

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**Tem jeito para a segurança pública: a difusão do Novo Modelo de Gestão de
Segurança Pública**

Autor: Pedro Victor Silva Santos

Dissertação apresentada ao Departamento de
Sociologia da Universidade de Brasília/UnB
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre

Brasília, março de 2025.

Dedicatória

“Bendito seja o Senhor ,
porque ouviu a voz das minhas súplicas! '
'O Senhor é a minha força e o meu escudo;
nele o meu coração confia, nele fui socorrido;
por isso, o meu coração exulta,
e com o meu cântico o louvarei.”

Salmo 28:6-7

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus. Ele me sustentou e guiou meus passos em toda trajetória. Nos momentos prévios ao mestrado, no processo de pesquisa e na produção do texto. Sem Ele nada eu teria conseguido. Agradeço aos meus pais, Joana e Marcos, por todo suporte, por terem acreditado nos meus sonhos e me incentivado a prosseguir. Muitas pessoas estiveram ao meu lado nesse processo, sou grato a todos meus amigos.

Realizar um mestrado nunca esteve nos meus planos. Sempre pareceu algo distante, uma oportunidade para um grupo específico de pessoas. Contudo, após o término da graduação, fazer um mestrado começou a fazer sentido para a pessoa que eu queria me tornar. Formo-me em Ciência Política e, logo em seguida, inicia-se a pandemia. Neste período tomei gosto, de fato, por estudar e, então, seguir na vida acadêmica passou a ser visto por mim como algo a ser considerado. Não tinha ideia exatamente do que fazer, havia em mim apenas um desejo: me debruçar sobre algo que tenha a capacidade de contribuir para a construção de um Brasil melhor. Mesmo entendendo a dimensão das coisas e, também, o meu lugar no mundo, sabia que precisava estar empenhado nesse esforço. Foram muitas tentativas, diversas instituições de ensino, diversos projetos de pesquisa, até que enfim consegui ser aprovado. A escolha pela sociologia deu-se pela notoriedade da linha de pesquisa de violência e segurança pública, que possui grandes professores, mas que destaco a atuação do professor Arthur Trindade, que tive o privilégio de tê-lo como orientador. A sua atuação tanto na academia, quanto fora, me inspirou a querer estudar sobre segurança pública, pensando sempre em como podemos construir um Brasil mais seguro.

Agradeço o professor Arthur Trindade, para além da inspiração, pelas dicas e aulas ministradas a mim durante o processo de orientação. Ao professor Denilson Bandeira pelas sugestões e direcionamento teórico. Ao professor Luis Flávio Saporì, o doutor André Garcia, o governador Ricardo Coutinho e o secretário Luciano Oliveira pela disponibilidade e cordialidade para contribuir com este trabalho. Agradeço também à Andree Macedo, Cecilia Gonzalez e Juliana Barroso pela contribuição com informações essenciais a esse trabalho.

Resumo

Por anos a resposta dos governadores diante de uma crise de segurança pública, que perdura e acentua-se desde a década de 1970, mostrou-se ineficiente, focando suas ações no simplista aumento de policiamento. Contudo, a partir dos anos 2000, observa-se a implementação um conjunto de políticas públicas de segurança que rompe com essa lógica tradicional de enfretamento à criminalidade. Fundamentando suas ações no tripé: responsabilização, uso de indicadores e governança, essas políticas públicas inauguraram no Brasil Novo Modelo de Gestão de Segurança, revolucionando a gestão de segurança e trazendo resultados no combate à criminalidade nos estados adotantes.

Deste modo, dissertação tem como objetivo compreender como se deu o processo de difusão de políticas públicas de segurança que enquadram-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública dentre os estados de: Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo e Pará. Três medidas caracterizam esse conjunto de políticas públicas de segurança; criação de AISPs e RISPs; criação de sistemas de monitoramento e indicadores; criação de comitês gestores.

Palavras Chave: Segurança Pública; Políticas Públicas; Difusão; Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública; Políticas Públicas Baseadas em Evidências

Abstract

For years, the response of governors to a persistent and worsening public security crisis—dating back to the 1970s—has proven ineffective, as it primarily focused on the simplistic approach of increasing police presence. However, since the 2000s, a set of public security policies has been implemented, breaking away from this traditional crime-fighting logic. Grounded in three pillars—accountability, the use of performance indicators, and governance—these policies introduced a New Security Management Model in Brazil, revolutionizing security administration and yielding significant results in crime reduction within the adopting states.

Thus, this dissertation aims to understand the diffusion process of public security policies aligned with the New Public Security Management Model across the states of Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo, and Pará. This policy framework is characterized by three key measures: the creation of AISPs and RISPs; the establishment of monitoring systems and performance indicators; the formation of management committees.

Keywords: Public Security; Public Policies; Diffusion; New Public Security Management Model; Evidence-Based Public Policies

Lista de Figuras

FIGURA 1: Variação absoluta da taxa de homicídios município por município (2005-2015) ... 44

FIGURA 2: Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais Antigo Modelo - Ate Agosto de 1999 - Area do 9º 60

FIGURA 3: Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais Novo Modelo - Agosto de 1999 - 9ª AISP 61

Lista de Quadros

QUADRO 1: Esquema teórico do conceito de políticas públicas..... 23

QUADRO 2: Fluxo de Difusão de Políticas Públicas..... 39

QUADRO 3: Bases do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública..... 55

QUADRO 4: Dimensões de Governança dos Planos de Segurança Pública Estaduais..... 65

Lista de Tabelas

TABELA 1: Estados parte do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública 15

TABELA 2: Variáveis da Taxa de Adoção de Inovações..... 31

TABELA 3: Números de Mortes Violentas Intencionais e Taxa de Mortes Violentas Intencionais a cada 100 mil habitantes, no ano de 2023..... 43

TABELA 4: Municípios com maiores taxas de mortes violentas intencionais a cada 100 mil habitantes, em 2023..... 43

TABELA 5: Perfil dos governadores adotantes das políticas de segurança pública selecionadas 51

TABELA 6: Medidas de Modernização da Gestão tomadas na segurança pública dos estados.. 56

TABELA 7: Mecanismos de Gestão Intersetoriais dos estados selecionados para pesquisa

.....63

TABELA 8: Representantes com assento nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto Pela Vida... 63

TABELA 9: Resumo das Políticas das Políticas Públicas Estaduais de Segurança..... 112

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1: Série histórica do número absoluto de mortes violentas intencionais no Brasil (2012-2023)..... 46

GRÁFICO 2: Série histórica do número de homicídios dolosos em Minas Gerais.....70

GRÁFICO 3: Série histórica do número de mortes violentas intencionais em Pernambuco.....87

GRÁFICO 4: Série Histórica do número de mortes violentas intencionais da Paraíba.....93

GRÁFICO 5: Série histórica da taxa de homicídios dolosos no Espírito Santo.....108

GRÁFICO 5: Série Histórica do Número de Mortes Violentas Intencionais no Pará..... 112

Sumário

Dedicatória.....	2
Agradecimentos.....	3
Lista de Figuras.....	6
Lista de Tabelas	6
Lista de Quadros.....	6
Lista de Gráficos.....	7
Introdução.....	11
Objeto de Pesquisa.....	16
Problema de Pesquisa.....	20
Hipótese.....	20
Metodologia.....	21
Capítulo 1: Abordagem Teórica.....	22
Surgimento dos estudos de políticas públicas.....	22
O processo de formação de agenda.....	24
O modelo dos Múltiplos Fluxos.....	25
O modelo do Equilíbrio Pontuado.....	27
A Difusão de Políticas Públicas.....	29
O processo de difusão de inovações.....	29
Modelos de abordagem teórica da difusão.....	34
Aplicando as abordagens teóricas ao processo de difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública	
.....	38

Capítulo 2: Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública	42
Contexto da Segurança Pública no Brasil.....	42
A influência no novo gerencialismo público sobre o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.....	47
Papel dos Governadores.....	50
As chaves do modelo: Governança e Eficiência.....	53
Medidas do Novo Modelo de Gestão em Segurança Pública.....	56
Criação de AISPs e RISPs.....	59
Mecanismos de Gestão Intersetoriais.....	62
Sistemas de Monitoramento para a Gestão de Resultados.....	65
Capítulo 3: Políticas Públicas de Segurança do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública	69
Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) - Minas Gerais.....	69
A política, sua história e implementação.....	69
O papel do Instituto de Desenvolvimento Gerencial.....	74
A gênese ou difusão das ideias que formaram o IGESP.....	76
Pacto Pela Vida - Pernambuco.....	81
A política, sua história e implementação.....	81
O papel do Instituto de Desenvolvimento Gerencial.....	83
A transição do Pacto pela Vida 1 para o Pacto pela Vida 2.....	86
Gênese ou difusão das ideias que formaram o Pacto pela Vida.....	86

Paraíba Unida Pela Paz - Paraíba.....	92
A política, sua história e implementação.....	92
Ambiente de Governança.....	98
Difusão das ideias que formaram o Paraíba Unida pela Paz.....	98
Estado Presente em Defesa da Vida - Espírito Santo.....	102
A política, sua história e implementação.....	102
Ambiente de governança.....	107
O impacto do Estado Presente.....	107
Difusão das ideias que formaram o Estado Presente.....	109
Conclusão.....	113
Referências Bibliográficas.....	121

Introdução

A sociedade brasileira vem enfrentando, desde a década de 1970 - com o advento do crescimento dos grandes centros-, um aumento vertiginoso da criminalidade urbana. Esse fenômeno tem afetado a vida de muitos brasileiros moradores das grandes cidades e, nos últimos anos, tem afetado também moradores de cidades menores, o que tem-se chamado comumente de interiorização do crime. A partir do acentuamento dessa situação, sociólogos e outros estudiosos têm se proposto a analisar esse fenômeno com o objetivo de compreendê-lo, para assim, em um segundo momento, tentar contribuir com a solução desse problema que afeta um número significativo de cidadãos brasileiros. Um consenso apresenta-se tanto na opinião pública, quanto nos governos: a segurança pública é um dos maiores problemas que incidem diretamente sobre a vida política, social e econômica brasileira. De forma que, nos últimos 35 anos, a população tem demandado de seus prefeitos, governadores e presidentes ações que resolvam a situação de insegurança. (COSTA, 2023. p. 11).

A urgência de nossos problemas de segurança, segundo Beato e Silveira (2018), levam os atores responsáveis pela gestão da segurança pública a adotar medidas multisectoriais de intervenção. Do outro lado dessa dinâmica há a pressão de grupos organizados da sociedade pelo estabelecimento rápido da ordem (BEATO E SILVEIRA, 2018. p. 184), deste modo, é difícil avaliar os resultados da ações em segurança, diante de um cenário de urgência e da profusão de medidas descoordenadas.

O crescimento da criminalidade no Brasil nas últimas décadas acompanha também o crescimento, mesmo que tímido, da melhoria de vida da população brasileira. Os últimos anos apresentaram um aumento da renda geral brasileira, o que, contudo, não se traduziu numa diminuição da desigualdade social. Existem estudos que tentam mostrar, como por exemplo, a relação entre a adoção de programas sociais com a diminuição das taxas de violência. Entretanto, não são evidentes os resultados de redução de fato das taxas criminais, dada tal melhoria social (BEATO E SILVEIRA, 2018. p. 184). Portanto, ao passo que os indicadores não evidenciam uma correlação entre a melhoria de renda e a queda da criminalidade, observa-se que mesmo diante de um cenário de melhoria social, a situação da criminalidade no Brasil tem se agravado independentemente.

O período de recrudescimento da criminalidade violenta na sociedade brasileira apresentou simultaneamente notável avanço nos indicadores sociais. Como se não bastasse o paralelismo histórico entre violência e crescente democratização, constata-se também o paralelismo histórico entre violência

política de segurança pública na sociedade brasileira e crescente inclusão social. Para essa análise é considerada a evolução de alguns indicadores sociais desde a década de 1990 até meados da presente década.. (SAPORI, 2019. p 139)

Segundo Sapori (2019), com base na análise dos indicadores, é possível afirmar que a situação crítica da segurança pública no Brasil nas últimas décadas tem sido influenciada por outros fatores sociais, não apenas por meras questões de renda. Para o sociólogo, o crescimento da criminalidade no Brasil está fortemente ligada ao contexto em que os jovens estão inseridos nas grandes cidades, visto que os indicadores mostram que a violência urbana está associada com a faixa etária de 15 a 24 anos de idade. O crescimento da incidência criminal entre os jovens acontece nas periferias urbanas, estando relacionadas ao aumento e consolidação do comércio ilegal de drogas. As dinâmicas geradas pelo domínio do tráfico de drogas nas periferias levaram ao forte aumento da criminalidade, criminalidade essa que incide brutalmente sobre os jovens negros.

O problema não está nos efeitos químicos que essas drogas provocam no organismo dos usuários. A maconha, a cocaína em pó e o crack não criam, necessariamente, pessoas agressivas e dispostas a matar. Elas criam uma necessidade física e psicológica que favorece furtos e roubos, mas não a violência em si, que surge na comercialização dessas drogas, ou seja, o próprio tráfico de drogas é que gera jovens dispostos a matar. Isso acontece porque a compra e a venda de certas drogas são muito rentáveis, por serem ilegais e consideradas crimes pelo ordenamento jurídico. (SAPORI, 2019. p 141)

Apesar desse cenário exposto pelo domínio do tráfico de drogas nas periferias, não é possível afirmar-se que o aumento da criminalidade no Brasil apresenta-se como um fenômeno monocausal e homogêneo. O crime acontece em diversas dimensões da sociedade brasileira, estando seus operadores situados em diversos contextos sócio-culturais, disposto ou não eles de acesso a bens de consumo. (MACEDO, 2012)

Diante dessa conjuntura, as reações do sistema de justiça criminal - sistema penitenciário, aparato policial e aparelho judiciário – não têm se mostrado suficientemente capazes de, ao menos, compreender a seriedade ou complexidade das mudanças que têm gerado impacto sobre a criminalidade no Brasil. Enquanto as ocorrências criminosas têm tornado-se cada vez mais complexas durante o passar dos anos, o sistema de justiça mantém, no geral, o método de funcionamento e enfrentamento. (SOARES, 2007). Silveira (2008) apresenta um diagnóstico acerca das dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos na gestão da segurança pública .

- precariedade dos sistemas de informação em segurança pública, com dados de quantidade questionável (falta de informações importantes como armas utilizadas, características de agressores e vítimas, circunstâncias dos eventos etc.), o que dificulta o planejamento e a orientação de programas específicos;
- falta de diagnósticos mais sistemáticos e detalhados do ponto de vista sociodemográfico, econômico, cultural, institucional e do perfil de organização da criminalidade das áreas que concentram maior número de eventos;
- inexperiência em programas de prevenção em segurança pública;
- escassez de profissionais especialistas em crime e de outros técnicos com expertise para realização de diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas dessa natureza;
- concentração de determinados eventos criminosos, como os homicídios em áreas de grande vulnerabilidade social, cujas populações têm apresentado pouca capacidade de mobilização e organização para demandar soluções no plano das políticas públicas para o problema;
- resistências à integração transversal entre as diversas agências de justiça criminal e ao planejamento e implementação articulada das ações de prevenção, as quais envolvem agências públicas e privadas de setores diferentes;
- grande pressão por destinação de recursos para políticas tradicionais de natureza meramente repressiva;
- falta de políticas de financiamento adequadas". (SILVEIRA, 2008: 145-

146)

Portanto, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos atores da segurança pública em enfrentar, de fato, com eficiência, a criminalidade que assola a sociedade brasileira, é preciso uma mudança no paradigma de enfrentamento à criminalidade. A adoção de um novo paradigma de segurança pública envolve o ingresso de novos atores na gestão da segurança pública e também a mudança na forma com que o controle social é exercido. (COSTA, 2023). Segundo Costa (2023), tem-se observado uma mudança onde a simples ideia de apenas punir os criminosos, agindo como base das ações de repressão ao crime, tem dado lugar a uma abordagem

mais ampla a fim de atenuar o problema da segurança pública. Essa nova abordagem ficou conhecida como policiamento orientado para a resolução de problemas, termo cunhado por Goldstein (1990). A mudança baseia-se, em suma, na forma com que as respostas à criminalidade são produzidas. Tradicionalmente, as respostas apoiavam-se no emprego de policiamento; contudo, dada a mudança de paradigma, as respostas devem fundamentar-se em estratégias para a solução dos problemas, envolvendo uma rede complexa de atores para além das instituições policiais.

Observa-se que esse cenário de mudança, ou de necessidade de mudança, vem crescendo em alguns países, como também, dentro das universidades e institutos de pesquisa brasileiros. Assim como acontece em áreas como educação e saúde há algum tempo, a segurança pública precisa ser tratada como uma área que necessita de políticas públicas baseadas em evidências para que haja, assim, uma maior eficácia em suas ações. O uso de dados e indicadores confiáveis mostra-se como um pilar essencial para a construção de políticas públicas de segurança. Entretanto, se dentro das universidades e instituições de pesquisas brasileiros é possível observar movimentos a fim de transicionar o enfrentamento à criminalidade a partir da mudança de paradigmas, dentro dos palácios de governo e prédios de secretarias, ano após anos surgem planos de enfrentamento à violência ainda restritos a paradigmas antigos, fundamentados, muitas das vezes, no simplório aumento do policiamento. Planos que já se mostraram incapazes de solucionar o problemas, como mostram os dados. Essa tem sido a realidade da segurança pública no Brasil nos últimos 40 anos: governos elaboram os mesmos planos e obtém os mesmos resultados fracassados e, enquanto isso, a criminalidade continua a assolar a população, vitimando um número altíssimo de brasileiros ano após ano.

Considerando a situação problemática que tem assolado a sociedade brasileira, a busca por respostas que sejam eficientes em combater os problemas foi, pouco a pouco, tomando espaço dentro da academia e dos palácios de governo. Fora do Brasil, principalmente nos Estados Unidos, há alguns anos está em curso um novo paradigma de enfrentamento à criminalidade. Paradigma esse que é influenciado pelo movimento conhecido como “Políticas Públicas Baseadas em Evidências”, que defende que as políticas públicas devem ser submetidas a rigorosas análises científicas para que possam alcançar uma maior eficácia. Esse novo paradigma, conhecido como “Segurança Pública Baseada em Evidências”, herdando o nome do movimento do qual teve origem, tem revolucionado a segurança pública nas diversas localidades

em que foi implementado e, nas últimas duas décadas desembarcou em alguns estados brasileiros, apresentando resultados expressivos de melhora na situação da segurança pública local. Algumas dessas medidas foram aplicadas no combate à criminalidade de maneira isolada, podendo sim terem contribuído para a melhoria do panorama da segurança pública estadual. Contudo, é de interesse para a dissertação os estados que adotaram medidas inovadoras para a gestão da segurança pública dentro do escopo de uma política pública, não apenas medidas isoladas.

São estados, que em algum momento dos últimos 20 anos experimentaram esse novo modelo de enfrentamento à criminalidade: Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo, Alagoas, Ceará, São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Pará. Observa-se nesses estados, a criação de políticas públicas de segurança que englobam em seu escopo medidas que as qualificam como parte de um novo modelo de gestão da segurança pública estadual.¹ Para a caracterização do estado como adotante do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública é necessário que as medidas que caracterizam o modelo tenham sido implementadas abaixo da estrutura de uma política pública. São essas medidas: Uso de indicadores, Criação de AISPs e RISPs, Criação de Comitês de Governança.

TABELA 1: Estados parte do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

Estado	Nome da Política Pública	Ano de Implementação
Minas Gerais	Integração da Gestão em Segurança Pública - IGESP	2005
Pernambuco	Pacto Pela Vida	2007
Paraíba	Paraíba Unida em Defesa da Vida	2011
Espírito Santo	Estado Presente em Defesa da Vida	2011
São Paulo	Programa de Bonificação por Resultados	2014
Ceará	Em Defesa da Vida	2014
Distrito Federal	Viva Brasília	2015
Alagoas	Mesa de Situação	2015
Rio Grande do Sul	RS Seguro	2019

¹ Para detalhes sobre as políticas públicas estaduais leia: II Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública

Pará	Programa de Análise de Resultados da Gestão Estratégica Administrativa e Operacional	2022
------	--	------

Tendo em vista esse cenário, onde esse novo modelo de políticas públicas de segurança tem sido utilizado por diversos estados, a dissertação tem o objetivo de analisar como essas políticas se disseminaram dentre alguns estados brasileiros; observando quais os fatores que foram mais determinantes para a adoção dessa política, levando em conta, tanto a conjuntura interna de cada estado, quanto às dinâmicas de difusão que fazem parte do processo.

Objeto de Pesquisa:

A partir da contextualização acerca da situação problemática que a segurança pública brasileira tem enfrentado a partir, principalmente, da década de 1980; de como o modelo tradicional de enfrentamento à criminalidade não tem sido suficiente para garantir à população a mínima condição de segurança; e do surgimento de um novo paradigma de segurança pública que baseia suas ações em evidências, a dissertação tem como objeto de pesquisa a difusão de políticas públicas que apresentam-se como parte de um Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública; modelo este que baseia-se nesse novo paradigma de enfrentamento à criminalidade, fundamentando-se em um tripé: governança, indicadores e responsabilização. Dentro desse esforço de compreender como essas políticas públicas disseminaram-se dentre alguns estados brasileiros, a dissertação irá debruçar-se sobre as dinâmicas que envolveram a adoção dessas políticas nos estados.

O novo paradigma de políticas públicas de segurança baseadas em evidências é, segundo Lum e Koper (2017), uma perspectiva filosófica e de aplicação da lei que baseia-se no uso de pesquisa, análises e processos científicos para o embasamento da tomada de decisões. Com base nessa nova concepção, políticas públicas de segurança foram sendo implementadas ao redor do mundo e obtendo resultados robustos que evidenciam a existência de uma revolução no modo de se realizar segurança pública na sociedade contemporânea. Koppittke (2019), a partir da conceituação trazida por Lum e Koper (2017), elaborou um esquema que demonstra as diferenças entre o modelo tradicional de segurança pública e o modelo de segurança pública

baseada em evidências. Segundo Lum e Koper (2017), no que diz respeito ao momento de atuação, o modelo tradicional de segurança pública obedece uma lógica reativa, já o modelo de segurança pública baseada em evidências obedece uma lógica proativa, identificando as tendências criminosas para se antecipar a elas. Sobre a iniciativa, para Lum e Koper (2017), no modelo de segurança pública tradicional a iniciativa é dos criminosos, restando ao poder público apenas reagir às ações; no modelo de segurança pública baseada em evidências a iniciativa é do poder público, planejando intervenções ao contexto criminoso. No modelo tradicional, os autores envolvidos, segundo Lum e Koper (2017), limitam-se apenas ao sistema policial, o sistema de justiça e o sistema prisional; já no modelo de segurança pública baseada em evidências, além dos atores tradicionais outros atores estão envolvidos, como: saúde, assistência social, organizações da sociedade civil, dentre outras.

Alguns estados brasileiros adotaram como estratégia de enfrentamento à crise da segurança políticas públicas que seguem o modelo de segurança baseado em evidências. Essas políticas apresentam, certamente, diferenças em suas características e processo de implementação, mas o fator que as fazem parte de um mesmo modelo é a observância ao tripé: governança, indicadores e responsabilização. Nesse contexto, os três pontos do tripé apresentam o seguinte significado: Como atos de governança, foram criados vários níveis de comitês gestores para acompanhar o desempenho dos diversos atores envolvidos. No que diz respeito ao uso de indicadores, todas as políticas estabeleceram indicadores e metas para avaliar o desempenho das instituições tais como Taxas de homicídios, de CVLI, de elucidação de homicídios, de apreensão de armas de fogo. A responsabilização, contexto da implementação dessas políticas, aplica-se no estabelecimento de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) que delimitavam e integravam as áreas de responsabilidade das unidades de Polícia Militar e as delegacias de Polícia Civil.

A partir da adoção dessas três medidas - embasadas no tripé: responsabilização, uso de indicadores e governança - as políticas públicas de segurança caracterizam-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública; modelo este que, por meio de uma mudança de paradigma de enfrentamento à criminalidade e suportado por uma visão moderna da gestão pública, tem apresentado resultados positivos na gestão da segurança pública estadual.

Para a realização da pesquisa e análise da difusão da política pública foram escolhidos os seguintes estados: Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba e Espírito Santo. No estado de Minas

Gerais, o pioneiro em adotar uma política pública de segurança nos moldes que encaixam-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, a história do IGESP (Metodologia de Integração da Gestão em Segurança Pública), implementado em 2005, inicia-se com a visita do sociólogo Cláudio Beato, professor da Universidade Federal de Minas Gerais e coordenador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP), à Nova Iorque para conhecer e pesquisar sobre a COMPSTAT, metodologia de enfrentamento à criminalidade desenvolvida pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque. Inspirada na Compstat implementada na Polícia de Nova Iorque, o IGESP baseou as suas ações para o enfrentamento da criminalidade no tripé: governança, indicadores e responsabilização. Em convergência com a necessidade da integração de atores multissetoriais trazida com a mudança do paradigma de enfrentamento à criminalidade, o IGESP desenvolveu uma rotina de trabalhos por meio da integração entre as polícias e outros órgãos que estão envolvidos com a gestão de segurança pública. A política mostrou-se efetiva no combate à criminalidade; os dados mostram que nos períodos em que a política estava em vigência tanto número absoluto de homicídios, quanto a taxa de homicídios caíram. A escolha de Minas Gerais para explicar o processo de difusão se dá por seu pioneirismo de implementação das medidas caracterizantes do modelo dentro do escopo de uma política pública e, deste modo, a sua capacidade de replicação para outros estados.

Em Pernambuco, a política recebeu o nome de Pacto Pela Vida, sendo implementada em 2007 e, de acordo com o relatório do Instituto Sou da Paz, tinha como objetivo a redução da violência através de ações direcionadas à prevenção, repressão e ressocialização por meio de uma rede integrada de atuação governamental. A escolha da experiência de Pernambuco como objeto para a pesquisa se dá por seu protagonismo no cenário nacional e, principalmente, por sua relação de replicação com a experiência anterior a ela (Minas Gerais) e com as experiências posteriores a ela (Espírito Santo e Paraíba). No estado da Paraíba, a política implementada foi o “Paraíba Unida Pela Paz”, em 2011, fundamentando sua estratégia na defesa da vida e do patrimônio e busca promover a segurança por meio de ações integradas dos órgãos operativos da SESDS (SOU DA PAZ, 2023. p.39). Tendo sido a sua escolha para a dissertação relacionada à sua ligação direta com a experiência do Pacto Pela Vida. No Espírito Santo, implementado em 2011, o programa “Estado Presente em Defesa da Vida” teve como objetivo estratégico a redução dos indicadores de violência letal intencional por meio do fortalecimento e interação do sistema de justiça criminal e da redução da vulnerabilidade juvenil. A exemplo da experiência da

Paraíba, a escolha do Espírito Santo para a dissertação dá se devido à sua relação direta com a experiência de implementação do Pacto pela Vida. É importante ressaltar que o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública não se faz apenas nesses quatro casos, mas se abrange por outros estados, assim como a Tabela 1 mostra.

A experiência do IGESP em Minas Gerais, por meio da análise dos indicadores e da mudança no paradigma de enfrentamento à criminalidade, apresenta-se como uma experiência de sucesso; tendo produzido uma eficácia a longo prazo que, até então, não tinha sido vista no contexto brasileiro de segurança pública. Percebe-se, consequente à experiência de Minas Gerais uma difusão dessa nova forma de enfrentamento dos estados à criminalidade. Ao falar-se sobre uma nova forma de enfrentamento à criminalidade, como a que foi aplicada em Minas Gerais por meio do IGESP, quer-se dizer de uma forma de enfrentamento que não direciona todos os esforços governamentais no simples aumento do policiamento ostensivo para a prevenção e repressão da criminalidade. O novo modelo de enfrentamento à criminalidade, estreado em terras brasileiras no estado de Minas Gerais, baseia seus esforços em ações conjuntas e integradas entre as forças policiais, e outros órgãos, a partir da utilização de dados sobre a criminalidade em determinadas regiões, para assim desenvolver estratégias que visam a diminuição da criminalidade nas em regiões a longo prazo.

A partir do sucesso observado em Minas Gerais na gestão da política pública em segurança pode-se observar que metodologias semelhantes passaram a ser implementadas em outras unidades da federação. Seguindo a ordem cronológica, o estado de Pernambuco, em 2007, apresenta-se como o primeiro a implementar uma metodologia de gestão de política pública baseado no tripé: governança, indicadores e responsabilização, após o caso de Minas Gerais, em 2005. Em seguida a experiência pernambucana de implementação da nova metodologia de enfrentamento à criminalidade, a política foi implementada em 2011 nos estados da Paraíba e Espírito Santo. Um fato interessante de ser frisado nesse segundo momento de difusão da política (de Pernambuco para Paraíba e Espírito Santo) é que tanto o governador de Pernambuco à época da implementação da política (Eduardo Campos), quanto os governadores da Paraíba e Espírito Santo (Ricardo Coutinho e Renato Casagrande) integravam o mesmo partido político, o Partido Socialista Brasileiro. Assim, a dissertação apresenta-se com o objetivo de analisar como se deu a difusão dessas políticas públicas de segurança acima, que enquadram-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, buscando compreender de onde os formuladores de políticas

públicas buscaram as ideias para implementarem políticas fundamentadas no tripé: governança, indicadores e responsabilização e como deu-se (se houve ou não) o fluxo de informações entre os estados na adoção de políticas públicas de segurança similares.

Problema de Pesquisa:

As dinâmicas de implementação de uma política pública apresentam diversas complexidades dignas de serem observadas. No caso de políticas públicas de segurança essas complexidades se acentuam, dado um padrão hegemônico de ações de enfrentamento à criminalidade, como também o envolvimento de um grande número de atores nesse processo. Deste modo, a fim de analisar como se deu a difusão de políticas públicas que enquadram-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, a dissertação propõe-se a responder as perguntas abaixo:

- Os estados que adotaram políticas públicas de segurança que enquadram-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública buscaram na experiência de outros estados inspiração para adotá-la em seu estado?
- Como se deu-se o fluxo de informações entre os “policy makers”?
- Como se deu-se o processo de implementação das políticas? Qual o papel do governador nesse processo?

Hipóteses:

Dentro do que a literatura de políticas públicas propõe tanto na área de formação de agenda, quanto na área de difusão de políticas públicas. A presente dissertação faz uso de uma junção dessas duas importantes áreas da literatura de políticas públicas para formular duas hipóteses a fim de compreender a difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública dentre alguns estados brasileiros.

As duas hipóteses utilizam-se de um mesmo pressuposto: governadores com perfil de governo em consonância com o novo gerencialismo público baseiam suas ações governamentais em medidas que buscam a eficiência e o cumprimento das metas estabelecidas. Deste modo, as duas hipóteses apresentam-se em via de explicar como deu-se o processo de difusão desse modelo específico de política pública de segurança:

- H1: A difusão deu-se a partir da iniciativa do governador que, após observar uma experiência de adoção da política pública, decide por implementar um modelo similar em seu estado;
- H2: A difusão deu-se a partir da burocracia que, empoderada pelo governador, teve autonomia para buscar as melhores alternativas para a segurança pública estadual.

Metodologia:

Foram utilizadas para a obtenção dos resultados esperados, em primeiro momento, um levantamento bibliográfico de trabalhos produzidos acerca das medidas vistas como “novidade” que compõem a base fundamental do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, lê-se como essas medidas: uso de indicadores; criação de AISPs e RISPs; criação de instâncias de governança. Com esse levantamento, o objetivo foi compreender o surgimento e aplicação dessas medidas no contexto da segurança pública estadual.

