

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS**  
**FACULDADE DE ESTUDOS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE E CONTROLADORIA**

**JONATHAN ALVES GALDINO**

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO  
BRASIL**

MANAUS

Abril/2014

**JONATHAN ALVES GALDINO**

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO  
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria da Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria, área de concentração Controladoria e Contabilidade Organizacional.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Maria da Glória Vitório Guimarães, D. Sc.

MANAUS

Abril/2014

Ficha Catalográfica  
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

G149a	<p>Galdino, Jonathan Alves. Análise das despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil / Jonathan Alves Galdino. - 2014. 110 f. : il. color.. Dissertação (mestrado em Contabilidade e Controladoria) — Universidade Federal do Amazonas. Orientadora: Profª. DSc. Maria da Glória Vitório Guimarães.</p> <p>1. Despesas públicas 2.Segurança pública 3.Planejamento econômico 4. Cidades – Planejamento I. Guimarães, Maria da Glória Vitório, orientador II. Universidade Federal do Amazonas III. Título</p> <p>CDU (1997): 351.72:351.746.7 (81) (043.3)</p>
-------	--

**JONATHAN ALVES GALDINO**

**ANÁLISE DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO  
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria da Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal do Amazonas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Controladoria, área de concentração Controladoria e Contabilidade Organizacional.

Aprovado em: 29/04/2014.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria da Glória Vitório Guimarães, Presidente  
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Manoel Martins do Carmo Filho, Examinador Interno  
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. Cláudio Dantas Frota, Examinador Externo  
Universidade Federal do Amazonas

MANAUS

Abril/2014

À minha mãe, Rita Alves de Souza (*in memoriam*), que faleceu na semana seguinte a da defesa da minha monografia do meu curso de graduação em Ciências Contábeis e não teve a oportunidade, em vida, de me ver profissional contador formado nem ingressar neste programa de mestrado.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe-avó, Teresinha Alves de Sousa, pelo amor, cuidado e carinho de mãe que ainda me restam nesta encarnação e que tornam os fardos da minha vida mais leves e o jugo do meu dia a dia mais suave.

À minha tia Aparecida Alves de Souza Peixoto por ter cuidado de mim, quando criança, como se eu fosse um filho seu, sem a ajuda de quem, desde o ventre da minha mãe, teria sido impossível chegar até aqui.

À minha irmã, Jackeline Alves Galdino, pela inspiração, pelos conselhos e incentivos a continuar estudando sempre.

Ao professor Manoel Martins do Carmo Filho, por ter me apoiado e acreditado em mim quando da decisão de ingressar neste mestrado. À minha orientadora, professora Maria da Glória Vítório Guimarães, pelo apoio dispensado na realização desta pesquisa. Ao professor Cláudio Dantas Frota, examinador externo ao programa deste mestrado, e a Keytiane Evangelista de Almeida, chefe do Departamento de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária do Amazonas junto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), por terem aceitado o convite para participar da banca examinadora da defesa desta dissertação.

Aos meus amigos do mestrado, que deixavam a rotina da discência menos cansativa e sobrecarregada, em especial, a Roberta Maia Said, Redvânia Vieira Xavier, Neuzaí Marreiros Barbosa e Carla Macedo Velloso dos Santos Tamer.

Ao amigo Sandro Vieira Soares, mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutorando em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP), pela parceria na realização de pesquisas e pelas orientações acadêmico-científicas extraoficiais.

À Angélica Andrade Gomes e ao professor Aldemar Amazonas Affonso, meus antigos chefes, no Governo do Estado do Amazonas, com cujo apoio dos quais sempre contei, principalmente nas vezes em que precisei me ausentar ou viajar para participar de congressos e de eventos do mestrado ou para apresentar minhas pesquisas em eventos científicos.

Aos meus amigos queridos, confidentes, de dentro e de fora da academia, mais chegados que irmãos, pela amizade certa nos instantes incertos, cujos nomes seria impossível elencar aqui, mas que estão gravados no meu coração.

Tudo quanto te vier à mão para fazer, faze-o conforme as tuas forças, porque, na sepultura, para onde tu vais, não há obra nem projeto, nem conhecimento, nem sabedoria alguma.

O Pregador

## RESUMO

Políticas em segurança pública, viabilizadas por meio das despesas públicas, são variáveis determinantes no controle da violência homicida. Porém, despesas públicas com políticas em segurança podem ser ineficientes quando executadas sem produzir os benefícios esperados para a sociedade. Nesse sentido, este estudo, de caráter exploratório e descritivo quanto aos seus fins, analisa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica como meios de investigação, a eficiência relativa das despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil, nos anos de 2008 a 2010, a partir de *clusters* resultantes do cruzamento das despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e do Distrito Federal. Com abordagem quantitativa, este trabalho elege o método comparativo e o método estatístico como estratégia metodológica. Por conseguinte, avalia-se, com base em indicadores desenvolvidos pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, a gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes e traça-se um perfil do planejamento e da execução de suas despesas orçamentárias em segurança pública. Durante o lapso temporal analisado, as unidades federativas relativamente mais eficientes foram o Amazonas, Maranhão, Piauí e o Rio Grande do Norte; e, como unidades federativas relativamente menos eficientes: Alagoas, Amapá, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rondônia. De modo geral, as unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes em relação às suas despesas com segurança pública demonstraram possuir uma baixa eficácia de planejamento e programação de suas despesas orçamentárias nessa função quando da elaboração de suas peças orçamentárias anuais. A execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes se mostrou, em média, no que diz respeito à sua eficácia, regular nos anos de 2008 a 2010, com destaque para o Estado do Amazonas, que apresentou, em média, um desempenho bom nesse mesmo período.

**Palavras-Chave:** Despesas públicas; Eficiência; Segurança pública.



## ABSTRACT

Policies in public security, possible through public expenditures, are key variables in the control of deadly violence. However, public expenditures on security policies can be inefficient when executed without producing the expected benefits to society. So, this exploratory and descriptive study analyzes the related efficiency of budgetary expenditures with public security in Brazil, between 2008 and 2010, by bibliographic and documental research, from the clusters resulting from the crossing of the *per capita* expenditures in public security with the rates of homicidal violence in Brazilian states and the Federal District, with a quantitative approach and using the comparative method and the statistical method as methodological strategy. Then, it is evaluated the budget and financial management of the relatively more efficient Brazilian states based on indicators developed by the Brazilian Association of Public Budget - BAPB and it was made a profile about the planning and execution of its budgetary expenditures in public security. During the period analyzed, the relatively more efficient federal units were the Amazonas, Maranhão, Piauí and Rio Grande do Norte; and as relatively less efficient federal units: Alagoas, Amapá, Mato Grosso, Rondônia and Rio de Janeiro. In general, the relatively more efficient Brazilian states, in relation to their public security expenditures, have demonstrated a low efficacy of their planning and expenditure programming in this function when preparing its annual budget. The budgetary and financial execution of the expenditures with public security of the most efficient Brazilian states showed, on average, a regular effectiveness in the years 2008-2010, with emphasis on the state of Amazonas that showed a good performance in these same years.

**Key-Words:** Public expenditures. Efficiency. Public security.

## LISTA DE SIGLAS

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento  
CF – Constituição Federal  
DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público  
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
EC – Emenda Constitucional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LC – Lei Complementar  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NAP – Nova Administração Pública  
OAU – Orçamento Anual da União  
OPI – Orçamento Plurianual de Investimento  
PGA – Programa Geral de Aplicação  
PPBS – *Planning, Programming and Budgeting System*  
PPA – Plano Plurianual  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda  
SIPPO – Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento  
SOF – Secretaria Federal de Orçamento e Finanças  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
UF – Unidade da Federação

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública <i>versus</i> Taxas de Violência Homicida em 2008	73
Figura 2 – Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública <i>versus</i> Taxas de Violência Homicida em 2009	74
Figura 3 – Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública <i>versus</i> Taxas de Violência Homicida em 2010	75

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contexto histórico do planejamento público no Brasil	38
Quadro 2 – Tipos de Programa do PPA	40
Quadro 3 – Atribuições básicas de um Programa do PPA	42
Quadro 4 – Atributos básicos da Ação no PPA	42
Quadro 5 – Importantes fatos históricos pós Proclamação da República sobre o Orçamento Público	45
Quadro 6 – Principais critérios de classificação orçamentária da despesa pública	49
Quadro 7 – Conceitos das classificações orçamentárias da despesa pública	50
Quadro 8 – Classificação funcional da despesa pública	51
Quadro 9 – Indicadores da ABOP utilizados na pesquisa	60
Quadro 10 – Classificação dos resultados obtidos pelos indicadores da ABOP	61
Quadro 11 – Quadro Sinótico da análise de <i>clusters</i> das unidades federativas em 2008	73
Quadro 12 – Quadro Sinótico da análise de <i>clusters</i> das unidades federativas em 2009	74
Quadro 13 – Quadro Sinótico da análise de <i>clusters</i> das unidades federativas em 2010	75
Quadro 14 – <i>Clusters</i> das Unidades da Federação mais eficientes e menos eficientes em relação às despesas orçamentárias com segurança pública	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos públicos em Segurança Pública, população demográfica e taxa de homicídio violento	57
Tabela 2 – Ranking da Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública – 2010 a 2008	64
Tabela 3 – Ranking da Taxa de Homicídios Violentos – 2010 a 2008	67
Tabela 4 – Médias da Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública	70
Tabela 5 – Médias da Taxa de Violência Homicida	71
Tabela 6 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado Piauí	78
Tabela 7 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Piauí (2008-2010)	79
Tabela 8 – Despesas com segurança pública por subfunção no Piauí (2008-2010)	80
Tabela 9 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte	81
Tabela 10 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Rio Grande do Norte (2008-2010)	81
Tabela 11 – Despesas com segurança pública por subfunção no Estado do Rio Grande do Norte (2008-2010)	82
Tabela 12 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado Maranhão	83
Tabela 13 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Maranhão (2008-2010)	84
Tabela 14 – Despesas com segurança pública por subfunção no Maranhão (2008-2010)	85
Tabela 15 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Amazonas	86
Tabela 16 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Amazonas (2008-2010)	86
Tabela 17 – Despesas com segurança pública por subfunção no Amazonas (2008-2010)	87
Tabela 18 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2008)	91
Tabela 19 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2009)	91
Tabela 20 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2010)	92

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
O Problema de Pesquisa	14
Objetivo geral	16
Objetivos específicos	16
Questões a serem respondidas	16
Delimitação do estudo	17
Justificativa do estudo	18
Estrutura da dissertação	19
1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
1.1. A gestão pública brasileira: do patrimonialismo ao Estado empreendedor	21
1.1.1. O Estado e a sua relação com a sociedade	21
1.1.2. Atividade financeira do Estado	23
1.1.3. Reformas administrativas da gestão pública brasileira	28
1.1.4. A eficiência na gestão pública brasileira	32
1.2. O planejamento governamental e o orçamento público	33
1.2.1. Contexto histórico do planejamento governamental	33
1.2.2. Conceitos do Plano Plurianual	38
1.2.3. Aplicabilidade do Plano Plurianual	41
1.2.4. Contexto histórico do Orçamento Público no Brasil e no mundo	43
1.2.5. Conceitos de Orçamento Público	47
1.2.6. Classificação orçamentária da despesa pública	48
2. METODOLOGIA	55
2.1. Método e tipo de pesquisa	55
2.2. Universo e amostra	56
2.3. Coleta de dados	57
2.4. Tratamento e análise dos dados	58
2.5. Limitações do método	62
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	63
3.1. Ranking das unidades federativas brasileiras com as maiores e menores despesas <i>per capita</i> em segurança pública	63

3.2. Ranking das unidades federativas brasileiras com as maiores e menores taxas de violência homicida	66
3.3. Análise da eficiência da execução orçamentária da despesa em segurança pública nos Estados brasileiros e do Distrito Federal	69
3.4. Análise da gestão orçamentário-financeira das unidades federativas mais eficientes	77
3.4.1. Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública	77
3.4.2. Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária	90
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS	94
REFERÊNCIAS	98

## INTRODUÇÃO

A manutenção da ordem pública é um dos bens coletivos da sociedade moderna. O combate à criminalidade, juntamente com a saúde e a educação, constituem um serviço público promotor do bem estar social, que deve ser assegurado pelo Estado, como atribuição estruturante, com a finalidade de zelar pelo patrimônio e pela integridade física dos cidadãos (SAPORI, 2007).

De fato, o art. 144 da Carta Magna Republicana do Brasil declara que a segurança pública é dever constitucional do Estado, direito e responsabilidade de todos e deve ser exercida de modo a garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e particular. Na concepção dos cidadãos, a “presença” ou “ausência” do Estado é avaliada e medida pela capacidade do governo em manter a ordem pública (BARREIRA, 2004).

Segundo Nóbrega Júnior (2011), que analisou o quadro atual da discussão acerca da segurança pública e dos estudos a respeito da violência no Brasil por meio de pesquisa documental e bibliográfica, as políticas públicas em segurança, no Brasil e no mundo, são variáveis determinantes no controle da violência homicida, para qual, apesar de a literatura nacional indicar diversas causas, a maioria é uníssona no que diz respeito ao que envolve o aspecto político da gestão da segurança pública.

### **O Problema de Pesquisa**

Conforme arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), para que sejam viabilizadas, as políticas de segurança pública necessitam estar previstas no orçamento de cada ente da Federação, tendo em vista que os gastos públicos que não estejam adequados, orçamentária e financeiramente, à Lei Orçamentária Anual (LOA) da unidade federada são considerados não autorizados, irregulares e lesivos ao patrimônio público. A LOA, por sua vez, é elaborada por Programas, cuja técnica é conhecida por Orçamento-Programa.

Jund Filho (2002), ao descrever como os órgãos públicos de controle estão se estruturando para enfrentar os novos desafios organizacionais na administração pública, por meio de estudo de caso e de pesquisa descritiva e documental, explica que o Orçamento-Programa é uma técnica orçamentária relacionada ao planejamento econômico-social dos



governos, que viabiliza, em termos financeiros, a ação governamental voltada para o desenvolvimento do bem-estar social.

O Orçamento-Programa é uma ferramenta da ação governamental planejada, cujos Programas, nele contidos, englobam um conjunto de projetos e atividades que concorrem para um objetivo quantificado por meio de metas a serem alcançadas, as quais podem ser traduzidas em benefícios à sociedade, garantindo o bem estar social. É possível mensurar a eficiência ou a ineficiência dos gastos públicos por meio da execução dos orçamentos, sob a forma de Programas, dos entes da Federação à medida que o Orçamento-Programa possibilita, por meio da execução orçamentária e financeira, a identificação de custos e resultados na forma de retorno à sociedade em benefícios sociais (COUTO, 2009).

Segundo Megginson, Mosley e Pietri Jr. (1998), eficiência é um conceito matemático entre insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), relacionado à capacidade de fazer as coisas da forma correta. Em adição, declaram que um gestor eficiente é aquele que consegue produtos (*outputs*) mais elevados, no que concerne a resultados, produtividade e desempenho, em face de uma determinada quantidade de insumos (*inputs*) necessários, tais como mão de obra, matéria-prima, dinheiro, maquinário e tempo, para o alcance dos respectivos produtos. Se o gestor ampliar os resultados com o mínimo de insumos possível, poderá ser considerado um gestor eficiente.

A título de exemplo, um gasto público em segurança pública, contido no Orçamento-Programa de um ente da Federação, pode ser executado orçamentária e financeiramente sem, contudo, produzir resultados que tragam benefícios para a sociedade, caracterizado, portanto, como um gasto ineficiente. Para Torres (2008), a eficiência trata da relação custo-benefício com forte conotação econômica, relacionada a reformas gerenciais, e sobrepõe-se às limitadas questões de ajustes fiscais, à medida que as preocupações com a qualidade do Estado aumentam.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, estabeleceu a eficiência como princípio basilar da Administração Pública. Esse princípio representou um marco legal para a realização das reformas gerenciais no Brasil, ao provocar mudanças nos paradigmas da gestão pública brasileira e possibilitar importantes avanços no setor público (CASTRO, 2006). O princípio da eficiência na Administração Pública brasileira estabelece que a atividade administrativa seja efetuada para além da órbita legalista e entre no campo da presteza, da perfeição e do rendimento funcional, exigindo, desse modo, resultados positivos para o serviço público no atendimento das necessidades sociais (MEIRELLES, 2013).

Desse contexto, surge a seguinte questão de pesquisa:

## **Quais as Unidades da Federação (UF) mais eficientes e as menos eficientes no que diz respeito às despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil?**

### **Objetivo geral**

O presente estudo tem por objetivo analisar a eficiência das despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil, nos anos de 2008 a 2010, a partir de *clusters* resultantes do cruzamento das despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e do Distrito Federal.

### **Objetivos específicos**

- Examinar os *clusters* resultantes do cruzamento das despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e do Distrito Federal para identificação das unidades federativas brasileiras mais eficientes e menos eficientes;
- Avaliar, com base em metodologia desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP (2008), a gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras identificadas como as relativamente mais eficientes;
- Traçar um perfil das unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes no que tange ao planejamento e à execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública.

### **Questões a serem respondidas**

- Quais as unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes, no que diz respeito às despesas orçamentárias com segurança pública nos anos de 2008 a 2010?
- Quais as unidades federativas brasileiras relativamente menos eficientes, no que concerne às despesas orçamentárias com segurança pública nos anos de 2008 a 2010?
- Quais as principais características encontradas acerca do planejamento e da execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública das unidades federativas brasileiras consideradas mais eficientes no presente estudo?

## **Delimitação do estudo**

As variáveis que aumentam ou reduzem a criminalidade são muitas e diferem de uma região geográfica para outra. Tratando-se de um país como o Brasil, de dimensões continentais, nenhuma generalização a respeito das variáveis que aumentam ou reduzem a criminalidade no país se sustenta (SOARES, 2006).

Ervilha *et al.* (2013), ao identificarem índices de eficiência dos gastos com segurança pública em 762 (setecentos e sessenta e dois) municípios do Estado de Minas Gerais (MG), por meio de Análise Envoltória de Dados (DEA), concluíram que a densidade populacional, a população urbana e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* influenciavam, de forma negativa, o desempenho em segurança pública dos municípios mineiros, e que a educação de qualidade atuava no sentido inverso. Em adição, reforçaram a ideia de que municípios com menor população tendem a ser mais eficientes.

Por outro lado, Lucas (2010), ao analisar as ocorrências de crimes contra a pessoa e crimes violentos, entre 2005 e 2008, na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais (MG), por meio de modelagem de regressão, demonstrou que a taxa média de crimes contra a pessoa dentro das diversas zonas da cidade apresentava relação inversa com a densidade populacional, em contraponto aos achados de Ervilha *et al.* (2013) no tocante à ideia de que municípios com menor população tendem a ser mais eficientes em segurança pública (possuem menores taxas de crimes, por exemplo).

Portanto, verifica-se que a diferença entre a delimitação da pesquisa de Ervilha *et al.* (2013) e a delimitação da pesquisa de Lucas (2010), ainda que dentro da mesma Unidade da Federação (UF), provocou diferenças em seus resultados finais. Santos e Kassouf (2008), ao reunirem e discutirem os estudos econômicos da criminalidade no Brasil, por meio de pesquisa descritiva, documental e bibliográfica com abordagem qualitativa, afirmam que há fortes evidências de que a criminalidade no Brasil se sujeita a efeitos espaciais.

Assim sendo, tendo em vista as inúmeras variáveis que podem ser consideradas em um estudo sobre violência e criminalidade, ressalta-se que esta pesquisa se atém a uma análise econômico-financeiro do desempenho da despesa governamental dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, na área de segurança pública, sem a pretensão de explicar as causas determinantes da violência em qualquer espaço geográfico, ou seja, o presente estudo se limita tão somente à despesa orçamentária com segurança pública dos Estados e do Distrito Federal e suas respectivas taxas de violência homicida.

Como recorte temporal, elegeu-se, preliminarmente, o ano de 2010 por ser o ano que traz a última, mais precisa e atual base de dados acerca da densidade populacional e da taxa de violência homicida dos Estados brasileiros e do Distrito Federal de modo simultâneo. Porém, no intuito de efetuar uma análise horizontal e evitar o viés da pesquisa por conta do efeito inércia sobre a taxa de violência homicida, acresceram-se, ao presente estudo, os anos de 2008 e 2009, não somente por fazerem parte do mesmo Plano Plurianual (PPA) do ano de 2010, mas também por envolverem o mesmo mandato do chefe do Poder Executivo, o que pode colaborar para avaliações futuras da gestão de um ciclo político, tendo em vista que, no ano de 2011, o novo chefe do Poder Executivo ainda atua sob a égide do PPA de seu antecessor.

### **Justificativa do estudo**

Cerqueira *et al.* (2007), ao calcularem estimativas do custo da violência no Brasil e analisarem, economicamente, o custo-benefício e o custo-eficácia das políticas de prevenção à violência, com base em pesquisa quantitativa exploratória, documental e descritiva, estimaram que, em 2004, o custo social da violência no Brasil foi da ordem de R\$92,2 bilhões ou R\$519,40 (quinhentos e dezenove reais e quarenta centavos) *per capita*, o que correspondeu a 5,09% do PIB brasileiro. Os autores ressaltam, ainda, a importância de discutir esse assunto, a fim de melhorar a alocação de recursos públicos para programas que buscam a redução desses incidentes.

Sapori (2011), por meio de pesquisa descritiva e documental, com abordagem qualitativa, desenhando um panorama geral acerca da criminalidade brasileira e as medidas que têm sido tomadas na busca pela redução das estatísticas preocupantes, assevera que, no que tange às políticas públicas de controle de criminalidade, as instituições oficiais, voltadas para o setor de segurança pública, têm a cultura de gerenciar e buscar resolver problemas imediatos, conforme vão ocorrendo ou surgindo, sem se preocuparem com um planejamento a médio e longo prazo, baseado em diagnósticos qualitativos e quantitativos. Ainda de acordo com o autor citado, o monitoramento e a avaliação de projetos são “coisa de outro mundo”. A quantidade e a qualidade do corpo técnico das instituições oficiais de segurança pública são limitadas, o que pode explicar a incapacidade de execução satisfatória dos recursos financeiros, colocados à disposição da área de segurança.

Para que as entidades públicas, ao elaborarem seus orçamentos, realizem essa atividade vinculada, visando não somente o cumprimento de formalidades, de determinações

legais e preenchimentos de formulários, mas também o bem estar social e satisfação das necessidades dos cidadãos, o acompanhamento e o controle dos gastos públicos constantes da peça orçamentária precisam ser efetuados no que diz respeito à avaliação de sua eficácia e eficiência em termos de resultados. O acompanhamento e o controle são ações que, quando postas em prática, tempestivamente e da melhor maneira possível, proporcionam a redução de impacto ou administração de riscos (IMONIANA; NOHARA, 2005).

Batitucci *et al.* (2003), ao analisarem o fenômeno da violência e da criminalidade no Estado de Minas Gerais (MG), realizando um diagnóstico e delineando intervenções para melhorar o quadro vigente, por meio de pesquisa exploratória, documental e bibliográfica, apontam, entre outras coisas, que, no processo de produção de políticas em segurança pública, a busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos escassos deve ser um fator importante.

Um Estado empreendedor não significa um governo que gasta menos do que arrecada, mas que, ao auferir o produto da sua arrecadação tributária, realiza seus gastos da melhor maneira, visando resultados para o seu principal cliente: os administrados. Essa nova visão de uma administração pública voltada para resultados, advinda com a Reforma Administrativa, apesar de ser referendada, é incipiente e, por isso, a elaboração de instrumentos que consolidem essa postura de gestão do setor público justifica a pesquisa científica (CATELLI; SANTOS, 2004).

### **Estrutura da dissertação**

A presente dissertação está estruturada de acordo com os ensinamentos de Barbalho e Márquez (2011), Marconi e Lakatos (2010) e Vergara (2011).

O trabalho se inicia com uma introdução na qual o problema ou a questão de pesquisa é contextualizado, bem como os objetivos, as questões a serem respondidas, a delimitação e a relevância do estudo são discriminados.

O desenvolvimento da dissertação está estruturado em 03 (três) partes: fundamentação teórica; procedimentos metodológicos; e análise de dados.

Na fundamentação teórica, efetua-se a revisão de literatura dos aspectos teóricos e doutrinários sobre o Estado e a sua relação com a sociedade; a função social dos tributos; a eficiência na gestão pública, bem como noções básicas acerca do planejamento governamental e do orçamento público.

Na secção de procedimentos metodológicos, demonstram-se os métodos utilizados, o tipo da pesquisa quanto aos seus meios e fins, a forma como se deu a coleta de dados, entre outros aspectos metodológicos relacionados à execução da pesquisa.

Na análise de dados, expressam-se os cálculos da despesa *per capita* em segurança pública, assim como o *ranking* das unidades federativas brasileiras com as maiores e menores despesas *per capita* em segurança pública e com as maiores e menores taxas de violência homicida. Na esteira, identificam-se as unidades federativas mais eficientes e as menos eficientes no que diz respeito à eficiência das despesas orçamentárias com segurança pública, nos anos de 2008 a 2010, através de análise de *clusters*, efetuando uma avaliação de sua gestão orçamentário-financeira por meio de indicadores específicos, bem como traçando um perfil da sua execução orçamentário-financeira e do seu planejamento em segurança pública.

Por último, realizam-se as considerações finais da pesquisa, apresentando seus resultados, bem como sugerindo pesquisas futuras relacionadas ao tema estudado.

# 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

## 1.1 A gestão pública brasileira: do patrimonialismo ao Estado empreendedor

### 1.1.1 O Estado e a sua relação com a sociedade

#### 1.1.1.1 O binômio “Estado-sociedade”

Pode-se considerar como sociedade o conjunto de pessoas unidas por necessidades e normas comuns no mesmo lapso temporal e espacial, formando, a partir do senso de coletividade, uma entidade autônoma, com características próprias e além daquelas referentes aos indivíduos que a compõem (BRASIL, 2009).

Steiner (*apud* BACH JÚNIOR, VEIGA e STOLTZ, 2012), de acordo com a sua ideia macrossocial da trimembração do organismo social, entende a sociedade dividida em 03 (três) esferas: a esfera espiritual e cultural, que abrange a arte, a religião e a ciência; a esfera das relações humanas, compreendida pelas atividades políticas, administrativas e jurídicas; e a esfera econômica, que consiste, basicamente, na dinâmica dos setores de produção e circulação de bens de consumo. Em adição, declara, ainda, que cada uma dessas 03 (três) esferas possui sua meta, isto é: a liberdade como meta da esfera espiritual; a igualdade como meta da esfera das relações humanas; e a fraternidade como meta da esfera econômica.

Vale frisar que o conceito de sociedade, construído historicamente no campo da sociologia, a partir do Estado-nação e seus limites territoriais como unidade empírica, é seguro quando se trata da análise das entidades nacionais que operam nas fronteiras territoriais demarcadas. Isso porque, quando se trata dos fenômenos que transcendem as fronteiras nacionais, como os fluxos de mobilidade de pessoas, o desenvolvimento de tecnologias que permitem a comunicação entre cidadãos de países diferentes em tempo real e as relações econômicas estabelecidas entre empresas transnacionais, esse conceito se torna ineficiente à medida que as relações sociais não se limitam às sociedades nacionais e que o exame atrelado ao Estado-nação é incapaz de analisar as formas de relações sociais existentes nos dias atuais (ELLIOT e TURNER, 2013).

