

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS**

JATNIEL RODRIGUES JANUÁRIO

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS PELOS ESTADOS
DA AMAZÔNIA OCIDENTAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA**

**Manaus
2015**

JATNIEL RODRIGUES JANUÁRIO

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS PELOS ESTADOS
DA AMAZÔNIA OCIDENTAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelson de Oliveira Nascimento

**Manaus
2015**

Catálogo na fonte
Elaborada pela Universidade do Estado do Amazonas/UEA

J34a	<p>Januário, Jatniel Rodrigues</p> <p>Análise das despesas orçamentárias realizadas pelos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência / Jatniel Rodrigues Januário. – Manaus: Universidade do Estado Amazonas, 2015.</p> <p>95 fls.: il; 30 cm</p> <p>Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Antonio Gelson de O. Nascimento</p> <p>1. Despesas Orçamentárias. 2. Prevenção da Violência. 3. Controle Criminal. I. Título.</p> <p>CDU 343.85(811.3)(043.3)</p>
------	--

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
Rua Ajuricaba, 687 – Cachoeirinha – Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e
Direitos Humanos MPSP. – Cep. 69010-973 – Manaus-Am.

JATNIEL RODRIGUES JANUÁRIO

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS PELOS ESTADOS
DA AMAZÔNIA OCIDENTAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA**

Dissertação aprovada pela Banca Examinadora abaixo identificada, no programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Manaus, 23 de novembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Gelson de Oliveira Nascimento
Presidente

Profa. Dra. Fabiana Lucena Oliveira
Membro

Prof. Dr. Mauricio Brilhante de Mendonça
Membro

À minha esposa Paula Monique, aos meus pais José Francisco e Maria Luiza, às minhas irmãs Jedida e Jemima. Ao meu avô José Rodrigues (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida e pelo amor gracioso revelado no Senhor Jesus.

A minha amada esposa, pelo companheirismo, apoio e compreensão das horas de atenção que lhe furtei para a elaboração deste estudo.

Aos meus pais, primeiros professores, de modo especial acerca dos pilares da minha vida. Às minhas irmãs pelo incentivo.

Ao Prof. Dr. Antonio Gelson de Oliveira nascimento, orientador, pela honra de ter sido seu orientando. Pela austeridade, sabedoria e paciência na orientação desta dissertação. Pelo encorajamento no desafio, *insights* e brilhantes sugestões.

À Universidade do Estado do Amazonas e ao corpo docente do Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Especialmente, ao professor Edwan Fernandes Fioravante, pela colaboração no método estatístico utilizado na pesquisa, e ao professor Iuri da Costa Leite, pelas dicas valiosas.

Aos colegas de turma, pelas contribuições nessa jornada.

“Porque desde a antiguidade não se ouviu, nem com ouvidos se percebeu, nem com olhos se viu um Deus além de ti, que trabalhe para aquele que nele espera” (ISAÍAS 64:4, BÍBLIA, ACR).

RESUMO

Esta dissertação de mestrado teve por objetivo analisar a variação das despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade, entre os anos de 2004 e 2013, em perspectiva de comparação entre as funções da Segurança Pública, Justiça (inclusive Essenciais à Justiça), Direitos da Cidadania (encarceramento), Educação, Assistência Social e Saúde. Discute-se, em perspectiva histórica, os fundamentos teóricos da violência e criminalidade como fenômenos presentes no passado, na modernidade e na contemporaneidade, e apresenta-se um panorama geral da evolução e recrudescimento do controle desses fenômenos na perspectivas social e institucional para mitigar os riscos à sociedade. Analisa-se, na perspectiva político-administrativa, a evolução das despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados estudados nas funções governamentais do controle criminal: Segurança Pública, Justiça, Direitos da Cidadania, e de prevenção da violência: Educação, Assistência Social e Saúde. Considerando os limites da pesquisa, identificou-se nos Estados em estudo a repetição, no longo prazo, de ciclos de despesas com a violência e criminalidade com ênfase nas áreas de dissuasão do crime: Segurança Pública, Justiça e Direitos da Cidadania, em relação às despesas com políticas sociais nas áreas de Educação e Assistência Social.

Palavras-chave: Despesas orçamentárias, Prevenção da violência, Controle criminal, Mortalidade por causas violentas, Amazônia Ocidental.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the variation of budgetary expenditure incurred by the Governments of the western Amazon in the prevention and control of violence and crime, between the years 2004 and 2013, compared perspective between the functions of the Public Security, Justice (including Essential to Justice), Rights of Citizenship (incarceration), Education, Social and Health Care. It discusses, in historical perspective, the theoretical foundations of violence and crime as phenomena present in the past, in modernity and in contemporary times, and presents an overview of the evolution and intensification of control of these phenomena on social and institutional perspectives to mitigate risks to society. , To analyze the political and administrative perspective, the evolution of budgetary expenditure incurred by the Governments of the States studied in government functions of criminal control: Public Security, Justice, Rights of Citizenship and violence prevention: Education, Social Assistance and Health Care. Considering the limitations of the research, it was identified in the study repetition, the long term expenses cycles with violence and crime with emphasis in the areas of deterring crime: Public Security, Justice and Rights of Citizenship in relation expenditure on social policies in the areas of Education and Social Assistance.

Key-words: Budget expenditures, Prevention of violence, crime control, mortality from violent causes, Western Amazon.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Arcabouço integrado para a causalidade da violência	31
Figura 2 - Taxa de mortalidade por causas violentas por 100.000 habitantes e despesa em Segurança Pública <i>per capita</i> , Estados da Amazônia Ocidental, 2004 - 2013.....	62
Figura 3 - Taxa de mortalidade por causas violentas /100.000 habitantes e despesa com Segurança-Justiça-Cidadania <i>per capita</i> , Estados da Amazônia Ocid., 2004 - 2013.....	63
Figura 4 - Taxas de mortalidade por causas violentas a cada 100.000 habitantes, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013	64
Figura 5 - Evolução das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 a 2013	65
Figura 6 – Proporção (%) das despesas orçamentárias em relação ao PIB, por função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013	67
Figura 7 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, 2004 - 2013	68
Figura 8 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Amazonas, 2004 - 2013	69
Figura 9 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Rondônia, 2004 - 2013	69
Figura 10 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Roraima, 2004 - 2013	70
Figura 11 - Evolução das despesas orçamentárias <i>per capita</i> , segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 a 2013	71

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Variação (%) do volume das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013	66
Tabela 2 – Variação (%) das despesas orçamentárias <i>per capita</i> , segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013	71
Quadro 1 – Documentos consultados para obtenção de dados da despesa orçamentária realizada.....	55
Quadro 2 – Organização dos dados de despesas orçamentárias, segundo as funções de governo	59
Quadro 3 – Agrupamento das causas externas de mortalidade violenta segundo a classificação na CID-10	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Acre

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AM – Amazonas

Apac – Programa Associação de Proteção e Assistência aos Condenados

Ceapa – Programa Central de Penas Alternativas

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CID – Classificação Internacional de Doenças

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais

DATASUS – Sistema de Administração de Informações de Saúde

DO – Declaração de Óbito

DOE – Diário Oficial do Estado

DOU – Diário Oficial da União

EC – Emenda Constitucional

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IGPM - Índice Geral de Preços - Mercado

INFOPOL – Sistema de Informações Policiais

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ISER – Instituto De Estudos da Religião

LA – Programa Liberdade Assistida

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MJ – Ministério da Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPSP – Mestrado Profissional em Segurança Pública

MS – Ministério da Saúde

O – Óbito

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PCAM – Polícia Civil do Amazonas

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PMAM – Polícia Militar do Amazonas

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública (1999)

PNSP – Programa Nacional de Segurança Pública (2003)

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Programa Patrulha de Prevenção Ativa

Proerd – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania

RO – Rondônia

RR – Roraima

SEASGE – Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos

Segecex – Secretaria – Geral de Controle Externo

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIM – Serviço de Informações sobre Mortalidade

SISP – Sistema de Informações de Segurança Pública

SSP – Secretaria de Estado da Segurança Pública

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TABNET – Tabulador Internet do DATASUS

TBM – Taxa Bruta de Mortalidade

TEM – Taxa Específica de Mortalidade

TCU – Tribunal de Contas da União

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

UF – Unidade da Federação

UNDP – *United Nations Development Programme*

UNODC – *United Nations Office off Drugs And Crimes*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 CRIMINALIDADE: PREVENÇÃO, CONTROLE E INSTITUIÇÃO.....	17
2.1 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE.....	17
2.1.1 Violência: dos conceitos clássicos à contemporaneidade.....	17
2.1.2 Crime, coerção e coesão social.....	19
2.1.3 Teorias do comportamento criminoso e do controle criminal.....	21
2.2 PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE	23
2.2.1 Papel institucional na prevenção e controle do crime	23
2.2.2 Prevenção da violência na perspectiva social.....	25
2.2.3 Controle da criminalidade na perspectiva estatal	26
2.2.4 Aspectos estruturais e implicações institucionais.....	30
3 DESPESAS NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL	32
3.1 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA CRIMINALIDADE.....	32
3.1.1 Controle da criminalidade na perspectiva de Segurança Cidadã.....	32
3.1.2 Dicotomias de controle criminal e propostas de prevenção	36
3.1.3 Homicídios no Brasil: resultados preliminares.....	38
3.2 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS DA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL	39
3.2.1 Perspectiva político-administrativa da prevenção e controle da violência e criminalidade	40
3.2.2 Financiamento da prevenção e controle da violência e criminalidade	44
3.2.3 Estimativas de despesas na prevenção e controle da criminalidade	50
4 MATERIAL E MÉTODOS	54
4.1 FONTE DOS DADOS	54
4.1.1 Despesas orçamentárias	54
4.1.2 Produto Interno Bruto.....	56
4.1.3 Indicador de mortalidade	57
4.2 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS	58
4.2.1 Despesas orçamentárias	58
4.2.2 Indicador de mortalidade	60
4.3 MÉTODOS.....	61
5 DESPESAS DOS ESTADOS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE.....	62
5.1 MORTALIDADE VIOLENTA E DESPESAS NO CONTROLE CRIMINAL.....	62
5.2 PERFIL DE MORTALIDADE POR CAUSAS VIOLENTAS	64
5.3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS	65
5.3.1 Evolução das despesas orçamentárias	65
5.3.2 Despesas orçamentárias e o Produto Interno Bruto (PIB).....	66
5.3.3 Distribuição das despesas entre as funções governamentais	68
5.3.4 Despesas orçamentárias e população.....	70
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	76
APÊNDICES	89

1 INTRODUÇÃO

Um dos fenômenos sociais de maior impacto negativo sobre a sociedade contemporânea é a violência, principalmente quando é marcada pelo estigma do crime. Os impactos negativos sobre a sociedade têm seu maior efeito na perda de bem-estar, com severas consequências econômicas e sociais.

No Brasil, entre os vários aspectos desse problema, três deles têm exigido maior atenção do Governo e da sociedade: 1) os homicídios, como maior expressão da violência; 2) o foco nas agências formais de controle criminal (Segurança Pública, Justiça e Encarceramento), pelos desafios impostos pela criminalidade; 3) as despesas decorrentes da alocação de recursos nas políticas de prevenção e controle da violência e criminalidade.

Segundo o *Global Study Homicide*, em 2012, o Brasil foi um dos países com maior taxa de homicídios em relação ao mundo, com 25,2 óbitos por 100.000 habitantes (UNODC, 2014). Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP (2014) evidenciaram que em 2013, ocorreram 53.646 mortes por Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLIs) – que incluem óbitos por homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Os homicídios responderam por 95% desses óbitos, com 50.806 casos. A frequência de mortes por essa causa vem exigindo maior atenção dos governos frente ao grande número de perdas de vidas, sobretudo de jovens entre 15 e 29 anos de idade.

No que se refere ao foco nas agências responsáveis pelo controle criminal, é preciso haver o entendimento de que esse controle não pode ser atribuído somente às instituições formais (LAFREE, 1998; SAPORI, 2007; BUVINIC, 2008; IGLESIAS, 2012; BEATO FILHO, 2012; NASCIMENTO, 2013; TAVARES-DOS-SANTOS, 2015). É preciso ampliar as responsabilidades para as instâncias de prevenção social da violência, baseadas no amplo conceito de Segurança Cidadã (UNDP, 1994). Neste sentido, as questões estruturais devem ocupar lugar de destaque na centralidade do debate.

Nesse conceito de Segurança Cidadã, estão inter-relacionados tanto a prevenção (Educação, Assistência Social e Saúde) como o controle criminal (Segurança Pública, Justiça, inclusive “Essenciais à Justiça¹” e Direitos da Cidadania – encarceramento). Nesse modelo de

¹ O termo “Essenciais à Justiça” se refere aos órgãos utilizados no presente estudo que possuem previsão expressa na Constituição, com atribuições específicas, independência funcional, cujas atividades são indispensáveis para a realização da justiça, a proteção efetiva dos direitos humanos e da cidadania. Esses órgãos são: o Ministério Público, de acordo com o art. 127, da Constituição da República de 1988, e a Defensoria Pública, de acordo com o art. 134 da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

prevenção, é relevante a macroestrutura e a sua influência sobre as instâncias inferiores (instituição, interpessoal e individual) na prevenção e controle da violência e criminalidade (CERQUEIRA; LOBÃO, 2007).

Todavia, o modelo de tratamento da criminalidade predominante no País enfatiza a dissuasão do crime por meio da atuação das agências formais de segurança e justiça, em detrimento da prevenção favorecida pelo fortalecimento das estruturas sociais (GIDDENS, 1989; BOURDIEU, 1996), das ações nas áreas da Educação, Assistência Social e Saúde, e pelo tratamento de fatores socioeconômicos (KATZMAN 2001; ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003; CUNHA *et al*, 2004).

Com isso, os governos têm alocado cada vez maior parcela de recursos no controle da criminalidade, (SAPORI, 2007; BEATO FILHO, 2012; IAQUINTO, 2014; TAVARES-DOS-SANTOS, 2015). Segundo estimativas, em 2012, os Crimes Violentos CVLIs acarretaram um custo anual para a economia brasileira de R\$ 61,1 bilhões, incluindo as despesas dos Governos com as funções de controle criminal. Isto representou um aumento de 16% em relação a 2011 (IAQUINTO, 2014).

A lógica esperada dessa relação é que as despesas governamentais efetuadas com o controle da criminalidade, exercido pelas agências formais, seja uma função inversamente proporcional aos indicadores de criminalidade. Todavia, fatores socioeconômicos e macroestruturais (KATZMAN 2001; ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003; CUNHA *et al*, 2004; CERQUEIRA; LOBÃO, 2007) afetam sobremaneira essa relação ao contribuírem para persistência e recrudescimento da violência e criminalidade na sociedade.

Com o propósito de investigar alguns aspectos dessa dinâmica, vários estudos foram realizados no país com diversas perspectivas, entre os quais cabe citar Iunes (1997), ISER (1998), Khan (1999), Rondon e Andrade (2003) Cerqueira *et al* (2007), Rodrigues *et al* (2007), Andrade e Peixoto (2008), Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012), Peres *et al* (2014), Cerqueira (2014), Galdino *et al* (2015).

Na realização desses estudos foram utilizadas uma ou mais das seguintes categorias de dispêndios econômicos: 1) os custos com as vidas perdidas; 2) as perdas diretas (furtos e roubos); 3) os dispêndios com encargos públicos diretos (seguros e equipamentos de segurança); 4) despesas indiretas realizadas pelos cidadãos por meio de tributos pagos, e se constituem nas despesas do Governo com as funções de prevenção e controle da violência e criminalidade. Esta última categoria é um dos objetos de investigação desta dissertação.

Com esses pontos do debate atual acerca do tema de pesquisa, estabeleceu-se como questão de estudo: qual a variação das despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade, entre os anos de 2004 e 2013? A hipótese básica é que no período em estudo, houve nos Estados da Amazônia Ocidental o incremento das despesas governamentais com as funções do controle da criminalidade por meio das agências de segurança e justiça, incluindo o encarceramento (“Direitos da Cidadania”). E, ainda, o incremento das despesas públicas realizadas nas funções da Educação, Assistência Social e Saúde, que possibilitariam tratar de fatores estruturais da violência.

Portanto, esta pesquisa teve como objetivo analisar a variação das despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade, entre os anos de 2004 e 2013, em perspectiva de comparação entre as funções da Segurança Pública, Justiça (inclusive Essenciais à Justiça), Direitos da Cidadania (encarceramento), Educação, Assistência Social e Saúde. Os seguintes objetivos específicos são os seguintes:

- a) levantar as despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, e os dados estatísticos de mortes por causas violentas ocorridas nesses Estados, no período de 2004 a 2013;
- b) calcular as taxas de mortalidade por causas violentas nos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, nos anos de 2004 e 2013;
- c) calcular as despesas orçamentárias brutas e *per capita* realizadas pelos Governos dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, nas funções de Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”), Direitos da Cidadania (encarceramento), Educação, Assistência Social, Saúde e outras funções, no período de 2004 a 2013;
- d) analisar a variação temporal e espacial das taxas de mortalidade violenta e das despesas orçamentárias *per capita* dos Estados em estudo nas funções de Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”), Direitos da Cidadania (encarceramento), nos anos de 2004 e 2013;
- e) apresentar a evolução temporal (2004 a 2013) das despesas orçamentárias brutas e *per capita* realizadas pelos Estados estudados na Segurança-Justiça-Cidadania, Educação, Assistência Social e Saúde, nas perspectivas de proporção da despesa

em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de distribuição do orçamento anual e da distribuição da despesa pela população.

Este estudo trata de tema atual, relevante na gestão pública e no meio acadêmico, oferecendo-se análises do ponto de vista econômico sobre as despesas do Governo nas áreas de controle criminal: Segurança Pública, Justiça e Direitos da Cidadania, e as áreas sociais da Educação, Assistência Social e Saúde.

Considerando-se que o Governo deve atuar nessas áreas para a realização do bem-estar social e melhoria da qualidade de vida da população, as contradições, deficiências e insuficiência das ações nessas áreas, tem tornado a atuação governamental objeto de diversas críticas, em diversos setores acadêmicos, governamentais e da sociedade em geral.

Em exame preliminar de estudos sobre o tema, constatou-se a inexistência de pesquisas acadêmicas específicas sobre as despesas realizadas pelos Estados da Amazônia Ocidental na perspectiva deste estudo. Por isso, espera-se contribuir para preencher essa lacuna do conhecimento científico. Também, espera-se subsidiar o esclarecimento e orientação às autoridades governamentais dos Estados, em suas decisões, contribuindo para uma melhor e mais racional gestão dos recursos públicos, de modo a potencializar os serviços das áreas de prevenção social da violência e possibilitar uma melhor atuação das agências envolvidas no controle criminal desses Estados.

Este trabalho tem a seguinte estrutura: no capítulo 1 é feita a introdução e contextualização do tema, apresentando-se o problema, os objetivos e a justificativa. O capítulo 2 traz a discussão teórica acerca da violência, crime e o controle da criminalidade. No capítulo 3 são discutidas as questões macroestruturais e institucionais envolvidas na prevenção e controle da violência e criminalidade, bem como nas despesas realizadas pelos Estados com essas áreas. A metodologia utilizada no estudo é apresentada no capítulo 4. Os resultados são apresentados no capítulo 4. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e algumas sugestões consideradas necessárias como contribuição à gestão das políticas sociais para prevenção e controle da violência e criminalidade.

2 CRIMINALIDADE: PREVENÇÃO, CONTROLE E INSTITUIÇÃO

A questão da violência como fenômeno comum a todas as sociedades e sua relação com a construção do conceito de crime no contexto social é objeto de discussão neste capítulo. Em perspectiva histórica, identificam-se os fundamentos teóricos da violência e do crime como fenômenos presentes no passado, na modernidade e na contemporaneidade. Apresenta-se um panorama geral da evolução e recrudescimento do controle do crime no contexto da sociedade e do Estado. Abordam-se, também, as perspectivas institucionais do controle do crime, constituídas para mitigar a sua persistência na sociedade.

2.1 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

2.1.1 Violência: dos conceitos clássicos à contemporaneidade

Não há consenso sobre um conceito absoluto de violência. Há sim, o entendimento da sua complexidade. Nesse sentido, o fenômeno tem sido estudado e tratado de modo multi e interdisciplinar, envolvendo questões de ordem social, moral, jurídica, econômica, política, psicológica e institucional (CHAUÍ, 1999).

As tentativas de sistematização das manifestações da violência, geralmente, têm as incorporado em dois grupos: a violência simbólica (ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003) e a violência física, mensurável por ser exterior, brutal, dolorosa e, por isso, considerada a violência em sentido estrito (CHESNAIS, 1981). A literatura cita, ainda, “violência estrutural”, “violência de resistência” e “violência de delinquência” (MINAYO, 1994b, p. 8).

Entendida como essencialmente social, a violência é um fenômeno presente nas relações humanas, em todas as sociedades, caracterizando cada época da história da humanidade como instrumento delineador de uma nova dinâmica social. Isso é observado na transição do sistema feudal para o sistema capitalista, como instrumento da luta de classes (MARX, 1985). Também, a violência é relativizada historicamente, transitando de causa primeira metafísica a instrumento determinado por fatores socioeconômicos e, por conseguinte, o seu papel no desenvolvimento econômico (ENGELS, 2003).

As abordagens clássicas da violência se referem à violência como resposta de um ou mais atores à crise proporcionada por mudanças e apesar da sua importância, essas abordagens possuem limitações, a exemplo do distanciamento de aspectos tais como mediação política e social (WIEVIORKA, 2007). Uma das razões para isso é que a violência

contemporânea possui novas manifestações visíveis, representações e abordagens feitas pelas ciências sociais (WIEVIORKA, 1997).

As construções teóricas sobre a violência contemporânea apresentam o alinhamento entre os variados elementos componentes desse fenômeno, nos contextos em que ocorrem e são por eles moldados, em uma inter-relação complexa e multicausal produtora de novas práticas, ameaças, percepções e formas de intervenção (CHESNAIS, 1981; WIEVIORKA, 1997; 2007). A tese da “mobilização de recursos” (TILLY, 1978) se baseia no caráter racional e instrumental da violência e a abordagem cultural se volta tanto ao sentido de pacificação como ao sentido de reforço a prática da violência (WIEVIORKA, 2007).

Para além da sua faceta objetiva, novos fatores do fenômeno da violência são evidenciados com as novas “percepções que sobre ele circulam, nas representações que o descrevem” (WIEVIORKA, 1997, p. 8) e que podem ser agrupados em três perspectivas que se cruzam: política, econômica e social. Com essa análise, Wieviorka (2007) introduz nas abordagens clássicas a noção de sujeito, cujas tipologias, para além de elementos clássicos, ressaltam o desafio relacionado à “subjetividade torcida”, a partir do qual se possa identificar, estudar e prevenir os componentes das várias lógicas possíveis na dinâmica da violência.

Bourdieu (1996) considera parciais as análises objetivista, restrita ao sentido objetivo das práticas sociais, e subjetivista, limitada à dimensão do simbólico (representações, sentimentos, crenças) projetada pelos agentes. Para Bourdieu (1996), essas perspectivas não alcançam o sentido do jogo social, dado na dialética entre as regularidades objetivas plasmadas nas estruturas (instituições) e a incorporação dessas estruturas pelos indivíduos. Essa noção de estrutura remete ao conceito de *habitus*, estruturas mentais ou cognitivas elaboradas para se guiar pelo mundo social, e ao conceito de campo, redes de relações entre posições objetivas (BOURDIEU, 1996).

Cabe assinalar, também, a perspectiva de Giddens (1989) acerca da integração e interação entre estrutura e ação na produção do pensamento social. Nessa ideia, em termos simples, a estrutura é constituída pela atividade humana e, ao mesmo tempo, é veículo dessa constituição. Desse modo, diferentemente da tradição que concebe a estrutura basicamente como um sistema coercitivo, ressalta-se o caráter da dualidade estrutural na configuração da ação: de um lado, a estrutura exerce constrangimento ou limitação sobre o agente, de outro, oferece-lhe habilitação e possibilidades (GIDDENS, 1989).

Essa perspectiva possibilita compreendermos a dinâmica violenta no campo das ações individuais, finalizadas e interacionais, e suas conexões com as práticas coletivas produtoras

da transformação social, no campo das relações humanas. Essa interconexão tem o sentido, enquanto instrumento conceitual do presente estudo, de mediação entre o conjunto das estruturas sociais e o arcabouço de práticas socialmente significativas (GIDDENS, 1989; BOURDIEU, 1996).

Pressupõe-se, por isso, tanto a existência da relação entre o conjunto dessas estruturas e as práticas sociais, isto é, que elas são produzidas socialmente, como o fato dessa reprodução não se inscrever em terreno virgem. As estruturas condicionantes são resultado de práticas sociais, enquanto cristalizações mais ou menos duráveis em modos de organização política, econômica e social, em sistemas ideológicos (GIDDENS, 1989).

2.1.2 Crime, coerção e coesão social

O crime é a faceta da violência que mais tem afetado a sociedade. Um de seus maiores efeitos é a perda de bem-estar social, com severas consequências individuais (medo) e socioeconômicas (perdas de vidas e vazamentos financeiros com perda de qualidade de vida) (SAMPSON, 1995; MINAYO, 2005; NASCIMENTO, 2013). Sampson (1995) observa que esse fenômeno criminoso gera danos sociodemográficos e corrói as estruturas sociais informais. Isso afeta a coesão social comunitária, enfraquecendo a capacidade de mobilização das famílias e, simultaneamente, realimenta o ciclo criminoso.

A *criminalidade*, situada no campo do desvio, mais amplo, é aquilo “que não está em conformidade com determinado conjunto de normas aceitas por um número significativo de pessoas de uma comunidade ou sociedade” (GIDDENS, 2004, p. 205). É tomado em função de duas linhas teóricas gerais que reúnem as principais teorias criminais: as que recaem sobre o indivíduo; as que recaem sobre a sociedade, uma vez que “o crime depende das instituições sociais de uma determinada sociedade” (GIDDENS, 2004, p. 207).