Em um segundo momento, a dissertação utilizou-se da realização de entrevistas pré-estruturadas com atores-chave da implementação da política nos estados estudados. A escolha dos entrevistados deu-se com base em uma análise prévia das informações conhecidas acerca do processo de implementação das políticas estaduais, levando em conta a estrutura administrativa e o papel dos atores no processo decisório.

Como resultado das entrevistas realizadas, espera-se obter informações importantes sobre como deu-se o processo de formulação e implementação das políticas públicas de segurança analisadas em cada estado, a fim de, em um segundo momento, dadas a informações obtidas, compreender a dinâmica de difusão dessas políticas dentre esses estados. Contudo, as entrevistas não servem como base definitiva para afirmar com certeza acerca dos processos, mas sim servem como caminhos para a busca da concretização de informações acerca do processo de difusão do Novo Modelo.

Observando o fluxo de informações, a busca por inspirações, a comunicação entre os atores e o papel do governador tem-se a intenção de determinar como a difusão sucedeu-se, se por vias políticas, vias burocráticas, vias acadêmicas ou uma via que agregue duas ou mais vias.

Capítulo 1: Abordagem Teórica

Neste capítulo serão apresentados os fundamentos teóricos que servem como base para a compreensão do funcionamento do processo de implementação de políticas públicas. Seguindo este esforço, o capítulo dispõe uma explicação inicial sobre o surgimento dos estudos de políticas públicas, a seguir aborda as principais teorias de formação de agenda, e então, finalmente, traz uma revisão teórica sobre a teoria da difusão de políticas públicas, corrente de maior interesse para a dissertação.

1.1 Surgimento dos estudos de políticas públicas.

Os estudos sobre políticas públicas apresenta-se como um campo de recente criação, tendo o seu início nos anos que se seguem ao desfecho da segunda guerra mundial. Alguns fatores contribuíram para a criação e visibilidade desse novo campo; segundo Souza (2006) a adoção de políticas restritivas de gastos e as novas visões sobre os papéis dos governos foram os fatores que determinaram o crescimento desse novo campo de conhecimento. O objetivo do campo de políticas públicas é, em suma, estudar as instituições, as regras e modelos que regem suas decisões e, assim, como essas decisões são elaboradas, implementadas e avaliadas, no futuro (SOUZA, 2006. p. 20). Parsons (2007) defende uma noção de políticas públicas que baseia-se na aplicação do conhecimento humano e da razão para resolver os problemas e enigmas que o mundo apresenta.

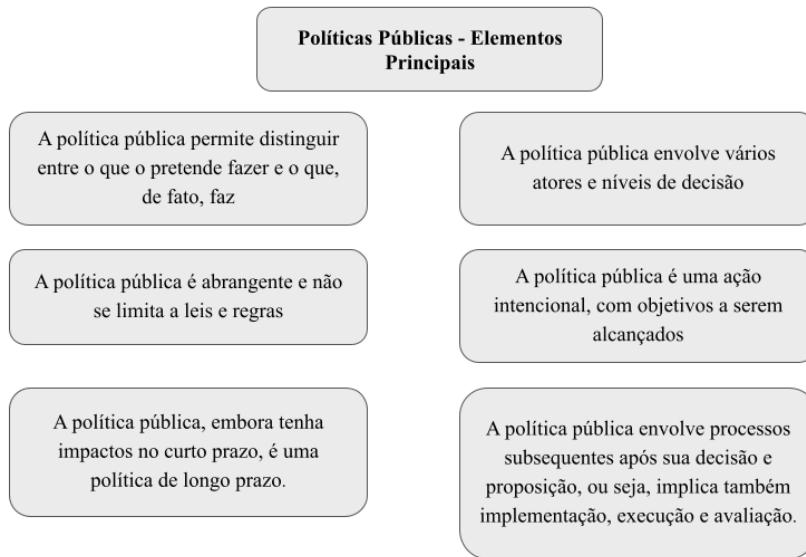
O surgimento do campo deu-se nos Estados Unidos, no contexto descrito anteriormente, visando ultrapassar a tradição europeia, que detinha-se a analisar mais o Estado e suas instituições, ao dar mais enfoque na produção de soluções por parte dos governos (SOUZA, 2006). Segundo Capella (2017), desde o início, os estudos do campo das políticas estiveram baseados em investigar os problemas que os governos enfrentam; com o passar do tempo, o foco foi se modificando e atualmente baseia-se em estudar o processo de definição dos problemas. Sendo o processo de definição de problemas um dos elementos fundamentais para explicar a formação da agenda governamental.

O campo de políticas públicas pode resumir-se, para Souza (2006), em um campo de conhecimento que busca tanto colocar o governo em ação, quanto busca analisar essa ação do governo e também propor mudanças no rumo do curso dessas ações.

Quatro grandes autores são considerados os pais do campo de políticas públicas: Laswell, Simon, Lindblom e Easton, cada um com a sua contribuição para a então nova área de

conhecimento. Laswell elaborou o conceito de “*policy analysis*” como modo de diálogo entre os atores envolvidos na política. Simon elaborou a racionalidade limitada, defendendo que tal limitação da racionalidade pode ser dirimida pelo conhecimento racional. Já Lindblom defendeu a inserção de mais variáveis à formulação e análise de políticas públicas, como por exemplo o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e grupos de interesse, a fim de que as fases do processo decisório não tivessem, necessariamente, início nem fim. Easton, em sua contribuição, definiu a política pública como a relação entre formulação, resultados e ambiente, na forma de um sistema. (SOUZA, 2006). Dentre todos tipos de conceituação, Souza (2006) apresenta mais um papel que o campo de políticas públicas se deteve a estudar: Como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos?

QUADRO 1: Esquema teórico do conceito de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria adaptado de Souza (2006).

Percebe-se, portanto, que o campo de políticas públicas tem como objeto de análise ações concretas e materiais dos governos, como também questões relacionadas ao processo decisório, envolvendo objetos mais subjetivos, ligados a processos complexos que não podem ser observados de pronto. Em resumo, os estudos relacionados a políticas públicas, que fazem parte deste mesmo campo, propõem-se a analisar as ações dos governos. Dentro desse amplo objeto de pesquisa, áreas inseridas dentro do campo objetivam estudar diversas fases das ações do

governo, fases que compõem o que costuma-se chamar de ciclo de políticas públicas. Segundo Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas é composto pelas seguintes fases: identificação do problema; formação de agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção. A partir de cada fase que compõem esse ciclo, que pode mudar a depender do autor, é possível desenvolver um tipo de análise sobre os processos que a envolvem. Diante de tamanha complexidade, diversas abordagens teóricas foram desenvolvidas ao longo dos anos a fim de conceitualizar e analisar as diferentes fases desse processo. Sob a influência do *New Public Management*, fenômeno gerencial que será abordado no próximo capítulo, as políticas públicas têm adotado cada vez mais uma lógica restritiva de gastos, tendo deste modo, como objetivo máximo a eficiência. (SOUZA, 2006.). Em vista disso, os estudos de políticas públicas têm-se expandido a fim de contribuir com essa busca de eficiência.

Dentro das diversas abordagens que se apresentam como possíveis dentro dos estudos de políticas públicas, a presente dissertação utiliza-se a teoria da difusão de políticas públicas para explicar o fenômeno a difusão do novo modelo de gestão de segurança pública. Contudo, antes de entrar propriamente na bibliografia que aborda diretamente a questão da difusão de políticas públicas, é preciso fazer uma simples abordagem inicial acerca dos processos de formação de agenda, para que assim, possa-se entender como questões passam a fazer parte da agenda governamental, levando, dessa maneira, governos a tomarem a decisão de adotarem ou não políticas públicas.

1.2. O processo de formação de agenda

Dentre as abordagens teóricas que desenvolveram-se dentro dos estudos de políticas públicas a partir da década de 1970, o estudo sobre a formação de agendas se destacou, alcançando grande repercussão. Tendo sido iniciado por Cobb e Elder (1971), que deram seguimento a obras de Schattschneider (1960) e Bacharach e Baratz (1962) (CAPELLA, 2018.), o estudo sobre a formação de agendas detinha-se a entender por que determinados questões formam as agendas dos governos em detrimento de outros e quais os atores envolvidos nesse processo de formação. A partir de tal preocupação em Cobb e Elder (1972), elaboraram os conceitos de agenda sistêmica e agenda governamental. Para os autores, a agenda sistêmica é composta por problemas, ou questões, que chamam atenção da sociedade, sendo vistas como de

responsabilidade do governo; a agenda governamental, por outro lado, é composta por questões que são vistas pelos tomadores de decisão como importantes.

Cobb, Ross e Ross (1976), dando continuidade à temática das agendas, explicam a transição de questões da agenda sistêmica para a agenda governamental através de três modelos. O primeiro modelo é o da Iniciativa Externa, em que questões são levantadas por organizações não-governamentais até que atinjam a agenda sistêmica, ou seja, sejam vistas pela sociedade, e então, depois, sejam vistas pelo governo, atingindo a agenda governamental. O segundo modelo é o de Mobilização, que consiste no desenvolvimento de questões dentro do próprio governo e são disseminadas para a sociedade. O terceiro modelo é o da Iniciativa Interna, onde as questões são desenvolvidas dentro da esfera governamental e não há, por parte de membros do governo, qualquer tentativa de repassá-las para a sociedade. (COBB, ROSS e ROSS.)

1.2.1. O Modelo dos Múltiplos Fluxos

Os estudos sobre o processo de formação de agenda tiveram em John Kingdon um de seus maiores expoentes. Para o autor, a agenda governamental é o conjunto de questões sobre as quais o governo, e atores próximos a ele, prestam atenção em um determinado momento. (KINGDON, 2003). Segundo Kingdon (2003), uma questão se torna parte da agenda governamental quando é vista pelos formuladores de políticas como importantes. Dado o volume de questões dentro da agenda governamental, somente as questões consideradas mais sérias passam para a agenda decisória, que é um subconjunto da agenda governamental e que contempla as questões que estão prontas para serem resolvidas pelos tomadores de decisão. (CAPELLA, 2018)

Tendo em vista as dinâmicas da formação da agenda (*agenda setting*), John Kingdon (2003), elabora o Modelo de Múltiplos Fluxos. O modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John Kingdon, tem como objetivo responder a seguinte pergunta: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? No exercício de responder essa pergunta, Kingdon caracteriza as políticas públicas como um conjunto composto por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda; a consideração de alternativas para a formulação de políticas; a escolha de alternativas dentre um conjunto de alternativas disponíveis; a implementação da decisão. (CAPELLA, 2007). John Kingdon preocupa-se em analisar especificamente os dois

primeiros processos: o estabelecimento de uma agenda e as alternativas para a formulação de políticas, processos que enquadram-se no estágio pré-decisório. (CAPELLA, 2007) O modelo desenvolvido por John Kingdon baseia-se em três fluxos para que, assim, se possível compreender como as diversas questões e problemas presentes na sociedade tornam-se agendas governamentais.

O primeiro fluxo, segundo John Kingdon (2003), é o fluxo dos problemas. Neste fluxo, Kingdon parte da ideia que os atores não conseguem prestar atenção em todos os problemas ao mesmo tempo, logo eles concentram a sua atenção em somente alguns deles. Assim, Kingdon (2003) estabelece uma diferença entre condição e problema. Condição é uma situação social que foi percebida, mas que não despertou dos tomadores de decisão uma ação para sua resolução. Deste modo, uma condição se transforma, finalmente, em um problema somente quando, enfim, formuladores de políticas, ou tomadores acreditam que devem fazer algo para resolvê-lo.

O segundo fluxo é o fluxo das soluções. As soluções, para Kingdon (2003), não respondem, indispensavelmente, aos problemas existentes e que foram percebidos pelo fluxo dos problemas. Em alguns casos as soluções estão disponíveis antes mesmo do problema, acontecendo que nesses casos, cabe aos atores que fazem parte do processo de tomada de decisão procurar problemas aos quais as soluções criadas possam sanar. (KINGDON, 2003). As alternativas e soluções são elaboradas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, analistas e membros de grupos de interesses - atores em geral que preocupam-se com a área de determinada política pública. (CAPELLA, 2018) Observa-se, segundo a conceitualização trazida por John Kingdon neste segundo fluxo, que a elaboração de políticas públicas não está estritamente ligada à resposta das demandas recebidas da sociedade. Podendo, desta forma, outros atores, sendo eles de dentro do governo, ou organizações com acesso direto à burocracia, ditarem quais medidas os governos devem tomar.

O terceiro fluxo é o fluxo político. Este fluxo, de acordo com Kingdon (2003), é composto por três elementos: Humor Nacional, que é o modo como as ações do governo são vistas; Forças Políticas, que é a pressão que os grupos políticos exercem sobre o governo; Mudanças no Governo, são as mudanças que ocorrem dentro do governo e que podem influenciar na agenda governamental. Segundo Kingdon (2003), há momentos em que os três fluxos convergem, criando uma oportunidade de mudança na agenda governamental. Neste

momento, chamado pelo autor de janela de oportunidade (*policy windows*), ocorre que um problema é reconhecido, uma solução se mostra disponível para a sua resolução e as condições políticas se mostram favoráveis para essa realização dessa mudança.

A partir do desenvolvimento do Modelo de Múltiplos Fluxos por John Kingdon, o processo de formação de agenda em políticas públicas passou a ser visto, e entendido, com a complexidade que lhe é devida. Durante o processo de formação de agenda diversos fatores devem ser levados em consideração para que possa-se, de fato, compreender como e porquê determinada política foi adotada. Kingdon (2003) contribui como essa análise ao demonstrar que questões chave para a formação da agenda governamental não partem somente de um lugar específico, mas sim dependem da convergência de diversos fatores (ou fluxos, como o autor chama) para que a tomada de decisão aconteça por parte do ator responsável.

1.2.2. O Modelo do Equilíbrio Pontuado

Outro grande modelo desenvolvido a fim de analisar como se dá o processo de formação de agenda é o Modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones . Parte-se do pressuposto, neste modelo, que as políticas públicas podem passar tanto por grandes períodos de estabilidade, onde as mudanças acontecem de forma incremental, seguindo um ritmo lento, quanto podem passar por períodos de rápidas mudanças. A maior contribuição trazida por esse modelo é a interação entre sistemas (macrossistema e subsistemas) no processo de mudanças políticas de grande escala. (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2014) O foco da teoria está em analisar a interação entre as instituições políticas, a mobilização de interesses e a racionalidade limitada dos tomadores de decisão a fim de compreender como as mudanças políticas acontecem. (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2014)

A noção da interação entre sistemas baseia-se no fato de que os políticos não conseguem lidar com todas as questões que chegam até eles, dada a sua racionalidade limitada, e, então distribuem essas questões em pequenos grupos, os subsistemas, com a incumbência de lidar com eles. (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2014) Segundo Baumgartner e Jones (1993), a maioria das questões dos governos, portanto, são tratadas dentro desses subsistemas (compostos por burocratas, especialistas do temas), longe dos holofotes midiáticos, obedecendo, geralmente, uma lógica incrementalista, tendo em vista que a responsabilidade pela tomada de

decisões rápidas e radicais é dos membros do macrossistema, os políticos. Deste modo, muitas questões passam muitos anos dentro do subsistema, sendo tratadas de forma incrementalista, enquanto outras são tratadas de forma radical por membros do macrossistema.

As questões se movem do subsistema para o macrossistema por meio do que autores chamam de “monopólio de políticas”. Um monopólio é um tipo específico de subsistema, composto por diversos atores que comungam de um mesmo entendimento sobre determinada questão. Esses monopólios constituem-se de duas características predominantes: uma ideia firmada nos valores políticos daquela comunidade e uma estrutura institucional decisória bem definida, garantindo o acesso dos indivíduos corretos no processo decisório. (BAUMGARTNER E JONES, 1993) Quando uma questão, que é consensual dentro da estrutura de subsistemas, é contestada, significa que o monopólio de políticas está sob ataque, aumentando, assim, a probabilidade de haver mudanças por dos atores do macrossistema. (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2014)

O Modelo do Equilíbrio Pontuado traz para os estudos de formação de agendas uma abordagem centrada na interação entre os diversos atores que fazem parte do governo e, consequentemente, compõem o processo de tomada de decisões ao adicionar para o debate a lógica de sistemas, separando os atores em macrossistemas e subsistemas, Baumgartner e Jones (1993) contribuem para a busca do entendimento de como funciona o trânsito de questões dentro do governo e de como essas questões alcançam a agenda governamental. Ademais, a noção de que os atores possuem uma racionalidade limitada, e então distribuem as questões que chegam até eles outros níveis decisórios, demonstra a complexidade de funcionamento do processo de formação da agenda governamental. Fazendo com que, assim como também demonstra o Modelo de Múltiplos, o processo de tomada de decisão não seja visto apenas como um processo simplista, onde as decisões são tomadas com base na vontade dos atores, mas sim como processos que são compostos por diversas variáveis e suscetíveis à influência de inúmeros atores, sejam eles internos ao governo ou externos a ele.

No processo de tomada de decisão vários são os atores envolvidos, várias são as vias as quais as informações chegam até os tomadores de decisão e diversas são as variáveis que influenciam a escolha por adotar ou não uma política. Tratando-se, especificamente, da adoção de medidas inovadoras, mais uma variável é adicionada à análise desse processo: o que leva os

tomadores de decisão a adotarem políticas inovadoras? Quais são as motivações que os levam a aceitar o risco e adotarem essas políticas?

A partir da compreensão de como funciona o processo de formação da agenda governamental, que é, como já visto anteriormente, o processo de como os governos escolhem as questões que farão algo a respeito, é possível, deste modo, ampliar o escopo de análise e estudar o processo de difusão de políticas públicas, área de estudos dentro do campo de políticas públicas que tem como objetivo compreender como políticas se disseminam ao longo do tempo.

1.3 A difusão de políticas públicas

1.3.1. O processo de difusão de inovações

Os estudos acerca do processo de difusão de políticas públicas se intensificaram dentre pesquisadores a partir da década de 1960. Estudos seminais, como o de Rogers (2003), Collier (1975), Walker (1969) e Menzel e Feller (1975), dispuseram-se a analisar como as inovações políticas se espalhavam dentre os estados americanos. Com base neste esforço de explicar como as inovações eram disseminadas pelo território norte-americano, surgiu a necessidade de conceitualização do termo difusão.

Cumprindo esse dever, Rogers (2003) estabelece que a difusão é um processo em que uma inovação é comunicada entre membros de um sistema social através de canais ao longo do tempo. A difusão, segundo o autor, também é um tipo especial de comunicação preocupada em difundir novas ideias. Tendo como base esse conceito, percebe-se, portanto, a difusão como um processo e não como um resultado (ELKINS E SIMONS, 2005).

Os estudos de difusão, deste modo, têm como objetivo compreender o processo de disseminação de políticas e/ou inovações, tendo como foco principal entender os fatores que levaram os tomadores de decisão a adotar uma política similar que outra unidade administrativa já adotou. A partir dessa motivação inicial, diversos estudos, modelos e teorias foram desenvolvidos a fim de compreender a fundo tanto o processo de disseminação, quanto o processo de escolha, como também os fatores que levam à difusão.

O processo de difusão, para ser caracterizado como difusão de fato, tem como pré-requisitos três elementos principais: a inovação; a comunicação dessas inovações; a

disseminação ao longo do tempo. (ROGERS, 2003). A inovação é uma ideia que é percebida como nova dentro pelos membros de um sistema social (ROGERS, 2003); sendo ela simplesmente um programa ou política que é visto como novidade e que os estados escolhem ou não adotá-lo; não tendo relação, especificamente, com a idade de sua criação, ou se outros estados já adotaram anteriormente. (WALKER, 1969).

Segundo Rogers (2003), a inovação possui cinco características: Vantagem Relativa; Compatibilidade; Complexidade; Capacidade de ser testada; Observabilidade. Ou seja, a inovação tem que apresentar-se para o possível adotante como melhor do que as outras opções já conhecidas; deve ser compatível com a realidade local; precisa ter um nível mínimo de profundidade; deve ter a capacidade de teste antes de sua adoção definitiva; deve ser possível de ser vista, estando clara aos olhos de todos. Outro elemento principal do processo de difusão, segundo o conceito de Rogers (2003), os canais de comunicação são os meios que as mensagens são transmitidas. Meios de comunicação de massa são mais efetivos para fazer com que as inovações sejam conhecidas. Contudo, canais de comunicação interpessoal são mais eficientes em convencer indivíduos e mudar atitudes. Tendo em conta que as pessoas tendem a avaliar inovações, não com base em pesquisas científicas, mas sim por meio das avaliações de adotantes que estão próximas a eles. A forma com que a comunicação é realizada dentro de um mesmo sistema facilita ou dificulta a difusão de novidades dentro dele. A opinião de líderes é de suma importância dentro de um sistema, sendo eles os responsáveis por influenciar informalmente os outros indivíduos. (ROGERS, 2003)

O tempo, terceiro elemento principal, é um fator determinante para que, efetivamente, a difusão seja caracterizada como um processo; sendo a sua mensuração importante para o cálculo da taxa de inovação, que é, segundo Rogers (2003), é a velocidade com que uma inovação é adotada por membros de um sistema social ao longo do tempo. É medida pelo número de unidades que adotaram uma nova ideia em um determinado espaço de tempo, podendo ser descrito por meio de um indicador.

TABELA 2: Variáveis da Taxa de Adoção de Inovações

Variáveis que influenciam na taxa de adoção de inovações:	
Atributos percebidos das inovações:	Vantagem Relativa; Compatibilidade; Complexidade; Capacidade de ser testada; Observabilidade
Tipo de Decisão para a adoção da inovação:	Opcional; Coletivo;
Canais de Comunicação:	Canais de massa; Interpessoal;
Natureza do Sistema	Normas; Grau da Rede; Interconectividade;
Incentivos para os agentes de mudança	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Rogers (2003)

Para Rogers (2003), um dos meios de acelerar a taxa de adoção de inovações é tentar alterar a unidade de decisão para que menos pessoas estejam envolvidas no processo de decisão. Inovações em que a decisão de adoção depende apenas de um indivíduo geralmente são adotadas mais rapidamente do que quando a inovação é adotada por organizações. Quanto mais pessoas envolvidas no processo de decisão da inovação, mais lenta é a taxa de adoção da inovação. Tendo como condição essencial o fator tempo, o processo de tomada de decisão de uma inovação é engendrado quando a inovação passa do nível de conhecimento da inovação, a um nível em que os tomadores de decisão decidem ou não se vão adotar tal medida. Esse processo apresenta cinco fases: conhecimento; persuasão; decisão; implementação; confirmação. (ROGERS, 2003)

A preocupação em compreender por que estados adotam inovações mais rápidas do que outros esteve no centro das primeiras discussões dos estudos de difusão, tornando-se uma das principais de todo o campo de estudos. Apoiado nessa preocupação, Walker (1969) desenvolveu um estudo, com base na análise de 88 programas que foram promulgados em 20 estados americanos até o ano de 1965, a fim de responder três questões centrais: por que certos estados adotam novos programas mais rapidamente do que outros estados?; existem padrões de difusão de inovações entre os estados americanos?; se há padrões, quais são eles? A teoria desenvolvida por Walker (1969) direciona a atenção para as regras que envolvem a tomada de decisão por parte dos atores, desviando-se das questões subjetivas de poder ou autoridade.

Apesar de toda complexidade evidente para determinar as causas que levam um estado a adotar determinada política, uma questão se mostra evidente: a probabilidade de um estado

adotar uma inovação aumenta se outros estados já tiverem a adotado. A probabilidade aumenta se a política tiver sido adotada por um estado que é visto como pelos tomadores de decisão como legítimo para comparação. (WALKER, 1969). O processo de difusão evidencia que a adoção de inovações, por parte de unidades administrativas, é veementemente influenciado pela adoção dessa inovação por parte de outras unidades administrativas. A difusão baseia-se no pressuposto de que as unidades são independentes para tomar suas próprias decisões, entretanto, são também interdependentes, pois levam em consideração as escolhas das outras unidades. Uma espécie de interdependência descoordenada. (ELKINS E SIMONS, 2005)

A fim de determinar um padrão na difusão de inovações, Rogers (2003) fazendo uso do estudo de Ryan and Gross (1943), demonstra que a difusão de inovações obedece uma lógica que segue o padrão de uma curva em S (The S-shaped diffusion). A curva de difusão estabiliza-se quando a metade das unidades presentes no sistema já adotaram a política. Isso se dá pelo fato de que, a cada nova adoção da inovação fica mais difícil comunicar a novidade para quem não a adotou ainda, tendo em vista que o número de indivíduos que não conhecem a inovação torna-se cada vez menor, deixando ela, a partir de um momento, de ser uma novidade. Com base no pressuposto de que a curva S de difusão é, em sua essência, uma curva normal, é possível classificar os adotantes de uma inovação. Contudo, a curva S de difusão corresponde à difusão de um determinado tipo de inovação dentro de um tipo específico de sistema social, levando em conta apenas os casos bem sucedidos de inovações, que se espalharam por quase todos os potenciais adotantes de um sistema (ROGERS, 2003). Portanto, a curva S de difusão não pode ser vista como um padrão da forma com que as inovações se difundem ao longo do tempo, mas sim como um modelo que torna possível a categorização dos adotantes de uma inovação.

A categorização dos adotantes de uma inovação se dá pelo uso do critério de *innovativeness*, que é o nível que determinada unidade de adoção adota uma inovação de forma mais rápida do que as outras dentro de um mesmo sistema (ROGERS, 2003). Rogers, para a categorização dessas unidades faz uso de um gráfico de distribuição normal, que apresenta características estatísticas úteis para a demonstração do processo de difusão de inovações.

Categorias do Adotantes, segundo Rogers (2003):

- Inovadores (2,5% dos adotantes iniciais): O interesse que eles têm por novas ideias os levam a buscá-las fora de seu círculo de proximidade, buscando relacionamento com atores de sistemas sociais globais. Inovadores tendem a ter ligações próximas com outros inovadores, mesmo que eles estejam distantes geograficamente. Características gerais dos inovadores: Têm as suas finanças controladas para absorver possíveis perdas geradas por inovações não-lucrativas; Possuem habilidade para entender e aplicar conhecimentos complexos; Devem ser capazes de lidar, no decorrer do tempo, com altos níveis de incertezas que a inovação carrega consigo. O inovador deve estar disposto a dar um passo para trás quando a inovação mostra-se mal-sucedida: Enquanto a inovação ainda não é respeitada por outros membros do sistema, o inovador tem um importante papel no processo de difusão, que é divulgar a inovação dentro do sistema, trazendo de fora novas ideias para dentro dos limites do sistema
- Primeiros Adotantes: Estão mais integrados ao sistema do que os inovadores, sendo mais apegados às questões locais do sistema. Nesse nível, a opinião dos líderes importa muito para que os próximos adotantes optem ou não por adotar a política. São vistos como aqueles que aceleram o processo de difusão, agindo como uma espécie de missionários da inovação; Por não serem vistos com estranheza por outros membros do sistema, os primeiros adotantes assumem um papel de modelo para os outros membros do sistema que vão, em algum momento, adotar a inovação; São responsáveis por aprovar a inovação;
- Maioria Inicial: Adotam a inovação antes da média dos atores presentes no sistema. Comunicam-se com outros membros do sistema, porém não possuem papel de liderança dentro do sistema. Servem como elo entre os primeiros adotantes e adotantes atrasados, tendo um papel importante no processo de difusão. É a maior categoria dentre os adotantes de uma inovação
- Maioria atrasada: Adotam inovações depois da média dos outros atores presentes no sistema. Os atores dessa categoria sofrem com a constante pressão de seus pares. Lidam com as inovações que chegam até eles com certa desconfiança, fazendo com eles não adotem certa inovação até que vejam que outras unidades do sistema a adotaram.

- Retardatários: São os últimos a adotarem uma inovação e, também, são os atores mais locais dentro de um sistema, estando muitas vezes isolados das redes constituídas dentro do sistema.

Tendo em vista a categorização dos adotantes, classificados a partir do momento de adoção da inovação, é possível ter um panorama mais amplo do processo de difusão de políticas públicas. Desde os inovadores, até os retardatários, percebe-se que a comunicação dos tomadores de decisão é essencial para que a inovação seja difundida. Não importando, desta forma, se há proximidade geográfica ou não dentre as unidades. Em vista disso, a difusão não é somente a adoção em conjunto de uma determinada política por unidades próximas geograficamente. A visão é limitada, pois deixa de levar em consideração os vários motivos que levam os tomadores de decisão a olharem para fora de suas jurisdições em busca de políticas. Dada a facilidade atual de comunicação e de mobilidade geográfica, os tomadores de decisão tem capacidade de buscar além de sua proximidade geográfica soluções para os problemas de sua localidade. (SHIPAN E VOLDEN. 2012). A comunicação entre os atores, neste modo, apresenta-se como um fator central para a análise do processo de difusão. Ao decidir buscar soluções para problemas enxergados em sua unidade administrativa, muito importa em quais lugares o tomador de decisão vai buscar essas soluções; se nos vizinhos, se nos seus parceiros ideológicos, se em organizações da sociedade civil.

1.3.2 Modelos de abordagem teórica da difusão

Como visto, a difusão caracteriza-se pelo processo de disseminação de inovações, ou políticas, dentro de um sistema ao longo de um tempo determinado. A difusão acontece quando atores, ao se comunicarem entre eles, decidem adotar uma política similar a que o outro adotou. Tendo em conta esse fluxo de informações, diversas abordagens teóricas foram desenvolvidas a fim de compreender os fatores que são determinantes para que questões que foram vistas como inovadoras dentro do sistema sejam acolhidas por outros atores em suas agendas, desencadeando em uma tomada de decisão. Dentre dessas abordagens, duas se destacam pela capacidade de explicar processos horizontais de difusão: Determinantes Internos e Externos; Mecanismos.

Berry e Berry (1990) abordam com profundidade a influência dos determinantes internos e externos para a difusão de políticas públicas. Para os autores, a difusão de políticas públicas influenciadas por determinantes externos, ou “*Regional diffusion models*”, enfatiza a influência da proximidade no processo de replicação da política de um estado para o outro quando deparam-se com problemas semelhantes. (BERRY E BERRY, 1990) Já na concepção que credita aos determinantes internos a influência sobre a adoção de determinada política, Berry e Berry (1990) enfatiza a atuação de fatores políticos, econômicos e sociais dentro do estado para que determinada política seja ou não adotada. Sobre o modelo de determinantes externos é importante frisar a provável existência de redes que conectam as burocracias das unidades territoriais espalhadas em um determinado país, servindo elas como um canal de trocas de informações.

A partir dessa dicotomia, Berry e Berry (1990) apresentam uma nova abordagem sobre a escolha de adoção ou não de políticas públicas por partes dos estados. Essa abordagem rompe com a dicotomia: determinantes internos e determinantes externos, propondo a plausibilidade dos dois modelos. Segundo Berry e Berry (1990) é impossível que estados imitem seus vizinhos sem que sejam influenciados por seus fatores internos, como também é impossível que estados permaneçam isolados da influência de seus vizinhos nos momentos da adoção de políticas. Assim, os dois modelos andam juntos no processo de adoção de inovações políticas, não havendo prejuízo para nenhum dos dois; para isso Berry e Berry (1990) fazem menção à teoria de Mohr's (1969), que disserta sobre a propensão que a inovação tem em se sobrepor às dificuldades, obstáculos e disponibilidade de recursos.

Mohr's (1969) defende que quanto maiores os obstáculos para a implementação e menores os recursos disponíveis menores são as chances da adoção de inovações, não importando se as motivações para a inovação encontram-se altas. Contudo, se os obstáculos caem e os recursos disponíveis sobem, a probabilidade de adoção de inovação deve crescer (BERRY E BERRY, 1990. p. 399).