O conceito de Estado, em um sentido mais vasto, vai sempre depender e variar conforme ponto de vista teórico e ideológico adotado, e pode servir de base para discussões e discordâncias não exaustivas no campo das Ciências Sociais. Por isso, de modo sumário e no sentido legal e didático, o Estado é uma pessoa jurídica de direito público, conforme arts. 40 e

41 do Código Civil Brasileiro, capaz de contrair obrigações e obter direitos, cuja organização administrativa e dos seus Poderes constituídos, sua divisão política, sua forma de governo e o modo de seus representantes obterem a sua direção são matérias de caráter constitucional. O Estado é, na definição tradicional, a junção indissociável de 03 (três) elementos: governo soberano, território e povo (GRZYBOVSKI e HAHN, 2006).

Vale frisar que o conceito de Estado é posterior à concepção de nação. Nação é um fenômeno sociológico, com conceito de ordem subjetiva, podendo ser considerada um “Estado em potencial” (REALE *apud* BRASIL, 2009) e que compõe o mesmo organismo denominado “Estado-nação”, o qual compreende uma relação biunívoca, inseparável e harmoniosa entre nação e Estado, em que as necessidades da nação são realizadas através das políticas públicas formuladas e executadas pelo Estado (SALTO, 2014).

Durante o decorrer da história da humanidade, vários foram os instrumentos pelos quais o Estado se relacionou com a sociedade e que antecederam a Constituição escrita, tais como os pactos de vassalagem, os forais e as cartas de franquia; os contratos de colonização; as leis fundamentais do Reino, entre outros. Os pactos nada mais eram que convenções entre o monarca e os seus súditos, definindo a forma de governo e as garantias individuais, tendo se originado na Inglaterra. Já os forais ou cartas de foral eram documentos amplamente utilizados na Europa medieval, pelos quais ficava assegurado aos burgos o direito de se autogovernarem. As cartas de franquia garantiam a independência do exercício das atividades das corporações de ofício. Os colonizadores ingleses, não encontrando poder estabelecido na América descoberta, estabeleceram, sob mútuo consenso, ditames pelos quais haveriam de governar nas novas terras, surgindo daí um dos pilares da concepção de Constituição, isto é, governados definindo regras de governo (BRASIL, 2009). As leis fundamentais do Reino era um ato de livre consentimento pelo povo, que condicionava a obediência aos reis franceses desde que estes respeitassem as leis divinas e as leis fundamentais. Caso os reis franceses ordenassem algo que fosse de encontro às leis divinas ou fundamentais, os súditos teriam liberdade para não obedecerem (BARROS, 2006).

A Constituição Federal brasileira, em seu art. 18, declara que a gestão pública brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos esses entes da Federação autônomos, ou seja, sem subordinação entre si. Isso significa que, no Brasil, há a gestão pública federal, a gestão pública estadual, a gestão pública distrital e a gestão pública municipal, interdependentes, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira. Denominada de federalismo, essa forma de organização político-administrativa do Estado é cláusula pétrea constante do inciso I, § 4º, do art. 60 da Carta Magna Republicana.



Além disso, a gestão pública brasileira adota a tripartição de poderes, formulada por Montesquieu: Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, conforme art. 2º da Constituição Federal de 1988.

### 1.1.2 Atividade financeira do Estado

Gerigk, Clemente e Taffarel (2010), ao mensurarem e avaliarem os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a gestão de financeira de pequenos municípios paranaenses, declaram que os entes públicos, em face da necessidade de viabilização do funcionamento dos serviços públicos que prestam, demandados pela sociedade, necessitam de recursos financeiros, e que esses são obtidos por meio da transferência de numerários oriundos dos indivíduos e das empresas para os governos, formando um fluxo financeiro entre Estado e sociedade, objeto das finanças públicas.

Segundo Matias-Pereira (2006 *apud* GERIGK, CLEMENTE e TAFFAREL, 2010), as finanças públicas são a atividade financeira do Estado, que consiste não somente na obtenção, mas também no emprego dos meios necessários para satisfação das necessidades coletivas de interesse geral. Dessa forma, para cumprir seus deveres constitucionais, o Estado necessita: obter receitas públicas; criar receita por meio do crédito público (endividamento); planejar e gerir por meio do orçamento público e despender, ou seja, realizar despesas públicas (JUND, 2008; CRUZ e FERREIRA, 2008).

Grzybovski e Hahn (2006), ao explorarem a questão teórica da educação fiscal e da administração pública, ensinam que a atividade financeira do Estado se desenvolve em 03 (três) termos: em termos de receitas, a partir da obtenção dos recursos patrimoniais; em termos de gestão quando do gerenciamento e da manutenção do patrimônio público; e em termos de despesas representadas pelo emprego dos recursos patrimoniais, visando o alcance dos fins públicos. Declaram, ainda, as autoras que os recursos produtivos, ao se expandirem e se aperfeiçoarem, tornam a atividade financeira do Estado mais complexa e, como consequência, verifica-se, ao menos em tese, o melhoramento das condições de vida.

O principal método de obtenção de recursos pelo Estado junto à sociedade é a arrecadação tributária, definida pela política fiscal do Estado, a qual possui 02 (duas) principais vertentes: a política tributária, que trata da forma como os recursos financeiros serão obtidos pelo Estado, visando o atendimento das funções da administração pública em suas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e a política orçamentária, que se refere, de modo específico, aos gastos públicos, traduzindo-se em atos ou medidas acerca da forma

como esses recursos financeiros, obtidos pelo Estado, serão empregados, respeitando não somente a dimensão e natureza das funções da administração pública, mas também a capacidade contributiva de seus administrados (CARDOSO, *et al.*, 2013).

#### 1.1.2.1 A função social dos tributos

Corrêa (2012), ao estudar a função social da tributação no Estado Democrático de Direito, a partir da revisão da literatura acerca do processo histórico-evolutivo da tributação ao longo dos diferentes modelos estatais que já existiram, apontando alguns aspectos éticos, de justiça fiscal e de redistribuição de riquezas na atividade de arrecadação tributária, concluiu que a atividade tributária promove e financia a garantia de atendimento dos direitos fundamentais. Concluiu, ainda, a autora que o exercício da função social dos tributos é possibilitado a partir da implantação de mecanismos, tal como as medidas extrafiscais.

Stobe (2011), ao indicar mecanismos tributários que asseguram o direito social fundamental à moradia, por meio de pesquisa bibliográfica e método dedutivo de abordagem, declara que a função social do tributo pode ser alcançada não somente por meio de tributos extrafiscais ou parafiscais, mas, também, pelos tributos fiscais. Afirma ainda, nesse talante, que, embora os tributos extrafiscais expressem um maior intervencionismo socioeconômico do Estado, os recursos públicos financeiros, oriundos de tributos fiscais, pode ter relevante função social à medida que são empregados em políticas públicas intervencionistas como, por exemplo, as políticas públicas de transferência de renda, como cumprimento de um dos objetivos da República Federativa do Brasil, qual seja, a erradicação da pobreza.

Quando a carga tributária de um país não coaduna com a eficiente utilização dos recursos públicos e com o retorno do produto dessa arrecadação tributária à população na forma de serviços públicos de qualidade, verifica-se um sentimento de descontentamento generalizado da população em pagar tributos. Nesse sentido, Zavarizi (2006) afirma que, quando o Estado deixa de cumprir sua função social, o sistema tributário nacional é vislumbrado como o “coveiro da democracia”, à medida que os custos totais dos tributos são incompatíveis com os serviços públicos prestados ou quando os mesmos são exagerados, desperdiçados ou malversados em obras predatórias e suntuosas, por exemplo.

O inverso também é verdadeiro. Quando a aplicação do produto da arrecadação tributária é realizada de modo a produzir retornos no bem estar social, perceptíveis à população, não somente a carga tributária é justificada, mas também a própria presença do Estado Democrático de Direito. É o entendimento que se extrai de Salto (2014), ao afirmar

que não se deve associar a elevada carga tributária de um país à ideia de um Estado oneroso e oposto aos objetivos de liberdade e igualdade, de modo que a presença do mesmo deva ser reduzida; deve-se sim, exigir uma atuação governamental transparente e eficaz, fundamentada nos padrões de gestão pública moderna. Em adição, esse mesmo autor traz o exemplo da universalização do sistema de saúde, assegurada pela Constituição Federal de 1988, e consolidada, posteriormente, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a qual fez com que com o padrão dos gastos públicos fosse aumentado com reflexos na elevação da tributação, mas que, em contrapartida, viabilizou a melhoria nas condições de vida de população, bem como na qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados.

#### 1.1.2.2 A intervenção do Estado na atividade econômica

Embora existam pensadores e doutrinadores que defendam a presença mínima do Estado na atividade econômica de uma nação, cumpre dizer que é por meio do seu poder normativo coercitivo que o Estado intervém na economia para corrigir as falhas do mercado. A história já provou, com a Crise de 1929 (a Grande Depressão) e a política do *New Deal*, que a economia não se autorregula, e, portanto, necessita da intervenção do Estado em suas atividades.

Seja por meio do combate ao abuso do poder econômico, seja por meio da proteção ao consumidor e trabalhador, com suas leis tributárias de cunho extrafiscal, por exemplo, entre outros meios, o Estado pode estimular ou desestimular determinado setor da economia, elevando a carga tributária de um produto para desestimular o seu consumo, ou reduzido as alíquotas ou concedendo isenção de tributos para que cidadãos de baixa renda tenham acesso àquele produto, ou até mesmo concedendo financiamentos por meio de suas instituições financeiras de fomento.

Forlin e Rodrigues (2012), ao examinarem as finanças públicas de 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios do Estado de São Paulo, por meio de modelos econométricos e estimativas *cross-section*, em Mínimos Quadrados Ordinários, verificaram que as ações do governo possuíam veemente impacto sobre o crescimento econômico dos municípios pesquisados, bem como auxiliavam na distribuição espacial das atividades e serviam como fonte de melhoria da qualidade de vida.

Bogoni, Hein e Beuren (2011), ao analisarem a relação existente entre crescimento econômico pelo Produto Interno Bruto (PIB) e as variáveis que compõem os gastos públicos das maiores cidades da região Sul do Brasil, por meio de uma pesquisa descritiva com

abordagem qualitativa, concluíram que a oferta de serviços públicos que alcançam a qualidade de vida e a produtividade dos trabalhadores, pelos governos locais, tem relação importante com o crescimento econômico.

O Estado, apesar de não exercer precipuamente a atividade econômica, intervém na economia com o intuito de: assegurar a estabilidade econômica do país; promover o ajuste na alocação de recursos onde a lógica do mercado é imperfeita; e distribuir renda e riqueza. Trata-se das funções econômicas do Estado denominadas, respectivamente, de função estabilizadora, alocativa e distributiva (JUND, 2008).

#### 1.1.2.2.1 Função Estabilizadora

Os sistemas econômicos vigentes no mundo podem contribuir para a promoção de níveis elevados de desemprego e inflação. Dentro desse contexto, são da alçada do Estado o fomento e a execução de políticas públicas que levem seus respectivos sistemas econômicos a níveis próximos do pleno emprego e da estabilidade de preços e equidade. Para isso, o Estado intervém na atividade econômica, com a função de estabilizar níveis de emprego, preços e taxas, de modo a propiciar o crescimento econômico (CAVALCANTI, 2011).

Jund (2008), de uma maneira mais didática e sucinta, destaca que, diferentemente das outras funções econômicas do Estado, que cuidam da destinação dos recursos públicos, como será visto mais a frente, a função estabilizadora compreende a utilização, pelo Estado, de políticas macroeconômicas, visando à manutenção do nível de utilização dos recursos (pleno emprego), do valor da moeda nacional (controle da inflação e política de preços) e do fluxo de recursos financeiros no país (balança de pagamentos).

Reforçando o que foi exposto até aqui, Gonçalves (2010), ao debater os principais pontos e zonas de convergência entre as ideias acerca de política econômica e de política industrial, entre outras coisas, explica que o objetivo da função estabilizadora do Estado tem por desiderato a manutenção de um alto grau de emprego, de um regular nível de estabilidade de preços e da balança de pagamentos, bem como de uma taxa que contribua para o seu próprio crescimento econômico.

#### 1.1.2.2.2 Função Distributiva

Quando o Estado, por meio de seu sistema tributário, retira uma parcela da riqueza dos segmentos mais ricos da sociedade e transfere essa parcela para os segmentos menos

favorecidos da sociedade, ele está exercendo sua função econômica denominada distributiva. Essa função econômica estatal de distribuição de renda só existe quando há uma estrutura tributária progressiva, com políticas de gastos públicos e transferência de renda, subsídios aos setores sociais pobres e investimento em capital humano (VASCONCELLOS, 2009 *apud* SÖTHER e SCARPIN, 2010).

Trata da função econômica do Estado que busca o alcance do nível justo ou pelo menos razoável de distribuição e/ou redistribuição de todo o rendimento e riqueza nacional entre os indivíduos que compõem a sociedade, por meio de medidas fiscais e de sistemas de tributos e de transferências de renda pela tributação. É a intervenção do Estado na economia, motivada pela justiça social, equidade fiscal e solidariedade “intergrupala” (GONÇALVES, 2010).

#### 1.1.2.2.3 Função Alocativa

As necessidades públicas podem ser divididas em 02 (dois) tipos: as necessidades sociais e as necessidades meritórias. Em suma, as necessidades sociais são aquelas que só podem ser atendidas pelo Estado e não pela iniciativa privada, uma vez que são necessidades públicas atendidas por meio de serviços proporcionados de igual forma e quantidade sem distinção de classe social ou capacidade contributiva de cada cidadão. É o caso, por exemplo, da segurança pública e do acesso à Justiça. Por outro lado, as necessidades públicas meritórias são aquelas ofertadas pelo mercado de modo parcial, tendo em vista que excluem aqueles que não têm condições financeiras de pagar pelas mesmas. Ocorre que essas necessidades, atendidas de forma parcial pelo mercado, são tão relevantes que, por isso, tornam-se necessidades públicas, cabendo, ao Estado, provê-las, tais como os serviços de educação e saúde (JUND, 2008).

Desse modo, a função econômica alocativa do Estado visa à correção das falhas de mercado, a partir da política de alocação de recursos públicos para promoção de bens e serviços essenciais não ofertados pela iniciativa privada. Segundo Cavalcanti (2011), no âmbito da função alocativa, o Estado atua da seguinte forma: coordena direta e, às vezes, indiretamente, a relação entre produtores e consumidores de bens públicos e bens meritórios. Em adição, o autor também sintetiza a função alocativa do Estado como o modo pelo qual o Estado influencia e promove o fluxo do capital, da mão-de-obra e dos recursos naturais, como fatores de produção, a fim de produzir bens e serviços na quantidade e a preços compatíveis

com o poder aquisitivo e com o grau de desenvolvimento econômico da sociedade em questão.

### 1.1.3 Reformas administrativas da gestão pública brasileira

Da primeira metade do século passado até os dias atuais, o Brasil sofreu 03 (três) estágios de gestão pública e 02 (duas) tentativas de reformas administrativas, as quais ficaram conhecidas, pela literatura que trata do assunto, como modelos de Administração Pública: a Administração Pública Patrimonialista; a Administração Pública Burocrática; e a Administração Pública Gerencial. Cada modelo de Administração Pública surgiu em oposição ao modelo antecessor.

#### 1.1.3.1 A Administração Pública Patrimonialista

Nos tempos anteriores às sociedades pré-democráticas e pré-capitalistas, a gestão dos bens públicos se confundia com a gestão dos bens particulares dos governantes, de modo que não havia uma distinção clara do que era público e o que era privado. A esse modelo de gestão pública, deu-se o nome de Administração Pública Patrimonialista ou simplesmente Patrimonialismo.

O Patrimonialismo surgiu no Brasil, na época do Brasil Colônia, quando o país era tido como um patrimônio da Coroa Portuguesa (HELAL e DIEGUES, 2009). São ainda características da Administração Pública Patrimonialista, nos termos de Weber (2004 *apud* HELAL e DIEGUES, 2009): a falta de impessoalidade no serviço público; inexistência de especialização profissional de funcionários públicos; bem como a seleção de funcionários públicos a partir do círculo social pessoal dos governantes.

Jund (2002) reconhece que os resquícios do Patrimonialismo nos dias atuais é sinal de sobrevivência de uma sociedade tradicional, na qual a apropriação da coisa pública pelo particular ficou conhecida como clientelismo. O mesmo autor declara, ainda, que o clientelismo nunca foi extinto da gestão pública brasileira, haja vista que muitos postos públicos são ocupados, permanentemente, por clientelas de grupos políticos ou econômicos. A gestão pública patrimonialista, até o final do século XIX, foi marcada por nepotismo e corrupção. Com a supervalorização da figura do soberano e de seus nobres e auxiliares, que obtinham o *status quo* de nobreza, os interesses sociais da coletividade eram deixados de lado para dar espaço aos interesses particulares do soberano e de sua clientela.

### 1.1.3.2 A Administração Pública Burocrática

Com o advento da democracia e do capitalismo, surgiu a distinção entre a coisa pública e a propriedade privada. Bresser-Pereira (2012) ensina que a reforma burocrática, que começou na Europa no século XIX, foi a primeira grande reforma administrativa do Estado moderno, que eclodiu em um Estado liberal, que havia deixado de ser absoluto, mas que continuava essencialmente autoritário por negar o direito universal do voto aos pobres. Como consequência dessa reforma administrativa burocrática, o serviço público se profissionalizou e a gestão passou a ser conduzida de uma maneira legalista e racional.

Mizael, *et al.* (2013) mostram que, no Brasil, a reforma administrativa burocrática teve início no período pós-Revolução de 1930, mais precisamente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja função era modernizar os processos administrativos com racionalidade e eficiência, nos moldes burocráticos (HELAL e DIEGUES, 2009). Competia-lhe, ainda, fazer-se presente nos setores da administração pública, promotores do crescimento econômico, e tinha como objetivo principal a racionalização do serviço público com vista ao alcance da eficiência, a guisa de princípios, como: hierarquização de autoridade e divisão do trabalho; separação da propriedade privada da gestão pública; normas impessoais e seleção, salários e promoções no funcionalismo público com base em competência técnica (MIZAEI, *et al.*, 2013).

A Administração Pública Burocrática ficou marcada como um modelo de gestão pública em que os funcionários, a serviço do Estado, eram selecionados por mérito profissional e não por fazerem parte do círculo social pessoal dos governantes e, com carreiras definidas, deviam administrar os bens públicos, visando o interesse da coletividade e não os seus próprios interesses, obedecendo, rigorosamente, às leis e às demais normas que ditavam a condução do atendimento das necessidades sociais, independente da condição social do cidadão que demandasse. Havia muito rigor e autoritarismo. As ferramentas de controle eram mais importantes que os resultados. Portanto, o modelo de Administração Burocrática é aquele que possui ênfase nas normas processuais e nas atividades-meio, voltado para o rígido cumprimento das regras e dos formalismos legais (JUND, 2002).

O modelo de gestão pública burocrática, concentrado no mero controle de conformidade dos custos orçados, perdurou da Revolução Industrial até o final do século XX, quando, em contraposição a esse modelo de gestão pública, surgiu um novo modelo de

governo empreendedor, caracterizado pela busca de resultados mensurados pelo controle social da transparência, da eficiência e da eficácia (CATELLI e SANTOS, 2004).

### 1.1.3.3 A Administração Pública Gerencial

Segundo Catelli e Santos (2004), a Administração Pública Burocrática contribuiu para a substituição de uma gestão pública, realizada por famílias reais e suas respectivas nobrezas, por uma gestão pública, pautada na impessoalidade, no profissionalismo e na responsabilidade técnica. Porém, ao não se adaptar às mudanças ocorridas no cenário internacional pós-Segunda Guerra Mundial, esse modelo de administração passou a ser sinônimo de gestão pública lenta e ineficiente. Na avaliação de Bresser-Pereira (1996 *apud* MIZAEL, *et al.*, 2013), a Administração Pública Burocrática não conseguiu assegurar rapidez, qualidade e custo baixo aos serviços públicos prestados pela Estado aos seus administrados, pois era lenta, dispendiosa e pouco orientada para a sociedade dos anseios sociais.

Na década de 70, o mundo atravessou uma aguda crise fiscal, na qual os países encontravam dificuldades para o financiamento de seus serviços, e a população estava insatisfeita com a elevada carga tributária. A globalização e as inovações tecnológicas enfraqueciam as autonomias dos governos no que dizia respeito ao fluxo financeiro e às relações comerciais, de modo que eles perdiam poder e recursos e, em contrapartida, as demandas sociais cresciam. Dessa forma, a gestão pública passou por reformulações: adoção de excelência administrativa; foco nos cidadãos, bem como ajustes fiscais e privatizações. Surgia, então, o modelo gerencial de gestão pública (CASTRO, 2006).

Conforme ensina Jund (2002), inspirada nas ações de mercado fundamentadas na busca pelo alcance do máximo resultado com o menor custo possível de tempo e de insumos, a Administração Pública Gerencial, pautada no planejamento permanente e na execução transparente e descentralizada de suas atividades, incorporou os mecanismos de gestão da iniciativa privada, necessários à agilidade, eficiência e flexibilidade de suas instituições, procurando torná-las sensíveis às mudanças no ambiente em que estão inseridas e voltadas à pluralidade de seus administrados, vistos, agora, como clientes e não mais como seus subordinados.

Embora o Decreto-Lei nº 200/1967 tenha tratado da Reforma Administrativa na Administração Federal, estabelecendo a eficiência administrativa como objeto de fiscalização da Administração Indireta, por parte dos Ministérios, ela não foi, segundo Bresser-pereira e



Spink (2005 *apud* MIZAEL, *et al.*, 2013), efetuada na sua totalidade, à medida que esse aludido diploma legal permitia contratação de empregados no serviço público sem concurso. Tal atitude, declaram os mesmos autores, configurou-se como uma estratégia oportunista do Golpe Militar de 1964 para contratar os agentes públicos por meio das estatais, da forma que lhe convinha, em vez de contratar gestores de alto nível, selecionados a partir de concursos públicos. Pode-se dizer, portanto, que o Decreto-Lei nº 200/1967, conforme declara Jund (2008), representa um marco inicial da reforma gerencial da Administração Pública brasileira que, ao procurar desburocratizar a gestão pública, por meio de medidas aperfeiçoadas no decorrer dos anos, contribuiu para a deflagração da Reforma Gerencial de Estado de 1995.

Segundo Bresser-Pereira (2012), a Reforma Gerencial do Estado de 1995 foi (e ainda é, pois se encontra em processo de consolidação) um esforço de reconstrução do Estado brasileiro, que havia acabado de sair de uma ditadura e voltava, portanto, a se tornar um Estado Democrático, mas que, também precisava se tornar um Estado Social, ou seja, um Estado Democrático, no seu sentido real. Nesse Estado Social, a despesa pública passou a representar 40% (quarenta por cento) da riqueza produzida pelo país, de modo que, além de efetiva, a despesa social precisava ser também eficiente.

A Reforma Gerencial de 1995, caracterizada pela descentralização e desconcentração das políticas e atividades do Estado, foi conduzida pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), o professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, e, de forma sucinta, possuía 03 (três) objetivos claros: ampliar a efetividade e a eficiência das instituições públicas do Estado; garantir a democracia na gestão pública; e aperfeiçoar a qualidade das decisões do governo (HELAL e DIEGUES).

De acordo com De Souza, *et al.*, (2008), a Reforma Gerencial Administrativa teve início a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que, ao dispor sobre princípios e normas para a Administração Pública e o controle de suas finanças, ratificados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exige dos gestores públicos a necessidade de avaliar o seu desempenho no exercício de suas atividades e os direciona na busca pela eficiência e eficácia gerencial.

As doutrinas difundidas pela administração geral, as quais, nos últimos anos, principalmente por força da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, têm sido levadas em consideração pelo setor público, denominam-se novas doutrinas (JUND, 2002) ou modernas doutrinas apenas no campo da gestão pública, pois as mesmas já são conhecidas pela iniciativa privada.

Apesar de buscar as teorias gerais de administração já utilizadas com sucesso, na iniciativa privada, em seus processos de gestão, a administração pública possui suas particularidades. Isso não só exige o desenvolvimento de técnicas adaptadas para a realidade somada à capacitação dos seus agentes, como, ainda, desafia os gestores públicos a efetivarem uma conjugação de técnica de gestão pública e política, humanizando o *management* e mantendo as características pertinentes às ciências sociais (PAULA, 2005).

Muitos autores têm classificado a aplicação dessas novas propostas administrativas para o setor público de Nova Administração Pública (NAP), observando que elas têm estimulado mudanças em entidades governamentais em nível mundial. A tendência basilar é a valorização dos preceitos gerenciais fundados nas definições modernas de gestão empresarial, em substituição à clássica burocracia. Apesar do avanço no campo da nova administração pública (NAP), nos últimos 10 (dez) anos, a relevância do exame da dinâmica da mudança estrutural dos órgãos públicos, em virtude dos princípios dessa NAP, tem sido negligenciada ou pouco utilizada por instituições de direito público brasileiras.

#### 1.1.4 A eficiência na gestão pública brasileira

Com o advento da integração da economia mundial e o avanço tecnológico ocorrido desde a segunda metade da década de 90 até os dias atuais, o Estado deixa de ter apenas uma função protecionista, assumindo, também, a função de tornar a economia local apta para competir com a economia internacional. Para tanto, a sua presença permanece precisa, quanto a prover educação, saúde e desenvolvimento.

Nesse sentido, Couto (2009) conclui que uma administração pública eficiente não é aquela que apresenta menor intervenção estatal, mas, sim, a que trata de um governo que assegura maior bem estar social aos seus administrados com um mínimo de desperdício de recursos públicos. Para Torres (2008), a eficiência trata da relação custo-benefício, com forte conotação econômica relacionada a reformas gerenciais, e sobrepõe-se às limitadas questões de ajustes fiscais, à medida que as preocupações com a qualidade do Estado aumentam.

Segundo Megginson, Mosley e Pietri Jr. (1998), eficiência é um conceito matemático entre insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), relacionado à capacidade de fazer as coisas da forma correta. Em adição, declaram que um gestor eficiente é aquele que consegue produtos (*outputs*) mais elevados, no que concerne a resultados, produtividade e desempenho, em face de uma determinada quantidade de insumos (*inputs*) necessários, tais como mão de obra, matéria-prima, dinheiro, maquinário e tempo, para o alcance dos respectivos produtos. Se o

gestor ampliar os resultados com o mínimo de insumos possíveis, será considerado um gestor eficiente.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, estabeleceu a eficiência como princípio basilar da Administração Pública. Assim, o princípio da eficiência na Administração Pública brasileira representou um marco legal para realização das reformas gerenciais no Brasil ao provocar mudanças nos paradigmas da gestão pública nacional e possibilitar importantes avanços no setor público (CASTRO, 2006). Esse princípio estabelece que a atividade administrativa seja efetuada para além da órbita legalista e entre no campo da prestação, da perfeição e do rendimento funcional, exigindo, desse modo, resultados positivos para o serviço público no atendimento das necessidades sociais (MEIRELLES, 2013).

Couto (2009) declara que, para se analisar a eficiência das despesas públicas, é necessário mensurar o desempenho do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos da maneira adequada, e explana acerca da eficiência relativa do Estado. De acordo com Afonso, Schuknecht e Tanzi, (2006 *apud* COUTO, 2009), a eficiência relativa de um Estado é medida pela relação de seus custos-benefícios comparados com os custos-benefícios de outros Estados. Ou seja, a eficiência relativa de um Estado é efetuada mediante a utilização de indicadores que permitam estabelecer comparações, daí ser também conhecida como eficiência definida de modo comparativo.

O exame da mudança estrutural das organizações públicas brasileiras abre espaço para discussão de ferramentas que auxiliem a *accountability* e a gestão pública empreendedora, como, por exemplo, o uso de critérios de desempenho para auferir e agregar resultados à administração pública. Não existe gestão pública moderna empreendedora sem gestão orçamentária eficiente e eficaz, por meio de análise de desempenho auferindo índices físicos e qualitativos.