A condição de criminalidade, seu recrudescimento e declínio, são considerados decorrentes do diálogo entre essas duas abordagens. Logo, uma teoria do comportamento social criminoso possui dois aspectos básicos: 1) compreender as motivações e o comportamento criminoso individual; 2) considerar o aspecto epidemiológico, isto é, como o comportamento criminoso se distribui e se desloca no tempo e no espaço (CRESSEY, 1968).

Dois importantes construções teóricas tradicionais acerca do crime, encontradas em Durkheim (2007), são a coerção social e a coesão social. Na primeira, as implicações do crime para a coerção social se baseiam no conceito de fato social, que para Durkheim (2007)

seria o objeto da sociologia. Essa abordagem possui três elementos: coercibilidade, força que leva os indivíduos a agirem de determinado modo, em conformidade com os próprios fatos sociais; a exterioridade, em que os indivíduos ao nascerem já encontram os fatos sociais postos, tais como regras, costumes, leis, religião e outros, tornando-se obrigados a aceitá-los mediante coerção social; e a generalidade, entendida como a repetição dos fatos em todos os indivíduos ou, pelo menos, na maioria deles, “porém, dir-se-á que um fenômeno não pode ser coletivo se não for comum a todos os membros da sociedade ou, pelo menos, à maior parte deles, portanto, se não for geral” (DURKHEIM, 2007, p. 37).

O neoinstitucionalismo surgiu como reação contra essa concepção tradicional racionalista de organização e ênfase no contexto social. Deu importância ao ambiente e valorizou o papel da cultura na formação das organizações (HALL; TAYLOR, 2003). No campo sociológico, surgiu no quadro da teoria das organizações, no final dos anos 1970. Nesse momento alguns sociólogos passaram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003).

Nessa abordagem, destaca-se a importância dos atores sociais na análise neoinstitucional, sobretudo no que tange aos processos de mudança social (DI MAGGIO; POWELL, 1991). Se, de um lado, esses atores estão em um contexto institucional de constrangimentos a agirem em um determinado sentido, de outro lado, têm a liberdade de ação consciente para traçar estratégias de mudanças do ambiente institucional, ainda que os seus resultados sejam diversos daquele inicialmente pretendido. De igual modo, esse resultado alcançado depende da interpretação, interesses, escolhas e absorção das mudanças por outros atores sociais, assim como de sua interação na construção de normas, valores e significados, ou seja, de instituições sociais (DI MAGGIO; POWELL, 1991).

A generalidade possui seu reforço na ideia de que se a consciência coletiva fosse forte o suficiente para impedir a manifestação de qualquer desvio, mesmo insignificante, ainda assim haveria contra este desvio uma reação enérgica que o caracterizaria como criminoso (DURKHEIM, 2007). Desse modo, o crime “está ligado às condições fundamentais de qualquer vida social e, precisamente por isso, é útil; porque estas condições a que está ligado são indispensáveis para a evolução normal da moral e do direito” (DURKHEIM, 2007, p. 35).

A consciência coletiva é relevante, nesse sentido, associada aos sistemas de freios sociais. Isso é sustentado pela teoria da anomia (DURKHEIM, 2007), dado o seu reforço às

implicações negativas que a ausência de leis, ou de sua eficácia, de regramentos, de consenso ou mesmo de ordem, pode trazer para a paz social. A anomia se manifesta quando os sistemas sociais não são mais capazes de regulamentar a sociedade, e assim se verifica a ausência de coesão social, caracterizada pela ausência de uma “consciência coletiva” unitária e a total falência dos freios sociais.

A coesão social, segunda construção teórica tradicional deste estudo é tomada do pensamento de Durkheim (2004) acerca da divisão do trabalho. Essa construção se baseia no grau de consenso produzido entre os indivíduos, com o compartilhamento de crenças e valores. A isto se denominou “solidariedade”, que pode ser mecânica ou orgânica e passa da primeira para a segunda por meio da evolução social (DURKHEIM, 2004).

A relação entre crime e a coesão social se baseia na ideia de que o fenômeno criminal provoca uma reafirmação da ordem social e uma legitimação para a sua existência. A reação contra a ocorrência de um crime reafirma os laços sociais e confirma a vigência e validade das normas regulamentadoras do convívio (DURKHEIM, 2004).

A primeira forma de solidariedade, mecânica, refere-se à consciência coletiva comum, existente em sociedades mais simples, a exemplo das sociedades pré-capitalistas. Aron (2003) assinala que nesse tipo de solidariedade mecânica, a maior parte da existência do indivíduo é orientada pelos imperativos e proibições sociais que vêm da consciência coletiva. Enquanto isso, a solidariedade orgânica prevalece em sociedades complexas, fruto das diferenças sociais, pelas quais os indivíduos se unem pela necessidade de troca de serviços e pela sua interdependência (DURKHEIM, 2004).

No último tipo de solidariedade a consciência coletiva se afrouxa, dando espaço à consciência individual que expressa o que se tem de pessoal e distinto (ARON, 2003). Nesta, o direito predominante é o restitutivo, voltado ao restabelecimento das relações perturbadas, sob sua forma normal. Nesse sentido, assinala-se na sociedade contemporânea, mais regulada do que a sociedade tradicional, o reforço ao controle criminal, com medidas dissuasórias e repressivas do crime.

2.1.3 Teorias do comportamento criminoso e do controle criminal

Entre as várias abordagens das causas da violência e criminalidade, algumas procuram explicar o comportamento criminoso, a exemplo das teorias cujo foco recai nas patologias

individuais. Elas se dividem em três grupos: de natureza biológica, psicológica e psiquiátrica, a exemplo de Lombroso (1968), Healy (1915) e Glueck (1918).

A teoria do estilo de vida, por sua vez, baseia-se na capacidade do indivíduo dispor de tecnologia de proteção para mitigar os riscos pelo aumento do custo ao criminoso ou diminuição das suas oportunidades de cometer o crime (MIETHE *et al*, 1987; RONCEK; MAIER, 1991; OSGOOD *et al*, 1996). Um problema dessa teoria é o seu conflito com o pressuposto de Cressey (1968), qual seja compreender as motivações e o comportamento criminoso individual e considerar o aspecto epidemiológico, no tempo e no espaço.

Na teoria da desorganização social as relações entre membros de comunidades locais em um contexto sistêmico e complexo contribuem ou dificultam o controle social (SAMPSON, 1997; ENTORF; SPENGLER, 2002). Em sentido contrário, também se verificam os efeitos negativos gerados pela criminalidade sobre a organização social (SKOGAN, 1986; 1991). A teoria do aprendizado social se volta ao desenvolvimento do comportamento dos indivíduos, favorável ou não ao crime, a partir das experiências pessoais conflituosas (SUTHERLAND, 1973). Esse comportamento seria apreendido nas interações pessoais, com base no processo de comunicação. Nas teorias de desorganização social e de aprendizado social, família, grupos de amizade e comunidade são fatores relevantes, havendo “uma relação negativa entre crime e coesão social” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 239).

Enquanto essas abordagens procuram explicar o que leva pessoas a cometer crimes, outras teorias buscam entender por que alguns indivíduos se abstêm de cometê-los. A esse respeito, cumpre destacar a contribuição da teoria do controle social, baseada no pensamento de Durkheim (2007). A partir dos elementos centrais dessa teoria, verifica-se a diversidade de aspectos envolvidos nas práticas de controle, decorrendo a necessidade de um diálogo interdisciplinar permanente e produtivo. A esse respeito, mencionam-se as contribuições das teorias do autocontrole (GOTTFREDSON; HIRSCHI, 1990), da anomia (MERTON, 1938), interacional (THORNBERRY, 1996) e da escolha racional (BECKER, 1968).

Becker (1968) aborda a racionalidade observada nas práticas criminosas de indivíduos ou grupos. Essa perspectiva racional possibilita também analisar a atuação do Estado no controle da violência e criminalidade em que se observa o privilégio e o recrudescimento das medidas dissuasórias operacionalizadas por meio do reforço ao aparato das agências de segurança e de justiça, com o aumento das despesas governamentais com este esforço.

2.2 PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE

2.2.1 Papel institucional na prevenção e controle do crime

A perspectiva institucional propicia contornos mais definidos ao estudo da prevenção e controle da violência e criminalidade, tanto na abordagem social (LAFREE, 1998) como na dimensão político-institucional (SOARES, 1998). As instituições sociais têm papel central na prevenção e controle social da violência e criminalidade. Isto, pelo peso cognitivo dessas instituições ao estabelecerem quadros de interpretação de dados sensoriais e informação que flui no meio social, criando caminhos de construção do conhecimento. Até certo ponto, pelas instituições os indivíduos percebem o mundo de certa maneira, em formas habituais.

Por meio das instituições sociais os indivíduos compartilham modos de vida comuns, desenvolvidos para viverem juntos. Esses padrões institucionalizados se referem aos modos esperados de comportamento e incluem as normas, valores, *status*, funções e organizações que definem e regulam a conduta humana (LAFREE, 1998). Mesmo passíveis de mudança, as instituições têm estabilidade e inércia, pois nascem de processos rotinizados, partilhados pelos indivíduos da mesma sociedade que reforçam essas rotinas, tornando-as duradouras.

Um aspecto importante dessa abordagem institucionalista é a sua rejeição ao determinismo. Isso, pela compreensão de que as instituições não determinam unívoca ou estritamente o comportamento dos indivíduos, mas há uma correspondência em que os indivíduos são constituídos pelas instituições e, também, participam na sua constituição.

Outra importante contribuição dessa abordagem se refere ao papel da instituição no controle social do crime. Para Lafree (1998), de um lado, o controle social informal consiste nas variadas maneiras e formas de punição social impostas por indivíduos ou grupos informais que agem sem mandato público, sem vínculo com agências oficiais. De outro lado, o controle social formal consiste no controle exercido por pessoas que “acting on behalf of official legal and political agencies, including especially police, judges, prison guards, and prosecutors” (agem em nome de agências legais e políticas oficiais, incluindo especialmente a polícia, juízes, agentes penitenciários e procuradores) (LAFREE, 1998, p. 1351).

A família é considerada por Lafree (1998) a mais óbvia conexão institucional, uma vez que nela as crianças aprendem regras de comportamento adequado e são desencorajadas ao comportamento impróprio. No entanto, a influência sobre o comportamento do indivíduo para não cometer o crime se estende para outras instituições, a exemplo das escolas e as

instituições do Estado, políticas e econômicas. Uma importante contribuição destas instituições governamentais para desestimular o comportamento desviante é o convencimento dos indivíduos de que estas instituições são “fair, just and worthy of respect” (legítimas, justas e dignas de respeito) (LAFREE, 1998, p. 1351).

Com esse entendimento, Lafree (1998) analisa que as instituições sociais favorecem a prevenção e controle do crime em três aspectos principais: na redução da motivação individual para o delito, no fornecimento de controles para o comportamento criminoso e na proteção contra comportamento criminoso. Nessa perspectiva, o Estado, possuidor do monopólio legítimo do uso da força, realiza o controle social por meio de suas instituições e de seus agentes. Black (2010, p.105) identifica essa abordagem do controle social como “o aspecto normativo da vida social, ou a definição de um comportamento desviante e a resposta a ele, tais como proibições, acusações, punições e compensação”.

Essa concepção é, na análise de Beato Filho (2012, p. 38), “repressiva por definição” e remete a uma dimensão supra individual, embora relacionada aos mecanismos que operam aspirações no plano individual. Esse conceito envolve o reforço à disciplina e ao respeito às normas estabelecidas, cujo foco está na lei e na atuação das instâncias de controle social. Desse modo a escolha e adesão dos indivíduos ao comportamento criminoso têm como alguns fatores aqueles relacionados à “capacidade de autocontrole, e os reforços proporcionados pela comunidade, além dos arranjos institucionais” (BEATO FILHO, 2012, p. 40).

Não obstante a diversidade das práticas modernas de poder (FOUCAULT, 1991; 2008), no controle social o poder é exercido sobre o corpo do indivíduo, preso ao interior de poderes e limitado por proibições, obrigações, impostas por uma série de recursos e instrumentos disciplinadores, tais como vigilância, coerção e controle (FOUCAULT, 1991). Essa noção possibilita compreender o movimento de controle da criminalidade desenvolvido no Brasil a partir do final do século XX, para além da simples atuação dos órgãos policiais.

A teoria do campo adotada por Bourdieu (1996), também se mostra adequada para a discussão acerca da prevalência das agências formais de controle criminal, utilizadas pelo Estado. Isto, em razão de que, no campo, as relações são de dominação, ou seja, baseiam-se em padrões estáveis de diferenças de capital entre grupos dominantes e dominados. O reforço a essa teoria é dado, também, por Bourdieu (2003) a partir o conceito de *habitus*, isto é, o conjunto de disposições internalizadas pelos indivíduos em suas trajetórias pelo campo. Com este conceito, Bourdieu (2003) procurou postular que existe uma homologia entre a estrutura do campo e a subjetividade dos indivíduos, entre estrutura e indivíduo.

Importante destacar que este conceito de campo possui relevância em uma teoria interinstitucional do controle, sobretudo por causa da noção de peso relativo do capital ou de recursos específicos mobilizáveis por detentores de posições vantajosas em cada campo, entre os quais o sistema administrativo (policial) ou judicial de controle, que se constitui, também, em espaço social do controle, considerando a complexidade das práticas de poder.

A crítica a essa lógica recai sobre as políticas públicas de segurança com ênfase no controle criminal por meio do aumento das agências de segurança, de justiça e dos meios institucionais de vigilância. Isto, pela primazia dada a esses padrões de políticas de segurança no país em relação às perspectivas de prevenção, conforme observado no debate atual sobre o tema (CERQUEIRA *et al*, 2005; SAPORI, 2007; ADORNO, 2008; CERQUEIRA, 2014; TAVARES-DOS-SANTOS, 2008; 2015). Algumas análises têm criticado, ainda, o modelo atual de segurança, como se estivesse orientado pelo projeto neoliberal (WACQUANT, 2008), em continuidade a nova economia do crime (FOUCAULT, 2008).

Cabe destacar, ainda, que a dimensão político-institucional representa “a principal perspectiva” do estudo da responsabilidade federativa do Estado (SOARES, 1998, p. 138), principalmente quando se considera a primazia das relações de poder em detrimento da eficiência e da eficácia econômica e administrativa, como geralmente ocorre no campo político-institucional do Estado-nação. Neste sentido, devem ser considerados os variados aspectos que se referem às heterogeneidades territoriais, ao regime político e às instituições políticas nacional, regionais e locais.

Considerando que nas transformações ocorridas no final do Século XX, a mudança de paradigma ocorre, também, em relação aos novos padrões de crimes, estes devem influenciar o aprofundamento das análises da atuação do Estado (WERNER, 2009). Com isto deve ocorrer a transição de temas ligados à soberania do Estado para questões relacionadas à democracia e ao desenvolvimento humano. Sob esse novo paradigma, o conceito de segurança deve sofrer um alargamento, ampliando-se daquelas estritamente militares para as esferas econômica, social e ambiental (WERNER, 2009).

2.2.2 Prevenção da violência na perspectiva social

Em Lemert (1972), a abordagem teórica do controle social é interacionista e orientada por preocupações microsociológicas. Possui foco na comunicação e na interpretação, na medida em que os atores definem a si mesmos e o mundo social, por meio da atribuição

recíproca de sentidos e significados. Essa teoria ressalta as ligações que o indivíduo possui com a sociedade, baseadas no valor (crença e concordância) dado por essa pessoa ao acordo social (LEMERT, 1972).

Essa teoria se confunde com a teoria do desvio e com a teoria do problema social. O desvio é aqui compreendido não como um fato natural, existente em si, cuja natureza possa ser estudada como um objeto neutro, tampouco como produto de características biológicas inatas ou mesmo de estados psíquicos permanentes (LEMERT, 1972). Mas, é uma situação-problema (GOULD; KOLK, 1964; HULSMAN, 1997) percebida por um ou mais atores como negativa, inaceitável e indesejável. Como problema social, entende-se a situação-problema sobre a qual a sociedade reage com uma resposta social organizada.

Desse modo, o desvio somente tem implicações criminológicas na sua forma secundária, em razão dos atores passarem a se definir mediante a resposta social organizada dada ao seu comportamento. Esse desvio secundário se constitui o objeto principal da teoria do controle. Lemert (1972) analisa que o controle social deve ser estudado como “causa” do desvio ou do crime, em vez de como uma simples resposta passiva ou efeito do desvio.

Importante salientar duas consequências dessa breve discussão. Em uma, o controle social envolve a redução do horizonte de possibilidades promovida pela transformação de um problema social em uma questão de desvio ou de crime. A outra é que há a relação negativa entre a concordância do indivíduo com as normas vigentes, e o seu envolvimento no sistema social, e as chances desse ator se tornar um criminoso.

2.2.3 Controle da criminalidade na perspectiva estatal

Na multiplicidade dos aspectos relacionados com a violência contemporânea, conforme apontado por Wiewiorka (1997, 2007), na perspectiva institucional “o Estado está tradicionalmente no centro da análise da violência” (WIEVIORKA, 1997, p. 18). Os teóricos contratualistas (ROUSSEAU, 1999; LOCKE, 2001; HOBBS, 2008) oferecem as bases de sustentação à legitimidade do Estado e a sua centralidade no controle da violência em benefício da coletividade.

O Estado, fortalecido por meio do contrato social, visa à abdicação do poder ilimitado de cada um e um redirecionamento desse poder (poder de polícia) para a manutenção da ordem e da estabilidade. Esse contrato não é de boa vontade, tampouco agradável, mas, sim convencional, aceitável e tolerável. Por meio dele os homens se abrigam, fugindo daquele

estado de guerra generalizada de todos contra todos. Cabe destacar aqui a existência da cooperação coletiva para manutenção das atividades do Estado, que recolhe recursos fiscais para fomentar os serviços do poder policial.

No sentido criminal, duas importantes teorizações tratam de transformações ocorridas na sociedade, que se voltaram à mitigação dos riscos à coletividade, segundo os interesses prevaletentes em cada época. Enquanto parte da trajetória histórica, esses processos fortaleceram o poder do Estado na sua condução e delinearão contextos sociais e institucionais que persistem na atualidade.

A primeira se refere ao *processo civilizatório*, baseado na tese de Elias (1994), segundo a qual houve historicamente a criminalização de algumas práticas da violência e da pacificação da sociedade, desde a idade média, e que teve sua principal repercussão nos campos social e político. O “processo civilizatório” (ELIAS, 1994) é fundamental para a compreensão do conceito de violência criminal construído socialmente e, por conseguinte, daquilo que vem a se constituir e caracterizar o controle criminal exercido pelo Estado.

Em Elias (1994), esse fenômeno, embora incompleto em vários países, é o momento a partir do qual uma esfera pública pacífica se desenvolve. É, também, um importante referencial para explicar a tendência de declínio da violência criminal em longo prazo. Nessa perspectiva teórica, tem-se que, em nível macro, a definição de monopólio estatal do poder produz efeitos importantes sobre o entendimento do que deve ser o espaço social público e a contenção da violência. Uma interação entre a expansão do monopólio estatal do poder e o aumento da dependência econômica resulta na contenção da violência e em espaços sociais pacificados, por meio da previsão ou reflexão.

A maior implicação desse processo, segundo Elias (1994), é o aumento do nível médio de autocontrole na medida em que as instituições estatais de controle social vão estabilizando as interações diárias, tendo como consequência o declínio da violência letal em longo prazo.

A *generalização da punição* (FOULCAULT, 2008), segunda teorização, relaciona-se com as transformações² ocorridas nos países entre os séculos XVII e XVIII, destacando-se a mudança das formas punitivas predominantes até então: o suplício, esquartejamento, corpo

² O termo transformação é empregado em contraste com mudança, com o mesmo propósito de Velho (1976, p.35): “A ideia é que o traço dominante da mudança é o aparecimento de novos elementos e desaparecimento de elementos velhos; ao passo que transformação implica, sobretudo, em que elementos velhos modificam-se e se ajustam sem desaparecer a mudanças no meio circundante. Obviamente em casos concretos mudança e transformação tendem a co-existir e a diferença é relativa”.

amputado, marca no rosto, ombro, exposto vivo ou morto, apresentado como um espetáculo em que, ao final, servia para reafirmar o poder do rei. Passou-se à especificação das penas mediante proporcionalidade da prisão em relação aos crimes.

No final do século XVIII, houve o aumento das críticas ao modelo punitivo baseado na autoridade absolutista, juntamente com o desgaste deste regime, perpetrados pela forte influência dos reformadores do século XVIII. Isso contribuiu para a crise da economia do castigo, que foi se sustentando pelo apelo moral e a reivindicação de uma penalidade suavizada baseada na relação “homem-medida”, traduzida na lei fundamental de que o castigo deve ter a “humanidade” como “medida” (FOULCAULT, 2008).

Outro elemento importante para essa mudança foi a passagem da criminalidade de sangue para a criminalidade de fraude. A partir de meados do século XVIII, um processo complexo envolveu o desenvolvimento das formas de produção, o acúmulo de riqueza e o aumento da população (FOULCAULT, 2008). Ao lado desse quadro econômico e social, observou-se, ainda, o aumento do número de roubos e pilhagem, que implicou, de um lado, na crise da ilegalidade popular e a delinquência no campo. De outro lado, as pressões da burguesia, face às novas ameaças sobre as suas propriedades e seus bens.

A emergência desse quadro propiciou uma desacomodação nas antigas relações de tolerância as ilegalidades entre a burguesia para com os menos favorecidos economicamente. A intolerância burguesa contra os mais despojados economicamente se caracterizou pelo deslocamento do foco da ilegalidade de direitos para a ilegalidade de bens. Isto consistiu em se atribuir maior peso às pequenas ilegalidades patrimoniais praticadas pelo campesinato que, agora, ameaçavam as propriedades imobiliárias da burguesia (FOUCAULT, 2008). Os efeitos dessa lógica de intolerância às ilegalidades imobiliárias se estenderam às propriedades comercial e industrial, a exemplo da proteção dos portos, armazéns e dos produtos neles existentes (FOUCAULT, 2008).

Um efeito dessa mudança é o deslocamento “da vingança do soberano à defesa da sociedade. Mas, ele [o direito de punir] se encontra, então, recomposto com elementos tão fortes, que se torna quase mais temível” (FOUCAULT, 2008, p. 76). Importante assinalar, também, que o eixo axiológico fundamental e orientador da economia do poder de punir passou a ser: “a proporção entre a pena e a qualidade do delito é determinada pela influência que o pacto violado tem sobre a ordem social” (FOUCAULT, 2008, p. 78).

Essa estruturação do sistema punitivo é fruto das escolhas sociais, feitas a partir dos vários contextos de construção social do crime, das formas estabelecidas e dos meios utilizados para o seu controle social, produzindo uma nova economia do crime.

Beato Filho (2012) observa essa nova economia do crime no contexto contemporâneo da atividade criminosa. Nessa nova economia, novos fatores determinam as “motivações e predisposições à delinquência presentes em contingentes específicos de uma população” (BEATO FILHO, 2008, p. 44). Entre esses fatores de predisposição dos indivíduos ao crime, tem-se a disponibilidade de alvos e a ausência de mecanismos de controle e vigilância como elementos determinados por um contexto socioeconômico macroestrutural.

Em perspectiva criminológica, pode-se dizer que a política criminal é determinada por essas escolhas (FRAGOSO, 2004), tendo-se no homicídio a vida como primeiro bem jurídico a tutela penal, em uma escala axiológica. Cabe ressaltar, aqui, os óbitos por agressão como a principal preocupação social e institucional acerca do crime. Nessa perspectiva, é consenso que a perda de vidas representa o maior agravo causado a sociedade pela violência e criminalidade, com graves danos sociais e econômicos.

Esse entendimento tem como uma de suas implicações que os números de homicídios têm sido utilizados como justificativa para as ações governamentais de controle criminal. Com essa orientação, a nova economia do crime tem influenciado os empreendimentos governamentais de mitigação dos riscos imediatos da criminalidade violenta, caracterizados pelo reforço aos aparatos dissuasórios e repressivos do crime.

Essa lógica é fortalecida pela perspectiva dicotômica construída por Foucault (2008, p. 87) no capítulo: “A mitigação das penas”. Em síntese, observam-se valores opostos, que sustentam os desdobramentos desse olhar humanístico associado ao viés de uma nova relação de poder que surge. Nesta, há uma relação estabelecida entre a atração pelo cometimento de um delito e a desvantagem de sua prática, mediante o castigo, a pena. Essa relação possui características estáveis, mas atemporais, desafiadoras do tempo e local.

Porém, na contramão da contemporânea demanda de atuação do Estado, observa-se o enfraquecimento da atuação do Estado racional (WIEVIORKA, 1997; MINAYO, 2005), que embora seja o detentor do monopólio da violência física legítima, concebido como exclusividade sua tal como o é na associação política, as críticas de Weber (1999) a esse Estado racional consideram que esse monopólio consiste em um elemento subjacente a uma relação de dominação, caracterizada pela violência política.

Na contemporaneidade essa violência está enfraquecida (WIEVIORKA, 1997), aumentou a dificuldade dos Estados-nação exercerem as suas funções clássicas e a violência se desloca para as esferas infra e metapolítica. Ao passo das mudanças no perfil da violência, o papel do Estado se tornou mais relevante (WIEVIORKA, 1997; WERNER, 2009) e a atual estratégia da criminalidade é mudar o Estado, de modo a “mantê-lo à distância, enfraquecê-lo, privatizá-lo ou corrompê-lo para criar uma autonomia de atividades econômicas à margem de todo o aparato legal” (MINAYO, 2005, p. 60).

Na América Latina, o enfraquecimento da atuação estatal se manifestou a partir da redemocratização iniciada na segunda metade do Século XX na maioria dos países do Cone Sul, inclusive o Brasil. Isto revelou a incapacidade do “Estado de controle social penal” acompanhar os avanços da democratização (TAVARES-DOS-SANTOS, 2004, p. 8), a necessidade de mudanças nas polícias em razão de corrupção, violência, ineficiência no controle da violência (DAMMERT, 2003) e a diluição do papel policial do Estado, com o exercício do controle social pelas “polícias privadas” (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010).