Os estudos de difusão de políticas públicas apresentam um problema clássico: a falta de modelos que explicam a comunicação das ideias políticas entre os estados. (COELHO, TURGEON E CAVALCANTE, 2016). Sobre esse tema, Mintrom e Vergari (1998) discorrem e teorizam sobre a importância das redes de políticas públicas para a disseminação de experiências e boas ideias acerca de inovações políticas. As redes de políticas públicas consistem, segundo

Mintrom e Vergari (1998), em um grupo de atores que compartilham o interesse sobre um mesmo tema e que estão ligados direta e indiretamente entre si, podendo esse contato ser formal ou informal. Resumidamente, a função das redes de políticas públicas é promover a difusão de inovações políticas (MINTROM E VERGARI, 1998). O funcionamento das redes de políticas públicas baseiam-se consideravelmente nas relações interpessoais entre os atores. (MINTROM E VERGARI, 1998). Para, Mintrom e Vergari (1998), melhor do que informar-se via os canais de comunicação acerca dos resultados e inovações é conectar com aqueles que obtiveram-lhes.

Tendo em conta o funcionamento das redes de políticas públicas, Mintrom e Vergari (1998) argumentam que os atores políticos buscam essas redes para utilizar os recursos que estão disponíveis nelas. Mintrom e Vergari (1998) fazem alusão ao que eles chamam de “*policy entrepreneurs*”, que são, segundo os autores, aqueles que trabalham em promover as inovações políticas que estão presentes nas redes para os atores políticos membros do executivo e do legislativo. O sucesso desses “*policy entrepreneurs*” está ligado à capacidade que eles têm de convencer os políticos de que as inovações que eles estão vendendo produzirão melhores resultados do que as medidas tradicionalmente tomadas. (MINTROM E VERGARI, 1998). Os empreendedores de políticas públicas não são aqueles que simplesmente pensam soluções para problemas, mas sim atores que assumem riscos e agem para disseminar novas ideias políticas. (MINTROM E VERGARI, 1998) As redes de políticas públicas são de suma importância para que esses “*policy entrepreneurs*” transitem em diversos espaços e assim possam vender suas ideias fazendo com que as inovações políticas desenvolvidas dentro da redes sejam disseminadas e implementadas. (MINTROM E VERGARI, 1998).

Em via também de compreender a forma com que os atores políticos comportam-se durante os processos de difusão, buscando, desta forma, mensurar o que leva determinados atores a adotarem determinadas políticas vistas como inovadoras, a abordagem dos mecanismos políticos e institucionais lista quatro fatores que influenciam nesse processo: competição política, aprendizado, emulação e coerção.

Tendo em conta, como visto anteriormente, a força que as questões políticas exercem para a adoção de políticas públicas de segurança, a abordagem dos mecanismos políticos e institucionais mostra-se compatível com o objetivo desejado para a dissertação. O mecanismo de competição política refere-se às disputas que ocorrem entre os governos quando um deles toma uma escolha (COELHO, 2016). A fim de não perderem seus cidadãos, empresas e outros para

outras jurisdições, governos reagem adotando as mesmas políticas com o objetivo de não ficarem para trás. (SHIPAN E VOLDEN, 2012)

Embora centrado em bases institucionais, obviamente o modelo considera que as estratégias políticas empregadas pelos autores são baseadas em cálculos racionais que visam a sobrevivência política no tempo. Uma estratégia posta em prática para se atingir ambos objetivos - retornos econômicos e reeleição - é a tração de segmentos populacionais com capacidade financeira de contribuir para as contas do estado. Ou seja, a adoção de políticas similares entre estados proximamente localizados é fortemente motivada pela necessidade de obter melhores resultados econômicos para gerar um desenvolvimento social fiscalmente sustentável. (COELHO. 2016. p. 45)

Segundo Coêlho (2016), citando Meseguer (2006), o mecanismo de aprendizado diz respeito à decisão racional dos governantes em adotar políticas que terão melhores resultados, e para isso, buscam em outros governos experiências de sucesso. O processo de aprendizado pode ser extremamente racional, caso os atores observem e analisem todas as informações disponíveis, ou pode ter uma racionalidade limitada, no caso em que os atores observem apenas as informações. (FUGLISTER, 2011). Na definição apresentada por Fuglister (2011), o aprendizado não é meramente definido pela simples disseminação de uma política, mas sim pela existência de uma avaliação prévia por parte de um ator, a fim de observar se determinada política é de fato a melhor opção disponível.

O mecanismo de emulação segue uma lógica de “emprestimo de ideias” e difere-se do mecanismo de aprendizado no que concerne à racionalidade e planejamento da decisão (COELHO, 2016). Na emulação as características simbólicas que acompanham a adoção de uma política são mais importantes do que as características objetivas (FUGLISTER, 2011); a racionalidade, neste caso, é deixada de lado, estando os tomadores de decisão mais preocupados no status que podem ter ao adotar determinada política, do que se a política é, de fato, a melhor solução para os problemas enfrentados por ele.

Por último, o mecanismo de coerção refere-se às pressões que as instituições exercem sobre outras com o objetivo de implementação de uma determinada política. Atores de menor influência e poder sentem-se coagidos a adotarem determinadas políticas por atores de maior influência, a fim de receberem benefícios ou de integrarem grupos de prestígio em meio ao sistema que estão incluídos.

Muitos dos mecanismos que se dizem impulsionar a transferência e a difusão podem ser esperados a exercer uma influência mais forte no mundo em desenvolvimento do que em qualquer outro lugar. Mais obviamente, se o FMI e o Banco Mundial são agentes poderosos de homogeneização através de empréstimos condicionais, sua influência será sentida nos países receptores, em vez de nos países doadores. O mesmo pode ser dito da transferência coercitiva impulsionada pelos estados centrais (por exemplo, Drezner 2001, 2005). Devido aos seus geralmente menores estoques domésticos de capital e prêmios de risco mais altos, os países em desenvolvimento também são mais propensos a cair em uma dinâmica de 'corrida para o fundo' na atração de investimento estrangeiro, se tal dinâmica existir. Ao mesmo tempo, os estados em desenvolvimento se legitimam imitando os estados desenvolvidos, e não o contrário. Se os estados soberanos estão convergindo para um modelo progressivo, iluminado e racional, aqueles no mundo em desenvolvimento têm a maior distância a percorrer. (Tradução própria de MARSH E SHARMAN, 2009. p. 280).

A abordagem dos mecanismos políticos e institucionais apresentou para os estudos de difusão contribuições acerca das motivações que levam unidades administrativas a adotarem políticas similares às que outras unidades já adotaram. Todavia, observando a complexidade que envolve o processo de formação de agenda e de difusão de inovações, é preciso de um estudo metodologicamente aplicado, para que, portanto, o emprego de um desses mecanismos seja feito de modo correto. É difícil delimitar uma linha entre a operação de um mecanismo ou de outro na observação de determinado processo de difusão. Processos de aprendizado podem ser vistos, ou confundidos, como processos de emulação. Da mesma forma, processo de competição podem ser vistos como processos de coerção. (MARSH E SHARMAN, 2009)

1.3.3 Aplicando as abordagens teóricas ao processo de difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

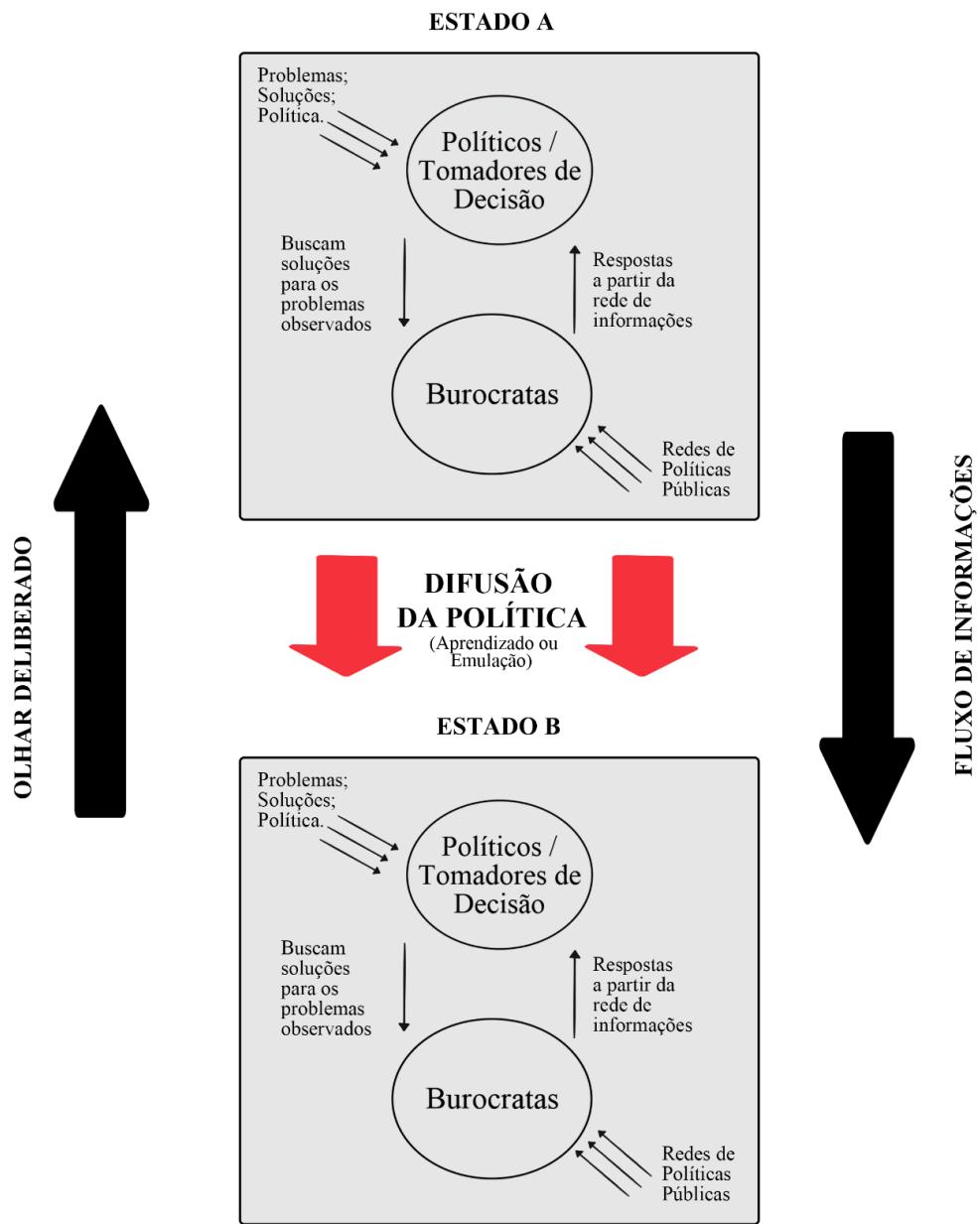
Duas dimensões explicativas se destacam nos estudos sobre a difusão de políticas públicas. Uma dimensão visa entender quais as motivações que levam os tomadores de decisão a adotar políticas similares às que já foram adotadas por outros. A outra dimensão que busca compreender como se dá o processo de difusão, analisando o curso de compartilhamento das inovações, a partir da interação entre os adotantes. As dimensões do como e do por quê.

Menzel e Feller (1977), realizaram um estudo analisando a difusão de inovações dentre agências de controle de ar e nas autoestradas entre os estados americanos, com objetivo de observar se a interação entre os adotantes caracteriza-se como uma variável explicativa forte para o processo de difusão. Os autores concluíram, após a realização do estudo, que o primeiro adotante não é obrigatoriamente visto como um inovador. A difusão, segundo Menzel e Feller (1977), ocorre de forma vertical e horizontal, estando suscetível, para além da interação entre adotantes e não adotantes, aos arranjos institucionais, que podem estes serem influenciados por leis federais e outros fatores.

No caso da difusão novo modelo de gestão de segurança pública, fenômeno ao qual a dissertação se propõe a analisar, ambas dimensões são importantes. Tanto deseja-se compreender como deu-se o compartilhamento da inovação pelos estados, como também é desejo compreender as motivações que levaram à adoção do modelo. Portanto, tendo em conta também que as abordagens de difusão não são excludentes, a presente dissertação faz uso de alguns modelos teóricos disponíveis para assim explicar o processo de difusão de um novo modelo de gestão de segurança pública.

Tendo em conta a construção teórica desenvolvida até então, utilizando-se das abordagens de formação de agenda, ao qual incluem-se os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado; abordagens de difusão, em que estão incluídos modelos de redes de políticas públicas e mecanismos políticos e institucionais, o diagrama teórico abaixo demonstrar a dinâmica do processo de difusão de políticas públicas a dinâmica do processo de difusão de políticas públicas.

QUADRO 2: Fluxo de Difusão de Políticas Públicas



Fonte: Elaborado pelo autor

A difusão de políticas públicas ocorre quando atores baseiam-se na experiência de outros para a adoção de políticas similares na sua unidade administrativa. Durante o processo de formação de agenda, os tomadores de decisão estão suscetíveis à influência dos fluxos de problemas, soluções e dos políticos; a partir dessa influência, eles decidem qual medida tomar, comunicando aos burocratas a necessidade de respostas segundo o direcionamento dado; os

burocratas, presentes em sistemas suscetíveis a menor influência e inseridos em redes de políticas públicas, devolvem para os tomadores de decisão respostas baseadas na rede que fazem parte. Tendo em vista a dinâmica de funcionamento de cada estado, a difusão acontece quando um estado decide olhar deliberadamente para o outro, tendo sido atingido pelas informações que correm pelo sistema, e decide adotar uma política similar à que já foi adotada. É difícil definir, contudo, sem a realização de uma pesquisa elaborada que examine caso por caso, qual ação irrompe primeiro: se o compartilhamento de informações, ou a decisão de olhar para a outra unidade. Deste modo, caracterizado o processo de difusão, a política vinda de outro estado invade o processo de formação de agenda do estado adotante, podendo a difusão ter sido motivada por impulsos de aprendizado ou de emulação. Ou seja, os atores aprenderam com a experiência vista em outro estado e decidem racionalmente por adotar medida similar, por enxergarem que essa é a melhor opção para resolver os problemas enfrentados em seu estado

A maneira mais poderosa pela qual a difusão pode moldar a formulação de políticas é alterando os termos do debate político, tornando algumas ideias tabu ou, ao contrário, aumentando sua aceitação no discurso político dominante. (...) Em outras palavras, a difusão influencia a formulação de políticas muito antes da etapa de adoção – na etapa de definição de questões, quando a natureza, as causas e as soluções dos problemas são discutidas a partir de perspectivas concorrentes. As primeiras etapas do ciclo de políticas, aquelas em que uma determinada definição do problema ganha destaque, podem ser afetadas pela difusão com consequências profundas. (Tradução própria, GILARDI E WASSERFALLEN, 2019. p. 1250)

Capítulo 2 - Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

Observa-se nos últimos anos a difusão de políticas públicas de segurança que apresentam, em sua composição, pontos similares no que diz respeito à gestão do combate à criminalidade. Surgidas nas últimas duas décadas, essas políticas trouxeram mecanismos inovadores, modificando a dinâmica de enfrentamento aos problemas ligados à segurança pública. Percebe-se, a partir de uma análise inicial e com base nos resultados apresentados por algumas delas, que alguns desses mecanismos sobressaem diante de outros, significando, dada a sua implementação ou não, a possibilidade de sucesso da política.

A partir dessa profusão de políticas similares de segurança pública, urge a necessidade de classificá-las dentro de uma mesma família. Políticas de Segurança Baseadas em Evidências; Políticas de Gestão por Resultados na Segurança Pública; diversas são as tentativas de classificação. Diante do mesmo desafio, este capítulo tem como objetivo classificar essas políticas vistas como similares a partir de um novo escopo: a presença de medidas que expressam a busca por eficiência e governança. Tendo em conta a presença dessas medidas, as políticas são classificadas como parte de um Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

O presente capítulo apresenta os fundamentos deste modelo, mostrando a influência do *New Public Management* sobre a adoção dessas medidas por parte dos governadores; e as medidas que apresentam-se como requisito mínimo para a categorização de uma política no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

Contexto da Segurança Pública no Brasil:

Segundo dados publicizados pelo Atlas da Violência (2024), em 2023 houve 46328 homicídios no Brasil, número que corresponde a uma taxa de 22,8 mortes por 100 mil habitantes. Esses números colocam o Brasil dentre os países com mais homicídios no mundo. Regiões como norte e nordeste têm apresentado, nos últimos anos, as piores taxas de mortes violentas intencionais, sendo 9 das 10 cidades com maior taxa de homicídios das regiões norte e nordeste, com destaque negativo para o estado da Bahia, que tem 5 municípios dentre os 10 piores.

TABELA 3: Números de Mortes Violentas Intencionais e Taxa de Mortes Violentas Intencionais a cada 100 mil habitantes, no ano de 2023

Regiões e Brasil	Nºs absolutos de Mortes Violentas Intencionais	Taxa de Mortes Violentas Intencionais a cada 100 mil habitantes
Norte	5892	34,0
Nordeste	19967	36,5
Centro-Oeste	3682	22,6
Sudeste	11889	14,0
Sul	4898	16,4
Brasil	46328	22,8

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

TABELA 4: Municípios com maiores taxas de mortes violentas intencionais a cada 100 mil habitantes, em 2023

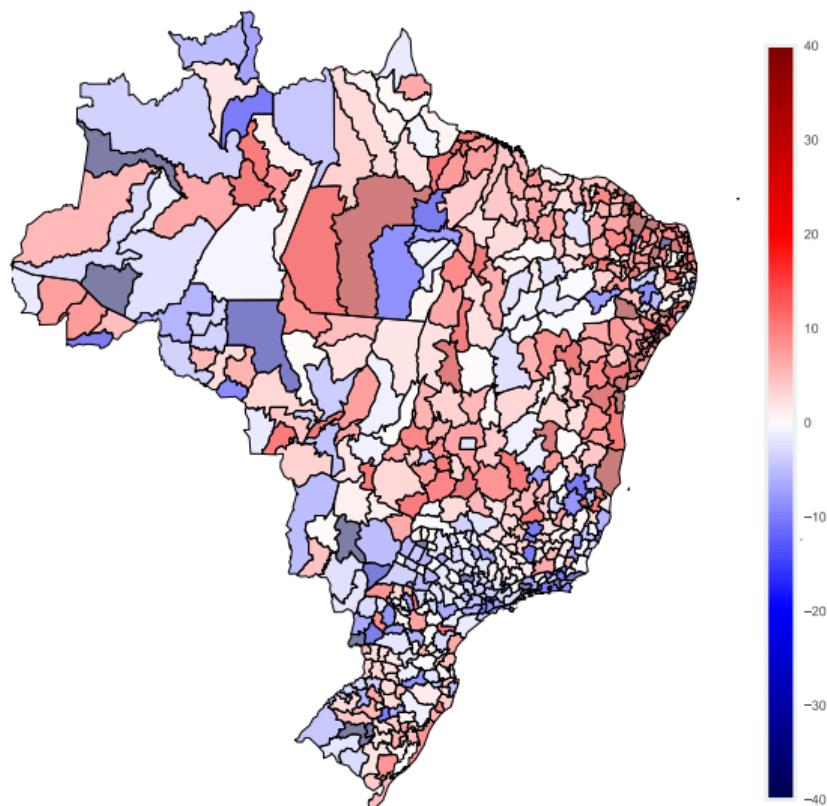
	Município	Taxa de Mortes Violentas Intencionais a cada 100 mil habitantes
1	Santana - AP	92,9
2	Camaçari - BA	90,6
3	Jequié - BA	84,4
4	Sorriso - MT	77,7
5	Simões Filho - BA	75,9
6	Feira de Santana - BA	74,5

7	Juazeiro - BA	74,4
8	Maranguape - CE	74,2
9	Macapá - AP	71,3
10	Eunápolis - BA	70,4

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024

A figura abaixo mostra dados sobre a variação absoluta da taxa de homicídios no Brasil, município por município, entre o ano de 2005 e o ano de 2015. Percebe-se que, em vias gerais, municípios da região norte e nordeste no período de 2005 a 2015 tiveram um aumento no número de homicídios, enquanto municípios do sul e sudeste tiveram uma diminuição no número de homicídios.

FIGURA 1: Variação absoluta da taxa de homicídios município por município (2005-2015)



Fonte: Retirado de Brasil (2018), com base em dados do SIM/Ministério da Saúde e do IBGE

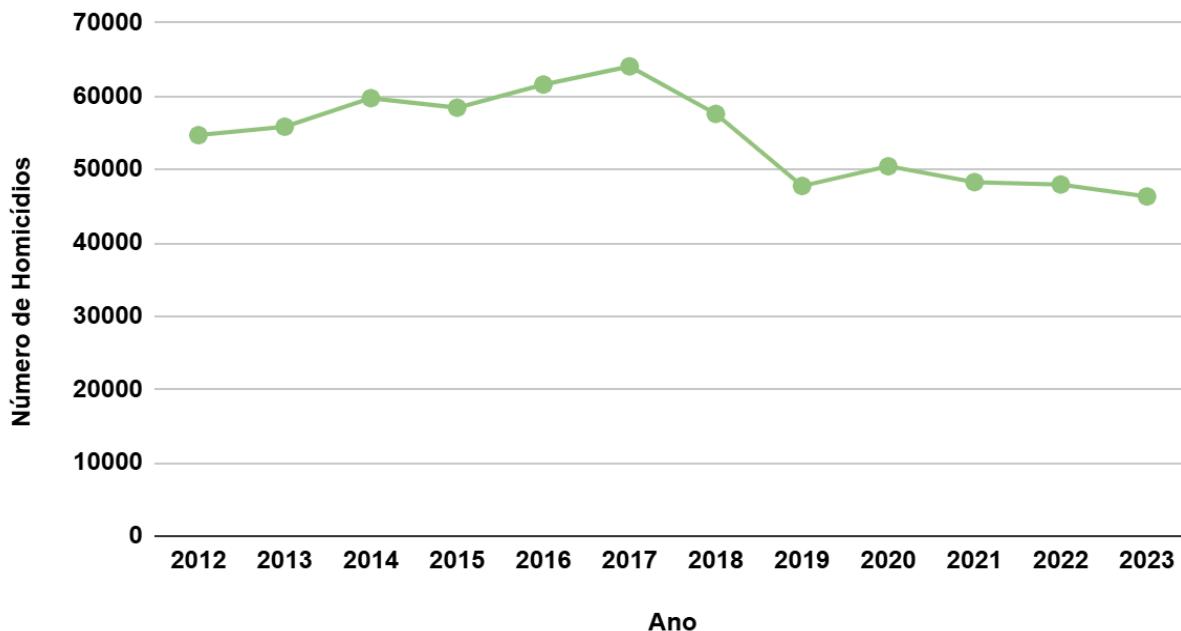
Tendo em conta esses dados alarmantes, é impossível falar sobre desenvolvimento nacional e melhoria de vida dos habitantes sem que a questão da diminuição da criminalidade se apresente como prioridade. Políticas de distribuição de renda, políticas públicas de saúde, políticas públicas de educação e etc; todas essas políticas dependem de que os habitantes estejam vivos para que sejam alvos delas. Governos de ambos lados do espectro ideológico, tanto de esquerda, quanto de direita, não têm conseguido obter êxito no controle à criminalidade, que agora se espalha pelas cidades de médio porte, como pode ser visto na figura.

A vida vale muito pouco no país. Até foram feitas conquistas nas esferas cível, família, consumidor, combate à corrupção e à indenização de anistiados políticos. Entretanto, quando o foco se desloca para a proteção da vida, há enormes segmentos da burocracia pública que ainda são movidos por uma cultura política autoritária e violenta, que não foram objeto de reformas substantivas. Isso faz que nos julguemos corajosos e especialistas para falar de economia, de política, de terrorismo islâmico, de combate à corrupção e de programas sociais, mas, em paralelo, lenientes e cúmplices com a morte anual de milhares de pessoas, sobretudo os jovens, sejam eles policiais ou não policiais. Vivemos numa guerra muda que parece não mais provocar indignação social desde que circunscrita às periferias e favelas: (LIMA, 2019. p. 64)

Diante desse cenário, é necessário uma mudança de paradigma, onde o objetivo não seja mais alcançar uma ordem moralmente definida, mas sim uma sociedade mais segura e com menos riscos de violência. (COSTA, 2023). Para isso, é fundamental um exercício de transição no que diz respeito à natureza das respostas ante a criminalidade; se antes as respostas orientavam-se por meio do controle da criminalidade (*crime oriented policing*), agora é preciso que as respostas se orientem através de noções mais abrangentes para a solução dos problemas (*problem oriented policing*). (COSTA, 2023. p. 18). A partir dessa mudança de paradigma, a busca por causas da violência e criminalidade é substituída por análises epidemiológicas sobre as áreas e grupos de maior risco que, não devem ser eliminados, mas sim governados. Para que tal abordagem seja possível é necessário o acionamento de diversas áreas e saberes que antes não eram vistos como parte da solução do problema, como: professores, estatísticos, médicos, assistentes sociais e psicólogos. (COSTA, 2023. p. 18).

GRÁFICO 1: Série histórica do número absoluto de mortes violentas intencionais no Brasil (2012-2023)

Série Histórica do Número de Homicídios - Brasil



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024.

O Brasil tem enfrentado uma crise generalizada de segurança pública, as respostas que o Estado brasileiro tem oferecido, tradicionalmente, são fracas e com o tempo mostraram-se ineficientes em promover à população um lugar seguro para se viver. Certas vezes, em um primeiro momento, algumas iniciativas apresentaram até um resultado, porém elas acabam diluindo-se nas alternâncias políticas e institucionais, que fazem com que as prioridades mudem. (LIMA, 2019).

Apesar desse cenário crítico, é possível observar em alguns estados medidas que obtiveram resultados no combate à criminalidade, principalmente com a diminuição das taxas de homicídios. Essas medidas trouxeram para o combate à criminalidade noções administrativas e burocráticas que já vinham sendo implementadas em outras áreas, sendo frutos da revolução iniciada pelo novo gerencialismo público. Na busca pela eficiência dos serviços oferecidos,

governantes e outros tomadores de decisão da área de segurança pública buscam para seus estados medidas técnicas a fim de enfrentar o problema da criminalidade.

2.1 A influência no novo gerencialismo público sobre o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

Com o fim da II Guerra Mundial, os valores burocráticos são ratificados; valores esses que foram instituídos em contraste com a noção patrimonialista estatal que vigorava nos estados monárquicos, onde componentes do Estado sentiam-se donos dos bens públicos. Contudo, a partir da década de 60 e acentuando-se na década de 80, a noção burocrática do Estado passou a sofrer influência de noções advindas da administração de empresas, caminhando em direção à uma noção de administração pública gerencial (PEREIRA, 1996). Tendo tido início nos países anglófonos e escandinavos, o Novo Gerencialismo Público (*new public management*, em inglês) trouxe para os governos uma noção de responsabilização a partir dos resultados obtidos; diferenciando-se da classificação que era feita anteriormente, que baseava-se basicamente na análise de quantos recursos foram empregados (WHITE, 2019). Deste modo, a partir dos avanços apresentados nas administração de empresas, foram adotadas no Estado medidas, que juntas caracterizaram como Novo Gerencialismo Público. Segundo Pereira (1996), o novo gerencialismo público estabeleceu os seguintes pilares:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (PEREIRA, 1996, p. 11-12)

O novo gerencialismo público estabeleceu uma lógica de busca de resultados, característica herdada da noção empresarial, onde os atores estão em busca de oferecer os melhores resultados a partir do menor custo possível. Isso se dá, segundo Dunleavy (1994), a partir de uma organização transparente dos orçamentos, com os custos determinados com base

nos resultados que são medidos por meio de indicadores. A elaboração de indicadores é de extrema importância na composição do novo gerencialismo público por possibilitar que o desempenho dos programas sejam medidos de forma confiável, facilitando assim a sua comparação com outras medidas. (WHITE, 2019) Dentro do novo gerencialismo público, o Estado não vê o mercado e a sociedade civil como rivais, possibilitando a esses entes, e em muitas situações, contando com eles para a elaboração de soluções aos problemas existentes.

A adoção de medidas do novo gerencialismo público, para além das medidas que foram inseridas na legislação brasileira, por parte dos gestores públicos, denota uma quebra com as noções tradicionais de administração pública. Deste modo, ao aderirem às noções trazidas pelo novo gerencialismo público, os governantes diferenciam-se de outros governantes que mantém seu modo de governar com base em modelos tradicionais. Dentre as diversas novidades trazidas por essa revolução na administração pública, a busca pela eficiência destaca-se como fator primordial para as mudanças que desencadearam-se a partir do novo gerencialismo público. A eficiência, segundo o seu conceito mais utilizado, trata-se de utilizar racionalmente os recursos disponíveis a fim de alcançar os objetivos estabelecidos (BORINI, BERRO, 2015). Tendo como base a eficiência, diversos mecanismos passaram a ser utilizados na administração pública para que os objetivos sejam alcançados; ao qual, dentre eles se destacam o uso de dados e indicadores a fim de que as ações governamentais estejam baseadas em evidências, não somente em achismos ou vontade política. A premissa da busca por eficiência exige dos gestores públicos o estabelecimento de objetivos claros, uma noção dos recursos disponíveis e o mapeamento dos atores envolvidos na operação.

Um novo cenário administrativo foi estabelecido também na gestão da segurança pública estadual por influência do novo gerencialismo público. É possível observar-se, nas últimas décadas, diversas medidas inovadoras que juntas evidenciam uma revolução no modo de gestão também da segurança pública estadual. A adoção dessas medidas demonstram a transformação da forma com que o combate à criminalidade tem sido abordado pelos gestores públicos. Essa transformação fundamenta-se basicamente em três etapas: estabelecimento de objetivos claros; a busca por eficiência; e o uso de evidências. Contudo, o cumprimento dessas etapas não garantem uma mudança de fato na gestão da segurança pública; mas indicam, sim, um novo método de gestão, mas sozinhas não garantem o estabelecimento de um novo modelo de gestão. Para que isso ocorra outros fatores são determinantes.

As evidências estão dispostas tanto para os que baseiam suas ações em um enfrentamento tradicional à criminalidade (*crime oriented policing*), quanto para os que enfrentam à criminalidade sob um novo paradigma (*problem oriented policing*), a questão que se apresenta é: com base em que motivação os governadores apresentam respostas à criminalidade? Em busca da eficiência, dispondo de todos os seus recursos para a resolução do problema? Ou em busca de reproduzir medidas que já foram implementadas mas não apresentaram resultados?

A busca por eficiência em segurança pública é uma questão complexa. Como visto a alguns parágrafos atrás, governantes ao lidar com problemas de segurança pública estão mais preocupados em adotar medidas midiáticas, seguindo um pobre senso comum, do que enfrentar o problema com aspirações de resolvê-lo de fato. Respostas à criminalidade que baseiam-se puramente no aumento indiscriminado do policiamento são fruto de uma visão tradicional de administração pública, onde os governantes não buscam adotar medidas eficientes para resolver o problema - por serem mais complexas e demorar mais tempo -, e decidem por uma medida simplista. Assim, ao buscarem serem eficientes no combate à criminalidade, governadores demonstram que consideram o problema com a importância que lhe é devido, empenhando esforços administrativos para alcançar o objetivo estabelecido.