## **1.2 O planejamento governamental e o orçamento público**

### **1.2.1 Contexto histórico do planejamento governamental**

De acordo com Jund (2002), o planejamento público, no contexto histórico internacional, remonta ao século XVIII e início do século XIX, na época da Revolução Industrial, quando as cidades e os países, em crescimento, exigiam planos governamentais para infraestrutura e para o uso da terra, a fim de ampliarem, ainda mais, sua competitividade em nível mundial.

Contudo, é a partir da Segunda Guerra Mundial que o planejamento público ganhou importância e difusão em face da necessidade de se planejarem as ações do governo em larga escala. A Segunda Guerra Mundial exigiu uma demanda vultosa por organização e planos de supervisão do abastecimento e de alocação de bens econômicos e serviços para a produção militar. Ocorre que, com o fim desse conflito internacional, a preocupação girou em torno da restauração de um sistema de bens e serviços econômicos, que funcionava por meio de mercado. Por exemplo: como absorver mais de 2,5mi (dois milhões e meio) de mão de obra que outrora atuava no combate da Segunda Guerra Mundial e agora estava dispensada? Se, antes da Segunda Guerra Mundial, questionava-se a intervenção do Estado na economia, após a guerra, verificou-se o anseio por um planejamento público, capaz de converter a capacidade de produção de tempos de guerra para tempos de paz, de modo a dirimir uma possível depressão econômica tão comum em períodos pós-guerra (JUND, 2002).

No Brasil, a Revolução de 1930, marcada pelo período de transição de uma sociedade agrária e oligárquico-exportadora para uma sociedade urbano-industrial, pode ser considerada com o embrião do planejamento como atividade pública “moderna”, pois esse movimento fortaleceu, entre a elite da época, a concepção de que somente o Estado era capaz de combater os particularismos de uma sociedade marginalizada, desagregada e subdesenvolvida (TONI, 2003).

Foi nessa época, mais precisamente em 1936, que se criou o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), o qual ficou encarregado da assistência ao Ministério da Fazenda, no que diz respeito à elaboração da proposta orçamentária do governo, até que se organizasse um órgão central orçamentário denominado Divisão do Orçamento (COUTO, 2009).

Para estudiosos do assunto, como Giacomoni (2012), a Revolução de 1930 representou uma ruptura com o passado de uma administração pública totalmente patrimonialista, e a propositura, entre outras ações inovadoras, de uma modernização do Estado, ainda que o planejamento, na época, não fosse sistêmico.

Em 1942, criou-se a Coordenação de Mobilização Econômica e o Setor de Produção Industrial com o fito expresso de elaborar o planejamento industrial brasileiro. Esse acontecimento consolidou, na estrutura administrativa do Estado, a função do planejamento como instrumento governamental de organização socioeconômica, uma vez que a visão de planejamento do período se fundamentava na função estatal de mediadora de conflitos intercapitalistas e compensatória das falhas do mercado (TONI, 2003).

Segundo Francisco, Faria e Costa (2006), do período pós-guerra até os governos militares, tendo em vista as sucessivas crises intrínsecas ao processo inflacionário no qual o país esteve mergulhado, o planejamento público, no Brasil, foi marcado por planos de ordem macroeconômica, concentrados na estabilização monetária e fiscal do país, bem como o desenvolvimento, tais como controle da inflação, das contas públicas e da dívida externa. Pode-se citar, como exemplos, o Plano SALTE, de 1947, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, de 1972 a 1979, como será vista mais adiante.

O Plano SALTE de 1947, do Governo de Eurico Gaspar Dutra, constituiu-se o primeiro planejamento público econômico brasileiro e representou a união de esforços de vários Ministérios, no sentido de priorizar 04 (quatro) áreas estratégicas, em que as primeiras letras do nome dessas áreas coincidiam, propositalmente, com as iniciais do plano, a saber: saúde (S), alimentação (AL), transporte (T) e energia elétrica (E). O plano era financiado com recursos oriundos de operações de crédito externa juntamente com recursos ordinários provenientes do Tesouro Nacional (AVANÇA BRASIL, 2001).

A criação, em 1951, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a qual era parte integrante do plano norte-americano de cooperação técnica para os países do Terceiro Mundo, voltada para defesa, educação, saúde e agricultura e planejamento econômico, bem como a consequente criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, em 1952, e do Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira, em 1956, também se constituem marcos do planejamento público brasileiro, pois foram organismos criados para elaborar e executar planos de fomento dos setores de base da economia nacional (AVANÇA BRASIL, 2001).

No governo de Juscelino Kubitscheck, em 1967, lançou-se o Plano de Metas, o qual se tornou o primeiro planejamento público para desenvolvimento do país, a tentar se submeter ao controle sistemático do poder público (FRANCISCO, FARIA e COSTA, 2006). Elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o Plano de Metas foi concebido a partir de estudos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe em parceria com o BNDE, e objetivou, principalmente, o desenvolvimento de setores específicos da economia como energia, transporte, indústrias de base, intermediária e de bens de capital, bem como visou, ainda, a construção de Brasília (AVANÇA BRASIL, 2001).

Ainda de acordo com Francisco, Faria e Costa (2006), até a metade da década de 1960, o Brasil já dispunha de várias experiências de planejamento público, porém sem aproveitamento pleno para o desenvolvimento do país, seja pela descontinuidade, pelo fracasso, pela ausência de coordenação e/ou por ineficiência operacional dos planos.

Percebeu-se, então, que planejamento é um processo muito além da mera confecção de planos.

Até o início de década de 1960, o Brasil realizava seu planejamento sem uma estrutura técnico-administrativa voltada para isso nas instituições. Mas, em 1962, por meio da Lei Delegada nº 01, de 25 de janeiro de 1962, foi criado o Ministério do Planejamento (Miniplan) juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), formalizando e institucionalizando o planejamento público no Brasil. Até então, havia somente um Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, com a atribuição de elaboração e coordenação de planos econômicos.

O planejamento público ganhou força no período de governo dos militares, que, por formação, dão importância à estratégia e ao planejamento. Nessa esteira, em 1967, entrou em vigor o Decreto-Lei nº 200/1967, o qual disciplinou questões de ordem estrutural e de reforma administrativa da União. Por esse diploma legal, definiu-se o planejamento como um dos princípios fundamentais norteadores das ações do governo federal e compreendeu-se o orçamento anual como uma de suas ferramentas básicas, entre outras inovações administrativas de ordem orçamentária e financeira (COUTO, 2009).

Para Francisco, Faria e Costa (2006), a reforma administrativa, trazida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, fez com que o planejamento fosse o marco inicial da administração gerencial no Brasil, fomentando inovações na administração pública federal e estatuiu princípios de racionalidade administrativa, de planejamento e de orçamento na gestão pública.

Todavia, segundo Couto (2009), somente a partir de 1969, foi que o processo sistemático de planejamento e de programação e execução orçamentária no Brasil, iniciado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, desenvolveu-se e fortificou-se por meio da elaboração, do acompanhamento e da revisão dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, sendo o primeiro de 1972 a 1974, e o segundo de 1975 a 1974, bem como do Programa Geral de Aplicação (PGA), do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), do Orçamento Anual da União (OAU) e do Decreto de Programação Financeira.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento possuíam a sistemática de elaboração, aprovação e duração coincidente com a do mandato do Presidente da República. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), realizado no governo de Emílio Médici, iniciou o ciclo de planos de desenvolvimento para o país, na época que ficou conhecida na história como “milagre brasileiro”, caracterizado com a entrada massiva de capital estrangeiro no país e substituição das importações. O primeiro PND se caracterizou pelos projetos de integração nacional e desenvolvimento das áreas de fronteiras. O segundo PND, de 1975 a 1979,

desenvolvido no governo de Ernesto Geisel, centrou os esforços do planejamento público para investimento em indústrias de base e obtenção de independência dos insumos básicos de produção. Com a segunda crise do petróleo, em 1979, inicia-se um período denso de inflação no país, o planejamento público se tornou uma utopia, fazendo com que os planos seguintes não saíssem do papel (AVANÇA BRASIL, 2001).

O Programa Geral de Aplicação (PGA) era um documento interno do governo federal, composto por dados quantitativos para suporte ao planejamento em nível global, regional e setorial, considerado também como importante ferramenta complementar dos PND. O PGA também agregava o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O Orçamento Anual da União (OAU) continha, de forma detalhada, especificando a despesa por natureza, as Funções, os Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades constantes do OPI. Os PND, o OPI e o OAU eram encaminhados para apreciação do Congresso Nacional e faziam parte de um universo uno, consistente e harmônico entre si, de diretrizes, programas e projetos para um determinado período, e que expressavam os objetivos da ação governamental (COUTO, 2009).

Com a Reforma Constitucional de 1988, o planejamento público ganhou destaque com a instituição do Plano Plurianual - PPA, abrangendo programas de natureza continuada, e tornou-se o principal instrumento de planejamento público de médio prazo dos entes públicos até os dias de hoje. A Constituição de 1988 determinou, ainda, em seu art. 163, inciso I, que, em Lei Complementar (Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), determinassem-se o exercício financeiro, os prazos, a elaboração e o *modus operandi* do PPA (BEZERRA FILHO, 2008).

Ocorre que, com a inflação galopante que se fazia presente no final da década de 1980 e início da década 1990, o PPA se tornou uma ferramenta de planejamento público fictícia, realizada somente para cumprimento de dispositivo constitucional, tendo em vista que o dinheiro, no tempo, perdia seu valor muito rápido e os preços dos bens e serviços econômicos aumentavam, exacerbadamente, do dia para a noite.

Nesse contexto, com o Plano Real, instituído em 1994, e a conseqüente estabilidade econômica por ele trazida, o planejamento público foi resgatado, com novos fundamentos, por meio do PPA de 1996 a 1999, do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Elaborado no primeiro mandato de Fernando Henrique, esse PPA trouxe concepções novas de planejamento público, como eixos nacionais de integração e desenvolvimento, utilizando referências espaciais, bem como trouxe projetos estruturais que corroboraram para as transformações no ambiente econômico e social. Pela primeira vez, na história do país, o planejamento público

promoveu a gestão estratégica da *res* pública por meio do programa denominado Brasil em Ação. Dando continuidade ao processo de resgate do planejamento público, o PPA 2000-2003, referente ao segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, trouxe, para a administração pública federal, a gestão pública voltada para resultados e criação de valores (AVANÇA BRASIL, 2001).

O Quadro 1 resume o contexto histórico do planejamento público no Brasil.

**Quadro 1 – Contexto Histórico do Planejamento Público no Brasil**

Ciclos Econômicos	Padrão de Estado	Contexto Econômico-Estrutural	Dimensões do Planejamento Governamental	Contexto Político-Institucional	Dimensões da Gestão Pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior.	Ausência de planejamento (Exceção: Convênio de Taubaté e Crise de 1929).	Montagem do aparato estatal-burocrático.	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Nacional-desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis.	Planejamento não sistêmico (Exceções: primeiras estatais; Plano SALTE).	Montagem do sistema corporativista.	Patrimonial Burocrática
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – internacionalização da economia	Estatal-democrática	Industrialização pesada, produção de bens de consumo duráveis.	Planejamento discricionário; ideologia desenvolvimentista; Plano de Metas.	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial Burocrática
1964-1979: Regime Militar – estatização da economia	Estatal-autoritária	Industrialização pesada; milagre econômico; endividamento externo.	Planejamento Burocrático-autoritário. Planos Nacionais de Desenvolvimento.	Consolidação institucional autoritária.	Patrimonial Burocrática
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimento	Liberal-democrática	Estagnação, inflação e endividamento externo.	Planos de estabilização fiscal e monetária.	Redemocratização e reconstitucionalização.	Patrimonial Burocrática
1990-2006: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Liberal-democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno.	Planos de estabilização fiscal e monetária.	Consolidação democrática; reforma gerencialista.	Patrimonial Burocrática; gerencialista e societal

Fonte: adaptado de (DIAS, 2011).

Pérsio e Celso (*apud* Dias, 2011) afirmam que o planejamento público brasileiro possui 03 (três) fases distintas. A primeira fase, que vai de 1940 a 1970, é caracterizada como o auge do planejamento público. A segunda, que vai de 1980 a 1990, é marcada pelo declínio do planejamento público no Brasil. A terceira e última, que está sendo vivenciada até os dias de hoje e que começou no final do século XX e início do século XXI, caracteriza-se pela retomada da função estatal de planejar.

### 1.2.2 Conceitos do Plano Plurianual

Para Jund (2008, p. 89), o plano plurianual (PPA) nada mais é que



o planejamento estratégico de médio prazo, que contém os projetos e atividades que o governo pretende realizar, ordenando as suas ações e visando à consecução dos objetivos e metas a serem atingidas nos quatro anos de mandato.

Não obstante, segundo Bezerra Filho (2008), o PPA é uma lei elaborada pelo Poder Executivo e submetida à apreciação do Poder Legislativo, que possui vigência de 04 (quatro) anos, contados a partir do segundo mandato do chefe do Poder Executivo em exercício até o final do primeiro mandato do chefe do Poder Executivo subsequente, e que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração, de modo regionalizado.

Em adição, Kohama (2008, p. 35) define o PPA como

um plano de médio prazo, através do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

Em face dos conceitos supracitados, pode-se dizer que o Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, submetida à apreciação do Poder Legislativo. Por essa razão, é considerada uma lei especial, usada para organizar as ações governamentais dos entes públicos, que se reveste de formalidades legais, constituindo-se um processo contínuo, dinâmico e flexível, e traduzindo, em termos financeiros e de bens e serviços públicos aos cidadãos administrados, os planos e programas de trabalho do governo para um período de 04 (quatro) anos. É, portanto, a ferramenta de gestão da Administração Pública de maior envergadura.

Por se tratar de uma competência vinculada e não discricionária, o agente público, investido no cargo de chefe do Poder Executivo, não pode se furtar, sob a acusação de omissão e penalidades previstas em lei específica, à obrigação de elaborar, no primeiro ano de seu mandato, o PPA para os próximos 04 (quatro) anos.

O conceito legal do PPA se encontra esculpido no art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, nos dizeres:

a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública [...] para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Do conceito legal, decorrem outros relevantes conceitos relacionados ao PPA e dignos de serem elucidados. Senão, vejamos:

- Forma regionalizada: conhecida no governo federal como Subtítulos, a regionalização do PPA consiste na identificação do espaço físico-geográfico onde a ação

governamental constante do PPA será executada. No governo federal, a localização da execução de uma ação do PPA poderá ser identificada por abrangência nacional, no exterior, por região (Norte, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste), por Estado ou por Município (SOF, 2013);

- Diretrizes: são orientações gerais ou critérios que regerão a captação, a gestão e o dispêndio dos recursos durante a vigência do plano, de modo a alcançar os objetivos propostos pelos programas de governo (JUND, 2008);
- Objetivos: nada mais são que a discriminação daquilo que o governo pretende alcançar com a execução das ações que compõem o programa governamental do PPA (JUND, 2008). A título de exemplo: reduzir a mortalidade infantil em uma determinada localidade geográfica;
- Meta: é a quantificação dos objetivos do programa de governo em termos físicos (JUND, 2008). Ainda utilizando o exemplo anterior, poderia ser proposta para um programa de governo que visa reduzir a mortalidade infantil, em uma determinada área geográfica, a meta de 30% (trinta por cento) de redução de mortalidade infantil em relação ao ano anterior;
- Programa: é a ferramenta de organização e controle da atuação estatal que agrega um conjunto de ações que visam o alcance de seu objetivo comum preestabelecido e auferido, por intermédio de indicadores de desempenho de sua execução, constantes do PPA. De acordo com Quadro 2, na sequência, os programas podem ser classificados em 05 (cinco) tipos.

**Quadro 2 – Tipos de Programas do PPA**

(Continua)

Tipos de Programa do PPA	Descrição
Programas de Apoio Administrativo	São programas do PPA que englobam ações padronizadas para todos os Órgãos da mesma esfera de Governo, onde estão discriminadas despesas meramente administrativas, relacionadas à área-meio da entidade, as quais, embora colaborem para o alcance dos demais Programas, não podem ser apropriadas neles.
Programas Finalísticos	Como o próprio nome já receia, encerram ações que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade e os resultados alcançados por meio dessas ações são de fácil aferição.
Programas de Serviços ao Estado	Culminam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por entidades criadas por ele para esse fim específico.

**Quadro 2– Tipos de Programas do PPA****(Conclusão)**

Tipos de Programa do PPA	Descrição
Programas de Gestão de Políticas Públicas	Reúnem ações do governo inclinadas para o planejamento e a formulação de políticas setoriais, coordenando, avaliando e controlando os demais Programas. Haverá um único Programa dessa natureza para cada Órgão.
Operações Especiais	São programas que não geram diretamente nenhum serviço público nem à sociedade nem ao Estado, não contribuem administrativamente para o alcance das finalidades do Poder Público, bem como não fomentam políticas setoriais, podendo ser considerados como um programa de caráter neutro, cujo objetivo é, única e exclusivamente, o de realizar pagamento de obrigações devidas pela Administração como o caso de ressarcimento, indenizações, precatórios, entre outros.

Fonte: adaptado de SEFAZ (2013).

- Ações: as ações são a expressão mais específica do que se está realizando para o alcance das metas estabelecidas, podendo ser classificadas em Atividades, quando essas ações possuem o caráter continuado, ou seja, quando não possuem prazo definido para findar; Projetos, quando se trata de uma ação não continuada, com prazo estabelecido para acabar. Geralmente, os Projetos são obras de construções e reformas e as Atividades são ações de manutenção decorrentes dos Projetos. Por exemplo, construir uma escola é um Projeto. A obra tem um período para começar a ser executada até ser entregue. Depois de construída, a escola precisa funcionar, para tanto, necessário se faz a contratação de professores e pessoal administrativo e pagamento de água e energia elétrica. Essas ações de funcionamento da escola configuram Atividades; e existem, ainda, as ações classificadas como Operações Especiais que são ações que mantêm relação biunívoca com os Programas denominados Operações Especiais.
- Duração continuada: programas de governo, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro (JUND, 2008).

### 1.2.3 Aplicabilidade do Plano Plurianual

O sistema de elaboração do Plano Plurianual (PPA) dos entes públicos das esferas Federal, Estadual e Municipal é baseado no Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento (SIPPO).

O SIPPO ou o *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS), em inglês, surgiu na década de 1960, no Ministério da Defesa Norte-Americano, com a finalidade de contribuir para a racionalidade e eficiência na utilização de recursos escassos dos programas militares após a Segunda Guerra Mundial. Os aspectos e as filosofias do SIPPO foram bem aceitos no planejamento governamental e orçamento público brasileiro, em detrimento da própria evolução histórica da técnica de orçamentação pública do Orçamento Tradicional Clássico para o Orçamento-Programa, preconizado pelo art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964 e pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967 (JUND, 2008; PIRES e MOTTA, 2006).

O Quadro 3, a seguir, expressa os atributos básicos de um Programa do PPA.

**Quadro 3 – Atribuições Básicas de um Programa do PPA**

<b>Atributos Básicos do Programa</b>	<b>Descrição</b>
Órgão Responsável	Órgão setorial responsável pelo gerenciamento do Programa, mesmo quanto este Programa for multissetorial.
Denominação do Programa	Comunicação à sociedade, em uma palavra ou frase-síntese, daquilo que o Programa se propõe a fazer.
Objetivo do Programa	Expressão do resultado que se busca pelo Programa, denotando sua finalidade com concisão, mensurável por indicador.
Público-Alvo	Identificação dos segmentos da sociedade a que o Programa pretende atender e beneficiar com a sua execução.
Justificativa	Contextualização e descrição dos problemas que o Programa pretende solucionar ou amenizar com a sua execução.
Tipo de Programa	Programa Finalístico; Programa de Serviços ao Estado; Programa de Gestão de Políticas Públicas; Programa de Apoio Administrativo.
Horizonte Temporal	Aponta se o Programa é de duração continuada ou temporária, ou seja, se ele tem duração de mais de um exercício financeiro.
Meta Física	Estabelecimento da quantificação física, em números absolutos ou relativos, do objetivo do Programa.
Indicador de Desempenho	Definição de elementos capazes de mensurar os resultados alcançados pelo Programa e medir a solução ou redução do problema.
Regionalização	Discriminação do menor nível de agregação geográfica beneficiado com a execução Programa.

Fonte: adaptado de Jund (2008).

O Quadro 4, a seguir, expressa os atributos básicos de uma Ação que compõe os Programas do PPA.

**Quadro 4 – Atributos Básicos da Ação no PPA**

(Continua)

<b>Atributos Básicos da Ação</b>	<b>Descrição</b>
Tipo de Ação	Projeto, Atividade ou Operação Especial.
Título	Nome pelo qual a Ação será identificada.
Descrição	O que é feito no âmbito da Ação.

**Quadro 4 – Atributos Básicos da Ação no PPA****(Conclusão)**

<b>Atributos Básicos da Ação</b>	<b>Descrição</b>
Produto	Bem ou serviço produzido pela Ação.
Unidade de Medida	Padrão de mensuração do Produto.
Finalidade	Objetivo da Ação a ser alcançado.
Forma de Implementação	Direta; descentralizada; transferência; crédito.

Fonte: adaptado de Jund (2008).

O Programa no PPA parte do pressuposto de solucionar ou amenizar, progressivamente, problemas de ordem social e econômica, proporcionando qualidade de vida e bem estar social como retorno do produto da arrecadação tributária à sociedade.

#### 1.2.4 Contexto histórico do Orçamento Público no Brasil e no mundo

A história do orçamento público no mundo pode se reportar a fatos históricos como a evidência da “noção de controle dos recursos públicos regulando as funções da Justiça e a arrecadação dos dízimos prevista na legislação sancionada por Moisés, mil e trezentos anos antes de Cristo” (MARTINS *apud* JUND, 2008, p. 62), e também a elaboração de orçamento para edificação do Templo de Salomão na época do Rei Davi em Israel.

Entretanto, segundo as doutrinas, o orçamento público começa a se desenvolver, formalmente, de fato, e não apenas como uma ideia, durante a época do feudalismo, no século XIII, em 1215, na Inglaterra, quando o rei João Sem-Terra, sob a pressão da nobreza, outorga Carta Magna incluindo dispositivo o qual previa que todo lançamento de tributos deveria ser, previamente, aprovado por um Conselho. Esse Conselho, denominado de Conselho do Reino, também chamado de Conselho Comum, era composto por nobres (barões feudais e o clero) e era o correspondente, nos dias de hoje, a uma espécie de Poder Legislativo da época, sendo que eles não representavam as demais classes e eram poupados do poder absoluto do Rei, de tributar. Segundo diversos autores, a luta pelo controle dos recursos públicos foi gerada a partir desse cenário.

Em 1765, nos Estados Unidos, os colonos norte-americanos de Virgínia, em face da decisão arbitrária do Parlamento inglês de cobrança de impostos sobre o país, colônia da Inglaterra à época, para custeio das despesas do governo da metrópole, realizam a Assembleia Nacional, na qual ficou firmado: “somente a Assembleia Geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos de seus habitantes”.

Por conseguinte, em decorrência da revolução pela independência americana em 1774, foi estabelecida a Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia, em que a prerrogativa de que qualquer imposto, externo ou interno, cuja finalidade fosse a de obter

recursos juntos aos súditos da colônia norte-americana à revelia do aval popular, seria nulo. Verifica-se, nesse fato histórico, um dos primeiros princípios democráticos, ligados ao desenvolvimento do Orçamento Público em sua forma como se conhece atualmente. Cumpre destacar que boa parte das técnicas de elaboração do planejamento e orçamento público, fomentadas nos Estados Unidos, serviu de modelo para diversos países no mundo e, principalmente, para o Brasil.

Outro fato histórico da humanidade, ligado ao desenvolvimento do orçamento público, é encontrado na França, em 1789, quando a Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária, inspirada na Revolução Americana de 1776, aprovou, em 26 de agosto desse mesmo ano, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Os arts. 13, 14 e 15, dessa Declaração, dentre outras coisas, consolidou regras importantes e utilizadas até os dias de hoje, como o controle sobre os gastos públicos, o consentimento da população sobre o que e quanto pagar, e a prestação de contas de todo agente público pela sua administração.

Jund (2008) afirma que os princípios de consentimento popular e controle dos gastos públicos, iniciados pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão na França, em 1789, foram ratificados em 1817, por intermédio do restabelecimento da Assembleia Nacional, a qual, ao exigir maior controle sobre o erário, acabou promovendo as regras tomadas como doutrina básica em matéria de orçamento público nos dias de hoje, tais como a anualidade do orçamento, a votação do orçamento durante o exercício anterior a do seu exercício financeiro correspondente, a previsão de todas as receitas e despesas financeiras para aquele exercício e a não vinculação de receitas a despesas.

A contextualização histórica do Orçamento Público, no Brasil, está baseada em fatos circunstanciais da História do país, uma vez que, antes do Brasil Colônia, não haviam sido, ainda, efetuados trabalhos técnicos na seara das Finanças Públicas. Pode-se perceber o embrião do Orçamento Público, no Brasil, durante o Período Colonial, na época de prosperidade da Colônia, garantida pela mineração na região central, quando surgem várias lideranças de diversas camadas sociais, principalmente os intelectuais recém-chegados da Europa, os quais traziam consigo as ideias revolucionário-democráticas, que permeavam países do Velho Mundo, em conflito com a Monarquia Absolutista, como a França.

Em 1789, na Inconfidência Mineira, a população, insatisfeita com o espólio tributário pesado, que a Coroa Portuguesa praticava na Colônia, decide tomar o controle administrativo do Brasil. Segundo Bezerra Filho (2008), esse movimento pela independência do Brasil foi um dos atos de maior envergadura no âmbito das Finanças públicas, pois uma de suas

exigências era uma maior distribuição da renda local, obtida por Portugal na cobrança dos tributos, entre os habitantes colonizados.

Com a chegada da família real no Brasil, em 1808, começa um processo de organização das finanças públicas por intermédio do estabelecimento do Conselho de Fazenda e do regime de contabilidade, bem como da criação do Erário (Tesouro) Régio, o qual geria os bens, os direitos e as obrigações públicas da época, e das demais colônias portuguesas. Após a Independência do Brasil, em 1822, e conseqüente promulgação da Primeira Constituição Brasileira, em 1824, é dado início ao processo de democratização do controle das finanças governamentais, com a criação do Parlamento. Surgem, então, os primeiros ensaios de trabalhos técnicos, voltados para as finanças públicas, conforme percebidos no art. 172 da Constituição de 1824, onde está colacionada uma das primeiras determinações de elaboração de orçamento formal, por parte das entidades imperiais responsáveis da época (JUND, 2008).

No que concerne à competência orçamentária e tributária dos poderes imperiais, em face dos ditames da Constituição de 1824, cabia à Assembleia Geral a aprovação da Lei Orçamentária (arts. 10 e 15); à Câmara dos Deputados, a provocação de leis sobre tributos (arts. 1º e 36); e, por derradeiro, ao Executivo, a confecção da proposta orçamentária. Com a Proclamação da República e a conseqüente elevação das antigas províncias à categoria de Estados, fica garantida maior autonomia político-administrativa aos entes da Federação. Resumidamente, ressaltam-se alguns fatos históricos eminentes acerca do Orçamento Público no Brasil, conforme Quadro 5 seguinte.