2.2.4 Aspectos estruturais e implicações institucionais

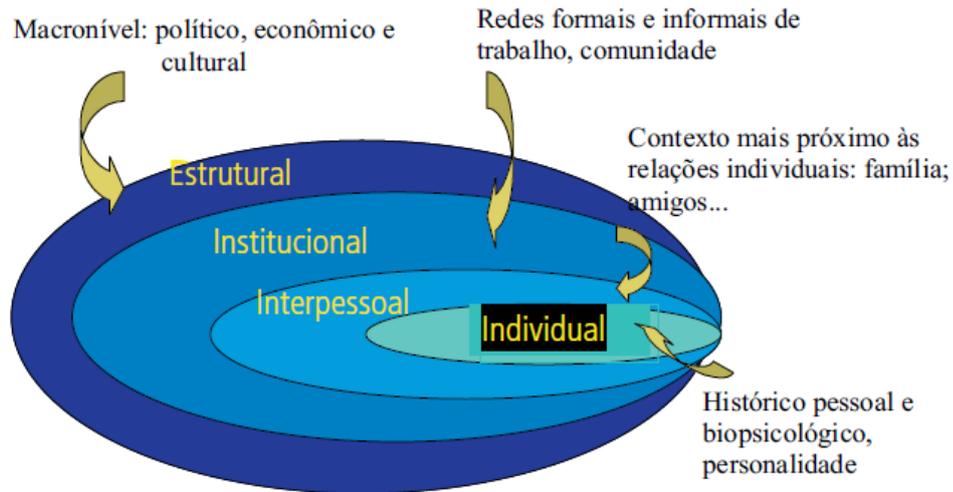
Seguindo-se o esquema elaborado por Cerqueira e Lobão (2004), tal como representado na Figura 1, entende-se que as causas da violência e criminalidade estão dispostas desde o nível individual até o plano mais amplo e abrangente da sociedade e do Estado, em nível macro. De igual modo, o controle social é exercido desde o nível interno da pessoa, individual, até o controle externo, exercido por meio dos campos do “macronível”. Este macronível é composto por uma macroestrutura que envolve os campos político, econômico e cultural (CERQUEIRA; LOBÃO, 2007).

É relevante compreender a importância dessa macroestrutura no estudo da prevenção e controle da violência e criminalidade, para além do que tradicionalmente é exercido pelo Estado, em razão dos campos político, econômico, cultural e social serem elementos relacionados, e geralmente determinantes, no conceito de segurança cidadã, com implicações na segurança humana e no desenvolvimento humano (UNDP, 1994).

Compreender essa relação é importante para a análise e tratamento da questão violência e criminalidade na perspectiva da vulnerabilidade social do indivíduo, compreendida como resultante da “relação entre a disponibilidade de recursos (materiais ou simbólicos) dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais

que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil” (ABRAMOVAY; PINHEIRO 2003, p. 1). Por isso, torna-se importante considerar a inter-relação das políticas sociais com os aspectos político, econômico, cultural e social na concepção de uma política pública (DENHARDT, 2012; ARRETCHE, 2002; 2004).

Figura 1 – Arcabouço integrado para a causalidade da violência



Fonte: Adaptado de Cerqueira e Lobão (2007, p. 257)

Cabe destacar nesse esquema a imbricação entre os campos do macronível e a estrutura institucional em duas perspectivas. A primeira se refere aos aspectos sociodemográficos da Segurança Cidadã, que envolvem as questões basilares da qualidade de vida da população, beneficiária da atuação governamental. Essas questões são dirigidas ao conhecimento das demandas por políticas públicas e, conseqüentemente, ao desenho das ações do governo, principalmente nas áreas da Segurança Pública, Direitos da Cidadania (encarceramento), Justiça, Educação, Assistência Social e Saúde.

Outra abordagem é a político-administrativa, adotada no capítulo 3, cujo propósito é discutir o papel da estrutura e organização administrativa do Estado para o financiamento da prevenção e controle da violência e criminalidade. Isto, na perspectiva da gestão orçamentário-financeira das funções governamentais.

3 DESPESAS NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL

No Brasil, os homicídios têm sido tomados como problema prioritário na concepção, formulação e avaliação das políticas públicas de prevenção e controle da violência e criminalidade, recaindo o foco deste capítulo sobre as despesas realizadas pelo Estado para a operacionalização dessa prevenção e controle. Para isso, parte-se da perspectiva de Segurança Cidadã, no que se refere às relações entre campos da macroestrutura e as estruturas institucionais, discutindo-se as implicações político-administrativas para o financiamento das funções governamentais de prevenção e controle da violência e criminalidade.

3.1 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DA CRIMINALIDADE

3.1.1 Controle da criminalidade na perspectiva de Segurança Cidadã

As políticas de segurança realizadas pela estrutura burocrática do Estado envolvem tanto a prevenção (Educação, Assistência Social e Saúde) como o controle criminal (Segurança Pública, Justiça e Direitos da Cidadania – encarceramento), considerando-se a relação dessas funções governamentais com as questões socioeconômicas e sociodemográficas. O conceito de Segurança Cidadã (UNDP, 1994) é apropriado a essa compreensão pelos desafios multisetoriais enfrentados, bem como pelas variadas perspectivas de possibilidades para a ampliação de oportunidades a população, alvo das políticas públicas.

Apresentado pela primeira vez em um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1994, o conceito de segurança humana já possuía suas bases na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945) e em outros documentos posteriores, em que a soberania nacional e a defesa universal dos direitos humanos se constituíram princípios norteadores do sistema internacional.

Entretanto, cabe destacar que o conceito de desenvolvimento humano presente no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (UNDP, 1994) se refere ao aumento das categorias de oportunidades de escolha das pessoas. Com isso, o conceito de segurança humana passou a ter notoriedade, significando a segurança e a liberdade dos indivíduos para fazerem uso dessas escolhas (UNDP, 1994).

Acerca da mudança conceitual que se buscou imprimir à segurança, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 considera que após longo tempo de restrição do conceito

de “segurança” ao campo da geopolítica, envolvendo segurança territorial e proteção aos interesses nacionais, foram esquecidas:

As legítimas preocupações das pessoas comuns que buscaram segurança em suas vidas diárias. Para muitos deles, a segurança simbolizava proteção contra a ameaça da doença, a fome, o desemprego, a criminalidade, conflitos sociais, a repressão política e os riscos ambientais. Com as sombras escuras do recuo da guerra fria, agora se pode ver que muitos conflitos estão dentro das nações e não entre nações (UNDP, 1994, p. 22).

A segurança humana ficou compreendida como um termo amplo que inclui: segurança econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (UNDP, 1994). Considera-se que entre os elementos integraram essa nova perspectiva de segurança a “segurança pessoal” é o de maior importância no contexto de aumento das ameaças de violência física, pois, “nenhum outro aspecto da segurança humana é tão vital para as pessoas como a sua segurança contra a violência física. Em países pobres e ricos, a vida humana está cada vez mais ameaçada pela violência súbita, imprevisível” (UNDP, 1994, p. 30).

Entre os vários sentidos do conceito, Sorj (s.d, p. 6) dá relevância operacional e analítica na proteção contra a “violência armada e descontrolada”; no quadro institucional (político e administrativo); e inter-relação entre segurança e desenvolvimento. Outras contribuições sobre o conceito de segurança humana podem ser obtidas em David e Rioux (2001). Todavia, a ampliação do tratamento do tema segurança para outras perspectivas e abordagens possibilita compreender no contexto contemporâneo as ameaças (WIEVIORKA, 2007) os riscos (MARANDOLA JR; HOGAN, 2006) e as vulnerabilidades (VIGNOLI, 2000; KATZMAN 2001; ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003; CUNHA *et al*, 2004).

Nessa perspectiva, a Segurança Pública possui um enfoque integral no tratamento das questões da violência e criminalidade, com a implementação de atividades multissetoriais para a sua prevenção e controle. Essa estratégia inclui a articulação de todas as instâncias dos sistemas de Segurança Pública e de Justiça Criminal: as forças policiais, instituições judiciárias e sistema prisional, e incorpora ações de diversas áreas temáticas relacionadas aos fatores de risco da violência e ambientes onde a violência pode ser gerada, além de agregar múltiplos atores para o trabalho conjunto³.

Outros campos tais como a Educação, Assistência Social e Saúde assumem posição importante no tratamento da questão da violência nessa nova concepção. Com essa

³ Disponível em: <http://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>

compreensão vem à tona a necessidade de se estabelecer, dada a multiplicidade de aspectos envolvidos nas práticas de controle da violência e criminalidade, um diálogo permanente e produtivo multi e interdisciplinar.

Após a primeira experiência com êxito na prevenção e controle da criminalidade em Bogotá, Colômbia, a partir de 1995, o conceito de segurança cidadã foi difundido e adotado por outros países da América Latina, entre os quais o Brasil, cujas transformações no sistema político do país evidenciavam a violência e a criminalidade, resultantes de uma série de fatores contributivos (SOARES, 2007). Alguns estudos e discussões, entre os quais estão Serrato (2007) e Velásquez (2006), têm contribuído para o aprofundamento da discussão acerca do conceito de segurança cidadã que se desenvolveu na América Latina.

Além das implicações para o sistema de justiça criminal brasileiro (ADORNO, 2008; SAPORI, 2007), o tema segurança pública obteve maior relevância, agora como vetor de redução desses problemas. A redemocratização do País exigiu, também, a democratização de suas políticas, entre as quais aquelas de segurança pública, de modo que se observou a partir do início deste século o crescente apelo político e institucional de ênfase em projetos que passaram a privilegiar a cidadania e a participação social, inicialmente no sistema de saúde, ampliando-se para outros setores públicos.

Nesse contexto, o conceito de Segurança Cidadã propiciou avanços no campo da segurança pública no Brasil. Por esse conceito houve o incentivo às políticas de segurança baseadas nos conceitos de democracia e de cidadania, em que se pronuncia a qualidade de vida como parte do repertório de termos e expressões que merecem ser analisados em meio aos distintos significados que possuem na diversidade sociocultural do país.

O Governo Federal, ao passo que lançou o Programa Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2003, também iniciou, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em parceria com as Nações Unidas, o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, que contou com a colaboração de técnicos colombianos responsáveis pela implantação desse conceito naquele país.

Outra iniciativa sob o encargo da SENASP foi a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), cujo escopo, com 94 ações, teve como uma de suas principais metas o envolvimento da comunidade na prevenção do crime, ao lado da valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário e o combate à corrupção policial.

Isto posto, a atenção se volta para a abordagem demográfica, ao considerarmos a relevância da demografia para a constituição de subsídios na formulação de políticas públicas, para as quais são investigados e apresentados elementos centrais acerca dos variados aspectos da população, beneficiários das políticas públicas de segurança (CUNHA, 2013). Um conjunto dessas variáveis deve ser conhecido nos estudos das relações possíveis entre os múltiplos aspectos envolvidos no controle da mortalidade por causas violentas.

As componentes da dinâmica demográfica (fecundidade, mortalidade e migração) não podem ser preteridas no campo da Segurança Cidadã. Qualquer política estratégica, de longo prazo, deve lançar luz sobre os efeitos dessa dinâmica nas projeções de cenários prospectivos, sejam eles hipotéticos ou reais. Compreender a intensidade das mudanças demográficas no tempo e no espaço é uma premissa básica para se pensar em políticas sociais mais sustentáveis e sua interface com a economia e a administração pública, sobretudo no que diz respeito a alocação de recursos financeiros.

Nesse sentido, são relevantes as contribuições contemporâneas dos variados estudos sociodemográficos da mortalidade por causas violentas, entre os quais se pode citar os estudos de Katzman (2001) acerca do isolamento social de pobres e de Cunha *et al* (2004) sobre vulnerabilidade sociodemográfica na dinâmica intra-metropolitana. Estes dois estudos oferecem importante contribuição ao assinalarem indicadores sintéticos para o conceito de vulnerabilidade social: capital físico, que se refere as condições disponíveis para o atendimento de necessidades básicas de bem-estar, tais como capital financeiro, moradia e bens duráveis importantes para a reprodução social.

Também, o capital humano, concernente ao trabalho e as estratégias de aumento do seu valor agregado: saúde, educação e qualificação profissional (AIDAR, 2006). E, o capital social que, segundo a mesma autora, apresenta maior complexidade conceitual e consequentemente de verificação empírica, em razão de poder trazer consigo alguma subjetividade e dinâmicas no âmbito dos grupos sociais.

Cabe citar, ainda, entre os variados estudos sociodemográficos da mortalidade por causas violentas a contribuição de Aidar (2003) na perspectiva dos impactos das causas violentas e de Nascimento (2013) na perspectiva dos anos de vida perdidos. O conhecimento acerca dos aspectos sociodemográficos tem se constituído numa perspectiva mais segura de compreensão das demandas populacionais, dos seus perfis, composição e das medidas necessárias para uma intervenção mais adequada.

3.1.2 Dicotomias de controle criminal e propostas de prevenção

Estudos recentes acerca da violência e criminalidade na América Latina têm evidenciado a importância de se considerar, entre outros elementos, aqueles que se referem tanto aos fatores de incidência da violência (BUVINIC, 2008) como às insuficiências ou ausência do Estado (ARAVENA, 2008). Estes últimos são considerados relevantes na tentativa de construção e desenvolvimento da institucionalidade democrática, com resultados na mitigação da violência e criminalidade. Não obstante a importância de ambos, Beato Filho (2015) observa no Brasil o incentivo às medidas de intervenção predominantemente institucionais, em detrimento das instâncias sociais e privadas.

Contudo, acompanhando as transformações ocorridas nos sistemas políticos da América Latina, no final do Século XX, foram efetuadas algumas mudanças no campo institucional da segurança pública brasileira para o enfrentamento da violência e criminalidade urbana. Destaca-se, nesse sentido, o incentivo a novos padrões de formulação das políticas de segurança, baseados nos conceitos de segurança cidadã e de gestão pública.

Uma das principais razões para esse movimento é apontada por Tavares-dos-Santos (2015) como sendo o desfecho atual do processo de desconstrução da noção de segurança pública e emergência (construção) da noção de Segurança Cidadã. Segundo o sociólogo, a segurança cidadã representa o estágio atual, após sucessivas transformações no conceito de segurança, ocorridas na América Latina, no Século XXI. Esse novo conceito trouxe novos direitos, cobrança da população e crise nas organizações responsáveis pela segurança. Esta crise vem dos conflitos resultantes da relação entre hierarquia e nível de escolaridade, gerando a assincronia organizacional (TAVARES-DOS-SANTOS, 2015).

Nesse contexto, tem se estabelecido um debate importante acerca das políticas de segurança pública e justiça criminal implantadas no país, sob duas concepções: as repressivas, cujas medidas são dissuasórias, envolvendo o aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento do aparelho judicial, incremento do encarceramento e maior rigor na aplicação da pena (SAPORI, 2007). Em outra corrente estão as concepções preventivas, constituídas de ações de inclusão social e humanitária, voltadas à diminuição da desigualdade social e do desemprego, ao incremento da participação comunitária, valorização da educação e ênfase na ressocialização (SAPORI, 2007).

Ainda, outros pesquisadores que se posicionam favoráveis a uma aproximação entre essas duas perspectivas, entre os quais estão Saporì (2007) e Adorno (2008), que considera ser

este o grande desafio dos governos democráticos. A proposta de Tavares-dos-Santos (2015) orienta para a prevenção da violência e criminalidade realizada por meio do diálogo transcultural⁴ e da associação de políticas de segurança pública com políticas sociais.

Em linhas gerais, observa-se que o enfrentamento à violência e ao crime, especialmente em espaços urbanos, tem requerido, de um lado, políticas voltadas à eliminação ou mitigação de fatores de vulnerabilidade social (ADORNO, 2002; ABRAMOVAY; PINHEIRO, 2003). De outro lado, verifica-se o recrudescimento das políticas voltadas à atuação das agências de controle criminal e dos seus meios de vigilância distribuídos no território (IGLESIAS, 2012; BEATO FILHO, 2012).

Algumas análises das políticas e programas de prevenção e controle da violência e da criminalidade, implantados no país, no fim do Século XX, evidenciaram a busca da eficiência institucional por meio do incremento das agências oficiais de controle criminal com uma maior alocação de recursos nessa área: criação do Sistema de Segurança Pública do Pará, do Conselho Estadual de Segurança e a política de integração das polícias Civil e Militar (SAPORI, 2007). No Ceará, a partir de 1997, as mudanças estruturais na segurança pública e a implantação do distrito modelo (BARREIRA, 2004).

Tavares-dos-Santos (2015) observa que desde o plano nacional há a repetição de propostas nos desenhos das políticas recentes, baseadas na reorganização institucional e no território, citando como exemplos o documento denominado “arquitetura do SUSP”, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), as Unidades de Polícia Pacificadora (segurança) e Unidades de Polícia Pacificadora (social).

Nas Unidades da Federação, pode-se mencionar a experiência de Minas Gerais, a partir de 2003, com o planejamento e a Gestão Estratégica de Recursos e Ações, a fusão das Secretarias de Justiça e Direitos Humanos com a Secretaria da Segurança Pública, e a adoção de posturas diferenciadas com ênfase na análise criminal (SAPORI, 2007). Em 2007, no Ceará, o programa Ronda no Quarteirão (BARREIRA; RUSSO, 2012). No Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora, a partir de 2008 (BURGOS *et al*, 2011; CARVALHO, 2013). Em Pernambuco, o Plano Estadual de Segurança Pública, lançado em 2007 com a denominação de Pacto pela Vida (RATTON *et al*, 2014).

⁴ Segundo Tavares-Dos-Santos (2007, p. 95), “o desenvolvimento da noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção de um controle social, formal e informal, não – violento e transcultural, preocupado com as práticas de si, emancipatórias, dos grupos e conjuntos dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas” (grifei).

Passados vários anos de implantação de políticas de segurança pública no Brasil, a criminalidade tem aumentado vertiginosamente, persistindo os dilemas conjugados a essas políticas de segurança para reduzir a criminalidade e melhorar a ordem pública (CARNEIRO, 2012), motivo de significativa preocupação de governos e da sociedade em geral. Ressalvam-se algumas experiências, tais as ocorridas nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, nos quais Lima e Paula (2013) observaram o decréscimo da criminalidade letal, ao lado de melhoria da gestão pública e proximidade policial.

Acompanhando esse movimento nacional, o Amazonas criou o Programa Ronda no Bairro, com contornos de uma política pública de segurança, envolvendo um conjunto de ações e projetos, implantado na Capital ao longo de 2012. Essas ações implantadas e operacionalizadas seguiram as linhas gerais das medidas que se propagaram no país no início do Século XXI, caracterizadas pelo fortalecimento do aparelho policial, implicando no reforço a repressão da criminalidade.

Em 2013, observou-se um decréscimo de 39,2% da taxa de homicídios em Manaus, em relação ao ano de 2012. Em contrapartida, o resultado observado foi o incremento do encarceramento em Manaus, a população carcerária saltou de 3.977 presos, em 2011, para 5.806 presos, em 2013. Conseqüentemente, por certo, isto elevou o esforço do Governo do Amazonas na ampliação das despesas orçamentárias.

3.1.3 Homicídios no Brasil: resultados preliminares

A violência contemporânea e suas novas práticas, ameaças, percepções e formas de intervenção (CHESNAIS, 1981; WIEVIORKA, 1997; 2007) tem no homicídio a forma mais perversa, ao provocar danos sociais irreparáveis, traduzindo-se em grave violação aos Direitos Humanos. No Brasil, entre a multiplicidade de tipos de violência, a “delinquência”, que tem sua expressão final mais preocupante nas estatísticas de homicídios (MINAYO, 2005, p. 59).

Na América Latina e no Brasil, o número de homicídios reflete a prevalência da violência interpessoal em relação às demais (BUVINIC, 2008). Segundo o “Global Study Homicide” (UNODC, 2014), em 2012 foram registrados no mundo, aproximadamente 437.000 homicídios. Os países do Continente Americano foram responsáveis por 36% dessas mortes em 2012, correspondendo a uma taxa de 16,3 homicídios/100.000 habitantes, a maior taxa entre os continentes. Mas, a distribuição dessas mortes não ocorre de forma homogênea. Entre os países sul-americanos, em 2012, os maiores níveis de mortalidade por homicídios

foram observados no Brasil, Colômbia e Venezuela, com respectivas taxas de 25,2, 30,8 e 53,7 óbitos por 100.000 habitantes (UNODC, 2014).

Conforme observam Buvinic e Morrison (2000), o recente incremento das taxas de violência, tal como a sua redução, tem se relacionado com fatores de nível macro, como desigualdade econômica, crescimento do mercado de armas e drogas, além dos reflexos dos conflitos civis dos anos oitenta. Soma-se a isso, a inércia pela qual a violência gera mais violência, conforme observado por Fajnzylber (1977).

No entanto, Buvinic (2008) alerta para o desafio de se constituir, ainda, os fatores de risco e de proteção, os quais se encontrariam nos planos individual, cultural, comunitário e institucional, associados às elevadas taxas de violência na América Latina. Cabe destacar neste último plano, institucional, a debilidade institucional das agências de segurança e de justiça, bem como a corrupção policial (BUVINIC, 2008; ARAVENA, 2008).

No Brasil, em 2013, foram observadas 53.646 mortes por Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – que incluem óbitos por homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Os homicídios responderam por 95% desses óbitos, com 50.806 casos (FBSP, 2014). Esse fenômeno não está restrito a uma região ou Unidade da Federação. Ele impacta a sociedade brasileira de modo geral, causando perdas de vidas, ameaças e medo. Considerando que se trata de perdas de vidas evitáveis, há a necessidade de identificar os fatores de determinação, por meio de estudos detalhados que possam subsidiar a formulação de estratégias para a redução de sua incidência (NASCIMENTO, 2013).

Esse quadro também tem requerido do Estado medidas de impacto para a redução das mortes por causas violentas, identificadas como principal problema de políticas públicas de segurança como prioridade na concepção e formulação das políticas e programas de controle desse fenômeno. Entretanto, Buvinic (2008) assinala que a complexidade das causas da violência tem exigido a ampliação das investigações empíricas dessas causas para assegurar o desenho adequado das ações para o seu enfrentamento.

3.2 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS DA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL

O campo institucional recebe nesta seção, por um recorte político-administrativo, o enfoque sobre a atuação do Estado e sobre as suas despesas orçamentárias realizadas tanto na prevenção (Educação, Assistência Social e Saúde) como no controle criminal (Segurança

Pública, Justiça, inclusive “Essenciais à Justiça”, e Direitos da Cidadania – encarceramento), com maior ênfase nesta última. Problematiza-se esse enfoque, enquanto principal viés de construção das políticas e programas de prevenção e controle da violência e criminalidade, requerendo maior alocação de recursos para essas agências.

3.2.1 Perspectiva político-administrativa da prevenção e controle da violência e criminalidade

Das teorias da administração pública, ao longo de seu surgimento e desenvolvimento, obtém-se os elementos analíticos para compreender como esses campos: macronível e estrutura institucional do Estado, estão intimamente ligados. Segundo Denhardt (2012), a administração pública surgiu com o propósito, em sentido amplo, de expandir ou estender a democracia. Nesse início, a administração pública estava relacionada com a teoria política, estabelecendo-se o campo da “teoria política democrática”, assim descrita:

Preocupa-se com a forma como as instituições públicas promovem os valores societários que foram definidos e aplicados com elevado grau de envolvimento dos cidadãos e com elevado nível de responsividade aos interesses e necessidades da cidadania (DENHARDT, 2012, p. 22).

Nessa análise duas grandes contribuições teóricas são assinaladas. Uma se refere à relação entre os campos da política e da administração que, segundo o analisa Denhardt (2012), refere-se ao deslocamento da análise dos problemas e questões sociais para o campo mais geral da política, por meio do processo político (*policy process*). Esse caminho envolve transformações no campo da administração pública, sendo uma delas que a administração pública seja abarcada ou substituída pela política pública. Mas, essa relação envolve, também, a perspectiva de separação, em que se ressalta a dicotomia entre esses campos. Cabe salientar que por esse viés tem sido desenvolvida uma importante orientação para a política pública.

A outra contribuição que se quer assinalar aqui decorre da primeira e diz respeito ao papel do Estado no processo de formulação das políticas públicas. Trata-se do desenvolvimento e ênfase dada a política pública frente às críticas da dicotomia entre a política e administração. Os principais expoentes dessas críticas são Appleby (1949) e Long (1962). Em ambos, a orientação para a política pública decorre de teorizações acerca da associação entre as atividades burocráticas do Estado e os interesses societários, de modo que as organizações públicas fossem consideradas essenciais para o processo de formação e implementação das políticas públicas. Porém, no pensamento de Denhardt (2012) isso reclama um enfoque axiologicamente crítico das organizações públicas.

Frederickson (1999) analisa que a administração pública enquanto campo da Ciência Política ofereceu respostas diante dos novos desafios decorrentes da fragmentação e desarticulação do Estado. Estudos evidenciaram essa necessidade como resposta à reforma do Estado (RABELL, 2000) e à redefinição do conceito de *público*, que passou a incluir além do governo, organizações não governamentais e privadas, exigindo a ampliação do campo de domínio da administração pública (FREDERICKSON, 1999). Farah (2013) avalia que no Brasil o nascimento do campo da administração pública moderna tem suas raízes nos anos 1930, com os objetivos de novas práticas de um novo Estado, voltado para a eficiência, e de treinamento de servidores para esse novo Estado.

Retomando-se o viés dicotômico entre os campos político e administrativo, Denhardt (2012) analisa que a evolução dos estudos da política pública assinalou para a necessidade de interação entre os campos da política e da administração pública, ressaltando-se a sua interdependência e complementariedade. Nesse sentido, algumas teorizações sugerem que as decisões devem ser tomadas de forma democrática, assumidas como vontade do Estado, ao passo que a implementação dessas decisões deve ocorrer por meio de técnicas provenientes da iniciativa privada, como meio para a execução da vontade do Estado.