A aplicação de medidas baseadas no Novo Gerencialismo Público na área de segurança pública iniciaram-se na década de 1990 com o advento das reformas das polícias nos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. (HEYER, 2011). Segundo Heyer (2011), o novo gerencialismo público aplica-se no setor público e, especialmente, nos departamentos de polícia por meio dos seguintes pontos:

- Desenvolvimento de um Plano Estratégico vinculado ao processo anual de Planejamento Corporativo;
- Definição e estabelecimento de metas e objetivos organizacionais e individuais em uma base anual;
- Desenvolvimento de indicadores de desempenho pessoais e organizacionais;
- Desenvolvimento e implementação de um abrangente framework de Planejamento Corporativo;
- Desenvolvimento e implementação de um processo de avaliação pessoal;
- Vinculação da estratégia organizacional e dos objetivos de entrega às posições;

- Desenvolvimento e implementação de revisões gerenciais e frameworks de avaliação de desempenho (adaptado de Boston 1991; Butterfield, Edwards e Woodall, 2004). (HEYER, 2011. p. 8)

A adoção de medidas técnicas, que visam alcançar a eficiência, juntamente com a instituição de mecanismos de governança denotam a influência do Novo Gerencialismo Público sobre a gestão de segurança. Como abordado nas próximas seções, a implementação dessas medidas inaugurou um novo tempo na gestão de segurança pública em alguns estados brasileiros, revolucionando a visão de combate à criminalidade.

O papel dos governadores

Diante de um cenário de implementação de medidas que rompem com as noções tradicionais de administração pública, é sob a figura do líder do executivo que encontra-se a responsabilidade pela adoção de tais medidas. Se tratando a dissertação sobre medidas inovadoras de segurança pública adotadas nos estados, o governador apresenta-se, neste caso, como o objeto de análise. Segundo Abrucio e Gaetani (2006), os governadores assumiram um papel central na disseminação das medidas trazidas pelo novo gerencialismo público, centrando suas ações em torno de três objetivos: procurar implantar medidas inovadoras; construir uma agenda que compatibilize o ajuste fiscal com as políticas gerenciais; melhorar a prestação dos serviços públicos, diferenciando-se da morosidade decisória característica da esfera federal. Sobre a influência da reforma administrativa do estado brasileiro, promovida em 1995, sobre os estados, Abrucio e Gaetani (2006) escrevem o seguinte:

Completando o processo de propagação das idéias presentes na reforma Bresser, houve no quadriênio 2003-2006 uma migração de técnicos de alto escalão que tinham trabalhado no Governo Federal, especialmente durante o primeiro governo FHC, para os governos estaduais. Outros deles tornaram-se consultores para modernização da administração pública dos estados. Em estados com maior presença direta dessas pessoas, como Minas Gerais e São Paulo, houve avanços significativos em prol da agenda defendida pela Nova Gestão Pública, ancorada em idéias como a contratualização, a flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca de maior transparência e accountability (Clad, 2000). Em lugares até então com pouca penetração dessas idéias também foram beneficiados pelo trabalho de

consultoria desses especialistas muito vinculados à Era Bresser. [...] O fato é que a multiplicação de inovações de diversas naturezas no âmbito das políticas de gestão pública tem gerado um ambiente propício para que a esfera estadual reflita sobre suas possibilidades de melhoria, modernização e transformação a partir das mudanças em seu entorno e da crescente consciência de que reformas não são apenas necessárias. (ABRUCIO E GAETANI, 2006. p. 7)

Observa-se, isto posto, que o novo gerencialismo público apresenta-se como uma onda que, a partir da adesão do governador, tem espalhado-se dentre os estados brasileiros. É possível, com base na análise dos governadores adotantes, especificamente, de medidas que integram o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, traçar um perfil padrão entre alguns deles. Na tabela abaixo, foram listados os governadores adotantes das políticas objeto de estudo da dissertação. Os dados sobre a idade referem-se à idade de governador no ano de adoção da política. A coluna trajetória política refere-se à trajetória política do governador antes de assumir a liderança do executivo estadual.

TABELA 5: Perfil dos governadores adotantes das políticas de segurança pública selecionadas.

Nome	Estado	Ano de Implementação	Idade	Primeiro Mandato?	Formação	Trajetória Política
Aécio Neves	Minas Gerais	2005	45	Sim	Graduado em Economia	Deputado Federal Presidente da Câmara dos Deputados
Eduardo Campos	Pernambuco	2007	42	Sim	Graduado em Economia	Deputado Estadual Deputado Federal Ministro da Ciência e Tecnologia
Renato Casagrande	Espírito Santo	2011	50	Sim	Graduado em Direito e Engenharia Florestal	Secretário Municipal de Desenvolvimento

						Rural Deputado Estadual Vice-Gover nador Secretário Municipal do Meio Ambiente
Ricardo Coutinho	Paraíba	2011	50	Sim	Graduado em Farmácia	Vereador de João Pessoa; Deputado Estadual da Paraíba; Prefeito de João Pessoa

Fonte: Elaborada pelo autor.

Constata-se, segundo os dados expostos na tabela acima, uma semelhança no perfil dos governadores. No momento da adoção da política todos eles não tinham idade superior à 50 anos; dois deles possuem graduação em economia; todos possuíam experiência prévia em cargos eletivos; 5 deles em cargos de gestão a nível municipal, estadual ou federal; todos estavam em seus primeiros mandatos.

É possível concluir, destarte, que a adoção ou não de políticas inovadoras na gestão da segurança pública, está ligada à noção de administração pública que os governadores decidem empenhar. Governadores com perfis modernos, de pouca idade, buscam diferenciar-se dos políticos tradicionais implementando medidas inovadoras seguindo a cartilha do novo gerencialismo público para gerar em seus estados um choque de gestão. Os impactos desse choque de gestão podem ser observados em diversas áreas como: educação, finanças e outras, caracterizando-se como uma busca por desempenho. O conceito de desempenho, imbricado ao Choque de Gestão, relaciona-se com as noções de eficácia; eficiência; efetividade; relevância, que, por sua vez relacionam-se, segundo Brulon, Vieira e Darbilly (2013), as duas primeiras com a noção de racionalidade instrumental, e as duas últimas com a noção racionalidade substantiva, ambas desenvolvidas por Guerreiro Ramos (1989) (BRULON, VIEIRA, DARBILLY, 2013).

Dentre diversos outros modelos de racionalidade, Guerreiro Ramos (1981) utiliza como concepção-chave dos seus estudos os modelos: Instrumental, Reativa e a Substantiva. Este autor observou a necessidade de uma nova concepção de indivíduo, que pudesse superar a racionalidade do homem instrumental/funcional da organização, para que este conquistasse a racionalidade substantiva. Sabe-se que a racionalidade substantiva está estreitamente ligada ao conceito de emancipação enquanto ser e sua capacidade de reflexão. Nota-se que tais características se perderam diante do domínio da racionalidade baseada em fins. Para Guerreiro Ramos (1981), a racionalidade instrumental é predominante nas organizações capitalistas. Tal racionalidade se traduz no respeito aos fins, metas e objetivos e se opõem à racionalidade substantiva pautada na ética, satisfação social, autorrealização, valores humanos e concretização das potencialidades humanas. (CERRI, MARANHÃO, PEREIRA, 2017. p. 127)

Isto posto, o estabelecimento de medidas que caracterizam-se dentro de um programa de “choque de gestão”, podem ser vistas sob a ótica dessas duas noções de racionalidade, com base no conceito elaborado por Guerreiro Ramos. Os governadores podem desenvolver ações em busca de uma maior eficiência e eficácia, preocupando-se com o cumprimento de metas, com também podem desenvolver ações em busca de efetividade e relevância, preocupando-se com a satisfação social e valores humanos.

O fato de governadores implementarem em seus governos medidas que visam uma melhor utilização dos recursos em vias de alcançar as metas estabelecidas não significa, necessariamente, que eles possuem uma visão tecnicista da administração pública. Pelo contrário, como descrito por Brulon, Vieira e Darbilly (2013), a busca por um melhor desempenho das ações desenvolvidas pode significar tanto a atenção ao cumprimento de metas, quanto uma atenção à satisfação da população dependente dos serviços públicos.

A adoção de medidas na área de segurança pública que adequam-se ao Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública pode ser vista, deste modo, como uma consequência da compatibilidade dos governadores com esse novo modo de governar trazido pelo Novo Gerencialismo Público. O perfil do governador - sua formação, ideais e visão do Estado -, neste modo, é essencial para a compreensão da adoção ou não de medidas desse porte em seu estado.

As chaves do modelo: governança e eficiência

Na área de segurança pública, o impacto que pode ser visto é através da adoção do Novo Modelo de Gestão em Segurança Pública, modelo este que depende da instituição de três requisitos básicos na adoção de medidas de combate à criminalidade: criação de área compartilhadas de ação policial, as AISPs e RISPs; utilização de indicadores e metas para medição dos resultados; estabelecimento de comitês de gestão como mecanismos de governança intersetorial.

A adoção desses mecanismos acima, a partir do escopo de uma política pública de segurança, contribui para que a governança seja estabelecida também na gestão da segurança pública. Desta forma, a instituição de AISPs e RISPs, a utilização de dados e indicadores e o estabelecimento de comitês intersetoriais de gestão, apresentam-se como inovações essenciais para que determinada política estadual seja enquadrada no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. O estabelecimento de medidas que contribuem para que as noções de governança sejam executadas no contexto da gestão de segurança pública torna possível a busca por resultados eficientes no combate à criminalidade, visto que criam possibilidades de integração entre os atores envolvidos, facilitando a comunicação direta entre as partes.

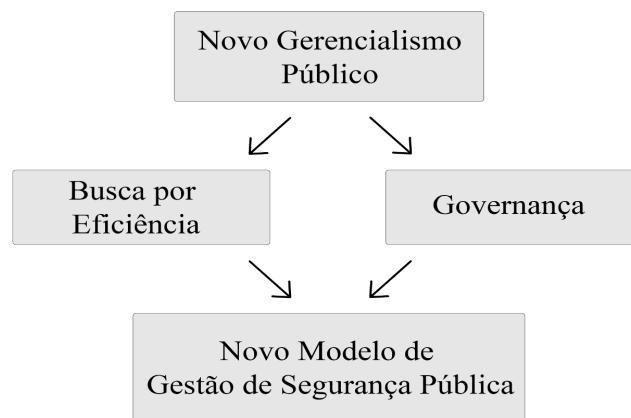
Segundo Rhodes (1997), dentre outros pontos, a governança pode ser definida como as interações contínuas entre membros de uma rede, influenciados a trocar recursos e negociar propósitos comuns; neste caso, as interações funcionam sob a lógica de um jogo, onde as regras são definidas e seguidas pelos participantes da rede. O conceito de governança está estreitamente ligado com a existência de redes, em que diversos atores exercem influência sobre a implementação e funcionamento das políticas públicas. De acordo com o Decreto nº 9203/17 - que institui mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a melhor prestação de serviços à sociedade- a governança aplicada ao setor público tem os seguintes princípios: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; transparência.

Os conceitos de governança e do novo gerencialismo público expressam a influência dessas duas revoluções implementadas na administração pública também sobre a gestão das políticas públicas de segurança de alguns estados. A noção de eficiência trazida pelo novo gerencialismo público é característica essencial dentre as medidas dispostas pelo Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, fazendo com que os políticos e/ou gestores, a fim de alcançar os

objetivos desejados, desenvolvam e utilizem de práticas se tornam a busca pela eficiência viável. Tais práticas caracterizam-se, em boa parte, no escopo de medidas que seguem os princípios da governança.

Uma característica comum da governança e do Novo Gerenciamento Público (NPM) é a mudança na percepção do papel dos representantes eleitos. Tanto na governança quanto no NPM, o papel e a importância dos representantes eleitos são minimizados. No debate sobre governança, a liderança política é menos associada ao cargo formalmente eleito e mais à questão do empreendedorismo político. Nessa perspectiva, os líderes políticos têm a responsabilidade essencial de desenvolver redes e de aglutinar recursos públicos e privados. O único papel tradicional que resta aos representantes eleitos é o de estabelecer metas e prioridades. (PETERS e PIERRE, 1998. p. 227)

QUADRO 3: Bases do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública



Fonte: Elaboração Própria

É possível, portanto, categorizar o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública a partir da busca por eficiência e no estabelecimento de medidas guiadas por princípios de governança. Devido à falta de autonomia e excesso de hierarquização, a busca por eficiência encontrava-se travada nos modelos prévios à reforma promovida pelo novo gerencialismo público, estando sob a responsabilidade da burocracia desenvolver medidas que visam a eficiência. (PECI, PIERANTI, RODRIGUES. 2008). A implementação de noções de governança, todavia, trazidas pelo novo gerencialismo público, transformaram a administração pública, tornando possível a

busca por eficiência por meio de uma mudança das concepções de estruturas e processos, que levou a um rearranjo das relações de poder, tanto dentro do Estado, tanto entre o Estado e Sociedade, abrindo espaço para a participação de outros atores de fora da burocracia. Com base nos pilares de eficiência e governança, governadores e gestores estaduais implementaram políticas públicas de segurança que romperam com o enfrentamento tradicional à criminalidade. Enfrentamento este que, para além das concepções estritamente ligadas ao campo de segurança pública, baseava suas ações em uma noção tradicional de administração pública, onde a eficiência não é prioridade e as questões são ligadas sob a égide de um pensamento simplista e centralizado de resolução de problemas.

Medidas do Novo Modelo de Gestão em Segurança Pública.

Durante as últimas duas décadas, diversas medidas foram tomadas por gestores estaduais a fim de combater a criminalidade que assola e preocupa a população. Ferramentas tecnológicas foram adquiridas e implementadas, programas de sucesso no exterior foram copiados e aplicados na realidade brasileira. Contudo, resultados concretos de diminuição da criminalidade não foram observados em vários dos estados que adotaram essas medidas para o combate à criminalidade. A tabela abaixo, elaborada com base em tabela estruturada por Lima (2018), com a adição feita por mim de dados sobre o Rio Grande do Sul e Pará, demonstra as ações no âmbito de gestão implementadas pelos estados nos últimos anos na área de segurança pública:

TABELA 6: Medidas de Modernização da Gestão tomadas na segurança pública dos estados

Eixo	Ação	São Paulo (SP Contra o Crime)	Rio de Janeiro	Pernambuco (Pacto pela Vida)	Espírito Santo (Estado Presente)	Bahia (Pacto pela Vida)	Ceará (Ceará Pacífico)	Distrito Federal (Viva Brasília)	Minas Gerais (Fica Vivo)	Rio Grande do Sul (RS Seguro)	Pará (PARGEAO)
Mecanismos de Modernização	Investimento em Sistemas de Informação	Desde 1999	Desde 1997	Desde 2007	Informação Indisponível	Desde 2011	Desde 2014	Informação Indisponível	Desde 2005	Desde 2019	Desde 2022

Gestão	Sistema de Metas e Monitoramento (Gestão por Resultados)	Desde 2014	Desde 2008	Desde 2007	Desde 2011	Informação Indisponível	Desde 2014	Desde 2015	Desde 2005	Desde 2019	Desde 2022
Bonificação por Desempenho	Desde 2014	Desde 2009	Desde 2011	Informação Indisponível	Informação Indisponível	Desde 2015	Informação Indisponível	Desde 2007	Não	Não	
Mecanismos de Gestão Intersetoriais	Desde 2014	Informação Indisponível	Desde 2007	Desde 2011	Desde 2011	Desde 2015	Desde 2015	Desde 2003	Desde 2019	Desde 2022	
Definição de Territórios Prioritários via Hotspots	Desde 1999	Desde 2008	Desde 2007	Desde 2011	Desde 2011	Desde 2014	Desde 2015	Desde 2003	Desde 2019	Desde 2022	
Criação de AISPs e RISPs	Desde 2000	Desde 1999	Desde 2007	Desde 2011	Desde 2011	Desde 2014	Desde 2015	Desde 2005	Desde 2019	Desde 2012	
Institucionalização de Programas de Redução de Violência Letal	Desde 2014	Desde 2009	Desde 2007	Desde 2011	Desde 2011	Desde 2014	Desde 2015	Desde 2003	Informação Indisponível	Desde 2022	

Fonte: Elaborada a partir de Lima (2018), com a adição de dados sobre o Rio Grande do Sul e Pará

A tabela acima é resultado do recorte de uma tabela maior elaborada por Lima (2019), sendo utilizado para fins de contribuição com a presente dissertação apenas a seção da tabela que dispõe dos mecanismos de gestão que foram adotados por diversos estados nas últimas décadas. Dentre os mecanismos listados acima, destacam-se: Sistema de Metas e Monitoramento (Gestão por Resultados); Mecanismos de Gestão Intersetoriais; Criação de AISPs e RISPs, tratando-se estes como essenciais para a classificação se uma determinada política pública de segurança é ou não parte do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

Segundo o Balanço das Políticas de Gestão por Resultados na Segurança Pública, elaborado pelo Instituto Sou da Paz em 2023, 11 estados adotaram políticas que enquadram-se no que eles chamam de Políticas de Gestão por Resultado na Segurança Pública. Entretanto, com base no que a presente dissertação classifica como um Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, apenas 10 estados instituíram medidas compatíveis com o modelo, sendo elas: criação de AISPs e RISPs; sistemas de indicadores e metas; mecanismos de governança intersetoriais: Minas Gerais (2005) - IGESP; Pernambuco (2007) - Pacto Pela Vida; Rio de Janeiro (2009) -

Sistema de Indicadores e Metas; Paraíba (2011) - Paraíba Unida Pela Paz; Espírito Santo (2011) - Estado Presente em Defesa da Vida; São Paulo (2014) - Programa de Bonificação por Resultados; Ceará (2014) - Ceará em Defesa da Vida; Distrito Federal (2015) - Viva Brasília; Alagoas (2015) - Mesa de Situação; Rio Grande do Sul (2019) - RS Seguro; Pará (2022) - Programa de Análise de Resultados da Gestão Estratégica Administrativa e Operacional. O estado do Rio de Janeiro, incluído pelo Instituto Sou da Paz em seu balanço, não integra o modelo definido pela não criação de mecanismos de governança intersetorial.

Para além de outras medidas secundárias, o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública refere-se principalmente a uma mudança na gestão da segurança pública nos estados brasileiros. Mais do que medidas relacionadas a policiamento, ou puramente uma mudança no paradigma de enfrentamento à criminalidade, ou o uso de evidências, assim como o capítulo tem demonstrado até então, as inovações implementadas por este modelo são frutos de uma nova noção de administração pública. Deste modo, tendo em conta a influência do Novo Gerencialismo Público sobre a forma de gerir a segurança pública, as medidas que destacam-se como mais importantes do modelo são aquelas que reiteram o compromisso com a busca pela eficiência e com a governança, os dois pilares centrais do modelo.

A escolha específica das três medidas a serem detalhadas abaixo baseia-se no que os estudos recentes da segurança pública têm observado como ações que têm alcançado êxito na redução dos homicídios. Segundo Lima (2017) são essas ações:

Porém, entre os aprendizados já acumulados pelas políticas de segurança no Brasil nos últimos trinta anos, as ações que mais tiveram êxito em reduzir homicídios têm sido aquelas concentradas sobre o tripé: i) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas (sobretudo nas crianças e nos jovens); ii) estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; iii) e mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas. (LIMA, 2017. p. 29)

A concretização dessas medidas acima se dá, como demonstra Costa (2023), por meio da adoção de políticas públicas de segurança baseadas na gestão por resultados e que fundamentam-se no tripé: responsabilização dos comandantes e delegados-chefe; uso de

indicadores e metas; criação de comitês gestores. Segundo Costa (2023), destaca-se dentre essas três medidas, a criação de AISPs e RISPs, visto que ela possibilita a criação das outras.

Em geral, a área de atuação dos batalhões e delegacias não coincidiam, o que tornava a coordenação e integração das ações muito difícil. E, portanto, impossibilitava a responsabilização dos gestores de polícia. O passo seguinte foi o de fortalecer a capacidade dos estados para produzir indicadores criminais confiáveis e desagregados em cada RISP e AISPs. Isso permitiu que cada unidade federativa criasse seu próprio modelo de produção de estatísticas. Alguns estados fortaleceram as Secretarias de Segurança Pública para produzir os indicadores criminais; outros criaram órgãos específicos para desempenhar a tarefa. Finalmente, foram criados comitês gestores para monitorar o desempenho das polícias. Em geral, esses órgãos são presididos pelos governadores e reúnem, além das polícias, representantes da educação, do planejamento, da infraestrutura, da saúde e da juventude. (COSTA, 2023. p. 215)

Criação de AISPs e RISPs.

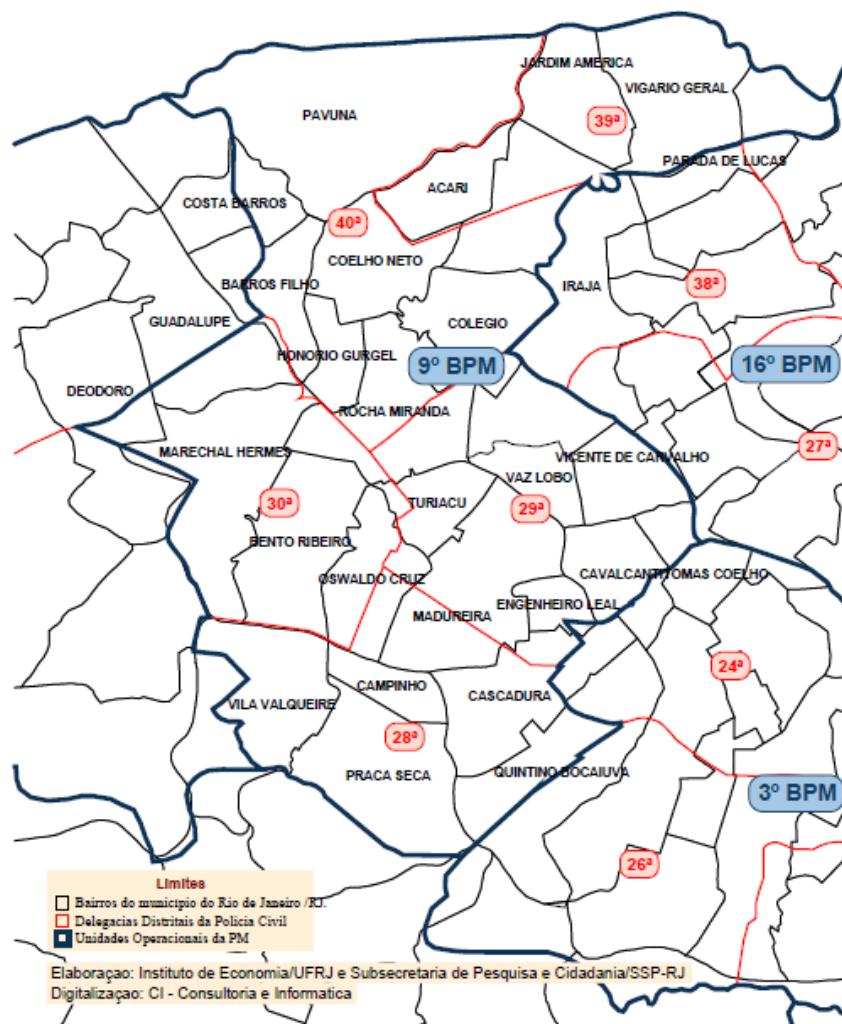
A necessidade de criação de AISPs (Áreas Integradas de Segurança Pública) e RISPs (Regiões Integradas de Segurança Pública) é consequência da existência de duas polícias (militar e civil) responsáveis, cada uma segundo a sua atribuição, pela atividade policial em cada estado. Sendo a polícia militar responsável pelo policiamento ostensivo e a polícia civil responsável pelo policiamento investigativo. Tendo em vista esse cenário em que duas polícias são responsáveis pelo policiamento, ocorre que, muitas das vezes, devido às diferenças organizacionais de cada corporação, as áreas geográficas atendidas por batalhões da polícia militar e delegacias de polícia civil não coincidem com as áreas de regiões administrativas. A incompatibilidade territorial entre regiões administrativas, delegacias e batalhões de polícia faz com que determinado bairro, ou região, seja atendido por mais de um batalhão ou delegacia, tornando a atividade policial confusa; inviabiliza a formulação de indicadores criminais; como também dificulta a responsabilização policial pelo mau desempenho da região.

As AISPs foram concebidas como unidades descentralizadas de planejamento, controle, supervisão, avaliação e monitoramento corretivo das atividades de segurança pública, e também como referências para a indução ao bom desempenho conjunto dos policiais (por meio de estímulos, gratificações e premiações baseadas no desempenho da área como um todo), assim como para a

punição de condutas violentas, corruptas e arbitrárias. (MUSUMECI, 2011. p. 17)

A instituição de AISPs e RISPs tem como objetivo resolver a incompatibilidade territorial entre regiões administrativas, batalhões de polícia e delegacias, facilitando, deste modo, a gestão da segurança pública, ao possibilitar a criação de indicadores sobre determinada área e a responsabilização de delegados de polícia e comandantes de batalhões a respeito do cenário da criminalidade da área que lhe é atribuída. (AZEVEDO E CASTRO, 2007)

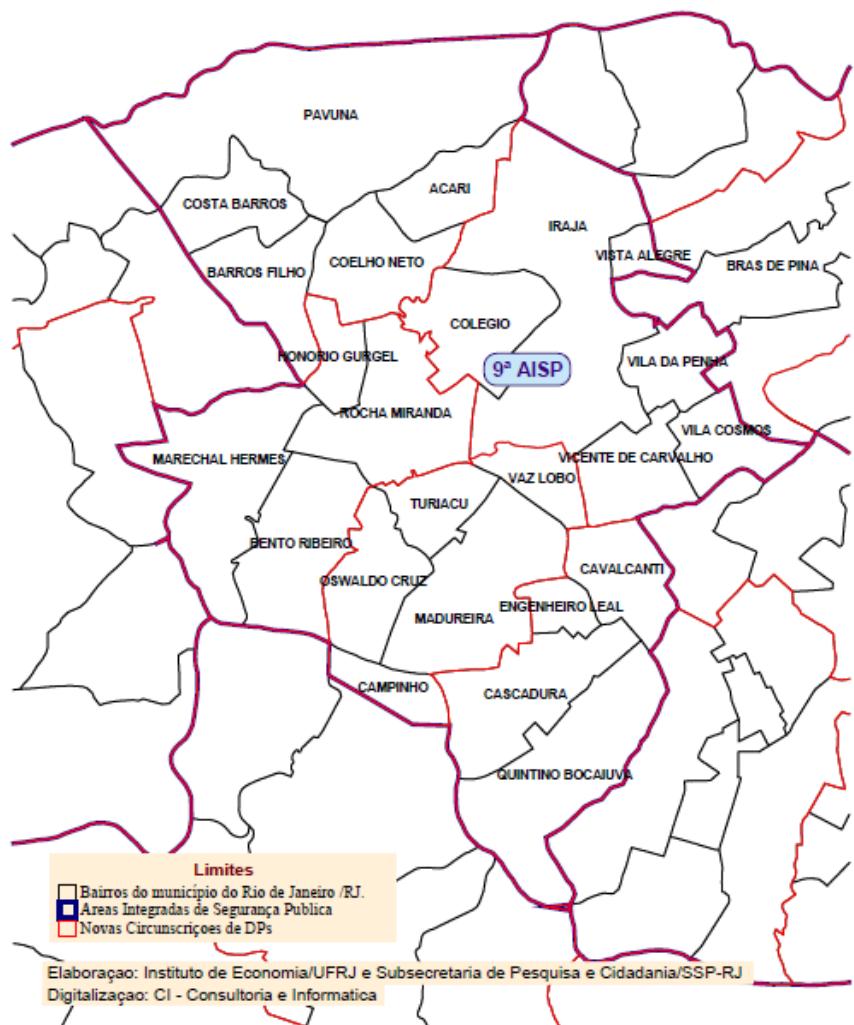
FIGURA 2: Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais Antigo Modelo - Até Agosto de 1999 - Área do 9º BPM



Fonte: Retirado de Musumeci (2011)

Na figura acima é possível observar um caso de incompatibilidade territorial entre regiões administrativas (neste caso, bairros), batalhões de polícia militar e delegacias de polícia civil. Verifica-se bairros que são atendidos por dois batalhões de polícia militar diferentes; bairros que são atendidos por duas delegacias diferentes. Um cenário como este impossibilita que os gestores públicos tenham uma visão macro sobre a criminalidade em região, dado, como visto anteriormente a incapacidade de gerar indicadores e listar responsáveis

FIGURA 3: Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais Novo Modelo - Agosto de 1999 - 9^a AISP



Fonte: Retirado de Musumeci (2011)

A adoção de Áreas Integração de Segurança Pública viabiliza, no contexto da gestão de segurança pública, a busca por eficiência e governança, dois pilares do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. A partir de uma reorganização geográfica dos territórios que são atribuição de batalhões e delegacias, tornando-os compatíveis com a divisão administrativa, é possível por parte dos gestores públicos monitorar a cenário da segurança em determinada localidade, podendo, com base nos indicadores produzidos, cobrar os comandantes e delegados responsáveis pela localidade, a fim de que as metas pré-estabelecidas sejam cumpridas. A possibilidade de nomear e reunir atores responsáveis pelos serviços prestados em uma determinada localidade, sejam eles de policiamento, serviço social, educação e etc, torna possível a institucionalização de mecanismos de governança. Ações conjuntas, reuniões de monitoramento e o estabelecimento de metas tornam-se possíveis a partir da instituição de AISPs.

Deste modo, tendo em vista a sua importância para a operacionalização de políticas públicas que buscam a eficiência no combate à criminalidade, a criação de AISPs e RISPs apresenta-se como uma medida essencial para que um política seja caracterizada como parte do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. Visto que, considerando o modo em que a constituição estabelece a atividade policial no Brasil, não é possível desenvolver mecanismos de governança e tampouco monitorar resultados sem que haja a compatibilização de territórios de atuação das polícias.

Mecanismos de Gestão Intersetoriais

A instituição de espaços de gestão intersetorial é de extrema importância para que as noções de governança sejam executadas na gestão da segurança pública. Em um contexto em que diversos órgãos são responsáveis, cada um segundo a sua atribuição, por ações que tocam a gestão da segurança pública do estado, não é possível conceber um bom monitoramento e direcionamento de novas ações sem que haja um espaço de comunicação direta entre todos esses atores.

Ao falar sobre a instituição de Mecanismos de Gestão Intersetoriais falamos, especificamente, da institucionalização de comitês, salas de gestão, reuniões e similares, que reúnem todos os atores envolvidos na segurança pública, a fim de coordenar as suas ações. Fazem-se presentes nessas reuniões, geralmente, a depender de estado para estado: comandante da polícia militar; delegado geral da polícia civil; secretário de segurança pública; representante do ministério público, governador, vice-governador ou outro nome forte do executivo; dentre outros.

TABELA 7: Mecanismos de Gestão Intersetorial dos estados selecionados para pesquisa

Estado	Política Pública de Segurança	Mecanismo de Gestão Intersetorial
Pará	PARGEAO	CMA - Comitê de Monitoramento e Avaliação
Espírito Santo	Estado Presente	SEAE - Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas
Pernambuco	Pacto Pela Vida	Comitê Gestor Executivo do Pacto Pela Vida
Minas Gerais	IGESP	CIODS - Centro de Integração de Defesa Social
Paraíba	Paraíba Unida Pela Paz	Comitê de Governança

Fonte: Elaborado pelo autor.