**Quadro 5 – Importantes fatos históricos pós-Proclamação da República sobre o Orçamento Público (Continua)**

Fatos Históricos	Impactos sobre o Orçamento Público
Aprovação do Código de Contabilidade da União em 1922.	Por intermédio dos Decretos nº 4.356 e nº 15.783, de 28 de janeiro e 08 de novembro de 1922, respectivamente, é aprovado e regulamentado o Código de Contabilidade da União, possibilitando o ordenamento dos demasiados procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais e contábeis da gestão pública federal.
Outorga da Constituição de 1934.	Classificou as despesas públicas fixas e variáveis. As despesas fixas não podiam ser modificadas, ressalvadas em lei anterior; e as despesas variáveis deviam seguir rigorosas determinações. Ao Poder Legislativo coube também a votação do orçamento, tornando o Orçamento Público dessa época conhecido como tipo misto, pelo qual os Poderes Executivo e Legislativo participam da iniciativa e aprovação do mesmo.
Decretação da Constituição de 1937.	Em seu art. 69, definiu a classificação das despesas públicas por itens para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, possibilitando a flexibilidade destas na hora da execução.

**Quadro 5 – Importantes fatos históricos pós-Proclamação da República sobre o Orçamento Público (Conclusão)**

Fatos Históricos	Impactos sobre o Orçamento Público
Padronização dos Orçamentos e Balanços Estaduais e Municipais em 1939.	As diversas classificações de receitas públicas utilizadas pelos Estados e Municípios foram reduzidas de 2.185 para apenas 57, a partir da padronização dos seus orçamentos e balanços.
Expedição da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.	Em vigor até os dias atuais, sendo a lei basilar das finanças públicas brasileiras. Institui normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, introduzindo a ideia de Orçamento-Programa.
Promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.	Por meio deste Decreto-Lei, houve a regulamentação do Orçamento-Programa, iniciada pela Lei nº. 4.320/1964, discriminando os princípios orientadores da elaboração dos planos e dos programas de governo.
Constituição Federal de 1988.	Tendo ratificado princípios e normas já consagradas em quesitos de orçamento público, a nova Magna Carta trouxe à baila novidades de procedimentos e definições em seus arts. 165 a 169, como, por exemplo, a devolução ao Legislativo da competência de propor emendas ao projeto de lei orçamentária, referentes às despesas, bem como, ao Poder Executivo, a devolução da atividade vinculada em elaborar, todo ano, e encaminhar, ao Legislativo, não somente o a Lei Orçamentária Anual (LOA), mas, ainda, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
Expedição da Portaria nº 42, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 14 de abril de 1999.	Além de criar os conceitos de função, subfunção, programa, projeto e atividade, a Portaria MPOG nº 42/1999 substituiu a antiga classificação funcional-programática por classificações funcionais e por programa, assim como possibilitou aos Estados, Municípios e Distrito Federal a elaboração de seus próprios programas orçamentários, de acordo com as suas próprias demandas sociais e econômicas.
Aprovação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.	Estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal em cumprimento ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal de 1988. É famosa pela alcunha de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
Portaria Interministerial nº 163, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), de 04 de maio de 2001.	Classificou e codificou as despesas públicas por natureza de despesa, estabelecendo normas gerais de consolidação das contas públicas.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Bezerra Filho (2008); Jund (2008) e Kohama (2008).

Dos fatos históricos constantes do Quadro 5, antes exposto, destacam-se a edição da Lei Federal nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), bem como da Portaria



MPOG nº 42/1999 e Portaria STN/SOF nº 163/2001, por se tratarem de diplomas infraconstitucionais em vigor até os dias atuais e que norteiam a elaboração dos orçamentos públicos das entidades governamentais, bem como o acompanhamento e o controle da execução desses orçamentos, consolidando a técnica de Orçamento-Programa, o qual se tornou uma relevante ferramenta para o Sistema Orçamentário da Contabilidade Governamental, principalmente no que diz respeito à gestão financeira e operacional dos gastos públicos.

Ademais, é importante dizer que a inovação trazida pela Constituição de 1988, referente à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como mais uma ferramenta de planejamento e gestão do erário, fez com que houvesse uma interface entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais, apesar de, outrora, elaborados a fim de apenas cumprir uma obrigação imposta por força da lei, não atingiam as finalidades para os quais foram criados, tendo em vista que faltava uma integração entre os mesmos, convergindo e harmonizando seus objetivos e metas.

### 1.2.5 Conceitos de Orçamento Público

Para Jund (2008, p. 61), o orçamento público pode ser definido como

instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando o Poder Executivo a realizá-las durante um exercício financeiro, mediante arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas.

Não obstante, segundo Bezerra Filho (2008, p. 5), o orçamento público nada mais é que uma

ferramenta legal de planejamento do Estado onde são apresentadas as receitas previstas e despesas fixadas, que serão realizadas pelo ente, em um determinado período, objetivando a execução de programas de governo (manutenção e investimentos), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos das dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal.

Em adição, existe ainda o conceito legal, discriminado no art. 45 da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, de que o orçamento público é

um ato de previsão de receita e fixação da despesa para um determinado período de tempo, geralmente, um ano, e constitui o documento fundamental das finanças do Estado, bem como da Contabilidade Pública.

Por derradeiro, em face dos conceitos supramencionados, pode-se dizer que orçamento público é a técnica de contabilidade e de gestão da Administração pela qual se promovem bens e serviços públicos necessários à sociedade e não atendidos pela iniciativa privada, redistribuindo a riqueza nacional auferida e, no qual, as receitas para um exercício financeiro são estimadas e as despesas, mediante essa previsão de arrecadação, são fixadas.

O orçamento público, porém não tem somente a função legal de estimar receitas e fixar despesas do governo para um exercício financeiro. Conforme visto até aqui, nele estão estabelecidas metas e finalidades a que os gastos se propõem, os quais consistem em produtos traduzidos como benefícios aos administrados. Por muitos anos, o orçamento público foi entendido apenas como um documento de anotação das receitas e despesas públicas para um determinado período. Contudo, essa concepção foi superada com as reformas gerenciais ocorridas no Estado brasileiro, por meio das quais, o setor público passou a se adaptar ao movimento de globalização no qual a humanidade está inserida, buscando se transformar em um Estado gerencial, empreendedor, voltado para resultados, atribuindo ao orçamento uma nova visão de elemento de planejamento e gerenciamento governamental (FELIX, 2008).

Santana *et al.* (2007), ao desenvolverem uma metodologia de análise da eficácia orçamentária, envolvendo 24 (vinte e quatro) municípios paraibanos, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio de pesquisa exploratória e documental com abordagem quantitativa, inferiram, entre outras coisas, que o orçamento público não é mais um instrumento de simples registro de gastos governamentais, mas um instrumento de planejamento, que leva em consideração objetivos e estratégias que concorram para o cumprimento eficiente e eficaz das metas e objetivos governamentais estabelecidos, bem como uma ferramenta de controle gerencial sobre as metas financeiras e os objetivos de curto prazo.

#### 1.2.6 Classificação orçamentária da despesa pública

As despesas públicas, assim como as receitas, são classificadas orçamentariamente, de um modo geral, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, com a Portaria MPOG nº 42/1999 e suas alterações, bem como nos termos da Portaria STN/SOF nº 163/2001 e suas alterações. Essa classificação funciona como uma espécie de plano de contas orçamentário e contribui para a consolidação das contas públicas nacionais e a transparência da gestão fiscal, nos termos do art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Santos (2001), ao relembrar a importância do orçamento público, em especial para os municípios brasileiros, por meio de pesquisa bibliográfica, com abordagem qualitativa, ensina que a despesa pública é classificada orçamentariamente por diversos critérios, sendo os mais importantes o critério Função, Subfunção, Programa, Natureza de Despesa e Elemento de Despesa, cujos desdobramentos levam a uma codificação mais complexa.

Conforme visto em seção anterior, a iniciativa do governo em classificar orçamentária e contabilmente suas despesas não é algo novo, que adveio somente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 1939, houve a primeira uniformização da classificação e codificação das contas públicas nacionais. Em seguida, em 1964, a Lei Federal nº 4.320/1964 instituiu um padrão de classificação das receitas e despesas públicas, baseado em critérios econômicos, a fim de avaliar o impacto das receitas e das despesas públicas na economia. Em 1967, o Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe a classificação das despesas públicas por programas, com foco na execução de programas de trabalho que viabilizavam os planos de governo. Em 1989, o governo federal introduziu, em sua esfera, os conceitos econômicos de grupo de despesa e modalidade de aplicação, os quais foram adotados por outros entes da Federação (SANTOS, 2001).

Embora tivessem ocorrido muitas iniciativas, por parte dos governos, em uniformizar a classificação de suas receitas e despesas, foi somente a partir da Lei Complementar nº 101/2000, com o mandamento de consolidação das contas públicas nacionais, que essa uniformização, finalmente, chegou ao que conhecemos, hoje, como classificação orçamentária. A Portaria MPOG nº 42/1999 e a Portaria STN/SOF nº 163/2001 são os principais diplomas legais, que tratam da classificação orçamentária da despesa pública e que orientam a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios a classificar suas despesas quando da elaboração e execução de seus orçamentos.

O Quadro 6, a seguir, expressa, sucintamente, os principais critérios de classificação orçamentária da despesa pública.

**Quadro 6 – Principais Critérios de Classificação Orçamentária da Despesa Pública**

(Continua)

Critério de Classificação Orçamentária da Despesa Pública	Descrição da Classificação Orçamentária da Despesa Pública
Quanto à Categoria Econômica	Despesa Corrente
	Despesa de Capital
Quanto aos Grupos de Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais
	Juros e Encargos da Dívida
	Outras Despesas Correntes

**Quadro 6 – Principais Critérios de Classificação Orçamentária da Despesa Pública****(Conclusão)**

Critério de Classificação Orçamentária da Despesa Pública	Descrição da Classificação Orçamentária da Despesa Pública
Quanto aos Grupos de Despesas de Capital	Investimentos
	Inversões Financeiras
	Amortização da Dívida
Quanto às Modalidades de Aplicação	Portaria STN/SOF nº 163/2001 e alterações
Quanto à Classificação Funcional	Função
	Subfunção

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

O Quadro 7, seguinte, descreve os conceitos de cada classificação orçamentária da despesa pública.

**Quadro 7 – Conceitos das classificações orçamentárias da despesa pública****(Continua)**

Classificação Orçamentária da Despesa Pública	Conceitos
Despesa Corrente	Despesas relacionadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos prestados pela Administração Pública de modo direto ou indireto.
Despesa de Capital	Despesas públicas efetuadas de forma direta ou indireta pela Administração, visando adquirir um bem de capital destinado à produção de novos bens ou serviços públicos.
Pessoal e Encargos da Dívida	Despesas de caráter remuneratório, provenientes do efetivo exercício da função, emprego ou cargo público.
Juros e Encargos da Dívida	Pagamento de juros passivos, comissões e outros encargos, decorrentes da contratação de operações de crédito.
Outras Despesas Correntes	Todas as demais despesas destinadas ao custeio e à manutenção da máquina estatal, que não se enquadra nas anteriores.
Investimentos	Despesas relacionadas ao planejamento e à execução de obras e serviços de engenharia, bem como aquisição de bens móveis e imóveis.
Inversões Financeiras	Despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aporte de capital das empresas públicas e sociedades de economia mista; aquisição de títulos representativos de empresas ou entidades já constituídas, desde que não se trate de aumento do capital das mesmas.
Amortização da Dívida	Pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública externa ou interna.
Modalidade de Aplicação	Classificação orçamentária da despesa pública que expressa se a mesma será efetuada de forma direta ou indireta, pela Administração e seus órgãos da mesma esfera ou por ente da Federação ou, ainda, por entidades sem fins lucrativos, entre outras situações.

**Quadro 7 – Conceitos das classificações orçamentárias da despesa pública****(Conclusão)**

Classificação Orçamentária da Despesa Pública	Conceitos
Função	Área social onde a despesa pública será executada para atender uma ação governamental naquele setor da sociedade.
Subfunção	Representa um desdobramento da Função, em que se encontra um determinado subconjunto de despesas públicas de modo mais detalhado.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Bezerra Filho (2008); Jund (2008); Kohama (2008) e Pires (2007).

Na sequência, o Quadro 8 demonstra as Funções Orçamentárias das despesas públicas e suas respectivas Subfunções de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964 e a Portaria MPOG nº 42/1999 e suas alterações.

**Quadro 8 – Classificação funcional da despesa pública****(Continua)**

Códigos e Funções	Códigos e Subfunções
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa
	032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária
	062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Judiciária
	092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento
	122 – Administração Geral
	123 – Administração Financeira
	124 – Controle Interno
	125 – Normatização e Fiscalização
	126 – Tecnologia da Informação
	127 – Ordenamento Territorial
	128 – Formação de Recursos Humanos
	129 – Administração de Receitas
04 – Administração	130 – Administração de Concessões
	131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea
	152 – Defesa Naval
	153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento
	182 – Defesa Civil
	183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas
	212 – Cooperação Internacional

**Quadro 8 – Classificação funcional da despesa pública****(Continuação)**

Códigos e Funções	Códigos e Subfunções
08 – Assistência Social	241 – Assistência Social ao Idoso
	242 – Assistência ao Portador de Deficiência
	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica
	272 – Previdência do Regime Estatutário
	273 – Previdência Complementar
	274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte Profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 – Relações de Trabalho
	333 – Empregabilidade
	334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino Profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	392 – Difusão Cultural
14 – Direitos e Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social
	422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infraestrutura Urbana
	452 – Serviços Urbanos
	453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural
	482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural
	512 – Saneamento Básico Urbano

**Quadro 8 – Classificação funcional da despesa pública****(Continuação)**

Códigos e Funções	Códigos e Subfunções
18 – Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental
	542 – Controle Ambiental
	543 – Recuperação de Áreas Degradadas
	544 – Recursos Hídricos
	545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico
	572 – Desenvolvimento Tecnológico
	573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	605 – Abastecimento
	606 – Extensão Rural
	607 – Irrigação
	608 – Promoção da Produção Agropecuária
	609 – Defesa Agropecuária
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária
	632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial
	662 – Produção Industrial
	663 – Mineração
	664 – Propriedade Industrial
	665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial
	692 – Comercialização
	693 – Comércio Exterior
	694 – Serviços Financeiros
	695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais
	722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia
	752 – Energia Elétrica
	753 – Petróleo
	754 – Álcool
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo
	782 – Transporte Rodoviário
	783 – Transporte Ferroviário
	784 – Transporte Hidroviário
	785 – Transportes Especiais

**Quadro 8 – Classificação funcional da despesa pública****(Conclusão)**

Códigos e Funções	Códigos e Subfunções
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento
	812 – Desporto Comunitário
	813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna
	842 – Refinanciamento da Dívida Externa
	843 – Serviço da Dívida Interna
	844 – Serviço da Dívida Externa
	845 – Transferências
	846 – Outros Encargos Especiais

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Segundo Moreira *et al.* (2013), com o objetivo de verificarem quais áreas de investimentos efetuados por municípios do Estado do Espírito Santo são relevantes no desenvolvimento municipal, a partir das funções orçamentárias nos anos de 2004 a 2009, por meio de pesquisa exploratória e documental, com abordagem quantitativa, a Portaria MPOG nº 42/1999, aplicada a todos os entes da Federação, realiza uma classificação das despesas públicas para auxílio do controle social, dividindo a despesa pública em duas categorias básicas: função e subfunção. A Função, segundo esses autores, é o maior nível de agregação de muitas áreas dos gastos governamentais; e a Subfunção é um detalhamento da Função, que visa agregar as despesas públicas em um subconjunto. Para Silva *et al.* (2011), a Portaria STN/SOF nº 163/2001 é um dos atos mais importantes editados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento e Finanças, pelo fato de tratar da consolidação das contas públicas nacionais e da uniformização dos procedimentos de classificação orçamentária das receitas e das despesas públicas.

Silva *et al.* (2008), ao demonstrarem que os registros da execução orçamentária configuram um importante sistema de custos no setor público, à medida que possibilitam um grande número de informações sobre a despesa pública por órgão, função, subfunção, programa, projeto e atividade, através de pesquisa bibliográfica e documental, concluíram que a classificação orçamentária das despesas públicas em funções e subfunções de governo, bem como em programas e ações serve de base para tomada de decisão, constituindo um sistema natural de custos no setor público.

De acordo com Burkhead (1971 *apud* MOREIRA *et al.*, 2013), a classificação orçamentária da despesa pública gera informações sobre as operações do governo, na forma de um “orçamento resumido”, e contribui para uma “classificação para cidadãos”, auxiliando



no controle social e na gestão democrática dos recursos públicos, ao expressar sinteticamente em que setores da sociedade, como educação, saúde, segurança pública, entre outros, os recursos públicos estão aplicados. Segundo Giacomoni (2012), a classificação orçamentária da despesa pública subsidia estatísticas sobre a atuação dos gastos públicos nos diversos segmentos sociais em que atuam as entidades governamentais.

As classificações orçamentárias da despesa pública concederam ao orçamento público um caráter de planejamento e gerenciamento da ação governamental, constituindo uma boa fórmula de controle interno, externo e social, ao confrontar receitas com despesas e auxiliar nos registros contábeis que atendessem às necessidades específicas intrínsecas ao setor público (PIRES e MOTTA, 2006).

## **2. METODOLOGIA**

### **2.1 Método e tipo de pesquisa**

A partir de uma abordagem quantitativa, o método eleito como estratégia desta pesquisa foi o método comparativo e o método estatístico, tendo em vista que se pretende comparar, entre si, por meio de Estatística Descritiva, as taxas de violência homicida e as despesas *per capita* em segurança pública das unidades federativas brasileiras, no intuito de identificar as mais eficientes e as menos eficientes na execução orçamentária de suas despesas em segurança pública, avaliando sua gestão orçamentário-financeira e traçando um perfil da execução do seu planejamento e do seu orçamento em segurança pública.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), o método comparativo é utilizado para realização de estudos em que se comparam grupos existentes no presente, grupos existentes no passado ou entre os existentes e os do passado, bem como, quando se realizam comparações entre sociedades de igual ou diferente grau de desenvolvimento. Os métodos estatísticos, por sua vez, são usados para redução dos fenômenos sociológicos, econômicos, políticos, entre outros, à manipulação estatística e a termos quantitativos, a partir dos quais são estabelecidas relações matemáticas entre os fenômenos para formação de inferências acerca das suas naturezas, das suas ocorrências e de seus significados (MARCONI; LAKATOS, 2010).

De acordo com taxionomia proposta por Vergara (2011) e Marconi e Lakatos (2010), quanto aos seus meios de investigação, esta pesquisa se caracteriza como:

- Documental, uma vez que foram examinados, como fontes primárias, documentos oficiais de arquivos públicos, publicações parlamentares e administrativas, censos, entre outros, conservados no interior de órgãos públicos ou privados e/ou publicados em sítios oficiais, na *Internet*;
- Bibliográfica, tendo em vista que esta pesquisa se baseou, teoricamente, em estudos já realizados na área de investigação em questão, como fontes secundárias, por intermédio de revisão da literatura.

Ainda de acordo com a taxionomia de Vergara (2011), quanto à finalidade, esta pesquisa é do tipo:

- Exploratória, em detrimento do caráter de sondagem da pesquisa e por não comportar hipóteses ou proposições que possam surgir durante ou ao final do estudo;
- Descritiva, pois se propôs a expor as características das unidades federativas brasileiras no que diz respeito à eficiência da execução orçamentária de suas despesas com segurança pública, em face de suas respectivas taxas de violência homicida sem, contudo, explicar os fenômenos descritos.

## 2.2 Universo e amostra

O art. 144 da Carta Magna Republicana de 1988, ao estatuir a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, estabeleceu como principais órgãos públicos de segurança pública: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Em adição, os parágrafos 4º, 5º e 6º daquele dispositivo constitucional incumbiram aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade pelas polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, com função de polícia judiciária e de apuração de infrações penais (crimes); pelas polícias militares, a quem cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; e pelos corpos de bombeiros militares, cujas atribuições se relacionam com atividades de defesa civil, servindo, ainda, como forças auxiliares e reservas do exército. Em termos gerais, toda essa estrutura é vinculada a um órgão superior, o qual é, geralmente, uma Secretaria Estadual de Segurança Pública.

Assim sendo, em face do objetivo da presente pesquisa e das variáveis nela utilizadas, o universo e a amostra deste estudo ficaram circunscritos à análise da execução da despesa orçamentária com segurança pública nos Estados brasileiros e no Distrito Federal.

### 2.3 Coleta de dados

A coleta dos dados ocorreu no período de 25/03/2013 a 02/11/2013. Inicialmente, realizou-se revisão de literatura pertinente ao problema e aos objetivos de pesquisa. Em seguida, consultou-se o Mapa da Violência 2013 (WAISELFISZ, 2013), da Secretaria-Geral da Presidência da República, de onde se extraíram as taxas de homicídio por unidade federativa (UF) brasileira, no ano de 2008 a 2010. Não obstante, para apuração das despesas *per capita* em segurança pública por UF, consideraram-se as despesas orçamentárias realizadas no ano de 2008 a 2010, na Função “Segurança Pública”, extraídas dos balanços anuais e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) de cada UF, constantes do Sistema de Coleta de Dados Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – SISTN. Para a coleta de dados acerca do número de habitantes por UF, de 2008 a 2009, utilizou-se a estimativa da População Residente no Brasil do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – Datasus. Para a coleta de dados sobre a densidade populacional do ano de 2010, usou-se o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

A Tabela 1, a seguir, sintetiza o resultado da coleta dos dados supramencionados.

**Tabela 1 – Gastos públicos em Segurança Pública, população demográfica e taxa de homicídio violento (Continua)**

UF	Gastos Públicos em Segurança Pública (R\$1,00)			População (Datusus, 2008, 2009; IBGE, 2010)			Taxa de Homicídio Violento		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
AC	228.366.119,57	278.382.734,83	279.385.016,85	680.073	691.169	733.559	19,6	22,0	23,3
AL	588.545.396,44	718.569.877,80	744.119.416,11	3.127.557	3.156.101	3.120.494	60,3	59,3	66,8
AM	559.540.048,91	634.424.611,26	697.917.979,80	3.341.096	3.393.357	3.483.985	24,8	27,0	31,5
AP	227.273.411,49	250.515.510,01	244.464.872,90	613.164	626.607	669.526	34,4	30,5	40,2
BA	1.773.495.153,20	1.953.116.459,91	1.962.468.345,87	14.502.575	14.637.500	14.016.906	32,9	36,8	40,4
CE	626.629.766,83	887.921.249,87	957.917.628,53	8.450.527	8.547.750	8.452.381	24,0	25,4	31,9
DF	146.588.077,76	214.460.778,12	283.451.453,68	2.557.158	2.606.884	2.570.160	34,1	38,6	34,4
ES	656.920.123,27	699.767.868,66	768.751.861,48	3.453.648	3.487.094	3.514.952	56,4	57,2	51,5
GO	902.663.939,20	1.089.427.477,95	1.174.130.154,21	5.844.996	5.926.308	6.003.788	30,0	30,2	32,0
MA	520.747.450,28	678.851.059,57	784.936.224,92	6.305.539	6.367.111	6.574.789	19,7	21,8	23,2
MG	4.959.078.083,58	5.619.757.915,36	5.910.294.064,20	19.850.072	20.034.068	19.597.330	19,5	18,5	18,4
MS	629.950.947,06	644.870.906,20	637.523.717,75	2.336.058	2.360.550	2.449.024	29,5	30,8	26,7
MT	730.503.499,89	857.495.404,81	915.993.100,82	2.957.732	3.001.725	3.035.122	31,8	33,3	32,6
PA	860.726.797,86	941.012.735,94	1.031.278.009,78	7.321.493	7.431.041	7.581.051	39,2	40,3	47,5
PB	480.847.086,97	562.554.659,07	576.647.165,11	3.742.606	3.769.954	3.766.528	27,3	33,7	38,8
PE	1.154.779.696,50	1.366.551.692,98	1.594.131.173,86	8.734.194	8.810.318	8.796.448	50,7	44,9	39,3
PI	178.751.382,55	264.975.406,90	292.002.220,20	3.119.697	3.145.164	3.118.360	12,4	12,7	13,8
PR	1.153.288.039,28	1.201.863.636,73	1.399.063.475,49	10.590.169	10.686.228	10.444.526	32,6	34,6	34,3
RJ	4.919.988.135,66	3.710.870.803,04	3.914.563.860,11	15.872.362	16.010.386	15.989.929	34,0	31,7	33,1
RN	490.785.108,33	566.275.098,61	521.111.782,56	3.106.430	3.137.646	3.168.027	23,2	25,2	26,0

**Tabela 1 – Gastos públicos em Segurança Pública, população demográfica e taxa de homicídio violento (Conclusão)**

UF	Gastos Públicos em Segurança Pública (R\$1,00)			População (Datasus, 2008, 2009; IBGE, 2010)			Taxa de Homicídio Violento		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
RO	489.325.982,25	566.115.588,61	634.200.262,45	1.493.566	1.503.911	1.562.409	32,1	35,6	35,6
RR	137.389.193,74	126.959.188,15	146.594.720,22	412.783	421.497	450.479	25,4	27,8	28,5
RS	1.378.601.729,84	2.194.108.378,75	2.625.354.406,68	10.855.214	10.914.042	10.693.929	21,8	20,4	19,2
SC	169.911.093,61	1.380.671.230,68	1.352.343.569,14	6.052.587	6.118.727	6.248.436	13,0	13,1	13,2
SE	352.163.004,75	475.423.754,64	705.346.013,34	1.999.374	2.019.755	2.068.017	28,7	32,8	33,9
SP	8.956.794.887,19	10.117.372.430,07	7.323.458.381,45	41.011.635	41.384.089	41.262.199	14,9	15,3	14,1
TO	277.525.503,37	339.417.325,64	425.457.355,16	1.280.509	1.292.063	1.383.445	18,1	22,0	23,5

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Datasus (2008; 2009); IBGE (2010); STN (2008; 2009; 2010) e Waiselfiz (2013).

As taxas de violência homicida referentes ao ano de 2011, constantes do Mapa da Violência 2013 (WAISELFSZ, 2013), foram desconsideradas da presente pesquisa, pois, *a priori*, pretendia-se estudar, de forma mais analítica, apenas o ano de 2010 por ser o ano que continha, não somente a taxa de violência homicida mais atual, mas também por ser o ano com a base de dados sobre a densidade populacional dos Estados e Distrito Federal sem projeções, conforme Censo 2010 (IBGE, 2010). Além do mais, embora fizesse parte do mesmo Plano Plurianual (PPA) dos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010, o ano de 2011 não faz parte da mesma gestão de um chefe do Poder Executivo ou do mesmo ciclo político, ficando como recomendação para pesquisa futura.

É importante frisar que, embora existam dados sobre a violência homicida dos anos de 2011 e 2012, no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, esses também foram desconsiderados desta pesquisa, porque as taxas de violência homicida, constantes desse banco de dados, compreendem apenas as ocorrências policiais registradas e não indicam, exatamente, o número de vítimas de homicídio violento.

## 2.4 Tratamento e análise dos dados

Rezende, Slomski e Corrar (2005), objetivando realizar um diagnóstico das variáveis condicionantes entre as políticas públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios paulistanos, através de análise multivariada, observaram que a evidenciação dos impactos que os gastos públicos produzem na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, por meio de indicadores, é um desafio para o setor público, e que a eficiência dos gastos públicos deve ser traduzida por meio de indicadores que expressem a efetividade da gestão pública e do retorno social dos recursos públicos.