Assinala-se nessa perspectiva, a importância dada por Appleby (1949) e ressaltada por Farah (2013) à relação entre a ação administrativa e a governança democrática, embora essa operação não seja objeto do presente estudo. Concomitantemente, a utilidade desse viés dicotômico para, por exemplo, empreendermos na compreensão de aspectos relacionados à qualidade da gestão pública, tais como os conceitos de eficiência e eficácia. Esses conceitos têm sido utilizados como referenciais das medidas de avaliação das políticas públicas. Na administração, a “eficiência” se preocupa com os métodos, procedimentos e meios para o alcance dos objetivos, ao passo de que a “eficácia” se volta para o alcance dos objetivos com os meios disponibilizados (CHIAVENATO, 1998, p. 47).

Na dicotomia observada entre os campos da política e da administração, a eficiência representa um dos principais aspectos necessários e desejados na gestão pública, do ponto de vista social e econômico. Para White (1948, p. 2) “o objetivo da administração pública é a utilização com máxima eficiência dos recursos colocados à disposição dos dirigentes e funcionários”. Denhardt (2012, pp. 86-87) assinala que a eficiência é a “medida-chave para o sucesso das organizações públicas” e os seus óbices se referem, historicamente, a “sua vinculação com a visão popular da tecnologia mecanizada [...] sua nítida associação com os valores do negócio na sociedade capitalista” (p. 87).

Ao se voltarem para as questões da eficiência na gestão de negócios, alguns estudiosos da administração pública se ocuparam com a estrutura organizacional (DENHARDT, 2012). Estes mesmos pesquisadores exerceram forte influência sobre os primórdios da administração pública, em que se destaca o trabalho de White (1948), com ênfase nos aspectos da centralização e integração, como forma de preservação da responsabilidade democrática.

Em contraposição, Willoughby (1927) dá ênfase à questão da eficiência na administração pública regida por princípios científicos, essencialmente organizacionais privados. Outro contraponto está nas observações de Gulick (1937) acerca da eficiência na perspectiva da divisão do trabalho governamental e sua coordenação. Conforme observa Denhardt (2012), destaca-se na posição deste último autor a eficiência tomada como um valor que deve receber a precedência em relação aos demais.

No Brasil, o princípio da eficiência foi introduzido no artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, posicionando-se ao lado dos demais princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade). Consiste em elemento normativo de observância obrigatória por toda a estrutura administrativa brasileira, abrangendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que impõe ao agente público uma utilização mais racional dos recursos disponíveis, precedida de planejamento e organização, objetivando o alcance de melhores resultados institucionais, sem se desviar da finalidade essencial da Administração Pública, que é o atendimento ao interesse público (MEIRELLES, 1997).

Essa evolução é proveniente do advento da administração pública gerencial, surgida na Europa na metade do século XX e introduzida no setor público brasileiro a partir de 1995, durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Denominada por Reforma Gerencial, as inovações no serviço público brasileiro foram conduzidas por Bresser-Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), e tinha como objetivos: obter maior eficiência das instituições públicas do Estado; garantir a democracia na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Na gestão pública as principais mudanças se voltaram à concessão de autonomia às agências prestadoras de serviço estatal, novas perspectivas de gestão orçamentária, flexibilização da estabilidade de pessoal e o controle de resultados (PEREIRA, 1998). Isto implicou nas inovações organizacionais e operacionais trazidas da iniciativa privada, tais como a adoção do sistema de custos e a difusão de sistemas de informações gerenciais.

A eficácia, que se refere ao grau de atingimento dos resultados, é outro conceito essencial ao serviço público trazido das teorias da administração pública. Conforme analisa Denhardt (2012), a relevância do estudo de Rourke (1969) sobre esse tema envolve tanto o conhecimento acerca da influência dos órgãos públicos nos resultados das políticas, como observações de natureza ética e política dessa influência. Dessa discussão importa situar a eficácia ao lado da responsividade, que se refere a correspondência entre as decisões da estrutura burocrática e as prioridades estabelecidas pela comunidade, e enfatizar a importância de ambas “no âmago de toda teoria de organizações públicas”(DENHARDT, 2012, p. 168).

Outras teorias têm buscado explicar a relação entre os campos da macroestrutura, ocupando-se com as causas do crescimento do setor público, ou seja, o aumento das despesas públicas e, conseqüentemente, da participação do Estado no campo econômico. Sobre isso, mencionam-se as interpretações neoclássicas e keynesianas, originadas na “Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais”, formulada pelo economista alemão Adolf Wagner nos anos 1880. Também, as interpretações neoinstitucionalistas em que se observa o recrudescimento da importância da burocracia estatal (GIACOMONI, 2010).

Algumas repercussões dessas abordagens são observadas nas despesas do Governo, por meio do planejamento e gestão orçamentária. Uma possibilidade de entendermos isso é, primeiramente, devida a importância do orçamento público de possuir uma diversidade de aspectos que são as áreas de atuação governamental. Depois, tomando-se como referência a evolução conceitual do orçamento público, que tradicionalmente tinha por função principal o controle político, voltado ao inventário e equilíbrio financeiros e ao controle das despesas. Concepção predominante em vários países até o século XIX (GIACOMONI, 2010).

O conceito orçamentário contemporâneo, por seu turno, passou a ser esculpido a partir do início do século XX, assumindo como função principal ser instrumento de administração, voltado para a eficiência. Tratou-se de uma reformulação que se consubstanciou na sua função de “programação de trabalho de governo” e, posteriormente, na adoção do “Orçamento de Desempenho (*performance budget*)”, a partir da Segunda Comissão de Hoover, de 1955 (GIACOMONI, 2010, p. 58).

No Brasil, a padronização orçamentária dos Estados e Municípios ocorreu a partir dos anos 1930, por meio do Decreto-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939 e do Decreto-lei nº. 2.416/1940, com a adoção da classificação por *serviços e subserviços*. Posteriormente, por meio da Lei nº. 4.320/1964, adotou-se a classificação por função, sofrendo algumas alterações no número dessas funções, ao longo da sua vigência até a atualidade.

Atualmente, as despesas públicas dos governos são apresentadas em vinte e oito funções. Têm por objetivo retratar a distribuição setorial das despesas realizadas pelos governos e mensurar o tipo de dispêndio realizado, segundo as áreas de atuação governamental. Possibilita avaliar o volume e a natureza da oferta dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade em cada área. Entre essas funções de governo estão a Segurança Pública, Justiça, Essenciais à Justiça, Direitos da Cidadania, Educação, Assistência Social e Saúde, sobre as quais recai o presente estudo.

Ressalte-se, também, que pela função programática exercida pelo orçamento, as despesas governamentais em cada uma dessas funções devem ter previsão nos orçamentos de cada ente da Federação, no instrumento denominado Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta é elaborada por Programas, cuja técnica é conhecida por Orçamento-Programa, e, de acordo com os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as despesas públicas não adequadas com a LOA do ente público são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivos ao patrimônio público.

O Orçamento-Programa se constitui, portanto, uma ferramenta da ação governamental planejada. Os Programas nele contidos englobam um conjunto de projetos e atividades, conforme as funções governamentais, que concorrem para atingir objetivos específicos. Estes se convertem em benefícios sociais com o fim de proporcionar o bem-estar social. Esses objetivos são quantificados por meio de metas a serem alcançadas, possibilitando mensurar o grau de eficiência das despesas públicas por meio da execução dos orçamentos dos entes da Federação. Essas despesas governamentais são objeto da próxima seção.

3.2.2 Financiamento da prevenção e controle da violência e criminalidade

Com o advento da Constituição Federal de 1988, venceu-se formalmente a ideologia da segurança nacional. Nesta Carta há um capítulo próprio para a segurança pública, estabelecida como “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos [...]”, de acordo com o art. 144 caput, da CF/1988 (BRASIL, 1988).

Por esse dispositivo legal, entende-se que o objeto da segurança pública consiste na “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). E esta é exercida por meio de um conjunto de órgãos elencados no artigo 144, da CF/1988, envolvendo as esferas de Governo Federal, estaduais e municipais. As competências

do Governo Federal, das Unidades da Federação e dos Municípios para as ações de segurança pública são definidas no artigo 144 da CF/1988 (BRASIL, 1988), atribuindo distintas competências a esses entes. Na esfera Federal, existem duas polícias federais: o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Além dessas instituições, outros órgãos do Governo Federal, como o Ministério da Justiça e suas secretarias, a exemplo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos (SEASGE). Outros ministérios possuem ações relacionadas com a temática de segurança pública, a exemplo do Ministério da Integração Nacional nas ações de defesa civil relacionadas com os Corpos de Bombeiros, desenvolvidas por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Ainda, o Ministério da Defesa realiza operações policiais por meio do emprego do Exército.

Nas Unidades da Federação as ações de segurança pública são, geralmente, coordenadas por secretarias de segurança pública ou de defesa social. Porém, as atividades de segurança pública são desempenhadas por polícias civis, corpos de bombeiros militares, polícias militares e, eventualmente, órgãos de perícia independentes. Importante destacar nessa coexistência de vários órgãos estaduais, o modelo dicotômico da Polícia estadual, em que atuam separadamente as polícias Civil e Militar. Acerca dessa dicotomia as análises têm evidenciado um contexto de segurança pública com órgãos policiais se mostrando desarticulados (BEATO FILHO, 2012).

A deficiência na articulação das polícias Civil e Militar e da dinâmica de suas atuações se estende aos demais órgãos do sistema de justiça criminal brasileiro, resultado de problemas tais como conflitos, falta de harmonia e de equilíbrio e conexão precária. A construção desse quadro ocorreu com a formação e consolidação dos órgãos integrantes do sistema de justiça criminal ao longo de três séculos, articulando-se papéis e atividades que, concatenadas, traduziram o papel do Estado na preservação da ordem pública (SAPORI, 2007).

Os Municípios brasileiros são autorizados a criar guardas municipais, de acordo com o que está preconizado no § 8º no artigo 144 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Mais recentemente, em 17 de julho de 2014, foi publicada a Emenda Constitucional nº 82/2014, denominada por algumas pessoas de Emenda dos Agentes de trânsito, ou Emenda da Mobilidade urbana, e incluiu o § 10º no artigo 144 da Constituição Federal, que versa sobre a Segurança pública.

Salienta-se que os Municípios são entes federativos de expressão no campo da Segurança Pública, tanto pelo reconhecimento dado pela literatura especializada acerca do seu

protagonismo nas ações locais das políticas públicas, como pelo engajamento dos diversos Municípios na criação de mecanismos e órgãos de segurança (FBSP, 2012).

Na análise desse panorama pela qualidade das despesas do Governo, constata-se que apesar dos avanços ocorridos na gestão orçamentária (GIACOMONI, 2010) do governo (nas esferas federal, estadual e municipal), na área da Segurança Pública a questão do financiamento se destaca como um dos problemas que, de algum modo, tem gerado a ineficiência da atividade dessa área. Nesse quadro se identificam algumas perspectivas de debate acerca dos desafios para o financiamento dessa área. A primeira concerne ao fato de que a Segurança Pública é a única das três atividades típicas do Estado (as outras são a Educação e a Saúde) que não conta com a vinculação constitucional de recursos para a execução de suas políticas públicas.

Em relação à Educação pública brasileira, esta, por meio da Emenda Constitucional n.º 14/1996, passou a contar com fontes determinadas de financiamento, previstas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: 25%, no mínimo, provenientes das receitas de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. E, nunca menos de 18% das receitas decorrentes de impostos da União.

Além dessa vinculação constitucional, dentre os recursos definidos para a Educação, destaca-se a contribuição social salário-educação, instituída em 1964 para assegurar políticas voltadas especificamente para o ensino fundamental, até 2006, depois ampliada para toda a educação básica, por meio da Emenda Constitucional n.º 53.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) também apresenta as fontes de recursos destinadas à educação, no artigo 68, sendo: receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,; receita de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário-educação e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. A LDB avança, no *caput* do artigo 69, ao definir que os recursos vinculados serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) público, evidenciando que, caso o ente federado queira aplicar recursos públicos em educação privada, mesmo que sem fins lucrativos, deverá destinar percentuais superiores ao constitucionalmente vinculado.

Além do mínimo de 18% das receitas de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a União dispõe de outras fontes de menor monta, como a Contribuição sobre o Lucro Líquido; Contribuição para a Seguridade Social; Receitas Brutas de Prognósticos; Operações de Crédito; Renda Líquida de Loteria Federal; Renda de Órgãos

Autônomos; Aplicação dos Recursos do Salário-Educação; Recursos Diretamente Arrecadados e Recursos Diversos (CASTRO, 2001, p. 12), os quais, em geral, quando direcionadas à Educação básica, são administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O financiamento da Saúde é da corresponsabilidade das três esferas de governo. Essa área está inserida na Seguridade Social, compreendendo Saúde, Previdência e Assistência. Os recursos para essa área são provenientes das contribuições sociais, criadas como sustentáculo da política de proteção social, instituída por meio da CF/1988. Nos termos do art. 198, *caput* e §1º CF/1988, “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único e organizado que será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (BRASIL, 1988).

No que tange à União, a primeira referência do quanto deveria ser empregado para o financiamento do SUS foi feita no art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao prever que, enquanto não aprovada a lei de diretrizes orçamentárias – trinta por cento (30%), no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, sejam destinados à Saúde.

Em relação aos Estados e aos Municípios, somente em 2000, com a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, foram estabelecidas as regras quanto à participação desses entes no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Em 2012, após doze anos da promulgação da EC nº 29/2000, o país passou a contar com a regulamentação da EC da Saúde. A norma manteve, em grande parte, o entendimento constante da Resolução nº 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), e avançou na definição de ações e serviços públicos de saúde. Assim, a Lei Complementar nº 141/2012 reduziu sobremaneira a subjetividade que durante anos permeou tal definição e contribuiu para aproximar as despesas do setor à intenção original do constituinte da EC nº 29/2000.

Cabe mencionar, ainda, que o novo modelo de saúde definido na CF/1988, atribui ao Estado o dever de ampliar o acesso aos serviços de saúde a todos os brasileiros e de garantir a integralidade, inclusive em relação à assistência. Segundo o art. 7º da Lei nº 8.080/90, a assistência é entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

Com essas considerações acerca do financiamento das outras atividades típicas do Estado, ressalta-se a necessidade de problematizar e discutir as estruturas de financiamento da área Segurança Pública em todas as esferas (Federal, estadual e municipal). Por esse viés é importante tanto analisar os efeitos das despesas realizados pelos entes federados na Segurança Pública, na relação entre despesas e mortalidade por causas violentas, bem como comparar as despesas realizadas por esses entes nessa área com aqueles das áreas sociais de Educação, Saúde e Assistência Social.

Entre as outras perspectivas do debate atual acerca do financiamento da Segurança Pública, cabe salientar o fato de que, ao lado da configuração complexa e fracionada (BAPTISTA, 2014), o campo da Segurança Pública se mostra mais crítico na medida em que se verifica, no plano legal e normativo, diversidade conceitual e de interpretações de segurança e ordem públicas, franqueando elevado grau de autonomia e discricionariedade à atuação das instituições indicadas no artigo 144 da CF/1988, fato não necessariamente positivo para elas próprias e para a sociedade (COSTA, 2011).

Essa zona cinzenta conceitual e de atribuições legais das instituições de segurança pública é uma das dificuldades para a coordenação das ações dos diferentes entes da Federação, especialmente estaduais e municipais. E, por esse viés, um relevante problema observado é a dificuldade de dados e formas de controle e prestação de contas de recursos, padronizados, comparáveis e adequados à análise e avaliação entre Municípios, Estados, suas políticas públicas, programas e ações (FBSP, 2012).

Ainda outra perspectiva de debate que está aberta acerca do processo de financiamento da Segurança Pública se volta aos constrangimentos do pacto federativo para a Segurança Pública, os quais tem representado um grande desafio para a formulação, implementação e execução de políticas públicas de segurança e justiça criminal (ADORNO, 1999; 2008). Com isso, a cooperação entre os entes federados tem sido outro óbice ao financiamento federal da Segurança Pública, decorrendo a estadualização de praticamente todas as despesas com a Segurança Pública, com o Sistema Prisional e com a Justiça criminal.

Desse modo, a situação desse complexo sistema de órgãos e competências fica a mercê de um quadro, também complexo, de coexistência de tendências de relações federativas, simultâneas e contraditórias de centralização e descentralização, sem a devida definição de competências que viabilize o federalismo cooperativo, preconizado pela Constituição Federal (ARRETICHE, 2002; 2004; ALMEIDA, 2005).

Como alternativa de superação ao quadro de complexidades, indefinições, limitações e constrangimentos observados na Segurança Pública, elaborou-se no Congresso Nacional três Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que tratam do financiamento da Segurança Pública no Brasil. Trata-se das PECs 60/2005, 26/2012 e 24/2012. Em Geral, essas PECs tem como proposta a transferência de recursos aos governos subnacionais (Estados e Municípios), bem como atribuir-lhes responsabilidades pela implementação e gestão de políticas de segurança pública.

A PEC 60/2005 tem como principais pontos de distinção a definição de percentuais mínimos a serem aplicados pelos entes federativos na Segurança Pública e a vedação à desvinculação de receitas da Segurança Pública. A PEC 26/2012, em boa parte semelhante à PEC 60/2005, tem como principal diferença ter a lei como referência, em vez da Constituição, para a definição dos percentuais mínimos de aplicação das receitas em despesas de Segurança Pública. A PEC 24/2012 apresenta como principal item a criação do fundo para o desenvolvimento da Segurança Pública, embora já exista o Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei 10.201/2001).

No entanto, Costa (2015) analisa que embora estas propostas concedam maior autonomia decisória aos entes subnacionais no que diz respeito às despesas em Segurança Pública, elas significariam limitação da autonomia dos governos estaduais, considerando-se a atuação estatal de forma ampla, em outras funções governamentais tais como Saúde e Educação. Também, as PECs reduzem a autonomia dos Estados, ao estabelecerem que determinado percentual das receitas seja necessariamente aplicado em políticas públicas de segurança pública. Outra desvantagem dessas PECs, conforme analisado por Costa (2015) se refere ao enrijecimento do processo orçamentário, em razão da diminuição dos espaços para atuação discricionária, flexível e adaptável do gestor público.

Se essas propostas têm encontrado empecilhos, tem-se verificado que, embora os Estados sejam responsáveis por boa parte do financiamento em Segurança Pública, alguns avanços são observados no campo dos convênios entre o Governo Federal e os entes federados. Nas últimas décadas o Governo Federal tem atuado em uma posição estratégica para induzir uma política alocativa na Segurança Pública, por meio dos recursos da União. Tem implementado diversas ações programáticas, com repasses de recursos em volume expressivo para Estados e Municípios (PERES *et al*, 2014).

Por meio dessa estratégia o Governo Federal vem, desde 2001, repassando recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), amparado pela Lei n.º 10.201, de 14 de

fevereiro de 2001, aos entes, questão extremamente relevante, pois o recurso tem atendido a diversos convênios municipais e estaduais.

Outro meio de financiamento foi o surgimento em 2007 do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), amparado pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, com várias ações para o desenvolvimento e fortalecimento de políticas setoriais dos entes federados. Além disso, a União se envolveu com o financiamento da Segurança Pública para a realização de grandes eventos, tais como os Jogos Pan Americanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

3.2.3 Estimativas de despesas na prevenção e controle da criminalidade

Com a mudança do perfil da violência brasileira, a partir dos anos 2000, observou-se a adoção de novas políticas de segurança e maior aporte de recursos. Os dados confirmam esses investimentos expressivos com a prevenção e controle da violência e criminalidade nos últimos anos, de modo que em 2012, os dispêndios em segurança alcançaram cerca de R\$ 61,1 bilhões, representando o aumento de 16% em relação a 2011 (IAQUINTO, 2014).

Nessa perspectiva, uma das abordagens do estudo dos efeitos da violência e criminalidade se refere aos seus impactos sobre o desenvolvimento nos planos microeconômico e macroeconômico. No primeiro plano, os resultados negativos têm sido compreendidos como a incidência dos efeitos da violência e criminalidade sobre o desenvolvimento, entre os quais a formação de capital humano, a exemplo do baixo rendimento escolar, da substituição de práticas educativas pela carreira criminal e da mudança de hábitos por medo da violência (BUVINIC, 2008).

Também, a perda ou falta de rendimentos ou ganhos por medo da violência (KAHN, 1999). As despesas hospitalares com internações decorrentes da violência também são considerados perdas financeiras significativas (IUNES, 1997). No plano macroeconômico, a violência acarreta a redução de “investimento estrangeiro e nacional; também pode reduzir a poupança nacional” (BUVINIC, 2008, p. 41).

Em outro enfoque, os custos econômicos da violência e criminalidade se referem aos dispêndios econômicos realizados com um amplo espectro de demandas. Esses dispêndios, público e privado, se referem aos recursos destinados as ações de prevenção e controle da violência e criminalidade (KAHN, 1999; RODRIGUES *et al*, 2007; CERQUEIRA *et al*, 2007; BUVINIC, 2008; CERQUEIRA 2014). Isso tem gerado o recente interesse pela

mensuração dos custos da violência para os setores público e privado, de modo que a literatura nacional e estrangeira tem se voltado a investigação dos componentes desses dispêndios por vários recortes.

Para medir o custo econômico do controle da violência no Rio de Janeiro, o ISER (1998) utilizou as seguintes categorias: os custos com as vidas perdidas, as perdas diretas (furtos e roubos), as despesas com encargos públicos diretos (seguros e equipamentos de segurança) e indiretos (segurança pública). Foram estimados os dispêndios mensuráveis, diretos e indiretos, associados ao impacto da violência e divididos da seguinte forma: custos das perdas materiais decorrentes da violência; custos legais, judiciais e com aparato de segurança; despesas em atendimento médico às vítimas da violência; e perdas de produção associadas ao impacto da violência sobre o mercado de trabalho.

O ISER (1998) obteve que o custo global da violência foi estimado em aproximadamente US\$ 2 bilhões, o que correspondeu a 5% do PIB do Município do Rio de Janeiro em 1995. Do total de custos da violência, 40% são provenientes de atendimentos médicos às vítimas e anos perdidos por incapacidade e morte prematura.

Khan (1999), por sua vez, estimou os *custos da violência* no Estado de São Paulo, dividindo-os em três categorias específicas: a) gastos efetuados pelos cidadãos, através de impostos que são alocados no combate ao crime; b) gastos efetuados por indivíduos ou empresas na compra do bem “segurança” ou perda de patrimônio direta; e c) perdas da sociedade devido ao medo da violência e outros custos intangíveis.

Os custos da criminalidade no Estado de São Paulo somaram R\$ 8,96 bilhões, ou seja, cerca de 3% do PIB estadual (R\$ 292,31 bilhões em valores de 1997). As despesas efetuadas pelo Governo por meio dos impostos dos cidadãos, também denominados indiretos, foram os mais expressivos e perfizeram um total de R\$ 4,200 bilhões. Nesta categoria, o maior dispêndio ficou por conta da Secretaria de Segurança Pública, com 85,4% do total, seguido da Secretaria de Administração Penitenciária, com 11,1% do total (KHAN, 1999).

Rondon e Andrade (2003) utilizaram a metodologia de contagem e dividiram os custos totais do crime em endógenos e exógenos. Os custos endógenos são aqueles resultantes da ação do crime, sendo controlados apenas indiretamente pelos indivíduos e Estado. Estes custos foram subdivididos da seguinte forma: recursos destinados ao atendimento médico das vítimas da violência; montante de bens furtados e roubados; renda que potencialmente seria auferida pelas vítimas fatais do crime; e impacto da violência sobre a expectativa de vida da população. Por sua vez, os custos exógenos são os dispêndios públicos e privados no combate

ao crime e estão subdivididos em três subgrupos de despesas: despesas com segurança pública, dispêndios privados na contratação de mão-de-obra de segurança, e seguros voluntários de veículos.

Em 1999, em Belo Horizonte, os custos exógenos corresponderam a aproximadamente 2,2% do PIB daquela capital. Dentre esses dispêndios, as despesas com segurança pública (37,8% do total) representaram o maior montante. Por sua vez, os custos endógenos representaram aproximadamente 1,86% do PIB da capital mineira. Este percentual deveu-se principalmente a renda potencial das vítimas fatais da violência, responsável por 25,9% do total. O custo total foi de R\$ 883.553.714,00, o que significou que 4,1% do PIB de Belo Horizonte foram gastos com a criminalidade (RONDON; ANDRADE, 2003).

Um importante estudo empreendido por Andrade e Peixoto (2008) utilizou a classificação baseada na alocação de recursos, para a avaliação de nove programas de prevenção e controle do crime desenvolvidos nas cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Na pesquisa, os programas foram classificados em prevenção primária, secundária, terciária e de controle da criminalidade.

A tipologia de prevenção primária contou com o programa Bolsa Família, cuja população beneficiária abrangeu os jovens em geral. Na prevenção secundária foram incluídos os programas voltados a reduzir o envolvimento de jovens vulneráveis com a criminalidade (Uerê, Paz nas Escolas, Programa Fica Vivo, Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – Proerd).

A prevenção terciária, abrangendo o Programa Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac), Programa Central de Penas Alternativas (Ceapa) e Programa Liberdade Assistida (LA), destinou-se a evitar a reiteração criminosa por parte de jovens (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).

E, na tipologia de programa voltado ao controle da criminalidade, foi incluído o Programa Patrulha de Prevenção Ativa (PPA). Cabe esclarecer que esse Programa é de natureza policial, da Polícia Militar de Minas Gerais, caracterizado pelo aparelhamento policial (viaturas, efetivo, armamento e outros artefatos de repressão criminal) para dissuasão do crime, baseando-se na teoria das oportunidades criminais. Os métodos de trabalho envolvem desde o relacionamento comunitário até os procedimentos repressivos (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).