TABELA 8: Representantes com assento nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto Pela Vida

Governador (na ocasião em que preside os trabalhos)	Vice-governador (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)	Secretaria de Planejamento (quando o governador não está presente, toma o assento principal)
Procuradoria Geral de Justiça	Câmara de Articulação entre	Poder Judiciário (na ocasião

(na ocasião em que o governador preside os trabalhos)	Ministério Público, Judiciário e Defensoria Pública	em que o governador preside os trabalhos)
Defensoria Pública Geral (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)	Secretaria Executiva de Gestão por Resultados	Comando Geral do Corpo de Bombeiros
Gerência Geral de Polícia Científica	Delegacia Geral de Polícia Civil	Comando Geral de Polícia Militar
Secretaria da Criança e Juventude (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)	Câmara Técnica de Enfrentamento ao Crack	Câmara de Administração Prisional
Câmara de Prevenção Social	Assessoria Especial do Governador (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)	Chefia de Gabinete do Governador (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)
Secretaria da Casa Civil (na ocasião em que o governador preside os trabalhos)		

Fonte: Macedo (2012)

Espaços de coordenação de ações contribuem para uma melhor gestão e alcance dos resultados desejados. Os órgãos de Gestão Intersetorial têm as suas atividades fortemente influenciadas na liderança, estratégia e controle, mecanismos de governança dispostos pelo Decreto nº 9.203/2017. Tendo em vista a aplicação desses mecanismos de governança da gestão de segurança pública, é possível, através das reuniões periódicas desses órgãos, executar ações verdadeiramente integradas dentre os diversos atores envolvidos na segurança pública.

A figura da liderança é de suma importância para o funcionamento efetivo desses órgãos de gestão, sendo muita das vezes exercida pela figura do governador ou vice-governador. Segundo o Decreto nº 9.203/17, a liderança, no contexto da governança, é um conjunto de práticas exercidas nos principais cargos que asseguram as condições mínimas para o exercício da boa governança, que são: integridade; competência; responsabilidade e motivação. Deste modo, levando em conta tais condições, a presença do governador, ou de um representante de sua

confiança, nas reuniões desses órgãos colabora com o melhor desenvolvimento da governança nas políticas de segurança. A estratégia e controle, outros mecanismos de governança, são exercidos de forma mais eficiente, com a presença de um nome forte do executivo nas reuniões de gestão.

A presença de espaços institucionais em que atores podem conversar entre si, seguindo o direcionamento do gestor da política, sobre as ações que foram ou devem ser tomadas a fim de alcançar os objetivos estabelecidos, contribuem fortemente para a busca de eficiência da gestão na segurança pública. Por este motivo, apresentando-se como um mecanismo de governança que favorece a busca por eficiência na gestão da segurança pública, a existência de mecanismos de gestão intersetorial é característica fundamental para que determinada política seja enquadrada ou não no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

É importante frisar também que os mecanismos de gestão intersetorial, instrumentos de governança para a gestão da segurança pública estadual, cumprem, com as seguintes dimensões estabelecidas por documento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e de Segurança Pública, do Tribunal de Contas da União:

QUADRO 4: Dimensões de Governança dos Planos de Segurança Pública Estaduais



Fonte: SECEXDefesa TCU (2020)

Sistemas de Monitoramento para a Gestão de Resultados

A adoção de Sistemas de Monitoramento para a gestão dos resultados observados é de suma importância no contexto da implementação de um Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. Gestores da política, assim como todos os atores envolvidos na segurança pública estadual, podem, a partir da adoção de Sistemas de Monitoramento, ter uma visão macro e micro sobre a situação da segurança em determinada região. Deste modo, por meio da produção dos indicadores e do acompanhamento dos resultados, a busca por eficiência e a governança, dois pilares essenciais do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, são favorecidos; contribuindo, assim, para uma melhor gestão da segurança pública estadual.

O uso de tecnologia em via do melhoramento das condições de segurança teve sua primeira experiência em Nova Iorque, na década de 1990, por meio do *COMPSTAT* (“*computer comparison statistics*”), um programa que fundamenta-se na utilização de sistemas computadorizados, gerando estatísticas criminais, com o objetivo de qualificar a atividade policial. (MOORE, 2003) São pilares fundamentais do COMPSTAT: inteligência rápida e precisa; rápido desenvolvimento de pessoas e recursos; estratégias efetivas; acompanhamento e avaliação rígidas. (JANG, HOOVER e JOO, 2010) Tendo sido implementado, em 1994, o COMPSTAT, segundo Moore (2003), pode ser visto de duas maneiras: estrita e ampla. Visto de uma forma estrita, o *COMPSTAT* pode ser compreendido como um sistema técnico que coleta dados e informações e os fornece quantitativamente para a polícia. De um forma mais ampla, o *COMPSTAT* pode ser visto como um sistema técnico e gerencial, que além de fornecer informações para a atividade policial, distribui essas informações para esferas gerenciais, contribuindo, portanto, para o desempenho total da organização policial. (MOORE, 2003)

O Compstat representa a combinação de uma estratégia e estilo de gerenciamento, envolvendo a especificação de problemas em um dado território e tempo e o desenvolvimento de soluções focais para resolução desses problemas específicos. Essa ferramenta de policiamento tornou-se popular, nos anos 1990, perseguindo uma significativa redução criminal em Nova York. O declínio da criminalidade, a partir dos indicadores arbitrados, em seguida a sua

implementação, fomentou debates sobre a sua eficácia. (MACEDO, 2012. p. 92 e 93)

Moore (2003), em meio a diversos argumentos sobre qual seria a missão do COMPSTAT ao ser instituído pelo NYPD na figura do Comissário Bratton, define que a principal missão do COMPSTAT, por intermédio de um trabalho político de seu comissário, era de contribuir para o meio administrativo para medir o desempenho, e assim elencar as responsabilidades para que os objetivos estabelecidos sejam cumpridos. O COMPSTAT, estabelece-se, para além do uso de tecnologia para auxílio da atividade policial, como uma inovação estratégica que contribui para a gestão administrativa da segurança pública.

Eu caracterizaria o COMPSTAT principalmente como uma inovação administrativa. É uma inovação administrativa, sobretudo porque altera as relações de trabalho dentro do departamento e porque muda a base sobre a qual um grupo específico de gerentes de nível médio é responsabilizado e avaliado. Esta inovação administrativa pode alterar a forma como a organização opera programaticamente. (MOORE, 2003. p. 477 e 478).

O COMPSTAT pode ser caracterizado por duas dimensões: produção de dados e indicadores que auxiliam a atividade policial; mecanismos diversos que auxiliam no gerenciamento da segurança pública. Desta forma, o modelo criado em Nova Iorque serve como influência sobre o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública nessas duas dimensões. Visto que, em seu sentido estrito - segundo a categorização de Moore (2003) - age como um sistema de produção de informações, auxiliando no monitoramento e avaliação das ações desempenhadas; e segundo o seu sentido amplo desempenha como uma ferramenta de governança, dada a sua estrutura de compartilhamento da informações coletadas.

Os indicadores produzidos pelos Sistemas de Monitoramento servem como base para o monitoramento e avaliação do desempenho do combate à criminalidade no contexto estadual, contexto observado por esta dissertação. O estabelecimento de sistemas influenciados pelo COMPSTAT, possibilita para a gestão da segurança pública um maior controle do cenário criminal estadual, fazendo com que, assim, os atores da segurança possam observar os números e variáveis que precisam ser melhorados ou comemorados.

Os dados produzidos por esses sistemas são compilados e disponibilizados por intermédio de painéis de monitoramento, onde números e indicadores diversos podem ser

comparados e avaliados. Os painéis facilitam a visualização das informações produzidas pelos sistemas de monitoramento, facilitando o acesso rápido a essas informações e tornando possível uma gestão rápida dos resultados apresentados.

Capítulo 3 - Políticas Públicas de Segurança do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

Este capítulo aborda como se deu o processo de formulação e implementação das políticas públicas de segurança no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública nos estados de Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Paraíba e Pará, seguindo a ordem cronológica de implementação. É objetivo deste capítulo expor as dinâmicas que fizeram parte do processo de escolha e adoção das medidas que estruturam o modelo, observando fatores determinantes como: papel do governador, comunicação entre os gestores de diferentes estados, a presença de ambiente de governança no estado para além da política pública de segurança, visando desta forma compreender como o processo de difusão deste modelo de política ocorreu.

INTEGRAÇÃO DA GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA (IGESP) - MINAS GERAIS

A política, sua história e implementação:

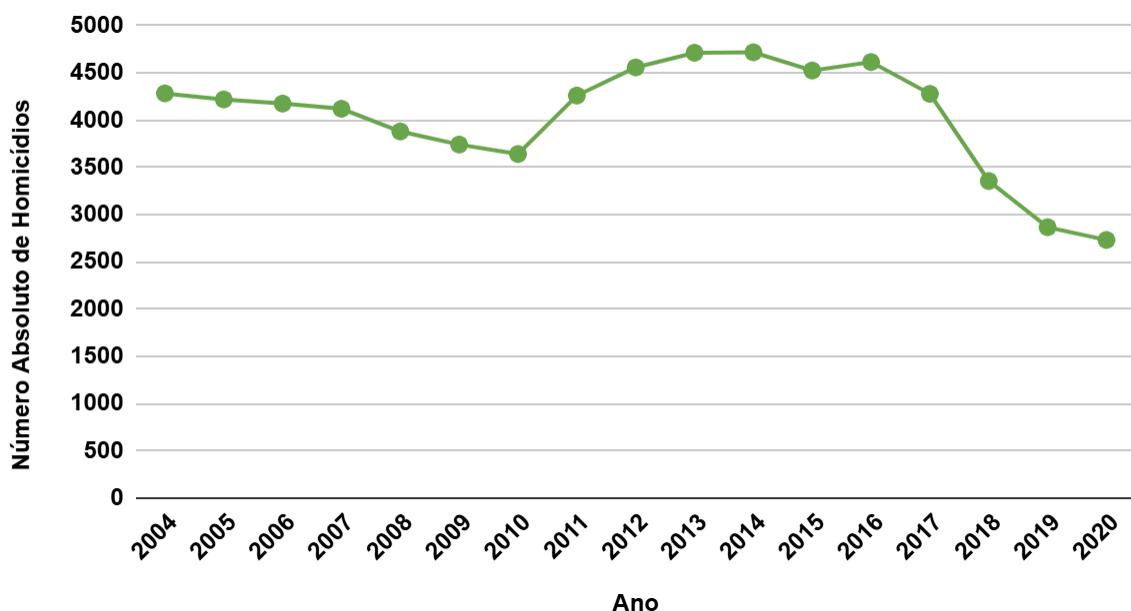
Instituído em meados do ano de 2005, o IGESP apresenta-se como a primeira política pública de segurança que, de fato, se propôs a abordar a gestão da segurança pública estadual de maneira integrada e com o foco na resolução dos problemas observados no contexto mineiro. O modelo de Integração da Gestão em Segurança Pública, criado pela resolução nº 14 de 2005, tem por objetivo a integração das ações e informações de segurança, a fim de propiciar um aumento na eficiência no combate à criminalidade². A metodologia implementada propõe um tipo novo de arranjo institucional, baseando-se em mecanismos de governança, na gestão integrada das informações obtidas e na articulação horizontal dos atores envolvidos na segurança pública³.

² BEATO FILHO, Cláudio et all. IGESP: Uma Solução Viável e Eficiente na Execução da Política Pública de Segurança. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/informativo-07.pdf>> Acesso em 26 de janeiro de 2025

³ A Integração da Gestão em Segurança Pública e a Temática de Drogas - Secretaria de Estado de Defesa Social Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social, 11 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2010/forum_seguranca/docs/20100811_georgia_ribeiro.pdf Acessado em 05/11/2024

GRÁFICO 2: Série Histórica do Número de Homicídios Dolosos em Minas Gerais

Série Historica Número de Homicídios - Minas Gerais



Fonte: DATASUS

A integração promovida pelo IGESP funda-se nos seguintes eixos: estratégico, operacional, informação, tecnologia e capital humano ⁴, estando todos eles fundamentados e utilizando-se de um pilar central trazido com a aplicação da metodologia: a compatibilização territorial das áreas de atuação das polícias civil e militar com a criação de AISPs (Áreas Integradas de Segurança Pública) e RISPs (Regiões Integradas de Segurança Pública). Todavia, é importante frisar que a implementação do modelo e suas ferramentas não deram de uma vez só, fazendo parte de um processo de mudança que vinha sendo pavimentado, inicialmente, desde o ano de 2002, como pode ser observado na DPSSP nº 01 de 2002 abaixo:

O novo modelo de gestão adotado pela PMMG passa a privilegiar uma administração operacional fundamentada na definição de resultados a

⁴ A Integração da Gestão em Segurança Pública e a Temática de Drogas - Secretaria de Estado de Defesa Social Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social, 11 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2010/forum_seguranca/docs/20100811_georgia_ribeiro.pdf Acessado em 05/11/2024

alcançar – método indutivo que parte do conhecimento científico dos problemas locais de segurança pública e dos seus efeitos sociais, para atingir os objetivos esperados (Minas Gerais, 2002a, p. 5)⁵ O contexto descrito evidencia as dimensões envolvidas no conceito de uma polícia que se orienta por resultados. A primeira questão refere-se à capacidade de identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas (...). A segunda diz respeito à capacidade institucional de mobilizar os meios e recursos necessários à execução destas políticas (...). Deste modo, evidenciou-se a necessidade da definição de novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos que viabilizassem a cooperação, negociação e a busca de consenso. Ao contrário do passado não muito distante, propugna-se uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia da polícia (Minas Gerais, 2002a, p. 6)

O estabelecimento de um novo modelo pela PMMG no ano de 2002 demonstra a existência de um ambiente já propício para as mudanças que viriam a ser implementadas pelo IGESP. Segundo Alves (2006), a inserção de um modelo por busca de resultados na Polícia Militar de Minas Gerais foi importante para a criação de uma infraestrutura organizacional básica de processamento e sistematização de dados, entretanto, os efeitos esperados não foram obtidos, dada a ausência da Polícia Civil.

A metodologia IGESP foi desenvolvida a com base nos quatro eixos abaixo, segundo Saporí (2007):

- Ampliação e melhoramento das condições do sistema prisional;
- Implementação de uma política inovadora de prevenção à criminalidade;
- Integração da atividade policial por meio da integração entre as polícias;
- Profissionalização e ampliação do sistema de atendimento do socioeducativo.

Como visto anteriormente, a implementação do IGESP em Minas Gerais é a consolidação de um novo momento da gestão da segurança pública em Minas Gerais. Esse momento, iniciado em 2002, com a iniciativa da PMMG, teve seu ponto central de mudança com a eleição do governador Aécio Neves, do PSDB, em 2002, que, ao chamar para a construção de seu programa de governo acadêmico da área denota um desejo por inovação e mudança. Em entrevista com

⁵ Grifo nosso

Luiz Flávio Saporì, Secretário Adjunto da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais de janeiro de 2003 a junho de 2007, é possível observar com detalhes como foi esse processo:

“Foi quando em 2002, na campanha para governador, eu fui chamado para assessorar a campanha do governador e tal, o candidato Aécio Neves, né? O coordenador da campanha era o então Secretário Anastasia. Tinha sido o secretário executivo do Ministério da Justiça. Então nos convida, me convida, Garminho, Cláudio Beato, outras pessoas. Aí foi a transposição do conhecimento técnico e teórico já adquirido para a possibilidade real. É ali que houve a possibilidade real de colocar em prática, não pelo menos viabilizar, tudo que a gente estava defendendo já há alguns anos. Havia uma convergência entre mim e o Cláudio Beato, por exemplo. também um delegado da polícia civil, Jesus Barreto, que é um grande interlocutor nosso, nós tínhamos uma convergência do que tinha que ser feito em Minas Gerais. E quando nós então somos chamados para ajudar na elaboração do plano de governo do Aécio Neves, aí aceitamos, e aí, né? A toda expertise acumulada, tanto, na UFMG, pelo Beato, quanto o conhecimento que eu tinha adquirido na fundação João Pinheiro se juntou. E aí tudo se consolida quando o Aécio se elegeu e me convida para ser o secretário adjunto da então Secretaria de defesa social, que nós criamos. Então, na verdade, nós fizemos todo o rearranjo institucional da segurança pública de Minas Gerais quando da eleição do Aécio Neves em 2002. Ali foi um ponto de inflexão na história da segurança pública de Minas Gerais⁶. Mas não do ponto de vista de política pública. Nós tínhamos clareza que se precisava de um novo arranjo institucional.” **Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG**

Desta fala de Luiz Flávio Saporì é possível frisar dois pontos principais: o compartilhamento de informações entre a academia e o governo; o desejo do governador em buscar inovações para a área de segurança pública. Dentro do primeiro ponto, o que mais sobressai é a atuação e currículo prévio dos atores escolhidos pelo governador para a construção de seu plano de governo e, em seguida, para assumir cargos na Secretaria de Defesa Social. Cláudio Beato, citado por Luiz Flávio Saporì como um dos que foram chamados para assessorar Aécio Neves, era professor da Universidade Federal de Minas Gerais, foi um dos criadores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), tendo produzido à época diversos artigos e pesquisas acerca da temática de segurança pública, sendo um dos responsáveis

⁶ Grifo nosso

por traduzir em Minas Gerais o uso de informações estatísticas criminais com uso do georreferenciamento, já implementados em Nova Iorque com o COMPSTAT. Luiz Flávio Saporì, hoje professor na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em 2002 fazia parte da Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa de apoio do governo de Minas Gerais, tendo desenvolvido diversas pesquisas e assessoramento relacionados à segurança pública.

O outro ponto a ser abordado refere-se ao perfil e papel de Aécio Neves, e seu secretário Antônio Anastasia, na forma de lidar com o problema da segurança pública, tendo sido aplicada à essa temática sensível uma abordagem ligada ao novo gerencialismo público, revolução na administração pública que foi implementada no Governo Federal pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (do mesmo partido de Aécio Neves), do qual Anastasia tinha participado do governo no cargo de Secretário Executivo do Ministério da Justiça. A relação de Aécio Neves, e seu governo, com o Novo Gerencialismo Público é assunto tratado pela literatura de políticas públicas com certa robustez, sendo o programa Choque de Gestão, por ele implementado em Minas Gerais, visto por muitos como o modelo de sucesso a ser seguido.

No Brasil, apesar de a reforma gerencial não ter sido concluída, o modelo gerencial de administração assume papel importante na administração pública hodierna. Pode-se observar no País forte tendência à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo. Um exemplo é o programa Choque de Gestão, posto em prática no Estado de Minas Gerais, durante o governo de Aécio Neves. Tal programa acabou se disseminando para outros estados do Brasil e é considerado atualmente modelo de sucesso a ser seguido. (BRULON, OHAYON, ROSENBERG. p. 266, 2012)

A possibilidade da experiência de implementação do modelo de Integração de Gestão de Segurança Pública em Minas Gerais denota esse viés administrativo inovador por parte do governador. Experiência esta que, como pode ser visto abaixo, não foi iniciativa direta do governador, contudo, beneficiou-se dos ares de inovação e governança presentes em todo governo:

“O governo de Minas, naquela época, estava muito pautado por essas matrizes teóricas conceituais, né? Pela consultoria do INDG, eficiência,

monitoramento de resultados, avaliação de resultados⁷. O termo governança aparecia de vez em quando. Mas nós é que incorporamos isso, né? Eu acho que a política de Segurança pública de Minas no governo Aécio, ela se tornou quase que carro-chefe. Ela passou a ter a maior visibilidade da gestão, principalmente na primeira gestão do Aécio Neves. Mais do que a política de saúde, do que política de educação, né? Nós conseguimos uma visibilidade pública em resultados tão rápidos que isso nos deu autonomia. A noção de governança e de gestão por resultados, ela estava aos poucos permeando, ela estava se incorporando a toda a matriz de gestão das políticas do governo. O governo tinha criado naquela época que se chamava de projetos estruturadores [...]. Esses projetos estruturadores já estavam pautados pela ideia de gestão por resultados. Por essa nova matriz de governança da gestão pública. Mas nós já estávamos adotando esses conceitos antes. Eu já tinha isso da nossa experiência anterior, da fundação João Pinheiro, etc. Isso para mim não era novidade. **Nós levamos isso para a segurança pública, mas com a vinda do INDG, isso deu mais sustentação teórica nos deu uma metodologia de gestão que a gente ainda não tinha. Os monitoramentos por quadros, aqueles faróis verde e amarelo. Toda essa metodologia de gestão foi tudo incorporada pelo INDG, que nós acoplamos ao IGESP.**⁸” Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

O papel do Instituto de Desenvolvimento Gerencial

O INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial) foi um instituto criado por Vicente Falconi e José Martins de Godoy destinado a prestação de consultoria a empresas e governos a fim de implementar o método gerencial, uma metodologia eficaz de gestão. A sua criação é fruto da experiência de seus fundadores no departamento de engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, onde desenvolveram dentro da pós-graduação um programa de formação especializado para a indústria metalúrgica. Esse programa tomou grandes proporções, não cabendo mais dentro da Universidade Federal de Minas Gerais, levando à criação da Fundação de Desenvolvimento Gerencial, em 1998, que viria a se tornar INDG no ano de 2003.⁹

⁷ Grifo nosso

⁸ Grifo nosso

⁹

<https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/02/escolha-de-executivo-de-fora-foi-ponto-de-inflacao-em-parceria-com-falconi-diz-ex-socio.html> (acessado em 30/04/2025)

O início do trabalho do INDG na consultoria ao governo deu-se em meados da década de 1990, quando Pedro Parente, secretário-executivo do Ministério da Fazenda, contratou-os com o objetivo de estruturar uma redução de custos. A iniciativa foi bem sucedida, fazendo-os retornar para o governo com a incumbência da gestão da crise energética.¹⁰ Após a experiência no governo federal, o INDG seguiu para o trabalho que lhe serviria de maior vitrine: a consultoria ao Governo de Minas Gerais.

Conectado pelo empresário Jorge Gerdau ao então candidato Aécio Neves o INDG foi contratado pelo governo de Minas Gerais, para a implementação de uma metodologia de gestão, metodologia essa que baseia-se nos seguintes pontos: definir metas; definir o caminho para alcançá-las por meio da análise; garantir a execução; medir, controlar e monitorar; padronizar. Sua implementação na Secretaria de Defesa Social à época convergiu com a ideias inovadoras ali presentes e trazidas especialmente por Cláudio Beato e Luis Flávio Saporì, sendo essencial para a construção do modelo a partir de suas noções de monitoramento.

Observa-se, deste modo, que a implementação do IGESP deu-se a partir da convergência da expertise prévia dos acadêmicos, que escolheram para a resolução dos problemas soluções - que em grande parte já haviam sido implementadas em Nova Iorque- com uma ambientação favorável à adoção de medidas técnicas que privilegiam a busca por resultados, trazidas pela consultoria do INDG.

“O governador queria resultados. O que são resultados? Redução dos crimes violentos, homicídios e roubos. Era isso, era isso que ele queria. E os resultados apareceram. Quando ele percebeu e isso apareceu na opinião pública, várias pesquisas de opinião pública. Ele se reelegeu com mais de 70% no primeiro turno de aprovação em 2007. E nós ficamos sabendo que o grande trunfo que ele teve na campanha foi segurança pública. Os excelentes resultados que ele alcançou na segurança pública. Então, os resultados apareceram a partir de 2005, principalmente em 2006.” **Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG**

Como visto no capítulo anterior, o governador possui um papel determinante na gestão da política pública estadual. Sendo a maneira com que ele aborda a temática da segurança pública

¹⁰ https://www.econ.puc-rio.br/mgarcia/Seminario/textos_preliminares/VICENTE%20FALCONI.pdf

essencial para os resultados que serão obtidos em seu mandato. Luiz Flávio Saporí, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social de Minas Gerais, nas falas acima descreve a abordagem do governador Aécio Neves em relação à segurança pública. Observa-se que ele definiu metas objetivas para os atores que ele escolheu para a gestão da segurança pública mineira. A escolha por atores de formação acadêmica e com perfil técnico converge com a sua simpatia com o novo gerencialismo público, que baseia-se na gestão por resultados. Questionado de onde veio a iniciativa de formulação de uma política pública dos moldes do IGESP, o ex-secretário diz o seguinte:

“A ideia vem do CRISP e do Beato. Não chamava IGESP a ideia. O Beato queria acelerar um pouco a implantação da gestão por resultados. Eu resisti, eu confesso que eu resistia. Eu ainda tinha dúvidas se era o momento. Mas o Anastasia se convenceu. O Anastasia queria uma marca da gestão dele. E aí ele percebeu que a gestão por resultados poderia ser uma marca da gestão dele. Eu concordei. Mas aí nós criamos um grupo de trabalho conjunto do CRISP e da Secretaria para criar a metodologia, porque ela não existia. Ela não existia. A gente tinha a ideia que veio do Beato, o Anastasia comprou a ideia. Eu concordei. Montamos a equipe, e daí em poucos meses a metodologia IGESP surge¹¹.” Luiz Flávio Saporí, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

Outro ponto importante a ser observado sobre o papel do governador na implementação e difusão de políticas públicas de segurança que obedecem o Novo Modelo de Gestão em Segurança Pública é a sua atuação na gestão da política. Sobre a atuação de Aécio Neves no IGESP, Luiz Flávio Saporí descreve o seguinte:

“Olha o governador, ele não participou diretamente do IGESP. Essa é uma diferença do modelo de Minas. Ele não coordenava reuniões. Nem mesmo o Anastasia chegou a coordenar reuniões do IGESP, raramente. O principal coordenador de reuniões era eu, secretário adjunto.” Luiz Flávio Saporí, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

A gênese ou difusão das ideias que formaram o IGESP

¹¹ Grifo nosso

A metodologia IGESP estabelece-se como pioneira no Brasil, no que diz respeito à gestão integrada de segurança pública. Algumas outras medidas que compõem o leque de medidas que enquadram-se na gestão por resultados em segurança pública haviam sido implementadas em outras localidades, porém, a unificação dessas medidas em uma estrutura de política pública de segurança que promove a gestão integrada foi primeiro vista em 2005, em Minas Gerais. Quando perguntado sobre a construção do IGESP ter tido influência de outras experiências nacionais através do contato com outros atores, Luiz Flávio Saporí diz o seguinte:

“Não. Havia nós em Minas Gerais. Quando eu falo nós, éramos nós da Fundação João Pinheiro e o pessoal da UFMG, capitaneado pelo Cláudio Beato. A pesquisa que nós realizamos, o diagnóstico sobre a criminalidade violenta em Minas durou 4 anos, 1997 até 2000. Ela criou uma unidade entre os grupos.

Havia um entrosamento muito grande entre a nossa equipe técnica e a da UFMG. E, de repente, houve uma convergência do que estava acontecendo em Minas Gerais, diferente de outros estados. E do que tinha que ser feito. Porque nosso diagnóstico, naquele momento, de que não tinha política pública no Brasil. **Nós não víamos nenhum estado como referência** [...] Eu tive algumas interlocuções com as equipes do Rio de Janeiro, da UFRJ, da UFF, dos colegas, mas nós não sentimos sintonia, porque a havia no Rio de Janeiro, naquela época, uma expertise muito antagônica à polícia, principalmente à polícia militar. Já se falava em desmilitarização. E nós, em Minas Gerais, a gente dizia para eles, mas como? Nossa polícia militar é muito respeitada. Nós não queremos desmilitarizar. [...] Nossa problema não é desmilitarizar a polícia, nosso problema aqui em Minas Gerais é as duas polícias que não dialogam. É duas polícias que, uma é uma secretaria, a outra é também independente.

Quando o governador Itamar Franco nos chamou para assessorá-lo no plano de segurança que nós falamos disso. Então já ali começou do nosso, do meu ponto, o que era nevrálgico para nós de Minas Gerais, que era a integração. Já havia uma experiência de integração em curso no estado do Pará, que era uma iniciativa do Sette Câmara, um delegado da polícia federal, ele foi pioneiro, nesse sentido, nós sabíamos disso. O estado do Ceará, também na segunda metade da década de 90, também começou a viabilizar um projeto de integração das polícias, mediante consultoria do William Bratton, de Nova Iorque. **Então isso tudo a gente sabia, a gente estava acompanhando, mas a ideia de integração para nós era nossa. Nós tínhamos clareza de como a gente deveria viabilizar. E a gente também tinha clareza dos outros 2 problemas que eram muito**

comuns em Minas Gerais”¹² Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

O desenvolvimento das ideias que compõem o IGESP deu-se, como visto acima, a partir da construção e desenvolvimento de pesquisas dos pesquisadores de Minas Gerais, da Fundação João Pinheiro e do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) - da Universidade Federal de Minas Gerais. As pesquisas desenvolvidas por esse grupo de pesquisadores previamente à experiência do IGESP serviram como base para as ferramentas e medidas que foram implementadas na gestão de segurança no estado de Minas Gerais.

“Nós tínhamos uma clareza, mais ou menos do caminho a seguir. Agora, algo deve ser dimensionado. Tanto eu, quanto Cláudio Beato, a gente estava conhecendo a experiência de Nova Iorque. **A gente já sabia da experiência do COMPSTAT. Já era para nós algo interessante. Cláudio Beato chegou a levar alguns policiais militares para Nova Iorque em 1999 e 2000 para conhecer o COMPSTAT. Então, a ideia de uma gestão por resultados já compunha. Eu, particularmente, já tinha isso mais ou menos em mente, mas não tinha clareza ainda de como viabilizar. Mas me chamavam muito em atenção o COMPSTAT, não o Tolerância Zero.**¹³

Em nenhum momento aqui em Minas, nem eu nem o Cláudio Beato compramos a ideia do Tolerância Zero. A gente tinha clareza que tinha de interessante em Nova Iorque e a gente começava a discutir a replicabilidade disso. Era da gestão por resultados, da polícia, da atuação policial ostensiva.[...] Então a gente estava olhando muito para experiências internacionais norte americanas, essas duas: o COMPSTAT e o Cease Fire de Boston. Essas foram algumas matrizes que levaram a construir depois o nosso projeto. **Agora a integração é criação nossa.**” Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

Observa-se, deste modo, que a metodologia IGESP apresenta forte influência do COMPSTAT - implementada em Nova Iorque na década de 1990. Como visto anteriormente, o trabalho de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e da UFMG no acompanhamento dessas experiências norte-americanas foi determinante para a adoção de medidas semelhantes no estado

¹² Grifo nosso

¹³ Grifo nosso

de Minas Gerais. Ao passo que experiências pontuais que vinham sendo implementadas por outros estados, o IGESP foi pioneiro na implementação, de fato, desse conjunto de medidas de gestão em segurança. A integração policial, pilar central da metodologia, citada por Luiz Flávio Saporì como criação própria de Minas Gerais, já havia tido uma tentativa prévia de implementação no estado do Pará, em meados de 1990, porém sem muito êxito. No estado do Rio de Janeiro, como visto no capítulo anterior, tinha surgido a compatibilidade territorial por meio da criação de AISPs, no final da década de 1990, contudo, também, a sua implementação obteve sucesso.

A nossa prioridade quando nós assumimos era viabilizar essa integração do ponto de vista institucional.¹⁴ Obviamente, a gente estava acompanhando a experiência do Pará. Mas a experiência do Pará entrou em decadência depois daquele caso gravíssimo das mortes lá do Sem Terra, o massacre de Eldorado.