Assim sendo, para analisar a eficiência da execução orçamentária da despesa em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, nos anos de 2008 a 2010, utilizou-se, como indicador, a taxa de violência homicida do Mapa da Violência 2013 (WAISELFISZ, 2013), tendo em vista que, de acordo com Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), os homicídios são a única base de dados nacionais acerca da violência, que podem viabilizar comparações entre regiões geográficas, bem como representam a dimensão do problema da violência no país e o ápice da variedade de violências que assolam a nação. Além disso, o controle da violência homicida é o objetivo final das políticas e da gestão em segurança pública (NÓBREGA JÚNIOR, 2011). O Mapa da Violência 2013 (WAISELFISZ, 2013) considera, no cálculo da taxa de homicídio violento, os óbitos ocorridos por acidentes de trânsito, por homicídios ou agressões fatais e por suicídios, a partir do Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM do Datasus.

Para a análise dos dados coletados, utilizou-se metodologia semelhante à empregada por Santos e Oliveira (2011), ao analisarem a eficiência e a eficácia da arrecadação tributária dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, em face dos respectivos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, combinada com a metodologia usada não somente pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (2013) na elaboração de seu Planejamento Estratégico 2007-2027, mas também aforada por Pereira-Filho, Tannuri-Pianto e Sousa (2010). Desse modo, tem-se: despesas por função *per capita*, *vis a vis* com resultados para a sociedade, cruzando-se os dados da despesa com segurança pública *per capita* (por habitante) com a taxa de violência homicida de cada unidade federativa brasileira para formação de um gráfico de dispersão e identificação de *clusters* ou agrupamentos, acima ou abaixo da média da população amostral, a partir da média aritmética nacional da despesa com segurança pública por habitante e da taxa de violência homicida.

Consideraram-se como unidades federativas mais eficientes aquelas que, pela análise horizontal de 2008 a 2010, mantiveram-se com suas taxas de violência homicida e suas despesas *per capita* em segurança pública abaixo da média amostral. Noutra giro, consideraram-se como unidades federativas menos eficientes aquelas que, de acordo com a análise horizontal de 2008 a 2010, mantiveram-se com suas taxas de violência homicida e suas despesas *per capita* em segurança pública acima da média amostral. A análise horizontal evidencia a evolução de valores expressos em um instante, comparado com outros instantes anteriores de igual período, sendo, portanto, importante para verificação de tendências através da relação entre componentes de um mesmo conjunto, comparados entre sucessivos períodos (IGARASHI *et al.*, 2010).

Em seguida, para avaliação da gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras identificadas como as relativamente mais eficientes, e para delineamento de seus perfis no que tange ao planejamento e à execução orçamentário-financeira em segurança pública, utilizou-se metodologia desenvolvida pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP (2008) e Estatística Descritiva, por meio dos dados extraídos de seus balanços anuais e de seus respectivos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO).

De acordo com a metodologia desenvolvida pela ABOP (2008), os indicadores utilizados na análise do planejamento e da execução orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras identificadas, neste trabalho, como mais eficientes e menos eficiente constam do Quadro 9, a seguir.

**Quadro 9 – Indicadores da ABOP utilizados na pesquisa**

Indicador (%)	Fórmula
Trabalho de Previsão da Receita – TPR	Receita Realizada pela Previsão Inicial da Receita
Capacidade Operacional Financeira da Receita - COFR	Receita Realizada pela Previsão Inicial Atualizada
Planejamento e Programa da Despesa – PPD	Despesa Realizada dividida pela Dotação Inicial
Capacidade Operacional Financeira da Despesa - COFD	Despesa Realizada dividida pela Dotação Final

Fonte: elaborado pelo autor.

Por Dotação Realizada, entende-se a Despesa Empenhada constante dos balanços anuais e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos entes; por Dotação Inicial, a despesa originalmente fixada na Lei Orçamentária Anual – LOA; e, por Dotação Final, compreende-se a Despesa Autorizada, que nada mais é que a Dotação Inicial mais os Créditos Adicionais. Não obstante, entendem-se como Previsão Inicial da Receita as receitas orçamentárias estimadas quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA; por Receita Realizada, a efetiva arrecadação das receitas orçamentárias, conforme art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964; e, por Previsão Inicial Atualizada, compreende-se a estimativa das receitas orçamentárias consignadas na LOA, mais as revisões ocorridas durante o transcurso do exercício financeiro, com base em indexadores econômicos oficiais, reabertura de créditos adicionais e *superávits* financeiros apurados no Balanço Patrimonial, tendo em vista que a LOA é elaborada antes do final do exercício financeiro anterior ao da sua execução.

A partir do quociente obtido pelos indicadores constantes do Quadro 9, anterior, em percentual, a ABOP classifica os resultados em: ótimo, bom, regular, deficiente e altamente deficiente, tanto para análise das receitas orçamentárias quanto para análise das despesas orçamentárias, codificando-os conforme Quadro 10, que segue.

**Quadro 10 – Classificação dos resultados obtidos pelos indicadores da ABOP**

Conceito	Codificação	Descrição
Ótimo	1	Para variação positiva ou negativa até 2,50%
Bom	2	Para variação positiva ou negativa de 2,51% a 5,00%
Regular	3	Para variação positiva ou negativa de 5,01% a 10,00%
Deficiente	4	Para variação positiva ou negativa de 10,01% a 15%
Altamente Deficiente	5	Para variação positiva ou negativa superior a 15%

Fonte: elaborado pelo autor.

Frisa-se que esses indicadores, elaborados pela ABOP, medem, principalmente, a eficiência do planejamento e da execução orçamentário-financeiro do ente público em análise. Quanto mais próximo a 100% (cem por cento), melhor o resultado. Existem, ainda, outros indicadores, contudo, foram selecionados apenas os 04 (quatro) indicadores em testilha, pela facilidade de acesso aos dados disponíveis, haja vista que os demais exigiam informações mais detalhadas, de difícil acesso.

Por fim, utilizou-se Estatística Descritiva para realização de uma análise preliminar dos aspectos relacionados ao planejamento e à execução orçamentário-financeira exclusiva e, especificamente, em segurança pública das unidades federativas brasileiras consideradas como as mais eficientes e as menos eficientes, no intuito de traçar um perfil das mesmas.

## 2.5 Limitações do método

As Ciências Sociais brasileiras possuem dificuldades em debater temas como segurança pública, pois se trata de uma área em que teses marxistas e/ou estruturalistas permeiam de modo a tornar difícil o alcance das relações das causas e da dinâmica da violência, de modo geral, e dos homicídios, de modo específico (SOARES, 2008 *apud* NÓBREGA JÚNIOR, 2011).

Essa dificuldade em estabelecer relações causais e da dinâmica da violência e dos homicídios pelas Ciências Sociais é uma das primeiras limitações do método utilizado nesta pesquisa. Outra limitação a ser destacada diz respeito às variáveis usadas, neste estudo, para avaliar a eficiência da execução orçamentária da despesa em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal de 2008 a 2010: despesa *per capita* em segurança pública e taxas de violência homicida.

No tocante à variável despesa *per capita* em segurança pública, em que as despesas orçamentárias, realizadas na função “segurança pública”, são divididas por suas respectivas densidades populacionais, frisa-se que a literatura nacional não afirma, de modo pleno e

uníssono, que os gastos com segurança pública são capazes de impactar na redução da violência e da criminalidade. Poucos autores testaram a relação despesa em segurança pública com a criminalidade do país, e os poucos que testaram não encontraram coeficientes significativos ou foram inconclusivos quanto a essa relação (LOUREIRO; CARVALHO JÚNIOR, 2007).

Por exemplo, Gutierrez *et al.* (2004 *apud* SANTOS; KASSOUF, 2007) e Kume (2004 *apud* SANTOS; KASSOUF, 2007) apresentam opiniões distintas em relação aos efeitos dos gastos públicos sobre a criminalidade, utilizando mesma metodologia de modelos de painel dinâmico: os primeiros autores encontraram uma relação negativa entre as aludidas variáveis, e o segundo autor não observou relação alguma.

Em relação à variável taxa de violência homicida do Mapa da Violência 2013 (WAISELFISZ, 2013), que considera, no cálculo da taxa, os óbitos ocorridos por acidentes de trânsito, por homicídios ou agressões fatais e por suicídios, a partir do Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM do Datasus, a limitação do método consiste nos homicídios ocultos.

Cerqueira (2013), ao estimar o número de homicídios ocultos em cada unidade federativa brasileira, a partir de óbitos violentos classificados equivocadamente como “causa indeterminada”, de 1996 a 2010, concluiu que, em média, a cada ano, no país, 8.600 (oito mil e seiscentos) homicídios deixaram de ser registrados, perfazendo um total de 129.000 (cento e vinte e nove mil) homicídios ocultos ou mortes violentas registradas de forma errada, no SIM, como “causa indeterminada”. Ainda de acordo com o autor, estando o resultado correto, a taxa de violência homicida seria 18,3% acima dos que expressam os números oficiais.

Ocorre que tais limitações e fragilidades do método da presente pesquisa não invalidam seus resultados, já que não se pretende efetuar um diagnóstico das causas da violência no Brasil, reconhecendo que analisar causas da violência de 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) municípios, 27 (vinte e sete) unidades federativas e 33 (trinta e três) Regiões Metropolitanas, com base apenas na execução orçamentária da despesa dos governos estaduais na função segurança pública, seria uma missão impossível. Em que pese, ainda, o fato de que os critérios de análise de resultados adotados, neste estudo, são argumentos válidos, imparciais, replicáveis e sistemáticos.

De forma modesta, o que se espera, com o presente estudo, é identificar os Estados mais eficientes no que diz respeito aos gastos públicos na área de segurança pública, a fim de não somente despertar nos agentes públicos responsáveis pelas unidades federativas consideradas menos eficientes o interesse no *benchmarking* dos gastos com a execução das



políticas públicas em segurança, como também subsidiar outras pesquisas mais aprofundadas sobre o problema da violência e da criminalidade.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Expressam-se os resultados e as discussões desta pesquisa em dois instantes. No primeiro, identificam-se as Unidades da Federação (UF) mais eficientes e menos eficientes em relação às suas respectivas despesas orçamentárias com segurança pública, a partir do cálculo da despesa *per capita* em segurança pública e do cruzamento dessa variável com a taxa de violência homicida, para formação e análise de *clusters*, ranqueando-se as 03 (três) unidades federativas brasileiras com as maiores e as menores despesas *per capita* em segurança pública, bem como as 03 (três) unidades federativas brasileiras com as maiores e as menores taxas de violência homicida.

No segundo instante, analisa-se a gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes, em especial, no que atine às suas despesas orçamentárias com segurança pública, e busca-se traçar um perfil da execução do planejamento e do orçamento desses entes por meio de indicadores orçamentários propostos pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP.

#### 3.1 *Ranking* das unidades federativas brasileiras com as maiores e menores despesas *per capita* em segurança pública

Cruz *et al.* (2010), ao descreverem a ascensão e a queda da criminalidade em Minas Gerais (MG) e identificarem um conjunto de variáveis explicativas para essa queda, por meio de uma pesquisa documental com abordagem quantitativa e qualitativa, destacaram o aumento dos recursos financeiros destinados à área de segurança pública como uma das variáveis que corroboraram para que a criminalidade em MG diminuísse.

Em adição, uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2011), por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre Segurança Pública, concluiu, entre outras coisas, que os gastos com segurança pública ajudaram a região Sudeste do Brasil a reduzir a criminalidade violenta na região. Nesse sentido, calculou-se a despesa *per capita* em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal nos anos de 2008 a 2010, dividindo a despesa orçamentária na Função “Segurança Pública”, identificada nos balanços anuais e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)

dos entes estudados, pelas suas respectivas densidades populacionais, conforme as fontes de dados explicitadas na secção metodológica.

A Tabela 2, a seguir, demonstra, em ordem decrescente, o *ranking* das unidades federativas com as maiores e menores despesas em segurança pública por habitante. Nos anos de 2008 a 2010, os Estados de Rondônia (RO), Acre (AC) e Amapá (AP), todos da região Norte do Brasil, aparecem como as unidades federativas brasileiras com a maior despesa em segurança pública por habitante. Noutra giro, durante o mesmo recorte temporal analisado, os Estados do Ceará (CE), Distrito Federal (DF) e Piauí (PI) aparecem como as unidades federativas brasileiras com a menor despesa em segurança pública por habitante. O Estado do Amazonas se manteve abaixo da média nacional (amostral) da despesa em segurança pública por habitante.

**Tabela 2 - Ranking da Despesa Per Capita em Segurança – 2010 a 2008**

(Continua)

Ranking	Ano: 2010		Ano: 2009		Ano: 2008	
	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)
1º	RO	405,91	AC	402,77	RO	424,62
2º	AC	380,86	AP	399,80	AC	410,82
3º	AP	365,13	RO	376,43	AP	398,69
4º	SE	341,07	RR	301,21	RR	355,14
5º	RR	325,42	MT	285,67	SE	352,78
6º	TO	307,53	MG	280,51	TO	332,26
7º	MT	301,80	MS	273,19	MT	309,69
8º	MG	301,59	TO	262,69	MG	297,75
9º	MS	260,32	SP	244,47	MS	272,91
10º	RS	245,50	SE	235,39	RJ	246,63
11º	RJ	244,81	RJ	231,78	RS	241,85
12º	AL	238,46	AL	227,68	AL	237,92
13º	ES	218,71	SC	225,65	SC	223,43
14º	SC	216,43	RS	201,04	ES	222,59
15º	AM	200,32	ES	200,67	AM	208,89
16º	GO	195,56	AM	186,96	GO	200,88
17º	PE	181,22	GO	183,83	PE	182,52
18º	SP	177,49	RN	180,48	SP	178,57
19º	RN	164,49	PE	155,11	RN	167,75
20º	PB	153,10	PB	149,22	PB	154,08
21º	BA	140,01	BA	133,43	PA	140,86
22º	PA	136,03	PA	126,63	BA	135,32
23º	PR	133,95	PR	112,47	PR	132,11
24º	MA	119,39	MA	106,62	MA	124,48
25º	CE	113,33	CE	103,88	CE	113,36
26º	DF	110,29	PI	84,25	DF	110,85

**Tabela 2 - Ranking da Despesa Per Capita em Segurança – 2010 a 2008****(Conclusão)**

Ranking	Ano: 2010		Ano: 2009		Ano: 2008	
	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)	UF	Despesa Per Capita em Segurança Pública (R\$)
27°	PI	93,64	DF	82,27	PI	93,60

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

O fato de possuir um alto volume de despesa *per capita* em segurança pública, *a priori*, enseja que o Estado realiza grandes investimentos na preservação da ordem pública e na incolumidade das pessoas e do patrimônio em sua jurisdição. Contudo, Diaz (2012), debatendo acerca da qualidade do gasto público municipal com educação, por meio de uma análise da existência de relação entre os referidos gastos e os resultados das escolas municipais analisadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2005, concluiu que, antes de aumentar os gastos públicos, deve-se identificar, com precisão, qual realidade se quer mudar, pois nem sempre o aumento de gastos públicos significa melhoria na qualidade do serviço público prestado.

Despesa *per capita* em segurança pública elevada pode se justificar em face da diminuição de taxas ou índices de criminalidade e violência, à medida que, de acordo com Gutierrez *et al.* (2004), ao estudarem os fatores determinantes da criminalidade do Brasil, por meio de um modelo econométrico de dados em painel de diferentes Estados brasileiros, os gastos com segurança pública são capazes de diminuir a criminalidade. Por outro lado, uma despesa *per capita* em segurança pública alta sem, contudo, produzir a redução das taxas ou dos índices de criminalidade e violência denota malversação do dinheiro público.

Por isso, a despesa com segurança pública por habitante, por si só, não representa uma informação da qual se possa concluir o resultado e o desempenho do setor público nessa área estratégica da sociedade. Não adianta, por exemplo, o governo dizer à sociedade que possui um alto investimento em segurança pública se esse investimento não dá retorno para a população. É preciso comparar a despesa com segurança pública por habitante com outras variáveis para realização de uma leitura do resultado e do desempenho.

Para tanto, como será visto em secção futura, neste trabalho, escolheu-se a variável taxa de violência homicida, pois, segundo Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), os homicídios são a única base de dados nacionais acerca da violência, que podem viabilizar comparações entre regiões geográficas, bem como representam a dimensão do problema da violência no país e o ápice da variedade de violências que assolam a nação. Além disso, o controle da violência homicida é o objetivo final das políticas e da gestão em segurança pública (NÓBREGA JÚNIOR, 2011).

### **3.2 *Ranking* das unidades federativas brasileiras com as maiores e menores taxas de violência homicida**

De acordo com a memória de 30 (trinta) anos existente no Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do DATASUS, o Brasil já ultrapassou, de 1980 a 2010, a marca de um milhão de homicídios (WAISEFILSZ, 2011). Isso significa que, no Brasil, sem um cenário de movimentos emancipatórios, disputas territoriais, guerras civis, encontros raciais ou religiosos, entre outros conflitos armados afins, já morreram mais pessoas vítimas de homicídio do que nos 12 (doze) maiores conflitos armados internacionais, em um total de 62 (sessenta e dois) registrados, nos anos de 2004 a 2007, no Relatório sobre o Peso Mundial da Violência Armada, publicado em 2008, pela Declaração de Genebra (apud WAISEFILSZ, 2011).

Extraíram-se as taxas de violência homicida das unidades federativas brasileiras do Mapa da Violência 2013 (WAISEFILSZ, 2013), o qual se baseou no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do DATASUS, utilizado pelas Secretarias Estaduais de Saúde para informar ao Ministério da Saúde acerca do número e das causas das mortes ocorridas no país, a partir da obrigatoriedade legal de registro de óbitos em Cartório de Registro Civil, em face de declaração ou atestado médico, imposta pelo art. 77 da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e suas alterações.

De acordo com a letra da Lei, a declaração ou o atestado médico, que embasa a Certidão de Óbito e o Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), deve conter as seguintes informações: idade, sexo, profissão, naturalidade, estado civil, local de residência e de falecimento da vítima. Para atribuição das taxas a cada unidade federação, utilizou-se o local de falecimento da vítima como parâmetro, muito embora existam os casos em que a fatalidade da morte violenta possa ter ocorrido em local diferente do falecimento, por inúmeras razões.

Para tipificar as causas de doença e morte, o Brasil utiliza o sistema de classificação de morbidade e mortalidade, criado pela Organização Mundial da Saúde - OMS. Até o ano de 1995, as causas de morbidade e mortalidade no Brasil eram classificadas no SIM, conforme a 9ª (nona) revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-9). Porém, a partir daquele ano, o Ministério da Saúde passou a utilizar a 10ª (décima) revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), segundo a qual os homicídios ficaram classificados como causas externas de morbidade e mortalidade, fazendo uma diferenciação das mortes provocadas pelas chamadas causas “naturais”. Dentre as causas de mortes agrupadas na CID-

10, o Mapa da Violência 2013 (WAISEFILSZ, 2013) agrupou vários capítulos denominados de “Causas Violentas” para apuração das taxas de violência homicida. Entre essas causas estão: acidentes de transporte, como indicador de violência em vias públicas (terrestres, aéreas e aquáticas); homicídios, como indicador por excelência, derivado de relações interpessoais antagônica; e suicídios, entendido como indicador de violência contra si próprio.

A Tabela 3, adiante, expressa o *ranking*, em ordem crescente, das unidades federativas brasileiras com as menores e maiores taxas de violência homicida, nos anos de 2008 a 2010, calculadas a partir do número de mortes por causas violentas por 100 (cem) mil habitantes. De 2008 a 2010, os Estados de Piauí (PI), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP) ocuparam as 03 (três) primeiras posições de unidades federativas brasileiras com as menores taxas de violência homicida. Por outro lado, nos anos de 2008 e 2009, os Estados de Alagoas (AL), Espírito Santo (ES) e Pernambuco (PE) foram os Estados brasileiros que apresentaram os maiores taxas de violência homicida, ocupando as 03 (três) últimas posições deste *ranking*. Já em 2010, embora Alagoas (AL) e Espírito Santo (ES) permaneçam com as 02 (duas) maiores taxas de violência homicida do Brasil, o Estado de Pernambuco (PE) reduz em 14,25% sua taxa de violência homicida, e o Estado do Pará que, nos anos de 2008 e 2009, configurava como o 4º (quarto) Estado brasileiro com a maior taxa de violência homicida, toma o lugar que vinha sendo do Estado de Pernambuco (PE), neste *ranking*, e passa a ser o 3º (terceiro) Estado com a maior taxa de violência homicida. Em relação à taxa de violência homicida brasileira, o Estado do Amazonas se manteve, durante o período analisado, abaixo da média nacional (amostral), apresentando, portanto, um grau de violência homicida menor que em outras unidades da federação. Frisa-se que nenhuma unidade federativa brasileira, no período analisado, ficou abaixo do limite da taxa de homicídio aceita pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que é 10 homicídios a cada 100 mil habitantes.

**Tabela 3 - Ranking da Taxa de Homicídios Violentos – 2010 a 2008**

(Continua)

Ranking	Ano: 2010		Ano: 2009		Ano: 2008	
	UF	Taxa de Violência Homicida	UF	Taxa de Violência Homicida	UF	Taxa de Violência Homicida
1º	SC	13,2	PI	12,7	PI	12,4
2º	PI	13,8	SC	13,1	SC	13,0
3º	SP	14,1	SP	15,3	SP	14,9
4º	MG	18,4	MG	18,5	TO	18,1
5º	RS	19,2	RS	20,4	MG	19,5
6º	MA	23,2	MA	21,8	AC	19,6
7º	AC	23,3	AC	22,0	MA	19,7
8º	TO	23,5	TO	22,0	RS	21,8
9º	RN	26,0	RN	25,2	RN	23,2

Tabela 3 - *Ranking* da Taxa de Homicídios Violentos – 2010 a 2008

(Conclusão)

Ranking	Ano: 2010		Ano: 2009		Ano: 2008	
	UF	Taxa de Violência Homicida	UF	Taxa de Violência Homicida	UF	Taxa de Violência Homicida
10º	MS	26,7	CE	25,4	CE	24,0
11º	RR	28,5	AM	27,0	AM	24,8
12º	AM	31,5	RR	27,8	RR	25,4
13º	CE	31,9	GO	30,2	PB	27,3
14º	GO	32,0	AP	30,5	SE	28,7
15º	MT	32,6	MS	30,8	MS	29,5
16º	RJ	33,1	RJ	31,7	GO	30,0
17º	SE	33,9	SE	32,8	MT	31,8
18º	PR	34,3	MT	33,3	RO	32,1
19º	DF	34,4	PB	33,7	PR	32,6
20º	RO	35,6	PR	34,6	BA	32,9
21º	PB	38,8	RO	35,6	RJ	34,0
22º	PE	39,3	BA	36,8	DF	34,1
23º	AP	40,2	DF	38,6	AP	34,4
24º	BA	40,4	PA	40,3	PA	39,2
25º	PA	47,5	PE	44,9	PE	50,7
26º	ES	51,5	ES	57,2	ES	56,4
27º	AL	66,8	AL	59,3	AL	60,3

Fonte: Mapa da Violência 2013 (WAISEFILSZ, 2013).

Em 2010, a taxa de violência homicida do Estado de Alagoas (AL) ultrapassou a taxa de violência homicida de El Salvador (WAISEFILSZ, 2013). Em 2010, o Produto Interno Bruto – PIB do Estado de Alagoas (AL) era da ordem de R\$24,5 bilhões de reais (IBGE, 2011). Nesse mesmo ano, o PIB do Estado do Piauí (PI), que, em 2008 e 2009, apresentou a menor taxa de violência homicida do Brasil entre as demais unidades federativas e, em 2010, a 2ª (segunda) menor taxa de violência homicida, era da ordem de R\$22 bilhões de reais (IBGE, 2011). Em adição, a renda média domiciliar *per capita*, no ano de 2010, de Alagoas (AL) era da ordem de R\$421,32 (quatrocentos e vinte e um reais e trinta e dois centavos) e a do Piauí era de R\$408,27 (quatrocentos e oito reais e vinte e sete centavos), de acordo com dados do DATASUS (2010). Isso significa dizer que, embora 02 (duas) unidades federativas pertencentes à mesma região geográfica, com o grau de desenvolvimento econômico semelhante, apresentaram, de forma extrema, o melhor e o pior resultado em relação à taxa de violência homicida.

Tratando-se de taxa de violência homicida, esses resultados refutam boa parte da literatura nacional e internacional, no que diz respeito à associação da violência com a desigualdade e a pobreza como causas do fenômeno social em questão. Nóbrega Júnior

(2010), em sua tese de doutorado, demonstrou que as políticas em segurança pública, quando eficazes e baseadas na *accountability* governamental, são variáveis determinantes no controle da violência homicida não somente no Brasil, mas em qualquer lugar do mundo, sem a interdependência de variáveis econômicas da região ou do país. Em adição, declara, ainda, que a *accountability* governamental deve estar fundada em metas e planejamento, bem como em cobrança de resultados associados aos interesses sociais e às garantias das liberdades civis, em um cenário onde a prevenção e a repressão qualificada devem ter o controle da violência, em especial dos homicídios, como o fim específico.

Lemos, Santos Filho e Jorge (2005), objetivando investigar as razões socioeconômicas da criminalidade na cidade de Aracaju, baseados em dados primários e secundários, por meio de análise teórica e de regressão do tipo *stepwise*, concluíram que a criminalidade, como violação das normas legalmente estabelecidas, vem assumindo, no país, níveis preocupantes, de tal forma que, somente em 2002, 38.000 (trinta e oito mil) pessoas morreram assassinadas no Brasil, chegando próximo à marca de 43.700 (quarenta e três mil e setecentas), total de pessoas mortas na Guerra do Vietnã. Ainda de acordo com esses autores, o aumento do nível da criminalidade contribui para a realização e o aumento de 03 (três) tipos de custos, em face dos quais é necessário o empreendimento de políticas públicas sérias de prevenção e combate à criminalidade. Aumentam, portanto, em decorrência do aumento da criminalidade: as despesas públicas destinadas à prevenção e combate do crime; os gastos com equipamentos e com serviços de segurança e vigilância patrimonial, somados às baixas patrimoniais decorrentes da subtração dos bens patrimoniais; e os custos intangíveis ou os valores não recebidos ou não produzidos pela sociedade por medo da violência.

Azevedo, Riccio e Ruediger (2011) preconizam a utilização da informação transformada em conhecimento para o planejamento de ação policial, reconhecendo a utilidade das estatísticas criminais para esse fim. Na mesma esteira, esses autores reconhecem que medidas de caráter não somente técnico, mas também organizacional são precisas para provocação de mudanças nos ambientes organizacionais onde atuam os agentes responsáveis pelo fomento de políticas de segurança pública.

### **3.3 Análise da eficiência da execução orçamentária da despesa em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal**

A eficiência, para Olak (2000 *apud* BONACIM; ARAÚJO; MIRANDA, 2008), refere-se a que grau o produto ou o serviço está sendo produzido a um determinado custo

mínimo, e deve ser medida por indicadores quando da realização de qualquer avaliação de desempenho. Conforme visto em seções anteriores, para análise da eficiência da despesa orçamentária em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, elegeu-se a taxa de violência homicida como indicador, pois, como nem toda forma de violência culmina em óbito, os homicídios representam a violência em seu grau extremo, assim como a virulência de uma epidemia é indicada, em geral, pelo número de mortes que provoca (WAISELFISZ, 2011).

A partir das Tabelas 2 e 3, apresentadas em seções anteriores, calculou-se a média amostral da despesa *per capita* em segurança pública, bem como a média amostral da taxa de violência homicida, nos anos de 2008 a 2010, conforme Tabelas 4 e 5. O cálculo da média amostral da despesa *per capita* em segurança pública e da taxa de violência homicida se faz importante, uma vez que, ao cruzar essas variáveis, no gráfico de dispersão, são consideradas, como eficientes, as unidades federativas brasileiras com a taxa de violência homicida e a despesa *per capita* em segurança pública abaixo da média amostral (média nacional), durante o recorte temporal examinado. Em adição, calculou-se, também, a média da taxa de violência homicida e da despesa *per capita* em segurança pública para as 05 (cinco) grandes regiões geográficas brasileiras.