Segundo os achados da pesquisa, na razão custo-efetividade, os programas de prevenção secundária: Fica Vivo (R\$ 645,69), Paz nas Escolas (R\$ 1.174,45) e Proerd (R\$

1.682,33), apresentaram os menores dispêndios por crimes sérios evitados, seguidos do programa PPA (R\$ 6.916,42). O Programa Bolsa-Família, único na categoria de prevenção primária, apresentou dispêndio de R\$ 11.256,15, por crime sério evitado. Atribuiu-se esse valor mais elevado a maior duração do programa e ao alcance do programa à grande parte da população pobre do país (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).

Também, cabe mencionar concernente aos programas de prevenção terciária que o Apac, mesmo apresentando os maiores valores para esse tipo de prevenção (R\$ 21.109,75) por crime prevenido, possui despesa por indivíduo um terço do que se gasta no sistema prisional tradicional (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).

Cerqueira *et al* (2007) estimaram que em 2004 (a preços daquele ano), a despesa com Segurança Pública no Brasil foi de R\$ 28.087.000,00, o que representou 1,45% do PIB e um custo *per capita* de R\$ 154,89. Nesse mesmo ano, a despesa com o Sistema Prisional foi de R\$ 2.814.000,00, representando 0,15% do PIB e R\$ 15,52 *per capita*. Para o Sistema de Saúde, a despesa com a violência naquele ano foi de R\$ 988.000,00.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012), Peres *et al* (2014), Cerqueira (2014) e Galdino *et al*, (2015), também realizaram estudos acerca das despesas do Estado com a violência. Em comum, os achados desses trabalhos reforçaram, entre outros aspectos, a necessidade de ampliação das perspectivas de concepção, planejamento e avaliação das políticas de segurança pública, cujas implicações recaem sobre a qualidade das despesas públicas, sua eficiência e eficácia.

4 MATERIAL E MÉTODOS

Tendo em vista os objetivos propostos, acerca das despesas orçamentárias dos Governos dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, para fazer frente à violência e criminalidade nos anos de 2004 e 2013, realizou-se uma pesquisa *ex-post facto*, descritiva quanto aos seus objetivos, com o emprego de revisão bibliográfica, de pesquisa documental e de técnicas quantitativas.

Procurou-se compreender a gestão governamental a partir de múltiplos olhares disciplinares. Para isso, foram utilizados discursos, embasados pelo arcabouço teórico-metodológico, envolvidos diretamente na sua descrição e análise, provenientes de várias disciplinas e distintas abordagens, tais como a Ciência Política, Administração Pública, Controladoria e Contabilidade pública, Demografia, Sociologia e outras, bem como as suas contribuições para elaboração de modelos e categorias analíticas e possíveis explicações.

A pesquisa documental permitiu levantar dados da mortalidade por causas violentas nos Estados da Amazônia Ocidental do Brasil, das despesas orçamentárias, descrever e analisar o financiamento da Segurança Pública nesses entes e, ainda, analisar comparativamente as despesas orçamentárias realizadas nas funções de controle criminal: Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”) e Direitos da Cidadania (encarceramento), com aquelas realizadas nas funções da Educação, Assistência Social, Saúde e outras funções.

4.1 FONTE DOS DADOS

As fontes dos dados utilizados no estudo são apresentadas nesta seção, bem como a sua organização e método de análise, segundo as categorias empregadas.

4.1.1 Despesas orçamentárias

A primeira categoria de dados utilizados no estudo se constituiu das despesas orçamentárias realizadas, isto é, as despesas públicas diretas realizadas pelos Governos Federal e dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, de acordo com as funções governamentais de controle criminal: Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”) e Direitos da Cidadania (encarceramento), e as funções de Educação, Assistência Social e Saúde, nos mesmos períodos estudados.

A apresentação da despesa por função do Governo é prevista no inciso I do § 1º do art. 2º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa são definidos no Anexo V, de acordo com o § 2º do art. 8º, da mesma Lei. Estes algarismos foram atualizados no Anexo da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), publicada no D.O.U. de 15 de abril de 1999. O art. 1º, §1º, da Portaria nº 42/1999, define “como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”.

As despesas públicas são apresentadas, geralmente, em vinte e oito funções com o objetivo de retratar a distribuição setorial das despesas realizadas pelos governos e mensurar o tipo de dispêndio realizado, segundo as áreas de atuação em estudo, possibilitando, assim, avaliar o volume e a natureza da oferta dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade em cada área estudada. Entretanto, o enfoque desta pesquisa recai sobre as funções da Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”), Direitos da Cidadania (encarceramento), Educação, Assistência Social e Saúde.

Entre as formas de apresentação dos dados das despesas orçamentárias realizadas pelos governos nos balanços e demonstrativos, adotou-se a “Despesa Empenhada”. Importante esclarecer que a despesa possui três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Quadro 1 – Documentos consultados para obtenção de dados da despesa orçamentária realizada

UF	Documento consultado	
Acre	Balanço Financeiro (Anexo 13 - Lei 4.320/64) - 2004, 2005 e 2006.	Demonstrativo consolidado das despesas realizadas por Função, no Balanço Geral do Estado - 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.
Amazonas	Despesa Empenhada por Função (Tabela 21) do Balanço Geral do Estado - 2004 a 2013.	
Rondônia	Demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas (Anexo 08 - Lei 4.320/64), do Balanço Geral do Estado - 2004 a 2013.	
Roraima	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/subfunção, publicado no DOE - 2004 e 2010.	Balanço Financeiro Consolidado (Anexo 13 - Lei 4.320/64), publicado no DOE - 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, adotou-se o primeiro estágio de realização da despesa orçamentária, o empenho, registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem,

obra e amortização da dívida⁵. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, empenho de despesa é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). Consiste, portanto, na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Desse modo, para as despesas orçamentárias realizadas por cada Estado analisado, os dados foram obtidos nos portais de transparência disponibilizados por cada Governo, conforme estabelece a Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência – que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que se refere à transparência da gestão fiscal (Quadro 1). Nestes portais foram consultados os balanços gerais dos Estados.

Excetua-se o Estado de Roraima, pela indisponibilidade de dados no portal, cujos dados foram obtidos por meio de pesquisa documental realizada diretamente no Diário Oficial daquele Estado (DOE), por meio das publicações do “Demonstrativo da despesa por funções/subfunções” e do “Balanço financeiro consolidado”.

4.1.2 Produto Interno Bruto

Outra categoria de análise utilizada foi o Produto Interno Bruto (PIB). Este serviu para dar ênfase ao estudo da evolução dos recursos disponibilizados pelos Governos para cada área analisada, diante da riqueza (PIB) produzida pelo Estado no mesmo período. Essa relação foi analisada no âmbito da própria função orçamentária, decorrente das atribuições econômicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora (GIACOMONI, 2010).

O propósito foi entender a evolução das despesas analisadas em face da atividade econômica do País e dos Estados estudados que se traduz por inúmeras transações realizadas por diversos agentes. É importante mencionar, ainda, que o PIB é o agregado macroeconômico mais conhecido, calculados a partir do Sistema de Contas Nacionais.

Esse indicador consiste no total da renda gerada pela produção em determinado período. Pode ser entendido também como o total de bens e serviços produzidos no país descontado das despesas com os insumos utilizados no processo produtivo, acrescido dos impostos sobre produtos (líquidos de subsídios) (IBGE, 2010a).

⁵ Conforme Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/glossario/>.

Por isso, tomou-se como referência o Sistema de Contas Nacionais e o Sistema de Contas Regionais, cuja tarefa fundamental é compatibilizar esta variedade de agentes, os fluxos econômicos e os estoques de ativos e passivos, integrando-os em um esquema contábil que fornece uma representação completa do funcionamento da economia. Esses Sistemas retratam, portanto, os fenômenos essenciais da vida econômica do país, Estado ou Município: a produção de bens e serviços e a geração, distribuição e uso da renda (IBGE, 2010a).

Os valores do PIB no período de 2004 a 2012 foram obtidos nesses dois sistemas de contas (Nacionais e Regionais). Para o ano de 2013, somente foi obtido o PIB oficial do Amazonas, em razão da indisponibilidade dos demais. Para se constituir o PIB de 2013 para as UF faltantes (AC, RO e RR), foi calculada a variação bienal a partir de 2010, aplicando-se a menor variação ao valor oficial (IBGE) do PIB do ano de 2012.

A partir desses dados, adotou-se como variáveis dessa categoria estudada o PIB anual total e o PIB anual *per capita*. Este foi calculado a partir da divisão do PIB anual total do Brasil ou dos Estados analisados pela população total residente em cada ente estudado. Os dados da população para o cálculo do PIB *per capita* foram provenientes do Portal DATASUS, do Ministério da Saúde (DATASUS/MS).

No portal, procedeu-se o acesso às “Informações de Saúde (TABNET)”, na guia “Demográficas e Socioeconômicas” e “Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e grupos de idade: 2000-2030”. O cálculo dessas projeções populacionais foi efetuado pelo IBGE, com base no método das componentes demográficas e estão disponíveis no sítio eletrônico do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS/MS).

Os dados populacionais desta base são disponibilizados, também, por região, UF, sexo, grupos de idade e residentes. Esses parâmetros foram utilizados e é importante destacar que isto possibilitou a utilização de uma mesma base de dados sobre população para os cálculos de todos os indicadores do presente estudo.

4.1.3 Indicador de mortalidade

A terceira categoria utilizada neste estudo compreendeu o indicador de mortalidade por causas violentas, isto é, os óbitos decorrentes de crimes contra a vida, intencionais causadores de morte. Os dados básicos de mortalidade por causas violentas da população dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, nos períodos de 2004 e 2013, para

discussão deste trabalho, consistiu nas taxas específicas de mortalidade anuais por 100 mil habitantes, por sexo, idade, grupos de causa externa violenta e local de residência.

Cabe esclarecer que, inicialmente, buscou-se obter os dados de mortalidade a partir de dois bancos de dados da Secretaria de Segurança Pública do Amazonas: o primeiro, do Sistema de Informação Policial (Infopol), e o segundo, do Sistema de Informações de Segurança Pública (SISP). O primeiro foi utilizado para o registro de ocorrências até o primeiro semestre de 2011. O segundo, o SISP, foi implantado e utilizado a partir do segundo semestre de 2011 para o registro de ocorrências. Contudo, prevaleceu a necessidade de se obter os dados provenientes do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS/MS), em dois pontos: o primeiro com o propósito de compatibilizar os dados de mortalidade das Unidades da Federação (UF) pesquisadas com os dados das despesas públicas disponíveis de cada Estado.

O segundo ponto se refere a indisponibilidade de dados de mortalidade confiáveis, em anos iniciais da série estudada, nas bases das UF pesquisadas. Por esses aspectos, preferiu-se adotar a base de dados do SIM/DATASUS/MS com a mesma padronização metodológica de coleta para todas as UFs. O SIM/DATASUS/MS, disponibiliza informações codificadas das Declarações de Óbitos (DO) de todos os Estados do país a partir do ano de 1979. Foi utilizada a Classificação Internacional de Doenças (CID-10), adotada a partir de 1996.

4.2 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

4.2.1 Despesas orçamentárias

Para organização dos dados da categoria Despesas orçamentárias, adotou-se como variáveis o agrupamento dos dados das despesas orçamentárias de acordo com a organização das funções definidas no Quadro Metodológico (Quadro 2).

As despesas orçamentárias realizadas em 2004 foram atualizadas para valor correspondente em 2013, utilizando-se o Índice Geral de Preços ao Mercado (IGPM), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Observa-se na literatura a variedade de índices utilizados para deflação dos preços, a exemplo do IGP-DI da FGV utilizado por Cerqueira *et al* (2007) e do IPCA utilizado por Peres *et al* (2014).

Constatou-se, após busca por legislação federal atinente à obrigatoriedade de aplicação de determinados índices de correção monetária em situações específicas, que as normas

federais são omissas e restringem-se ao disposto no Decreto n.º 1.544/95, alterado pelo Decreto n.º 1.943/96, que assim dispõe:

Art. 1º Na hipótese de não existir previsão de índice de preços substituto, e caso não haja acordo entre as partes, a média de índices de preços de abrangência nacional a ser utilizada nas obrigações e contratos anteriormente estipulados com reajustamentos pelo IPC-r, a partir de 1º de julho de 1995, será a média aritmética simples dos seguintes índices:

I - Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

II - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Art. 2º A atualização monetária dos ativos emitidos pelo Tesouro Nacional, no período compreendido entre 1º de julho de 1994 e 1º de julho de 1995, para fins de renegociação de dívidas vencidas e vincendas de responsabilidade da União ou por ela garantidas, e de dívidas assumidas pela União por força de lei, será efetuada, a partir de 1º de julho de 1996, com base na variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Quadro 2 – Organização dos dados de despesas orçamentárias, segundo as funções de Governo

DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÃO			
(Todas as despesas orçamentárias realizadas por função de Governo, constantes do balanço financeiro de cada exercício)			
DESPESA¹	SEGURANÇA- JUSTIÇA- CIDADANIA ²	Segurança pública	<i>Secretaria de Segurança Pública Polícia Militar Polícia Civil Corpo de Bombeiros Militar Departamento Estadual de Trânsito Outros órgãos</i>
		Direitos da cidadania	<i>Secretaria de Justiça e Cidadania Unidades prisionais Outros órgãos</i>
		Judiciária	<i>Órgãos</i>
		Essencial à Justiça	<i>Órgãos</i>
	OUTRAS FUNÇÕES	Educação	<i>Secretaria e órgãos</i>
		Assistência social	<i>Secretaria e órgãos</i>
		Saúde	<i>Secretaria e órgãos</i>
		Demais funções orçamentárias	<i>Legislativa, Cultura, Habitação, Agricultura, Indústria, Comércio E Serviços, Energia, Transporte, Trabalho e outras</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas. 1) Refere-se à categoria de análise “Despesa” orçamentária; 2) Refere-se ao grupo de “controle criminal” que incorporou, para as análises desta pesquisa, as funções governamentais da Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”) e Direitos da Cidadania (encarceramento).

A adoção do IPCA como índice de correção monetária ocorre no Tribunal de Contas da União, decorrente da Decisão 1.122/2000 – Plenário, a qual, em seu item 8.2, determinou à Segecex:

Proceda aos ajustes necessários no demonstrativo de débito adotado por este Tribunal, com vistas a inserir a incidência do IPCA como índice de atualização

monetária dos débitos e multas imputados por este Tribunal, a partir de 27.10.2000, data da extinção da UFIR, (...).

A atual sistemática de atualização monetária e cálculo dos juros de mora incidentes sobre os débitos impostos pelo Tribunal se originou na Portaria TCU n.º 52, de 06/02/2001, a qual se referenciou à citada decisão. Contudo, inexistem, atos normativos daquela Corte direcionados aos entes jurisdicionados com a prescrição de que os débitos identificados devem ser atualizados monetariamente por meio da utilização do IPCA. Inferiu-se, portanto, que a carência de normas atinentes à aplicação de índices de correção monetária faculta ao administrador adotar o índice que considerar mais adequado, motivo pelo qual não deve o mesmo ser compelido a adotar o índice adotado naquela Corte.

4.2.2 Indicador de mortalidade

Para a organização dos dados sobre mortalidade por causas violentas, foram agrupadas na CID-10 as causas externas que atenderam aos critérios de mortalidade violenta (Quadro 2), já empregadas por Aidar (2003) e Nascimento (2013), em seus estudos.

Quadro 3 – Agrupamento das causas externas de mortalidade violenta segundo a classificação na CID-10

Grupo de causas	CID-10
1. Acidentes	W32 a W34
2. Homicídios	X85 a Y09
3. Intenção indeterminada	Y10 a Y34
4. Intervenção legal	Y35 a Y36

Fonte: Classificação Internacional de Doenças, 10ª. Revisão/OMS.

Considerou-se a qualidade das informações da causa básica do óbito, pois, ao se desagregarem as causas externas em subgrupos, observaram-se algumas mortes classificadas como “agressões com intenção ignorada” (AIDAR, 2003; NASCIMENTO, 2013). Por isso, partindo-se do princípio de que qualquer agressão que resulte em morte é o reflexo de comportamentos e vivências violentas, as causas classificadas como “agressões com intenção ignorada”, foram incorporadas às demais causas de mortes violentas.

As taxas anuais de mortalidade (óbitos para cada 100 mil habitantes) por causas violentas foram calculadas dividindo-se o total de óbitos ocorridos entre os residentes no Estado durante o ano pela população residente no Estado no período de referência. Para isso, foram utilizados os grupos populacionais desagregados por sexo e idades em grupos quinquenais, da população dos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, nos

períodos de 2004 e 2013. Os dados populacionais foram obtidos na base de “Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e grupos de idade: 2000-2030”, por meio dos procedimentos já informados na subseção “3.1.2”.

4.3 MÉTODOS

As taxas brutas de mortalidade (TBM) por 100.000 habitantes foram calculadas, utilizando-se a população censitária de 2010 e, para os anos intercensitários, as projeções populacionais calculadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

$$TBM = \frac{O_j^i}{P^i} X 100.000,$$

onde,

TBM, é a Taxa Bruta de Mortalidade;

O, é o número de óbitos da causa j no ano i ;

P, é a população no ano i , considerada.

Para o cálculo da Taxa Específica de Mortalidade (TEM), por sexo e idade, foi utilizada a seguinte notação:

$${}_n TEM_x = \frac{n O_{x, j}}{n P_x} X 100.000,$$

onde,

TEM, é a Taxa Específica de Mortalidade;

O, corresponde ao número de óbitos da causa j , nas idades x a $x+n$;

P, é a população considerada;

x , é a idade exata do intervalo etário, correspondente ao limite inferior do grupo etário;

n , é a amplitude do intervalo etário considerado.

Foi procedida a análise comparativa da relação entre as despesas e a taxa de mortalidade por causas violentas. Para isso, foram plotadas as despesas *per capita* anuais em Segurança Pública no período realizados por cada UF analisada e calculadas as TBM anuais por causas violentas para os quatro Estados. Essa análise recaiu sobre os valores calculados para os anos extremos da série (2004 - 2013) dessas despesas em comparação com as taxas.

Aplicou-se o mesmo método às despesas *per capita* anuais nas funções de controle criminal: Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”) e Direitos da Cidadania (encarceramento). A intenção dessas análises foi discutir a variabilidade temporal e espacial das despesas em relação ao comportamento da taxa de mortes observadas no período.

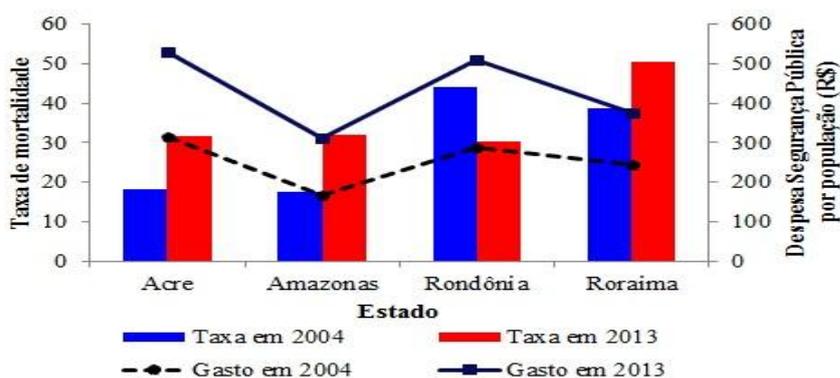
5 DESPESAS DOS ESTADOS DA AMAZÔNIA OCIDENTAL NA PREVENÇÃO E CONTROLE DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

Os resultados da pesquisa apresentados neste capítulo se referem às variações temporal (2004 a 2013) e espacial das taxas de mortalidade violenta e das despesas orçamentárias dos Estados da Amazônia Ocidental, nas funções incorporadas nos grupos de análise “Segurança-Justiça-Cidadania”, Educação, Assistência Social e Saúde. As variações são apresentadas nas perspectivas de despesa bruta, de proporção em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de distribuição do orçamento anual e da despesa *per capita*.

5.1 MORTALIDADE VIOLENTA E DESPESAS NO CONTROLE CRIMINAL

As taxas de mortalidade por causas violentas (por 100 mil habitantes) e as despesas *per capita* (Figura 2) se referem aos extremos dos anos estudados (2004 a 2013) como resultado da evolução desses indicadores. Em 2004, as taxas de mortalidade por causas violentas nos Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, eram de: 18,1 mortes, 17,7 mortes, 44 mortes e 38,8 mortes a cada 100.000 habitantes. Entre 2004 e 2013, essas taxas aumentaram no Acre, Amazonas e Roraima, e reduziram em Rondônia.

Figura 2 - Taxa de mortalidade por causas violentas por 100.000 habitantes e despesa em Segurança Pública *per capita*, Estados da Amazônia Ocidental, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: SIM/DATASUS/MS – Balanços financeiros dos Estados.

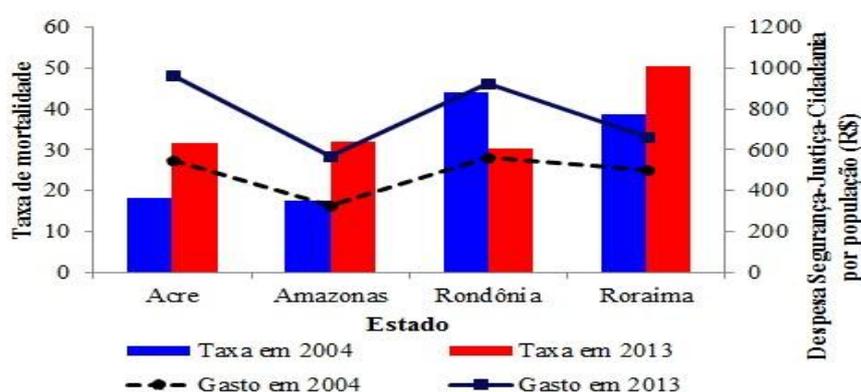
Entre 2004 e 2013, a taxa de mortalidade por causas violentas reduziu no Estado de Rondônia (-31%); enquanto que, nos demais Estados, houve um aumento dessas taxas: Acre (75%), Amazonas (81%), Roraima (31%). Em 2013, as taxas por 100.000 habitantes dos Estados: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima passaram a corresponder a: 31,7 mortes, 32 mortes, 30,2 mortes e 50,6 mortes, respectivamente (Figura 2).

Em 2004, as despesas com Segurança Pública *per capita* de cada Estado foi maior para o Acre e Rondônia. Ao atualizar esses valores para dezembro de 2013, tem-se que essas despesas foram de R\$ 314,57 e R\$ 287,40, respectivamente. No Amazonas e Roraima, essas despesas foram de R\$ 166,43 e R\$ 244,10, respectivamente, ou seja, o Amazonas teve o menor aporte de recursos financeiros. Entre 2004 e 2013, a despesa *per capita* com Segurança Pública aumentou em todos os Estados: Acre (69%), Amazonas (88%), Rondônia (77%) e Roraima (54%), sendo que em 2013, o Amazonas continuou a apresentar a menor despesa por população (R\$ 312,71) e a maior despesa foi observada no Acre (R\$ 530,18) (Figura 2).

Às despesas com a Segurança Pública, foram adicionadas as despesas com as funções Judiciária, Essencial à Justiça e Direitos da Cidadania, constituindo-se o grupo de análise “Segurança-Justiça-Cidadania”, referente às áreas de controle criminal. Entretanto, para o Estado de Rondônia, não há valores específicos referentes às funções “Essenciais a Justiça” em 2004 e “Direitos da Cidadania” em 2004 e 2013. Para Roraima, não há informação de despesas referentes à Direitos da Cidadania, em 2004, e à Justiça, em 2013.

Isto se deve, geralmente, às formas de organização administrativas adotadas pelos Governos, nas quais ocorre a incorporação das despesas de funções por outras, em razão de novos arranjos institucionais, tais como fusão de Secretarias de Estado ou assunção de competências de Secretarias por outras.

Figura 3 - Taxa de mortalidade por causas violentas /100.000 habitantes e despesa com Segurança-Justiça-Cidadania *per capita*, Estados da Amazônia Ocid., 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: SIM/DATASUS/MS – Balanços financeiros dos Estados.

Nota: A despesa de 2004 foi atualizada para valor correspondente em 2013.

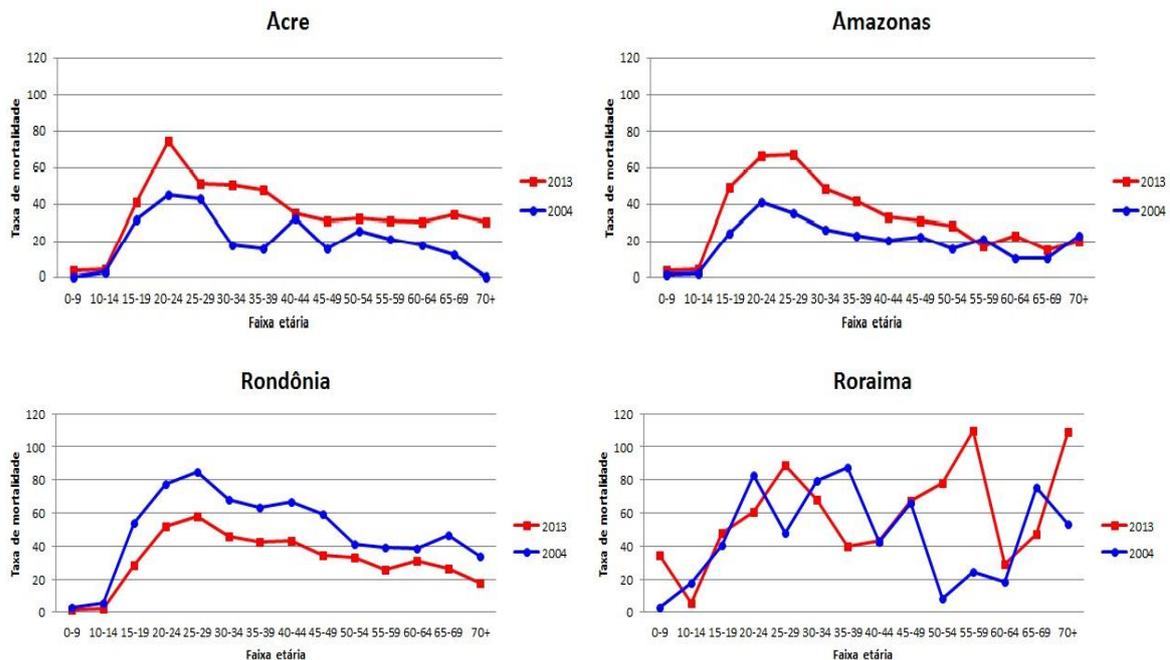
Desse modo, apenas os Estados do Acre e Amazonas apresentaram as despesas específicas para as quatro funções: Segurança Pública, Justiça (inclusive “Essenciais à Justiça”) e Direitos da Cidadania. De qualquer modo, incorporou-se no grupo Segurança-Justiça-Cidadania, para todos os Estados, os valores agregados das funções específicas.

