

O orçamento das três esferas de governo na área de segurança pública no Brasil gira em torno de R\$ 52 bilhões anuais. Esses recursos, via de regra, são alocados em quase sua totalidade no pagamento de pessoal e na aquisição de viaturas, sem que haja uma preocupação maior em direcionar os recursos para ações que gerem maior efetividade em curto, médio e longo prazos.

Muitas vezes tal fato ocorre em virtude do desalinhamento de incentivos das autoridades em direção às boas políticas saneadoras, que envolvem altos riscos e grande alocação de recursos em projetos com baixa visibilidade eleitoral no curto prazo. O propósito do FBPF é servir como um mecanismo que venha a alterar os benefícios e

10. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

os custos esperados pelas autoridades, no curto prazo, de modo a fazer com que os reais adicionais do fundo gerem um impacto em termos da busca pela eficiência no uso de todo o orçamento da segurança pública. Desse modo, imaginamos que a produtividade marginal do uso dos recursos do fundo se dê não apenas de forma direta em relação aos objetivos específicos de cada projeto financiado, mas se dê de forma indireta também, ao tencionar pela mudança da lógica no uso dos recursos já gastos pelas UFs e unidades subfederativas.

Qual o volume que esse fundo poderia acumular num curto espaço de tempo? R\$ 10 ou 20 bilhões? É muito difícil prever *ex-ante* essa monta. Se fosse esse o último caso, o governo estaria alocando cerca de 30 vezes mais do que hoje é disponível pelos dois fundos do Ministério da Justiça, mas ainda assim, apenas 10% ou 20% do que seria o valor economicamente viável para manter a paz no futuro do Brasil.

Seja como for, não há como se negligenciar a importância do tema para o país. Trata-se de uma questão que não pode mais ser vista como um tabu. Falar hoje de segurança pública no Brasil significa ter coragem política e institucional para liderar e assumir um pacto pela promoção de uma vida digna e pela paz para parcelas majoritárias da população. E isto passa por criar mecanismos que garantam o comprometimento dos atores políticos, o aprimoramento das informações e da transparência, bem como a formulação de arquiteturas institucionais que privilegiem a efetividade das ações e, sobretudo, que garanta, ao mesmo tempo, a sustentabilidade financeira a médio e longo prazo dos projetos.

REFERÊNCIAS

CABINET OFFICE BRITÂNICO. **Case studies** – existing SIBs. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/v9cfDe>>.

CAHALANE, C. Social impact bonds: is the dream over? **The Guardian, Social Enterprise Hub**, 1º maio 2014.

CERQUEIRA, D. **Causas e consequências do crime no Brasil**. In: PRÊMIO BNDES DE ECONOMIA, 33. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. J. A. Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícia: desafios para os governos. **Revista de Administração Pública**, v. 38, maio/jun. 2004.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Análise dos custos e consequências da violência no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1284).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, ano 7, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/pEXYnu>>. Acesso em: 7 abr. 2014.

J. P. MORGAN. **Impact investments: an emerging asset class**. London: GIIN, 2010.

_____. **Perspectives on progress: the impact investor survey**. London: GIIN, 2013.

KAROLY, L. A. *et al.* **Investing in our children: what we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions**. Santa Mónica: RAND Corporation, 1998.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

SOCIAL FINANCE. **A technical guide to developing social impact bonds**. 2013.

_____. **Investing in social outcomes: development impact bonds**. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/R1tX4I>>.

_____. **Foundations for social impact bonds: how and why philanthropy is catalyzing the development of a new market**. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Gtn9Dg>>.

WELSH, B. C.; FARRINGTON, D. P.; SHERMAN, L.W. (Eds.). **Costs and benefits of preventing crime**. Boulder: Westview Press, 2001.

WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (Eds.). **Crime: public policies for crime control**. San Francisco: ICS Press, 2004.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