A Tabela 4, a seguir, demonstra a média amostral (nacional) e das grandes regiões geográficas do Brasil, no que tange à despesa *per capita* em segurança. As regiões Norte e Sudeste, durante o período analisado, mantiveram-se acima da média nacional da despesa em segurança pública por habitantes. As regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, durante o mesmo recorte temporal em estudo, apresentaram despesa *per capita* em segurança pública abaixo da média nacional.

**Tabela 4 – Médias da Despesa Per Capita em Segurança Pública**

Médias da Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública	2010	2009	2008
Média Nacional (Amostral)	224,90	213,11	232,24
Média da Região Norte	303,03	293,78	324,47
Médias da Despesa <i>Per Capita</i> em Segurança Pública	2010	2009	2008
Média da Região Nordeste	171,63	152,90	173,53
Média da Região Centro-Oeste	216,99	206,24	223,58
Média da Região Sudeste	235,65	239,36	236,39
Média da Região Sul	198,63	179,72	199,13

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Por conseguinte, a Tabela 5, adiante, demonstra a média amostral (nacional) e das grandes regiões geográficas brasileiras, no que concerne às taxas de violência homicida. De



2008 a 2010, a região Nordeste se mantém acima da média nacional da taxa de violência homicida. Em contrapartida à região Sul que, durante o mesmo período pesquisado, sempre se manteve abaixo da média nacional das taxas de violência homicida. A região Norte do Brasil, embora nos anos de 2008 e 2009, viesse se mantendo abaixo da média nacional de taxas de violência homicida, em 2010, dá um salto na taxa de violência homicida e passa a fazer parte do grupo de regiões geográficas brasileiras acima de média nacional de violência homicida. Em um sentido inverso da região Norte, aparece a região Centro-Oeste que, em 2008 e 2009, estava com sua taxa de violência homicida acima da média nacional, porém, em 2010, apresentou queda, passando a ficar abaixo da média nacional de violência homicida. A região Sudeste, de 2008 a 2010, mostra queda nas suas taxas de violência homicida desde 2009, passando, então, a partir desse ano, a integrar o grupo de regiões geográficas brasileiras com taxas de violência homicida abaixo da média nacional.

**Tabela 5 – Médias das Taxas de Violência Homicida**

Médias da Taxa de Violência Homicida	2010	2009	2008
Média Nacional (Amostral)	31,6	30,4	29,3
Média da Região Norte	32,9	29,3	27,7
Média da Região Nordeste	34,9	32,5	31,0
Média da Região Centro-Oeste	31,4	33,2	31,4
Média da Região Sudeste	29,3	26,0	31,2
Média da Região Sul	22,2	22,7	22,5

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

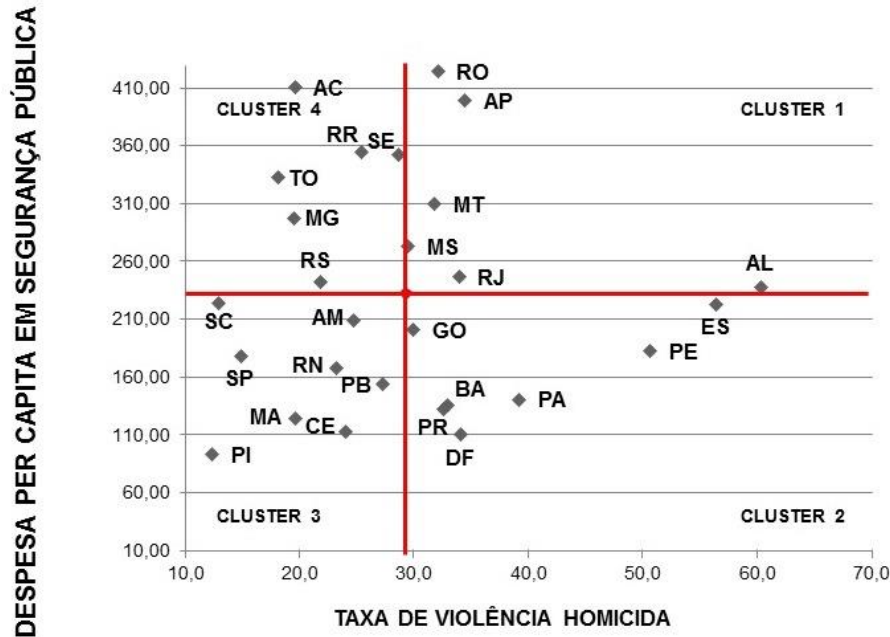
Analisando as, já expostas, Tabelas 4 e 5, agora, de forma conjunta, é possível inferir que a região Norte do Brasil apresentou, nos três anos pesquisados, a maior média de despesa em segurança pública por habitante e uma taxa de violência homicida acima da média amostral, a partir de 2010, sinalizando uma provável tendência à realização de despesas orçamentárias ineficientes em segurança pública caso as taxas de violência homicida continuem aumentando, mesmo com a realização de grande volume de despesas orçamentárias em segurança pública.

Noutro giro, as regiões Nordeste e Centro-Oeste são as regiões geográficas brasileiras com a menor média de despesas em segurança pública por habitante, mas também são as regiões com as piores médias de taxa de violência homicida de um modo geral, ensejando, de acordo com a revisão de literatura, que pode haver a necessidade de maior atenção do Poder Público, no sentido de realizar maiores investimentos em segurança pública, a fim de combater as altas taxas de violência homicida das regiões em questão.

De 2008 a 2010, a região Sudeste apresentou uma média de despesas em segurança pública por habitante acima da média amostral. Esse alto volume de despesas em segurança pública por habitante é eficaz, uma vez que o Sudeste apresentou, a partir de 2009, uma queda considerável em suas taxas de violência homicida, as quais ficaram abaixo da média nacional e justificam o alto volume de despesas orçamentárias em segurança pública. A região Sul aparece, nesta análise preliminar, como a região geográfica brasileira mais eficiente no que diz respeito às despesas orçamentárias com segurança pública durante os anos examinados, pois apresenta, em média, baixas taxas de violência homicida ao menor volume de despesas em segurança pública por habitante possível.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, através do projeto Sistema de Indicadores de Percepção Social – SIPS, na área de segurança pública, que visa contribuir com a discussão sobre a percepção da sociedade em relação ao desempenho do governo, avaliou a sensação de insegurança da população de diferentes regiões geográficas brasileiras e o grau de confiança da sociedade nas instituições policiais, por meio de pesquisa de campo, utilizando questionário aplicado com diferenciais semânticos, e observou que, embora o Centro-Oeste possua uma maior disponibilidade de efetivo policial e um índice alto de confiança em suas instituições, sua taxa de homicídio doloso está acima da média nacional; que, embora a taxa de homicídio doloso no Sudeste esteja abaixo da média nacional, a sensação de segurança de sua população não é maior que a média nacional; que, muito embora o Nordeste apresente um baixo nível de investimento público em segurança pública, uma elevada taxa de homicídio doloso e uma baixa sensação de segurança por parte de sua população, a região demonstra confiança em suas instituições policiais acima da média nacional; a região Sul, considerada na presente pesquisa como a região geográfica brasileira mais eficiente no que tange às despesas *per capita* em segurança pública, no Brasil, de modo geral, é avaliada pelo SIPS – Segurança Pública 2011, de forma positiva, quanto às suas instituições policiais, ficando em segundo lugar no que diz respeito ao grau de confiança nessas instituições policiais, ficando atrás somente da Região Centro-Oeste (IPEA, 2011).

A Figura 1, na sequência, expressa, a partir dos dados das Tabelas 2, 3, 4 e 5, antes apresentadas, o resultado do cruzamento da despesa *per capita* em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal com suas respectivas taxas de violência homicida para formação do gráfico de dispersão e identificação dos *clusters*, inerentes à eficiência das despesas orçamentárias com segurança pública de 2008.



**Figura 1 – Despesa Per Capita em Segurança Pública versus Taxas de Violência Homicida em 2008**

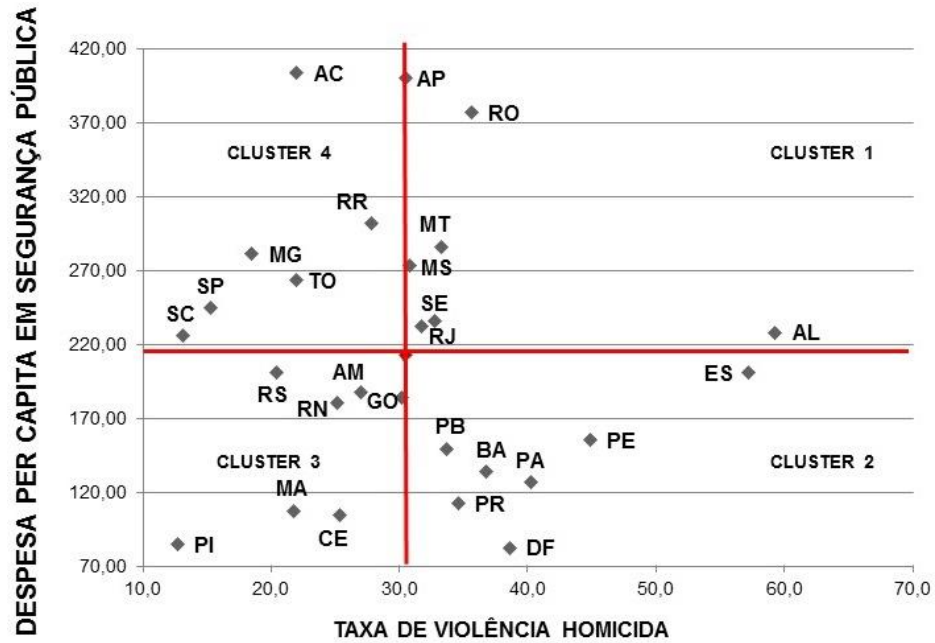
A partir dessa Figura 1, agruparam-se as unidades federativas brasileiras em *clusters*, conforme Quadro Sinótico, a seguir, segundo o cruzamento resultante de suas despesas *per capita* em segurança pública com suas respectivas taxas de violência homicida em 2008.

**Quadro 11 – Quadro Sinótico da análise por *clusters* das unidades federativas em 2008**

Clusters (2008)	Descrição	Unidades da Federação (UF)
Cluster 1	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública e alta taxa de violência homicida.	AL, RJ, MS, MT, AP e RO.
Cluster 2	Unidades federativas que possuem baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, porém altas taxas de violência homicida.	ES, PE, DF, PR, BA, PA e GO.
Cluster 3	Unidades federativas que possuem suas taxas de violência abaixo da média com baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública.	PB, CE, AM, RN, MA, PI, SP e SC.
Cluster 4	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, mas baixas taxas de violência homicida.	RS, MG, SE, RR, TO e AC.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Não obstante, com base nos dados das Tabelas 2, 3, 4 e 5, antes apresentadas, a Figura 2 demonstra o resultado do cruzamento da despesa *per capita* em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal com suas respectivas taxas de violência homicida, no ano de 2009, para formação do gráfico de dispersão e identificação dos *clusters*, referentes àquele exercício financeiro.



**Figura 2 – Despesa Per Capita em Segurança Pública versus Taxa de Violência Homicida em 2009**

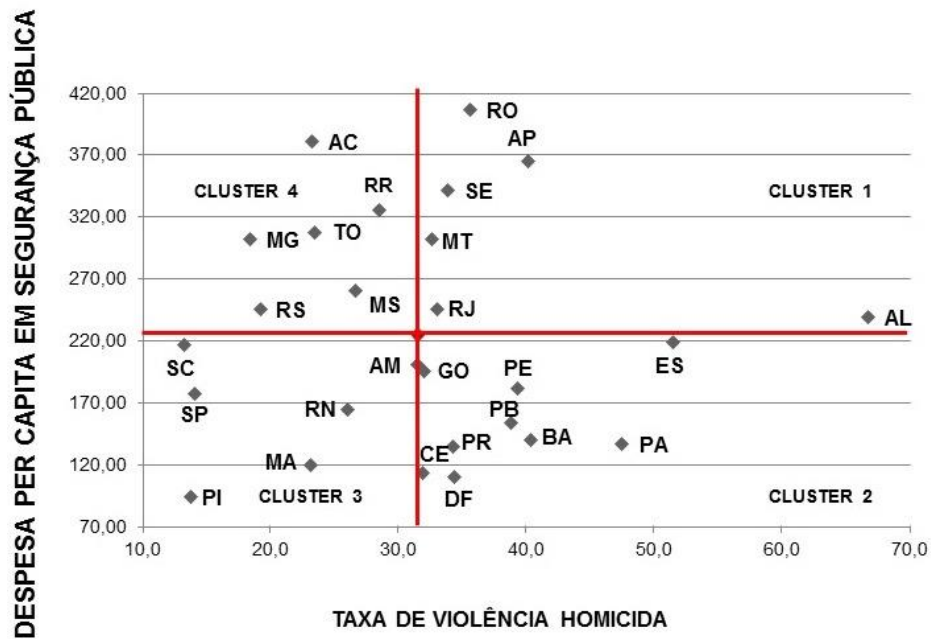
O Quadro 12, a seguir, trata de um Quadro Sinótico, relacionando as unidades federativas brasileiras agrupadas em *clusters*, conforme gráfico de dispersão constante da Figura 2, antes exposta, produzido a partir do cruzamento de suas despesas *per capita* em segurança pública com as suas respectivas taxas de violência homicida do ano de 2009.

**Quadro 12 - Quadro Sinótico da análise por *clusters* das unidades federativas em 2009**

<i>Clusters</i> (2009)	Descrição	Unidades da Federação (UF)
<i>Cluster 1</i>	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública e alta taxa de violência homicida.	AL, SE, RJ, MS, MT, RO e AP.
<i>Cluster 2</i>	Unidades federativas que possuem baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, porém altas taxas de violência homicida.	ES, PE, PA, BA, PB, PR e DF.
<i>Cluster 3</i>	Unidades federativas que possuem suas taxas de violência abaixo da média, com baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública.	GO, AM, RN, CE, MA, RS e PI.
<i>Cluster 4</i>	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, mas baixas taxas de violência homicida.	RR, AC, TO, MG, SP e SC.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Por fim, a Figura 3, no mesmo sentido das Figuras 1 e 2, a partir dos dados constantes das Tabelas 2, 3, 4 e 5, expressa o cruzamento da despesa *per capita* em segurança pública dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, com suas respectivas taxas de violência homicida, para formação do gráfico de dispersão e identificação dos *clusters*, referentes à eficiência das despesas orçamentárias com segurança pública no ano de 2010.



**Figura 3 – Despesa Per Capita em Segurança Pública versus Taxa de Violência Homicida em 2010**

De acordo com o cruzamento das despesas *per capita* em segurança dos Estados brasileiros e do Distrito Federal, com suas respectivas taxas de violência homicida no ano de 2010, constante da Figura 3, as unidades federativas brasileiras foram agrupadas em *clusters*, conforme Quadro Sinótico a seguir.

**Quadro 13 - Quadro Sinótico da análise por *clusters* das unidades federativas em 2010**

<i>Clusters</i> (2010)	Descrição	Unidades da Federação (UF)
<i>Cluster 1</i>	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública e alta taxa de violência homicida.	AL, AP, RO, SE, RJ e MT.
<i>Cluster 2</i>	Unidades federativas que possuem baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, porém altas taxas de violência homicida.	ES, PE, PA, BA, PB, DF, PR, CE e GO.
<i>Cluster 3</i>	Unidades federativas que possuem suas taxas de violência abaixo da média, com baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública.	AM, MA, RN, PI, SP e SC.
<i>Cluster 4</i>	Unidades federativas que possuem alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública, mas baixas taxas de violência homicida.	RR, MS, TO, RS, MG e AC.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Para fins desta pesquisa, consideraram-se como unidades federativas mais eficientes aquelas que mantiveram suas taxas de violência homicida e suas despesas *per capita* em segurança pública abaixo da média amostral (nacional), durante o lapso temporal analisado; e, como unidades federativas menos eficientes aquelas que mantiveram suas taxas de violência homicida e suas despesas *per capita* em segurança pública acima da média amostral (nacional), de acordo com a análise horizontal de 2008 a 2010.

Nesse sentido, a partir dos Quadros 11, 12 e 13, formaram-se 02 (dois) novos *clusters* ou agrupamentos, objeto de análise nas próximas seções, referentes às unidades federativas brasileiras mais eficientes e menos eficientes no tocante às suas despesas orçamentárias com segurança pública, durante os exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010, conforme Quadro Sinótico a seguir.

**Quadro 14 – Clusters das Unidades da Federação mais eficientes e menos eficientes em relação às despesas orçamentárias com segurança pública**

<i>Clusters</i> (2008 a 2010)	Descrição	Unidades da Federação (UF)
<i>Cluster 5</i>	Unidades federativas menos eficientes: apresentaram alto volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública e altas taxas de violência homicida durante os exercícios financeiros examinados nesta pesquisa.	AL, RJ, MT, AP e RO.
<i>Cluster 6</i>	Unidades federativas mais eficientes: conseguiram manter suas taxas de violência homicida abaixo da média, com baixo volume de despesas <i>per capita</i> em segurança pública durante os anos analisados.	AM, RN, MA e PI.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Todos os gastos públicos são suportados por recursos financeiros tomados do patrimônio e da renda dos agentes econômicos e sociais, pelo poder coercitivo das leis regulamentadoras do sistema tributário brasileiro, o qual é bastante regressivo e cuja carga é considerada elevada. Por isso, é preciso que o gasto público seja não somente eficaz, atingindo seus objetivos de bem-estar social, mas também que seja eficiente, ou seja, que alcance o bem-estar social ao menor custo possível, à medida que os custos dos serviços públicos envolvem outros custos de oportunidade elevados. No setor estratégico-social da segurança pública, onde a criminalidade, nos dias atuais, tem se tornado a principal preocupação dos gestores públicos e da sociedade como um todo, além de disponibilidade de recursos financeiros para esse setor, exige-se planejamento, inteligência operacional e coordenação (PEREIRA FILHO, TANNURI-PIANTO e SOUSA, 2010).

Os resultados apontados nesta seção mostram que os esforços de muitas unidades federativas brasileiras, no sentido de capitalizar receitas dos agentes econômicos e sociais e reaplicá-las por meio das despesas orçamentárias em segurança pública, não têm sido satisfatórios quando se trata de reduzir as taxas de violência homicida em suas jurisdições, em especial os Estados de Alagoas (AL), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso (MT), Amapá (AP) e RO (Rondônia), os quais, durante o período analisado, mostraram-se ineficientes, uma vez que maximizaram os impactos da sua intervenção e minimizaram os resultados, indicando malversação do erário e uma necessidade de revisão da qualidade de seus gastos e de suas políticas públicas, a fim de evitar o desperdício de dinheiro público.

Por outro lado, os Estados do Amazonas (AM), Rio Grande do Norte (RN), Maranhão (MA) e Piauí (PI), durante o recorte temporal pesquisado, apresentaram-se como as unidades federativas relativamente mais eficientes, à medida que conseguiram manter suas taxas de violência homicida abaixo da média nacional, com baixo volume de despesas *per capita* em segurança pública, servindo de parâmetro não somente para os Estados considerados nesta pesquisa como ineficientes, mas para todos aqueles entes que, embora possuam as taxas de homicídio abaixo da média nacional, apresentaram um alto volume de despesas *per capita* em segurança pública.

### **3.4 Análise da gestão orçamentário-financeira das unidades federativas mais eficientes**

#### **3.4.1 Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública**

Conforme elucidado na seção metodológica, para análise do desempenho da gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras, consideradas, neste estudo, como as mais eficientes no que tange às despesas orçamentárias em segurança pública nos anos de 2008 a 2010, utilizaram-se os indicadores elaborados pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP (2008).

Isso posto, esta seção pretende avaliar, com base naqueles indicadores, a execução do planejamento e do orçamento das despesas em segurança pública dos Estados do Piauí (PI), Amazonas (AM), Maranhão (MA) e Rio Grande do Norte (RN), no que concerne à eficiência das previsões iniciais e finais de suas despesas orçamentárias em segurança pública, contrapondo-as às suas realizações. Em seguida, de modo complementar, será analisada a representatividade da despesa orçamentária em segurança pública desses Estados em comparação às demais funções orçamentárias.

Os indicadores usados foram: o Planejamento e Programação da Despesa (PPD), que expressa o grau de eficácia na fixação da despesa orçamentária em segurança pública em face da sua realização (empenho); e a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD), que mostra quanto do que havia disponível para despesas orçamentárias em segurança pública foi executado.

A Tabela 6, na sequência, demonstra os resultados apurados acerca das despesas orçamentárias em segurança pública do Estado do Piauí, nos anos de 2008 a 2010, após o cálculo dos indicadores. Verifica-se que, em 2008, a eficácia do planejamento da despesa

orçamentária em segurança pública do Piauí passa de deficiente para altamente deficiente, nos anos de 2009 e 2010. Isso significa que o Piauí, ao elaborar sua proposta orçamentária, apresentou uma tendência de subestimação das despesas orçamentárias em segurança pública, sendo necessária a abertura de Créditos Adicionais para correção dessa falha no planejamento de suas despesas com segurança pública. Em relação à Capacidade Operacional Financeira da Despesa, no ano de 2008, o Estado do Piauí apresenta um bom resultado, demonstrando que executou os recursos orçamentários que havia disponíveis para área de segurança pública. Porém, em 2009 e 2010, o Estado do Piauí começa a apresentar uma tendência mediana entre a aplicação dos recursos que tinha disponíveis e o engessamento de recursos financeiros disponíveis, que poderiam ser realocados em outra área estratégica do governo. Seria necessário verificar os anos seguintes para averiguar se essa situação melhora ou piora.

**Tabela 6 – Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Piauí**

R\$ 1.000,00

ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	DESPESA REALIZADA	PPD		COFD	
	(A)	(B)	(C)	(D) (C/A-1)100	(E)	(F) (C/B-1)100	(G)
2008	161.855	188.833	180.908	11,77%	4	-4,20%	2
2009	189.967	282.261	264.975	39,48%	5	-6,12%	3
2010	201.266	317.769	292.002	45,08%	5	-8,11%	3

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

A Tabela 7, adiante, expressa a representatividade das despesas orçamentárias na função segurança pública do Estado Piauí, nos 03 (três) anos pesquisados. Em 2010, a Segurança Pública representou 5,22% do total das despesas orçamentárias do Estado, ficando com o 6º (sexto) maior volume de despesas orçamentárias empenhadas, atrás das funções Administração, Educação, Previdência Social, Saúde e Encargos Sociais. Trata-se de um bom resultado, levando-se em consideração que as despesas nas funções Educação, Saúde e Encargos Sociais possuem vinculação legal de receitas. Em 2009, a Segurança Pública apareceu como a 7ª (sétima) prioridade na agenda das despesas orçamentárias, com 5,04% das despesas empenhadas do governo do Estado do Piauí naquele ano, o que não deixou de ser um bom resultado, não somente pelas mesmas razões do ano de 2010, mas também porque a diferença percentual em relação à função Transportes, que ficou com o 6º (sexto) maior volume de despesas orçamentárias do Estado, nesse ano (5,17%), foi muito pequena. Em 2008, no governo do Piauí, a Segurança Pública obteve o 6º (sexto) maior volume de despesas orçamentárias, com 4,13% do total das despesas empenhadas em 2008, ficando atrás das funções Administração, Saúde, Educação, Encargos Especiais e função Judiciária,



respectivamente, as quais possuem vinculação constitucional de receitas orçamentárias, dentro dos trâmites legais, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA.

**Tabela 7 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Piauí (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
Legislativa	180.280	4,12%	199.412	3,79%	230.448	4,12%
Judiciária	201.041	4,59%	215.873	4,10%	227.807	4,07%
Essencial à Justiça	20.941	0,48%	22.311	0,42%	29.935	0,53%
Administração	954.664	21,79%	1.254.732	23,85%	1.064.946	19,02%
Defesa Nacional	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Segurança Pública	180.908	4,13%	264.975	5,04%	292.002	5,22%
Relações Exteriores	0	0,00%	112	0,00%	0	0,00%
Assistência Social	12.791	0,29%	14.406	0,27%	14.965	0,27%
Previdência Social	693.626	15,83%	693.132	13,17%	782.710	13,98%
Saúde	624.421	14,25%	722.278	13,73%	771.479	13,78%
Trabalho	9.467	0,22%	21.068	0,40%	34.680	0,62%
Educação	620.748	14,17%	717.902	13,65%	919.460	16,42%
Cultura	12.467	0,28%	9.922	0,19%	5.139	0,09%
Direitos da Cidadania	10.341	0,24%	11.117	0,21%	15.671	0,28%
Urbanismo	47.566	1,09%	66.645	1,27%	118.027	2,11%
Habitação	4.254	0,10%	58.833	1,12%	32.701	0,58%
Saneamento	57.103	1,30%	41.807	0,79%	23.297	0,42%
Gestão Ambiental	10.335	0,24%	9.882	0,19%	38.696	0,69%
Ciência e Tecnologia	1.203	0,03%	3.359	0,06%	4.499	0,08%
Agricultura	45.335	1,03%	29.847	0,57%	30.446	0,54%
Organização Agrária	387	0,01%	1.083	0,02%	590	0,01%
Indústria	288	0,01%	1.458	0,03%	120	0,00%
Comércio e Serviços	6.542	0,15%	8.819	0,17%	9.652	0,17%
Comunicações	309	0,01%	15.730	0,30%	13.790	0,25%
Energia	483	0,01%	1.438	0,03%	786	0,01%
Transporte	155.005	3,54%	271.849	5,17%	276.299	4,94%
Desporto e Lazer	12.610	0,29%	12.262	0,23%	11.502	0,21%
Encargos Especiais	517.360	11,81%	590.909	11,23%	648.559	11,59%
Total	4.380.474	100,00%	5.261.164	100,00%	5.598.210	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A seguir, a Tabela 8 detalha as despesas orçamentárias com segurança pública do Estado do Piauí, nos anos de 2008 a 2010, em nível de subfunções. No ano de 2008, verificou-se uma predominância de 75,43% da subfunção Administração Geral, que abrange ações de caráter meramente administrativo, sobre as demais subfunções de caráter finalístico. Em 2009 e em 2010, a diferença entre o volume de despesas orçamentárias com segurança pública na subfunção Administração Geral e as demais subfunções finalísticas passa a ser

pequena, sendo 46,72%, em 2009, e 57,95%, em 2010, do total do volume das despesas orçamentárias com segurança pública.