Em 2004, a despesa *per capita* com o controle criminal foi maior nos Estados de Rondônia e Acre (Figura 3). Ao atualizar esses valores para dezembro de 2013, tem-se que essas despesas corresponderam a R\$ 562,79 e R\$ 548,97, respectivamente. No Amazonas e Roraima, a despesa foi de R\$ 330,60 e R\$ 503,31, respectivamente, ou seja, o Amazonas teve o menor aporte de recursos financeiros para as áreas de controle do crime. Entre 2004 e 2013, essa despesa (Figura 3) aumentou em todos os Estados: Acre (76%), Amazonas (73%), Rondônia (64%) e Roraima (31%). Em 2013, o Amazonas continuou a apresentar a menor despesa *per capita* (R\$ 570,86), e a maior despesa ocorreu no Acre (R\$ 967,52).

5.2 PERFIL DE MORTALIDADE POR CAUSAS VIOLENTAS

Na Figura 4 são apresentadas as taxas de mortalidade por causas violentas para os Estados da Amazônia Ocidental (Acre, Amazônia, Rondônia e Roraima).

Figura 4 - Taxas de mortalidade por causas violentas a cada 100.000 habitantes, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: SIM/DATASUS/MS.

Em quase todos os Estados, as taxas de mortalidade por causas violentas (por 100.000 habitantes) são maiores principalmente para as idades de 20 a 29 anos. Excetua-se o Estado de Roraima, em que as maiores taxas de mortalidade ocorreram nas idades de 20 a 24 e 35 a 39, em 2004, e nas idades de 55 a 59 e 70 anos e mais, em 2013. Nos Estados de Roraima e Amazonas foram registradas 27 e 37 mortes de crianças de 0 a 4 anos, respectivamente. Ao

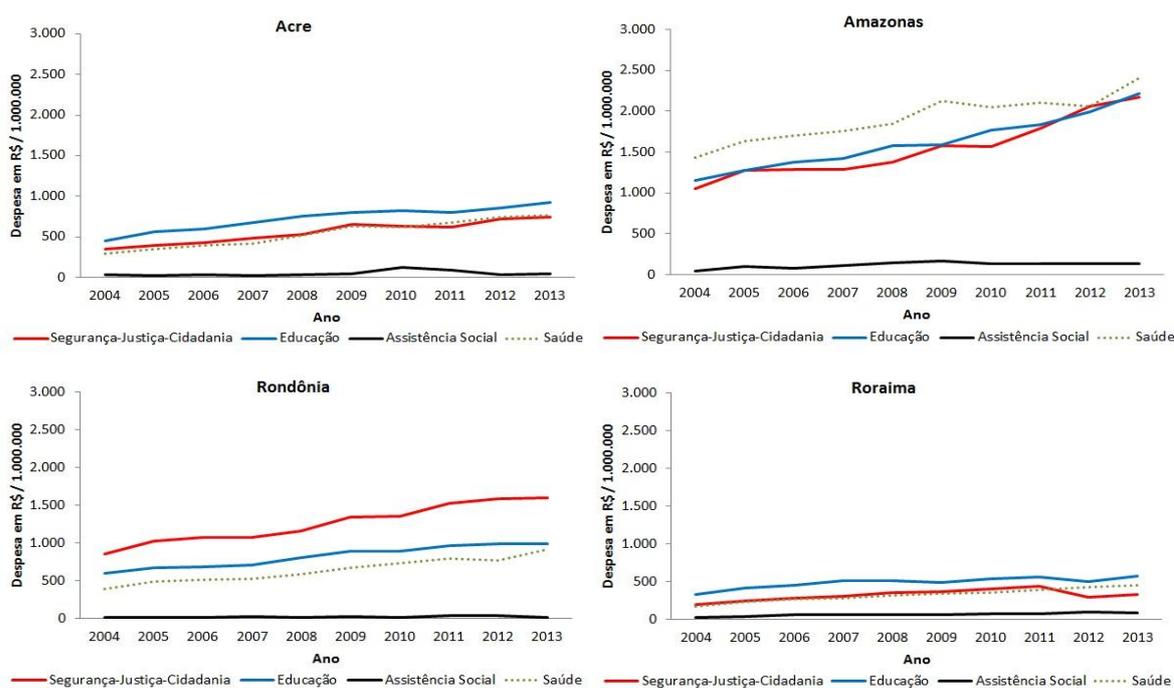
dividir esses números de mortalidade pela população de 0 a 4 anos em cada Estado, foram obtidas as taxas de 6,6 e 71,5 mortes por 100.000 habitantes.

5.3 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS

5.3.1 Evolução das despesas orçamentárias

A evolução das despesas orçamentárias dos Estados da Amazônia Ocidental é apresentada nos gráficos da Figura 5, segundo o grupo de funções Segurança-Justiça-Cidadania e as funções da Educação, Assistência Social e Saúde. Isto possibilitou comparar os padrões e níveis do comportamento da curva de variação dessas despesas.

Figura 5 - Evolução das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 a 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

Nota: Todos os valores estão deflacionados a preços de 2013.

De 2004 para 2013, as despesas orçamentárias dos Estados da Amazônia Ocidental aumentaram 111%, indo de R\$ 16.412.106.067,63, em 2004, para R\$ 34.614.159.543,91, em 2013. No cômputo geral, em 2004 esses Estados gastaram, em preços de 2013, R\$ 2.450.071.585,44 com Segurança-Justiça-Cidadania, R\$ 2.528.745.622,91 com a Educação, R\$ 116.426.230,90 com a Assistência Social, R\$ 2.298.339.539,83 com a Saúde e R\$ 9.018.523.088,56 com outras funções governamentais (Figura 5).

Em 2013, a despesa foi de R\$ 4.843.920.428,35 com Segurança-Justiça-Cidadania, R\$ 4.709.140.620,24 com a Educação, R\$ 270.829.263,58 com a Assistência Social, R\$ 4.537.751.876,51 com a Saúde e R\$ 20.252.517.355,23 com outras funções governamentais. Isto representou o aumento percentual de 98% nas despesas com Segurança-Justiça-Cidadania, 86% com Educação, 133% com Assistência Social, 97% com Saúde e 125% com outras funções governamentais.

Analisando-se os diferentes níveis da curva de evolução das despesas (Figura 5), em valores brutos, nos anos estudados (2004 a 2013), o Amazonas apresentou o maior volume de despesas orçamentárias nas funções estudadas, sendo acompanhado pelo Estado de Rondônia. O Estado de Roraima apresentou o menor volume de despesas, exceto na função Assistência Social, que ocorreu no Estado de Rondônia, com R\$ 10.187.209,33, em 2004, e R\$ 9.175.717,41, em 2013, com algumas variações entre esses anos.

Tabela 1 – Variação (%) do volume das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013

Função	Acre	Amazonas	Rondonia	Roraima
Segurança-Justiça-Cidadania	112	108	87	64
Segurança Pública	103	126	102	91
Educação	103	93	67	75
Assistência Social	35	181	-10	222
Saúde	157	67	134	162
Outras funções	138	110	84	563
Total orçamentário	131	99	86	247

Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

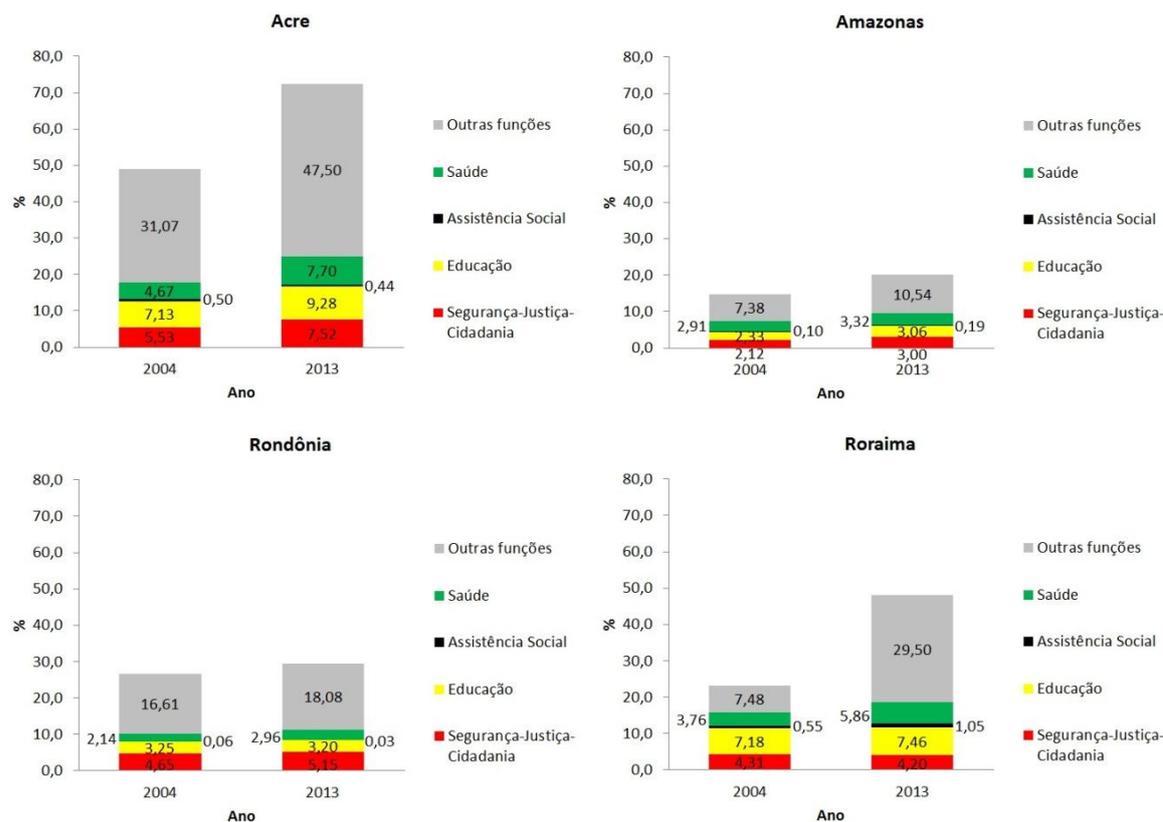
No que se refere ao padrão de evolução das despesas, observou-se o crescimento em quase todas as funções estudadas, excetuando-se a despesa com a função Assistência Social que sofreu redução de 10% no Estado de Rondônia (Tabela 1). No Amazonas, as despesas orçamentárias com essa função partiram de R\$ 48.908.154,95, em 2004, para R\$ 137.588.000,00, em 2013. Em Roraima, as despesas governamentais com Assistência Social partiram de R\$ 25.039.151,48, em 2004, para R\$ 80.529.717,54, em 2013.

5.3.2 Despesas orçamentárias e o Produto Interno Bruto (PIB)

Os gráficos da Figura 6 apresentam a proporção (%) das despesas orçamentárias dos Estados da Amazônia Ocidental em relação ao PIB desses entes federados, no grupo Segurança-Justiça-Cidadania e nas funções da Educação, Assistência Social, Saúde, e, ainda, nas outras funções governamentais não especificadas neste Estudo.

Cabe esclarecer que esses indicadores retratam, em termos de riquezas geradas pelos Estados estudados, as despesas realizadas pelos Governos desses entes, nos extremos dos anos estudados (2004 – 2013). Destaca-se que as funções aqui estudadas dizem respeito àquelas despesas realizadas para o bem-estar da população.

Figura 6 – Proporção (%) das despesas orçamentárias em relação ao PIB, por função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

No cômputo geral, em 2004 os Estados da Amazônia Ocidental gastaram 3,12% do PIB da Região (R\$ 2.450.071.585,44, em preços de 2013) com Segurança-Justiça-Cidadania. Em 2013, essas despesas foram de 4% (R\$ 4.843.920.428,35).

Acerca da relação entre as despesas das demais funções e o PIB, em 2004, os percentuais foram de 3,22% para a Educação, 0,15% para a Assistência Social, 2,92% para a Saúde e 11,47% para outras funções. Em 2013, a relação foi de 3,89% para a Educação, 0,22% para a Assistência Social, 3,75% para a Saúde e 16,72% para as demais funções.

Na comparação entre os Estados da Amazônia Ocidental, acerca dos percentuais das despesas orçamentárias em relação ao PIB (Figura 6), notou-se que o Estado do Acre possui o maior percentual de despesas relativas ao PIB, com 48,90%, em 2004, e 67,80% do PIB, em 2013. O Amazonas possui o menor percentual, com 14,85%, em 2004, e 20,11% do PIB, em

2013. Em todos os Estados estudados houve aumento do percentual de despesas orçamentárias relativos ao PIB, na comparação dos extremos dos anos estudados (2004 e 2013). Os aumentos dessa relação foram de 48,10% no Acre, 35,44% no Amazonas, 10,19% em Rondônia e 106,40% em Roraima.

Na perspectiva de cada função governamental, o Estado do Acre apresenta os maiores percentuais de despesa com Segurança-Justiça-Cidadania em relação ao valor do PIB (5,53%, em 2004, e 7,52%, em 2013), enquanto que os menores são observados no Amazonas (2,12%, em 2004, e 3,00%, em 2013).

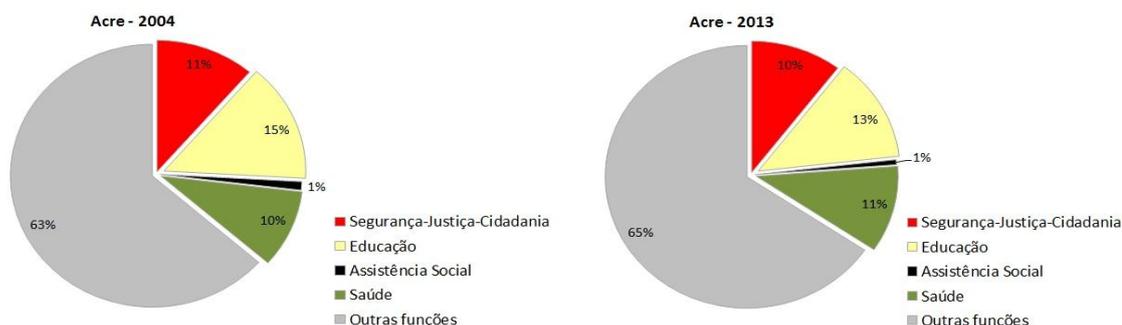
Para a Educação, os maiores percentuais são observados em Roraima, no ano de 2004 (7,18%), e no Acre, em 2013 (9,29%). Para a Assistência Social, os maiores percentuais são observados em Roraima (0,55%, em 2004, e 1,05%, em 2013). Na Saúde, os maiores percentuais ocorreram no Estado do Acre (4,67%, em 2004, e 7,70%, em 2013).

Quando a análise recai sobre a variação da relação de cada função governamental com o valor do PIB, verificou-se que houve diminuição dessa relação no Acre na função de Assistência Social (-13%), em Rondônia nas funções da Educação (-1,49%) e da Assistência Social (-46,72%), e em Roraima nas funções do controle criminal (-2,72%). O maior aumento foi observado em Roraima em “outras funções” (294,09%) e o menor ocorreu também nesse Estado na função Educação (3,88%).

5.3.3 Distribuição das despesas entre as funções governamentais

A distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, nos extremos dos anos estudados (2004 e 2013) mostra o contraste resultante da evolução dessas despesas (Figura 7 a Figura 10). Isto, enquanto resultado da gestão governamental das áreas em um período de dez anos.

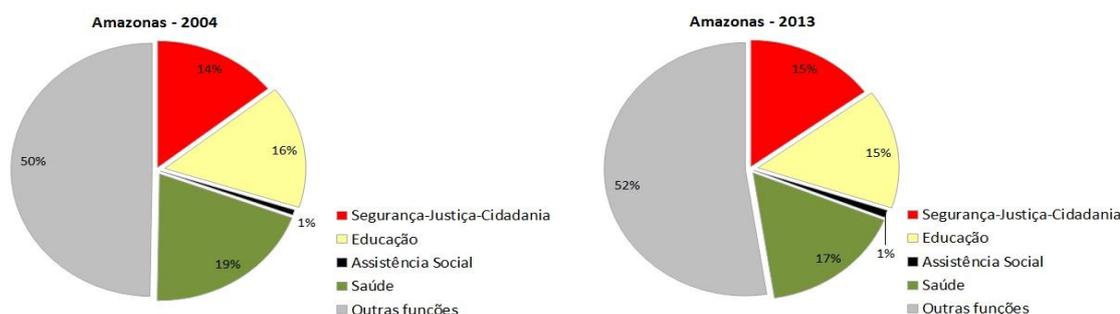
Figura 7 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Acre, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

No Acre, diminuiu a participação das despesas governamentais com Segurança-Justiça-Cidadania (de 11%, em 2004, para 10%, em 2013) e da Educação (de 15%, em 2004, para 13%, em 2013). Houve aumentos na função de Saúde (de 10%, em 2004, para 11%, em 2013) e em outras funções (de 63%, em 2004, para 65%, em 2013) (Figura 7).

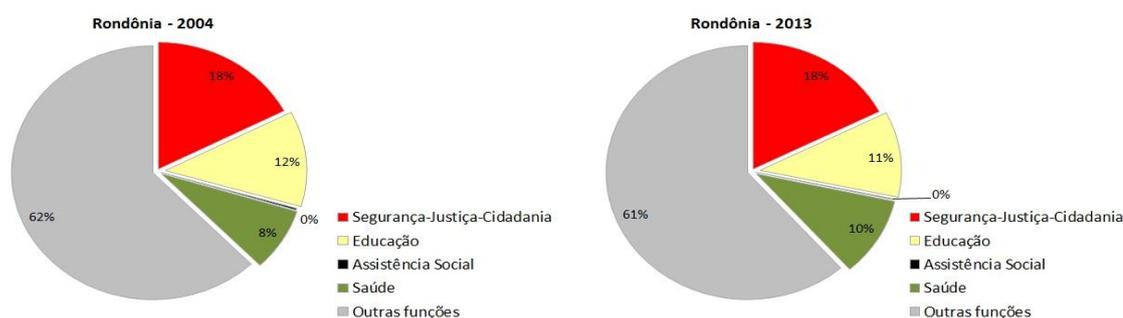
Figura 8 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Amazonas, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

Na evolução das despesas governamentais no Estado do Amazonas (Figura 8), destacou-se o aumento da participação orçamentária com Segurança-Justiça-Cidadania (de 14%, em 2004, para 15%, em 2013) e de outras funções (de 50%, em 2004, para 52%, em 2013). Observou-se redução das funções da Educação (de 16%, em 2004, para 15%, em 2013) e da Saúde (de 19%, em 2004, para 17%, em 2013).

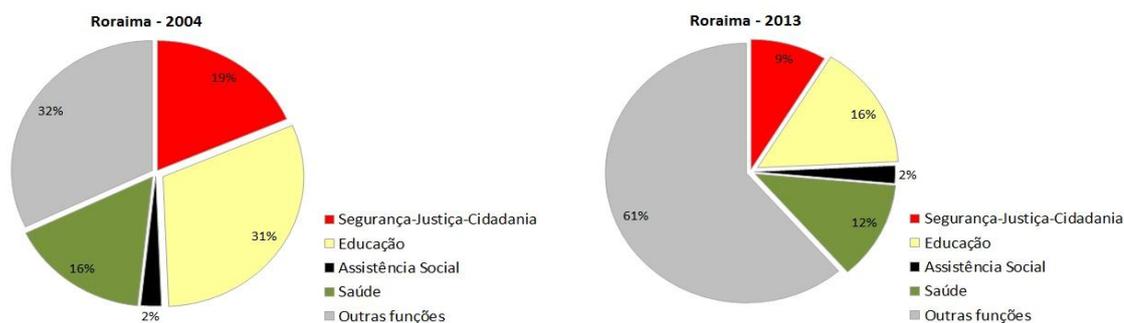
Figura 9 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Rondônia, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

A participação das despesas governamentais no Estado de Rondônia (Figura 9), no período estudado, aumentou somente na função da Saúde (de 8%, em 2004, para 10%, em 2013). As despesas com Segurança-Justiça-Cidadania permaneceram estáveis (de 18%, em 2004 e em 2013). Foi reduzida a participação orçamentária para a Educação (de 12%, em 2004, para 11%, em 2013) e outras funções (de 62%, em 2004, para 61%, em 2013).

Figura 10 – Distribuição percentual das despesas orçamentárias, segundo a função governamental, Roraima, 2004 - 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

Em Roraima (Figura 10), houve significativa redução da participação orçamentária das despesas governamentais com Segurança-Justiça-Cidadania (de 19%, em 2004, para 9%, em 2013), da Educação (de 31%, em 2004, para 16%, em 2013) e da Saúde (de 16%, em 2004, para 12%, em 2013). Houve aumento expressivo em outras funções (de 32%, em 2004, para 61%, em 2013) e as despesas com a Assistência Social permaneceram em 2%.

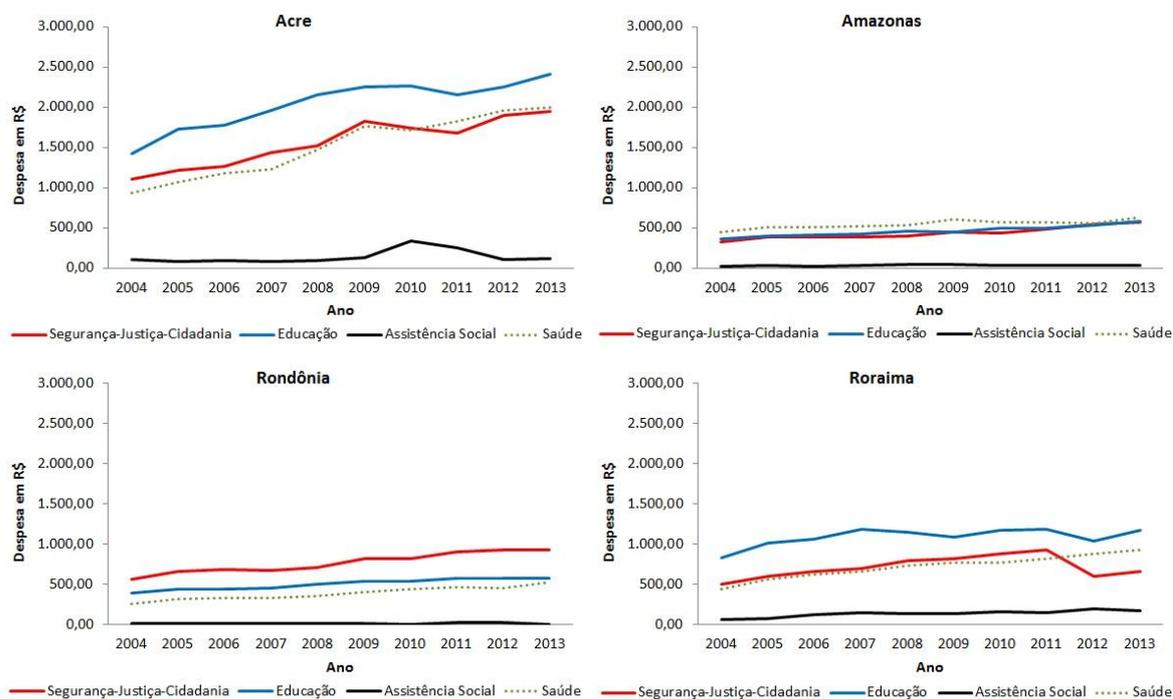
5.3.4 Despesas orçamentárias e população

Ao observar o esforço dispendido pelos Estados da Amazônia Ocidental, no sentido da execução orçamentário-financeira para a prevenção e controle da violência e criminalidade, não se pode ignorar os efeitos demográficos. Nesse sentido, o crescimento populacional, se por um lado proporciona oportunidade de crescimento econômico, por outro lado exige uma maior capacidade de gestão dos recursos disponíveis.

A partir da divisão das despesas orçamentárias realizados em cada função de governo pela população de cada Estado da Amazônia Ocidental, possibilitou captar o efeito das despesas orçamentárias sobre o tamanho da população residente do respectivo Estado. Os valores obtidos dessa operação se referem as despesas *per capita* ao longo de dez anos (2004 a 2013), conforme os dados apresentados nos gráficos da Figura 11.

Destaca-se que, no período estudado (de 2004 a 2013), o Estado do Amazonas possui os maiores valores brutos de despesas orçamentárias em todas as funções estudadas (Figura 5), mas apresenta os menores valores *per capita* em todas essas funções (Figura 11). O mesmo ocorre com o Estado de Rondônia, excetuando-se as despesas com o grupo Segurança-Justiça-Cidadania, que possui nível da curva mais elevado do que os Estados do Amazonas e de Roraima, mas ficou bem abaixo do nível do Acre.

Figura 11 - Evolução das despesas orçamentárias *per capita*, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 a 2013



Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados - IBGE.

Nota: Todos os valores estão deflacionados a preços de 2013.

O padrão de evolução das despesas orçamentárias *per capita* do Acre apresenta a maior variação de crescimento em quase todas as funções estudadas, excetuando-se as despesas com a função de Assistência Social. Os dados da Tabela 2 confirmam essas observações a partir da análise dos extremos do período estudado (2004 e 2013). Verifica-se, também, o único decréscimo das despesas ocorrido com a Assistência Social (-21%) em Rondônia, seguido pelo Estado de Roraima (158,57%).