O Massacre de Eldorado dos Carajás desmontou o “case” Pará. Então não havia naquele momento para nós, 2002, 2003 nenhuma opção. Nós sabíamos que tinha alguma coisa no Rio de Janeiro, um documento escrito sobre a integração, eu cheguei a ler. A proposta tinha sido escrita pela professora Jaqueline Muniz. Mas o Rio não implementou. Tinha sido a gestão do Luís Eduardo Soares, naquele momento. Eu acompanhei de perto a gestão do Luís Eduardo Soares no Rio de Janeiro. Vendo o que que ele tinha acertado, o que ele tinha errado, mas, concretamente, eu não vi nada na experiência do Luiz Eduardo que pudesse servir de uma matriz para nós. Era principalmente que ele durou muito pouco tempo. Nós tínhamos clareza que a situação do Rio de Janeiro era muito diferente da nossa. Não dava para replicar em Minas ou uma situação caótica de facções, do crime organizado, de corrupção desenfreada, nós temos clareza que a situação institucional de Minas era melhor. Duas polícias melhores, sistema prisional ruim, mas uma política mais estável.

Então, a ideia era construir uma política “a la mineira”. E assim foi feito. Elaboramos um plano, uma política com 4 grandes eixos. Eu coordenei isso. O primeiro eixo era a integração da polícia militar e da polícia civil, que ela se viabilizaria em vários projetos institucionais diversos, né? ¹⁵Na área de ensino, na área da corregedoria, na área da atuação operacional.” Luiz Flávio Saporì, ex-Secretário Adjunto de Defesa Social - MG

¹⁴ Grifo nosso

¹⁵ Grifo nosso

Portanto, a metodologia IGESP apresenta-se como a primeira política pública a ser implementada no Brasil, a partir de um desejo de integração policial, utilizando-se do uso de dados e informações sobre a criminalidade, do estabelecimento de mecanismos de governança e da criação de AISPs e RISPs. O desenvolvimento de uma política pública de segurança dessa envergadura não se deu por influência de outra política de segurança implementada em contexto nacional. Mas, deu-se por meio da construção de pesquisadores da área de segurança pública a partir de experiências pontuais implementadas nos Estados Unidos. O papel que o COMPSTAT e o CEASE FIRE têm sobre o IGESP, diz respeito à abordagem da criminalidade com base em uma gestão por resultados, fazendo o uso de dados e informações criminais, que tornam possível uma ação focalizada ante o crime. A integração entre as polícias, ponto central da metodologia, assim como dito por Luiz Flávio Saporì, não obteve influência, tanto das experiências norte-americanas, quanto de outras experiências no Brasil (dada a incapacidade de implementação enfrentada por Pará e Rio de Janeiro).

Todas essas ideias, é importante frisar, foram implementadas a partir do conhecimento de especialistas como Luis Flávio Saporì e Cláudio Beato acerca da experiência norte-americana no COMPSTAT, como também a partir da metodologia de busca por resultados implementada pelo INDG no governo mineiro. A experiência do IGESP, desta forma, é parte de um processo de difusão, em que as ideias seguiram um fluxo via os especialistas (pesquisadores e consultoria) até que chegassem a ser implementadas em Minas Gerais. Esses especialistas podem ser chamados de “empreendedores de políticas”, pois carregam consigo ideias e o desejo de implementá-las, cabendo a eles convencer os atores políticos de que suas ideias são as melhores a serem adotadas. O conceito de “empreendedores de políticas” faz parte do que a literatura de difusão de políticas públicas chama de modelo de redes de políticas públicas.

Tendo em vista a difusão de um novo modelo de gestão em segurança pública, que caracteriza-se pelo uso de dados e indicadores sobre a criminalidade, a compatibilização territorial através da criação de AISPs e RISPs, o estabelecimento de mecanismos de governança intersetoriais, o IGESP mostra-se como o primeiro exemplar de política pública de segurança que obedece esse modelo, tendo as suas ideias vindo da experiência de Nova Iorque e viabilizadas por meio da consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial.

PACTO PELA VIDA - PERNAMBUCO

A política, sua história e implementação:

Lançado em 8 de maio de 2007, o Pacto pela Vida tornou-se uma das maiores experiências de política pública de segurança baseada na gestão por resultados. Segundo o seu documento de lançamento, o Pacto pela Vida é uma grande reunião de ações coordenadas pelo governador Eduardo Campos (PSB) com o objetivo de reduzir a violência, tendo como ênfase a diminuição dos crimes contra a vida.¹⁶ A iniciativa Pacto pela Vida fundamentou a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública de 2007 com base nos seguintes valores:

- a) Articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta;
- b) Compatibilização da qualificação da dimensão repressiva coercitiva - baseada na incorporação de inteligência, informação, tecnologia e gestão - com uma forte ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta;
- c) Transversalidade e integralidade das ações de segurança pública, a serem executadas por todas as secretarias de Estado de forma não fragmentada;
- d) Incorporação, em todos os níveis de execução das Políticas Públicas de Segurança, de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação;
- e) Participação e controle social desde a formulação das estratégias até a execução das ações de segurança pública. (PERNAMBUCO, 2007. p. 13)

Segundo Macedo (2012), o Pacto pela Vida configura-se como uma proposta ambiciosa que abarca cento e trinta e nove projetos, espalhados em seis grandes linhas de ação, além da iniciativa de reunir- na forma de parcerias-: órgãos públicos locais e federais; sociedade civil; organizações não-governamentais, instituições privadas, sistema de justiça criminal, universidades e outras. Esse esforço de construção de uma política com base na reunião de

¹⁶ Fórum Estadual de Segurança Pública. Plano Estadual de Segurança Pública Recife, Pernambuco. 151p. Maio de 2007

diversos atores, públicos e privados, demandou o estabelecimento de mecanismos de governança robustos a fim de possibilitar a gestão integrada das questões de segurança pública.

Neste ponto da governança encontra-se um ponto importante. Após a sua implementação, em maio de 2007, o Pacto pela Vida sofreu duras críticas, tendo sua efetividade questionada tanto pela imprensa, quanto pela academia (em especial pelo professor Jorge Zaverucha, da Universidade Federal de Pernambuco). Uma das questões levantadas por Zaverucha dispõe sobre a participação do governador na gestão da política. Para o professor da UFPE, a obtenção de resultados expressivos da política está relacionado ao envolvimento direto do governador com os rumos e execução das ações previstas (MACEDO, 2012). A criação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida (CGPPV), mecanismo responsável pela governança do programa, deu-se somente em setembro de 2008 e, com o tempo, se caracterizou como uma das principais marcas da política pública de segurança. Dentre outras nuances, o estabelecimento do CGPPV tornou possível a participação do governador na política, fator visto como determinante para o seu sucesso.

O estabelecimento do Comitê Gestor do Pacto pela Vida, juntamente com a troca da coordenação da política (do vice-governador João Lyra para Geraldo Júlio, secretário de planejamento) e o assessoramento do INDG para a formatação dos procedimentos de gestão, inaugurou o que muitos chamam de Pacto pela Vida 2, ou a segunda etapa do Pacto pela Vida. As principais mudanças e/ou reformulações que vieram nesse segundo momento, a partir das novidades descritas acima, são:

- estruturação da gerência de análise criminal e estatística e implantação da gerência de ações governamentais, ambas sediadas na Secretaria de Defesa Social;
- estruturação de Câmaras Técnicas, responsáveis pela condução das soluções estratégicas vinculadas a cada área temática e pela interlocução com as diferentes organizações que possuem projetos previstos no Plano Estadual de Segurança Pública.
- operacionalização gerencial das vinte e seis Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPS), cobrindo todo o estado de Pernambuco, visando coordenar as operações de repressão qualificada entre a Polícia Civil e a Militar.

- incremento da capacidade técnica e operacional do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa de Pernambuco – DHPP –, que passou a ter competência exclusiva sobre a investigação de homicídios;
- definição de ações policiais permanentes voltadas à redução e controle de crimes violentos letais intencionais (CVLI) e tentativas de homicídio;
- Execução de reuniões semanais do Comitê Gestor do Pacto, agregando os coordenadores das Câmaras Setoriais, as equipes de apoio da Secretaria de Defesa Social e da Secretaria de Planejamento e Gestão e a alta cúpula das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e dos órgãos periciais. (MACEDO, 2012. p. 88).

Com base nesses pilares, o governo do estado de Pernambuco estabeleceu a seguinte meta:

Finalmente, pode ser dito que a META ESTRUTURANTE do Plano Estadual de Segurança Pública é construir um conjunto de ações SISTÊMICAS de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, busque interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida. QUANTITATIVAMENTE, A META BÁSICA É REDUZIR EM 12% AO ANO AS TAXAS DE MORTALIDADE VIOLENTA INTENCIONAL EM PERNAMBUCO, A PARTIR DE MAIO DE 2007 (PERNAMBUCO, 2007: 15).

O papel do Instituto de Desenvolvimento Gerencial

O Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) teve um papel determinante no estabelecimento da metodologia de gestão por resultados em todo o governo do estado de Pernambuco, ficando a cargo da Secretaria de Planejamento (SEPLAG), especificamente da secretaria executiva de Gestão Estratégica, coordenar todo o processo, reunir os stakeholders e contribuir para o andamento do processo¹⁷. No âmbito da Secretaria de Defesa Social (SDS), tendo como foco o Pacto Pela Vida, havia o Núcleo Setorial de Planejamento e Gestão, que era composto por 15 analistas de planejamento, orçamento e gestão provindos de concurso público realizado em 2010, com objetivo de coordenar o processo de acompanhamento e monitoramento dos indicadores e Metas prioritárias. Para além da metodologia, o INDG contribuiu com a

¹⁷ Caderno de Modelo de Gestão de Pernambuco 2008-2022

implementação do Painel de Monitoramento, uma das marcas da política, que utilizava-se de cores para ilustrar o desempenho de cada área, servindo de um importante instrumento de responsabilização dos comandantes e delegados de casa AISp.

A adoção do Pacto pela Vida, nos moldes em que foi formulado, foi uma iniciativa política do governador Eduardo Campos, que elegeu a segurança pública como uma prioridade para o seu mandato (RATTON, GALVÃO, FERNANDÉZ, 2014), sendo essa decisão um marco importante, visto que, tradicionalmente, governadores decidem por não lidar prioritariamente com a questão da segurança pública para não atraírem para o seus gabinetes os possíveis reveses e crises que surgirão durante o seu governo. Tal decisão tomada por Eduardo Campos (PSB), traduziu-se em ações práticas rapidamente - com poucos meses de mandato- , como a criação de uma assessoria especial para área de Segurança Pública e a contratação do pesquisador José Ratton, da Universidade Federal de Pernambuco, para o seu assessoramento. Ratton teve um papel de extrema importância na formulação da política, agindo como o ator técnico que traria ideias concretas para a resolução do problema. Uma entrevista concedida por Eduardo Campos (PSB), ainda no final de 2006, revela o papel do professor José Ratton na formulação do Pacto pela Vida:

“Espero que o professor Ratton, junto com Romero [Meneses, o secretário de Defesa Social], possam viver com a sociedade pernambucana nos próximos três meses um processo maduro, rico, de integração governo e sociedade e de pactuação sobre o que é tarefa de cada um. Amanhã, essa experiência pode ser repetida por qualquer governador que venha, porque deixa de ser uma política de governo para ser uma política de Estado.” (Retirado de PEREIRA, 2014)

Como primeira experiência à frente da recém criada Assessoria do Governador para Área de Segurança Pública, José Luiz Ratton coordenou a produção de dois materiais: um diagnóstico sobre a violência em Pernambuco e, a partir desse diagnóstico, o Plano Estadual de Segurança Pública (RATTON, GALVÃO, FERNANDÉZ, 2014). A construção do PESP-PE deu-se a partir da organização das propostas desenvolvidas nas dezesseis Câmaras Técnicas que ocorreram no âmbito do Fórum Estadual de Segurança Pública, em março de 2007. As dezesseis Câmaras Técnicas tiveram como temas: Criança e Adolescente, Juventude, Mulher e LGBTT, Idosos,

Portadores de Deficiência Física, Populações Negras e Indígenas, Violência no Campo, Armas/Desarmamento, Drogas, Reorganização do Espaço Urbano, Polícias e Valorização Profissional e Carreiras Policiais, Controle Externo da Atividade Policial, Sistema de Justiça Criminal, Sistema Prisional, Sistema de Informações e Gestão do Conhecimento e Prevenção da Violência. (MACEDO, 2012)

Eduardo Campos (PSB), ao decidir levar para dentro de seu gabinete a gestão da segurança pública, expondo publicamente o seu compromisso com a redução da criminalidade no estado de Pernambuco, fez com que a imprensa e a sociedade pernambucana voltasse seus olhos e o responsabilizasse pelos crimes cometidos no estado. Foi nesse contexto que surgiu o “PE Body Count”, iniciativa criada por jornalistas do Jornal do Commercio, o mais prestigiado do estado de Pernambuco, com o objetivo de contar o número de vítimas da criminalidade no estado.

“Durante um mês após seu lançamento, a equipe ia aos locais dos homicídios na região metropolitana de Recife com um boneco de pano com forma humana. Desenhava os contornos do cadáver no chão com tinta vermelha e, por cima, com tinta branca, escrevia: “Basta”. Com a ajuda de setores da igreja local, eles conseguiram que padres lessem a lista dos mortos antes de seus sermões semanais. Com apoio de alguns empresários, levantaram recursos para construir um mostrador eletrônico num local destacado de Recife, onde se podia ler a contagem dos mortos.” (PEREIRA, 2014. p. 20)

O “PE Body Count” exerceu um papel crucial de fiscalização durante o processo de implementação do Pacto pela Vida, agindo, muitas das vezes como mecanismo de pressão ante o governador Eduardo Campos (PSB). O propósito do blog era, de acordo com Eduardo Machado (editor e um dos idealizadores do PE Body Count), fazer pressão, acompanhar de perto os números da segurança e forçar mais transparência sobre esses números. (MACEDO, 2012)

Um dos casos mais emblemáticos da iniciativa foi quando noticiaram um assassinato como “Atropelado por três tiros”, ao se referirem do caso em que homem, que havia sido assassinado em Jaboatão dos Guararapes com três tiros, tinha sido sua morte notificada pela Secretaria de Defesa Social como “vítima de acidente de trânsito”. Dada a repercussão desse caso, o governador Eduardo Campos afastou do cargo a funcionária responsável pelas estatísticas

oficiais, sendo ela substituída por Gerard Sauret, especialista em epidemiologia criminal, que fazia parte do mesmo grupo de José Luiz Ratton na Universidade Federal de Pernambuco. Gerard Sauret foi alocado por José Luiz Ratton, assessor para assuntos de segurança do governador, em uma das Câmaras Técnicas, sendo o responsável pelas cinquenta páginas iniciais do documento que fundamentou as linhas gerais do Pacto pela Vida (PEREIRA, 2014). O epidemiologista, em entrevista à Pereira (2014, p. 26 e 27) diz o seguinte sobre a sua experiência à frente da Gerência de Análises Criminais e Estatísticas (GACE): “Eu percebi a importância da tarefa recebida. Corri atrás de bases estatísticas. Aprendi e cresci muito profissionalmente. Trabalhei para dar rigor científico às informações”.

A transição do Pacto pela Vida 1 para o Pacto pela Vida 2

A experiência de implementação do Pacto pela Vida, da forma com que ele se notabilizou nacionalmente, ocorreu de forma gradual, tendo sido separado, como viso anteriormente em dois períodos, o Pacto 1 e o Pacto 2. O Pacto 1 caracterizou-se como um período de estruturação da política - em que foram promovida mudanças na cultura organizacional. Ao passo que o Pacto 2 foi o período de atividade plena da política.

Alguns fatos colocam-se como pontos marcantes desse processo de transição do Pacto 1 para o Pacto 2: a mudança na gestão das estatísticas criminais, com Gerard Sauret a frente da Gerência de Análises Criminais e Estatísticas (GACE); a contratação de gestores para atuar exclusivamente na política; instituição do Comitê de Gestão do Pacto pela Vida (CGPPV); a consultoria do INDG e a implementação do Painel de Monitoramento. Essas quatro medidas possibilitaram que a gestão da política de segurança se estabelecesse de uma forma com que as metas e objetivos tornassem-se mais concretos e passíveis de coordenação.

Gênese ou difusão das ideias que formaram o Pacto pela Vida

O Pacto pela Vida tornou-se, devido ao seu sucesso na gestão da segurança pública do estado de Pernambuco, um modelo de política pública de segurança a ser seguido. A política estabeleceu metas ousadas de redução de mortes violentas intencionais (MVI), 12% a cada ano. Os resultados começaram a aparecer a partir do primeiro ano de implementação da política, em

2007. Contudo, para além dos resultados, o Pacto Pela Vida tomou notoriedade dado seus mecanismos de governança, encabeçados pelo governador Eduardo Campos (PSB) e pelo secretário de planejamento Geraldo Júlio. O funcionamento das reuniões, a liderança de Eduardo Campos, o comprometimento dos gestores e policiais com a busca dos resultados estabelecidos tornaram-se um modelo a ser seguido por outros estados.

Parte do sucesso obtido foi viabilizado a partir da metodologia implementada pelo INDG através de serviço de consultoria diretamente na secretaria de planejamento. A estruturação da política por meio do estabelecimento de metas e a instrumentalização de meios de monitoramento foram essenciais para que o Pacto Pela Vida alcançasse o desempenho obtido. A centralidade do INDG para a formação Pacto Pela Vida é o responsável por formar o elo de ligação da política com a experiência mineira do IGESP. Como visto na seção anterior, o INDG agiu de forma similar no estado de Minas Gerais, implementando em todo governo uma metodologia de gestão baseada na busca por resultados por meio da definição de metas prioritárias e o monitoramento do andamento das políticas, que no caso da segurança pública deu-se por intermédio dos Painéis de Monitoramento, por exemplo.

GRÁFICO 3: Série histórica do número de mortes violentas intencionais em Pernambuco



Fonte: Secretaria de Defesa Social (PE)

Como será visto nos casos a seguir (Espírito Santo e Paraíba), as medidas adotadas por Pernambuco com objetivo de diminuir o número de CVLI (crimes violentos letais intencionais) influenciaram a construção de políticas públicas de outros estados. Observa-se no gráfico acima uma expressiva queda no número de homicídios a partir da implementação do Pacto Pela Vida, queda está relacionada à implementação da política, segundo avaliação de impacto realizada por Silveira, Ratton, Menezes e Monteiro (2022). O estudo explicita outro fato também: o desmontamento do Pacto Pela Vida, após a saída de Eduardo Campos (PSB) do posto de governador, ocorreu no mesmo período em que os números sobre homicídios voltaram a subir.

As evidências obtidas indicam que o referido programa foi eficaz na redução da taxa de homicídio do estado até 2014, mas que tal eficácia deixou de existir a partir de então. No período 2007-2018, as estimativas obtidas para impacto do PPV indicam uma redução média anual de 10,1 (mortes por cem mil) na taxa de homicídio de Pernambuco, o que equivale a 10.946 mortes a menos no estado ou a um ritmo de redução anual de 1,8% da taxa de homicídio de Pernambuco. Efetivamente, o programa reduziu a taxa de homicídio do estado para os níveis médios observados no país em 2013 (em torno de 30 mortes por cem mil), mas não conseguiu evitar sua posterior elevação (SILVEIRA, RATTON, MENEZES e MONTEIRO. p. 199. 2022)

Tendo esse fato em vista, essa seção tem como objetivo compreender como se deu a formulação dessas medidas ou ideias, que neste trabalho chamamos de Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, no estado de Pernambuco a partir da construção do Pacto pela Vida.

A decisão pela adoção de uma política pública de segurança nos moldes que o Pacto pela Vida foi construído é fruto de um desejo político do governador Eduardo Campos de priorizar o combate à criminalidade em seu mandato. Neste ponto, inicialmente, encontra-se uma questão central para o entendimento do processo de formulação do Pacto pela Vida: a priorização da área de segurança pública pelo governador. Resolver a situação da segurança pública de Pernambuco era uma prioridade para Eduardo Campos (PSB), que deixara claro essa intenção em seu Plano de Governo, para o pleito de 2006. Discorrendo acerca da situação da violência no Brasil e as

responsabilidades de ação e investimento dos governos municipais, estaduais e federal, o Plano de Governo traz o seguinte sobre a responsabilidade estadual na gestão da segurança pública:

“No entanto, cabe ao governo do estado um papel de fundamental importância para conter o difícil quadro de violência prevalecente aqui em Pernambuco. A proposta programa de governo da Frente Popular aqui apresentada e já discutida em vários debates com a comunidade estadual é a de que é preciso, com urgência, reestruturar a Política de Segurança Pública como um todo. A questão que se coloca no presente momento é menos de volume de gastos na área e mais de como os recursos são gastos”¹⁸

Tendo em vista o objetivo de reestruturar a política de segurança pública do estado de Pernambuco, o Plano de Governo de Eduardo Campos propõe diversas medidas a serem tomadas, sendo algumas delas:

- Criação de Áreas Integradas de Ordem Pública, redefinindo o desenho e as responsabilidades das áreas de policiamento;
- Criação do Centro de Controle de Estatística Criminal;
- Utilização de geoprocessamento nas áreas integradas de ordem pública.
- Criação do Gabinete de Gestão da Segurança Pública e do Gabinete de Gestão da Ordem Pública;
- Otimização das ações do Conselho Estadual de Segurança Pública.¹⁹

A presença das propostas que versam sobre a criação de áreas de integração e a utilização da tecnologia para a elaboração de informações acima, no Plano de Governo, demonstra o interesse prévio de Eduardo Campos na adoção de medidas que enquadram-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. Em evento da Fundação João Mangabeira, no início do ano de 2006, Eduardo Campos (PSB) em sua fala expressa o seu desejo de criar uma política de

¹⁸ Programa de Governo de Eduardo Campos 2007 - Frente Popular de Pernambuco. pag. 47 Disponível em: https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/f/a/e/faefaab48a8dedc8d61e7d5dd9b1632d4f2a3081d065f55787013af52c53457a/94c6a586-3624-440c-9186-4844e743b238- 1_Programa_de_Governo - eduardo campos 1.pdf.

¹⁹ Programa de Governo de Eduardo Campos 2007 - Frente Popular de Pernambuco. Disponível em: https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/f/a/e/faefaab48a8dedc8d61e7d5dd9b1632d4f2a3081d065f55787013af52c53457a/94c6a586-3624-440c-9186-4844e743b238- 1_Programa_de_Governo - eduardo campos 1.pdf.

segurança que perdure-se com pelo tempo: “Nós, socialistas, queremos construir uma política de segurança sólida, que não mude a cada novo secretário ou por pressões eleitorais”²⁰.

A partir do desejo expresso de Eduardo Campos em priorizar a segurança pública em seu mandato, tendo como intenção reestruturar a segurança pública de Pernambuco, como visto em seu Plano de Governo, nos primeiros meses de seu mandato, o governo de Pernambuco organizou o Fórum Estadual de Segurança Pública. O intuito da criação do Fórum era, segundo a criação da Câmaras Técnicas - espaços destinados para a discussão acerca de diversas temáticas - ampliar o debate da segurança pública com diversos atores. Do Fórum resultou-se o Plano Estadual de Segurança Pública, documento base para a construção do Pacto pela Vida.

O protagonismo de Eduardo Campos (PSB) apresenta-se como essencial no processo de formulação e implementação do Pacto pela Vida. A escolha por encarar de frente os problemas da segurança pública estadual levaram-o a dispor dos recursos disponíveis para construir uma política que de fato reestruturasse a gestão da segurança estadual. A adoção do Pacto pela Vida foi pautada pela noção de administração pública que Eduardo Campos (PSB) deseja implementar no estado de Pernambuco. Tal visão caracterizou-se e tomou forma por meio do modelo de gestão “Todos por Pernambuco”, que, a partir de suas diretrizes fundamentou diversas políticas públicas do estado.

“Acreditando na modernização da Gestão Pública como meio mais eficaz para iniciar o processo de melhoria na entrega dos serviços públicos, ao assumir a Gestão do Estado em 2007, o Governador liderou o processo de idealização e implantação de um modelo de gestão democrático e regionalizado, com foco em resultados e melhoria dos serviços. Dessa forma, e baseado nas premissas da Gestão por Resultados, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco passou a ser a nova forma de se governar o Estado de Pernambuco, gerando serviços mais eficazes e de qualidade.

Tendo sido a questão do combate à violência um compromisso assumido ainda na campanha, o Governador do Estado, ainda em 2007, convocou representantes da sociedade civil organizada, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, das Universidades, da Ordem dos Advogados do Brasil para um Fórum Estadual de Segurança Pública com a presença de Secretários de Estado, a partir do qual foi pactuado, em 08 de maio, um conjunto

²⁰ PEREIRA, Raimundo Rodrigues. O Pacto Pela Vida de Eduardo Campos : a história do programa que tirou Pernambuco do topo da lista de estados mais violentos do País /Raimundo Rodrigues Pereira. -- 1. ed. – Brasília : Fundação João Mangabeira, 2014

de 138 projetos e ações consubstanciadas em um documento denominado Pacto pela Vida, firmado pelos participantes. O Pacto pela Vida, primeiro plano estadual de segurança pública do Estado, foi concebido com o aporte de técnicas e fundamentos conceituais e metodológicos do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, sendo gerenciado através de um modelo de administração integrado e transversal, que prioriza o monitoramento intensivo e a avaliação constante das ações desenvolvidas, além do acompanhamento contínuo das taxas de criminalidade através de um indicador próprio denominado”²¹

Tendo como pilares: planejamento, orçamento e gestão, o programa Todos por Pernambuco surgiu com base na necessidade observada de ampliar as capacidades de gestão do Estado, a fim de entregar resultados para a sociedade (CRUZ, MARINI, LEMOS, 2015).

Portanto, é possível destacar que o desenvolvimento de ideias e a elaboração das medidas principais que caracterizam o Pacto pela Vida como uma política pública de segurança, obedecendo a lógica do Novo Modelo de Gestão em Segurança Pública, originou-se dada a decisão política do governador Eduardo Campos (PSB) em priorizar a segurança pública em seu mandato, que com base em sua moderna visão da administração pública, institui mecanismos diversos com o objetivo de reestruturar a segurança pública estadual.

As ideias que constituíram o Pacto Pela Vida se formaram a partir: das Câmaras Técnicas, onde especialistas debatiam e versavam sobre os diversos problemas e pontos que a política pública se proporia a tratar; da consultoria do INDG, que criou uma estrutura de monitoramento no governo de Pernambuco, via Secretaria de Planejamento (SEPLAG), de impacto determinante para o funcionamento do Pacto pela Vida e da Secretaria de Defesa Social, que era obrigada pela SEPLAG a alimentar a estrutura de monitoramento com dados; do protagonismo do governador Eduardo Campos (PSB) nas reuniões do Pacto Pela Vida e na gestão da política.

Percebe-se, deste modo, que a formulação do Pacto Pela Vida, dando foco nas medidas que caracterizam o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, dialoga com a literatura de

²¹ Comunidade de profissionais e especialistas da América Latina e do Caribe em Gestão para Resultados de Desenvolvimento - CoPLAC-MfDR Banco Interamericano de Desenvolvimento PROGRAMA PACTO PELA VIDA (PPV) Disponível em:
https://www.comissaodaverdade.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/5/a/e/5ae563014e38577c9c2b568b178f262bf42c711f1c89c5a80bdf44efe093108b/15b6bfc3-b03f-4fe6-acec-494c81c564c2-premio_anual_da_coplac_gprd_do_bid_ppv_1.pdf

difusão de políticas públicas no que tange à atuação das redes de políticas públicas, tendo em vista o papel do INDG na disseminação de uma metodologia de busca com resultados (que já havia sido implementada em Minas Gerais e incidido também na política pública de segurança estadual). É possível perceber também o papel dos burocratas (podendo ser vistos também como especialistas) na disseminação de ideias e práticas dentro das Câmaras Técnicas, que endossa também a abordagem das redes de políticas públicas.

PARAÍBA UNIDA PELA PAZ - PARAÍBA

A política, sua história e implementação

Implementado em 2011, o programa Paraíba Unida pela Paz foi uma política pública de segurança que tinha como objetivos defender a vida e o patrimônio, garantir a ordem pública e paz social através de ações integradas de segurança, tendo como foco o cumprimento de metas para a diminuição dos crimes. (SOU DA PAZ, 2023). Abaixo encontra-se uma série histórica do número de Mortes Violentas Intencionais na Paraíba nos últimos 20 anos. Observa-se uma queda nos números no período de implementação e funcionamento da política.

Não é possível atribuir a queda dos números exclusivamente à implementação da política. Porém, não se pode negar, com base em outras experiências, que as medidas executadas na segurança pública da Paraíba por intermédio do Paraíba Unida pela Paz não geraram um impacto positivo na gestão da segurança pública estadual.

GRÁFICO 4: Série Histórica do número de mortes violentas intencionais da Paraíba



Fonte: DATASUS

Tendo sido uma iniciativa do governador Ricardo Coutinho (PSB), o Paraíba Unida Pela Paz, a partir das diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Defesa Social, instituiu as seguintes medidas:

I - compatibilização de territórios;

II - produção e divulgação de relatórios com análises e estatísticas dos indicadores da SESDS, com base em dados do Núcleo de Análise Criminal e Estatística (NACE), para subsidiar avaliações, ações, políticas, cumprimento de metas, responsabilização dos agentes públicos e transparência para fiscalização e participação popular;

III - estabelecimento de metas e premiação para melhora dos índices de combate à criminalidade;

IV - monitoramento dos Territórios Integrados com o objetivo de promover a melhoria contínua de suas ações. (SOU DA PAZ, 2023. p. 39).

A implementação do Paraíba Unida pela Paz deu-se a partir de um diagnóstico realizado sobre a situação da segurança do estado da Paraíba, diagnóstico esse que expôs problemas estruturais que vão da ausência de uma política pública sistematizada, da falta de estatísticas e inteligência, falha de articulação entre atores importantes. (PARAÍBA, 2018). Segundo a Lei 11.049, de 2017, o programa Paraíba Unida Pela Paz apresenta os seguintes eixos estruturantes das suas linhas de atuação:

- Prevenção e Repressão Qualificadas da Violência;
- Aperfeiçoamento Institucional;
- Informação e Gestão do Conhecimento;
- Formação e Capacitação;
- Prevenção Social do Crime e da Violência;
- Integração e Articulação Institucional;
- Valorização Profissional²².

²² Lei 11049/2017. Disponível em:
https://static.paraiba.pb.gov.br/2017/10/Lei_11049_2017_PB_Unida_pela_Paz.pdf.

O Paraíba Unida Pela Paz foi implementado como resultado da realização do Fórum Paraíba Unida Pela Paz, onde através da reunião de diversos atores governamentais diretrizes importantes da política foram definidas. Ricardo Coutinho (PSB), governador da Paraíba, tomou a decisão política, assim que assumiu o governo, de eleger a segurança pública como uma das prioridades de seu governo. Inicialmente, o desafio era desenhar estratégias que produzissem resultados imediatos, ao passo que medidas estruturantes também seriam formuladas e implementadas (PARAÍBA, 2018). Em entrevista, Ricardo Coutinho discorre sobre seu papel de empreender uma política pública de segurança no estado da Paraíba:

Eu tinha vontade política de criar uma política pública de segurança, de tentar fazer com que o olhar da população para a segurança e da segurança para a população fosse um olhar cidadão. Olhar de confiança um olhar de proteção, não é mesmo?²³ Sabendo das limitações porque, eu não diria que é natural, mas é bem comum a relação de quem reprime alguma coisa com o reprimido. De vez em quando elas se entrelaçam. Os interesses, a corrupção. Então não é uma política fácil, mas eu penso o seguinte: nós começamos do zero. Você tinha uma política, que era a política que tem hoje, inclusive, onde a polícia militar era para um lado, o comandante mandava na polícia militar; o delegado de polícia mandava, o delegado geral mandava na polícia civil. Cada um ficava esperando os acontecimentos acontecerem, as mortes, a violência, os fatos acontecerem para poder agir. Ou seja, era uma segurança apenas reativa. **Ricardo Coutinho, ex-governador da Paraíba**

Percebe-se, portanto, um desejo do governador de construir uma política pública para transformar a situação da segurança pública do estado, todavia, para que isso fosse possível, era necessário um diagnóstico sobre o real cenário da segurança, identificando os pontos mais críticos. Neste ponto de diagnóstico, Ricardo Coutinho (PSB) mostrou-se bastante interessado e ciente dos principais problemas enfrentados na Paraíba. Acima o vemos citar sobre a falta de integração entre as ações e comando das polícias militar e civil, porém não para nesse ponto. Em outra fala, o governador cita com propriedade o problema enfrentado com o aumento dos casos do CVLI no estado da Paraíba no momento em que assumiu o governo, como também o alto número de crimes subnotificados. Para o governador, acerca desse último ponto, o problema se dava pela falta de um sistema de informações para contabilizar os crimes ocorridos.

²³ Grifo nosso

Em vista do diagnóstico realizado sobre o cenário da segurança do estado da Paraíba, juntamente com a sua vontade de reestruturar a segurança pública estadual, Ricardo Coutinho (PSB) entende que era necessário a criação de uma política de segurança ao qual ele estivesse à frente para garantir o seu sucesso.

Eu quando saí para ser candidato a governador, o Pacto pela Vida de Pernambuco já estava em curso. **Eu tinha uma relação muito próxima com o Eduardo Campos, e na verdade, ele me indicou o Cláudio Lima, que foi o meu secretário durante os 8 anos, que era delegado da polícia federal, tinha sido secretário executivo de Eduardo. Então ele conhecia o mecanismo²⁴ [...]**

Então, a partir de 2010, com Cláudio Lima, como secretário, eu dei poder e ao mesmo tempo eu assumi a liderança do processo, é porque eu sabia que eu não podia pegar um cara que era da polícia federal de fora, portanto. Por mais que eu desse aí da Liberdade de autonomia, dentro, claro, dos limites orçamentários, eu peguei um estado com muita dificuldade. [...] Foi um processo assim, de muito conflito, conflito interno, claro, porque você tinha lá polícia civil, militar e bombeiros totalmente acomodados, faziam o que bem entendiam, e nós começamos a moldar uma política pública. Então, essa liderança não podia ser do secretário, tem que ser do governador. **Ricardo Coutinho, ex-governador da Paraíba.**

A implementação do Paraíba Unida Pela Paz, a partir do desejo e iniciativa do governador Ricardo Coutinho (PSB), deu-se com base na convicção do governador e sua equipe de montar uma estrutura, a partir do diagnóstico feito, das experiências já vistas e da conversa com organizações externas, levando essa estrutura para um amplo debate no Fórum Paraíba Unida Pela Paz para ser ratificada.

Olha, o processo a gente discutiu onde podia discutir, mas a gente não tinha muitos interlocutores. Aí teve que democraticamente dizer: “vamos aqui nós precisamos da participação de vocês. Mas, discutimos muito com CDLs, discutimos muito com ONGs, em trabalhos comunitários. Mas a formulação inicial ela foi bem mais restrita porque a gente não tinha com quem discutir.

Então tinha que apostar em algo. Então, nós montamos assim a estrutura. Eu sou um cara que eu pergunto muito e tal, tento entender muito. Aí, eu fui, assim, anunciar junto com o secretário e fomos fazer o embate para ganhar as pessoas para esses processos. Ganhar principalmente quem estava dentro da

²⁴ Grifo nosso

segurança. Quem estava dentro da segurança, era fundamental, se não a gente não teria conseguido. A gente levou para o fórum a estrutura e abrimos o debate geral sobre aquela estrutura, mudamos alguns pontos. Mas, como você não tinha acúmulo externo, então se mudou pouca coisa. Porque o lance era mais acompanhar pra gente ver os resultados e depois ir adequando. **Ricardo Coutinho, ex-governador da Paraíba.**

Perguntado sobre qual o principal pilar da política Paraíba Unida Pela Paz, o ex-governador Ricardo Coutinho elencou a territorialização como o principal, pois, por meio da territorialização foi possível instituir a responsabilização de comandantes e delegados pelo desempenho de determinada área de segurança. Juntamente com a territorialização, o desenvolvimento de programas de inclusão social em localidades de maior vulnerabilidade social (mais atingidas pela violência) era prioridade de Ricardo Coutinho (PSB) para reduzir a criminalidade. Neste esforço foi criado o Programa Renascer, que nas palavras do ex-governador:

O Renascer, que era um programa de inclusão social através da música e das artes. Eram orquestras.[...] Nós criamos isso na Paraíba para as comunidades com fragilidade social, vulnerabilidade social. Então a gente ia ao lado, aí criava o Prima, que era uma orquestra, uma orquestra. Os meninos iam aprender a ser um músico erudito. Em 2018, metade das vagas do curso de bacharelado de música da UFPB foram preenchidas por pessoas que tinham saído do Prima. Não tinha prima nos bairros ricos, só tinha prima onde fosse uma vulnerabilidade alta. Ricardo Coutinho, ex-governador da Paraíba.

Para que os resultados pretendidos fossem obtidos, havia por parte do governador uma convicção de que era preciso aumentar os investimentos na segurança pública estadual, realizando a compra de armamentos e novas viaturas, aumentando a remuneração dos agentes de segurança e desenvolvendo um mecanismo de bonificação para premiar o alcance das metas estabelecidas. (PARAÍBA, 2018).

Em vista de reestruturar a segurança pública estadual, a execução do Paraíba Unida Pela Paz apoiou-se em duas instâncias de governança: Comitê de Governança e Comitê Gestor. O primeiro, liderado pelo governador, tem como função monitorar, discutir e direcionar as políticas

públicas, a fim de, segundo a atribuição de cada órgão, promover a efetividade do combate à criminalidade. Presidido pelo Secretário de Segurança, o Comitê Gestor tem como função estabelecer diretrizes únicas e harmônicas para a atuação dos órgãos de segurança, a partir de um acompanhamento diário e monitoramento semanal de suas ações. (PARAÍBA, 2018)

A governança, assim como em outras políticas públicas de segurança compatíveis com o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, estabelece-se como um fator central na implementação e execução do Paraíba Unida Pela Paz. A existência de dois comitês de governança, sendo um deles liderado pelo próprio governador, demonstra o interesse e possibilidade de uma gestão integrada da segurança. Sobre a presença do governador, ela denota a importância dada pelo governo à política.

E tudo isso é com essa liderança. **Eu não faltei, como eu disse, nenhuma reunião, eu fazia reuniões de 4 horas, de 5 horas. Porque todas as AISPs iam precisam passar lá o resultado anterior, a média que tinha. Os caras estavam lá, os responsáveis estavam lá. E eles iam respondendo por isso.**²⁵ Criamos os comitês gestores dentro dessa estrutura. Ricardo Coutinho, ex-governador.

Ambiente de Governança:

A ideia de mecanismos de governança ficou apenas restrita à área de segurança pública no estado da Paraíba. Isso aconteceu, não por falta de desejo do governador em desenvolver um sistema de governança para diversas áreas do governo, mas sim pela impossibilidade de tornar isso possível, assim como ele diz abaixo:

Eu não consegui, conforme eu te disse, criar um sistema de governança que olhasse para a frente. Então esse sistema de governança ficou muito na minha cabeça. Dependia muito de mim as cobranças de cada área. Porque governo, só governo só avança com cobrança. O governo sem cobrança não avança não. [...] Então eu não criei sistema de governança, não conseguimos criar. Então a coisa ficava muito na minha cabeça. [...] Assim, na minha projeção, eu empurrava o governo, né? É por isso que eu me frustrei quando eu não consegui implementar mesmo essa coisa do sistema de governança, porque a gente queria criar de uma geração. Caso o governante que a gente colocou tivesse

²⁵ Grifo nosso

um interesse, a gente queria criar uma geração para pensar a governança para frente. Ricardo Coutinho, ex-governador.

Deste modo, não é possível determinar que o Paraíba Unida Pela Paz fez parte de um conjunto de políticas públicas coordenadas por algum tipo de choque de gestão, ou uma visão alinhada ao novo gerencialismo público no que tange à administração pública.

Difusão das ideias que formaram o Paraíba Unida pela Paz

Quando assumiu o governo do estado da Paraíba, o governador Ricardo Coutinho (PSB) tinha como objetivo para o seu mandato a criação de uma política pública de segurança, que não fosse uma política da polícia militar, ou da polícia civil, mas que fosse uma política de segurança que rompesse com o paradigma de reação à criminalidade. Uma política com o foco de prevenir a ocorrência de crimes. Foi a partir desse desejo que o Paraíba Unida Pela Paz foi elaborado.

O programa Paraíba Unida Pela Paz apresentou em sua metodologia os três pilares base do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública: sistema de informações e metas; criação de AISPs e RISPs; mecanismos de governança. O programa compreende diversas outras medidas que, em conjunto, o caracterizam. Foram criadas no estado da Paraíba, vinte e duas AISPs, territorializando e compartilhando as áreas de atuação entre as polícias civil e militar²⁶. Como visto anteriormente, o Paraíba Unida Pela Paz possui duas instâncias de governança responsáveis

²⁶ Lei Complementar 111/2012: Ficam instituídos, no âmbito do Estado da Paraíba, os Territórios Integrados de Segurança Pública e Defesa Social (TISPs), objetivando a compatibilização e responsabilização territorial integrada operacional das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado da Paraíba, nos termos desta Lei Complementar. § 1º A gestão dos Territórios Integrados será guiada por diretrizes e princípios focados em resultados, buscando a integração e articulação dos órgãos por meio do diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de suas ações e de todo o processo. § 2º As unidades de Comando dos TISPs terão gestão integrada e sedes administrativas, quando possível, agrupadas. Art. 2º Para fins desta Lei Complementar, consideram-se Territórios Integrados de Segurança Pública e Defesa Social: I – Região Integrada de Segurança Pública e Defesa Social - REISP: divisão estratégica de circunscrição com responsabilidades compartilhadas, em nível de alto comando, com gerência sobre as Áreas Integradas de Segurança e Defesa Social. II – Área Integrada de Segurança Pública e Defesa Social - AISPs: divisão tática de circunscrição com responsabilidades compartilhadas, em nível de comando intermediário, com gerência sobre os Distritos Integrados de Segurança e Defesa Social; III – Distrito Integrado de Segurança Pública e Defesa Social - DISP: divisão operacional de menor circunscrição com responsabilidades compartilhadas, composto por bairros ou municípios. Art. 3º As delimitações territoriais das Regiões, Áreas e Distritos, bem como as suas respectivas atribuições nos diferentes níveis serão definidas por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo. Disponível em: Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/arquivos/sistema-de-seguranca-publica-da-paraiba-lei-complementar-111-de-2012.pdf/view> Acessado em: 01/12/2024

pela gestão integrada da política: o Comitê Gestor e o Comitê de Governança. As informações e dados necessários para a gestão da política, como também para o monitoramento da obtenção das metas, é produzido pelo Núcleo de Análise Criminal e Estatística. Tendo em vista, deste modo, a existência desses de mecanismos que compõem o Novo Modelo, urge a necessidade de entender como essas ideias chegaram ao governo da Paraíba, no governo de Ricardo Coutinho (PSB).

Para descobrir de onde vieram as ideias para a adoção de mecanismos que caracterizam o Paraíba Unida Pela Paz no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública não é preciso buscar muito, ou deter-se à entrevistas. O Caderno de Gestão Pública, publicado em 2018, deixa claro que as medidas adotadas na Paraíba tiveram influência da experiência do Pacto Pela Vida em Pernambuco.

Foi a partir dos dados levantados, com foco nos principais problemas encontrados, que o governo apresentou, ao Estado, um conjunto de políticas públicas organizadas no programa Paraíba Unida pela Paz. Inspirado no Pacto pela Vida, de Pernambuco, e construído com participação de diversos segmentos, a iniciativa focou em promover a defesa da vida e do patrimônio e, além da redução dos crimes, na busca pelo aumento da segurança e a preservação dos direitos fundamentais. (PARAÍBA, 2018, p. 14 e 15)

Como mencionado previamente, havia uma relação bastante próxima entre Ricardo Coutinho (PSB), governador da Paraíba, e Eduardo Campos, governador de Pernambuco e idealizador do Pacto Pela Vida, tanto que parte de Eduardo Campos (PSB) a indicação de Cláudio Lima para ser secretário de segurança pública do estado da Paraíba na gestão de Coutinho. É importante frisar que Cláudio Lima tinha ocupado o cargo de Secretário Executivo de Defesa Social em Pernambuco de 2007 a 2010. Ao ser perguntado sobre o nível do compartilhamento de ideias entre Paraíba e Pernambuco na formação de uma política pública de segurança, Ricardo Coutinho (PSB) relata o seguinte:

Olha a gente bebeu na água do Pacto Pela Vida. Como eu te falei assim, o secretário tinha participado de Pernambuco. A gente tinha uma proximidade, não só territorial. Portanto, tinha que trocar muita informação. As duas secretarias de segurança trocavam muitas informações. Porque os crimes eram conectados permanentemente. O cara ia para um lado, ia para o outro. Não tinha essa coisa de dizer que é de um estado só. Eu tinha também essa aproximação, essa proximidade muito, muito boa com Eduardo, que já tinham experiência nisso, que nós estávamos na época no mesmo partido. Ele foi importante é na

construção desde a campanha de prefeito, em 2004. Então a gente tinha uma aproximação muito grande. E os fundamentos vieram do Pacto Pela Vida. Nós adequamos de acordo com a nossa realidade, mas assim, a estratificação do projeto de segurança pública os dois são bastante parecidos. (Ricardo Coutinho, ex-governador.)

As ideias que foram adotadas no estado da Paraíba, por meio do Paraíba Unida Pela Paz, são fruto da influência do Pacto Pela Vida, visto em 2011 já como uma política pública de segurança de sucesso. Entretanto, a implementação do modelo não deu-se da mesma forma do caso do Pacto Pela Vida. Houve sim, de fato, um espelhamento da experiência de Pernambuco na Paraíba, contudo, devido a dificuldades burocráticas e orçamentárias, o Paraíba Unida Pela Paz não conseguiu instituir em sua metodologia mecanismos de governança tão robustos como os vistos em Pernambuco.

Era muito do governo de Pernambuco. Eduardo, com inclusive com uma condição econômica maior, ele teve a condição de montar um sistema de acompanhamento que envolvia a internet muito mais avançado. Eu não tinha isso. E tinha um sistema de governança também que era muito mais avançado, porque é geralmente no governo assim, você faz aquilo, você faz consertando aquilo que foi feito errado para trás. [...] **Em Pernambuco tinha isso, eu não consegui implantar esse sistema de governança, mas acho que é pegamos a ideia principal do sistema de segurança**²⁷. Claro, burilamos lá de acordo com as forças que nós tínhamos, com quem a gente tinha relação. E também o fórum brasileiro de segurança pública, eles tinham uma, vamos dizer assim, tinham uma relação muito próxima com essa ideia central de uma polícia cidadã, de uma polícia que fosse profissionalizada, que não agisse no ódio. **Ricardo Coutinho, ex-governador.**

Conclui-se, portanto, que a elaboração do Paraíba Unida Pela Paz é resultado da disseminação e influência do Pacto pela Vida. Tendo o compartilhamento das medidas e mecanismos sido feito através do bom relacionamento entre o governador Ricardo Coutinho (PSB) e Eduardo Campos (PSB) - pertencentes ao mesmo partido político. Relacionamento esse

²⁷ Grifo nosso

que culminou na indicação de Cláudio Lima, ex-secretário executivo de defesa social de Pernambuco, por Eduardo Campos (PSB) para assumir a pasta da segurança na Paraíba.

A experiência paraibana de implementação do Paraíba Unida pela Paz, política que enquadrava-se no Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, pode ser caracterizada, a partir do que a literatura de difusão de políticas públicas estabelece, como uma experiência de mecanismos de aprendizado, onde um ator olha para uma experiência de política, faz uma análise prévia e a elege como a melhor opção disponível para a sua unidade. No caso da Paraíba, coube ao governador Ricardo Coutinho (PSB) o exercício de olhar para a experiência de Pernambuco com o Pacto Pela Vida e, dado os seus resultados, escolhê-la como modelo para a política que viria a ser implementada em seu estado.

ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA - ESPÍRITO SANTO

A política, sua história e implementação:

O Programa Estado Presente foi uma política pública de segurança implementada no Espírito Santo no ano de 2011, que tinha como objetivo promover a articulação entre órgãos do Estado, tendo como prioridade a implementação de ações voltadas para o enfrentamento e prevenção à violência. Essas ações são viabilizadas a partir do aumento ao acesso à serviços básicos e da promoção da cidadania em regiões de vulnerabilidade. (ESPÍRITO SANTO, 2019).

Em sua estrutura, o Programa Estado Presente apresenta três ações prioritárias:

- 1) Infraestrutura: estrutura física e tecnológica, investimento em viaturas e equipamentos de proteção individual e novas unidades prisionais e socioeducativas.
- 2) Proteção policial: tendo a defesa da vida como foco, são desenvolvidas estratégias específicas para cada organização policial, identificando-se homicidas e traficantes, fazendo-se mapeamento de locais de risco, monitoramento de indivíduos de alto risco social, reforço de pessoal, além de melhorias na estrutura com ênfase no combate ao homicídio.
- 3) Proteção social: integração das ações governamentais, em parceria com iniciativas privadas e outras instituições, com a criação de oportunidades para a população em situação de vulnerabilidade social. (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2021. p. 11)

Essas ações prioritárias estão divididas em dois eixos: Eixo Proteção Policial e Eixo de Proteção Social, sendo esse dois eixos implementados em uma ordem ao qual ações do eixo policial são colocadas em prática na primeira fase, ficando a cargo da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social gerenciá-las. As ações do eixo social são desenvolvidas em um segundo momento, ficando a cargo da Secretaria de Direitos Humanos o seu gerenciamento. (ESPÍRITO SANTO, 2021)

Tendo em vista a definição dessas ações prioritárias, o programa Estado Presente foi implementado a partir dos pilares de compatibilização de áreas de atuação, territorialização do enfrentamento à criminalidade, prevenção com foco na repressão qualificada com o uso de

indicadores. O desenho da política foi realizado dentro da Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE), sob o comando de André Garcia, que em entrevista expõe os pilares do programa e sua participação no formulamento da política:

É, então basicamente foi tentar combinar os esforços de prevenção, repressão qualificada e intenso monitoramento, onde houve uma linha de governança muito clara. Eu fiquei desenhando a política SEAE e entre 2011 até 2012. A partir de 2012 eu já fui para a Secretaria de Justiça e depois voltei para a Secretaria de Segurança, em 2013 e fiquei no chão de fábrica, como eu falo, na segurança até 2018 direto nesse período todo aplicando, participando das ações, participando das reuniões de monitoramento, já com outro secretário na SEAE. Mas as premissas já estavam estabelecidas, o programa já desenhado. **É baseado nesses pilares: compatibilidade de áreas; territorialização do enfrentamento ao crime, prevenção com foco; repressão qualificada com indicadores de operações para cada uma das polícias²⁸**, que entendia-se que era o desenho adequado para obter a redução da criminalidade letal intencional; e, obviamente, os investimentos que eram necessários para que a política pública fosse implementada. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

A priorização das ações e projetos a serem desenvolvidos, no Estado Presente, obedeceu a quatro etapas distintas: caracterização dos aglomerados, classificação, elegibilidade por tipo de intervenção e grau de priorização para atendimento pelos projetos e ações do programa. . Como resultado da priorização foi possível a identificação de trinta aglomerados de bairros (vinte bairros parte da Grande Vitória e dez bairros em municípios do interior) que concentravam 50% dos crimes violentos letais intencionais, como também eram as localidades que apresentavam um maior número de população em vulnerabilidade (FAJARDO, BARRETO, FIGUEIREDO, 2014). Em consequência dessa metodologia de priorização as medidas a serem implementadas obtiveram uma maior acurácia no que refere à sua abrangência. Visto que, com a existência de informações detalhadas sobre quais localidades possuem um maior nível de criminalidade, é possível planejar ações direcionadas à esse local, diminuindo os custos gerais das operações.

A implementação do programa Estado Presente ocorreu em maio de 2011 como resultado do empenho do governador, recém-eleito, Renato Casagrande (PSB) de combater os altos níveis

²⁸ Grifo nosso

de criminalidade que o estado do Espírito Santo apresentava naquele momento. Havia por parte do governador, antes mesmo de ser eleito, uma preocupação com a questão da segurança pública no Espírito Santo; no ano de 2010 o estado figurava como o segundo estado com o maior número de crimes letais no Brasil. Durante a sua campanha eleitoral, Renato Casagrande (PSB) percebeu que a sensação de insegurança destacava-se entre os discursos dos eleitores. Assim, a partir do impacto dos números e de ouvir as demandas da população, Casagrande buscou encontrar alternativas rápidas e eficientes para resolver a situação da criminalidade no estado. Segundo Renato Casagrande (PSB):

Não era mais possível adiar o enfrentamento estrutural da criminalidade. Não havia mais lugar para programas e ações de segurança pública meramente paliativos, parciais ou improvisados²⁹. Mesmo porque os estudos mais avançados sobre o assunto demonstravam à exaustão a complexidade da violência urbana no mundo contemporâneo, com os seus múltiplos fatores determinantes. (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, 2015. p. 8)

Expressando sobre a priorização da temática da segurança pública em seu mandato, Renato Casagrande afirma:

E eu assumi formalmente o compromisso de, se eleito, dar ao Espírito Santo um programa que pusesse a vida em primeiro plano, como prioridade absoluta. Aquele era um compromisso – inúmeras vezes exposto por mim em debates, entrevistas, programas eleitorais e no corpo a corpo com os eleitores – que expressava uma vontade política inarredável e inegociável de suprir a ausência de uma política integrada de segurança pública e de um programa específico de enfrentamento da criminalidade no Espírito Santo. (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, 2015. p. 8)

A construção do Estado Presente deu-se em meio a essa conjuntura, em que o governador desejava encontrar respostas concretas para resolver a crítica situação da segurança pública do estado do Espírito Santo. Nesse esforço, ainda no período de transição, Renato Casagrande (PSB) buscou conversar com especialistas em segurança pública, professores e sociólogos para elaborar os primeiros contornos da política. Dentro desse processo de elaboração da política, já

²⁹ Grifo nosso

com o governo instituído, foi criada a Secretaria de Estado Extraordinária de Assuntos Estratégicos, com o objetivo de ser, segundo palavras do governador, “o olhar avançado do governador, para que prazos e objetivos fossem cumpridos”³⁰

Para a assumir a SEAE, e contribuir com a formulação do Estado Presente, o governador Renato Casagrande (PSB) optou por escolher André Garcia, que tinha ocupado o cargo de Secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo, no governo que o antecedeu. André Garcia havia sido também Secretário Executivo de Defesa Social em Pernambuco, em 2006. Acerca desse momento de criação da SEAE e elaboração do Estado Presente, André Garcia expõe o seguinte:

O governador queria um programa de segurança pública. Até mencionou, é claro, o Pacto pela Vida porque é um programa do partido, do PSB; de um governo liderado pelo governador do PSB³¹. E nós tínhamos já em mente a necessidade de, como eu disse para você, nesse campo é muito difícil você querer inovar demais. A ideia é realmente você buscar, como dizem os autores americanos “What Works”. Verificar o que é que você tem de solução já, porque na política também você leva tempo, mas também você não pode perder tempo demais. Já, digamos assim, queimar etapas, vencer processos que você sabidamente sabe onde vai dar. Enfim, e aí com é muito pragmatismo. Eu acredito nessa linha de raciocínio. Nós conseguimos uma conjuntura muito interessante, um governador, que coincidentemente é o governador atual, muito interessado na questão, preocupado com os indicadores. Óbvio, porque ainda era elevado, mas veja bem, ele tinha a perfeita consciência de que já havia algo em curso, tanto que ele me convidou para permanecer no caso. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

Segundo André Garcia, havia uma preocupação sobre a possibilidade de continuidade da política pública, para isso sabia-se que era necessária a construção de programa de segurança pública consistente e que não reproduzisse os erros cometidos por políticas como o Pacto Pela Vida, que possuía uma estrutura burocrática excessiva, difícil de ser mantida e alimentada. Sendo

³⁰ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA UM NOVO MODELO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA A experiência capixaba de enfrentamento à violência no governo socialista de Renato Casagrande. 2015. Disponível em: <https://fjmangabeira.org.br/wp-content/uploads/2016/06/estado-presente-em-defesa-da-vida-1.pdf>.

³¹ Grifo nosso

assim, procurou-se construir uma política que fosse consistente, mas que não apresentasse uma estrutura robusta demais.

O Espírito Santo foi por um caminho, até porque é um estado menor, mais enxuto, mas criou um Observatório na própria Secretaria de Segurança. Tem a vantagem de ter o instituto de pesquisa, muito atuante, que é o Instituto Jones dos Santos Neves, que é um instituto de pesquisadores, foi liderado até recentemente pelo Daniel Cerqueira. Então, tinha uma estrutura de massa crítica formada lá, de gente preparada para poder fazer gestões. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

Tendo sido o responsável em decidir por implementar uma política pública de segurança nos moldes que o Estado Presente foi formulado, observa-se também uma participação atuante do governador na gestão da política, fazendo-se presente em todas reuniões do Estado Presente, segundo André Garcia (ex-secretário da SEAE e da SSPDS). Para além da sua presença, o governador assumiu um papel de coordenação executiva da política pública, cobrando os resultados. Acerca do funcionamento das reuniões, papel do governador na adoção e execução do Estado Presente, André Garcia expôs o seguinte:

As cobranças devem ser feitas pelo secretário de segurança. O que nós fazemos é apresentar os dados, a bolinha vermelha, a bolinha amarela, enfim, dependendo do do modelo. E obviamente, na reunião de gestão, a cobrança é feita pelo secretário (de segurança) e pelo governador. Óbvio que, eventualmente, o próprio secretário de ação estratégica fazia também as suas observações, chamava a atenção para os problemas, mas o Combinado, em princípio, foi que cabia à SEAE coordenar as reuniões de governança, entregar a coordenação executiva todas as vezes que reunião fosse realizada ao governador do estado e permitia-se ao secretário de segurança também fazer as explanações e fazer já as cobranças para cada região do estado. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

O governador Renato Casagrande, segundo André Garcia, participava de todas as reuniões de gestão, tendo uma função importante principalmente no que diz respeito ao esforço de prevenção.

Ambiente de Governança no Governo:

O programa Estado Presente foi uma das iniciativas que utilizou-se de mecanismos de governança em seu escopo de gestão dentro do governo de Renato Casagrande, no Espírito Santo. Havia, deste modo, todo um ambiente favorável para que medidas fundamentadas na governança fossem adotadas.

O secretário de planejamento elaborou programas diversos e todos eles com uma governança própria. **O Estado Presente talvez tenha saído na frente porque foi o primeiro programa, lançado em 2011. Depois vieram outros. Talvez a linha de governança do Estado Presente seja mais robusta, claro**³². Porque envolve a atuação de órgãos complexos e envolve a necessidade de se observar indicadores o tempo todo. Mas outros programas na área de saúde, assistência social, também existiam. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

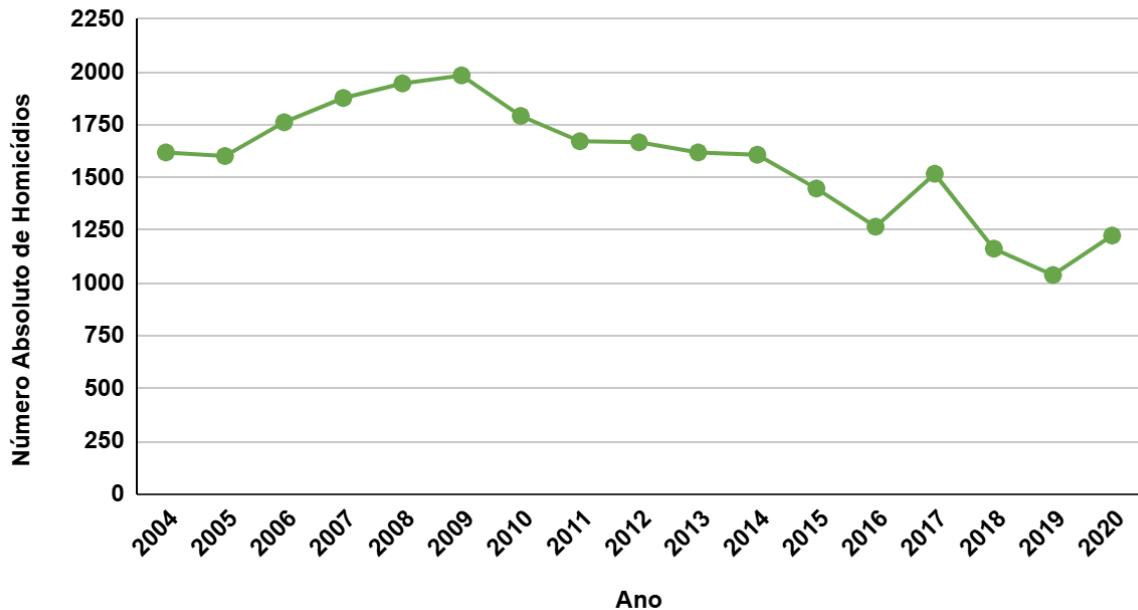
O impacto do Estado Presente:

Como visto acima, o estado do Espírito Santo no momento de implementação do Estado Presente passava por uma forte crise de segurança, justificando assim a priorização da área de segurança pública pelo então governador Renato Casagrande.

³² Grifo nosso

GRAFICO 5: Série Histórica do Número de Homicídios Dolosos no Espírito Santo

Série Histórica Número de Homicídios - Espírito Santo



Fonte: DATASUS

Percebe-se que o número absoluto de homicídios no Espírito Santo atingiu o seu pico, nesta série histórica, no de ano de 2009, apresentando depois uma tendência de queda nos anos seguintes, com exceção de 2017 - ano em que o estado sofreu com uma greve de policiais. A partir deste panorama de queda, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) produziu uma avaliação de impacto para determinar o real papel do Estado Presente nessa melhora dos números. Os resultados encontrados no estudo mostram que sem o Estado Presente esperava-se, no período de 2010 a 2014, um aumento de 29% no número de homicídios; a realidade foi de queda de 10,9% no número de homicídios no mesmo período com o Estado Presente em funcionamento.³³

As evidências encontradas sugerem crescente efeito de redução no número de homicídios após a implementação do programa. Em decorrência da implementação do Estado Presente, ocorre reversão da tendência de crescimento

³³ IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Uma avaliação de impacto de política de segurança pública: O programa Estado Presente no Espírito Santo, 2019. Texto para Discussão.

dos homicídios, acompanhada de acelerada redução da criminalidade violenta. (IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019. p. 21)

Difusão das ideias que formaram o Estado Presente:

A adoção do programa Estado Presente em Defesa da Vida efetuou-se por meio da iniciativa do governador recém-eleito Renato Casagrande de instituir uma política pública de segurança a fim de priorizar o combate à criminalidade. Nesse empenho, o governador buscou na reunião com especialistas, como visto alguns parágrafos atrás, e no Pacto Pela Vida, política pública de segurança adotada em Pernambuco, importantes contribuições para a política que desejava implementar no estado do Espírito Santo,³⁴

Eu sempre falo que nessa área de segurança pública não tem muito que inventar. Então você está sempre baseado nas experiências que dão certo, parcialmente ou integralmente. A ideia, portanto, foi fazer um estudo do que estava em funcionamento no país e chegamos à conclusão, na época, que o modelo mais apropriado, até por similitudes com relação ao governo, que era do PSB também. E pelo fato de eu ser de Recife, isso facilitava muito os contatos. E resolvemos fazer o benchmarking no pacto pela vida, de conhecer o pacto pela vida, já conhecíamos as reuniões em Minas Gerais; modelos semelhantes, embrionários em outros estados, mas o Pacto pela Vida foi o grande modelo. **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

No período pré-implementação do Estado Presente, André Garcia relata a participação de comandantes, delegados e membros da segurança pública do estado do Espírito Santo nas reuniões do Pacto pela Vida, para ali ambientarem-se com a metodologia, deste modo, facilitando a compreensão do programa que viria a ser implementado no Espírito Santo.

Nós construímos um modelo com base na experiência de Pernambuco, adaptando muita coisa, adotando um modelo flexível de pra pra, pra avaliar o que dava certo, o que não dava certo, adotando um modelo de monitoramento e governança que permitisse que operações que não oferecessem resultados, ou que

³⁴ FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA UM NOVO MODELO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA A experiência capixaba de enfrentamento à violência no governo socialista de Renato Casagrande. 2015. Disponível em: <https://fjmangabeira.org.br/wp-content/uploads/2016/06/estado-presente-em-defesa-da-vida-1.pdf>.

não tivessem uma relação clara de causa e efeito, fossem descartadas também. Baseando num diagnóstico com equipe multidisciplinar que SEAE possuía na época, alguns, obviamente em contato com a academia... **André Garcia, ex-secretário da SEAE e ex-secretário de segurança pública do Espírito Santo.**

Segundo André Garcia, as principais contribuições do Pacto pela Vida para o Estado Presente foram uma linha de governança mais robusta e a forte presença da autoridade política. Para o ex-secretário, a conjunção desses dois pontos é o principal traço da política pernambucana, e que logo deveria ser implementado também no Espírito Santo.

Portanto, tendo em vista a influência do Pacto Pela Vida na implementação do Estado Presente em Defesa da Vida, é possível caracterizar a experiência capixaba de política pública de segurança como uma experiência de aprendizado, de acordo com que a literatura de difusão de políticas públicas estabelece. Tal caracterização se dá em razão do olhar deliberado de Renato Casagrande (PSB), governador do Espírito Santo, para a experiência pernambucana do Pacto Pela Vida, elegendo-a como um modelo a ser seguido em seu estado. .

TABELA 9: Resumo das Políticas das Políticas Públicas Estaduais de Segurança

Políticas Públicas Estaduais de Segurança				
	IGESP - Minas Gerais	Pacto Pela Vida - Pernambuco	Estado Presente - Espírito Santo	Paraíba Unida Pela Paz - Paraíba
Características	Política Inspiradora	COMPSTAT (NY)	Sem relatos.	Pacto Pela Vida (Pernambuco)
	Papel do Governador	Apresentou os objetivos e deu autonomia para execução da política a partir de uma metodologia pré-definida. Não estava presente nas reuniões de gestão.	Teve a iniciativa da política, colocando-a como prioridade de seu governo. Agiu como gestor da política, estando presente em todas as reuniões de governança.	Teve a iniciativa da política, colocando-a como prioridade de seu governo. Agiu como gestor da política, estando presente em todas as reuniões de governança.

d a P o lí ti	Ambiente de Governança	Presente em diversas áreas do governo. Institucionalizado pelo "Choque de Gestão"	Presentes em diversas áreas do governo. Institucionalizado através do "Todos por Pernambuco".	Presentes em diversas áreas do governo.	Presente apenas na Segurança Pública
c a	Canais de Comunicação das Ideias	Fundação João Pinheiro, Universidade Federal de Minas Gerais e Instituto de Desenvolvimento Gerencial.	Instituto de Desenvolvimento Gerencial, Universidade Federal de Pernambuco e Câmaras Técnicas	Partido Socialista Brasileiro, pesquisadores e contato com membros do governo de Pernambuco	Partido Socialista Brasileiro e Contato com membros do governo de Pernambuco

Fonte: Elaboração Própria

Conclusão

A presente dissertação foi elaborada a fim de apresentar as dinâmicas de difusão de um determinado modelo de política pública de segurança, como também de apresentar que modelo é esse, quais são seus pilares e fundamentos. Desta forma os capítulos foram separados com a intenção de construir um caminho concreto para que a exposição da difusão desse novo modelo de política pública fosse demonstrada.

O capítulo de abordagem teórica ajuda-nos a posicionar a dissertação na literatura do campo de políticas públicas, mostrando que os estudos de formação de agenda, e suas duas maiores teorias - Múltiplos Fluxos e Modelo de Equilíbrio Pontuado - servem como uma base sólida para a compreensão dos processos de difusão, outra fonte de estudos dentro do campo de políticas públicas. A partir da elaboração da pesquisa sobre o processo de implementação de cada uma das políticas públicas escolhidas pelo trabalho, pôde-se perceber a predominância do Modelo de Equilíbrio Pontuado incidindo sobre o processo de formação de agenda e formulação da política pública em estados como: Minas Gerais e Pernambuco. Observa-se que nesses estados houve um certo de tipo de similaridade no processo de formulação da política pública de segurança. Contudo, dentro da similaridade desses três estados há diferença entre eles no que diz respeito ao papel do governador. No caso do Espírito Santo e da Paraíba observa-se que houve um processo de difusão fundamentado no aprendizado. Onde os atores decisórios (governadores de cada estado) avaliaram a experiência de Pernambuco e racionalmente decidiram pela adoção de um modelo parecido em seus estados.

O Equilíbrio Pontuado nos estados de Minas Gerais e Pernambuco

No caso do estado de Minas Gerais, houve por parte do governador uma definição de prioridade por enfrentar a criminalidade, contudo foi dada à burocracia, juntamente com os funcionários de cargos especiais, autonomia para buscar e implementar as melhores soluções existentes e aplicáveis. Segundo, deste modo, à risca, a lógica incremental de macrossistemas e microssistemas, em que o macrossistema representa as decisões tomadas pelos políticos (decisão

do governador) e o microssistema representa as soluções encontradas dentro do segundo escalão (burocracia e assessores).

Em Pernambuco, a formulação da política também ocorreu por intermédio da burocracia, a partir da criação de Câmaras Técnicas para a pesquisa e deliberação acurada acerca dos diversos eixos que compõem a política; e da consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial. Entretanto, houve no caso pernambucano uma maior participação do governador Eduardo Campos no processo de implementação, tornando-se ele o líder da política. Neste caso, acentua-se a lógica da racionalidade limitada, em que os políticos não conseguem lidar com todas questões que chegam até eles, e então decidem por distribuí-las em pequenos grupos que possam lidar com elas (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2014). O que diferencia, de fato, o caso do estado de Minas Gerais do estado de Pernambuco é o protagonismo do governador, que no caso pernambucano tomou para si a iniciativa de fazer a política ir para frente, tanto frente à sociedade, quanto frente ao governo. Desta forma, diferencia-se um pouco o tamanho da decisão política (macrossistema) na relação e influência sobre a implementação da política pública. Visto que, no caso de Minas Gerais, o governador teve apenas a iniciativa de implementar uma política pública de segurança, sem haver um maior envolvimento deles no processo de implementação e de execução da política, o que traduz-se em uma menor visibilidade da política.

O papel dos “policy entrepreneurs” em Minas Gerais e Pernambuco

Dentro do processo destaca-se o protagonismo dos “policy entrepreneurs”, que a literatura classifica como atores que estão inseridos em redes de políticas públicas que agem a fim de promover as inovações que estão presentes dentro das tais redes durante a sua atividade no executivo ou no legislativo (MINTROM E VERGARI, 1998). Nos estados estudados pela dissertação a fim de compreender a difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública observou-se uma atuação distinta desses “policy entrepreneurs” em cada estado.

No estado de Minas Gerais, primeiro caso de implementação de política pública de segurança que enquadra-se no modelo, percebe-se uma forte atuação dos “policy entrepreneurs” no processo de formulação e implementação do IGESP. Tal atuação deu-se através da forte

presença de pesquisadores e acadêmicos da Fundação João Pinheiro, como o secretário adjunto de Defesa Social Luís Flávio Saporí, e da Universidade Federal de Minas Gerais, especificamente do CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública), sob a figura do professor Cláudio Beato, como também da presença da consultoria do INDG, que foi responsável por implementar a metodologia de monitoramento e busca por resultados em todas as áreas do governo de Minas Gerais, agindo também na Secretaria de Defesa Social.

A presença desses atores ligados à academia gerou um importante elo entre a gestão da segurança pública e os estudos de segurança. A partir desse elo viabilizou-se a implementação de medidas que estavam em alta nos estudos de segurança pública, como por exemplo o COMPSTAT. Pode-se afirmar, portanto, que a presença desses atores ligados à academia, e intrinsecamente pertencentes à redes onde o fluxo de informações sobre inovações na área da segurança pública é intenso, foi essencial para a implementação de uma política pública de segurança nos moldes em que o IGESP foi implementado. O conhecimento de Cláudio Beato acerca da experiência do COMPSTAT em Nova Iorque foi fundamental, imprescindível, para que, de facto, as medidas aplicadas na experiência observada pudessem ser aplicadas também em solo mineiro. Desta forma, juntamente também com Luís Flávio Saporí, o professor da UFMG ocupa um papel-chave na disseminação inicial de parte das medidas que compõem e caracterizam o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

A experiência no estado de Pernambuco com os “policy entrepreneurs” deu-se com a iniciativa do governador Eduardo Campos em nomear José Luiz Ratton, professor de sociologia na Universidade Federal de Pernambuco, e Gerard Sauret, especialista em epidemiologia criminal e membro de grupo de estudos de Ratton na Universidade Federal de Pernambuco, para cargos no governo de Pernambuco, com o objetivo de trazer tecnicidade para a gestão da segurança pública. José Luiz Ratton, foi nomeado com um cargo de assessor do governador e Gerard Sauret a frente da Gerência de Análises Criminais e Estatísticas (GACE). Para além da nomeação desses dois atores que, como visto no caso de Minas Gerais, trouxeram para a política pública um teor de academicidade e tecnicidade, a criação de Câmaras Técnicas, com a finalidade de promover o amplo debate e deliberação acerca dos temas tratados pelo Pacto Pela Vida, possibilitaram um maior acesso de diversos atores e ““policy entrepreneurs” na formulação da política pública. Ademais, um fator marcante que evidência o papel de empreendedores de políticas públicas foi o trabalho do Instituto de Desenvolvimento Gerencial na implementação de

uma metodologia de gestão junto à Secretaria de Planejamento, que, dentre outras coisas, estabeleceu uma cultura de monitoramento no governo de Pernambuco, tendo o Pacto Pela vida como seu maior expoente.

Observa-se na experiência de Pernambuco uma ligação com a experiência do IGESP em Minas Gerais: o serviço de consultoria prestado pelo INDG no que tange à implementação de uma metodologia de gestão que determinou o estabelecimento de metas e a necessidade de monitoramento, de onde deriva-se a criação de Paineis de Monitoramento tanto utilizados nos dois casos.

Os casos dos estados da Paraíba e do Espírito Santo

A pesquisa realizada, com base nas entrevistas e em documentos oficiais, indica que os processos de implementação das políticas públicas Paraíba Unida Pela Paz e Estado Presente apresentam uma lógica diferente da observada nos estados de Minas Gerais e Pernambuco. Nesses estados houve por parte dos governadores uma tomada de decisão seguida por um trabalho da burocracia por buscar novas alternativas e medidas para compor uma nova política pública de segurança, na Paraíba e no Espírito Santo as entrevistas mostram que houve uma decisão por parte dos governadores em replicar em seus estados a experiência observada no estado de Pernambuco, por meio do Pacto Pela Vida. Não ocorreu, na Paraíba e no Espírito Santo, segundo as entrevistas, um processo de busca por inovações “sui generis” dentro da estrutura burocrática. O que houve, na verdade, foi um processo de adequação das medidas observadas no Pacto Pela Vida para a realidade estadual paraibana e capixaba.

Deste modo, adequando-se com o que a vertente dos mecanismos políticos estabelece para o processo de difusão, é possível concluir que a difusão da política pública de segurança entre o estado de Pernambuco e os estados da Paraíba e do Espírito Santo ocorreu nos moldes de aprendizado. Dado que, houve por parte dos governadores da Paraíba e dos Espírito Santo uma espécie de avaliação prévia da experiência pernambucana, levando-os a agirem racionalmente na escolha de adoção de uma política similar em seus estados.

Para uma melhor adequação e assimilação do funcionamento das medidas desenvolvidas pelo Pacto Pela Vida, atores da segurança pública capixaba foram levados para Pernambuco para observarem, principalmente, como funcionavam as reuniões de gestão do Pacto Pela Vida, a fim

de que se acostumassem o modelo de governança empregado na política. Ao passo que, na experiência do estado da Paraíba, esse processo de adequação e assimilação com as medidas do Pacto Pela Vida foi feita por intermédio da indicação de Cláudio Lima, ex-Secretário de Defesa Social de Pernambuco na gestão de Eduardo Campos, para assumir a Secretaria de Segurança e Defesa Social da Paraíba.

É preciso destacar, dentro desse processo de difusão, especificamente, do Pacto Pela Vida para Paraíba e Espírito Santo dois pontos importantes para o entendimento desse processo: a temática da segurança pública fora escolhida como prioridade de governo tanto para o governador da Paraíba Ricardo Coutinho, quanto para o governador Renato Casagrande do Espírito Santo. A pesquisa demonstra que, esse olhar prioritário para a segurança pública vinha já desde o processo eleitoral, o que exclui, pelo menos de uma maneira superficial, o que a teoria dos Múltiplos Fluxos ditaria como predominância do Fluxo das Soluções - situação em que atores decisórios buscariam problemas para resolver com base nas soluções que tiveram acesso. O segundo ponto importante que merece destaque é que Eduardo Campos - governador de Pernambuco- Ricardo Coutinho - governador da Paraíba- e Renato Casagrande - governador do Espírito Santo- pertenciam à época ao mesmo partido político, o PSB (Partido Socialista Brasileiro). Assim, é possível concluir que a difusão do Pacto Pela Vida, e em uma visão macro do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública, foi facilitada dada a similaridade partidária dentre os três governadores. A presença dos três governadores no mesmo partido gerou uma comunicação direta das medidas que vinham sendo implementadas com sucesso em Pernambuco, sem arestas de competição política e divergência ideológica.

As implementações do Paraíba Unida Pela Paz e do Estado Presente realizaram-se a partir de um desejo inicial de seus governadores em priorizar a área de segurança pública em seus respectivos estados. Em seguida, observando a experiência de sucesso do Pacto Pela Vida em Pernambuco, governado por Eduardo Campos, também do PSB, decidiram por implementar em seus estados uma versão compatível do Pacto Pela Vida. Adequando, principalmente, a robusta estrutura de governança do Pacto Pela Vida à realidade financeira e organizacional de seus estados.

A adesão ao Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

Como Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública classifica-se as políticas públicas de segurança que, guiadas pelas noções de governança e eficiência, apresentem, em sua composição, fundamentalmente as seguintes medidas: criação de AISPs e RISPs; mecanismos de gestão intersetoriais; sistemas de monitoramento (uso de indicadores e estatística). A implementação dessas medidas une em um grupo as políticas públicas de segurança que vêm transformando a forma com que os estados têm enfrentado a criminalidade.

A definição dessas três medidas como fundamentais para o novo modelo baseia-se no tripé que sustenta essa nova classe de políticas públicas de segurança: governança, responsabilização e uso de indicadores. Políticas públicas que têm em seu escopo medidas que apoiam-se nesse tripé tem apresentado bons resultados no enfrentamento à criminalidade. Não é possível afirmar que foram essas medidas que, exclusivamente, geraram o efeito de queda nos índices de criminalidade dos estados adotantes, contudo, observando mais a fundo o funcionamento da gestão da segurança pública estadual é possível ver a melhorias que tais medidas promoveram.

Em quadro disposto no capítulo sobre o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública é possível observar que diversas medidas de modernização têm sido implementadas pelos estados brasileiros nos últimos 25 anos, como por exemplo: definição de territórios prioritários via hotspots e investimento em sistemas de informação. É possível observar também a implementação de medidas centrais do novo modelo (criação de AISPs e RISPs, mecanismos intersetoriais de gestão e sistema de monitoramento) antes mesmo de Minas Gerais - estado pioneiro do novo modelo-, conquanto, a implementação isolada de alguma dessas medidas, fora de uma política pública de segurança não configura a adesão ao novo modelo, de fato.

Explicando a Difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública

Como visto anteriormente, o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública trata-se de políticas públicas de segurança que possuem em sua composição a adoção de três medidas chave: criação de AISPs e RISPs; mecanismos de gestão intersetoriais; sistemas de monitoramento com uso de indicadores. Não enquadram-se no novo modelo políticas adotantes

de apenas uma, ou duas medidas dessas medidas citadas. É preciso a implementação dessas três medidas sob a fundamentação de uma política pública efetivamente estabelecida.

Essas medidas apresentam-se como fundamentais para a definição do modelo, visto que enfrentam diretamente problemas frequentemente diagnosticados na gestão da segurança pública. Esse modelo de gestão de segurança pública afigura-se como novo, novidade, por reunir em seu arranjo medidas práticas que não baseiam-se apenas no aumento de policiamento, mas que utilizam-se de evidências e ferramentas de governança para o real enfrentamento à criminalidade. Ao focar na responsabilização dos agentes, com a criação de áreas integradas de segurança pública, na governança, com a institucionalização de comitês de gestão intersetoriais, e no uso de indicadores, com o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e acompanhamento, os estados adotantes inauguram na gestão da segurança um novo momento.

O primeiro estado a implementar uma política pública de segurança pública a reunir em seu arranjo a implementação dessas três medidas fundamentais foi Minas Gerais, com a implementação do IGESP. A entrevista com o professor Luís Flávio Saporí, que à época da implementação política esteve no cargo de secretário adjunto de defesa social, revelou de onde vieram as inspirações para as medidas que foram adotadas por meio do IGESP.

O estabelecimento de AISPs e RISPs, visando uma compatibilização territorial na atuação entre as polícias civil e militar possibilitando uma integração da atividade policial, foi feito, segundo Saporí, a partir de um leve olhar para o que vinha-se tentando fazer no estado do Rio de Janeiro - segundo a ideia desenvolvida pela professor Jacqueline Muniz-, no estado do Pará e no estado do Ceará, todas elas em meados da década de 1990. Contudo, da forma com que foi implementada, a compatibilização territorial gerada pela criação de AISPs e RISPs é, segundo Saporí, criação original do estado de IGESP.

No que diz respeito às outras duas medidas fundamentais do modelo, Saporí revela que a inspiração para adoção delas vieram: da experiência de Nova Iorque promovida pela COMPSTAT, programa ao qual Cláudio Beato e ele, tinham um profundo conhecimento; tendo Cláudio Beato visitado o Departamento de Polícia de Nova Iorque para conhecê-la; e da consultoria do INDG, com sua metodologia de gestão que favoreceu o monitoramento e o estabelecimento de metas,

Depois da experiência de Minas Gerais, uma política que se enquadra no Novo Modelo de Gestão de Segurança foi implementada no estado de Pernambuco. As duas políticas

apresentam uma ligação explícita entre elas no que diz respeito à participação do INDG no desenvolvimento e implementação de uma metodologia de gestão tanto no governo de Minas Gerais, tanto no governo de Pernambuco. Percebe-se o papel central do INDG nas políticas públicas de segurança na inspiração e elaboração do Painel de Monitoramento, importante instrumento para as três medidas do tripé que caracterizam o Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública.

O desempenho alcançado pelo Pacto Pela Vida tornou-se conhecido fora das fronteiras do estado de Pernambuco, resultando-se em o modelo de política pública a ser seguido por seus pares, principalmente os pares de dentro do Partido Socialista Brasileiro, o partido de Eduardo Campos. Tendo alcançado esse lugar de referência de política pública de segurança, o Pacto Pela Vida serviu, concretamente, de inspiração para as políticas públicas de segurança implementadas no estado da Paraíba e do Espírito Santo, em 2011. Como visto anteriormente, para além da comunicação intrapartidária e regional (no caso da Paraíba), houve uma comunicação direta entre os atores desses dois estados com o Pacto pela Vida, seja via participação de reuniões, seja por reuniões formais, seja via comunicação entre governadores e a indicação para cargos de confiança.

É possível, com base nas entrevistas realizadas e na análise de documentos oficiais e partidários, afirmar que o Pacto Pela Vida, política pública de segurança implementada no estado de Pernambuco em 2007, serviu como modelo de inspiração para as políticas públicas de segurança implementadas na Paraíba e no Espírito Santo. Exercendo, deste modo, um papel importante no processo de difusão do Novo Modelo de Gestão de Segurança Pública. Sendo o PPV, talvez, o caso brasileiro mais conhecido de política pública de segurança fundamentada sobre o tripé: governança, responsabilização e uso de indicadores.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. ; GAETANI, F. . Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão.. In: Luciana Lima Costa. (Org.). Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. 1ed.Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008, v. 1, p. 1-270.

AZEVEDO, André Luiz Vieira de; CASTRO, César Rodrigues. Integração territorial das Polícias Militar e Civil: uma proposta de criação de Áreas Integradas de Segurança Pública na cidade do Natal. 2007. 111 f. (Monografia para Curso Superior de Polícia) – Centro de Estudos Superiores, Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BAYBECK, B.; BERRY, W.D. & SIEGEL, D.A., 2011. A Strategic Theory of Policy Diffusion via Intergovernmental Competition. *The Journal of Politics*, 73(1), pp.232-247. DOI: 10.1017/s0022381610000988

BEATO, Cláudio; SILVEIRA, Andrea. Some Conceptual Basis for Crime Prevention in Brazil and USA: Generic Public Policies and Control Crime Programs. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2018, 7, 184-195.

BEATO FILHO, Cláudio et all. IGESP: Uma Solução Viável e Eficiente na Execução da Política Pública de Segurança. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/informativo-07.pdf>> Acessado em 26 de janeiro de 2025.

BERRY, F.& BERRY, W.D., 1990. State Lottery. Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2), pp.395-415. DOI: 10.2307/1963526

BID. O Modelo de Gestão por Resultados do Programa Pacto pela Vida. Prêmio Anual de 2015 "Gestão por Resultados". Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível

em:

<https://www.comissaodaverdade.pe.gov.br/index.php/pacto-pela-vida-premio-gobernarte-pdf>. Acessado em: 01/12/2024

BID. Comunidade de profissionais e especialistas da América Latina e do Caribe em Gestão para Resultados de Desenvolvimento - CoPLAC-MfDR Banco Interamericano de Desenvolvimento PROGRAMA PACTO PELA VIDA (PPV) Disponível em: https://www.comissaodaverdade.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-em-erenciano/5/a/e/5ae563014e38577c9c2b568b178f262bf42c711f1c89c5a80bdf44efe093108b/15b6bfc3-b03f-4fe6-acec-494c81c564c2-premio_anual_da_coplac_-gprd_do_bid_pv_1.pdf Acessado em 01/12/2025

BRAGA, A. A., KENNEDY, D., WARING, E. & PIEHL, A. (2001). Problem-Oriented Policing, Deterrence, and Youth Violence: An Evaluation of Boston's Operation Ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(3), 195–225.

BRASIL. Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Presidência da República. Junho, 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017 Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33419>. Acessado em 01/08/2024

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (3): 265-284 jul/set 2012

BRULON V, VIEIRA MMF, DARBILY L. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. REAd Rev eletrônico adm (Porto Alegre) [Internet]. 2013 Jan;19(1):01–34. Available from: <https://doi.org/10.1590/S1413-23112013000100001>

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília; Enap, 2018

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COBB, Roger W.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc.H. Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.

COLLIER, David and MESSICK, Richard E., 1975. “Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”. *The American Political Science Review*, vol. 69, No 4. pp. 1299-1315.

CERRI, L. T.; MARANHÃO, C. M. S. de A.; PEREIRA, J. J. As racionalidades substantiva e instrumental na prática organizacional: um olhar sobre Guerreiro Ramos e os estudos organizacionais. *Foco*, v. 10, n. 2, p. 125-147, maio/ago. 2017.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M.. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 145–165, jun. 2016.

COÊLHO, D.B.“Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas”. 2016. Difusão de Políticas Públicas. 1^a Ed. Editora da UFABC

COSTA, Arthur Trindade M.. Segurança pública, redes e governança. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2023. 298 p.

DOLOWITZ, D., & MARSH, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x

DOLOWITZ, D. P., & MARSH, D. (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance*, 13(1), 5–23. doi:10.1111/0952-1895.00121

DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Christopher (1994) From old public administration to new public management, *Public Money & Management*, 14:3, 9-16, DOI: 10.1080/09540969409387823

ELKINS, Z. & SIMMONS, B., 2005. On Waves, Clusters and Diffusion: a conceptual framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598. pp 33-51. . DOI: 10.1177/0002716204272516

FAJARDO, A. R. D.; BARRETO, L. N.; FIGUEIREDO, S. O. Programa Estado Presente: em defesa da vida. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014. Anais...Brasília, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30. 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 02/04/2024

FÜGLISTER, K. (2011). *Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion*. European Journal of Political Research, 51(3), 316–349. doi:10.1111/j.1475-6765.2011.02000

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. Estado Presente em Defesa da Vida: Um Novo Modelo para a Segurança Pública. A experiência capixaba de enfrentamento à violência no governo socialista de Renato Casagrande. 2015. Disponível em:<https://fjmangabeira.org.br/wp-content/uploads/2016/06/estado-presente-em-defesa-da-vida-1.pdf>. Acessado em 01/01/2024

GILARDI, F. and WASSERFALLEN, F. (2019), The politics of policy diffusion. European Journal of Political Research, 58: 1245-1256. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12326>

GRAY, V., 1973. Innovation in the States: A diffusion study. American Political Science Review, 67(4), pp.1174-1185. DOI: 10.2307/1956539

HEYER, Garth Den. New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, v. 34, n. 3, p. 419–33, 2011.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Uma avaliação de impacto de política de segurança pública: O Programa Estado Presente do Espírito Santo. Vitória, ES, 2021. 31 p.; il. tab. (TD | 61)

INSTITUTO SOU DA PAZ. 2º Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança. 2023.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Uma avaliação de impacto de política de segurança pública: O programa Estado Presente no Espírito Santo, 2019. Texto para Discussão.

JANG, Hyunseok; HOOVER, Larry; JOO, Hee-Jong. An evaluation of Compstat's effect on crime: The Fort Worth experience. *Police Quarterly*, v. 13, n. 4, p. 387– 412, 2010

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3a. ed. New York: Harper Collins,[1984], 2003.

LIMA. Renato Sérgio de. Efetividade nas Políticas de Segurança Pública: o que funciona segundo as boas Práticas nacionais E internacionais. *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – n.1 (2017) - . Brasília : Ipea, 2017-

LIMA, R. S. de. (2018). Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil. *International Journal of Criminology and Sociology*, 7, 159–172. <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2018.07.11>

MACÊDO, Andréia de Oliveira. *Polícia, quando quer, faz! Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2012.

MARSH, D., & SHARMAN, J. C. (2009). *Policy diffusion and policy transfer*. *Policy Studies*, 30(3), 269–288. doi:10.1080/01442870902863851

MENZEL, D.C. & FELLER, I., 1977. Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States. *Western Political Quarterly*, 30(4), pp.528-536. DOI: 10.1177/106591297703000407

MINAS GERAIS. A Integração da Gestão em Segurança Pública e a Temática de Drogas - Secretaria de Estado de Defesa Social Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social, 11 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2010/forum_seguranca/docs/20100811_georgia_ribeiro.pdf Acessado em 05/11/2024

MINTROM, 1997b. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. American Journal of Political Science, 41(3), pp.738-770. DOI: 10.2307/2111674

MINTROM, M., & VERGARI, S. 1997a. The State-Local Nexus in Policy Innovation Diffusion: The Case of School Choice. Publius, 27(3), pp.41-59. DOI: 10.2307/3330596

MINTROM, M. & VERGARI, S., 1998. Policy Networks and Innovation Diffusion: The case of state education reforms. Journal of Politics, 60(1), pp.126-148. DOI: 10.2307/2648004

MOORE, Mark H. Sizing up COMPSTAT: an important administrative innovation in policing in: Policing, Criminology and Public Policy, Vol. 2, no. 3, 2003.

MUSUMECI, Leonarda. Gestão integrada da ordem pública: possibilidades, dificuldades e perspectivas no Estado do Rio de Janeiro. Projeto MARE-CAPES – Reforma do Estado e Proteção Social- Subprojeto Segurança Pública. 2011

PARAÍBA. Governo do Estado. Paraíba 2011 - 2018 Gestão Pública Segurança e Desenvolvimento Humano. João Pessoa, PB, 2018. volume 02.

PARAÍBA. Lei 11049/2017. Disponível em: https://static.paraiba.pb.gov.br/2017/10/Lei_11049_2017_PB_Unida_pela_Paz.pdf. Acessado em 01/12/2024

PARAÍBA. Lei Complementar 111/2012 Disponível em:
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/arquivos/sistema-de-seguranca-publica-da-paraiba-lei-complementar-111-de-2012.pdf/view> Acessado em: 01/12/2024

PARSONS, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, Flacso, 2007.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. Organizações & Sociedade, 15(46), 39-55. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>

PEREIRA, Raimundo Rodrigues. O Pacto Pela Vida de Eduardo Campos : a história do programa que tirou Pernambuco do topo da lista de estados mais violentos do País /Raimundo Rodrigues Pereira. -- 1. ed. – Brasília : Fundação João Mangabeira, 2014.

PEREIRA. L.C.B, Da administração pública burocrática à gerencial Revista do Serviço Público - RSP, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40 Número padronizado: v. 47, n. 1 (1996).

PERNAMBUCO. Fórum Estadual de Segurança Pública. Plano Estadual de Segurança Pública Recife, Pernambuco. 151p. Maio de 2007

PETERS, B. Guy & PIERRE, John & KASMAD, Rulinawaty. (2021). Governance Without Government? Rethinking Public Administration.

PROGRAMA DE GOVERNO DE EDUARDO CAMPOS - 2007 / Frente Popular de Pernambuco. Disponível em:
https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/f/a/e/faefaab48a8dedc8d61e7d5dd9b1632d4f2a3081d065f55787013af52c53457a/94c6a586-3624-440c-9186-4844e743b238-_1_Programa_de_Governo_-_eduardo_campos_1.pdf
Acessado em: 01/12/2024

ROGERS, Everett M. Diffusion of Innovations (5th ed.). New York: Free Press. 2003

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

SAPORI, Luiz Flávio. “A política de segurança pública na sociedade brasileira”. In: Políticas públicas : múltiplos olhares / Antônio José Calhau de Resende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. – Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2019. 444 p

SECCHI, Leonardo (2013).Políticas Públicas:conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo: Cengage

SILVEIRA, Andréa Maria. A Prevenção dos Homicídios: Desafio para a Segurança Pública. In: BEATO, Cláudio (org.). Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 120-165.

SILVEIRA NETO, R. da M., RATTON, J. L., MENEZES, T. A. de, & MONTEIRO, C. M. G. (2022). Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. *Economia Aplicada*, 26(2), 175-202.

SOARES, Luiz Eduardo. A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.In: Estudos Avançados, set./dez. 2007, vol. 21, nº61, p. 267-276.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45 2006.

WALKER, J.L., 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3), pp.880-899. DOI: 10.2307/1954434

WHITE, H. The twenty-first century experimenting society: the four waves of the evidence revolution. *Palgrave Commun* 5, 47 (2019).
<https://doi.org/10.1057/s41599-019-0253-6>