**Tabela 8 – Despesas com segurança pública por subfunção no Estado do Piauí (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
Policiamento	40.299	22,28%	29.406	11,10%	32.059	10,98%
Defesa Civil	3.258	1,80%	108.835	41,07%	84.850	29,06%
Informação e Inteligência	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Administração Geral	136.461	75,43%	123.806	46,72%	169.202	57,95%
Tecnologia da Informação	543	0,30%	565	0,21%	3.352	1,15%
Formação de Recursos Humanos	228	0,13%	141	0,05%	1.308	0,45%
Assistência à Criança e ao Adolescente	1	0,00%	0	0,00%	142	0,05%
Assistência Comunitária	35	0,02%	183	0,07%	448	0,15%
Ensino Médio	0	0,00%	324	0,12%	0	0,00%
Educação Especial	0	0,00%	1.407	0,53%	633	0,22%
Patrimônio Histórico, Artístico (...)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	83	0,05%	0	0,00%	8	0,00%
Serviços Urbanos	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Preservação e Conservação Ambiental	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Recursos Hídricos	0	0,00%	309	0,12%		0,00%
Total	180.908	100,00%	264.975	100,00%	292.002	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Em seguida, tem-se a Tabela 9 com os índices de avaliação da despesa orçamentária com segurança pública do Estado do Rio Grande do Norte, do período de 2008 a 2010. No que concerne ao planejamento de suas despesas orçamentárias com segurança pública, o Rio Grande do Norte, durante o recorte temporal em exame, apresentou, em 2008, um ótimo planejamento de suas despesas com segurança pública; em 2009, um bom planejamento de suas despesas orçamentárias com segurança pública e, em 2010, ele passa de um *status quo* bom para altamente deficiente no que diz respeito ao planejamento de suas despesas com segurança pública em decorrência da subestimação da dotação inicial e a consequente necessidade de abertura de créditos adicionais. Em relação à Capacidade Operacional Financeira da Despesa - COFD, que mede a capacidade de execução ou de realização das despesas orçamentárias programadas, o Estado do Rio Grande do Norte apresentou um desempenho deficiente a regular, contribuindo para o engessamento de recursos públicos que poderiam ter sido remanejados e utilizados em outras áreas estratégicas do governo.

**Tabela 9 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte**

R\$ 1.000,00

ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	DESPESA REALIZADA	PPD		COFD	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
2008	493.172	550.594	490.785	-0,48%	1	-10,86%	4
2009	549.485	631.604	566.275	3,06%	2	-10,34%	4
2010	175.527	654.271	603.265	243,69%	5	-7,80%	3

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

A Tabela 10, a seguir, representa a execução orçamentária da despesa por função do Estado do Rio Grande do Norte, nos anos de 2008 a 2010. Verificou-se que: em 2008, a segurança pública ficou com o 5º (quinto) maior volume (8,46%) do total das despesas orçamentárias, ficando à frente da função Administração, que é própria de órgãos da área meio do governo e não da área fim, e ficando atrás das funções Encargos Especiais, Educação, Saúde e Previdência Social, respectivamente, as quais possuem volume de aplicação de recursos financeiros obrigatórios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual; em 2009, as despesas orçamentárias com segurança pública do Estado do Rio Grande Norte continuam com o 5º (quinto) maior volume de execução orçamentária, representando 8,6% do total das despesas orçamentárias executadas, ficando, novamente, à frente da função Administração e atrás apenas das funções Saúde, Encargos Especiais, Educação e Previdência Social, respectivamente; em 2010, o resultado se repete, com 8,52% do total das despesas orçamentárias executadas, a segurança pública continua com o 5º (quinto) maior volume de despesas orçamentárias, à frente, desta vez, da função Judiciária, a qual tem repasse obrigatório de recursos financeiros, calculados sobre a receita corrente líquida, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e à frente da função Administração.

**Tabela 10 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Rio Grande do Norte (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Continua)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
Legislativa	170.741	2,94%	200.879	3,05%	234.272	3,31%
Judiciária	339.653	5,85%	403.959	6,13%	459.575	6,49%
Essencial à Justiça	100.579	1,73%	114.709	1,74%	142.222	2,01%
Administração	352.916	6,08%	416.684	6,33%	438.140	6,19%
Defesa Nacional	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Segurança Pública	490.785	8,46%	566.275	8,60%	603.265	8,52%

**Tabela 10 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Rio Grande do Norte (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00  
(Conclusão)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
Relações Exteriores	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Assistência Social	159.949	2,76%	211.717	3,22%	177.158	2,50%
Previdência Social	825.396	14,22%	914.478	13,89%	965.998	13,64%
Saúde	890.094	15,33%	992.953	15,08%	1.004.469	14,19%
Trabalho	8.330	0,14%	21.386	0,32%	7.075	0,10%
Educação	893.738	15,40%	964.594	14,65%	1.133.555	16,01%
Cultura	25.572	0,44%	25.283	0,38%	19.346	0,27%
Direitos da Cidadania	55.802	0,96%	73.195	1,11%	77.063	1,09%
Urbanismo	7.895	0,14%	10.497	0,16%	9.365	0,13%
Habitação	43.328	0,75%	13.721	0,21%	16.389	0,23%
Saneamento	233	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Gestão Ambiental	70.554	1,22%	156.960	2,38%	162.027	2,29%
Ciência e Tecnologia	11.262	0,19%	10.287	0,16%	5.922	0,08%
Agricultura	90.058	1,55%	113.867	1,73%	144.241	2,04%
Organização Agrária	8.969	0,15%	5.466	0,08%	6.793	0,10%
Indústria	140.234	2,42%	145.951	2,22%	135.015	1,91%
Comércio e Serviços	18.885	0,33%	32.151	0,49%	38.586	0,54%
Comunicações	26.218	0,45%	25.753	0,39%	17.208	0,24%
Energia	893	0,02%	3.929	0,06%	252	0,00%
Transporte	134.272	2,31%	176.470	2,68%	186.666	2,64%
Desporto e Lazer	5.258	0,09%	8.294	0,13%	14.041	0,20%
Encargos Especiais	932.799	16,07%	975.053	14,81%	1.082.086	15,28%
Total	5.804.414	100,00%	6.584.512	100,00%	7.080.728	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A Tabela 11, na sequência, detalha, em nível de subfunções, as despesas orçamentárias com segurança pública do Estado do Rio Grande do Norte, dos anos de 2008 a 2010. Embora, no ano de 2008, o Estado do Rio Grande do Norte tenha apresentando um volume de 90,6% de despesas administrativas inerentes à subfunção Administração Geral, a partir do ano de 2009 e 2010, o maior volume de despesas orçamentárias se concentram na subfunção Policiamento, relacionada, em tese, com a área-fim da segurança pública no Estado.

**Tabela 11 - Despesas com segurança pública por subfunção no Rio Grande do Norte (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00  
(Continua)

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
Policiamento	19.297	3,93%	320.290	56,56%	338.965	56,19%
Defesa Civil	20.854	4,25%	22.380	3,95%	24.269	4,02%

**Tabela 11 - Despesas com segurança pública por subfunção no Rio Grande do Norte (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

**(Conclusão)**

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
Informação e Inteligência	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Administração Geral	444.664	90,60%	217.081	38,33%	229.630	38,06%
Tecnologia da Informação	2.386	0,49%	2.964	0,52%	3.163	0,52%
Formação de Recursos Humanos	1.591	0,32%	1.300	0,23%	2.573	0,43%
Transporte Rodoviário	1.993	0,41%	2.261	0,40%	4.666	0,77%
<b>Total</b>	<b>490.785</b>	<b>100,00%</b>	<b>566.275</b>	<b>100,00%</b>	<b>603.265</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Dando continuidade à análise da execução do planejamento e do orçamento das unidades federativas consideradas, neste estudo, como as mais eficientes no que tange à execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública, a Tabela 12, a seguir, traz a apuração dos índices de avaliação da despesa orçamentária na função Segurança Pública do Estado do Maranhão, nos anos de 2008 a 2010. Em 2008, o Estado do Maranhão já apresentava um resultado deficiente em relação ao planejamento de suas despesas orçamentárias com segurança pública. Não obstante, em 2009 e 2010, a eficácia do planejamento das despesas orçamentárias do Estado do Maranhão passa de um *status quo* deficiente para altamente deficiente nesses dois anos. Tratando-se da Capacidade Operacional Financeira da Despesa – COFD, os resultados vão de regular, em 2008 e 2009, a deficiente em 2010, correspondente a uma alta disponibilidade orçamentário-financeira para uma baixa execução das despesas com segurança pública, podendo indicar má gestão financeira de recursos públicos, que poderiam ter sido remanejados para atender outros setores estratégicos da sociedade.

**Tabela 12 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Maranhão**

R\$ 1.000,00

ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	DESPEZA REALIZADA	PPD		COFD	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
2008	453.978	567.024	520.747	14,71%	4	-8,16%	3
2009	553.801	717.804	678.851	22,58%	5	-5,43%	3
2010	640.201	875.208	784.936	22,61%	5	-10,31%	4

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

Tratando-se da representatividade das despesas orçamentárias com segurança pública em relação ao volume total de despesas orçamentárias executadas pelo Estado do Maranhão,

nos anos de 2008 a 2010, a Tabela 13, a seguir, demonstra que: com 7,71% do volume total das despesas orçamentárias executadas, a segurança pública aparece como a 5ª (quinta) prioridade do governo em 2008, à frente da função Administração e atrás, respectivamente, das funções orçamentárias Encargos Especiais, Educação, Previdência Social e Saúde; com 8,95% do volume total das despesas orçamentárias executadas, a segurança pública, em 2009, continuou como a 5ª (quinta) prioridade do governo, ficando atrás das funções orçamentárias Encargos Sociais, Educação, Previdência Social e Saúde, respectivamente; com 9,1% do total das despesas orçamentárias do Estado do Maranhão, executadas em 2010, a segurança pública permaneceu como a 5ª (quinta) prioridade das despesas orçamentárias do governo, à frente das funções: Judiciária, Transporte e Administrativa, bem como atrás apenas das funções Encargos Especiais, Educação, Saúde e Previdência Social.

**Tabela 13 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Maranhão (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Continua)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
Legislativa	238.394	3,53%	233.066	3,07%	267.312	3,10%
Judiciária	352.651	5,22%	435.708	5,74%	506.211	5,87%
Essencial à Justiça	182.455	2,70%	187.505	2,47%	219.299	2,54%
Administração	366.719	5,43%	412.639	5,44%	343.873	3,98%
Defesa Nacional	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Segurança Pública	520.747	7,71%	678.851	8,95%	784.936	9,10%
Relações Exteriores	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Assistência Social	70.624	1,05%	90.775	1,20%	139.118	1,61%
Previdência Social	810.478	11,99%	940.445	12,40%	1.074.623	12,45%
Saúde	724.772	10,73%	803.190	10,59%	1.083.869	12,56%
Trabalho	7.724	0,11%	33.262	0,44%	17.565	0,20%
Educação	1.057.474	15,65%	1.220.506	16,09%	1.394.624	16,16%
Cultura	46.238	0,68%	52.188	0,69%	65.355	0,76%
Direitos da Cidadania	34.447	0,51%	45.021	0,59%	17.675	0,20%
Urbanismo	171.183	2,53%	177.002	2,33%	128.097	1,48%
Habitação	83.382	1,23%	96.324	1,27%	85.495	0,99%
Saneamento	125.394	1,86%	44.469	0,59%	0	0,00%
Gestão Ambiental	16.699	0,25%	16.547	0,22%	12.710	0,15%
Ciência e Tecnologia	19.054	0,28%	17.246	0,23%	16.890	0,20%
Agricultura	82.045	1,21%	84.046	1,11%	92.077	1,07%
Organização Agrária	5.427	0,08%	4.671	0,06%	19.761	0,23%
Indústria	4.035	0,06%	26.148	0,34%	27.334	0,32%
Comércio e Serviços	12.607	0,19%	13.767	0,18%	15.548	0,18%
Comunicações	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Energia	2	0,00%	0	0,00%	0	0,00%

**Tabela 13 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Maranhão (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Conclusão)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Transporte	273.085	4,04%	282.271	3,72%	470.700	5,45%
Desporto e Lazer	29.688	0,44%	26.288	0,35%	41.599	0,48%
Encargos Especiais	1.521.635	22,52%	1.664.841	21,94%	1.805.701	20,92%
Total	6.756.960	100,00%	7.586.775	100,00%	8.630.370	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A seguir, Tabela 14 detalha, em subfunções, a execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública do Estado do Maranhão, nos anos de 2008 a 2010, e mostra que houve, nos 03 (três) anos analisados, um volume alto de despesas administrativas, representadas pela subfunção Administração Geral, girando em média de 70% do total das despesas orçamentárias na função Segurança Pública.

**Tabela 14 - Despesas com segurança pública por subfunção no Estado do Maranhão (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Policimento	64.636	12,41%	151.027	22,25%	108.679	13,85%
Defesa Civil	8.288	1,59%	5.295	0,78%	3.859	0,49%
Informação e Inteligência	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Administração Geral	444.614	85,38%	520.971	76,74%	616.840	78,58%
Tecnologia da Informação	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Formação de Recursos Humanos	2.616	0,50%	1.070	0,16%	486	0,06%
Previdência Básica	229	0,04%	149	0,02%	259	0,03%
Previdência do Regime Estatutário	363	0,07%	339	0,05%	675	0,09%
Custódia e Reintegração Social	0	0,00%	0	0,00%	54.139	6,90%
Total	520.747	100,00%	678.851	100,00%	784.936	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Por fim, a Tabela 15, adiante, expressa os resultados dos índices de avaliação da eficácia do planejamento e da execução da despesa orçamentária com segurança do Estado do Amazonas, nos anos de 2008 a 2010. No que diz respeito à eficácia do planejamento de suas despesas orçamentárias com segurança pública, representado pelo indicador denominado Planejamento e Programa da Despesa – PPD, o Estado do Amazonas apresentou um resultado de altamente deficiente, em 2008, a deficiente, nos anos de 2009 e 2010. No que tange à eficácia da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública, conforme o indicador Capacidade Operacional Financeira da Despesa – COFD, o Estado do Amazonas mostrou que, embora apresente deficiências no planejamento e programação de suas despesas com segurança pública, realizou a execução orçamentário-financeira de modo regular, em

2009, e bom em 2008 e 2010, contribuindo para a otimização da disponibilidade dos recursos financeiros destinados ao setor de segurança pública.

**Tabela 15 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Despesa Orçamentária em Segurança Pública do Estado do Amazonas**

R\$ 1.000,00

ANO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO FINAL	DESPESA REALIZADA	PPD		COFD	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
2008	474.646	581.479	559.540	17,89%	5	-3,77%	2
2009	556.226	672.090	634.425	14,06%	4	-5,60%	3
2010	607.131	731.807	697.918	14,95%	4	-4,63%	2

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

Em adição, na sequência, a Tabela 16 aponta a frequência relativa à execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública do Estado do Amazonas, em face das demais funções orçamentárias, nos anos de 2008 a 2010. Durante todo o recorte temporal examinado, a segurança pública apareceu sempre como a 5ª (quinta) prioridade dos gastos do governo do Amazonas, representando 7,19% do total das despesas orçamentárias executadas em 2008; 7,30% do total das despesas orçamentárias executadas em 2009; e 7,19% do total das despesas orçamentárias executadas em 2010, ficando sempre à frente da função Administração, que representa despesas orçamentárias relacionadas a despesas da área-meio do governo, e atrás das funções Encargos Sociais, Saúde, Educação e Urbanismo.

**Tabela 16 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Amazonas (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Continua)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
Legislativa	233.820	3,00%	251.291	2,89%	281.326	2,89%
Judiciária	252.364	3,24%	291.219	3,35%	304.347	3,12%
Essencial à Justiça	127.352	1,64%	137.347	1,58%	148.968	1,53%
Administração	531.844	6,83%	488.802	5,63%	505.695	5,19%
Defesa Nacional	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Segurança Pública	559.540	7,19%	634.425	7,30%	697.918	7,16%
Relações Exteriores	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Assistência Social	108.528	1,39%	128.507	1,48%	114.890	1,18%
Previdência Social	297.472	3,82%	333.448	3,84%	366.304	3,76%
Saúde	1.408.145	18,09%	1.595.289	18,36%	1.713.111	17,57%
Trabalho	8.654	0,11%	9.823	0,11%	10.921	0,11%
Educação	1.203.060	15,46%	1.190.951	13,71%	1.482.759	15,21%
Cultura	76.790	0,99%	98.142	1,13%	117.207	1,20%
Direitos da Cidadania	111.743	1,44%	123.861	1,43%	159.066	1,63%



**Tabela 16 - Execução Orçamentário-Financeira da Despesa por Função do Estado do Amazonas (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Conclusão)

Função Orçamentária	Despesas por Função em 2008 (R\$)		Despesas por Função em 2009 (R\$)		Despesas por Função em 2010 (R\$)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Urbanismo	621.305	7,98%	937.718	10,79%	780.777	8,01%
Habitação	56.175	0,72%	53.277	0,61%	117.609	1,21%
Saneamento	169.639	2,18%	311.018	3,58%	339.573	3,48%
Gestão Ambiental	51.442	0,66%	37.124	0,43%	48.731	0,50%
Ciência e Tecnologia	49.250	0,63%	42.166	0,49%	47.908	0,49%
Agricultura	90.466	1,16%	104.301	1,20%	125.814	1,29%
Organização Agrária	23.047	0,30%	18.509	0,21%	36.641	0,38%
Indústria	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Comércio e Serviços	22.095	0,28%	24.063	0,28%	28.834	0,30%
Comunicações	69.201	0,89%	73.566	0,85%	61.856	0,63%
Energia	2.661	0,03%	1.843	0,02%	622	0,01%
Transporte	120.043	1,54%	168.725	1,94%	165.479	1,70%
Desporto e Lazer	43.342	0,56%	52.182	0,60%	61.110	0,63%
Encargos Especiais	1.546.066	19,86%	1.579.374	18,18%	2.033.222	20,85%
Total	7.784.046	100,00%	8.686.970	100,00%	9.750.687	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A Tabela 17, que segue, detalha as despesas orçamentárias do Estado do Amazonas, na função segurança pública, por subfunções, sendo possível observar que existe um grande volume de despesas orçamentárias concentradas na subfunção Administração Geral: uma média de 80% do total das despesas orçamentárias em segurança pública, em detrimento das demais subfunções. Isso significa que as despesas administrativas foram as maiores consumidoras de recursos públicos na segurança pública do Estado do Amazonas, no período analisado.

**Tabela 17 - Despesas com segurança pública por subfunção no Estado do Amazonas (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

(Continua)

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Policiamento	54.632	9,76%	62.001	9,77%	73.939	10,59%
Defesa Civil	2.248	0,40%	16.345	2,58%	28.291	4,05%
Informação e Inteligência	6.613	1,18%	8.569	1,35%	6.735	0,97%
Administração Geral	472.010	84,36%	521.516	82,20%	564.031	80,82%
Normatização e Fiscalização	12.573	2,25%	7.108	1,12%	10.634	1,52%
Tecnologia da Informação	1.482	0,26%	1.181	0,19%	1.365	0,20%
Formação de Recursos Humanos	914	0,16%	841	0,13%	404	0,06%
Comunicação Social	1.206	0,22%	9.926	1,56%	641	0,09%
Assistência ao Idoso	0	0,00%	0	0,00%	8	0,00%

**Tabela 17 - Despesas com segurança pública por subfunção no Estado do Amazonas (2008 – 2010)**

R\$ 1.000,00

**(Conclusão)**

Segurança Pública por Subfunções	Despesas por Subfunção 2008 (R\$)		Despesas por Subfunção 2009 (R\$)		Despesas por Subfunção 2010 (R\$)	
Assistência à Criança e ao Adolescente	0	0,00%	0	0,00%	24	0,00%
Assistência Comunitária	8	0,00%	0	0,00%	22	0,00%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0	0,00%	46	0,01%	72	0,01%
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	7.018	1,25%	6.893	1,09%	6.578	0,94%
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	836	0,15%	0	0,00%	14	0,00%
Transporte Rodoviário	0	0,00%	0	0,00%	5.162	0,74%
<b>Total</b>	<b>559.540</b>	<b>100,00%</b>	<b>634.425</b>	<b>100,00%</b>	<b>697.918</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

De modo geral, a respeito da eficácia do planejamento da despesa orçamentária com segurança pública das unidades federativas brasileiras consideradas, nesta pesquisa, como as mais eficientes, verifica-se, como característica comum a todas elas, um desempenho de regular a altamente deficiente. Embora suas despesas orçamentárias com segurança pública tenham se apresentado eficientes durante o recorte temporal examinado, o planejamento e a programação de suas despesas com segurança pública se mostraram, em média, deficientes, conforme o indicador Planejamento e Programação da Despesa – PPD (ABOP, 2008). Logo, uma das primeiras características encontradas na pesquisa, acerca do planejamento e da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes, é a baixa eficácia da fixação de suas despesas com segurança pública quando da elaboração de suas peças orçamentárias anuais.

No que tange à eficácia da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública, medida de acordo com o indicador Capacidade Operacional Financeira da Despesa – COFD (ABOP, 2008), as unidades federativas brasileiras, que se mostraram, neste estudo, como relativamente mais eficientes acerca da despesa orçamentária com segurança pública, apresentaram, em média, um desempenho regular nos anos de 2008 a 2010, com destaque para o Estado do Amazonas, que apresentou, em média, um desempenho bom nesse mesmo período. Assim sendo, outra característica encontrada, neste trabalho, acerca do planejamento e da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes, refere-se à eficácia moderada e equilibrada da execução de suas despesas orçamentárias com segurança pública, mitigando o engessamento de recursos financeiros destinados ao setor, e que poderiam ser utilizados em outra área social estratégica do governo, dessa forma, otimizando a disponibilidade orçamentário-financeira de recursos públicos.

Sobre o volume de execução orçamentário-financeira da despesa com segurança pública em relação às demais despesas orçamentárias, as unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes mantiveram a segurança pública sempre como uma das principais prioridades na agenda dos gastos dos governos estudados, durante os anos de 2008 a 2010, ficando atrás de gastos como a educação, a saúde, os encargos especiais e a previdência social, os quais possuem volume compulsório de execução orçamentário-financeira, definido pela Constituição Federal e Estadual e demais normas infraconstitucionais. Portanto, pode-se dizer que outra característica do planejamento e da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes é a segurança pública como despesa orçamentária prioritária, juntamente com a saúde, a educação, a previdência social e os encargos especiais, superando, inclusive, em muitos casos, recursos despendidos com o Poder Judiciário e com o Poder Legislativo, bem como com órgãos da área-meio do Estado com função administrativa de assessoramento e apoio ao chefe do Poder Executivo.

Não existe uma vinculação constitucional que obrigue o Estado a aplicar um determinado percentual de recursos públicos financeiros na segurança pública como ocorre, por exemplo, com a saúde e a educação. Nesse sentido, aplicar recursos financeiros públicos em uma determinada área ou setor da sociedade é uma emissão de sinais à opinião pública e aos cidadãos, de um modo geral, de que aquele governo está procurando resolver um determinado problema social, tal como as altas taxas de violência homicida, de tal maneira que priorizar gastos com segurança pública pode significar a busca pela redução da criminalidade e da violência (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

Ademais, cumpre destacar, neste estudo, pontos incomuns encontrados entre as unidades federativas brasileiras relativamente eficientes no tocante às suas despesas orçamentárias com segurança pública. Quando analisadas no nível de subfunções, as despesas orçamentárias com segurança pública de caráter meramente administrativo, representadas pela subfunção Administração Geral, que abrangem ações orçamentárias voltadas a gastos, como folha de pagamento, água potável encanada, energia elétrica, telefonia, manutenção e aparelhamento de unidades administrativas, entre outros, aparecem sempre com maior volume, em todo o período pesquisado, nos Estados do Amazonas, Maranhão e Piauí, porém, no Estado do Rio Grande do Norte, as despesas, nessa subfunção, são as maiores em relação às demais, somente no ano de 2008.

Outro ponto incomum, digno de destaque, remete à função Administração, que alberga despesas orçamentárias de órgãos públicos da área-meio do governo do Estado com

função administrativa de assessoramento e apoio ao chefe do Poder Executivo e aparece à frente da função Segurança Pública, durante todo o lapso temporal estudado, em 1º (primeiro) lugar no volume de despesas orçamentárias, apenas no Estado do Piauí. Nos demais Estados examinados, essa função orçamentária fica sempre abaixo da função Segurança Pública na prioridade de gastos do governo.

### 3.4.2 Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária

A avaliação do planejamento e da execução da receita orçamentária não está relacionada especificamente à segurança pública, tendo em vista o Princípio Orçamentário da Não-Afetação ou Não-Vinculação das Receitas, ditado pelo art. 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, e pelo art. 56 da Lei Federal nº 4.320/1964. Esse princípio veda a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou a despesas orçamentárias, ressalvadas as transferências constitucionais aos Estados e Municípios, a aplicação compulsória de recursos na educação e na saúde, e as garantias de operações de créditos, entre outras. Como nos ensina Jund (2008), a essência do Princípio Orçamentário da Não-Afetação ou Não-Vinculação das Receitas está na determinação legal de que o recolhimento de todos os recursos financeiros públicos seja realizado por meio de um caixa único, isto é: a Conta Única do Tesouro.

Assim sendo, a avaliação do planejamento e da execução da receita orçamentária, foco desta pesquisa, é efetuada pelo total das receitas orçamentárias de cada unidade federativa brasileira considerada como relativamente mais eficiente no que diz respeito às suas despesas orçamentárias com segurança pública, conforme os indicadores: Trabalho de Previsão da Receita – TPR e Capacidade Operacional Financeira da Receita – COFR (ABOP, 2008).

A Tabela 18, a seguir, expressa a avaliação do planejamento e da execução da receita orçamentária dos Estados do Amazonas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte no ano de 2008. Em média, essas unidades da federação, em tela, apresentaram um planejamento deficiente das suas receitas orçamentárias, com destaque para o Estado do Rio Grande do Norte, que apresentou um bom planejamento das suas receitas orçamentárias no ano de 2008. Em relação à realização de receitas orçamentárias, o Estado do Amazonas apresentou um ótimo desempenho, seguido do Estado do Rio Grande do Norte, que apresentou um bom desempenho, e do Estado do Maranhão que apresentou um desempenho regular. Porém, o

Estado do Piauí demonstrou uma deficiente capacidade operacional financeira de suas receitas orçamentárias, representada por um alto excesso de arrecadação.

**Tabela 18 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2008)**

R\$ 1.000,00

UF	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA	TPR		COFR	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
Amazonas	6.665.198	8.184.598	7.986.691	19,83%	5	-2,42%	1
Maranhão	5.870.086	7.570.086	6.950.467	18,40%	5	-8,19%	3
Piauí	3.760.212	3.760.212	4.319.352	14,87%	4	14,87%	4
Rio Grande do Norte	6.177.522	6.177.522	5.923.417	-4,11%	2	-4,11%	2

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

Por conseguinte, na sequência, a Tabela 19 traz a avaliação do planejamento e da execução da receita orçamentária dos Estados do Amazonas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, no ano de 2009. Em relação ao trabalho de previsão das receitas orçamentárias das unidades federativas em análise, verifica-se que elas apresentam, em média, um desempenho deficiente assim como no ano de 2008. No que concerne à capacidade operacional financeira de suas receitas orçamentárias, o Estado do Amazonas continua apresentando um desempenho ótimo juntamente com o Estado do Maranhão que, no ano de 2008, havia apresentando um desempenho bom. O Estado do Rio Grande Norte que, no ano anterior, havia apresentando um desempenho regular, no ano de 2009, passa a apresentar um desempenho deficiente, representado por uma alta frustração de suas receitas orçamentárias. O Estado do Piauí que, em 2008, apresentou um deficiente desempenho operacional financeiro de suas receitas orçamentárias, em 2009, passa a apresentar um desempenho altamente deficiente em detrimento do alto excesso de arrecadação.

**Tabela 19 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2009)**

R\$ 1.000,00

UF	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA	TPR		COFR	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
Amazonas	8.016.719	8.717.416	8.686.970	8,36%	3	-0,35%	1
Maranhão	7.064.349	7.752.878	7.586.775	7,40%	3	-2,14%	1
Piauí	4.384.441	4.384.441	5.261.164	20,00%	5	20,00%	5
Rio Grande do Norte	7.528.034	7.528.034	6.584.512	-12,53%	4	-12,53%	4

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

Por fim, a Tabela 20, a seguir, expressa o resultado da avaliação do planejamento e da execução da receita orçamentária dos Estados, em comento, no ano de 2010. Em relação ao

trabalho de previsão da receita orçamentária, as unidades federativas avaliadas demonstraram, em média, um desempenho deficiente, como ocorrido nos anos de 2008 e 2009. Tratando-se da capacidade operacional financeira das receitas orçamentárias, os Estados do Amazonas e do Maranhão continuam apresentando um ótimo desempenho, enquanto o Estado do Rio Grande do Norte volta a apresentar um desempenho regular, como em 2008, e o Estado do Piauí apresenta um desempenho regular, que se traduz em um bom desempenho em relação aos anos anteriores.