Tabela 2 – Variação (%) das despesas orçamentárias *per capita*, segundo a função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 - 2013

Função	Acre	Amazonas	Rondônia	Roraima
Segurança-Justiça-Cidadania	76,64	72,91	64,32	31,58
Educação	69,09	60,77	46,00	40,51
Assistência Social	12,37	134,25	-21,03	158,57
Saúde	114,08	39,31	105,23	110,79
Outras funções	98,58	74,67	61,31	433,08

Fonte dos dados básicos: Balanços financeiros dos Estados.

O maior aumento foi observado no grupo “outras funções” (433,08%), no Estado de Roraima, e se refere as demais funções governamentais não especificadas neste estudo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo analisar a variação das despesas orçamentárias realizadas pelos Governos dos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade, entre os anos de 2004 e 2013, em perspectiva de comparação entre as funções da Segurança Pública, Justiça (inclusive Essenciais à Justiça), Direitos da Cidadania (encarceramento), Educação, Assistência Social e Saúde.

Estudar as despesas governamentais com a prevenção e controle da violência e criminalidade no Brasil não é tarefa fácil. Isso se deve, em parte, a multicausalidade e complexidade de fatores do fenômeno da violência contemporânea. Outros aspectos se constituem desafios a esse tipo de estudo, tais como identificar uma possível precedência entre despesa e mortalidade. De igual modo, a questão do conhecimento acerca do valor da vida humana e a possibilidade de se traduzir monetariamente esse valor.

A análise da variação das despesas e da mortalidade por causas violentas nos entes federados estudados, ao longo de dez anos, torna-se mais desafiador em razão do longo período de transformações ocorridas nos contextos social, econômico, político e administrativo de cada Estado. Esta limitação e seus desdobramentos se constituem aspectos importantes para investigação científica por meio de outros estudos.

Nesse mesmo sentido, identificou-se a dificuldade de se obter parâmetros seguros de comparabilidade dos dados e informações dessas categorias de análise. Isto, tanto nas suas perspectivas temporal e espacial, como nas funções governamentais entre si, ao se entender que, juntas, essas funções devem se constituir nos esforços do Estado para a promoção do bem-estar e aumento da qualidade de vida da população.

Então, o primeiro passo foi dado: estudar as variações da mortalidade por causas violentas e das despesas realizadas pelos Estados da Amazônia Ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade. Para melhor compreensão da importância dos danos causados pela violência à sociedade, especialmente o crime, discutiu-se no capítulo 2, numa perspectiva histórica, os fundamentos teóricos da violência e do crime como fenômenos presentes no passado, na modernidade e na contemporaneidade.

Nessa mesma perspectiva, apresentou-se um panorama geral da evolução e recrudescimento do controle do crime no contexto institucional da sociedade e do Estado. E, ainda, foram abordadas as perspectivas institucionais do controle do crime, constituídas para mitigar a sua persistência na sociedade.

Com esse entendimento, apontou-se que os homicídios são tomados como problema prioritário nas políticas públicas de prevenção e controle da violência e criminalidade. Com esse recorte da violência, foram explorados e discutidos no capítulo 3 os principais aspectos relacionados com as despesas realizadas pelos Governos para a operacionalização da prevenção e controle da violência e criminalidade.

Para isso, partiu-se da associação entre o macronível e o nível institucional da estrutura de controle social, no que se refere à gestão administrativa realizada pelo Estado na prevenção da violência e criminalidade. Então, foram abordadas as repercussões sociodemográficas da prevenção e controle da violência e criminalidade que, sob o conceito de Segurança Cidadã, importa na sua ampliação para campos tais como a Educação, Assistência Social e Saúde. E, ainda, as implicações político-administrativas do financiamento dessas funções governamentais estudadas.

Entre os resultados da pesquisa, conforme apresentado no capítulo 5, verificou-se que, de 2004 para 2013, a redução dos indicadores de mortalidade violenta somente se confirmou no Estado de Rondônia (-31%). Nos demais Estados da Amazônia Ocidental: Acre (75%), Amazonas (81%) e Roraima (31%) houve o incremento da mortalidade por causas violentas. No entanto, esse decréscimo das mortes violentas em Rondônia carece de investigação científica que possibilite a identificação e análise dos efeitos de fatores ocorridos naquele Estado no período estudado, a exemplo de eventuais políticas e programas implantados naquele ente federado.

Acerca das taxas de mortalidade por causas violentas (por 100.000 habitantes) nos Estados estudados, em 2013, essas taxas são maiores para as idades de 20 a 29 anos em quase todos Estados, exceto em Roraima onde as maiores taxas de mortalidade ocorreram nas idades de 20 a 24 e de 35 a 39, em 2004, e nas idades de 55 a 59 e de 70 anos e mais.

Os achados da pesquisa possibilitaram comprovar parcialmente a hipótese básica do estudo. Primeiramente, acerca do incremento das despesas governamentais dos Estados estudados com as funções de controle da criminalidade por meio das agências de segurança e justiça, incluindo o encarceramento (“Direitos da Cidadania”), na perspectiva do volume das despesas realizadas nessas funções. Confirmou-se esse aumento em todos os Estados estudados: Acre (112%), Amazonas (108%), Rondônia (87%) e Roraima (64%).

Destaca-se que o Estado do Amazonas apresentou os maiores volumes de despesa: R\$ 1.046.815.690,13, em 2004, e R\$ 2.173.789.000,00, em 2013. Roraima apresentou os

menores volumes de despesa com as funções segurança-justiça-cidadania R\$ 197.230.494,12, em 2004, e R\$ 322.800.458,32, em 2013.

Entre 2004 e 2013, a despesa *per capita* com o grupo Segurança-Justiça-Cidadania também aumentou em todos os Estados: Acre (76%), Amazonas (73%), Rondônia (64%) e Roraima (31%). Assinala-se que o Amazonas apresentou as menores despesas por população, R\$ R\$ 330,60, em 2004, e R\$ 570,86, em 2014. As maiores despesas foram observadas nos Estados de Rondônia (R\$ 562,79) em 2004, e no Acre (R\$ 967,52) em 2013.

Outro aspecto da hipótese básica deste estudo concerne ao incremento das despesas públicas com as funções da Educação, Assistência Social e Saúde. Estas possibilitariam tratar de fatores estruturais da violência. No cômputo geral do volume das despesas dos Estados da Amazônia Ocidental houve o aumento percentual de 86% com Educação, 133% com Assistência Social, 97% com Saúde e 125% com outras funções governamentais.

Na análise individual das despesas orçamentárias de cada Estado, verificou-se que em todos os Estados estudados houve o aumento das despesas com as funções Educação, Assistência Social, Saúde e outras funções, exceto com a função Assistência Social em Rondônia que apresentou redução de 10%. Importante mencionar que neste Estado houve redução da mortalidade violenta (-31%) no período de 2004 a 2013.

Todavia, o incremento nas despesas com Segurança-Justiça-Cidadania, Educação, Assistência Social e Saúde, ocorreu no contexto do aumento da despesa orçamentária total, observado tanto no conjunto dos Estados (111%) como individualmente: 131% no Acre, 99% no Amazonas, 86% em Rondônia e 247% em Roraima. Também houve o aumento em relação ao PIB, em quase todas as funções analisadas em todos os Estados estudados.

Essas observações nos remetem à análise das despesas orçamentárias por outras perspectivas. Em uma destas, é relevante que o volume das despesas não reflete a distribuição *per capita*. Os Estados do Amazonas e Rondônia com as maiores despesas brutas com Segurança-Justiça-Cidadania, Educação, Assistência Social e Saúde, apresentaram as menores despesas *per capita* nessas mesmas funções.

Também, de 2004 para 2013 houve maior crescimento das despesas com Segurança-Justiça-Cidadania, Educação e Saúde do que com a Assistência Social. Desse modo, houve no longo prazo (dez anos) a preterição das despesas com a prevenção por meio das políticas de assistência social. Todavia, houve o incremento das despesas com o controle criminal (Segurança-Justiça-Cidadania), focado na dissuasão do crime.

Essas são algumas informações objetivas da contemporaneidade acerca da mortalidade por causas violentas e das despesas realizadas pelos Governos da Amazônia ocidental na prevenção e controle da violência e criminalidade. Por meio deles, conclui-se que houve nos Estados dessa Região a repetição, no longo prazo, de ciclos de despesas com a violência e criminalidade com ênfase nas áreas de dissuasão do crime: Segurança Pública, Justiça e Direitos da Cidadania (encarceramento), em relação às despesas com políticas sociais nas áreas de Educação e Assistência Social.

Conforme os aspectos teóricos assinalados nas discussões sobre o tema, afirma-se que os Estados da Amazônia Ocidental estão diante de grandes desafios, entre os quais, assinala-se a segurança com cidadania. Nesse sentido, cabe propor aqui maior atenção às políticas sociais de longo prazo, frente às demandas demográficas. É necessário, portanto, repensar o modelo de alocação de recursos com a prevenção da violência e criminalidade.

Ademais, sugere-se a aplicação de estudo semelhante às outras Regiões, Estados e Municípios do país, de modo que possam ser dimensionadas as despesas públicas em cada função governamental e compreender os seus aspectos no âmbito da gestão pública. De igual modo, assinala-se para o desenvolvimento de pesquisas com recortes longitudinais, com o propósito analisar uma função governamental ou problemas específicos, no tempo e no espaço, identificado por meio deste estudo.

Espera-se, portanto, que este estudo contribua para o esclarecimento e a orientação das autoridades gestoras públicas dos Estados estudados, em suas decisões. Que possam, dessa maneira, empreender uma melhor e mais racional gestão dos recursos públicos, de modo a potencializar os serviços públicos oferecidos à população e possibilitar uma melhor atuação das áreas de controle social na prevenção e controle a violência criminal.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; PINHEIRO, Leonardo Castro. Violência e Vulnerabilidade Social. In: FRAERMAN, Alicia (Ed.). **Inclusión Social y Desarrollo: Presente y futuro de La Comunidad IberoAmericana**. Madri: Comunica, 2003.

ACRE. **Portal da transparência do Acre**. Disponível em: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/despesafuncao>. Acesso em 22 set. 2015.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11. N. 2, p. 129-153, outubro, 1999.

_____. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul/dez 2002, p. 84-135.

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de Segurança e Justiça Penal. In: Segurança Pública. **Cadernos Adenauer**, vol. IX, n. 4, pp. 09 - 28, 2008. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9403-1442-5-30.pdf>. Acesso em 09 out. 2015.

AIDAR, T. O impacto das causas violentas no perfil de mortalidade da população residente no Município de Campinas: 1980 a 2000. **R. Bras. Est. Pop.**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 281-302, jul./dez. 2003.

_____; SOARES, M. Desigualdade, vulnerabilidade social e a mortalidade por causas violentas no contexto metropolitano: o caso de Campinas, Brasil. In: CUNHA, J. M. P. (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; 2006, pp. 561-579.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, jun. 2005, p. 29-40. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf. Acesso em 09 out. 2015.

AMAZONAS. Decreto n.º 31.754, de 10 de novembro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para implementação do Programa Ronda no Bairro, envolvendo os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas. Estabelece as áreas de atuação das unidades das Polícias Civil e Militar do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Amazonas**. Manaus, ano 117, n. 32.191, de 10 nov. 2011, Poder Executivo, p. 1-3. Disponível em: www.consultas.prodiam.com.br/appweb/diariooficial/pesquisa. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. Lei n.º 3.719, de 12 de março de 2012. Cria o Sistema Integrado das Ações de Segurança Pública do Programa Ronda no Bairro, estabelecendo normas para a sua

organização e manutenção, CRIA cargos de provimento em comissão na Secretaria de Estado de Segurança Pública, ALTERA a Lei Delegada n.º 79, de 18 de maio de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Amazonas**. Manaus, ano 118, n. 32.267, de 12 mar. 2012, Poder Executivo, p.1-2. Disponível em: <www.consultas.prodam.com.br/appweb/diariooficial/pesquisa> Acesso em. 18 mar. 2012.

_____. **Portal da transparência**. Disponível em: <http://www.transparencia.am.gov.br/transprdr/>. Acesso em 22 set. 2015.

ANDRADE, Mônica Viegas; PEIXOTO, Betânia Totino. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. In: BEATO, Claudio. **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, pp. 63-117. (Segurança & Espaços Urbanos)

APPLEBY, Paul. **Policy and administration**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949.

ARAVENA, Francisco Rojas. Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. In ARAVENA, Francisco Rojas; MESA, Manuela. **(In)seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia**. Pensamiento Iberoamericano, ano: 2008, n. 2. pp. 3 – 36.

ARENDDT, H. O que é autoridade? In: **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002. pp. 127-187.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. Trad. Sérgio Bath. 6ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 09 out. 2015.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, jun. 2004, p.17-26. Disponível em: www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf. Acesso em 09 out. 2015.

BAPTISTA, G. C. **Por uma política pública de redução de homicídios no Brasil**. Revista Políticas Públicas e Gestão Governamental. Especial Eleições. Vol. 13, no. 2, Jul/Dez, 2014: 72.

BARREIRA, Cesar. **Questão de segurança: políticas governamentais e práticas policiais**. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 2004.

_____; RUSSO, Mauricio B. O Ronda do Quarteirão – relatos de uma experiência. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo v. 6, n. 2, 282-297 ago/set 2012.

BEATO FILHO, Claudio C. **Ação e estratégia das organizações policiais**. Departamento de sociologia e antropologia – UFMG. Belo Horizonte: UFMG, 2003. Disponível em: www.crisp.ufmg.br/acaoest.ptf. Acesso em 09 out. 2015.

_____. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2012.

_____. **Anotações de participação na palestra Mapeando Iniciativas de Redução de Homicídios na América Latina**, no 9º. Encontro do FBSP, em 30/07/2015. Rio de Janeiro, 2015.

BLACK, Donald. **The Behavior of Law**. Special edition. Bingley, Bradford-UK: Emerald Group Publishing Ltd, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papiрус, 1996.

_____. **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BECKER, G. **Crime and Punishment**: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, pp. 169-217, 1968.

BRAGA, A. The effects of hot spots policing on crime. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 578, 104 – 25, 2001.

_____. Effects of Hot Spots Policing on Crime. **Campbell systematic review**, april, 2007. Disponível em: <http://www.aic.gov.au/campbellcj/reviews/titles.html>. Acesso em 09 out. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939**. Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Disponível em < www12.senado.gov.br/.../linha.../Decreto-Lei_1804_de_24_de_novemb...>. Acesso em 20 set. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de Julho de 1940**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2416-17-julho-1940-412401-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em 20 set. 2015.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 20 set. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em <www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_144_.shtm>. Acesso em 20 Abr. 2012.

_____. **Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.** Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em 20 set. 2015.

_____. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em 20 set. 2015.

_____. Decreto n. 31.754, de 10 de novembro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para implementação do Programa Ronda no Bairro, envolvendo os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas. Estabelece as áreas de atuação das unidades das Polícias Civil e Militar do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Amazonas.** Manaus, ano 117, n. 32.191, de 10 nov. 2011, Poder Executivo, p. 1-3. Disponível em: <www.consultas.prodiam.com.br/appweb/diariooficial/pesquisa> Acesso em: 23 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, n. 34, v. 4, pp. 55-72, julho 2000.

BURGOS, Marcelo B; *et al.* O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, nº 11, pp. 49-98, ago/dez, 2011.

BUVINIC, Mayra. Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención. In ARAVENA, Francisco Rojas; MESA, Manuela. **(In)seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia.** Pensamiento Iberoamericano, n. 2., pp. 37-54, 2008.

_____; MORRISON, Andrew. Living in a violent world. **Foreign Policy**, n. 118, p. 58-73, 2000.

CARNEIRO, Leandro Piquet. Políticas Locais de Segurança Pública: o Desafio do Controle da Desordem Leandro Piquet Carneiro. **Rede de Economia Aplicada (REAP)**, Working Paper 027, março, 2012.

CARVALHO, Monique B. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **O Social em Questão**, ano XVI, n. 29, pp. 285 – 308, 2013.

CERQUEIRA, Daniel R. C.; LOBÃO, Waldir J. A. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 2, 2004.

_____; CARVALHO, Alexandre X. Y.; LOBÃO, Waldir J. A.; RODRIGUES, Rute I. **Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão 1284)

_____. **Causas e conseqüências do crime no Brasil**. Originalmente apresentado como tese do autor como requisito à obtenção do título de doutor Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em 2010. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Glossário**. Portal da transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=e>. Acesso em 16 de out. de 2015.

CHAUÍ, M. **Introdução à Filosofia**. Porto Alegre: Ed. Bertand Brasil, 1999.

CHESNAIS, Jean Claude. **Histoire de la Violence**. Paris: Éditions Robert Laffont, 1981.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

COSTA, Arthur Trindade M. (Coord.) *et al.* **Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. RELATÓRIO FINAL**. SENASP, Brasília, Julho de 2011.

COSTA, Diogo Antunes de Siqueira. Financiamento da segurança pública no Brasil: as PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012 e o enrijecimento do orçamento público. **Orçamento em discussão**, n. 14. Brasília-DF: Senado, 2015.

CRESSEY, D. P. **Crime: Causes of Crime in International Encyclopedia of the Social Sciences**. The Macmillan Company/The Free Press Ed, 1968.

CUNHA, J. M. P. et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 14., 2004, Caxambu. Anais... Campinas: ABEP, 2004.

_____. Demografia e políticas públicas: uma combinação sugestiva e necessária. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. pp. 201-224.

DAMMERT, Lucia. El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003. In: Dammert, L. (Ed.) **Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos**. Red 14 URB-AL, Valparaíso, Chile, 2003.

DATASUS (Portal da saúde). **Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e grupos de idade: 2000-2030**. Notas Técnicas, 2015. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>. Acesso em: 02 de out. de 2015.

DAVID, Charles Philippe; RIOUX, Jean-François. Le concept de Sécurité Humaine. In: RIOUX, Jean-François (ed.). **La Sécurité Humaine**. Paris: L'Harmattan, 2001.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Trad. técnica e glossário Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W.W. (Eds.) **The New Institutionnalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **As Regras do Método Sociológico**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Ed. Martin Claretto, 2007.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. São Paulo: Moraes, 2003.

ENTORF, H.; SPENGLER, H. **Crime in Europe: Causes and Consequences**. Berlin, Ed. Springer, 2002.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e civilização**. Trad. Ruy Jugmann; revisão e apresentação Renato Janine Ribeiro. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. (Vol. II).

EISNER, M. Long term historical trends in violent crime. In: **Crime and Justice: A Review of Research**, v. 30. Ed. by Michael Tonry. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2003. p. 83-142.

FAJNZYLBBER, Pablo. **What Causes Violence?** Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington D.C., 1977.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. p. 91-126.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. Nota Técnica: São Paulo: FBSP, 2012.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. São Paulo, ano 8, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Pondé Vassalto. Petrópolis: Vozes, 2008.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal**. Parte Geral. ed. rev por Fernando Fragoso – Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FREDERICKSON, H. G. John Gaus Lecture: The repositioning of American Public Administration. **PS: Political Science & Politics**, Washington, pp. 701 – 711, Dec. 1999.

GALDINO, Jonathan A.; GUIMARÃES, Maria da Glória V.; CARMO FILHO, Manoel M. do. Análise do desempenho na gestão das despesas orçamentárias com Segurança Pública no Brasil. **Revista Ambiente Contábil**, Natal. v. 7. n. 1, pp. 70 – 88, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>. Acesso em: 10 set. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª. edição ampliada, revista e atualizada. SÃO PAULO São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. **Sociologia**. Lisboa: Fundação K. Gouvelo, 2004.

GOULD, J.; KOLK, W. L. (Dirs.). **A Dictionary of the Social Sciences**. Nova Iorque: The Free Press of Glencoe, 1964.

GLUECK, B. Concerning Prisoners. **Mental Hygiene**, vol. 2, pp. 85-151, 1918.

GOTTFREDSON, D. C. e HIRSCHI, T. **A General Theory of Crime**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.

GULICK, Luther. Notes on the theory of organization. In: GULICK, Luther; URWICK, L. (orgs.). **Papers on the science of administration**. Nova York: Institute of Public Administration, 1937. p. 1-46.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, pp. 936-957, 1996.

HEALY, W. **The Individual Delinquent: A Text-book of Diagnosis and Prognosis for all Concerned in Understanding Offenders**. Boston, Little Brown, 1915.

HOBBS, T. **Leviatã**. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Clássicos Cambridge de Filosofia Política).

HULSMAN, Louk. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. In: PASSETTI, Edson; SILVA, Roberto B. Dias da. **Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva**. São Paulo: IBCCRIM, 1997.

IAQUINTO, Kalinka. Efeito dominó: os custos da violência. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, pp. 20-27 Jan, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais – Brasil**. Referência 2010 - Nota Metodológica nº 02 Estrutura do Sistema de Contas Nacionais (versão para informação e comentários). IBGE, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 02 de out. de 2015.

_____. **Sistema de Contas Regionais**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm. Acesso em 02 de out. de 2015

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (ISER). **Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro**. CARNEIRO, Leandro Piquet; PHEBO, Luciana (Coords.). Rio de Janeiro: ISER, 1998.

IUNES, R.F. Impacto econômico das causas externas no Brasil: um esforço de mensuração. **Rev. Saúde Pública**, v. 31 (4 Suplemento), pp. 38-46, 1997.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n.75, p.171-189, dec., 2001.

KHAN, T. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 42-48, 1999.

LAFREE, Gary. Social Institutions and the Crime Bust of the 1990s. **J. Crim. L. & Criminology**, v. 88, n. 4, pp. 1325-1368, Summer, 1998.

LEMERT, Edwin M. **Human deviance, social problems, and social control**. Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

LIMA, Renato S. (*et al.*). Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais e mudanças institucionais. In: BASSOBRIO, Carlos (org.). **Para onde vamos: análise de políticas de segurança públicas de segurança cidadã na América Latina**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. [online], pp. 143 – 161, 2013. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//livro_paraaondevamos.pdf. Acesso em 15 fev. 2015.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LOMBROSO, C. **Crime: its Causes and Remedies**. Traduzido para o inglês por H. P. Horton, N. J. Montclair e S. Patterson. (1968) [1911].

MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006. Disponível em: www1.eesc.usp.br/ppgsea/files/v20n01_03.pdf. Acesso em 09 out. 2015.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 22ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MERTON, R. K. Social Structure and Anomie. **American Sociological Review**, vol. 3, pp. 672-682, 1938.

MIETHE, T. D.; STAFFORD, M. C.; LONG, J. S. Social Differentiation in Criminal Victimization: A Test of Routine Activities/Lifestyle Theories. **American Sociological Review**, vol. 52, pp. 184-194, 1987.

MINAYO, M.C.S. Inequality, violence and ecology in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, pp. 241-250, abr.-jun, 1994a.

_____. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde pública**, n. 10, pp. 7-18, suplemento 1, 1994b.

_____. Violência: um velho-novo desafio para a atenção à saúde. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v.29, nº 1, jan./abr. 2005.

MUNIZ, J. O.; PAES-MACHADO, E. Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 437-447, set./dez. 2010.

NASCIMENTO, Antonio Gelson de O. **Vidas perdidas precocemente**: o impacto da violência na expectativa de vida da população manauara. Manaus: UEA Ed., 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945**. Disponível em: <http://gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/didhuniversais/onu-carta.html>. Acesso em 03 nov. 2011.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 03 de novembro de 2011.

OSGOOD, D.W.; WILSON, J. K.; O'MALLEY, P. M.; BACHMAN, J.G.; JOHNSTON, L. D. Routine Activities and Individual Deviant Behavior. **American Sociological Review**, vol. 61, pp. 625-655, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1998.

PERES, Ursula D.; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane K. da Silva; LIMA, Renato S. de. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Rev. bras. segur. Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, 132-153, fev/mar, 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Disponível em: <http://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>. Acesso em: 07 de Nov. 2015.

RABELL, L. S. Tendências curriculares em la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos. **Reforma y Democracia**, n. 17, pp. 235-264, jun. de 2000.

RATTON, J. L.; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. **Tornando as Cidades Brasileiras mais Seguras**: edição especial dos diálogos de segurança cidadã, Instituto Igarapé, artigo estratégico, agosto 2014.

RONCEK, D.W.; MAIER, P. A. Bars, Blocks, and Crime Revisited: Linking the Theory of Routine Activities to the Empiricism of Hot Spots. **Criminology**, vol. 29, pp. 725-753, 1991.

RONDON, V. V; ANDRADE, Mônica Viegas. Custos da criminalidade em Belo Horizonte. **Economia**, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.223-259, jul./dez., 2003.

RONDONIA. **Portal da transparência do Estado de Rondônia**. Disponível em: <http://www.transparencia.ro.gov.br/RelatorioBalancoGeral.aspx>. Acesso em 22 set. 2015.

RORAIMA. **Imprensa Oficial do Estado de Roraima**. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.rr.gov.br/arquivo.php>. Acesso em 22 set. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social**: princípios de direito político. Trad. Antonio P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bertagnoli. 19ª. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999. (Clássicos de bolso).

SAMPSON, R. J. The Community. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (eds.). **Crime**. San Francisco: ICS Press, 1995. pp. 193-216.

_____. Collective Regulation of Adolescent Misbehaviour: Validation Results from Eighty Chicago Neighborhoods. **Journal of Adolescent Research**, vol. 12, pp. 227-244, 1997.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

SERRATO, Héctor Riveros. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina**: marco conceitual da interpretação-ação PNUD. Curso de Convivência e Segurança Cidadã. Textos para Leitura, 2007.

SKOGAN, W. Fear of Crime and Neighborhood Change. In: Reiss Jr., A. J.; Torny, M. (eds.). **Communities and Crime**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1986. pp. 203-229.

_____. **Disorder and Decline**. New York: Free Press, 1991.

SOARES, Marcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua nova**, n. 44, pp. 137- 163, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. av.** [online]. V. 21, n. 61, pp. 77 - 97, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>. Acesso em 07 nov. 2015.