**Tabela 20 - Avaliação do Planejamento e da Execução da Receita Orçamentária (2010)**

R\$ 1.000,00

UF	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA	TPR		COFR	
	(A)	(B)	(C)	D (C/A-1)100	E	F (C/B-1)100	G
Amazonas	8.297.166	9.967.895	9.750.687	17,52%	5	-2,18%	1
Maranhão	8.127.270	8.824.109	8.630.370	6,19%	3	-2,20%	1
Piauí	5.120.918	5.120.918	5.598.210	9,32%	3	9,32%	3
Rio Grande do Norte	7.787.121	7.787.121	7.349.922	-5,61%	3	-5,61%	3

Legenda: 1 (Ótimo); 2 (Bom); 3 (Regular); 4 (Deficiente); 5 (Altamente Deficiente).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de ABOP (2008) e dos dados da pesquisa.

De forma geral, em média, as unidades federativas brasileiras mais eficientes no tocante às despesas orçamentárias com segurança pública, durante os anos de 2008 a 2010, apresentaram um planejamento deficiente das suas receitas orçamentárias. Em relação à realização das receitas orçamentárias, essas unidades da federação apresentaram, em média, um desempenho regular, contribuindo para a redução dos riscos de contingenciamento de despesas orçamentárias em face de superestimação das receitas orçamentárias, bem como para redução do volume de abertura de créditos adicionais em face da subestimação das receitas orçamentárias.

O trabalho de previsão de receitas orçamentárias é algo tão relevante que a legislação declara que a sua não realização constitui crime de responsabilidade fiscal, conforme art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), ficando vedada, inclusive, a realização de transferências voluntárias pelo ente que não instituir, não prever ou não arrecadar, efetivamente, as receitas orçamentárias oriundas dos impostos. Em adição, declara, ainda, o art. 12 da LRF que o trabalho de previsão de receitas orçamentárias não pode ser feito de qualquer maneira, apenas para cumprir o art. 11 do aludido diploma legal. A previsão das receitas orçamentárias deve atender requisitos de ordem não somente legal, mas também de ordem técnica, considerando os efeitos de alterações na legislação, em especial a legislação tributária; o crescimento econômico; bem como as variações de indexadores

econômicos ou de qualquer outro fator relevante, que possa influenciar na efetividade da arrecadação das receitas públicas.

Embora Kohama (2008, p. 263) assevere que “a receita, por ser prevista, pode ser arrecadada a maior ou a menor sem nenhum óbice”, em contrapartida às despesas orçamentárias que só podem ser executadas até o limite fixado (autorizado), uma capacidade operacional financeira da receita orçamentária de ótima a regular é importante, à medida que a despesa orçamentária, para ser realizada, precisa de lastro financeiro suportado pelas receitas orçamentárias. Caso contrário, o planejamento e a programação das despesas orçamentárias, de que trata o art. 8º da LRF, podem ficar prejudicados, já que a assunção de uma série de despesas públicas sem lastro financeiro que as suporte, como as despesas com pessoal, por exemplo, que possuem seus limites calculados sobre o montante da receita corrente líquida, entre outros exemplos, conforme art. 9º e arts. 18 e 19 da LRF, constitui crime de responsabilidade fiscal.

Uma alta frustração de receitas orçamentárias, medida pela capacidade operacional financeira da receita orçamentária e decorrente de sua superestimação, implica contingenciamento das despesas orçamentárias, conforme dito anteriormente. Noutro giro, uma subestimação de receitas orçamentárias implica alto excesso de arrecadação, também medido pela capacidade operacional financeira da receita orçamentária, e leva à necessidade de um grande volume de abertura de créditos adicionais, os quais podem depender, inclusive, de autorização parlamentar (COSTA, 2011), caso a LOA não consigne um percentual prévio quando da aprovação do orçamento ou caso esse percentual prévio de abertura de créditos adicionais, autorizado pelo Poder Legislativo, venha a ser ultrapassado.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Este trabalho, de caráter exploratório e descritivo quanto aos seus fins, analisou, por meio de pesquisa documental e bibliográfica como meios de investigação, a eficiência relativa das despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil, nos anos de 2008 a 2010, a partir de *clusters* resultantes do cruzamento das despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e Distrito Federal.

A partir de uma abordagem quantitativa, elegendo o método comparativo e o método estatístico como estratégia metodológica, examinaram-se os *clusters* resultantes do cruzamento das despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e do Distrito Federal e identificaram-se as unidades federativas brasileiras mais eficientes e as menos eficientes na execução orçamentária de suas despesas em segurança pública. Por conseguinte, avaliou-se, com base em indicadores desenvolvidos pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, a gestão orçamentário-financeira das unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes e traçou-se um perfil do planejamento e da execução de suas despesas orçamentárias em segurança pública.

Nos anos de 2008 a 2010, os Estados de Rondônia (RO), Acre (AC) e Amapá (AP), todos da Região Norte do Brasil, apareceram como as unidades federativas brasileiras com a maior despesa em segurança pública por habitante. Noutro giro, durante o mesmo recorte temporal analisado, os Estados do Ceará (CE), Distrito Federal (DF) e Piauí (PI) apareceram como as unidades federativas brasileiras com o menor volume de despesas em segurança pública por habitante. O Estado do Amazonas, nesse diapasão, manteve-se abaixo da média nacional (amostral) da despesa em segurança pública por habitante.

Embora nenhuma unidade federativa brasileira tenha ficado, durante os anos analisados, abaixo do limite da taxa de homicídio aceita pela Organização Mundial da Saúde – OMS, que é 10 homicídios a cada 100 mil habitantes, os Estados do Piauí (PI), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP) apresentaram as 03 (três) menores taxas de violência homicida entre as demais unidades federativas brasileiras. Por outro lado, nos anos de 2008 e 2009, os Estados de Alagoas (AL), Espírito Santo (ES) e Pernambuco (PE) foram os Estados brasileiros que apresentaram as 03 (três) maiores taxas de violência homicida. Já em 2010, embora Alagoas (AL) e Espírito Santo (ES) tenham permanecido com as 02 (duas) maiores taxas de violência homicida do Brasil, o Estado de Pernambuco (PE) conseguiu reduzir em 14,25% sua taxa de violência homicida, e o Estado do Pará, que, nos anos de 2008 e 2009, apresentava a 4<sup>a</sup> (quarta) maior taxa de violência homicida no Brasil, toma o lugar que vinha



sendo do Estado de Pernambuco (PE) e passa a ser o 3º (terceiro) Estado com a maior taxa de violência homicida. O Estado do Amazonas se manteve, durante o período analisado, abaixo da média nacional (amostral), apresentando, portanto, um grau de violência homicida menor que em outras unidades da federação, acima da média.

No ano de 2008, os Estados de Alagoas (AL), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT), Amapá (AP) e Rondônia (RO) se apresentaram como as unidades federativas brasileiras menos eficientes em relação às suas despesas orçamentárias com segurança pública, pois apresentaram um alto volume de despesa *per capita* em segurança pública e altas taxas de violência homicida. Em contrapartida, os Estados da Paraíba (PB), Ceará (CE), Amazonas (AM), Rio Grande do Norte (RN), Maranhão (MA), Piauí (PI), São Paulo (SP) e Santa Catarina (SC) apareceram como as unidades federativas brasileiras mais eficientes em relação às suas despesas orçamentárias com segurança, à medida que possuíam suas taxas de violência homicida e seus volumes de despesas *per capita* em segurança pública abaixo da média nacional.

Em 2009, como unidades federativas brasileiras menos eficientes no que concerne às suas despesas orçamentárias com segurança pública, apareceram os Estados de Alagoas (AL), Sergipe (SE), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT), Roraima (RO) e Amapá (AP). Em adição, tendo em vista suas taxas de violência homicida e seus volumes de despesas *per capita* em segurança abaixo da média nacional, consideraram-se os Estados de Goiás (GO), Amazonas (AM), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Maranhão (MA), Rio Grande do Sul (RS) e Piauí (PI) como os mais eficientes em relação às suas despesas orçamentárias em segurança pública no ano de 2009.

No ano de 2010, os Estados do Alagoas (AL), Amapá (AP), Rondônia (RO), Sergipe (SE), Rio de Janeiro (RJ) e Mato Grosso (MT) apareceram como as unidades federativas brasileiras menos eficientes no tocante à execução orçamentário-financeira de suas despesas com segurança pública em face do alto volume de despesas *per capita* em segurança pública sem, contudo, darem retorno à sociedade ao permanecerem com as suas taxas de violência homicida acima da média nacional. Noutro giro, os Estados do Amazonas (AM), Maranhão (MA), Rio Grande do Norte (RN), Piauí (PI), São Paulo (SP) e Santa Catarina (SC), em 2010, apresentaram-se como as unidades federativas brasileiras mais eficientes, à medida que mantiveram seu volume de despesas *per capita* em segurança pública e suas taxas de violência homicida abaixo da média nacional.

Para efeitos e fins desta pesquisa, as unidades federativas relativamente mais eficientes foram aquelas que mantiveram suas taxas de violência homicida e suas despesas *per*

*capita* em segurança pública abaixo da média amostral (nacional) durante o lapso temporal analisado: Amazonas (AM), Maranhão (MA), Piauí (PI) e Rio Grande do Norte (RN); e como unidades federativas relativamente menos eficientes aquelas que mantiveram suas taxas de violência homicida e suas despesas *per capita* em segurança pública acima da média amostral (nacional) de acordo com a análise horizontal de 2008 a 2010: Alagoas (AL), Amapá (AP), Mato Grosso (MT), Rio de Janeiro (RJ) e Rondônia (RO).

Acerca do perfil do planejamento da despesa orçamentária com segurança pública das unidades federativas brasileiras consideradas, nesta pesquisa, como as mais eficientes, verificou-se um desempenho de regular a altamente deficiente. De um modo geral, as unidades federativas brasileiras, relativamente mais eficientes em relação às suas despesas com segurança pública, demonstraram possuir uma baixa eficácia de planejamento e programação de suas despesas orçamentárias nessa função, quando da elaboração de suas peças orçamentárias anuais, conforme o indicador Planejamento e Programação da Despesa – PPD.

O perfil da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes se mostrou, em média, no que diz respeito à sua eficácia, medida de acordo com o indicador Capacidade Operacional Financeira da Despesa – COFD, regular, nos anos de 2008 a 2010, com destaque para o Estado do Amazonas que apresentou, em média, um desempenho bom nesse mesmo período. Assim sendo, outra característica encontrada, neste trabalho, acerca do planejamento e da execução orçamentário-financeira das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras mais eficientes é uma eficácia moderada e equilibrada da execução de suas despesas orçamentárias com segurança pública, mitigando o engessamento de recursos financeiros destinados ao setor, que poderiam ser utilizados em outra área social estratégica do governo e, dessa forma, otimizando a disponibilidade orçamentário-financeira de recursos públicos.

Outra característica do perfil do planejamento e da execução das despesas com segurança pública das unidades federativas brasileiras relativamente mais eficientes foi o fato de elas manterem a segurança pública sempre como uma das principais prioridades na agenda dos gastos dos governos estudados, durante os anos de 2008 a 2010, juntamente com os gastos com a educação, a saúde, os encargos especiais e a previdência social, os quais possuem volume compulsório de execução orçamentário-financeira, definido pela Constituição Federal e Estadual e demais normas infraconstitucionais, e superando, em muitos casos, recursos despendidos com o Poder Judiciário e com o Poder Legislativo, bem

como com órgãos da área-meio do Estado com função administrativa de assessoramento e apoio ao chefe do Poder Executivo.

Encontraram-se, ainda, pontos incomuns entre as unidades federativas brasileiras relativamente eficientes quando da análise da execução da despesa com segurança pública no nível de subfunções: houve um volume muito grande das despesas com segurança pública executadas na subfunção Administração Geral, a qual abrange ações orçamentárias voltadas para despesas de caráter meramente administrativo tais como gastos com folha de pagamento, água potável encanada, energia elétrica, telefonia, manutenção e aparelhamento de unidades administrativas, entre outros. Porém, no Estado do Rio Grande do Norte, as despesas, nessa subfunção, são as maiores em relação às demais subfunções apenas no ano de 2008.

Outro ponto incomum digno de destaque: a função Administração, que alberga despesas orçamentárias vinculadas a órgãos públicos da área-meio do governo com função administrativa de assessoramento e apoio ao chefe do Poder Executivo, aparece sempre à frente da função Segurança Pública e em 1º (primeiro) lugar no volume de despesas orçamentárias somente no Estado do Piauí. Nos demais Estados examinados, essa função orçamentária fica sempre abaixo da função Segurança Pública na prioridade de gastos do governo.

Em relação ao perfil do planejamento e da realização das receitas orçamentárias durante os anos de 2008 a 2010, as unidades federativas brasileiras mais eficientes no tocante às despesas orçamentárias com segurança pública, de modo geral, apresentaram um planejamento deficiente das suas receitas orçamentárias e um desempenho regular na realização de suas receitas orçamentárias.

Sugere-se, como pesquisas futuras relacionadas ao tema estudado, a análise do ano de 2011 para analisar a gestão do plano plurianual como um todo, em vez do ciclo político, e, ainda, verificar a continuidade ou não dos resultados aqui apresentados. Outra sugestão de pesquisa futura se refere à avaliação da eficácia do planejamento e da execução das metas físicas e financeiras das ações e programas orçamentários em segurança pública das unidades federativas consideradas, neste trabalho, como as mais eficientes em termos de gastos com segurança pública.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO (ABOP). **Informação nº 74:** análise da execução orçamentária de 2008. Disponível em:  
<[http://www.abop.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105&Itemid=9](http://www.abop.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=9)>  
Acesso em: 26 jul. 2013.

AVANÇA BRASIL. **Marcos do planejamento público no Brasil de 1947 a 2000.**  
Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download>> Acesso em: 03 jun. 2013.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de; RICCIO, Vicente; RUEDIGER, Marco Aurélio. A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 9-21, jan./abr. 2011. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/ci/v40n1/a01v40n1.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967, Seção 1, p. 4.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jun. 1998, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1, p. 2745.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 mai. 2000, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Relação Estado-Sociedade**. 4. ed. Brasília, ESAF, 2009.

BACH JÚNIOR, Jonas; VEIGA, Marcelo da; STOLTZ, Tânia. Educação, liberdade e sociedade em Paulo Freire e Rudolf Steiner. **Educação em Revista**, Marília, v. 13, n. 1, p. 47-62, jan./jul. 2012. Disponível em:  
<<http://200.145.171.5/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/2807>> Acesso em: 22 fev. 2014.

BARBALHO, Célia Regina Simonetti; MÁRQUEZ, Suely Oliveira Moraes. **Normatização de Trabalhos Científicos**. Manaus: [s.n.], 2011.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 77-86, 2004.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. O direito de resistência na França renascentista. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 47, n. 113, p. 99-114, jun. 2006. Disponível em:  
<<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2006000100005>> Acesso em: 23 jul. 2013.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira, *et al.*. Política Pública de Segurança: o caso de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2003. Disponível em:  
<[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/POP/2003\\_POP99.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/POP/2003_POP99.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2008.

BOGONI, Nádía Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 159-179, jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6987/5548>> Acesso em: 09 fev. 2013.

BONACIM, Carlos Alberto Grespan; ARAÚJO, Adriana Maria Procópio de; MIRANDA, Cláudio de Souza. Modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas. **ABCustos Associação Brasileira de Custos**, v. 3, n. 2, p. 1-20, mai./ago. 2008. Disponível em: <[http://www.unisinos.br/abcustos/\\_pdf/art.3%20Revista%20ABCustos.pdf](http://www.unisinos.br/abcustos/_pdf/art.3%20Revista%20ABCustos.pdf)> Acesso em: 27 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial do Estado, teoria política e ensino da Administração Pública. **Revista JurES**, Vitória, v. 4, n. 7, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.es.estacio.br/index.php/juresvitoria/article/view/97>> Acesso em: 24 nov. 2013.

CARDOSO, Abilene Ramos, *et al.*. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal: um estudo de caso do município de São Miguel do Anta – MG. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 4, n. 6, p. 59-77, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/rec/article/view/14371/12604>> Acesso em: 15 dez. 2013.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 26 jul. 2013.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a Criação de Valor na Gestão Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 38, p. 423-448, 2004.

CAVALCANTI, Marcelo Castello Branco. **Tributação relativa etanol-gasolina no Brasil: competitividade dos combustíveis, arrecadação do estado e internalização dos custos de carbono**. 2011. 248 f. Tese (Doutorado em Planejamento Energético). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

CERQUEIRA, Daniel. Mapa dos homicídios ocultos no Brasil. **Brasília: Ipea**, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1848.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1848.pdf)> Acesso em: 13 out. 2013.

CERQUEIRA, Daniel R. C., *et al.*. Análise dos custos e consequência da violência no Brasil. **Brasília: Ipea**, 2007. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1284.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1284.pdf)> Acesso em: 26 jul. 2013.

CORRÊA, Samantha. **Tributação no Estado democrático de direito: a função social dos tributos**. 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

COSTA, Eduardo Augusto de Abreu. **Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros**. 2011. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do Gasto Público no Brasil**. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1-14, mai./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/view/619/615>> Acesso em: 26 ago. 2013.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da, *et al.*. Ascensão e Queda da Criminalidade em Belo Horizonte: algumas hipóteses e comparações. In: ENCONTRO DA ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2010. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2010/APB/2010\\_APB1898.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2010/APB/2010_APB1898.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2013.

DE SOUZA, Marcos Antônio, *et al.*. A gestão pública por resultados e avaliação de desempenho. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 8., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo/SP: USP, 2008. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos82008/107.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2014.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (DATASUS). **População Residente**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/popbr.def>> Acesso em: 23 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Renda média domiciliar per capita 2010**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2011/b08a.def>> Acesso em: 23 jul. 2013.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 128-141, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572012000100008>> Acesso em: 23 jul. 2013.

ELLIOT, Anthony; TURNER, Bryan. *On Society*. Cambridge: Polity Press, 2012. Resenha de: MARTINS, Carlos Benedito. Em defesa do conceito de sociedade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 229-234, jun. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000200014>> Acesso em: 22 fev. 2014.

ERVILHA, Gabriel Teixeira, *et al.*. Os determinantes da eficiência dos gastos públicos com segurança nos municípios mineiros: uma análise a partir da metodologia DEA. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DIREITO E ECONOMIA, 5., 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte/MG: AMDE, 2013. Disponível em:



<[http://www.congresso.amde.org.br/index.php/V\\_AMDE/V\\_AMDE/paper/viewFile/20/8](http://www.congresso.amde.org.br/index.php/V_AMDE/V_AMDE/paper/viewFile/20/8) >  
Acesso em: 23 jul. 2013.

FÉLIX, Cláudia Lima. Auditoria de Desempenho Aplicada na Avaliação da Execução das Metas Orçamentárias no Setor Público. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 18., 2008, Gramado. **Anais...** Brasília/DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2008. Disponível em: <<http://www.ccontabeis.com.br/18cbc/413.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

FORLIN, Juliana Aline; RODRIGUES, Rodrigo Vilela. Finanças públicas e crescimento econômico nos municípios paulistas. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 2, n. 24, p. 27-48, dez. 2012. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/eed/article/view/5416/pdf>> Acesso em: 09 fev. 2013.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. Planejamento e orçamento público: uma revisão de literatura. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 3., 2006, Resende. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Educacional Dom Bosco, 2006. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos06/763\\_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf)> Acesso em: 03 jun. 2013.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC**, Brasília, v. 4, n. 3, p. 44-69, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://repec.org.br/index.php/repec/article/view/251/89>> Acesso em: 28 out. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Miguel. Aspectos teóricos de política industrial à luz de princípios de política econômica. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 10, n. 22, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2010v10n22p31/1206>> Acesso em: 23 jul. 2013.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 841-864, set./out. 2006. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/0D/rap/v40n5/a05v40n5.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

GUTIERREZ, Maria Bernadete Sarmiento, *et al.*. Inequality and Criminality Revisited: further evidence from Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32, 2004, João Pessoa. **Anais...** Niterói/RJ: ANPEC, 2004. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A149.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009.

Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/2#.U0h9Tle9YpM>> Acesso em: 23 nov. 2013.

IGARASHI, Deisy Cristina Corrêa, *et al.*. O uso da análise horizontal e vertical para apoiar a evidenciação do alinhamento entre o Balanço Social e o Relatório de Sustentabilidade: um estudo em uma empresa geradora de energia elétrica. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 26, n. 77, p. 4-17, mai./ago. 2010. Disponível em:

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133416938002>> Acesso em: 23 jul. 2013.

IMONIANA, Joshua Onome; NOHARA, Jouliana Jordan. Cognição da Estrutura de Controle Interno: Uma Pesquisa Exploratória. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**. São Leopoldo, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**.

Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/1HVD4>> Acesso em: 23 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Contas Regionais do Brasil – 2011**. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default\\_xls\\_2002\\_2011.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default_xls_2002_2011.shtm)> Acesso em: 23 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) Segurança Pública 2011**. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330\\_sips\\_seguranapublica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110330_sips_seguranapublica.pdf)>

Acesso em: 23 jul. 2013.

JUND FILHO, Sergio Lopes. **As novas doutrinas de administração pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos programas governamentais**.

2002. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 45-124, jul./dez. 2000. Disponível em:

<[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=128&limit=20&limitstart=0&order=name&dir=DESC&Itemid=397](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=128&limit=20&limitstart=0&order=name&dir=DESC&Itemid=397)> Acesso em: 23 jul. 2013.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEMOS, Alan Alexander Mendes; SANTOS FILHO, Eurílio Pereira; JORGE, Marco Antônio. Um modelo para análise socioeconômica da criminalidade no município de Aracaju. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 569-594, jul./set. 2005. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612005000300007>> Acesso em: 23 jul. 2013.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; CARVALHO JÚNIOR, José Raimundo de Araújo. O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. **Anais...** Niterói/RJ: ANPEC, 2007. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A163.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

LUCAS, Leonardo Azevedo Pampanelli. **Análise das ocorrências de crimes contra a pessoa e crimes violentos na cidade de Juiz de Fora/MG entre 2005 e 2008**. 2010. 139 f.

Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais), Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI JR., Paul H.. **Administração: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIZAEEL, Glener Alvarenga, *et al.*. Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1145-1164, set./out. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000500004>> Acesso em: 21 jan. 2014.

MOREIRA, Rafael de Lacerda, *et al.*. Relevância dos gastos públicos na determinação do desenvolvimento municipal no Estado do Espírito Santo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2013. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2013/03%20-%20CON/PDF%20CON%20-%20Tema%204/2013\\_EnANPAD\\_CON1375.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2013/03%20-%20CON/PDF%20CON%20-%20Tema%204/2013_EnANPAD_CON1375.pdf)> Acesso em: 18 nov. 2013.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria. A segurança pública como controle da violência homicida. **Prima Facie**. João Pessoa, v. 10, n. 18, p. 178-216, jul./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. 2010. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. A Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-

49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>  
Acesso em: 03 jun. 2013.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; TANNURI-PIANTO, Maria Eduarda; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 313-338, set. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502010000300003>> Acesso em: 23 jul. 2013.

PIRES, Carlos Eduardo. **Dicionário de termos de Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2007.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago. 2006. Disponível em:  
<<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491>> Acesso em: 03 jun. 2013.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**. Blumenau, v. 1, n. 1, p. 24-40, jan./abr. 2005.

RIBEIRO, Ágatha Justen Gonçalves. **Controle Social: Sob Condicionantes Específicos ao Brasil ou Impasse Estrutural?** 2012. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

**Planejamento Estratégico 2007-2027**. Disponível em:

<[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano\\_estrategico\\_2007\\_2010.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SALTO, Felipe Scudeler. Democracia consolidada e tamanho do Estado. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-71, jan./mar. 2014. Disponível: <<http://www.rep.org.br/PDF/134-4.PDF>> Acesso: em 28 mar. 2014.

SANTANA, Ed Wilson Fernandes de, *et al.*. Eficácia orçamentária municipal: os impactos produzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ANAPD, 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2007/APS/2007\\_APSA2017.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2007/APS/2007_APSA2017.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd – Revista Eletrônica de Administração**. Porto Alegre, v. 7, n. 4, jul./ago. 2001. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1>> Acesso em: 23 jul. 2013.

SANTOS, João Alberto Neves dos; OLIVEIRA, Marcelo dos Santos de. Carga tributária e IDH: uma proposta de avaliação qualitativa da eficácia das ações do governo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 31., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro/RJ: ABEPRO, 2011. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011\\_TN\\_STO\\_137\\_868\\_19143.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_TN_STO_137_868_19143.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SANTOS, Marcelo Justus dos; KASSOUF, Ana Lúcia. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista EconomiA**. Brasília, v. 9, n. 2, p. 343-372, mai./ago. 2008. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol9/vol9n2p343\\_372.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol9/vol9n2p343_372.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Uma investigação econômica da influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira. **Revista EconomiA**. Brasília, v. 8, n. 2, p. 187-210, maio./ago. 2007. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p187\\_210.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol8/vol8n2p187_210.pdf)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em:

<[http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/%282%29Artigo\\_Luis\\_Sapori%5B1%5D.pdf](http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/%282%29Artigo_Luis_Sapori%5B1%5D.pdf)>

Acesso em: 23 jul. 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO AMAZONAS (SEFAZ). Secretaria Executiva de Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento 2013**. Manaus: [S.N.], 2013.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico do Orçamento 2013**. Brasília: [S.N.], 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Sistema de Coleta de Dados Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional – SISTN**. Disponível em:

<[https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon\\_internet/index.jsp](https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SILVA, Luiz Ivan dos Santos, *et al.*. Orçamento público: um sistema natural de custos.

**Revista de Contabilidade da UFBA**. Salvador, v. 2, n. 1, p. 52-66, jan./abr. 2008.

Disponível em:

<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2606/1841>> Acesso em: 23 jul. 2013.

SILVA, Maurício Corrêa da, *et al.*. Consolidação das contas públicas: análise do cumprimento do art. 51 da LRF pelos municípios do Estado do Rio Grande do Norte. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**. Florianópolis, v. 10, n. 30, p. 77-89, ago./nov. 2011.

Disponível em: <[http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-](http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/CRCSC/article/view/1228)

[08/index.php/CRCSC/article/view/1228](http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/CRCSC/article/view/1228)> Acesso em: 23 jul. 2013.

SOARES, Luís Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SÖTHER, Ari; SCARPIN, Jorge Eduardo. Alteração do regime contábil no setor público: impacto nos indicadores fiscais dos municípios. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 13., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo/SP: USP, 2010. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/28.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2013.

STOBE, Luciane Aparecida Filipini. **O direito social de moradia viabilizado pela vinculação da receita tributária**. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

TONI, Jackson. **Planejamento e elaboração de projetos: um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre: SEBRAE, 2003.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: homicídios e juventude no Brasil**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/documentos/homicidios-e-juventude>> Acesso em: 23 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012.php>> Acesso em: 23 jul. 2013.

ZAVARIZI, Índio Jorge. A fiscalidade no Brasil. In: BALTHAZAR, Ubaldo César (Org.). **O tributo na história: da Antiguidade à globalização**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p 154.