SORJ, Bernardo. **Segurança, segurança humana e América Latina**. Trad. Luciano Vieira Machado (s.d.). Disponível em: http://www.bernardosorj.com/pdf/Seguranca_humana_port.pdf. Acesso em: 10 fev. 2015.

SUTHERLAND, E. H. Development of the Theory. In: SCHUESSLER, K. (ed.). **Edwin Sutherland on Analyzing Crime**. Chicago, IL: Chicago University Press, (1973) [1942]. pp. 30-41.

TAVARES-DOS-SANTOS, José V. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18, nº. 1, pp. 3-12, 2004.

_____. As lutas sociais contra as violências. **Política & Sociedade**, nº 11, Dossiê, pp. 71-100, 2007.

_____. Segurança pública e violência no Brasil. In: Segurança Pública. **Cadernos Adenauer**, vol. IX, n. 04, pp. 83 - 96, 2008. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9409-1442-5-30.pdf>. Acesso em 15 fev. 2015.

_____. **Segurança pública, cidadania e Direitos Humanos no Brasil**. Anotações de palestra realizada em 23/06/2015, no I Ciclo de debates em segurança pública, cidadania e Direitos Humanos, na Escola Superior de Ciências Sociais (ESO/UEA). Manaus, 2015.

THORNBERRY, T. P. Empirical Support for Interactional Theory: A Review of the Literature. In: HAWKINS, J. D. (ed.). **Some Current Theories of Crime and Deviance**. New York: Cambridge University Press, 1996. pp. 198-235.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Addison-Wesley: Reading Mass, 1978.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report 1994**. New York: UNDP, 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf. Acesso em 15 fev. 2015.

UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIMES (UNODC). **2011 Global Study on Homicide: trends / contexts / data**. Vienna: UNODC, 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>. Acesso em 02 set. 2015.

_____. **Global Study on Homicide 2013: trends / contexts / data.** Vienna: UNODC, 2014.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã.** Texto desenvolvido como consultor do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2006.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato.** São Paulo, Rio de Janeiro: DIFEL, 1976.

VIGNOLI, J. R. **Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales.** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población. **Serie población y desarrollo**, Santiago de Chile, septiembre de 2000.

WACQUANT, Loïc. **Punishing the Poor: The New Government of Social Insecurity.** Durham e Londres: Duke University Press, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas.** Tese (doutoramento) apresentada a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

WHITE, Leonard D. **Introduction to the study of public administration.** Nova York: Macmillan, 1948.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, vol. 9 n. 1, pp. 5-41, maio de 1997.

_____. Violência hoje. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 11(Sup.), pp. 1147-1153, 2007.

WILLOUGHBY, W. F. **Principles of public administration.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1927.

APÊNDICES

Apêndice I

Evolução dos gastos orçamentários dos Estados da Amazônia Ocidental, segundo a função governamental, 2004 a 2013

ACRE

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	354.464.633,65	398.725.785,92	425.359.693,99	491.238.621,72	531.273.789,97	653.866.932,73	634.118.668,95	625.341.519,47	718.813.251,46	751.242.226,05
Educação	456.792.855,23	565.783.194,25	594.983.518,54	673.121.757,48	754.933.066,30	804.199.900,75	825.621.239,63	801.295.786,71	853.066.111,16	926.731.542,14
Assistência Social	32.291.715,12	25.880.951,62	32.429.087,00	29.446.245,22	34.584.001,66	45.430.357,64	122.005.145,58	92.034.319,08	39.754.372,83	43.535.828,63
Saúde	299.486.374,14	352.276.006,02	395.506.640,03	422.404.010,53	515.070.369,55	630.353.218,72	625.195.284,30	678.282.329,97	741.489.532,97	769.238.643,33
Outras áreas	1.991.486.230,72	2.461.607.176,85	3.076.295.380,00	2.899.389.824,77	3.287.987.463,39	4.312.393.364,28	4.352.739.632,85	3.968.632.325,72	4.536.602.790,74	4.744.884.897,92
Total	3.134.521.808,87	3.804.273.114,65	4.524.574.319,56	4.515.600.459,72	5.123.848.690,87	6.446.243.774,12	6.559.679.971,30	6.165.586.280,95	6.889.726.059,17	7.235.633.138,07

AMAZONAS

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	1.046.815.690,13	1.271.924.211,52	1.284.998.752,53	1.291.883.905,23	1.374.670.882,38	1.579.339.026,96	1.566.755.626,57	1.785.223.251,23	2.058.087.671,40	2.173.789.000,00
Educação	1.148.217.334,28	1.280.366.380,03	1.378.272.097,44	1.422.815.100,70	1.573.561.438,94	1.584.795.124,77	1.772.970.530,04	1.840.397.657,16	1.987.368.869,42	2.217.016.000,00
Assistência Social	48.908.154,96	99.486.814,47	77.999.834,95	105.901.148,63	141.951.139,05	171.004.153,58	137.377.034,04	128.855.919,12	137.688.179,90	137.588.000,00
Saúde	1.435.884.992,58	1.638.818.681,47	1.699.586.118,36	1.762.377.354,22	1.841.806.370,31	2.122.846.106,55	2.048.407.408,70	2.101.685.572,18	2.063.350.372,70	2.402.368.000,00
Outras áreas	3.641.507.554,84	4.160.001.421,45	4.455.627.458,51	4.477.811.436,30	5.249.278.251,41	6.101.740.591,73	6.133.619.439,49	6.219.710.868,95	6.584.976.381,14	7.638.765.000,00
Total	7.321.333.726,78	8.450.597.508,94	8.896.484.261,79	9.060.788.945,08	10.181.268.082,08	11.559.725.003,59	11.659.130.038,83	12.075.873.268,64	12.831.471.474,56	14.569.526.000,00

RONDONIA

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	851.560.767,53	1.021.817.232,33	1.075.123.679,50	1.074.659.307,39	1.153.165.844,68	1.341.243.282,32	1.355.375.754,03	1.521.180.176,32	1.580.740.604,08	1.596.088.743,98
Educação	595.553.690,80	675.310.357,84	681.522.648,23	711.220.495,94	799.695.933,40	884.457.843,12	884.577.006,35	968.343.494,96	986.440.336,89	991.804.034,08
Assistência Social	10.187.209,33	12.033.199,34	13.509.752,89	19.082.443,68	12.453.062,77	17.779.861,63	8.383.271,35	36.164.767,45	39.567.368,03	9.175.717,41
Saúde	391.152.612,96	486.401.324,30	515.853.136,97	519.795.660,21	579.842.850,43	670.128.401,48	725.685.297,83	788.830.438,23	772.712.123,68	915.668.277,19
Outras áreas	3.043.269.544,75	3.566.556.890,13	3.702.882.292,56	3.732.671.808,69	4.295.002.230,40	5.156.529.059,68	4.984.030.195,00	5.363.839.119,71	5.377.145.643,19	5.599.470.858,28
Total	4.891.723.825,37	5.762.119.003,95	5.988.891.510,16	6.057.429.715,91	6.840.159.921,70	8.070.138.448,22	7.958.051.524,57	8.678.357.996,66	8.756.606.075,86	9.112.207.630,94

RORAIMA

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	197.230.494,12	242.882.813,92	274.368.111,13	300.281.595,41	348.545.601,08	368.012.496,04	404.483.466,96	438.452.210,99	286.702.985,85	322.800.458,32
Educação	328.181.742,60	410.876.851,55	445.847.610,31	510.364.140,13	505.798.284,51	489.240.716,80	539.714.603,74	555.437.878,15	498.322.940,51	573.589.044,02
Assistência Social	25.039.151,49	28.215.847,19	52.400.563,83	62.825.548,49	61.121.669,18	59.094.180,69	73.044.410,29	67.868.006,86	91.385.493,49	80.529.717,54
Saúde	171.815.560,15	225.347.475,58	260.796.348,76	281.732.618,58	320.359.558,52	345.166.596,29	352.327.697,14	383.324.268,60	421.254.817,17	450.476.955,99
Outras áreas	342.259.758,25	643.652.361,06	744.086.310,62	974.545.157,01	1.099.468.115,06	1.238.172.191,84	1.423.669.722,54	1.511.477.785,06	1.508.520.450,20	2.269.396.599,03
Total	1.064.526.706,61	1.550.975.349,31	1.777.498.944,65	2.129.749.059,63	2.335.293.228,36	2.499.686.181,66	2.793.239.900,67	2.956.560.149,66	2.806.186.687,23	3.696.792.774,90

Fonte: Balanços financeiros dos Estados.

Nota: Todos os valores reportados estão em preços deflacionados a 2013, expressos em reais (R\$).

Apêndice II

Distribuição percentual (%) dos gastos orçamentários segundo a função governamental, Estados da Amazônia Ocidental - 2004 a 2013

ACRE

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	11,31	10,48	9,40	10,88	10,37	10,14	9,67	10,14	10,43	10,38
Educação	14,57	14,87	13,15	14,91	14,73	12,48	12,59	13,00	12,38	12,81
Assistência Social	1,03	0,68	0,72	0,65	0,67	0,70	1,86	1,49	0,58	0,60
Saúde	9,55	9,26	8,74	9,35	10,05	9,78	9,53	11,00	10,76	10,63
Outras funções	63,53	64,71	67,99	64,21	64,17	66,90	66,36	64,37	65,85	65,58
Total	100,00									

AMAZONAS

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	14,30	15,05	14,44	14,26	13,50	13,66	13,44	14,78	16,04	14,92
Educação	15,68	15,15	15,49	15,70	15,46	13,71	15,21	15,24	15,49	15,22
Assistência Social	0,67	1,18	0,88	1,17	1,39	1,48	1,18	1,07	1,07	0,94
Saúde	19,61	19,39	19,10	19,45	18,09	18,36	17,57	17,40	16,08	16,49
Outras funções	49,74	49,23	50,08	49,42	51,56	52,78	52,61	51,51	51,32	52,43
Total	100,00									

RONDONIA

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	17,41	17,73	17,95	17,74	16,86	16,62	17,03	17,53	18,05	17,52
Educação	12,17	11,72	11,38	11,74	11,69	10,96	11,12	11,16	11,27	10,88
Assistência Social	0,21	0,21	0,23	0,32	0,18	0,22	0,11	0,42	0,45	0,10
Saúde	8,00	8,44	8,61	8,58	8,48	8,30	9,12	9,09	8,82	10,05
Outras funções	62,21	61,90	61,83	61,62	62,79	63,90	62,63	61,81	61,41	61,45
Total	100,00									

RORAIMA

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	18,53	15,66	15,44	14,10	14,93	14,72	14,48	14,83	10,22	8,73
Educação	30,83	26,49	25,08	23,96	21,66	19,57	19,32	18,79	17,76	15,52
Assistência Social	2,35	1,82	2,95	2,95	2,62	2,36	2,62	2,30	3,26	2,18
Saúde	16,14	14,53	14,67	13,23	13,72	13,81	12,61	12,97	15,01	12,19
Outras funções	32,15	41,50	41,86	45,76	47,08	49,53	50,97	51,12	53,76	61,39
Total	100,00									

Fonte: Balanços financeiros dos Estados.

Apêndice III

Evolução do gasto orçamentário *per capita* dos Estados da Amazônia Ocidental, segundo a função governamental, 2004 a 2013

ACRE										
População Acre	321.192	328.479	335.759	343.018	350.243	357.418	364.528	371.547	378.497	385.373
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	1.103,59	1.213,85	1.266,86	1.432,11	1.516,87	1.829,42	1.739,56	1.683,08	1.899,13	1.949,39
Educação	1.422,18	1.722,43	1.772,06	1.962,35	2.155,46	2.250,03	2.264,90	2.156,65	2.253,83	2.404,77
Assistência Social	100,54	78,79	96,58	85,84	98,74	127,11	334,69	247,71	105,03	112,97
Saúde	932,42	1.072,45	1.177,95	1.231,43	1.470,61	1.763,63	1.715,08	1.825,56	1.959,04	1.996,09
Outras funções	6.200,30	7.493,96	9.162,21	8.452,59	9.387,73	12.065,41	11.940,76	10.681,37	11.985,84	12.312,45
Total	9.759,03	11.581,48	13.475,66	13.164,33	14.629,41	18.035,59	17.995,00	16.594,36	18.202,86	18.775,66
AMAZONAS										
População Amazonas	3.170.740	3.244.995	3.318.679	3.391.594	3.463.562	3.534.456	3.604.165	3.672.969	3.740.976	3.807.921
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	330,15	391,96	387,20	380,91	396,90	446,84	434,71	486,04	550,15	570,86
Educação	362,13	394,57	415,31	419,51	454,32	448,38	491,92	501,07	531,24	582,21
Assistência Social	15,42	30,66	23,50	31,22	40,98	48,38	38,12	35,08	36,81	36,13
Saúde	452,85	505,03	512,13	519,63	531,77	600,61	568,34	572,20	551,55	630,89
Outras funções	1.148,47	1.281,97	1.342,59	1.320,27	1.515,57	1.726,36	1.701,81	1.693,37	1.760,23	2.006,02
Total	2.309,03	2.604,19	2.680,73	2.671,54	2.939,54	3.270,58	3.234,90	3.287,77	3.429,98	3.826,11
RONDONIA										
População Rondônia	1.515.151	1.541.715	1.567.546	1.592.640	1.616.992	1.640.607	1.663.490	1.685.697	1.707.272	1.728.214
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	562,03	662,78	685,86	674,77	713,15	817,53	814,78	902,40	925,89	923,55
Educação	393,07	438,03	434,77	446,57	494,56	539,10	531,76	574,45	577,79	573,89
Assistência Social	6,72	7,81	8,62	11,98	7,70	10,84	5,04	21,45	23,18	5,31
Saúde	258,16	315,49	329,08	326,37	358,59	408,46	436,24	467,96	452,60	529,84
Outras funções	2.008,56	2.313,37	2.362,22	2.343,70	2.656,17	3.143,06	2.996,13	3.181,97	3.149,55	3.240,03
Total	3.228,54	3.737,47	3.820,55	3.803,39	4.230,18	4.919,00	4.783,95	5.148,23	5.129,00	5.272,62
RORAIMA										
População Roraima	392.392	405.273	417.634	429.406	440.533	450.969	460.678	469.943	479.073	488.072
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	502,64	599,31	656,96	699,30	791,19	816,05	878,02	932,99	598,45	661,38
Educação	836,36	1.013,83	1.067,56	1.188,54	1.148,15	1.084,87	1.171,57	1.181,93	1.040,18	1.175,21
Assistência Social	63,81	69,62	125,47	146,31	138,74	131,04	158,56	144,42	190,75	165,00
Saúde	437,87	556,04	624,46	656,10	727,21	765,39	764,80	815,68	879,31	922,97
Outras funções	872,24	1.588,19	1.781,67	2.269,52	2.495,77	2.745,58	3.090,38	3.216,30	3.148,83	4.649,72
Total	2.712,92	3.826,99	4.256,12	4.959,76	5.301,06	5.542,92	6.063,32	6.291,32	5.857,53	7.574,28

Fonte: Balanços financeiros dos Estados - IBGE.

Nota: Todos os valores reportados estão em preços deflacionados a 2013, expressos em reais (R\$).

Apêndice IV

Distribuição proporcional (%) dos gastos orçamentários em relação ao PIB, por função governamental, Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, 2004 a 2013

ACRE

PIB R\$ 1,00	3.940.000.000	4.482.000.001	4.834.000.001	5.760.000.001	6.730.000.000	7.386.000.000	8.476.000.001	8.794.000.000	9.629.000.000	9.990.257.905
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	5,53	5,54	5,69	5,93	6,04	6,65	6,26	6,25	7,07	7,52
Educação	7,13	7,85	7,95	8,13	8,58	8,18	8,15	8,01	8,40	9,28
Assistência Social	0,50	0,36	0,43	0,36	0,39	0,46	1,20	0,92	0,39	0,44
Saúde	4,67	4,89	5,29	5,10	5,85	6,41	6,17	6,78	7,30	7,70
Outras funções	31,07	34,18	41,12	35,03	37,35	43,88	42,95	39,68	44,65	47,50
Total	48,90	52,82	60,48	54,55	58,21	65,59	64,72	61,64	67,80	72,43

AMAZONAS

PIB R\$ 1,00	30.313.734.000,00	33.352.136.000,00	39.156.902.180,55	42.023.218.413,76	46.822.570.068,00	49.614.250.548,04	59.779.291.832,08	64.555.403.727,34	64.119.835.578,80	72.456.110.997
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	2,12	2,37	2,12	2,14	2,24	2,39	2,19	2,43	3,04	3,00
Educação	2,33	2,39	2,27	2,36	2,57	2,40	2,48	2,51	2,94	3,06
Assistência Social	0,10	0,19	0,13	0,18	0,23	0,26	0,19	0,18	0,20	0,19
Saúde	2,91	3,06	2,80	2,92	3,01	3,22	2,87	2,86	3,05	3,32
Outras funções	7,38	7,76	7,35	7,41	8,57	9,24	8,58	8,47	9,73	10,54
Total	14,85	15,77	14,68	15,00	16,62	17,51	16,31	16,45	18,96	20,11

RONDONIA

PIB R\$ 1,00	11.260.000.000	12.884.000.000	13.107.000.000	15.002.000.001	17.887.000.001	20.236.000.000	23.560.000.001	27.839.000.000	29.361.000.001	30.966.210.031
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	4,65	4,93	5,30	4,98	4,93	4,98	4,81	4,80	5,10	5,15
Educação	3,25	3,26	3,36	3,30	3,42	3,28	3,14	3,06	3,18	3,20
Assistência Social	0,06	0,06	0,07	0,09	0,05	0,07	0,03	0,11	0,13	0,03
Saúde	2,14	2,35	2,54	2,41	2,48	2,49	2,58	2,49	2,49	2,96
Outras funções	16,61	17,23	18,25	17,31	18,36	19,15	17,69	16,94	17,35	18,08
Total	26,71	27,83	29,52	28,10	29,24	29,97	28,25	27,41	28,26	29,43

RORAIMA

PIB R\$ 1,00	2.811.000.000	3.179.000.000	3.660.000.000	4.168.000.001	4.889.000.000	5.593.000.000	6.340.000.001	6.951.000.000	7.313.000.001	7.693.852.541
FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Segurança-Justiça-Cidadania	4,31	4,75	4,84	5,01	5,45	4,94	5,34	5,55	3,72	4,20
Educação	7,18	8,04	7,87	8,52	7,91	6,57	7,12	7,03	6,46	7,46
Assistência Social	0,55	0,55	0,93	1,05	0,96	0,79	0,96	0,86	1,18	1,05
Saúde	3,76	4,41	4,60	4,70	5,01	4,64	4,65	4,85	5,46	5,86
Outras funções	7,48	12,60	13,14	16,27	17,19	16,64	18,78	19,12	19,55	29,50
Total	23,28	30,36	31,38	35,56	36,52	33,59	36,85	37,40	36,36	48,05

Fonte: Balanços financeiros dos Estados - IBGE.

Notas: a) Todos os valores reportados estão expressos em reais (R\$); b) Para o ano de 2013, somente foi obtido o PIB oficial do Amazonas, em razão da indisponibilidade dos demais. Para se constituir o PIB de 2013 para as UF faltantes (AC, RO e RR), foi calculada a variação bial a partir de 2010, aplicando-se a menor variação ao valor oficial (IBGE) do PIB do ano de 2012.

Apêndice V

Evolução das taxas de mortes por causas violentas por grupos etários, Estados da Amazônia Ocidental, 2004 e 2013

ACRE									
Faixa Etária	População		Óbitos violentos		Taxa por 100.000 hab		Variação		
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	População	Taxa de óbitos	
0 a 4 anos	89283	87220	0	3	0,00	3,44	0,98	-	
5 a 9 anos	82888	89276	0	3	0,00	3,36	1,08	-	
10 a 14 anc	75150	87493	2	4	2,66	4,57	1,16	1,72	
15 a 19 anc	69278	80789	22	33	31,76	40,85	1,17	1,29	
20 a 24 anc	66858	72522	30	54	44,87	74,46	1,08	1,66	
25 a 29 anc	55695	67986	24	35	43,09	51,48	1,22	1,19	
30 a 34 anc	45550	63493	8	32	17,56	50,40	1,39	2,87	
35 a 39 anc	37858	52035	6	25	15,85	48,04	1,37	3,03	
40 a 44 anc	30658	42705	10	15	32,62	35,12	1,39	1,08	
45 a 49 anc	25435	35006	4	11	15,73	31,42	1,38	2,00	
50 a 54 anc	19666	28002	5	9	25,42	32,14	1,42	1,26	
55 a 59 anc	14442	22346	3	7	20,77	31,33	1,55	1,51	
60 a 64 anc	11191	16348	2	5	17,87	30,58	1,46	1,71	
65 a 69 anc	8218	11568	1	4	12,17	34,58	1,41	2,84	
70 a 74 anc	5926	8365	0	2	0,00	23,91	1,41	-	
75 a 79 anc	4234	5459	0	1	0,00	18,32	1,29	-	
80 e mais	4218	5850	0	3	0,00	51,28	1,39	-	
Total	646548	776463	117	246	18,10	31,68	1,20	1,75	

AMAZONAS									
Faixa Etária	População		Óbitos violentos		Taxa por 100.000 hab		Variação		
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	População	Taxa de óbitos	
0 a 4 anos	415747	409194	8	27	1,92	6,60	0,98	3,43	
5 a 9 anos	405490	418672	5	5	1,23	1,19	1,03	0,97	
10 a 14 anc	374147	412639	8	17	2,14	4,12	1,10	1,93	
15 a 19 anc	342059	404112	84	198	24,56	49,00	1,18	2,00	
20 a 24 anc	332860	368982	138	246	41,46	66,67	1,11	1,61	
25 a 29 anc	282430	341427	100	230	35,41	67,36	1,21	1,90	
30 a 34 anc	232132	319307	62	155	26,71	48,54	1,38	1,82	
35 a 39 anc	188644	266144	43	112	22,79	42,08	1,41	1,85	
40 a 44 anc	161079	216245	33	71	20,49	32,83	1,34	1,60	
45 a 49 anc	125585	177437	28	55	22,30	31,00	1,41	1,39	
50 a 54 anc	95227	146800	15	42	15,75	28,61	1,54	1,82	
55 a 59 anc	66799	110430	14	19	20,96	17,21	1,65	0,82	
60 a 64 anc	50112	78794	5	18	9,98	22,84	1,57	2,29	
65 a 69 anc	38158	52783	4	8	10,48	15,16	1,38	1,45	
70 a 74 anc	26933	36836	8	9	29,70	24,43	1,37	0,82	
75 a 79 anc	17227	24518	4	5	23,22	20,39	1,42	0,88	
80 e mais	16111	23601	2	3	12,41	12,71	1,46	1,02	
Total	3170740	3807921	561	1220	17,69	32,04	1,20	1,81	

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

RONDÔNIA

Faixa Etária	População		Óbitos violentos		Taxa por 100.000 hab		Variação	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	População	Taxa de óbitos
0 a 4 anos	164765	144943	8	3	4,93	2,10	0,88	0,43
5 a 9 anos	161989	156036	1	2	0,62	1,29	0,96	2,09
10 a 14 anc	164581	162483	9	4	5,58	2,48	0,99	0,44
15 a 19 anc	161628	162005	87	46	54,02	28,14	1,00	0,52
20 a 24 anc	155500	164504	120	85	77,17	51,77	1,06	0,67
25 a 29 anc	135274	164385	115	95	85,01	57,96	1,22	0,68
30 a 34 anc	119193	153490	81	71	68,17	46,17	1,29	0,68
35 a 39 anc	108740	130715	69	56	63,32	42,65	1,20	0,67
40 a 44 anc	93742	115493	63	50	66,95	42,99	1,23	0,64
45 a 49 anc	72932	103294	43	36	59,16	34,38	1,42	0,58
50 a 54 anc	54841	84964	23	28	41,36	33,42	1,55	0,81
55 a 59 anc	39488	63883	15	16	39,08	25,40	1,62	0,65
60 a 64 anc	29597	45359	11	14	38,31	31,30	1,53	0,82
65 a 69 anc	22174	30825	10	8	46,21	26,25	1,39	0,57
70 a 74 anc	14887	21062	4	3	27,70	14,39	1,41	0,52
75 a 79 anc	9008	13372	4	2	45,78	15,18	1,48	0,33
80 e mais	6812	11401	2	3	30,27	26,45	1,67	0,87
Total	1515151	1728214	667	522	44,00	30,20	1,14	0,69

RORAIMA

Faixa Etária	População		Óbitos violentos		Taxa por 100.000 hab		Variação	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	População	Taxa de óbitos
0 a 4 anos	53606	51728	3	37	5,60	71,53	0,96	12,78
5 a 9 anos	50373	54901	0	0	0,00	0,00	1,09	-
10 a 14 anc	45927	55000	8	3	17,42	5,45	1,20	0,31
15 a 19 anc	41755	51948	17	25	40,71	48,13	1,24	1,18
20 a 24 anc	39714	47834	33	29	83,09	60,63	1,20	0,73
25 a 29 anc	33458	44052	16	39	47,82	88,53	1,32	1,85
30 a 34 anc	28909	39749	23	27	79,56	67,93	1,37	0,85
35 a 39 anc	25218	32617	22	13	87,24	39,86	1,29	0,46
40 a 44 anc	21292	27859	9	12	42,27	43,07	1,31	1,02
45 a 49 anc	16606	23697	11	16	66,24	67,52	1,43	1,02
50 a 54 anc	12255	19222	1	15	8,16	78,04	1,57	9,56
55 a 59 anc	8279	14583	2	16	24,16	109,72	1,76	4,54
60 a 64 anc	5429	10271	1	3	18,42	29,21	1,89	1,59
65 a 69 anc	3966	6374	3	3	75,64	47,07	1,61	0,62
70 a 74 anc	2508	3821	2	5	79,74	130,86	1,52	1,64
75 a 79 anc	1667	2376	0	2	0,00	84,18	1,43	-
80 e mais	1430	2040	1	2	69,93	98,04	1,43	1,40
Total	392392	488072	152	247	38,74	50,61	1,24	1,31

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM