

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Kálita Trindade

O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Difusão de Políticas Públicas de  
Segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES)

Porto Alegre

2021

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Kálita Trindade

O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Difusão de Políticas Públicas de  
Segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Mori Madeira

Linha de Pesquisa: Políticas sociais, atores e participação.

Porto Alegre

2021

### CIP - Catalogação na Publicação

de Medeiros , Kálita Hilario Trindade

O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Difusão de Políticas Públicas de Segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES) / Kálita Hilario Trindade de Medeiros . -- 2021.

112 f.

Orientadora: Lígia Mori Madeira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Difusão de políticas públicas. 2. Políticas Públicas de segurança . 3. Banco Interamericano de Desenvolvimento . 4. Segurança cidadã . I. Mori Madeira, Lígia, orient. II. Título.

Dedico este trabalho ao meu companheiro, aos meus pais e minha irmã por todo apoio durante estes anos. Amo vocês.

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao fim do mestrado é um momento em que vários sentimentos misturam-se: gratidão, incertezas, alegrias e esperança de que muitas coisas ainda virão. Por isso, não posso deixar de agradecer em primeiro lugar àquele que me deu a vida e tem me sustentado ao longo desses anos: DEUS. Não tem sido dias fáceis, fazer pesquisa, no Brasil, e em meio uma pandemia nos exige muita resiliência e resistência.

Nesse momento tão especial, quero agradecer ao meu esposo e companheiro Lucas por todo o seu amor, companheirismo e cumplicidade ao longo desses anos. Agradeço aos meus pais Volmir e Edineier. Vocês são os meus maiores apoiadores desde quando eu nasci naquela cidadezinha de Osório sempre me mostraram que eu era capaz de conseguir o mundo. Como meu pai sempre diz: “É só correr atrás”. Amo vocês. Agradeço a minha melhor amiga e irmã Roxanne. Ela foi a pessoa que me apresentou a UFRGS, já que desde pequena fez do grande sonho dela o meu também: entrar na FEDERAL. Agradeço também ao meu cãozinho Oliver, pois nesses últimos meses ele tem sido meu companheiro de escrita, embora ele fique dormindo embaixo da mesa enquanto trabalho.

Quero agradecer a minha querida orientadora Lúcia Mori Madeira que foi muito mais do que uma professora nesses anos, sempre demonstrando preocupação em relação a minha saúde mental, já que enfrentamos um ano muito complicado. Tenho certeza que eu não poderia ter orientadora melhor, pois além de uma excelente professora, tornou-se uma amiga. Agradeço a minha querida amiga Maria Alice que sempre esteve disposta a me ouvir falar do trabalho dos meus medos e das nossas pesquisas. Com certeza nossas conversas são inspirações acadêmicas e de vida para mim.

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em especial ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e a CAPES, pois a partir da bolsa de mestrado, proporcionaram-me viver essa experiência com dedicação total aos eventos e disciplinas sem a preocupação com salário, pois vinha dali a minha renda. Em um momento em que várias pessoas perderam o emprego e a incerteza instalou-se no país, contar com esse recurso foi essencial. Tomara que todos tenham essa visão do quão essencial é para nós pesquisadores contar com esses recursos, uma pena que os governos não tenham essa visão e, ao contrário disso, cada vez mais cortem verbas daquilo que para nós é essencial.

Perseverança

## RESUMO

Os estudos sobre a difusão de políticas públicas buscam entender como elas se espalham de uma localidade a outra e quais os fatores que influenciam para que cada vez mais um número de locais adotem programas que já foram implementados em outros lugares. A pesquisa busca compreender como ocorre a difusão de políticas públicas de segurança financiadas a partir de recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do RS, PR e ES. Quais os mecanismos envolvidos nesses processos de difusão e quais as características dessas políticas públicas? Além de buscar quem faz parte da *policy network* que contribui para a difusão. A pesquisa através de um estudo qualitativo pretende identificar como se deu esse processo de adoção nos três estados e quais os mecanismos de difusão estiveram envolvidos. Os resultados mostram que os organismos internacionais podem ser instrumentos de tramitação de ideias e modelos normativos. Identificou-se a presença de dois mecanismos de difusão nesse processo: Aprendizado e Emulação. O mecanismo de aprendizado está relacionado ao fato de que houve um contato através de fóruns, reuniões, eventos e *workshops* entre especialistas do banco e os gestores estaduais. A emulação se deu a partir do momento em que o estado pioneiro adotou o programa. Ao tomarem conhecimento que alguns estados estavam buscando recursos para além do recurso estatal, diferentes estados fizeram esse movimento de ir buscar financiamento, aderindo a ideia do BID.

**Palavras-chave:** Difusão de políticas públicas, *policy networks*, Organismos Internacionais, Segurança Pública, Segurança Cidadã, BID.

## ABSTRACT

Studies on the diffusion of public policies seek to understand how public policies spread from one location to another and what are the factors that influence more and more places to adopt programs that have already been implemented elsewhere. The research seeks to understand how the diffusion of public security policies financed from resources from the Inter-American Development Bank (IDB) occurs in the states of RS, PR and ES. What are the mechanisms involved in these dissemination processes and what are the characteristics of these public policies. Besides looking for who is part of the policy network that contributes to the diffusion. The research through a qualitative study intends to identify how this adoption process took place in the three states and what the diffusion mechanisms were involved. The results show that international organizations can be instruments for processing ideas and normative models. The presence of two diffusion mechanisms in this process was identified: Learning and Emulation. The learning mechanism is related to the fact that there was contact through forums, meetings, events and workshops between bank specialists and state managers. The emulation took place from the moment the pioneer state adopted the program. Upon learning that some states were seeking resources in addition to state resources, different states made this move to seek funding, adhering to the IDB idea.

**Keywords:** Diffusion of Public Policies, policy networks, International Organizations, Public Security, Citizen Security, IDB.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Ilustração 1</b> - Difusão via aprendizado.....	80
<b>Ilustração 2</b> - Difusão via emulação.....	83

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Relação das Entrevistas.....	05
<b>Quadro 2</b> - Mecanismos de Difusão de Políticas Públicas.....	14
<b>Quadro 3</b> - Objetivos dos Programas financiados pelo BID na área de segurança pública no ES, PR e RS.....	59
<b>Quadro 4</b> - Variáveis descritivas analisadas nos estados do RS, PR e ES.....	60
<b>Quadro 5</b> - Variáveis explicativas analisadas nos estados do RS, PR e ES.....	66
<b>Quadro 6</b> - Principais semelhanças encontradas entre os estados do PR, RS e ES.....	71
<b>Quadro 7</b> - Mecanismo de Aprendizagem.....	78
<b>Quadro 8</b> - Mecanismo de Emulação.....	80
<b>Quadro 9</b> - Teoria de difusão de políticas públicas : Como ocorreu a difusão dos programas financiados pelo BID nos estados do ES, PR e RS.....	83

## LISTA DE MAPAS

**Mapa 1.** Maior e menor índice na Taxa de homicídios de jovens de 15 até 29 anos e variações na taxa de homicídios de jovens de 15 até 29 anos nos estados do Paraná, Espírito Santo e Rio Grande do Sul de 2011 até 2017. .... 62

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos

ES – Espírito Santo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI- Fundo Monetário Internacional

IVJ-V - Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência

Lula - Luiz Inácio Lula da Silva

NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

POD – Programa de Oportunidade e Direitos

PR - Paraná

PRONASCI- Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RS – Rio Grande do Sul

SAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais

SDSTJDH - Secretaria Desenvolvimento Social Trabalho, Justiça e Direitos Humanos

SNJ - Secretaria Nacional de Juventude

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC - United Nations Office on Drugs and crime

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
2. Difusão, <i>policy network</i> e ideias e as Políticas públicas de segurança .....	6
2.1. Difusão de Políticas Públicas.....	6
2.2. <i>Policy Network</i> e as Ideias.....	15
2.3. Difusão de políticas públicas a partir de <i>policy networks</i> .....	21
2.4. Políticas públicas de segurança e segurança cidadã.....	25
3. A trajetória brasileira da segurança pública.....	30
3.1 Cooperação Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.....	38
4. O financiamento do BID para a difusão de políticas públicas de segurança: Programa de Oportunidade e Direitos, Paraná Seguro e Estado Presente.....	44
4.1. A disseminação de programas de segurança cidadã: Quais fatores explicam a adoção das políticas financiadas pelo BID nos estados do RS, PR e ES?.....	65
5. Considerações Finais.....	85
6. Referências.....	90

## 1. Introdução

Pensar em como as políticas públicas se espalham de uma localidade a outra tem sido um fenômeno de análise recente e interessante, considerando o contexto brasileiro. Cada vez mais programas que são formulados em um lugar são adotados por outros lugares. Esta pesquisa tem como objetivo compreender como ocorre a difusão dos programas que são financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Paraná, buscando mapear os principais atores e a *policy network* e definir quais os mecanismos políticos e institucionais da difusão desses programas.

Os primeiros trabalhos que analisam processos de difusão são os estudos desenvolvidos por Berry e Berry (1990) e Rogers (1983) que buscam entender como políticas públicas se espalham de uma localidade para outra. Alguns estudos mostram o papel das *policy networks* e das organizações internacionais fomentando essa difusão. Gonnet (2016) destaca que esses organismos internacionais podem ser instrumentos de tramitação de ideias e modelos normativos, caracterizando um fenômeno de difusão de políticas públicas. Para ela, as redes que trabalham dentro dessas organizações estabelecem um discurso global. Essas organizações têm capacidade técnica para impulsionar propostas e oferecer assessoramento para os países que necessitam.

Existem diferentes espaços mundiais que são utilizados para a discussão e difusão de ideias de políticas públicas globais. Esses espaços são múltiplos em variedade e coletivamente referidos como “ágora”<sup>1</sup> um espaço público global com relações dinâmicas e entrelaçadas de política, mercados, cultura e sociedade. É cada vez mais evidente que representantes dos governos estão trocando informações, coordenando políticas. Nesse sentido, os atores interagem em graus variados entre si para facilitar a cooperação multilateral e ainda as redes de conhecimento e as comunidades epistêmicas fornecem discussões intelectuais e estrutura científica para a ágora global (STONE, 2008).

Além do Estado, diferentes organizações começam a prover políticas sociais. O Consenso de Washington trouxe diferentes consequências aos países. Foi pós Consenso de Washington, depois de diferentes crises, que as instituições começaram a buscar não mais apenas um desenvolvimento econômico, mas também social. Para Hall e Midgley (2014),

---

<sup>1</sup>“Ágora” trazida a partir da ideia ateniense um lugar para interação social, econômica e política. (Stone, 2008, p. 20-22).

diferentes instituições formam grupos que criam uma dimensão global da política social, criando fundos sociais.

Na área da segurança pública, desde o final dos anos 90, e a partir da redemocratização dos países na América Latina, o BID passou a promover políticas públicas voltadas a disseminar o paradigma da segurança cidadã. O contexto de altas taxas de violência e criminalidade na região começou a chamar a atenção desses organismos. Conforme Tomesani (2017), o primeiro país na América Latina a receber um financiamento na área da segurança pública foi a Colômbia para um grande programa de segurança cidadã. A cooperação, na área das políticas de segurança pública, no Brasil, iniciou no final dos anos 90.

Inúmeras políticas públicas têm sido formuladas no âmbito nacional a partir dos planos nacionais de segurança pública lançados ao longo da história brasileira. O modelo de política pública<sup>2</sup> financiado pelo BID - e depois difundido nos estados -, analisado nesta pesquisa, refere-se a programas de segurança cidadã com foco na juventude, voltados para a construção da paz, justiça restaurativa, policiamento comunitário, construção de espaços de lazer e atividades. Os estados recorrem a esses organismos multilaterais para financiar políticas como uma estratégia de aumento de recurso, já que o contexto é de endividamento estatal, além disso, a constituição, mesmo com a municipalização, faz com que os estados sejam os principais responsáveis pela área da segurança pública.

O fato é que os estados seguem formulando políticas de segurança pública e o governo federal, por meio dos planos nacionais, busca passar diretrizes para estados e municípios. Recentemente, um estudo feito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostrou que embora a União seja o principal ente arrecadador, não é ela quem financia, sistematicamente, as políticas da área. Sua participação nas despesas do setor está relacionada ao financiamento de projetos pulverizados, seja em ações realizadas pelo próprio Ministério da Justiça, seja por meio de convênios com os entes federados, sem a obrigatoriedade de obediência às diretrizes e estratégias comuns para o atingimento de objetivos pré-definidos (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Ao longo da história, os bancos multilaterais tornaram-se grandes financiadores de diversos projetos. Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ganhou uma ampla área de atuação. Conforme Costa, González e Almeida (2014), o relacionamento do Brasil com esses bancos iniciou no fim dos anos 1940 momento em que o país obteve seu primeiro empréstimo com o Banco Mundial. Além de usar um recurso propriamente público,

---

<sup>2</sup> Aqui política pública refere-se aos programas financiados pelo o BID e seus inúmeros projetos presentes dentro de cada programa.

Sapori (2007) afirma ser um fenômeno recente, o de agências privadas e multilaterais direcionarem atenção e recursos para programas de reforma da segurança pública, disseminando novas ideias e metodologias de gestão das políticas de segurança.

Essas agências privadas e multilaterais são responsáveis por difundir alguns projetos. Pimenta de Faria (2018) afirma que essas organizações atuam como geradoras e difusoras de ideias. Essas ideias se refletem no produto: programa. Assim, bancos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento firmam operações de créditos com os estados a fim de financiar programas e projetos. A União, nesse caso, fica apenas como fiadora das operações de créditos, cabendo aos estados o pagamento da contrapartida e após o pagamento do financiamento.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem cada vez mais financiado programas na área de segurança pública no Brasil. Esse organismo trata-se de uma organização multilateral criada em 1959 ele atua nos países dependendo das estratégias definidas por seus membros representantes sendo estabelecidas conforme as necessidades e legislações locais. A partir dessas estratégias o banco orienta sua ação. No estado do Rio Grande do Sul, o programa voltado para a segurança pública que conta com recursos do BID é o “Programa de Oportunidades e Direitos (POD)”; no estado do Paraná é o “Paraná Seguro” e no estado do Espírito Santo é o programa “Estado Presente: Segurança Cidadã no Espírito Santo”.

Tendo em vista esse contexto, o problema de pesquisa visa responder como ocorre a difusão de políticas públicas de segurança financiadas a partir de recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do RS, PR e ES. Interessa saber: quais os mecanismos envolvidos nesses processos de difusão? Quais as características dessas políticas públicas? Quem faz parte da *policy network* que contribui para a difusão?

A pesquisa parte de duas hipóteses complementares e dependentes entre si. A primeira hipótese parte do princípio que há uma *policy network* (constituída por atores internos e externos) envolvida nesse processo que então contribui para que a difusão aconteça. A segunda hipótese refere-se ao fato de que houve a presença de pelo menos dois mecanismos que contribuíram para que a difusão acontecesse: aprendizagem a partir da disseminação pelo BID de modelos de políticas implementadas em outros países e consideradas efetivas e por emulação em que os estados adotam, pois a adoção traz uma propriedade simbólica, que nesse caso refere-se ao aumento de recurso do programa.

Os estudos sobre difusão são relevantes, pois contribuem para compreensão de quais mecanismos são de fato importantes e quais são as escolhas que os governos fazem quando formulam uma política pública ou adotam determinados programas. No caso deste estudo, compreender como ocorre a difusão desses programas foi importante para entender quais os mecanismos que contribuíram para a difusão.

No âmbito acadêmico, a pesquisa é importante, pois fortalece a teoria de que as políticas públicas não são elaboradas apenas pelo Estado, uma vez que outros atores e instituições são chamados para formular políticas públicas como organizações do terceiro setor e os próprios bancos multilaterais. Além disso, contribui para ratificar os estudos que mostram a atuação das organizações internacionais e suas *policy networks* como difusoras de políticas públicas. A relevância social, a partir desse estudo, foi tentar apresentar para a sociedade que as políticas públicas podem ser formuladas e implementadas a partir da experiência de outros estados com programas parecidos não sendo uma novidade puramente local, uma vez que quando um problema chama atenção esse entra para a agenda governamental que tenta dar soluções para tal. Entretanto, nem sempre as soluções estão dispostas e nem sempre os problemas procuram as soluções. Os governos podem buscar o que outros estados estão fazendo e que apresenta bons resultados para implementar em seus governos.

Partindo da revisão bibliográfica da teoria clássica sobre difusão de políticas públicas, *policy networks*, segurança pública, segurança cidadã e bancos multilaterais de desenvolvimento, foram escolhidos três casos para investigação empírica. A escolha dos três estados se deu a partir da busca por estados que estavam firmando contrato com o BID na área da segurança pública. Foram selecionados RS, PR e ES, pois todos se encontravam na fase de implementação e já tinham seus contratos e propostas aceitas.

O estudo, de cunho qualitativo, foi realizado em três fases. Na primeira fase, foi feita uma análise documental dos instrumentos de contrato e demais documentos e notícias relacionados aos programas nos estados. A análise contou com o *software Nvivo 12* para categorizar os contratos e documentos de perfil de projeto que são disponibilizados pelo BID, sendo esses categorizados de 1 até 12.

Durante a segunda fase, optou-se por utilizar o método de comparação por semelhança para assim encontrar variáveis capazes de descrever a difusão. O método de comparação por semelhança é aquele em que os casos comparados são muito diferentes entre si, mas se assemelham em dois aspectos: primeiro, todos os casos contêm o fenômeno a ser explicado;

segundo, todos eles possuem uma condição em comum que, exatamente por isso, *supõe-se* ser a causa do fenômeno em questão (PERISSINOTTO, 2013).

Na terceira fase, foi feita uma entrevista com o chefe de equipe do BID responsável pelos programas e relacionamento do BID com os estados no Brasil. Além dessa entrevista, outras duas foram utilizadas a partir do banco de dados Trindade (2018)<sup>3</sup>. O quadro abaixo mostra a relação dos entrevistados e a data de realização das entrevistas.

**Quadro 1 - Relação das Entrevistas**

Número Entrevista	Entrevistado	Data da entrevista
Entrevista N.01	Ex- Diretor do Escritório de Projetos – BID/ SDSTJDH	06.07.2018
Entrevista N.02	Ex- servidora SDSTJDH	31.08.2018
Entrevista N.03	Especialista do BID chefe da equipe	23.02.2021

Fonte: elaboração própria

A dissertação conta com quatro capítulos além desta introdução. No segundo capítulo, é apresentado o referencial teórico da pesquisa, partindo da literatura sobre difusão de políticas públicas, *policy network* e ideias, difusão e *policy network* e as políticas públicas de segurança com suas classificações e a segurança cidadã. O terceiro capítulo aborda a trajetória da segurança pública no Brasil, seus planos e principais feitos na área. Além disso, o terceiro capítulo mostra a cooperação internacional e a segurança pública e como esses organismos multilaterais têm entrado nessa área. O quarto capítulo trata-se do capítulo de análise sobre a difusão dos programas em questão, o BID e o financiamento das políticas públicas de segurança nos três estados. Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

---

<sup>3</sup> TRINDADE, Kálita. **A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

## **2. Difusão, *policy network* e ideias e as Políticas públicas de segurança.**

Neste capítulo é apresentado o referencial teórico que foi utilizado na pesquisa. Primeiramente, pensando em como as políticas se deslocam de um lugar para o outro, tendo em vista os programas que são analisados foi feita uma discussão sobre a literatura da difusão de políticas públicas a partir dos conceitos de Berry e Berry (2007) e outros autores, buscando suas principais definições. Após, foi feita uma revisão sobre a literatura de *policy network* a partir dos estudos de Adam e Kriesi (2007), juntamente com o conceito das ideias desenvolvido por Campbell (2002) e em seguida ligando essas duas teorias da *policy analysis* com a difusão de políticas públicas, pensando na difusão a partir de redes. Na seção seguinte, é trazido o conceitos de políticas públicas de segurança e suas classificações, e o surgimento do conceito de segurança cidadã.

### **2.1. Difusão de Políticas Públicas**

Cada vez mais políticas públicas, que são formuladas para determinadas localidades, espalham-se para outros lugares. A questão é como ocorre essa difusão? Quais mecanismos e fatores explicam esse processo? Por que programas se difundem para outras jurisdições? Os estudos sobre difusão de políticas públicas tentam dar conta desses questionamentos. Situados no rol das ideias, esses estudos buscam entender de onde vêm determinadas políticas e quais são os tipos de influências que há nelas. Análises sobre difusão de políticas públicas ainda são incipientes quando olhamos para o contexto brasileiro, embora cada vez mais um número maior de pesquisadores tenham voltado a atenção para esses estudos.

A difusão de políticas pode ser definida como o processo pelo qual as escolhas de políticas em uma unidade são influenciadas pelas escolhas de políticas em outras unidades (BRAUN E GILARDI, 2006; SIMMONS ET AL., 2006; GILARDI, 2012; GRAHAM ET AL. 2013 APUD MAGGETTI E GILARDI, 2015). Para Rogers (1983), difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social. A inovação, para Rogers (1983), é uma ideia, uma prática ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade, não significa necessariamente que ela seja algo novo, mas o aspecto "novidade" de uma inovação é expresso em termos de conhecimento, persuasão ou decisão de adoção. Ele assume que a difusão envolve um grau "desejável" de adoção, já que alguns irão adotá-la e outros não.

Além disso, a mesma inovação pode ser desejável para um e indesejável para outras unidades, dependendo da sua situação.

Grande parte da literatura aponta que os processos de difusão acontecem de maneira distinta geograficamente, caracterizando-se como um processo em forma de “onda”. Weyland (2005) descreve a difusão como termos substantivos em que difusão implica a adoção do mesmo quadro político em diversos países, produzindo uma comunidade na diversidade. Para ele a difusão é como uma “Onda” (começando lentamente, adquirindo velocidade e depois começando a diminuir). Conforme o autor, a difusão é caracterizada como a adoção da mesma inovação em diferentes ambientes.

A difusão é um processo em que se criam grupos, mais especificamente “*Policy clustering*”. As três fontes desses *policy clustering* são a escolha de instituições similares dentro de um prazo bastante restrito de tempo. Esse comportamento resulta em *clusters* temporais e espaciais, *o cluster* é coordenado por um grupo de nações, um poder hegemônico ou uma organização internacional; pode-se pensar nisso como um conjunto de processos caracterizados por tomada de decisão interdependente, mas descoordenada. Sob essa concepção, os governos são independentes, no sentido de tomar suas próprias decisões sem cooperação ou coerção, mas interdependentes no sentido de levar em consideração as escolhas de outros governos. Em outras palavras, interdependência descoordenada (ELKINS E SIMONS, 2005).

Para esses autores, a difusão retrata, justamente, uma imagem de propagação ao longo do tempo, ou seja, um resultado caracterizado por uma prática ou política que dissemina uma adoção múltipla de práticas basicamente similares. Buscando entender se a difusão é uma causa ou efeito, Elkins e Simons (2005) dividem o processo em dois mecanismos principais: aqueles cuja adoção por outra pessoa altera o valor da prática e aqueles para os quais a adoção de outra pessoa transmite informações. Os primeiros seriam a classe em que as decisões políticas de um governo alteram as condições sob as quais outros governos baseiam suas decisões. Esses geram externalidades: normas culturais, grupos de apoio e competição. A segunda classe desses mecanismos refere-se ao intercâmbio de informação. Na aprendizagem, a adoção de outro ator não altera as condições da adoção. Em vez disso, a ação fornece informações sobre essas condições, incluindo os benefícios e desvantagens da adoção. Por isso, eles caracterizam como uma difusão via aprendizado.

A difusão de políticas públicas pode ainda ser vista como uma estrutura com diferentes níveis, quais sejam: o nível básico em que é definido o que é a difusão; o nível secundário: os

mecanismos (emulação, competição e aprendizagem) existe difusão de políticas quando pelo menos um dos três mecanismos está presente. Há também os indicadores de níveis: cada mecanismo tem um indicador que permite verificar se ocorreu a difusão e qual mecanismo esteve presente: aprendizagem (Sucesso das políticas), emulação (políticas apropriadas) e competição (competição política) (MAGGETTI AND GILARDI, 2015).

Berry e Berry são uns dos principais autores que estudam e analisam os diferentes meios de difusão. Estudos anteriores a eles, principalmente os da década de 60 e início da década de 70, costumavam separar os determinantes internos e difusão a fim de explicar a inovação. Nesse sentido, foi em 1990 que Berry e Berry, a partir de seu estudo sobre um modelo de adoção de loterias estatais, apresentaram um modelo híbrido que vem sendo utilizado em diferentes pesquisas. Para Berry e Berry (2007) os estados se emulam por uma de três razões básicas, sendo elas aprendizagem, competição e coerção.

Berry e Berry (2007) vão ao encontro daquilo que Lindblom (1965) e Simon (1947) caracterizam como o modelo clássico de tomada de decisão incremental, considerando que os formuladores de políticas públicas enfrentam problemas complexos e buscam atalhos para a tomada de decisão, por isso, buscam aprender com outros governos o que está sendo feito. Esse seria o primeiro mecanismo de difusão para esses autores: a aprendizagem. Para Meseguer (2006) a aprendizagem pode ser definida como um processo no qual os formuladores de políticas atualizam crenças sobre os efeitos de uma política através da observação da experiência de outros.

A aprendizagem é definida como um processo em que as políticas em uma unidade são influenciadas pelas consequências de políticas semelhantes em outras unidades. Nesse sentido, os formuladores de políticas públicas consideram o sucesso na implementação da política e analisam os resultados que essa trouxe para determinada localidade antes de implementá-la. O sucesso é relativo aos a) objetivos determinados na política pública, b) os desafios de sua implementação e / ou, c) o apoio político que essa recebe (MAGGETTI E GILARDI, 2015). Coêlho (2016) salienta que em ambientes políticos em que diversos governos estão conectados os *policy makers* observam e adotam as experiências mais exitosas de outros governos.

Alguns autores criticam os estudos por focar apenas no sucesso, usando como mensuração o número de adotantes da política. Fuglister (2011) mostra que é necessário analisar os mecanismos que conduzem essa aprendizagem e em que lugar os *policy makers* aprendem a difundir esse conhecimento. Em seu trabalho, ela analisa que muitas vezes essa

aprendizagem acontece dentro de determinadas organizações interestaduais e que, dado ao sistema federativo e as *networks*, esse aprendizado se dissemina para outros estados da federação. Sendo assim, os estados servem como laboratórios de políticas que depois podem se espalhar para todo o país. Fuglister (2011) argumenta que obter entendimento de onde os *policy makers* trocam ou adquirem suas informações contribui para a compreensão dos fatores que permitem a aprendizagem política e, portanto, contribui para distinguir empiricamente qual mecanismo impulsiona a difusão. Conforme destaca Coêlho (2016) o ponto tem sido identificar quais políticas fazem parte realmente de um processo de aprendizagem de um governo para outro.

Gonnet (2015-2018) utiliza outros indicadores para observar se houve o mecanismo de aprendizagem. A autora em seu estudo sobre o programa de transferência de renda no Chile analisa a partir de dois componentes: meios e motivação. Para ela, a identificação dos motivos e dos meios de cada mecanismo contribui para definir com maior precisão suas características e operacionalização. Nesse sentido, conforme Gonnet (2015-2018), o mecanismo de aprendizagem envolve como motivação a política ser adotada, pois se considera a solução mais adequada para o problema público.

Os indicadores desse mecanismo são se o problema público em questão é parte ou não dos programas de governo, já que assim o problema se instalaria de maneira mais evidente na agenda pública. São evidências do mecanismo de aprendizagem o número de reuniões entre os *policy makers* e especialistas de outros países de um banco multilateral, encontros em seminários, congressos, reuniões multilaterais e a existência de documentos nacionais *ad hoc* (GONNET, 2015-2018). O modo como Gonnet (2015-2018) define e analisa o mecanismo de aprendizagem foi importante para a pesquisa, sendo retomado no capítulo de análise.

Outro mecanismo de difusão é a competição ou competição política, em que estados competem entre si para obter vantagens econômicas sobre outros estados ou simplesmente evitar desvantagens (Berry e Berry, 2007). Um exemplo clássico é quando um estado implementa determinada política a fim de evitar evasão para outros estados ou diminuir a atividade econômica do seu estado. Como mostra Gray (1994) em que um determinado estado adota um programa de incentivo ao desenvolvimento econômico que está em prática em outros estados para que não haja uma saída dos negócios em seu estado. Há também o exemplo clássico de Berry e Berry (1990) em que um estado adota o sistema de loterias federais para reduzir os incentivos dos cidadãos que vivem perto de outros estados a cruzar a fronteira e fazer jogos do outro lado da fronteira. Maggetti e Gilardi (2015) definem que a

competição ocorre quando as unidades reagem umas às outras na tentativa de atrair ou reter recursos. Elkins e Simons (2005), em seus estudos, descobriram que é mais provável que um país liberalize suas políticas econômicas internacionais após reformas semelhantes entre seus concorrentes. Para Coêlho (2016) competição política pode ser entendida como uma forma de disputa a fim de se obter ganhos. O trecho a seguir refere-se à definição dada por esse autor.

O conceito de competição política refere-se à análise de disputa entre esferas de governo onde a escolha de um governo afeta a escolha de outros governos, sobretudo os mais geograficamente próximos. O modelo se baseia na dimensão institucional e sugere que as escolhas políticas são feitas com o objetivo de obter ganhos econômicos e sociais sobre outros governos. (Coêlho, pág. 44, 2016)

Esse mecanismo “bebe” da teoria da escolha racional em que os *policy makers* formulam políticas com o objetivo de obter os melhores ganhos baseados em cálculos racionais. Quando se olha para o contexto federativo americano, essa competição fica mais explícita. Entretanto, ao olharmos para o caso brasileiro, essa competição se torna mais difícil de acontecer.

O terceiro mecanismo é a coerção. Nesse mecanismo há um grau de pressão, ou seja, os estados nacionais pressionam seus entes federados para aderirem determinadas políticas, mesmo em contextos federativos. Para Coêlho (2016) esse é o mecanismo que tem um campo de análise mais complexo. Peter (1993) retrata ainda o exercício coercitivo de certas instituições financeiras como, por exemplo, as agências e organismos internacionais que propõem certas sanções, reformas em troca de empréstimos. Entretanto, alguns autores não consideram que a coerção é um mecanismo de difusão, pois não aceitam que a mudança nas políticas públicas possa ser explicada a partir de um ator impondo algum tipo de “força”. Maggetti e Gilardi (2015), em seu estudo sobre difusão e os mecanismos, não acham que a coerção seja um mecanismo, pois coerção significa que uma determinada unidade adota políticas, após a pressão de países poderosos ou organizações internacionais. Por essas razões, consideram apenas a competição, a aprendizagem e a emulação como mecanismos.

A emulação, ao contrário da aprendizagem, não está relacionada às consequências objetivas de uma política pública. Fuglister (2011) argumenta que na emulação a propriedade simbólica de uma política é mais importante do que critérios puramente objetivos. Coêlho (2016) salienta que esse mecanismo envolve um sentido de “ideias emprestadas”. Esse autor destaca que essa emulação não está fundamentada em um processo de aprendizagem, análise ou sendo uma escolha pautada na racionalidade, ao contrário, é um processo totalmente vinculado a interesses individuais em que políticos tentam imitar outros locais para legitimar

seus governos. Maggetti e Gilardi (2015) analisam a emulação inspirados no Institucionalismo Sociológico em que as unidades têm de estar em conformidade com seu ambiente normativo. Assim, algumas políticas terão alta aceitação, independentemente delas “funcionarem ou não”.

Emular não significa necessariamente que se sabem quais as causas e os efeitos que a política pública acarreta, mas está mais ligado ao fato de emular políticas que estão na “moda”, ou ainda, relacionadas ao senso de que se todos estão adotando necessariamente é preciso aderir também. Brinks e Coppedge (2006) analisam a emulação da democracia entre países vizinhos o que os autores chamam de “emulação de vizinhos”. Para eles há uma tendência para os países vizinhos convergirem em um nível compartilhado de democracia ou não-democracia. Assim, criam uma variável que mede o impacto do regime de um país em seus países vizinhos.

Berry e Berry (2007) mostram que os diversos modelos de estudos sobre difusão de políticas públicas usam diferentes canais de comunicação, baseando-se em uma ou mais das três razões (para eles: aprendizagem, coerção e competição) para justificar por que estados emulam outros estados. Esses autores trazem diferentes modelos: interação nacional, e difusão regional, sendo esses considerados os dois mais frequentes nos estudos. Além desses, eles tratam dos modelos do líder retardatário, isomorfismo, influência vertical e os determinantes internos.

O modelo de interação nacional baseia-se na premissa de que há uma rede de comunicação entre os funcionários estatais e que esses funcionários trocam informações. Assim, burocratas de um estado procuram aqueles de outros estados que já adotaram um programa para aprenderem. Berry e Berry (2007) destacam que essa interação pode ser como um estímulo para aqueles que ainda não aderiram ao programa. O modelo de difusão regional entende que as políticas públicas tendem a se difundir em regiões que são mais próximas. Para Berry e Berry (2007) os estados são influenciados, principalmente por outros estados que se encontram perto geograficamente. Os autores salientam que a probabilidade de um estado adotar determinada política está positivamente relacionada com a quantidade de estados vizinhos que já a adotaram.

Durante seus estudos, Berry e Berry (2007) salientam a importância de outros modelos dentro da análise da difusão. O líder retardatário, estudado também por Walker (1969) em seu trabalho sobre a difusão entre os estados americanos, refere-se que alguns estados serão os pioneiros na adoção de determinados programas e que os outros irão emular esse líder.

Entretanto, Berry e Berry (2007) destacam dois pontos importantes que precisam ser considerados nesse modelo. O fato de que ele não identifica *a priori* quem são os pioneiros na adoção do programa e nem qual a ordem de adoção. O modelo do isomorfismo pressupõe que os estados tendem a adotar políticas públicas daqueles estados que possuem características semelhantes às suas. O conceito de isomorfismo na descrição de Hawley (1968) é um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (HAWLEY, 1968 APUD DIMAGGIO E POWELL, 2005). Para Berry e Berry (2007) alguns estados tendem a seguir o exemplo de estados que são similares, uma vez que esse fato fornece melhores informações sobre a natureza da política e as possíveis consequências se esse vier a adotá-la.

Os dois últimos modelos propostos por Berry e Berry (2007) são os modelos de influência vertical e os determinantes internos. A influência vertical considera que os estados não emulam as políticas de outros estados a partir de uma difusão horizontal, mas ao invés disso, emulam através de processos verticais em que o governo federal transfere verticalmente as políticas para os demais entes federados. Os autores ainda salientam que esse é um processo de difusão pouco interessante. O modelo dos determinantes internos entende que os fatores que fazem com que um estado adote uma nova política são as suas características econômicas, sociais e políticas.

Diferentes autores têm analisado a difusão e o que de fato contribui para que esse processo aconteça. Sipan e Volden (2012) propõem em seu estudo sete lições para pesquisadores e *policy makers* que os estudos recentes de difusão têm mostrado. Segundo os autores as próprias políticas influenciam nos processos de difusão. As setes lições, para eles, são: (1) a difusão de políticas públicas não é (meramente) o agrupamento geográfico de políticas semelhantes; (2) governos competem uns com os outros; (3) governos aprendem uns com os outros; (4) a difusão de políticas públicas nem sempre é benéfica; (5) a política e as capacidades governamentais são importantes para a difusão; (6) a difusão de políticas depende das próprias políticas; (7) a descentralização é crucial para a difusão de políticas públicas. Para esta pesquisa o conceito de que a difusão de políticas públicas depende das próprias políticas públicas foi uma lente de análise importante para observar como ocorria a difusão da política estudada neste trabalho.

Analisar as políticas públicas em si pode ser um dos pontos para explicar os processos de difusão. Makse e Volden (2011) olham para os atributos das políticas públicas e observam como esses contribuem para acelerar ou retardar os processos de difusão. Partindo da

definição de *policy attributes* de Rogers (2004), os autores observam quais as chances desses atributos contribuírem para a difusão. Os *policy attributes* são: vantagem relativa, compatibilidade, complexibilidade, observabilidade e experimentabilidade<sup>4</sup>. Em seu estudo Makse e Volden (2011) analisam a aplicabilidade dos *policy attributes* nos estudos de difusão a partir de vinte e sete políticas públicas de justiça criminal através dos EUA nos anos de 1973-2002.

A vantagem relativa, segundo Makse e Volden (2011) refere-se se a política é percebida como tendo vantagens sobre a política pública anterior. Conforme o autor destaca trata-se do "grau em que uma inovação é percebida como sendo melhor do que a ideia que ela substitui, sendo uma proporção dos benefícios esperados e custos de adoção" (MAKSE E VOLDEN, 2011, p. 111). A compatibilidade, conforme os autores, trata-se do grau em que uma inovação é percebida como consistente com os valores existentes, experiências anteriores e necessidades de adotantes em potencial, experiências passadas, valores da política pública. A complexibilidade seria o grau em que uma inovação é percebida como relativamente difícil de entender e usar.

A observabilidade refere-se ao grau com que os resultados de uma inovação são visíveis a outros. Por fim, a experimentabilidade, ou seja, o grau em que uma política pública pode ser experimentada de maneira ilimitada. (MAKSE E VOLDEN, 2011, p. 111-112). Analisar os *policy attributes* foi um dos exercícios feitos durante a pesquisa; por essa razão, cada um desses atributos será retomado no capítulo de análise da difusão da política aqui em questão.

Estudos recentes têm apontado alguns limites nas observações feitas a partir dos mecanismos de difusão de políticas públicas. Blatter, Portmann e Rausis (2021) identificam algumas inconsistências nos mecanismos de difusão e buscam criar uma nova tipologia teórica de difusão. Os autores, a partir das vertentes explicativas do racionalismo e da teoria social construtivista, buscam explicar processos de difusão e como esses podem ser simétricos ou assimétricos. Eles criam um tipo ideal e protótipos diferentes para analisar a difusão de políticas públicas<sup>5</sup>.

Sabemos que a análise a partir dos mecanismos oferece certos limites não podendo ser generalizada. Entretanto, a pesquisa parte de uma base teórica consistente que considera estes

---

<sup>4</sup> Tradução livre. No inglês: relative advantage, compatibility, complexity, observability, and trialability.

<sup>5</sup> Para mais informações ver Theorizing policy diffusion: from a patchy set of mechanisms to a paradigmatic typology, Journal of European Public Policy 2021, pág. 2-21.

como um bom indicador observável do processo de difusão. Por essa razão, a pesquisa utilizou os mecanismos de difusão como uma forma de entender como ocorreu esse processo e de que forma. O quadro abaixo sintetiza os quatro mecanismos principais que são analisados ao longo da pesquisa, baseando-se na literatura sobre a difusão de políticas públicas.

**Quadro 2 - Mecanismos de Difusão de Políticas Públicas**

Aprendizado	Políticas Públicas se difundem a partir de processos de aprendizado em que o sucesso de uma política acarreta a adoção da mesma em outras localidades; a política adotada foi considerada a melhor solução para o problema público que é parte do programa de governo
Emulação	Vinculado ao valor simbólico da política. Estados adotam políticas que estão na “moda”, buscando retornos políticos
Competição	Competição econômica, política e social
Coerção	Sanções e imposições por parte de determinados órgãos

Fonte: elaboração própria a partir dos conceitos de Berry e Berry (2007), Walker (1969), Brinks e Coppedge (2006), Maggetti e Gilardi (2015), Fuglister (2012), Gonnet (2015-2018) e Coêlho(2016).

Coêlho (2016) ressalta que recentemente vem ganhando espaço observar o fenômeno de difusão de políticas públicas considerando o papel das instituições e dos atores: fator agência e fator estrutura. Para ele, o fator estrutura trata-se de explicações que privilegiam o conjunto das condições estruturais a partir das quais as políticas eventualmente serão disseminadas. O fator agência foca-se no papel dos agentes como atores que conduzem a transferência de políticas públicas em um número limitado de unidades. O autor destaca o papel dos consultores nessas atuações, uma vez que atuam como agentes especialistas de “*Best practices*” vendendo novas soluções políticas para problemas sociais persistentes (Coêlho, 2016, p.42 e 43)

Estudos recentes sobre difusão de políticas públicas têm apontado para a importância das “*policy network*” dentro dos processos de difusão. Rogers (1983) já mostra a importância dessas redes dentro da difusão em seu estudo sobre como ocorre a difusão de inovação. O autor destaca que é necessário conhecer as origens das redes que influenciam nos processos de aprendizado e assim na difusão dessas políticas.

Ao decidir se deve ou não adotar uma inovação, todos dependemos principalmente da experiência comunicada de outros muito parecidos conosco, que já adotaram. Essas avaliações subjetivas de uma inovação fluem principalmente através de *policy network* interpessoais. Por esse motivo, precisamos entender a natureza das redes para compreender completamente a difusão de inovações. (tradução própria. Rogers, 1983, pág.293).

Por essa razão, a próxima seção faz uma revisão sobre a literatura das *policy network* e suas ideias, buscando entender a natureza das redes que se formaram e o papel dessas na difusão dos programas em análise. Compreender o papel dessas *policy network* dentro da difusão torna-se importante, pois conforme define Rogers (1983) as redes são as rotas invisíveis através das quais os indivíduos fazem as coisas acontecerem.

## **2.2. Policy Network e as Ideias**

A origem do termo *networks* é difícil de encontrar. Scott (2010) aponta que esse termo tem raízes na tradição sociológica e que os primeiros estudos sobre *networks* estariam voltados para entender as configurações das relações sociais. Os estudos iniciais seriam da sociologia, psicologia social e estariam interessados na maneira pelas quais as estruturas de pequenos grupos influenciam percepções individuais e ação de escolha (SCOTT, 2010). A *policy network* trata-se de uma abordagem difícil de obter uma definição clara sobre seu conceito. Segundo Adam e Kriesi (2007), isso acontece, pois há muitos autores que usam o conceito de diferentes formas, por isso, esses autores trazem um foco nas redes como uma “caixa de ferramentas”.

Essa abordagem visa explicar que as organizações vão além dos padrões tradicionais de interação como era entendido nos conceitos do “Triângulo de Ferro” (Ripley e Franklin, 1981), em que atuavam apenas políticos, burocratas e lobby. Os estudos sobre *policy network* surgem a partir de um desenvolvimento conceitual, metodológico e da transformação do processo de formulação de políticas públicas no período do pós-guerra. Esses estudos crescem quando começa a se desenvolver pesquisas sobre grupos de interesse e agenda-setting, partindo de uma vertente pluralista (Rhodes, 2006; Adam e Kries, 2007; Kenis e Schneider, 1991).

Nessa abordagem, a análise passa a compreender que há outras formas de interação e que as organizações são horizontais, criando uma rede de interação entre os atores. Para Adam e Kriesi (2007) há uma troca frequente de informações que leva ao estabelecimento de relações estáveis entre os atores e a coordenação de seus interesses mútuos. Para eles, as redes são um sistema de atores. Ainda, segundo esses autores, existem três formas distintas de

analisar as redes e muitos autores têm feito isso de diferentes formas. O primeiro grupo utiliza o conceito de redes como uma nova estrutura de governo bem definida. O segundo grupo utiliza o conceito de uma forma mais genérica pensando diferentes tipos de interação entre os atores em seus subsistemas específicos. Nessa perspectiva, as redes não constituem uma nova estrutura de governo específica, mas existe uma variedade de padrões de interação entre atores públicos e privados no âmbito da formulação de políticas públicas. O terceiro grupo é aquele em que o conceito é utilizado a partir de pesquisas qualitativas em que analisa os padrões de interação entre as redes, mas não suas características específicas.

Marshand Rhodes (1992, apud Rhodes 2006) definem *policy network* como um nível meso conceito que vincula o nível micro de análise, lidando com o papel dos interesses e do governo em decisões políticas específicas, e o nível macro de análise, que se preocupa com questões mais amplas sobre a distribuição de poder nas sociedades modernas.

As *policy network* são conjuntos de vínculos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros estruturados em torno de crenças e interesses compartilhados, infinitamente negociados, na elaboração e implementação de políticas públicas (RHODES, 2006). As *policy network* são usadas também de três formas distintas: descrição dos governos em ação, como uma teoria para analisar os governos formulando políticas públicas ou como uma receita para as reformas na gestão pública. Em seu estudo Rhodes (2006) analisa a *policy network* a partir de três pontos: intermediação de interesses; o autor pensa no sistema político americano em que há a barganha por recursos, análise interorganizacional; foca nas organizações essas seriam os atores centrais nas redes e governança; em que há o compartilhamento de poder entre atores públicos e privados. Esse conceito também é adotado por Adam e Kriesi (2007), pensando nas redes como uma nova forma de governança.

A *policy network* pode ser pensada como uma teoria e duas grandes escolhas tentam explicar o comportamento das redes: dependência de poder ou a escolha racional. A dependência estaria atrelada aos recursos, ou seja, as redes são um conjunto de organizações dependentes de recursos e os relacionamentos são jogos por recursos dentro das organizações (RHODES, 2006). Essa interdependência vai ao encontro do que é descrito por Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) para caracterizar as redes. Rhodes (2006) utiliza a escolha racional para explicar como as *policy networks* funcionam, combinando a escolha racional e o neoinstitucionalismo para produzir o institucionalismo centrado no ator. O argumento básico é que as instituições são sistemas de regras que estruturam as interações entre os atores. Para ele, as redes são um ambiente institucional no qual atores públicos e privados interagem. São

instituições informais; isto é, relações informalmente organizadas, permanentes e governadas por regras.

Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) definem *policy network* como um conceito usado para indicar padrões de relações entre atores interdependentes envolvidos no processo da *policy making*. Segundo eles, as redes são padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma ao redor dos *policy problems* e/ou *policy programmes*. Essa interdependência é uma palavra chave no conceito, já que para eles, os atores são interdependentes, pois sozinhos não podem atingir seus objetivos, mas precisam dos recursos que outros atores têm. Esses autores buscam analisar a relação entre o contexto e o processo da *policy making*. As redes aqui podem ser caracterizadas como uma forma específica de governança.

As redes constituem uma nova forma de governança caracterizada pelo predomínio das relações horizontais, informais e descentralizadas (KENIS E SCHNEIDER, 1991 APUD ADAM E KRIESI, 2007). Os representantes governamentais dentro dessas redes não exercem uma posição dominante e não são capazes de impor suas decisões de maneira unilateral, mas podem conduzir as relações interdependentes para promover a solução conjunta dos *policy problems* no *policy making* (KICKERT, KLIJIN e KOPPENJAN, 1997).

Administrar essas redes é uma forma de administração pública e o êxito dessa administração depende de quatro fatores: o tamanho da rede; isto é, a quantidade de atores envolvidos dentro da rede, uma vez que quanto menor for à rede mais fácil é de se haver um consenso; a complexidade da rede, ou seja, quanto maior o número de atores maior a complexidade da rede; o grau em que as redes são autorreferenciais se as redes forem altamente autorreferenciais, as oportunidades de intervenção externa serão limitadas, pois essas redes não alertam sinais externos de direção e, por fim, a ausência de conflito de interesse (ADAM E KRIESI, 2007)

As redes são compostas por dois elementos básicos: os conjuntos de atores e as relações entre os atores. Eles utilizam duas variáveis para analisar as redes as variáveis de composição: referem-se aos atributos dos atores e variáveis estruturais: tipos específicos de relação entre os atores (ADAM E KRIESI, 2007). Assim, os autores focam em uma primeira dimensão nas variáveis de atributo dos atores para verificar a estrutura da distribuição do poder, ou seja, se o poder está concentrado em um único ator (homogêneo) ou se está disperso em outros atores (heterogêneo). A segunda dimensão foca no tipo de interação entre os atores (conflito, barganha ou cooperação).

Refazer os caminhos dessas redes é importante para compreender como essas redes se formam, qual a sua estrutura e quais atores estão envolvidos, suas posições e relações dentro dessas redes. Adam e Kriesi (2007) propõem alguns aspectos para compreender os determinantes das *policy network*. Primeiro, os autores, analisam os contextos transnacionais. O contexto transnacional influencia na criação de redes nacionais, entretanto isso não é o suficiente para explicar o surgimento das redes é preciso olhar para os contextos nacionais. O contexto nacional, para os autores, refere-se à forma de regime democrático, ou seja, a distribuição do poder é influenciada pelo sistema democrático em vigor. Alguns pesquisadores assinalam a necessidade de se analisar de maneira mais detalhada a influência dessas estruturas internas, contudo os autores argumentam que essas considerações macro institucionais seguem sendo relevantes: é provável que as instituições macropolíticas favoreçam o domínio de um tipo particular de redes em um determinado país (ATKINSON E COLEMAN, 1989, APUD. ADAM E KRIESI).

Além desses dois contextos, é necessário analisar o contexto de políticas específicas e áreas específicas, já que as características específicas de uma política influenciam na *policy network*. Isso se relaciona com o fato da estabilidade de algumas políticas e mudança de outras, assim quando há uma troca na *policy domain* é esperado que haja um alto grau de interação conflitiva (KRIESI, ADAM e JOCHUM, 2006, APUD ADAM e KRIESI). O impacto que as redes causam também é analisado por Adam e Kriesi (2007) esse impacto está relacionado com a *policy chance*. Para eles, o tipo de interação dentro de uma *policy network* determina a forma da *policy change*.

O conceito de redes, nessa pesquisa, foi usado a partir da visão desses autores que utilizam as redes como padrões de interações entre os atores e as relações entre o contexto e a *policy making*. A *policy network* analisada aqui é composta por atores internos e externos que serão explicados no capítulo de análise. Entende-se que cada ator inserido na *policy network* têm ideias distintas e que essas ideias influenciam na adoção da política aqui analisada.

Campbell (2002) analisa os diferentes tipos de ideias e de que forma afetam a *policy making*. Entender as ideias das *policy networks* é importante, pois elas podem direcionar a *policy change*. As ideias importam, pois conforme salientam (VANBERG e BUCHANAN, 1989, p. 51) elas orientam o que os atores desejam e o que eles acreditam. Hall (1997) ao analisar a função dos interesses, das ideias e das instituições na política econômica de nações industrializadas examina a função das ideias na vida econômica a partir de três grupos.

O primeiro grupo centrado na análise causal das ideias, incorporando as ideias depois dos interesses. As ideias forneceriam “*focal points*” que direcionam a ação coordenada. O segundo grupo foca na relação altamente causal das ideias. O autor argumenta que nesse grupo as ideias sobre determinadas políticas econômicas que os governos adotam são baseadas em profissionais. Nesse caso, economistas especialistas definem os melhores passos a serem seguidos. Nesse ponto, o autor traz a questão das comunidades epistêmicas. A última abordagem de análise conversa com as redes e as ideias dentro dessas redes, indo ao encontro da literatura proposta por Campbell (et.al. 1991). Hall (1997) salienta a necessidade de se aumentar o desenvolvimento teórico dessa abordagem. Para ele as ideias só se tornam verdadeiramente influentes quando elas são incluídas em contextos sociais ou institucionalizadas, sendo necessário conhecer mais sobre como essa institucionalização afeta o processo (HALL, 1997)

Campbell (2002) em seu estudo<sup>6</sup> faz um balanço sobre a literatura no campo das ideias e o *policy making*. Segundo ele, diferentes tipos de ideias ganham recente atenção na *policy research*, entretanto as escolas precisam especificar melhor seus mecanismos causais para as várias ideias que afetam ao *policy making*. O autor sugere o que pode ser feito, fazendo um contraponto com antigas literaturas que consideravam que ideias e interesses afetam as políticas públicas, mas não ambos. Para ele, a nova literatura está mais aberta à possibilidade de interação entre ideias e interesses, buscando superar essa dicotomia entre interesses (materialistas) e ideias (idealistas). Conforme o autor, as ideias não são desencarnadas, ou seja, referem-se a atores e não se formam em um vácuo, buscando entender os mecanismos causais que ligam as ideias aos resultados das políticas públicas. O autor divide em diferentes tipos de ideias e os efeitos dessas no *policy making*, sendo elas; Paradigmas cognitivos e visões mundo, Quadros normativos, Cultura Mundial, Quadros e Ideias Programáticas.

Os paradigmas cognitivos referem-se às macro ideias que orientam as políticas públicas adotadas em determinados lugares. O autor propõe que existe uma diferença entre as políticas públicas, uma vez que existem diferentes paradigmas e visões de mundo essas diferenças são vistas na formulação das políticas públicas. Um exemplo dessas diferentes visões seriam as políticas de assistência para famílias em países escandinavos e como esses programas não são distintos daqueles oferecidos no sul da Europa. Segundo Esping-Andersen, até que os formuladores de políticas possam romper com esses paradigmas, será difícil para eles reformar seus programas de bem-estar, a fim de lidar melhor com os desafios

---

<sup>6</sup>Ideas, politics and public policy. Campbell, L. John, 2002.

econômicos, sociais e demográficos do século XXI. Em outras palavras, paradigmas tidos como garantidos restringem o leque de políticas que os formuladores de políticas provavelmente consideram (CAMPBELL, 2002). O autor propõe pensar como esses paradigmas e as ideias mudam. Para ele, não está claro como velhos paradigmas dão lugar a novos e, portanto, como a política passa por mudanças fundamentais. Recentemente, pesquisas têm abordado essa questão para argumentar que a mudança de paradigma ocorre quando acontecem situações de crises em que o paradigma atual não oferece soluções claras. Os paradigmas operam restringindo as alternativas.

Os quadros normativos referem-se às ideias normativas, sendo essas suposições tidas como certas sobre valores, atitudes, identidades e outras “expectativas compartilhadas coletivamente” (KATZENSTEIN, 1996, APUD CAMPBELL). Para ele, essas ideias restringem o leque de alternativas e essas crenças normativas podem ser tão fortes que podem sobrepor os interesses dos *policy makers*. As identidades são historicamente construídas e podem afetar a *policy making*. Campbell (2002) salienta que pesquisas sobre as identidades são importantes na medida em que ajudam a compreender como os atores definem os *policy interests*.

A cultura mundial envolve paradigmas cognitivos e os quadros normativos transnacionais. Ao pensar em uma cultura mundial, o autor analisa a globalização e como essa influencia na formulação de determinadas políticas, utilizando como exemplo a difusão das políticas ambientais no período do pós-guerra. Essa abordagem foi adotada no campo das relações internacionais para explicar políticas que eram difíceis de entender com as lentes das abordagens convencionais. Os quadros, conforme descreve Campbell (2002), são ideias normativas e às vezes cognitivas situadas no primeiro plano dos debates políticos. Para o autor, trata-se de enquadramentos que os formuladores de políticas públicas fazem para tornar algumas políticas públicas politicamente aceitáveis, buscando legitimar suas soluções perante o público.

Ao analisar as ideias programáticas, Campbell (2002) pensa em ideias causais, ou seja, o que determina a chance de se utilizar uma política pública ao invés de outra. Para ele, as instituições e paradigmas que já existem devem ser usados pelos *policy makers*.

Em contraste com os paradigmas cognitivos, que fornecem uma compreensão abrangente de como o mundo funciona e, por sua vez, como as instituições e instrumentos políticos devem ser organizados para alcançar objetivos políticos amplos, as ideias programáticas são diretrizes mais precisas sobre como as instituições e instrumentos já existentes devem ser usados em situações de acordo com os princípios de paradigmas bem estabelecidos (Campbell, 2002, pág. 28. tradução nossa).

Capella (2016) destaca que o trabalho de Campbell (2002) é importante para se analisar os efeitos das ideias na produção de políticas públicas e que essas são definidas em função dos seus níveis, mais ou menos visíveis, considerando desde valores e atitudes, formando o pano de fundo dos debates sobre as políticas. Ao olhar para o ciclo de políticas públicas, Béland (2016) analisa a função das ideias dentro de cada estágio do ciclo. Para ele, a formulação é provavelmente o estágio mais tradicionalmente associado com a função das ideias, pois há uma competição explícita entre ideias e propósitos. Além disso, a formulação de políticas envolve a mobilização de inúmeros atores, que vão de acadêmicos e consultores a *think tanks* e organizações internacionais.

Estudos recentes tentam analisar o papel das *policy networks* na difusão de determinadas políticas. Alguns trabalhos focam nos motivos que levam determinados atores a emular políticas sociais, baseando-se nos comportamentos dos indivíduos, interesses políticos, crenças ideológicas e normas socializadas. Os indivíduos reúnem-se em redes formais e informais, podendo influenciar na difusão de políticas. A próxima seção busca, a partir da literatura sobre *policy network* e das ideias, analisar como essas influenciam na difusão de políticas públicas.

### **2.3. Difusão de políticas públicas a partir de *policy networks***

As análises sobre difusão e *policy network* ainda são recentes, considerando o contexto brasileiro. Alguns autores voltam-se para estudos sobre como essas *policy networks* influenciam no processo de decisão e formulação de políticas públicas. Pimenta de Faria (2018) analisa como as organizações internacionais têm influenciado na difusão de determinadas políticas. Para ele, essas organizações atuam como “atores propositivos”<sup>7</sup> que desenvolvem propostas de reformas e tem legitimidade na função, fazendo a defesa das propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico (PIMENTA DE FARIA, 2018).

As ideias dessas instituições não podem ser descartadas durante o processo, sendo essas organizações geradoras e difusoras de ideias. Ao olhar para as *policy network*, as organizações internacionais podem ser vistas como estruturas de oportunidade para a troca de

---

<sup>7</sup>*proposal actors*: Conceito originalmente desenvolvido por Orenstein (2008)

informações com baixo custo, sendo assim capazes de proporcionar o aprendizado e a difusão de políticas (PIMENTA DE FARIA, 2018).

As organizações internacionais podem ser vistas como sistemas muito mais abertos do que muitos acreditam e suas ideias e discursos internos estão em constante evolução e podem impactar fortemente na política doméstica. As ideias, dentro das organizações internacionais, são mais abertas a mudanças ideacionais do que grupos de reflexão orientados ideologicamente. Esses processos ideacionários (ideias) ajudam a compreender a construção social e econômica dos problemas. As ideias moldam o entendimento, posições que sustentam a ação política, a lógica e os propósitos das organizações e políticas (BÉLAND E ORENSTEIN, 2013).

Füglister (2011) analisa onde ocorre o aprendizado nessas organizações internacionais, sendo esses espaços de conferências locais importante para a influência na disseminação de políticas para outros lugares. Assim, os *policy makers* aprendem com os sucessos ou fracassos uns dos outros e adotam políticas após ter avaliado o desempenho deles em outro lugar. Para ela, conhecer os espaços onde os formuladores de políticas trocam ou adquirem suas informações contribui para a compreensão dos fatores que permitem a aprendizagem política e, portanto, contribuem para distinguir empiricamente qual mecanismo impulsiona a difusão.

Segundo a autora, as *policy networks* são canais através dos quais as políticas se difundem e essas redes podem ter um impacto duplo nos *policy makers*, ocasionando a difusão ou por aprendizagem, uma vez que o intercâmbio com outras pessoas pode melhorar o entendimento da eficácia de outras políticas. Entretanto, pode-se pensar a partir da emulação, já que pode levar ao desenvolvimento de normas ou mesmo a uma política que é tomada como certa como a única solução possível e, portanto, levam à emulação. Füglister (2011) mostra que há evidências empíricas de que políticas bem-sucedidas não apenas se espalham, mas também precisam ser canalizadas. Essa canalização acontece, principalmente, a partir de cooperações ou redes intergovernamentais institucionalizadas, sendo um canal para difusão e aprendizado de políticas.

Os primeiros estudos que envolviam difusão, ideias, *policy network* estavam muito focados no contexto ocidental (STONE, PORTO DE OLIVEIRA e PAL, 2019). Esses autores analisam novos casos especialmente no Sul, já que houve mudanças e os países do norte começaram a aprender com os do Sul. Para eles, o conhecimento é produzido por diferentes tipos de *networks*, *brokers*, empreendedores. Os autores criam uma categoria os "*Policy*

*ambassadors*" para entender as funções transacionais<sup>8</sup>. Eles destacam a importância de se analisar as ideias como elas se direcionam e se essas recomendações e conhecimentos são institucionalizados e implementados. Conforme os autores a agência de (equipes de) indivíduos, organizações e redes são fundamentais para entender a velocidade e direção da circulação de ideias políticas. O conhecimento, para os autores, não é algo neutro, mas representa também uma forma de poder tecnocrático. Por isso, analisam o conhecimento dos atores (individuais), das Instituições (nas suas organizações formais) e as redes.

As Organizações para Stone, Porto de Oliveira e Pal (2019) tratam-se muitas vezes de "*showcases*" de políticas públicas, sendo elas locais para a circulação e desenvolvimento de novas ideias políticas, redes e *policy lessons*. Normalmente, são atores como organizações ou as próprias empresas de consultoria, a maioria com sede nos Estados Unidos ou Reino Unido. Para eles, essas organizações são plataformas importantes para a transferência de políticas entre unidades subnacionais, com forte capilaridade nas cidades do mundo. As redes, segundo eles, são sintetizadas por um interesse científico compartilhado. Um conjunto de normas que se consolidam em torno da troca intelectual e da coordenação de pesquisa, disseminação sistemática e publicação de resultados, bem como agrupamento de recursos e financiamento além das fronteiras nacionais (STONE, PORTO DE OLIVEIRA e PAL, 2019). Os autores ainda mostram que os relacionamentos entre os participantes dessas redes podem ser diferentes, dependendo do tipo de arranjo que a rede se propõe, podendo ser temporários, ou seja, duram enquanto o financiamento flui ou ainda relacionamentos frouxos para trocar informações com institutos políticos, centros universitários e agências governamentais, em uma determinada área.

As *transnational policy networks* são entidades de múltiplos atores que oscilam em torno de um *policy problem* comum ou compartilhado. Essas redes são compostas por vários atores da sociedade civil, governos, agências governamentais, indústria, grupos industriais, e as profissões (STONE, PORTO DE OLIVEIRA e PAL, 2019). Para eles, essas redes operam em todo o ciclo de políticas públicas e operam nos níveis globais e regionais, frequentemente com a participação de uma organização internacional ou órgão multilateral. Stone, Porto de Oliveira e Pal (2019) mostram que as redes são um veículo para a difusão de conhecimento e transferência de políticas, uma tecnologia social para difundir e acelerar normas globais, melhores práticas e modelos de políticas. Quando elas são vistas como estruturas transnacionais, elas podem unir agentes que compartilham de causas semelhantes e conectam

---

<sup>8</sup>Transnational policy transfer: the circulation of ideas, Power and development models. Diane Stone, Osmany Porto de Oliveira & Leslie A. Pal, 2019.

um vasto número de pessoas distintas com diferentes origens culturais e interesses políticos. Assim, essas redes tornam-se mais do que um mecanismo para 'enviar' ideais e instrumentos políticos pré-formados sendo, também, locais para o desenho e inovação de políticas públicas.

As redes podem influenciar no processo de difusão como já mostrado ao longo da discussão. Essas redes podem atrelar-se aos mecanismos de difusão ou ainda ser o local de desenho da política pública. Os indivíduos dentro dessas redes têm capacidades e habilidades diferentes. Para Gonnet (2018) a alta capacidade técnica facilita a adoção através do mecanismo de Aprendizagem e os países podem ser mais capazes de adaptar o programa para o seu contexto nacional. O país com baixa capacidade técnica tende a emular mais os programas (GONNET, 2018).

As *networks*, segundo Sugiyama (2008), podem definir o escopo de legitimidade da ação e valores estruturais para práticas “modernas” de administração. Para a autora, quanto mais os atores estão conectados através de associações profissionais, mais provável é que compartilhem valores semelhantes, normas e discurso. Para ela, as normas transmitidas pelas redes estimulam a difusão de políticas. Nesse sentido, segundo ela, as redes são uma condição para a difusão de políticas e quanto mais densa e mais sofisticada a *network* a probabilidade de que indivíduos sejam convencidos e motivados a replicar programas de outros lugares é maior.

Ao decidir se deve ou não adotar uma inovação, os indivíduos dependem principalmente da experiência comunicada de outros que sejam parecidos e que já adotaram tal inovação. Avaliações subjetivas fluem principalmente através de redes interpessoais. Nesse sentido, precisamos entender a natureza das redes para compreender completamente a difusão de inovações. As redes podem ser locais de conexões para se obter informações e recursos. As redes são as rotas invisíveis através das quais os indivíduos fazem as coisas acontecerem (ROGERS, 1983, p. 294. tradução nossa).

Segundo Rogers (1983), a perspectiva básica da teoria do aprendizado social é que o indivíduo pode aprender com a observação das atividades de outras pessoas, de modo que o indivíduo não precisa realmente experimentar uma troca verbal de informações para que o comportamento do indivíduo seja influenciado pelo modelo. Para ele, essa teoria incentiva os pesquisadores de difusão a medir mais exatamente o que os indivíduos aprendem por meio de um vínculo de rede com o adotante de uma inovação. Rogers (1983) afirma que o aprendizado normalmente ocorre a partir dessas redes.

A teoria do aprendizado social afirma que os indivíduos aprendem com os outros que observam, a quem imitam, seguindo um comportamento semelhante (mas não necessariamente idêntico). Essa modelagem social ocorre frequentemente em redes de difusão. (Rogers, pág. 311, 1983 tradução nossa).

Podem existir atores individuais capazes de persuadir outros para adotar a inovação. Esses líderes influenciam as atitudes de outros indivíduos ou comportamento. A liderança pode ser informal e sua atuação está estreitamente ligada com as normas do sistema social. Eles estão no centro das redes de comunicação interpessoais. Essas redes de comunicação consistem em indivíduos interconectados que são vinculados por fluxos de informações padronizados. As redes interpessoais do líder de opinião permitem que ele sirva como um modelo social cujo comportamento inovador é imitado por muitos outros membros do sistema. Há uma diferença entre esses líderes e os agentes de mudanças que são indivíduos que influenciam as decisões de inovação dos clientes em uma direção considerada desejável por uma agência de mudança, sendo eles profissionais, universitários. Esse agente pode obter a adoção de novas ideias, mas também pode tentar desacelerar a difusão e impedir a adoção do que ele considera ser uma inovação indesejável (ROGERS, 1983).

Essa literatura tem mostrado que as redes e a difusão podem ser partes integrantes do mesmo processo. Essas redes, normalmente, são atores que contribuem para a operacionalização de alguns dos mecanismos de difusão. Elas atuam como proponentes de novas ideias, ou como formas de aprendizados, impulsionando a *policy change* ou funcionando como uma forma de propor políticas incrementais, difundindo programas de um local para outro.

Compreender o que são políticas públicas e, principalmente, o que diferencia uma política de segurança pública e as políticas públicas de segurança foi de suma importância para a análise das políticas que o BID financia. Por essa razão, a próxima seção retoma a literatura sobre políticas públicas de segurança como essas são classificadas e aborda um conceito importante que tem ganhado cada vez mais destaque nos últimos anos, que é o conceito de segurança cidadã.

#### **2.4. Segurança Pública, Políticas públicas e segurança cidadã.**

Conceituar segurança pública não é uma tarefa fácil. Para Costa e Lima (2014), segurança pública trata-se de um conceito aberto, sendo caracterizado como um campo de disputa. Para eles, segurança pública é um campo organizacional formado por diversas

organizações que atuam direta ou indiretamente na busca por soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências, sendo distinto do sistema de justiça criminal (COSTA E LIMA, 2014). Mesquita Neto (2011) destaca que a segurança pública não pode se limitar apenas a uma definição, para ele, existem diferentes significados e às vezes são conflitantes.

“Segurança Pública” é um conceito ambíguo, utilizado com significados diferentes e às vezes conflitantes. Segurança Pública pode significar uma condição ou situação de fato, de convivência ordenada, pacífica e tranquila, em uma determinada comunidade ou sociedade. Nesse sentido, Segurança Pública é a finalidade ou o objetivo de um conjunto de ações realizadas por indivíduos, grupos ou organizações, que podem ser agentes públicos, privados e/ou comunitários. (Mesquita Neto, 2011, p.32).

As políticas públicas, conforme Lasswell (1936), são os governos em ação, sendo quem ganha o quê, quando e como. Na área da segurança pública, as políticas podem ser classificadas dependendo do objetivo que ela pretende. As políticas podem ser entendidas como políticas públicas de segurança, que são aquelas que envolvem diferentes ações governamentais e não-governamentais para além do aparato policial, ou como políticas de segurança pública, referindo-se à atividade tipicamente policial (OLIVEIRA, 2002). Filocre (2009) classifica as políticas de segurança pública de distintas maneiras. O autor contrapõe o conceito de Oliveira (2002) e para ele as políticas públicas de segurança são classificadas a partir da manutenção da ordem pública ou redução da criminalidade, sendo as políticas públicas de segurança aquelas que se voltam para a redução da criminalidade e as políticas de segurança pública aquelas que pretendem uma manutenção da ordem pública. Para o autor a distinção está mais em o quê se faz e não quem faz (FILOCRE, 2009).

Em seu estudo, Filocre (2009) divide as políticas de segurança pública em diferentes classificações, sendo elas minimalistas ou maximalistas, gerais (abrangentes) ou locais, distributivas ou redistributivas, reguladoras ou constitutivas, preventivas ou reativas, estruturais ou tópicas, multissetoriais ou específicas, de combate à criminalidade genérica ou de combate à criminalidade específica. Por fim, emergenciais ou contínuas.

As políticas minimalistas envolvem uma atuação estatal fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle à criminalidade. Essa política, conforme Filocre(2009), tem sua origem na crença de que essas ações são suficientes para manter a ordem pública. Nas políticas minimalistas, a atuação policial basta e há a introdução de penas mais severas. As maximalistas enfatizam a adoção de políticas que envolvam além das ações estatais, incluindo ações privadas. As políticas gerais (abrangentes) são aquelas em que a

mesma estratégia é proposta para todo o território. Entretanto, as localidades estabelecem ações particularizadas de acordo com as necessidades de manutenção da ordem pública regional ou local.

Pensando em políticas de segurança pública distributiva, o autor classifica que essas são as que têm um baixo grau de conflito, já que grande parte dos indivíduos é beneficiada por essa ação sem custos aparentes. Todavia, as redistributivas há deslocamento de recursos de um local para outro, gerando conflito no processo político. As políticas de segurança pública reguladora são aquelas em que há ordem, proibições, decretos e portarias. Não obstante, as políticas de segurança constitutivas (estruturadoras) são as que criam, modificam e modelam instituições, bem como determinam a configuração de processos de negociação, cooperação e consulta entre atores políticos (FILOCRE, 2009).

As políticas de segurança pública preventivas dividem-se em primárias e secundárias. As preventivas primárias seriam elaboradas com o objetivo de manter a criminalidade em nível condizente com a estabilidade social, já as preventivas secundárias são as que buscam evitar que os índices de criminalidade voltem a ultrapassar o nível de estabilidade. As políticas de segurança pública reativas podem ser reativas repressivas ou reativa preventiva. A política de segurança pública reativa repressiva pretende retornar à criminalidade ao patamar desejado.

Há ainda as políticas de segurança públicas estruturais ou tópicas (superficiais). As primeiras são políticas que visam alcançar ou manter a ordem mediante ações sobre macroestruturas econômicas e pensadas a longo prazo. As políticas de segurança tópicas são aquelas em que há ações sobre condições imediatas, ou seja, pronta-resposta à variação indesejada da criminalidade, com resultados colhidos no curto prazo, mas sem efeitos que perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da criminalidade.

O autor ainda escreve mais seis formas de classificações de políticas de segurança. As políticas de segurança pública multissetoriais ou específicas. Nas multissetoriais, as ações são distribuídas por diversos segmentos, e nas específicas, há apenas um setor envolvido. Nas políticas de segurança pública de combate à criminalidade genérica e específica há uma análise de dados qualitativos e quantitativos e a política é formulada para combater a criminalidade que possa alterar ou altera o equilíbrio social. Por fim, as políticas de segurança pública emergenciais e as contínuas. As políticas de segurança pública emergencial são elaboradas com antecedência, prevendo instrumentos de pronta ação em determinado momento, sendo uma política de implementação em pequeno espaço de tempo e com efeitos

imediatos. As contínuas são vinculadas à ideia de processo, de sistema social dinâmico, especificando ações de longo tempo.

O conceito de segurança cidadã ganhou espaço no Brasil e na América Latina. Segundo Mesquita Neto (2011), o fim das Ditaduras Militares, nos países da América Latina, trouxe à necessidade de se esclarecer as práticas de tortura e violências ocorridas durante esse período. Para Tavares dos Santos e Barreira (2016) houve, no período de redemocratização, um clamor por esclarecimento dos fatos ocorridos.

Nos Estados da América Latina, que passaram a viver os processos de democratização desde os anos 1980, aumentou o clamor pela verdade acerca das práticas de torturas e humilhações contra os presos políticos durante as diversas ditaduras militares na América Latina e do Caribe, da Argentina ao Brasil e ao Chile. Desde então, assistimos a profundas transformações nas sociedades contemporâneas, configuradas por novas formas do social, novos agentes e diferentes representações sociais. (Tavares dos Santos e Barreira, 2016, p.11).

Outros autores mostram que esse conceito é uma tentativa de se romper com o cenário repressivo do momento anterior. Costa e Lima (2014) argumentam que muitas organizações internacionais são responsáveis por disseminar esse conceito na América Latina.

Não à toa, desde o final dos anos 1990, muitas organizações internacionais (PNUD, BID, BIRD, CAF, entre outras) têm tentado disseminar não só no Brasil, mas em vários outros países da América Latina, o conceito de segurança “cidadã”, na tentativa de provocar rupturas políticas neste cenário, e na sequência reformas policiais. Por meio da categoria “cidadã”, a aposta é na estruturação das organizações policiais e na introdução de novas práticas que sejam essas sim, informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado. (Costa, A.T.; Lima, R. S., pág. 484. 2014).

Mesquita Neto (2006) salienta que esse conceito vem como uma forma para marcar a diferença entre as políticas de segurança desenvolvidas no período anterior, sendo o termo “cidadã” uma maneira de qualificar ou adjetivar a expressão “segurança pública”, marcando sua natureza democrática. Para Tavares dos Santos e Madeira (2014) a concepção de uma segurança cidadã estaria baseada em um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com práticas emancipatórias dos cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas.

O conceito de segurança cidadã começa a ser aplicado na Colômbia e após se difunde para os demais países da América Latina (FREIRE, 2009). Há dentro da segurança cidadã uma visão multicausal da violência. Assim, a atuação deve estar centrada no controle e na prevenção a partir de políticas que busquem a integração, envolvendo a sociedade civil, diferentes instituições e diversas áreas de atuação. Para Tavares dos Santos e Barreira (2016),

a segurança cidadã seria uma renovação do bem-viver através da pacificação de territórios deflagrados anteriormente pela guerra e pelo crime organizado. Nessas políticas, há um reconhecimento de um foco na juventude, negros, mulatos, indígenas e promoção do direito à diferença e a mediação de conflitos, correspondendo à construção de uma ampla cidadania inclusiva e participativa (TAVARES DOS SANTOS E BARREIRA, 2016). Atualmente, a PNUD no Brasil, conceitua segurança cidadã como um meio de fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, buscando a valorização e formação profissional, a modernização da gestão e da intervenção operacional das instituições de segurança pública, a produção qualificada da prova e a prevenção à violência e criminalidade (PNUD, 2019).

Mesmo em tempos em que o armamento da população é visto como saída para o problema da violência e o uso da força bruta e muitas vezes desproporcional por parte da polícia é aplaudido e ovacionado por uma parcela da população, políticas públicas que busquem conter a criminalidade a partir de outras formas são de extrema importância e exemplo para o país. A Colômbia tornou-se um grande exemplo, uma vez que durante o fim da década de 90 apresentava taxas de homicídios elevadas cerca de 80 por 100 mil habitantes no ano de 1993. Almejando diminuir essas taxas, o governo iniciou um programa que visava à recuperação de espaços urbanos deteriorados, estímulo à participação comunitária, fortalecimento da polícia com o objetivo de reduzir as taxas.

Para Saporì (2007) a política implementada em Bogotá é um caso ilustrativo do desenvolvimento de uma política que combina as estratégias de prevenção social e repressão, incluindo o fortalecimento da atuação policial, ampliação do sistema de justiça criminal, iniciativas de mudanças culturais para condutas cidadãs e intervenção em espaços públicos, ampliação do sistema de justiça criminal, iniciativas de mudanças culturais para condutas cidadãs e intervenção em espaços públicos. A segurança pública no Brasil tem vivido diferentes momentos, ora temos políticas nacionais, ora estamos em um limbo em que nenhuma diretriz é passada. O próximo capítulo traz a trajetória da segurança pública no país, seus principais feitos, planos e programas que o governo federal tem tentado implementar no país ao longo dos anos. Além disso, alguns programas estaduais têm ganhado destaque nacionalmente e internacionalmente como o Fica Vivo de Minas Gerais. Esses programas e a trajetória da segurança pública são importantes para entender o contexto nacional.

### 3. A trajetória brasileira da segurança pública

A história recente da segurança pública, no Brasil, mostra como essa área ganhou espaço no debate público, uma vez que os indicadores revelam um aumento significativo da criminalidade e violência em todo o país. Misse (2019) chama a atenção para os grandes números de violência na América Latina. Conforme o autor, “temos batalhas, mas não temos guerras. Temos crimes, mas não temos Estado capaz de controlá-los ou regulá-los a níveis aceitáveis” (MISSE, 2019). Ao olharmos para a taxa de homicídios, no país, os dados mostram um aumento, considerando o período de 2000 até 2017. No ano de 2018, o país teve uma redução no número de homicídios<sup>9</sup> em relação aos anos anteriores, entretanto a situação ainda não se encontra em patamares desejáveis. Conforme o Atlas da Violência 2020, no ano de 2018, foram registrados 57.956 homicídios no Brasil, representando uma taxa de homicídio de 27,8% por 100 mil habitantes.

A violência e a criminalidade são multicausais e inúmeros fatores contribuem para o aumento da violência. Segundo Sadek (2003), existem duas correntes interpretativas que tradicionalmente tentam dar respostas às possíveis origens da violência. A primeira compreende que a violência e a criminalidade são fenômenos que têm origem em fatores estruturais relacionados a variáveis econômicas (pobreza, desemprego, desigualdade) essas variáveis explicam os índices de violência. A segunda corrente foca na ordem social, ou seja, nos fatores relacionados ao grau de coesão social. Não há um consenso sobre quais são os fatores que explicam as causas do crime e da violência.

Para Misse (2019), os elevados indicadores de violência e criminalidade - na América Latina- revelam que há uma disjunção entre o Estado e a sociedade. Essa disjunção resulta em altos níveis de desigualdade social e pobreza que alimentam alternativas vantajosas ainda que ilegais. Para ele, a exclusão social, desigualdade persistente e a incapacidade de acessar representatividade no Estado explicam parte dessa disjunção.

Embora o Brasil, desde a redemocratização, tenha sido caracterizado como uma democracia, uma vez que tem eleições periódicas, ainda somos uma democracia disjuntiva. O país é classificado como essa democracia disjuntiva, pois os requisitos políticos que

---

<sup>9</sup> Considerando que a violência e a criminalidade são multicausais, entendemos que diversos indicadores podem ser utilizados para analisar o aumento. Entretanto, optou-se em citar os homicídios aqui dado a sua periodicidade.

qualificam o país como uma democracia convivem com os casos cotidianos de injustiça, violência e impunidade (RIBEIRO, 2013, p. 194).

Ao olhar para a juventude, os dados são ainda piores. Segundo o Atlas da Violência 2020, em 2018, 30.873 jovens na faixa etária de 15-29 anos foram vítimas de homicídios, no país, representando uma taxa de 60,4 % a cada 100 mil. Quando o foco é a juventude, Pimenta (2014) mostra que é necessário analisar o envolvimento dos jovens a partir de duas perspectivas: perpetradores de atos violentos e/ou delituosos ou como vítimas da violência e da criminalidade. A juventude tem sido alvo dos mercados ilegais<sup>10</sup> que se formam dentro das periferias e a inserção desses jovens no mundo do crime acontece cada vez mais cedo.

Pensar na trajetória da segurança pública, no Brasil, requer uma análise sobre o que e como os governos têm lidado com essa temática ao longo dos anos. Alguns autores mostram que o termo surgiu descrito pela primeira vez na Constituição Federal de 1937, cabendo somente à União a competência de regular a matéria (COSTA E LIMA, 2014). Com a redemocratização e uma nova constituição intitulada Constituição Cidadã, o termo segurança pública foi trazido novamente. Entretanto, foi apenas descrito quais eram as instituições que deveriam operar e eram encarregadas de promover a segurança pública sem uma definição clara do termo como afirma Costa e Lima (2014) “nossa atual constituição não define o que vem a ser segurança pública, apenas delimita quais organizações pertencem a esse campo” (COSTA E LIMA, 2014).

A história recente da segurança pública é marcada por idas e vindas, sendo os governos locais um fator importante para o desenvolvimento de práticas efetivas, além dos governos centrais para uma ação indutora, capacitadora e promotora desse desenvolvimento institucional. Buscar a redução dos indicadores de violência e criminalidade a partir de programas e projetos que realmente sejam efetivos é um desafio para os governos (CERQUEIRA, 2017).

As altas taxas de criminalidade e violência, exclusão social e a penetração do crime nas instituições públicas tornam o problema da segurança pública ainda mais premente (MADEIRA E RODRIGUES, 2015). Para Freire (2009) diferentes paradigmas marcam a trajetória da segurança pública no Brasil. A autora mostra que esses paradigmas são um conceito adotado como visões de mundo que são compartilhadas e influenciam a forma de

---

<sup>10</sup> Conceito descrito por Misse (2007): um mercado ilegal, um mercado que transaciona mercadorias políticas (Misse, 2006) e que, como tal, não se distinguiria de nenhum outro mercado ilegal, a não ser pelo fato de que “oferece” uma mercadoria muito especial, constituída por relações de força e poder ou extraída simplesmente da autoridade pública, como uma fração privatizada e mercantilizada da soberania do Estado. (Misse, Michel. 2007, p. 142).

pensar. Assim, Freire (2009) divide em três paradigmas distintos, sendo eles o Paradigma da Segurança Nacional, o Paradigma da Segurança Pública e o Paradigma da Segurança Cidadã. A razão de analisar a trajetória da segurança pública, a partir desses paradigmas, centra-se no sentido de que são esses que determinam a formulação de políticas públicas de segurança no Brasil. Esses paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e tempo. Eles não são estáticos e, a existência de um não exclui automaticamente a existência do outro, podendo coexistir mais de um paradigma ao longo do tempo (FREIRE, 2009).

O paradigma da segurança nacional refere-se ao período da Ditadura Militar (1964-1985) em que a defesa do Estado e a ordem política e social eram priorizadas. Nesse paradigma, não havia distinção entre o que de fato era segurança nacional e a segurança pública, trata-se de um período marcado por um contexto de direitos constitucionais suprimidos e uma forte repressão. Segundo Freire (2009), a violência, nesse período, foi entendida como ameaça aos interesses nacionais, à soberania e à ordem pública. Assim, o papel do Estado era o de eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, sendo a atuação das Forças Armadas o foco principal. Nesse paradigma, houve a crença da existência de um inimigo externo, materializado no combate ao comunismo e o inimigo interno, ou seja, qualquer indivíduo que atentasse contra a ordem vigente (FREIRE, 2009).

O segundo paradigma trata-se do período de redemocratização no país em que foi promulgada a nova Constituição. O paradigma da segurança pública foi marcado por uma separação entre segurança nacional e segurança pública em que a primeira se refere às ameaças externas à soberania nacional e a defesa do território. A segurança pública refere-se ao âmbito interno. Freire (2009) argumenta que em certa medida houve uma inovação em relação ao paradigma anterior no que se refere à separação desses dois conceitos. Todavia, a atuação ficou muito centrada na atuação do aparato policial.

O terceiro paradigma é caracterizado como o período em que houve um contexto de consolidação de direitos e cidadania, além do fortalecimento da participação social. O paradigma da segurança cidadã refere-se ao período em que a criminalidade e a violência eram vistas a partir de fatores multicausais, envolvendo outras instituições além das polícias. Nesse paradigma, a violência é entendida como fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania. Ao Estado caberia atuar na implementação de políticas setoriais articuladas nas três esferas de governo (FREIRE, 2009). As políticas de segurança cidadã envolveriam inúmeras ações: inclusão social, melhoria de contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real, a

facilitação ao acesso por parte dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos na resolução de conflitos (FREIRE, 2009). A vigência deste paradigma acontece a partir de 2003 com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em que houve o início de um acordo de cooperação técnica com as Nações Unidas.

Kopittke (2017) argumenta que nas últimas décadas governos nacionais das principais democracias avançadas do mundo aumentaram sua capacidade institucional na área. Para ele, não se tratou de uma nacionalização do tema, mas de um fortalecimento da capacidade dos governos federais na produção de conhecimento baseado em evidências, no estabelecimento de parâmetros de funcionamento dos órgãos policiais e orientação de políticas de segurança para estados e municípios, com o objetivo de desenvolver uma doutrina de caráter civil (não militar), democrática e eficiente para a redução da violência (KOPITTKKE, 2017, p.49).

Pesquisas recentes têm tentado mostrar o que funciona ou não para reduzir a violência e a criminalidade. Kopittke (2019)<sup>11</sup> em sua tese mostra quais os programas funcionam ou não para reduzir alguns crimes específicos como roubos, homicídios entre outros. O autor fala que estamos vivenciando um novo paradigma que ele denomina como o Paradigma da Segurança Pública Baseada em Evidência em que programas de prevenção à violência devem ser formulados utilizando a melhor evidência científica disponível sobre o que funciona (Kopittke, 2019).

Conforme o estudo realizado por Kopittke (2019), programas que buscam o aprimoramento da gestão e principalmente programas voltados para a gestão por resultados funcionam para reduzir homicídios. Esses programas envolvem o estabelecimento de objetivos específicos e de indicadores de desempenho, o uso de dados estatísticos e análises criminais, forte *accountability* e o estabelecimento de metas utilizando o conceito de áreas territoriais integradas. Programas de abertura escolar aos finais de semana mostraram-se promissores para a redução de homicídios e roubos.

Além desses programas, outros que são considerados como os que funcionam foram os programas mistos, pois combinam ações de diferentes categorias. Esses programas, como destaca o autor, são uma tendência recente que tem sido cada vez mais destacada pelos seus resultados positivos. Eles reúnem diferentes agências para desenvolver um mesmo planejamento com o foco comum sobre um grupo de indivíduos ou de um determinado tipo de problema exigindo um nível mais avançado de acúmulo técnico conjunto e gestão integrada

---

<sup>11</sup> Para mais detalhes ver: SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS: A REVOLUÇÃO DAS EVIDÊNCIAS NA PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL E NO MUNDO. (Kopittke; Alberto. 2019) Disponível em: <https://lume.ufrgs.br>

(KOPITTKKE, 2019). O exemplo de programa misto que funciona é o “Fica Vivo”, considerado pioneiro no modelo.

Ao olhar para os Planos Nacionais de segurança pública, nota-se que desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve uma tentativa de conter os índices de violência e criminalidade. Diversos fatores chamam a atenção das autoridades nacionais, ao longo da história da segurança, para que essa área ganhe uma maior atenção e centralidade na agenda política. O primeiro plano nacional de segurança pública no Brasil pós-redemocratização foi elaborado a partir de um contexto em que os indicadores de violência e criminalidade ganharam atenção. Saporì (2007) afirma que o fenômeno se acentuou, principalmente, durante a década de 1990, concentrando-se nos grandes centros urbanos. Acontecimentos como o Massacre do Carandiru em 1992, a Chacina da Candelária e, já no governo FHC, o Sequestro do Ônibus 174, fizeram com que o governo buscasse soluções para conter tais acontecimentos.

O primeiro plano nacional de segurança pública (PNSP), criado em 2000, buscava a interação das três esferas de governo para conter a elevação dos indicadores. Nesse plano, houve o reconhecimento da importância de se prevenir a violência no mútuo fortalecimento dos programas sociais. Entre as metas desse plano estava a diminuição do acesso a armas por parte dos cidadãos, incluindo assim medidas para o desarmamento da população. (MADEIRA E TRINDADE, 2020). Entretanto, conforme salienta Adorno (2003), o governo FHC e Plano Nacional de Segurança Pública foram excelentes em formular políticas públicas de segurança, mas a implementação não ocorreu: “um ano após a execução do PNSP parecia que nada havia sido implementado” (ADORNO, 2003).

Com o fim do governo FHC e início do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) a questão da segurança pública continuou no debate. Durante o seu primeiro mandato (2003-2006), o presidente Lula juntamente com seus ministros e gestores formularam um plano nacional de segurança pública que visava à normatização do SUSP, desconstitucionalização das polícias, a instalação nos estados dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública. O plano era sério e voltado aos compromissos técnicos, partindo do suposto de que a segurança pública deveria ser tratada como assunto de Estado e não de governo (SOARES, 2007). Entretanto, o plano não foi confirmado pelo governo e não foi implementado.

Foi no segundo (2007-2010) mandato do presidente Lula que um programa inovador para a área de segurança pública foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O programa teve como objetivos a prevenção, controle e repressão

da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios (MADEIRA E TRINDADE, 2020). O público alvo do programa eram os profissionais de segurança pública e jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade e nele diversos projetos eram pensados como Protejo, Mulheres da Paz, Bolsa Formação. Mesmo com todas suas potencialidades, o programa apresentava pontos a serem questionados. Um desses pontos, como salienta Madeira e Rodrigues (2015), foi o fato de que o programa deixou intocado um aspecto crucial para a adoção de um modelo de segurança pública: as reformas institucionais.

O Pronasci não foi o único programa com grande destaque no cenário nacional. Programas desenvolvidos por estados também se mostraram importantes na redução da violência e da criminalidade no âmbito local e ganharam destaque nacional e internacional, servindo de inspiração para outros locais. O programa desenvolvido em Minas Gerais foi considerado um programa efetivo no combate a violência e a criminalidade.

O Fica Vivo foi um programa que se originou de um grupo de trabalho formado a partir da iniciativa do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFMG. (PEIXOTO, AZEVEDO E ANDRADE, 2007). Conforme Ribeiro (2017), no ano de 2002, CRISP da UFMG realizou um amplo diagnóstico sobre a dinâmica das mortes violentas na cidade de Belo Horizonte nos seis anos anteriores, constatando uma concentração de 80% das ocorrências em seis favelas da capital (RIBEIRO, 2017, p. 114).

O programa foi instituído no ano de 2003, atuando na prevenção e na redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens de 12 a 24 anos, em áreas que registraram maior concentração desse fenômeno. Com dois eixos de atuação: Proteção Social e Intervenção Estratégica, o principal objetivo do programa foi contribuir para a prevenção e a redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade (UPC). A proposta do programa era promover a prestação de alguns serviços públicos, incluindo segurança e ações de proteção social dirigidos a jovens em contexto de vulnerabilidade a fim de favorecer a mobilização e a organização da comunidade em torno de seus problemas, inclusive a violência e a criminalidade (BEATO, RIBEIRO, OLIVEIRA E PRADO, 2017, p. 148).

Avaliações de impacto foram feitas, ao longo dos anos, para verificar se o programa realmente contribuiu para a redução de homicídios. Essas avaliações mostraram-se positivas, sendo o Fica Vivo considerado um programa como modelo de boas práticas. Diferentes

autores mostram que entre 2004 e 2006, o Programa reduziu 10,72 homicídios intencionais por 100.000 habitantes por semestre na área de tratamento em relação às áreas de comparação. A mudança na dinâmica das mortes violentas nessas favelas contribuiu para que o programa se transformasse na principal política de segurança pública implementada na Capital (SILVEIRA e BEATO, 2014, p. 8 APUD RIBEIRO, 2017, p.119). Em 2014, em uma publicação do BID, que reunia as principais ações dos governos subnacionais para a área de segurança pública, o Fica Vivo foi citado como um projeto exemplar, já que articulava prevenção e repressão; policiamento ostensivo, policiamento comunitário e ações sociais.

Outro programa estadual que se destacou como boas práticas, nesse período, foi o Pacto pela Vida em Pernambuco. Implementado no ano de 2007, o programa tinha como objetivo reduzir a violência em especial os crimes contra a vida. Esse programa contava com seis linhas de ação: a) repressão qualificada; b) aperfeiçoamento institucional; c) informação e gestão do conhecimento; d) formação e capacitação; e) prevenção social do crime e da violência e f) gestão democrática (RABELO E RATTON, 2015). Uma das grandes novidades trazidas pelo Pacto pela Vida foi um plano mais macro, o seu desenho institucional, ou seja, a existência de ações coordenadas, transversais, planejadas, e monitoradas por meio do estabelecimento de prioridades, de metas e de mecanismos de gestão (RATTON, GALVÃO E FERNANDEZ, 2014, 17). Esses programas como o Fica Vivo, Pacto pela Vida e algumas outras ações no estado do Rio de Janeiro são exemplos de práticas positivas que foram realizadas ao longo da história da segurança pública brasileira. Entretanto, alguns sofreram descontinuidades conforme as mudanças de governos.

No governo da presidenta Dilma (2011-2016), o orçamento do Pronasci começou a ser cortado e alguns projetos pontuais foram formulados. A então presidenta tinha uma visão de que os assuntos referentes à segurança pública eram competência estatal e não da União (SÁ E SILVA, 2016). Durante seu primeiro mandato (2011-2014), a presidenta, após rejeitar um plano elaborado por gestores e técnicos, formulou alguns programas pontuais para a área: Brasil Mais Seguro, entre outros. Sá e Silva (2016) considera o período de 2011-2014 como um período de inércia no que se refere à formulação de políticas na área da segurança pública, acontecendo apenas a manutenção e renovação de inúmeros convênios.

Durante o início do que seria seu segundo mandato, um novo pacto foi formulado o Pacto Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios. Esse tinha como objetivo atuar em três eixos: i) novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas, programas e ações; ii) conhecimento, informação e prestação de contas; e iii) fortalecimento de capacidades

institucionais. O pacto visava promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas de prevenção, repressão, pesquisa, estatística e controle de ocorrências e fatores concernentes às causas e efeitos de homicídios e outros eventos com resultado morte. As metas do plano visavam à redução constante das taxas de homicídio, estímulo ao exercício da solidariedade federativa, promoção do respeito à vida humana em todos os níveis (MADEIRA E TRINDADE, 2020). Contudo, em 31 de agosto de 2016 Dilma passou por um processo de impeachment e foi tirada do cargo de presidenta assumindo em seu lugar o vice Michel Temer.

Temer assume a presidência em meio uma crise política e financeira. Durante o ano de 2017, o sistema penitenciário do norte e nordeste passou por inúmeras rebeliões, afetando o governo de Temer e demonstrando a fragilidade da segurança pública. É nessa conjuntura que Temer e o seu então ministro Alexandre de Moraes lançam um novo plano nacional de segurança pública que conforme Sá e Silva (2016) reproduz os mesmos erros dos anteriores, pois repetia o mesmo *modus operandi*. Em dezembro de 2018, quase no fim do seu mandato, Temer lançou o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Esse plano com cerca de quinze objetivos entre eles a redução dos homicídios e dos demais crimes violentos letais; redução de todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenção e repressão de situações de exploração sexual, independentemente de gênero; e aprimorar do atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), entre outros. O plano trouxe uma visão de segurança pública com gestão e governança, articulando as três esferas de governo.

Durante o primeiro ano de mandato do presidente Bolsonaro, o enfoque do governo foi o Pacote Anticrime aprovado em 24 de dezembro de 2019. Esse pacote trata-se de uma proposta focada em propor alterações no sistema de justiça criminal, ou seja, mudanças de leis no Código de Processo Penal, na Lei de Execução Penal, medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa. Não se trata de um plano nacional e nem de uma política pública, pois não segue um diagnóstico, metas, operacionalização, monitoramento e avaliação e as demais partes integrantes do processo de elaboração de uma política pública.

O governo também lançou em agosto de 2019 o programa “Em frente, Brasil”, tendo como objetivo enfrentar a criminalidade violenta com medidas conjuntas entre União, estados e municípios. Um projeto-piloto começou a ser desenvolvido em cinco municípios brasileiros que não são os mais violentos do país, mas registraram números absolutos de homicídios

consideráveis nos últimos anos. O critério de seleção das cidades considerou a média dos números de homicídios dolosos ocorridos em 2015, 2016 e 2017, além da situação fiscal do estado e do comprometimento das gestões nos estados e municípios para a adesão ao projeto (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019). Se o programa será efetivo, eficaz e eficiente ainda não sabemos, e nem quais são as consequências deste e do pacote anticrime, somente análises futuras serão capazes de avaliar suas consequências quer sejam boas ou más.

Ao olhar para o presente da segurança pública, nota-se uma trajetória marcada por momentos em que políticas que visam à integração de diversos setores e da sociedade são tomadas, ora estamos em momentos em que a repressão e o uso da força bruta são práticas institucionalizadas e legitimadas pelo governo. Conforme salienta Lima, Sinhoretto e Bueno (2015) a história da segurança pública tem sido marcada por demandas acumuladas e mudanças incompletas.

Recentemente, estados brasileiros têm implementado diferentes políticas que têm como base a prevenção social da criminalidade, a novidade é que não são mais apenas os estados que têm financiado esses programas, mas sim organismos multilaterais e nesse caso o BID. Os financiamentos na área da segurança pública ainda são recentes. Tomesani (2017) mostra que a questão da violência nos países em desenvolvimento ganhou destaque a partir de uma publicação do Banco Mundial que reconheceu a estrita relação entre segurança e desenvolvimento.

Os indicadores sobre violência e criminalidade na região chamam a atenção de governos, pesquisadores, moradores. Conforme Tomesani (2018), esse contexto vivido na América Latina chama a atenção de agências de cooperação internacional com sede em países desenvolvidos. Essas agências estão financiando programas desde o final da década de 90. O BID vem investindo desde 1998 e estabeleceu uma Unidade de Segurança Pública (TOMESANI, 2017-2018). A próxima seção aborda como a cooperação internacional e os organismos internacionais têm atuado na área da segurança pública a partir dos financiamentos, acordos técnicos, operações de crédito, fazendo com que suas ideias e modelos de programas tramitem ao longo dos países.

### 3.1. Cooperação Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento

A cooperação internacional tem ganhado cada vez mais espaço, principalmente quando pensamos em um mundo globalizado. O termo cooperação pode ser entendido como uma grande variedade de instituições que têm como característica principal a atuação em diversos países, prestando apoio financeiro e/ou técnico a grupos, instituições da sociedade civil ou governos (CARDOSO E COSTA, 2014).

Os estudos sobre cooperação internacional têm suas origens no período do pós-guerra em que países que haviam sido devastados pela guerra iniciam processos de reconstrução. Segundo Cardoso e Costa (2014), existem três grandes grupos de agências de cooperação internacional. No primeiro grupo se encontra os organismos multilaterais de cooperação que são vinculados com o sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), ou blocos de países como União Europeia. No segundo grupo, para esses autores, estão as agências de cooperação nacionais. Por fim, o terceiro grupo é composto por organizações não governamentais internacionais, ou seja, organizações religiosas, partidos, ambientalistas e fundações de grandes empresas privadas. Os bancos multilaterais têm atuado de forma auxiliar em governos nas diferentes esferas administrativas e em diversos países.

Para além da importância meramente financeira, os Bancos têm atuado como “inteligência” auxiliar do Governo na elaboração de programas e projetos (...). Deste modo, parte das novidades em políticas públicas e projetos do Governo brasileiro é, muitas vezes, o resultado de um trabalho de cooperação internacional (...) (VIANA, Júnior, 1998, p.82 apud Almeida 2005).

Gonnet (2016) destaca que esses organismos internacionais podem ser instrumentos de tramitação de ideias e modelos normativos. Para ela, as redes que trabalham dentro dessas organizações estabelecem um discurso global. Essas organizações têm capacidade técnica para impulsionar propostas e oferecer assessoramento para os países que necessitam. Além disso, essas organizações atuam de diferentes formas a partir de empréstimos monetários, assistência técnica, sendo essas características principalmente dos bancos multilaterais. Mas ainda, Gonnet (2016) mostra que essas organizações podem atuar exercendo atividades de mediação entre as tendências internacionais e as políticas nacionais.

Muito se tem pensando em políticas globais. Stone (2008) mostra que existem diferentes espaços mundiais que têm sido utilizados para a discussão de políticas públicas globais. Para ela, esses espaços são múltiplos em variedade e serão coletivamente referidos como “ágora” um espaço público global com relações dinâmicas e entrelaçadas de política,

mercados, cultura e sociedade. Para a autora, é cada vez mais evidente que oficiais do governo estão trocando informações, coordenando políticas. Stone (2008) mostra que esses indivíduos operam de diferentes formas profissionais de políticas transnacionais, funcionários públicos internacionais e oficiais internacionalizando o setor público. Para ela, todas as três categorias de atores interagem em graus variados entre si para facilitar a cooperação multilateral. Stone (2008) destaca que as redes de conhecimento e as comunidades epistêmicas fornecem discursivas, intelectuais, e estrutura científica para a ágora global.

Hall e Midgley (2014) analisam as políticas sociais para o desenvolvimento, sendo a inclusão social um pré-requisito para o desenvolvimento. Essas instituições dividem-se em cinco grupos: agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os bancos regionais de desenvolvimento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as agências do grupo das Nações Unidas como a UNICEF e os atores regionais e supranacionais como a União Européia e o NAFTA. Esses grupos criam uma dimensão global da política social, criando fundos sociais. Em um primeiro momento, essas instituições internacionais estavam centradas em desenvolver políticas de comércio e interesses estratégicos ao invés de políticas sociais. Recentemente, alguns países doadores voltam sua atenção para a questão social (HALL E MIDGLEY, 2014).

Instituições como o BID tendem a seguir as orientações de *policy* social do Banco Mundial em termos de abordagem sobre a pobreza e as necessidades básicas; além de incentivar o crescimento econômico. Contudo, há uma grande questão na transparência das decisões de agenda dessas instituições. Essas decisões são menos transparentes e fortemente influenciadas pela agenda política dos países ao invés de questões técnicas (HALL E MIDGLEY, 2014). Ao analisar a agenda dos países e a transferência de recursos das instituições doadoras, Tomesani (2018) destaca que os bancos multilaterais são mais voltados para as necessidades locais do que aqueles acordos bilaterais em que via de regra é mantida a agenda do país doador.

Os encontros internacionais também são um ponto importante na análise, pois são locais em que há discussão de diversas temáticas e servem como locais de aprendizagem e redes. Hall e Midgley (2014) destacam a atuação dessas conferências mundiais como encontros que ajudam a dar destaque aos objetivos do desenvolvimento social. Os autores mostram que com a ajuda da globalização houve uma internacionalização da questão do desenvolvimento social e das *policies*, ou seja, para eles a questão social está cada vez mais sendo moldada por agentes externos.

A crise de 1982, que afetou diversos países, fez estes recorrerem ao FMI e iniciou inúmeras reformas macroeconômicas, principalmente de ajustes. Esses ajustes acarretaram cortes no orçamento, principalmente no orçamento social, gerando um forte impacto social. (HALL E MIDGLEY, 2014). Pimenta de Faria (2018) mostra que a partir da década de 1990 houve uma mudança de agenda das organizações internacionais essas passam a focar, cada vez mais, em políticas sociais. Essa “Nova Fase”, conforme Hall e Midgley (2014), volta-se para um “ajuste com uma face humana” em que programas de seguridade social foram desenvolvidos a fim de aliviar os impactos negativos dos ajustes anteriores. Houve a criação de fundos sociais como mecanismos para designar recursos para essas áreas.

Ao longo da história, os Bancos multilaterais tornaram-se grandes financiadores de diversos projetos. Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ganhou uma ampla área de atuação. Conforme Costa, González e Almeida (2014), o relacionamento do Brasil com esses bancos começou no fim dos anos 1940, momento em que o país obteve seu primeiro empréstimo com o Banco Mundial. O Brasil exerceu influência na criação do BID e tem função importante na governança da instituição, pois desempenha um papel de acionista e cliente (COSTA, GONZÁLES E FILGUEIRAS, 2014).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 1959 através de uma parceria entre dezenove países da América Latina e os Estados Unidos. Os países que faziam parte como membros originais eram a Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Estados Unidos (TRINDADE, 2018). Atualmente, o BID atua em diversas áreas e possui inúmeras cooperações técnicas, empréstimos, com o Brasil e diversos países. Inicialmente, na história do Brasil, apenas o governo federal poderia recorrer a esses bancos para obter financiamento. Todavia, a partir de 2007 estados e municípios ganham o direito de solicitar empréstimos junto a esses organismos.

A atuação do BID é diferente em cada país, dependendo das estratégias definidas por seus membros representantes. Essas estratégias são definidas conforme as necessidades e legislações locais. A partir dessas estratégias o banco orienta sua ação. No Brasil, o banco desenvolve uma atuação que vai ao encontro dos objetivos relacionados no plano plurianual (PPA). Há uma trajetória até que o financiamento seja de fato aprovado. Primeiramente, o mutuário deve procurar o financeiro manifestando interesse, tendo claras as condições para que a operação de crédito aconteça. Após, é preciso que se envie à Comissão de

Financiamento Externo (COFIEEX) os dados referentes ao financiamento; então, ocorre um pleito para autorização de preparação dos projetos. A COFIEEX é composta por diferentes órgãos da Esfera Federal e a Secretaria Executiva é a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN). (Ministério do Planejamento, 2019). Depois desse momento, a COFIEEX convida o proponente mutuário a fazer a exposição técnica do projeto (TRINDADE, 2018).

Os estados têm buscado financiadores para seus programas. Costa, González e Filgueiras (2014) mostram que no período de 1990-1994 o setor que obteve um maior número de empréstimos aprovados foi o de água e saneamento. Somente a partir de 2007 que o BID começa a direcionar sua estratégia em áreas específicas de atuação, passando a financiar projetos em estados e municípios.

Os valores desses projetos são distintos e normalmente são operações de créditos com um alto custo e contrapartida. De acordo com o Manual de financiamentos externos do Ministério de Planejamento, para a autorização do financiamento é necessário que a parte solicitante cumpra alguns requisitos como, por exemplo, a capacidade de pagamento e trajetória de endividamento, cumprimento de contratos de renegociação de dívidas entre o proponente mutuário e a União e ao programa de ajuste fiscal a ele associado. Além dessas exigências, também são analisados os aspectos técnicos e operacionais e o enquadramento do programa/projeto nas prioridades setoriais. A Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais/ME é a secretaria responsável por essa análise. Outro critério é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, onde os entes com menores índices são beneficiados (MANUAL DE FINANCIAMENTO EXTERNO).

Ao olharmos para os valores desses empréstimos, encontramos valores expressivos. O custo total de programas em execução financiados pelo BID nos estados brasileiros, segundo o Ministério do Planejamento 2020, chegou a US \$8.551.225.831,00 em 2019. A contrapartida paga pelos estados são valores menores e podem começar a ser pagas ao longo do tempo, dependendo do contrato firmado com cada ente. A atuação desses organismos é cada vez mais em áreas distintas e partindo de experiências anteriores, como por exemplo, o caso do Programa de Oportunidades e Direitos que é pensado a partir de uma experiência vivenciada em Medellín (TRINDADE, 2018).

A globalização é um fator relevante na atuação e difusão dos programas financiados a partir dessas instituições. Keohane (2002) em seu estudo retrata que a globalização traz algumas questões a serem pensadas como, por exemplo, a questão da *accountability* dessas organizações e redes que atuam em um mundo globalizado, uma vez que não há um governo

global. Para ele, a governança global envolve interações estratégicas entre entidades que não estão organizadas em hierarquias formais.

A atuação dos bancos multilaterais em determinados países mostra como políticas podem ser formuladas a partir da influência das ideias e visões de mundo dessas organizações. Hunter e Brown (2000) analisam como as organizações internacionais podem ser vistas como “*Teachers*” que transmitem conhecimento através das pesquisas que realizam, das publicações que circulam, das sessões de treinamento que oferecem, da assistência técnica que prestam e dos discursos que seus líderes fazem. Em uma sociedade globalizada, as políticas públicas estão cada vez mais entrelaçadas, ou seja, as sociedades modernas tornaram-se interdependentes (MORSE APUD GOUREVITCH, 1978).

Grande parte da literatura argumenta que o desenvolvimento e a cooperação internacional têm influenciado no desenvolvimento de políticas sociais, principalmente quando olhamos para os países do sul. Essas organizações exercem um papel relevante na formulação de políticas públicas influenciado nas agendas locais e nas tomadas de decisões. Ideias de fora são trazidas aos sistemas internos, influenciando nas políticas públicas locais (HALL E MIDGLEY, 2014; STONE, 2008; PIMENTA DE FARIA, 2018).

Ao olhar para a segurança pública, recentemente, algumas agências multilaterais e privadas voltaram-se para essa área, focando sua atenção em programas de reforma da segurança pública, principalmente enfatizando políticas de prevenção criminal (Sapori, 2007). Tomesani (2018) mostra que os altos índices de violência e criminalidade na América Latina fazem com que agências de cooperação internacional voltem sua atenção para esse tema, principalmente por constatarem que o crime e a violência estavam desestabilizando conquistas recentes de programas muitas vezes financiados por elas. Conceitos levantados por essa autora serão retomados no próximo capítulo. O próximo capítulo faz a análise da difusão dos programas que são financiados pelo BID, buscando entender como ocorreu essa difusão e quais os fatores e acontecimentos foram relevantes nesse processo de adoção por parte dos estados.

#### **4. O financiamento do BID para a difusão de políticas públicas de segurança: Programa de Oportunidade e Direitos, Paraná Seguro e Estado Presente**

A América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo. Segundo o Monitor de homicídios, a região concentra um terço dos homicídios no mundo. Conforme Imbusch, Misse e Carrión (2011), a violência na região latinoamericana é historicamente endêmica e se caracteriza como um problema de longo prazo e diário. Além disso, diferentes formas de violência têm prevalecido em diferentes fases da história, de modo que a qualquer momento a incidência de uma forma específica de violência pode ser maior ou menor (IMBUSCH, MISSE e CARRIÓN, 2011). A juventude é uma das mais afetadas quando se analisa a violência e a criminalidade, principalmente na faixa etária dos 15 aos 29 anos.

Com o aumento da criminalidade e da violência os governos têm buscado implementar políticas que visam à redução das taxas de homicídios e outros indicadores de violência e criminalidade<sup>12</sup>. Alguns programas implementados ganharam destaque por sua eficiência, eficácia e efetividade; contribuindo para a redução das taxas de violência e criminalidade. Entretanto, outros mostraram algumas falhas seja na formulação, desenho da política, seja na implementação acarretando modificações ou até mesmo extinções por parte dos governos.

A constituição no artigo 144º diz que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos exercida para preservação da ordem pública. Embora a União exerça um papel central na formulação e implementação de políticas públicas de segurança, a partir das diretrizes nacionais como planos e programas no âmbito nacional, são os estados que acabam formulando e implementando grande parte das políticas públicas de segurança. Os municípios também têm ganhado destaque a partir da municipalização da segurança. Conforme Schabbach (2020), a partir de 1990 as prefeituras vêm assumindo responsabilidades crescentes. Alguns exemplos mostram como o protagonismo municipal vem ganhando espaço na área da segurança, principalmente a partir de algumas experiências.

Schabbach (2020) traz como exemplo as experiências desenvolvidas em Bogotá, Medellín, Cali, Ciudad Juarez, Nova Iguaçu, Diadema e Belo Horizonte. Segundo a autora, os municípios receberam grande destaque na I Conferência Nacional de Segurança Pública, em

---

<sup>12</sup> Aqui considera-se, além da taxa de homicídio, indicadores como desigualdade social, índice de vulnerabilidade Juvenil à violência, indicadores de furto, roubo, dados sobre crimes entre outros que diagnosticam as precariedades locais e vulnerabilidades a violência.

2009, e foram os principais implementadores de ações preventivas e projetos comunitários desenvolvidos no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) entre 2007 e 2014 (SCHABBACH, 2020). A literatura mostra que os municípios desempenham um papel importante, mas diversas vezes são apenas responsáveis por implementar políticas via “*top down*”.

Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo (2016) destacam que nos últimos quinze anos o Banco Mundial e o BID vêm desempenhando um papel maior na área de segurança cidadã no Brasil e nos demais países da América Latina e o Caribe. Para eles, esse direcionamento deve-se ao fato de que há uma crescente demanda por países e cidades mais seguras além dos crescentes níveis de violência e criminalidade na região. Além disso, o tema da segurança cidadã começou a ganhar espaço na região, o que chamou a atenção dos bancos que passaram a ver nisso uma oportunidade de negociar empréstimos na região (TOMESANI, 2017). Este capítulo busca apresentar quais os motivos que levam o BID a financiar políticas públicas de segurança e como o banco chega aos estados, além de mostrar os programas que são financiados nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo seus objetivos, público alvo.

A constatação de que o crime e a violência estavam desestabilizando algumas conquistas recentes, inclusive resultantes de programas financiados por elas para o progresso de países em desenvolvimento, fez com que ficasse claro que era necessário quebrar o ciclo da violência (TOMESANI, 2017). Em entrevista realizada com o especialista do banco ele argumenta que uma das questões mais interessantes é que a segurança e a violência são questões que afetam o desenvolvimento econômico dos países. Conforme o especialista em Modernização do Estado do BID e responsável por atuar na implementação dos programas nos estados, o banco fez um estudo que diz que aproximadamente 3% a 5% do PIB é o que as pessoas perdem em consequência da violência (Entrevista N.03).

Outro fator importante é que há uma agenda de cooperação internacional que incentiva essas práticas de financiamento. Segundo Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo (2016), essa agenda foi impulsionada principalmente após a aprovação da nova Agenda do Desenvolvimento Sustentável em 2015. Os objetivos da agenda incluíam a promoção de cidades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, além do acesso à justiça e instituições eficazes.

Tomesani (2018) mostra que há uma agenda regional na América Latina para o setor da segurança pública a partir do mapeamento de organizações regionais como OEA, Unasul e

o Mercosul. Em seu estudo, Tomesani (2018) busca identificar se esses organismos do norte global conhecem as necessidades locais e voltam-se para elas, já que alguns pesquisadores criticam e mostram que esses programas de reforma na segurança pública trazem a ideia do norte global para o sul sem analisar as necessidades locais o que acaba criando dificuldades. Para a autora, programas multilaterais são mais ligados às agendas locais já os programas bilaterais estariam mais voltados para a agenda do país doador. Porto de Oliveira, Gonnet, Monteiro e Silva Leite (2020) destacam que a adoção de políticas do norte por parte do sul pode ser explicado por diferentes razões: legado colonial, dependência econômica, políticas globais por imposição de instituições internacionais, embora recentemente haja um processo do sul exportar políticas, sendo a América Latina um laboratório de políticas públicas em especial políticas sociais. Tomesani (2016) mostra que a agenda proposta por organismos internacionais está mais voltada para temas como segurança urbana, prevenção da violência juvenil, construção da paz, violência armada, prevenção de conflitos e segurança relacionada à pobreza.

O BID e o Banco Mundial atuam, principalmente, partindo de uma agenda de enfrentamento dos fatores de risco e fortalecimento dos fatores de proteção, sobretudo em pautas de promoção da segurança urbana e prevenção a violência juvenil. No caso do BID, programas relacionados à segurança cidadã são os que mais recebem doações (violência juvenil, prevenção do crime, policiamento comunitário) (CARBONARI, WOLF, HOFFMAN E CAPRIROLO, 2016; TOMESANI, 2018).

Pensar em políticas públicas de segurança que envolva a comunidade a partir de uma governança integrada tem sido uma das melhores alternativas para políticas de segurança cidadã, tendo como base que a violência e o crime são multicausais é necessário envolver diferentes áreas e setores, buscando a redução dessas taxas principalmente no contexto latino-americano. Pazinato (2019) aborda que uma governança integral e integrada, indo além de políticas meramente repressivas, é a chave para se pensar em uma diminuição dos crimes e uma convivência pacífica na região. O trecho a seguir mostra como o banco já parte da ideia de integrar diferentes setores do governo. *“A ideia do Banco é ajudar os estados a terem uma visão mais integral”* (Entrevista N.03).

Conforme Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo (2016) para combater o crime e a violência é preciso uma resposta multissetorial coordenada e, por isso, as iniciativas de fortalecimento da gestão da segurança pública incluem o fomento a coordenação e a participação de diferentes atores governamentais e não governamentais de diversas instâncias

e setores. Esses autores mostram que o BID e o Banco Mundial têm atuado no fomento de políticas na área da segurança pública que tenham algumas prioridades. O trecho a seguir mostra quais são as principais prioridades desses dois organismos quando se pensa em política pública de segurança na América Latina.

(i) apoiar uma abordagem integral das condições de criminalidade e violência juvenil, incluindo atividades de policiamento comunitário com participação ativa da sociedade civil organizada e oferta de serviços de cultura, esporte e lazer para jovens, principalmente nas regiões que apresentam os maiores índices de violência; (ii) fomentar a melhora da gestão da segurança através do intercâmbio de informação, coleta de dados, coordenação entre distintos órgãos policiais, administrativos e da justiça; (iii) apoiar a ações de prevenção e redução da vulnerabilidade de jovens em situações de violência, por meio da criação de oportunidades de inclusão social; e (iv) incrementar da eficiência dos recursos, através da melhoria e inovação dos mecanismos e modelos de gestão.(Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo,2016, p. 63)

Para operacionalizar aquilo que acreditam ser uma boa política de segurança cidadã, esses organismos operacionalizam suas atividades em diferentes linhas de trabalho. Essas linhas compreendem desde cooperação técnica a financiamentos diretos aos governos para a implementação de políticas e projetos. A área da segurança pública, nesses organismos tem abrangido diferentes atividades que vão desde instrumentos para apoiar o diálogo sobre políticas de segurança a medidas que apoiam diretamente uma reforma política ou intervenções específicas (CARBONARI, WOLF, HOFFMAN E CAPRIROLO, 2016).

As linhas de ação do BID e do Banco Mundial são quatro. A primeira busca fomentar pesquisas e análises que contribuam para a compreensão das causas e fatores geradores da violência e criminalidade. Assim, é possível a identificação e recomendação de possíveis soluções. Estão inseridas nessa linha ações que busquem gerar conhecimento, boas práticas e experiências bem sucedidas, expertise internacional, acadêmicos, *think tanks*. A segunda linha de ação foca na capacitação/formação da gestão (Federal, estadual, municipal) e outros atores relevantes além do fortalecimento das diferentes instituições por meio de assistência técnica e fortalecimento dos sistemas de informação (CARBONARI, WOLF, HOFFMAN E CAPRIROLO, 2016).

A terceira linha de ação está baseada na promoção e intercâmbio de conhecimento com outros países e regiões, fomentando a troca de experiências e o aprendizado sobre práticas promissoras e permitindo a disseminação das experiências nacionais. Por fim, a quarta linha são os empréstimos em si, ou seja, empréstimos para investimentos específicos que incluem atividades como prevenção social da violência, controle e investigação policial do crime e ressocialização de infratores da lei. Há ainda os empréstimos para investimento direto em programas ou projetos cujo objetivo seja a redução dos níveis de crimes violentos

em municípios com alta presença de criminalidade (CARBONARI, WOLF, HOFFMAN E CAPRIROLO, 2016).

Ao analisar o contexto em que os investimentos por parte desses organismos, e, em especial o BID, ganham maior espaço foi quando se mudou o foco de uma segurança estreitamente pública baseada apenas em instituições do aparato policial para um foco mais amplo, ou seja, quando se transita do paradigma da segurança pública para o paradigma da segurança cidadã<sup>13</sup>. Essa mudança de paradigma influencia para que essas instituições ganhem mais abertura nas agendas, o que se nota é que há uma apropriação do conceito de segurança cidadã por parte dessas instituições para financiar programas que tenham como pano de fundo essa característica.

O conceito de segurança pública nessas instituições foca na relação do desenvolvimento e da segurança pública. Conforme especialista do BID, uma das grandes brechas do desenvolvimento econômico é a falta de segurança pública. *“Nós dizemos que basicamente o grande desafio das grandes brechas do desenvolvimento econômico dos países e a grande preocupação da população brasileira está na área da segurança”* (Entrevista N.03). Em outra entrevista, o ex-Diretor relata como o desenvolvimento econômico e a segurança estão atrelados, principalmente na visão do BID. *“O BID tem seu slogan “Mudando vidas”. A violência afeta o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento econômico é inversamente proporcional a violência, já que quando a violência é alta o desenvolvimento econômico é baixo e vice-versa. Por isso, investe-se nessa segurança cidadã, no desenvolvimento social, nas polícias e na percepção de segurança”* (Entrevista N.01)

O BID financia programas em diferentes áreas de atuação. A área da segurança pública encontra-se alocada dentro do setor de investimento social caracterizada como um subsetor denominado segurança cidadã. Encontram-se nesse setor outros subsetores como redução da pobreza, igualdade de gênero e empoderamento da mulher, políticas de trabalho, seguridade social, entre outros. O setor de investimento social tem como objetivo reduzir a pobreza, garantir a segurança do cidadão e melhorar a igualdade de oportunidades e produtividade no local de trabalho na América Latina e no Caribe, com foco em grupos vulneráveis, como mulheres, povos indígenas e comunidades afrodescendentes (BID, 2020).

O subsetor de segurança cidadã aparece como aquele com maior investimento do banco, considerando o portfólio ativo. Nesse subsetor, o BID visa apoiar projetos que

---

<sup>13</sup> Partindo das definições de paradigmas (Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã) de Moema Freire, 2009.

busquem uma região mais segura, trabalhando com grupos vulneráveis na prevenção social, prevenção policial e melhorias nos sistemas de justiça. Os projetos de segurança pública dentro do banco são diversos e encontram-se em diferentes países. No Brasil, o investimento social aparece como o nono na relação de empréstimos ativos por setor, sendo o setor de transporte aquele com maior número de empréstimos no país, conforme dados do BID.

Desde 1998, o BID acompanha os esforços dos governos na área da segurança pública a partir de diversas iniciativas e programas de assistência técnica e apoio financeiro, atividades de diálogo e intercâmbio de experiência e boas práticas de uma perspectiva multidisciplinar (LIMA, GODINHO E PAULA, 2014). Diferentes eventos, encontros e debates são promovidos pelo banco, buscando discutir quais são as políticas públicas que se mostram mais eficazes no combate à violência e à criminalidade.

A pergunta que fica é: por que o banco investe nesses programas e o que leva os estados a buscarem esse recurso em bancos como o BID? O principal motivo que leva o banco a financiar políticas na área da segurança é o entendimento de que a falta de segurança afeta o desenvolvimento. O trecho a seguir mostra como o banco vê a segurança a partir de um problema para o desenvolvimento econômico. *“Então, acho que porque o banco faz; porque é um problema de desenvolvimento importante, porque é uma prioridade para a população, porque se requer ter uma visão mais integral e com foco territorial. Então, essa é um pouco a ideia”* (Entrevista N.03).

No caso brasileiro, o que se notava era que os estados estavam gastando pouco com a segurança pública e gastando errado, além disso, desenvolviam atividades isoladas e o BID traz a integralidade como um dos pilares de seus programas. *“O Brasil estava gastando menos e logo a taxa de homicídios aumentou, então alguma coisa não estamos fazendo bem”* (Entrevista N.03). Em outra entrevista, foi destacado como era importante essa abordagem integral que o BID trouxe aos programas. *“Essa visão de tratar a violência como um problema intersetorial, multidisciplinar, multifatorial que precisa trazer as outras Secretarias para discutir que precisa trazer a intersetorialidade”* (Entrevista N.02).

Os primeiros financiamentos, no Brasil, para a segurança pública, segundo dados disponibilizados pelo banco, vieram no ano de 2008 em que quatro estados e o Distrito Federal assinaram um convênio que buscava promover o fortalecimento institucional dos estados para ações contra a criminalidade e violência. As ações buscavam a prevenção da criminalidade e violência em nível local; a criação de um sistema regional de informações que

apoiasse a formulação, execução e monitoramento de políticas e ações de combate ao crime; e reinserção social de egressos do sistema penitenciário (BID, 2008).

Esse convênio foi, conforme documentos do BID, assinado de forma conjunta entre Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e o Distrito Federal. A coordenação do programa ficou a cargo do estado de Minas Gerais através da Secretaria de Estado e Defesa Social, segundo o BID cada estado deveria enviar um técnico para integrar o comitê, criando-se uma aliança regional na promoção da segurança cidadã.

Em 2011, diferentes estados começaram a firmar acordo com o BID, buscando financiamento para programas. O Rio Grande do Sul é o primeiro estado a financiar e implementar um programa seguido do Paraná e após o Espírito Santo. Outros estados também manifestaram interesse entre eles Minas Gerais, mas nesta pesquisa são analisados aqueles que já estão em fase de execução e que já tiveram seus contratos assinados, saindo da fase de tratativas para a implementação de fato.

No estado de Minas Gerais, o BID pretendia financiar uma política pública intitulada “Programa de Segurança Cidadã no estado de Minas Gerais” (BR-L1417). Segundo dados do banco, o custo total<sup>14</sup> dessa política era de 77 milhões, sendo 70 milhões de recursos do BID e uma contrapartida local de 7 milhões. O documento de perfil do projeto aparece com ano de aprovação em 2014, mas conforme o especialista do banco chefe de equipe na época, Minas Gerais cancelou devido a questões fiscais do estado. *“Inclusive Minas Gerais tem um projeto aprovado que se cancelou por questão fiscal do estado”* (Entrevista N.03).

Os programas que são financiados pelo BID e estão em execução no país iniciam suas tratativas, principalmente, a partir de 2011. Segundo o especialista do banco, quando o BID chegou ao Brasil o primeiro passo foi realizar um estudo sobre o que o país vinha desenvolvendo na área de segurança pública e quais eram os principais problemas relacionados a violência e à criminalidade. *“Quando nós chegamos ao Brasil, em meados de 2011, a gente não tinha projeto de segurança pública, então nós começamos a estudar qual era o fenômeno que nós tínhamos no Brasil porque o Brasil experimentava níveis de violência tão elevados”* (Entrevista N.03). As políticas do âmbito nacional e a onda da segurança cidadã estavam inspirando o banco conforme relatado em entrevista. *“Essa onda de segurança cidadã que passou por todo continente latino americano. E o paradigma que estava inspirando a própria ação do BID no Brasil naquele momento”* (Entrevista N.02).

---

<sup>14</sup> Os valores aqui referem-se a valores em dólares, segundo dados do BID

O processo para se firmar o financiamento é demorado levando ainda algum tempo de aprovação, por isso o ano de aprovação e implementação varia conforme o estado. *“Todo o empréstimo internacional tem que negociar com o governo federal, estadual e se discute. O banco tem que aprovar na diretoria: vai pelo menos um ano e o outro então são quase dois anos”* (Entrevista N.03).

É no Rio de Janeiro, no ano de 2011, em um evento que o BID faz sua apresentação sobre sua visão de segurança pública e as condições de financiamento. Durante esse evento, em que estavam representantes de governo de diferentes estados, o BID mostrou as possibilidades de financiamento. O trecho a seguir mostra como os estados ficam sabendo dos financiamentos e a partir disso inicia-se um processo de manifestação de interesses.

Então nós chegamos e fizemos uma grande apresentação no RJ sobre como o Banco via a questão da segurança e chegaram alguns estados e se aproximaram e disseram eu gostaria de participar de um programa de ter um projeto com vocês. Nossos projetos são concessionais as taxas de juros que o banco empresta para projetos de desenvolvimento são de 20 anos de amortização e 25 para projetos sociais. O banco oferece essa opção para trabalhar em áreas complexas: áreas de segurança por que se quer gerar experiência e se quer também trabalhar com foco (Entrevista N.03)

O primeiro estado a iniciar as tratativas com o banco para o financiamento foi o estado do Rio Grande do Sul. Os principais problemas apontados pelo banco foram as altas taxas de violência e criminalidade no estado, a baixa eficácia policial para prevenir e controlar o delito e as altas taxas de reincidência. O banco cita em seu documento de perfil do projeto outros programas que foram desenvolvidos com o objetivo de conter problemas parecidos e que apresentaram bons resultados, entre eles o programa Fica Vivo. Outro programa citado pelo BID como “boas práticas” foi o que vinha sendo desenvolvido em Canoas a partir do PRONASCI com os Territórios da Paz, principalmente a experiência do bairro Guajuviras o destaque foram as ações integrais do projeto. A execução do projeto resultou em uma redução na taxa de homicídios de 86% considerando o período de 2009 a 2011<sup>15</sup>.

O valor do contrato do BID com o estado foi de U \$56 milhões, sendo 50 milhões recurso do banco e 6 milhões a contrapartida local. O programa foi intitulado como: Programa de Oportunidade e Direitos - POD (BR-L1343) e vem sendo administrado pela Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos<sup>16</sup>, juntamente com a Secretaria de Segurança Pública. A duração do contrato é de cinco anos, ou seja, já está finalizando<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Dados extraídos do documento Perfil de Projeto (BR-L1343). Disponível em: <https://www.iadb.org/>

<sup>16</sup> Já foi chamada de Secretaria da Justiça, Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos e em 2019 passou a ser chamada de Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

<sup>17</sup> Até o momento em que a pesquisa foi finalizada, o banco e o estado não disponibilizaram se há a possibilidade de uma renovação do contrato.

O objetivo geral do programa é contribuir para a redução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil. Tendo em vista a realização de um diagnóstico foram escolhidos para sediar os Centros de Juventude os bairros Lomba do Pinheiro, Cruzeiro, Restinga e Rubem Berta, no município de Porto Alegre, no município de Viamão o bairro Santa Cecília e o Umbu no município de Alvorada. Os objetivos específicos são i) melhorar a articulação dos serviços de prevenção e controle do crime destinado ao grupo etário com mais risco; ii) melhorar a inserção dos jovens e adolescentes em situação de risco ao sistema educativo e ao mercado de trabalho; iv) reduzir a taxa de reincidência da população jovem em conflito com a lei. O POD contém quatro componentes de atuação.

O primeiro componente trata-se do fortalecimento institucional com um custo de US\$ 3,0 milhões o objetivo desse componente é fortalecer a capacidade de liderança institucional do órgão executor do projeto e criar um mecanismo de articulação entre os órgãos responsáveis pelo programa com a criação de um plano estratégico de operações integradas para a prevenção e o controle do crime violento no território, além da criação de um sistema de gestão e monitoramento. O segundo componente é o da prevenção social e situacional da violência com um custo de US\$20,0 milhões em que o objetivo é ampliar a oferta de serviços sociais para empoderar jovens em situações de vulnerabilidades, gerando oportunidades para o desenvolvimento socioeducativo, profissional e físico. Neste componente, estão previstas a construção de 2 e adequação de 8 casas de juventude<sup>18</sup>.

O terceiro componente, refere-se a efetividade policial e tem um custo de US\$5 milhões. O objetivo é melhorar a capacidade da polícia para implementar ações efetivas de prevenção e controle do delito e oferecer espaços de convivência comunitária mais seguros. As ações voltadas para a formação e sensibilização dos efetivos policiais para administrar, prevenir e relacionar-se com a comunidade, principalmente com o público jovem. As outras ações são no sentido de modernização das tecnologias de informação e fortalecimento dos vínculos de confiança. O último componente é para a modernização do processo de ressocialização e tem um custo de US\$28,0 milhões com o objetivo de melhorar a atenção socioeducativa dos menores infratores. Esse componente prevê a construção de 2 novos centros de atenção socioeducativa e reforma de construções, além da melhora nos serviços de adolescentes internos da Fase a partir de um plano de formação continuada dos servidores, fortalecimento de vínculos familiares e modernização da gestão.

---

<sup>18</sup> Foram construídos 6 centros de juventudes quatro em porto alegre e 2 nos municípios apontados como aqueles com maior IVJ-V

O POD já está sendo executado no estado desde meados de 2015. Os seis centros de juventudes que foram construídos e estão localizados quatro em Porto Alegre nos bairros Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Restinga e Rubem Berta e dois em municípios da região metropolitana um em Alvorada e outro em Viamão atendem a população jovem de a 24 anos e oferecem cursos em diferentes áreas, buscando a formação profissional. Esses centros são geridos por instituições não-governamentais que são responsáveis pela oferta dos cursos e o gerenciamento dos centros. Ao término do programa, o BID prevê que seja feita uma avaliação para verificar se houve uma mudança no cenário pós implementação do programa. Conforme o BID, essa política pública foi elaborada levando em conta os estudos realizados pelo banco na região a partir de diagnósticos locais, além dos eventos organizados com a participação de estados, municípios, especialistas e o próprio banco. O exemplo é o quarto Fórum de Segurança Cidadã sobre experiências exitosas e melhores práticas em programas e políticas de segurança cidadã realizado no Brasil.

Outro estado a firmar contrato com o BID foi o Paraná através do programa Paraná Seguro (BR-L1331). Esse programa iniciou no segundo semestre do ano de 2011, sendo que de 2011 até 2014 refere-se ao período de atividades de preparação. Conforme dados disponibilizados pelo BID, o programa começou a partir da criação de um Fundo Estadual de Segurança Pública, significando recursos adicionais ao orçamento da Secretaria de Segurança Pública (SSP), e já era previsto que as ações do programa acontecessem via parcerias com o governo federal, além de créditos e financiamentos obtidos junto a organismos internacionais, como o BID (BID, 2014).

No período de 2012, ocorreu a proposta de desenvolvimento do governo do Paraná e o BID e em 29 de dezembro de 2016 aconteceu a autorização do governo federal. Conforme dados da Cofix, o projeto é recebido em 25/11/2011 e fica aguardando assinatura, sendo o contrato assinado junto ao banco em 12/01/2017. A duração do programa é de cinco anos, contados a partir da data de assinatura do contrato, ou seja, até 11/01/2022. O valor total do financiamento é de 112 milhões, sendo recurso do BID o total de 67,3 milhões e a contrapartida local de 44,8 milhões. Esse programa segue sendo implementado no estado.

De acordo com o BID, o governo do Paraná no ano de 2011, através da Secretaria de Segurança Pública, elaborou um plano denominado Paraná Seguro que manifestava a preocupação do poder público e da sociedade em reduzir os índices de violência e criminalidade até 2015. O contrato com o banco é parte do programa e representa 28% do montante total que é de US\$405 milhões. As outras fontes são Governo Federal (US\$16,0);

BNDES (US\$58,0); Governo do PR (US\$202) e Petrobras (US\$18,0). (Perfil do projeto BR-1331).

A justificativa para a criação da política pública e a parceria com o banco centra-se no fato de que houve um aumento da violência no estado. Conforme dados do BID, no documento de perfil do projeto, houve no estado um aumento de 86% na taxa de homicídio, considerando o período de 2000 até 2010. O problema central apontado pelo banco foi de que o índice de crimes violentos no estado do Paraná era alto, principalmente em 27 municípios, sendo eles Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Campina Grande do Sul, Foz do Iguaçu, Guaíra, Marechal Cândido Rondon, Barracão, Toledo, Cascavel, Umuarama, Londrina, Maringá, Cambé, Rolândia, Ibiporã, Astorga, Sarandi, Marialva, Araongas, Apucarana, Cornélio Procópio e Jacarezinho. De acordo com o banco, esses municípios são os que concentram a maior taxa de homicídio entre a população jovem (15 a 24 anos) e os maiores índices de vulnerabilidade social a violência (IV-J).

O objetivo geral do programa é contribuir para reduzir os índices de crimes violentos nas cidades de Curitiba, Região Metropolitana, eixo Londrina-Maringá e na região de fronteira paranaense. Os objetivos específicos são aumentar a eficácia da polícia civil e militar paranaense no controle e prevenção da criminalidade, reduzir a incidência dos jovens de 15 a 24 anos em condições de alta vulnerabilidade e reduzir a taxa de reincidência da população jovem em conflito com a lei. O programa tem dois componentes de atuação. O primeiro é a eficácia policial para a prevenção da criminalidade com um custo de US\$94,4 milhões. Neste componente estão ações voltadas à construção de uma Polícia Comunitária que atue próxima da comunidade e proteja os jovens de 15 a 24 anos. Além disso, esse componente prevê a criação de um sistema integrado para o uso e proteção de informações, além da construção e reestruturação de delegacias.

O segundo componente trata-se da Prevenção, Reabilitação social para jovens com alta incidência de fatores de riscos associados à violência e/ou em conflito com a lei. O custo deste componente é de US\$18,7 milhões. Aqui são previstas ações que busquem prevenir a atividade delitiva dos jovens evitando a reincidência. Essas ações são desenvolvidas pela Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, sendo elas o desenvolvimento de um sistema de gestão integrada, a construção de um centro socioeducativo, o apoio ao programa de atenção à família de adolescentes em conflito com a lei, formação de servidores e o cofinanciamento das atividades desenvolvidas nos 13 Centros de Juventude. Esses Centros

são responsáveis por desenvolver atividades socioeducativas, recreativas, culturais, esportivas, formação profissional e promoção de valores de cultura da paz e mediação de conflitos.

Oliveira, Teodorovicz, Esteves e Cardoso (2014) realizam uma avaliação de impacto das Unidades do Paraná Seguro (UPS). Essas unidades foram implementadas no município de Curitiba no ano de 2012 e são uma parte do programa, baseando-se na ideia de uma polícia comunitária as UPS buscam reduzir a criminalidade vinculada ao tráfico de drogas através da atuação de uma polícia que está localizada próxima a comunidade. De acordo com a pesquisa dos autores, houve uma redução nos crimes contra patrimônio, além de uma redução dos homicídios nos bairros inseridos na área de atuação das UPS.

O banco prevê, no termo de contrato, quatro avaliações que deverão ser realizadas para verificar a efetividade do programa e o impacto nos indicadores. Primeiro, uma avaliação de impacto do programa na participação dos jovens em crimes violentos; segundo, uma avaliação dos componentes de prevenção. Terceiro, uma avaliação de impacto dos resultados antes e depois, Por fim, uma avaliação econômica. O programa apresenta-se como promissor e modelo de boas práticas em documentos do BID, mas somente após avaliações será possível analisar os impactos da política na população.

O Espírito Santo é o terceiro estado em que o BID financia um programa de segurança pública. Intitulado Programa de Segurança Cidadã no Espírito Santo: Estado Presente, o programa surgiu em 2011 a partir do governo do estado, sendo executado de 2011 até 2014 após tem descontinuidade. O contrato com o BID foi autorizado pela Lei 10.186 de 28 de março de 2014, mas foi assinado em 28 de dezembro de 2017. O valor do contrato foi no total de U\$\$ \$70 milhões, sendo 56 milhões recurso do BID e 14 milhões contrapartida local.

Dado o aumento da violência no estado nos anos anteriores, o estado formulou uma política pública promissora para a área da segurança pública. Inicialmente, o programa visava promover ações e projetos voltados para o enfrentamento da violência letal e para a prevenção primária a partir da ampliação do acesso à educação, esporte, cultura, geração de emprego, renda e promoção da cidadania em regiões caracterizadas por altos índices de vulnerabilidade social (FAJARDO, BARRETO e FIGUEIREDO, 2014).

Nessa primeira fase de implementação, o programa pretendia atender trinta aglomerados de bairros, sendo vinte na região metropolitana da Grande Vitória e dez em municípios do interior do estado. Essas regiões foram escolhidas, pois mostravam-se como aquelas que concentram mais de 50% dos crimes letais intencionais. A coordenação do

programa ficou a cargo da Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE) criada especificamente para tratar dos assuntos relacionados ao programa (FAJARDO, BARRETO e FIGUEIREDO, 2014).

O programa atuava em dois eixos específicos: justiça criminal e proteção social/prevenção. A política contava com reuniões periódicas com os líderes das pastas e responsáveis pelo policiamento das áreas do programa, e foco na prevenção da criminalidade (BID, 2014). Assim, mostrou-se uma política com resultados positivos articulando diferentes secretarias e gestores com um programa abrangente.

O BID vem como uma forma de complementar o programa que está sendo implementado no estado. Conforme documento de perfil do projeto, o programa com o banco é complementar e representa 23% do montante total do plano de US\$300 milhões. A duração do contrato é de cinco anos a contar da data de assinatura do contrato, sendo até 2023. Com o BID novas ações aparecem incluídas no programa e o escopo de atuação também muda. Os principais problemas apontados são a alta taxa de homicídios entre os jovens, a limitada capacidade policial para prevenir, controlar e investigar os delitos, a alta vulnerabilidade social dos jovens (IVJ-V) e o inadequado funcionamento dos centros de ressocialização de jovens em conflito com a lei.

O objetivo geral do programa formulado com o BID é contribuir para a redução dos elevados índices de crimes violentos (homicídios e roubos) em oito municípios do estado, sendo eles Cariacica, Guarapari, Linhares, São Mateus, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Esses municípios foram escolhidos, pois, conforme o diagnóstico do BID, são os municípios que apresentam altos índices de crimes violentos e de vulnerabilidade juvenil à violência.

Os objetivos específicos são: i) aumentar a efetividade da polícia civil e da polícia Militar na prevenção, controle e investigação de crimes violentos; ii) reduzir a vitimização e incidência delitiva dos jovens de 15 a 24 anos em condições de risco à violência e melhorar suas oportunidades de integração social. Por fim, reduzir a reincidência da população jovem em conflito com a lei. O programa conta com três componentes de atuação. O primeiro está centrado na melhoria da efetividade policial para a prevenção, controle e investigação do crime com um custo de US\$28,0 milhões. Essas ações buscam implementar um modelo de planejamento e gestão integrada, incluindo modernização tecnológica; formação de efetivos policiais para administrar e prevenir conflitos; construção de 10 Unidades Integradas de Polícia (UIP) com espaços para a participação comunitária; criação e fortalecimento dos conselhos comunitários de segurança nos municípios do programa.

O segundo componente trata da prevenção da violência na população jovem com um custo de US \$28,0 milhões. Esse componente desenvolve ações que incluem a) construção e implementação de 10 Centros de Cidadania (CC) para práticas esportivas, culturais, recreativas, formação profissional; ii) a ampliação da cobertura de serviços de assistência a dependentes de álcool e drogas; iii) aumento da oferta e oportunidades para a formação e inserção do jovem no mercado de trabalho; iv) implementação de ações voltadas ao sistema educativo que promove a permanência dos jovens na escola e a conclusão do ensino médio e v) o apoio a gestão integrada das redes sociais de atenção aos jovens.

O último componente refere-se a ações que busquem a modernização do processo de ressocialização com um custo de US\$10.6 milhões. Nesse componente são desenvolvidas atividades que visam a melhora da oferta de serviços para adolescentes internos através da implementação de um modelo de atenção adequado às características do crime cometido e as capacidades físicas e cognitivas dos jovens. Além de um plano de formação continuada para os servidores e a modernização do sistema de gestão, esse componente também prevê a construção de um Centro de Atenção e Inclusão Social de apoio a reintegração de jovens .

Em fevereiro de 2020 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou uma avaliação de impacto do programa Estado Presente. A avaliação não faz menção ao financiamento do BID; por essa razão, entende-se que se trata de uma avaliação do programa anterior ao financiamento. Conforme dados com a implementação do programa no estado houve uma redução de 10,2% no número de homicídios entre 2010-2014. Além disso, o trabalho mostrou que a implementação dessa política pública multidisciplinar e intersetorial 1.751 homicídios deixaram de ser cometidos por causa do programa. O BID também prevê avaliações, mas como o programa ainda está em execução não foram realizadas avaliações do programa com o financiamento externo. Conforme documento do BID, a avaliação deverá verificar indicadores como a taxa de homicídio e roubos, indicadores de efetividade policial, taxas de vitimização juvenil, taxa de reincidência juvenil, além de indicadores específicos para os Centros de Cidadania.

Os três programas têm como objetivo em comum contribuir para reduzir os altos índices de crimes violentos e todos têm como foco a juventude. O quadro a seguir mostra os objetivos gerais e específicos desses programas em seus estados.

**Quadro 3** - Objetivos e classificação dos Programas financiados pelo BID na área de segurança pública no ES, PR e RS.

<b>Estado Presente – ES (BR-L1387)</b>	<b>Paraná Seguro – PR (BR-L1331)</b>	<b>Programa de Oportunidade e Direitos – RS (BR-L1343)</b>	<b>Classificação conforme Filocre (2009)</b>
<p>O objetivo geral do Programa é contribuir para reduzir os elevados índices de crimes violentos (homicídios e roubos) em oito municípios do ES.</p> <p>Os objetivos específicos são:</p> <p>(i) aumentar a efetividade da Polícia Civil e da polícia Militar na prevenção, controle e investigação da criminalidade violenta;</p> <p>(ii) reduzir a vitimização e incidência criminal de jovens de 15 a 24 anos em condições de risco a violência e melhorar suas oportunidades de integração social;</p> <p>(iii) reduzir a reincidência da população jovem</p>	<p>O objetivo geral do Programa é contribuir para reduzir os índices de crimes violentos nas cidades de Curitiba, Região Metropolitana, eixo Londrina-Maringá e a região de fronteira paranaense.</p> <p>Os objetivos específicos são:</p> <p>(i) aumentar a eficácia da Polícia Civil e da polícia Militar paranaense no controle e prevenção da criminalidade;</p> <p>(ii) reduzir a incidência criminal dos jovens de 15 a 24 anos em condições de alta vulnerabilidade</p> <p>(iii) reduzir a taxa de reincidência da população jovem em conflito com a lei.</p>	<p>O objetivo geral é contribuir para reduzir os altos índices de criminalidade violenta dos jovens de 15 a 24 anos de idade nas cidades de ALV, POA e VIA no RS, mediante a abordagem integral dos fatores de risco e a focalização geográfica e populacional das intervenções.</p> <p>Os objetivos específicos são:</p> <p>(i) melhorar a articulação dos serviços de prevenção e controle do crime destinado aos jovens em situação de alto risco.</p> <p>(ii) melhorar a inserção dos adolescentes e jovens em situação de risco ao sistema educativo e ao mercado de trabalho.</p> <p>(iii) aumentar a efetividade da polícia no âmbito local;</p> <p>(iv) reduzir a reincidência da população jovem em</p>	<p align="center">Maximalistas</p> <p align="center">Multissetoriais</p> <p align="center">Preventivas</p>

em conflito com a lei.		conflito com a lei.	
------------------------	--	---------------------	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos de perfil dos projetos disponibilizados pelo BID. Tradução nossa.

Além disso, buscando entender como ocorreu a difusão, analisou-se variáveis descritivas. Essas variáveis trazem uma visão geral e descritiva de cada estado. Entre elas estão o ano em que a proposta de financiamento é recebida na COFIEEX, a data de assinatura do contrato, o ano de implementação, o término do contrato com o BID, o valor do contrato, o público-alvo, a taxa de homicídio no ano em que a solicitação do financiamento é feita na COFIEEX, o partido do governo quando o financiamento foi solicitado e, por fim; a secretaria responsável por alocar o Escritório de Projetos responsável pelo financiamento do BID. Essa secretaria é quem cuida diretamente do financiamento e das prestações de contas junto ao BID.

**Quadro 4** - Variáveis descritivas analisadas nos estados do RS, PR e ES

Fonte: elaboração própria a partir de documentos como instrumento de contrato, sites da secretaria.  
 Nota: as Taxas de homicídios referem-se ao ano em que cada estado solicita o financiamento junto a Cofix.  
 As taxas foram extraídas do Atlas da violência.

Considerando as características comuns a cada programa, quando olhamos para os objetivos, nota-se que todos são focados em reduzir crimes violentos tem foco nos jovens, buscam o aumento da efetividade policial e buscam diminuir a reincidência Conforme o especialista do BID, o Brasil tinha, para o banco, naquele momento e, em especial nesses três estados, grandes problemas comuns que eram justamente aquilo que *a posteriori* se tornariam os principais objetivos dos programas: efetividade policial, juventude e reincidência. “Essa foi a dimensão do problema. Era necessário a construção de três áreas prioritárias de

Estado	Ano de recebimento na Cofix	Data de assinatura do contrato	Ano de implementação	Término do Contrato com o BID	Valor do Contrato	Público-alvo	Taxa de Homicídios no ano em que o financiamento é solicitado na COFIEIX	Partido do governo quando o financiamento foi solicitado	Secretaria estadual que aloca o escritório do BID (escritório de projetos)
RS	2011	01/09/2014	2015	2019	56 milhões	Jovens de 15 a 24 anos	19,4	PT	Secretaria Justiça, Cidadania e DH
PR	2011	12/01/2017	Set./2018	2022	112 milhões	Jovens de 15 a 24 anos	32,1	PSDB	Secretaria de Segurança Pública
ES	2013	28/12/2017	2018	2022	70 milhões	Jovens de 15 a 24 anos	42,2	PSB	Secretaria de estado e DH

*investimentos: jovens, aumento da eficiência e efetividade policial e a reincidência*  
 (Entrevista N.03)

Os municípios são selecionados a partir de diagnósticos que mostram quais são as regiões com maior violência e criminalidade, além da vulnerabilidade juvenil à violência. Ao olhar para a taxa de homicídios nos estados, considerando o ano em que a solicitação de financiamento foi recebida na Cofix, percebe-se que são taxas altas e o Paraná e o Espírito Santo têm taxas mais próximas, sendo o Paraná com uma taxa de 32,1% e o Espírito Santo 42,2%. O estado do Rio Grande do Sul é o que tinha uma menor taxa de homicídios 19,4%<sup>19</sup>.

Quando se olha para a taxa de homicídios entre os jovens de 15-29 anos, considerando o período desde quando os primeiros estados solicitaram o financiamento junto a Cofix (2011) até o ano de início da implementação do último estado a implementar (2017) nota-se

<sup>19</sup> Dados extraídos do site Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/>

que o estado do Espírito Santo foi o que obteve uma maior taxa de 85,98% de homicídios entre jovens de 15-29 anos no ano de 2017. O estado do Rio Grande do Sul quando se analisa de 2011 até 2017 foi aquele que teve maior crescimento na taxa ao longo desses anos, sendo que em 2011 a taxa era de 37,7 e no ano de 2017 a taxa foi de 63,9. O estado que apresentou uma maior queda nessa taxa ao longo desses anos foi o Paraná. O mapa a seguir extraído do Atlas da Violência mostra a variação desses dados.

**Mapa 1.** Maior e menor índice na Taxa de homicídios de jovens de 15 até 29 anos e variações na taxa de homicídios de jovens de 15 até 29 anos nos estados do Paraná, Espírito Santo e Rio Grande do Sul de 2011 até 2017.



Fonte: Mapa extraído do site Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/25>. Acesso em: 21.09.2020.

Indicadores como o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ-V) mostram como essa faixa etária e, principalmente jovem negros, tem sido exposta a violência nos contextos em que estão inseridos. O IVJ-V é um indicador importante, criado pela UNESCO no Brasil e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), a partir de uma metodologia desenvolvida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O indicador analisa os dados da desigualdade racial os valores podem ir de 0,0 até 1,0, sendo que quanto maior o valor, maior o contexto de vulnerabilidade dos jovens daquele território.

No estado do Rio Grande do Sul, Alvorada é o município que apresenta um IVJ-V muito alto, sendo de 0,503; conforme os dados do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial de 2014. Esse município, segundo o Atlas da Violência 2019, é o sexto município mais violento do Brasil. Viamão apresenta um IVJ-V de 0,437 considerado de média para alta vulnerabilidade. O município de Porto Alegre tem um IVJ-V de 0,365 avaliado de média para baixa desigualdade. Entretanto, sabemos que a violência e a

criminalidade no município aumentaram significativamente. No ano de 2020, foram registrados 250 homicídios dolosos, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública (SSP, 2020).

No estado do Paraná, o IVJ-V é considerado médio. O município de tem um IVJ- V de 0,420, Foz do Iguaçu 0,416, Araucária, 0,412, Almirante Tamandaré 0,398 todas essas são consideradas média vulnerabilidade, todavia o estado tem outros indicadores alto como por exemplo a taxa de homicídios. No Espírito Santo, o IVJ-V varia entre alto e médio municípios como Linhares e São Mateus apresentam um IVJ-V de 0, 490 e 0, 497 respectivamente. O estado nos últimos dez anos, considerando de 2008 até 2018, apresentou elevada taxa de homicídio inclusive mais alta que a taxa nacional.

Quando se olha para o ano de implementação, o Rio Grande do Sul é o primeiro a implementar o programa com o recurso do BID no ano de 2015. Os estados do Paraná e Espírito Santo como firmam contrato mais tarde começam a implementação dos programas, agora com o recurso do BID, no ano de 2018, sendo o Espírito Santo o último a fechar contrato e o último a implementar as ações.

Os três programas envolvem diversas secretarias e organizações da sociedade civil, considerando a violência e criminalidade como multicausal, mas apenas uma é a responsável por alocar o escritório de projetos que fica responsável por gerenciar o recurso do banco. No Rio Grande do Sul, a secretaria responsável por alocar o escritório de projetos é a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. No estado do Paraná este escritório fica alocado na Secretaria de Segurança Pública e no Espírito Santo a secretaria responsável é a Secretaria de Estado e Direitos Humanos. Ao olhar para as diferenças entre os estados, nota-se que cada estado tem um partido diferente quando inicia as tratativas com o banco RS (PT), PR (PSDB), ES (PSB).

Os estados do PR e ES já estavam implementando um programa com o mesmo formato, mas com recursos estatais. O estado do Paraná tinha alguns centros da juventude antes do financiamento, mas com o banco o investimento aumentou para ser usado também na compra de veículos, equipamentos e nas ações propriamente ditas dos Centros da Juventude, além do projeto Bolsa Agente Cidadania. No ES, o programa desenvolvido anteriormente ao recurso do BID era focado, principalmente, em dois eixos de ação: justiça criminal e proteção social/prevenção, buscando a redução da violência letal. No ano de 2018, conforme reportagem do governo do RS<sup>20</sup>, gestores do programa Estado Presente do ES vem até o Rio

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://pod.rs.gov.br>. Acesso em: 22.09.2020

Grande do Sul conhecer as ações do POD e como foram construídos os seis Centros de Juventude no estado. A comitiva tinha o RS como modelo para assim desenvolver as ações no ES, buscando entender como funciona o projeto no estado do RS, como foi o financiamento e fazendo visitas aos territórios em que estão localizados os centros.

Esses programas, embora tenham suas especificidades, são em sua maioria muito parecidos e incluem todas as prioridades de ações que o BID busca desenvolver, desde abordagem integral até a melhoria dos mecanismos de gestão. Para o banco é prioridade desenvolver ações que dêem resultados. O especialista do banco salienta que embora os estados estivessem trabalhando cada um separadamente era importante realizar ações integradas para que o programa desse resultado. *“É uma prioridade fazer algo que dê resultado, então o Banco foi falar com os estados e dizer “ok” nós como estados estamos fazendo atividades isoladas estou fazendo aqui um projeto social, mas a questão de prevenção social e situacional, eficácia policial, a ressocialização não está tomando de maneira integrada”* (Entrevista N.03). O banco parece ser o elo que torna esses programas tão semelhantes. O BID parte das experiências de boas práticas em segurança cidadã ao longo da América Latina e aqui incluem experiências financiadas por organismos internacionais ou não. Esses programas mostram que o BID vem atuando fortemente na área da segurança pública seja na formulação propriamente dita seja no apoio e ampliação de programas que já estavam em execução.

Segundo especialista do BID, um dos maiores problemas é que muitas vezes excelentes programas não são continuados e o BID aparece como uma forma de dar continuidade. Ao firmar um contrato de financiamento com o banco, o estado tem a possibilidade de dar seguimento aos seus projetos. *“Então temos que ter uma visão de longo prazo, atividade que se vai mensurando e avaliando periodicamente e também dar continuidade, por isso que às vezes os estados querem ter uma parceria com o BID”* (Entrevista N.03).

O que se percebe é que o banco investe seus recursos em programas que são reconhecidos como “boas práticas” e que já foram implementados em outros lugares e mostram-se de certa forma efetivos no combate a violência e a criminalidade. O banco faz, a partir de diagnósticos, adaptações locais na gestão de recursos e áreas prioritárias. Entretanto, os eixos de atuação são comuns, permanecendo o mesmo desenho. O trecho a seguir mostra essa dinâmica, conforme o especialista do banco, cada estado tem sua particularidade.

A realidade do RS é distinta da realidade do PR. O programa do RS a maior parte do recurso foram para os Centros de Juventude e os socioeducativos e a questão das policias foram recursos estratégicos mais alocados. No PR o grande montante de recurso foi para a área de polícia, especialmente delegacias. Não tinham construído delegacias perto das comunidades, capacidade de atendimento nas comunidades tinham dificuldade também na investigação policial, mas eles já tinham financiamentos dos CJ com os municípios via transferências. Por isso, o grosso do recurso não foi com isso. Então, em cada uma das realidades estaduais nós trabalhamos complementando, não copiando e esse intercâmbio de ações : o que estou fazendo, o que você está fazendo. O que parece o desenho é o mesmo que nós temos que integrar esses três eixos. Para ter uma segurança pacífica, humanizada, ordenada e sustentável (Entrevista N.03).

A análise mostrou que há uma inspiração em outros lugares que também implementavam programas parecidos e que tiveram resultados positivos, sendo citados inclusive nos documentos de contrato de cada programa. São citadas experiências do Chile com o programa de ampliação do tempo escolar (DOCUMENTO 1, BID, 2011). Berthelon e Kruguer (2011) mostram que após reformas no sistema escolar chileno baseado em atividades em tempo integral (full-day school reform) contribuíram para a redução da violência e criminalidade entre os jovens além de reduzir a probabilidade de gravidez na adolescência. Outros programas que o banco traz como exemplo são programas de capacitação de jovens desenvolvido nos Estados Unidos e programas voltados para o fortalecimento de habilidades sócio-emocionais dos jovens através de palestras e cursos para os jovens e suas famílias. (DOCUMENTO 1, BID, 2011)

A Colômbia, Chile e o próprio Brasil são usados como exemplo de boas práticas que surgem para inspirar governos a adotarem tais programas. Na Colômbia, o exemplo dado é o das políticas adotadas em Medellín e Bogotá que foram capazes de reduzir a criminalidade e a violência local. De acordo com Pazinato (2019), a Colômbia e o Chile têm adotado nas últimas duas décadas políticas que desenvolvem uma governança integral e integrada da segurança cidadã baseada na gestão da informação e estímulo a políticas públicas de segurança a partir do poder local. No Brasil, alguns exemplos de programas são citados como efetivos, eficazes e eficientes para a redução da violência e da criminalidade, entre eles o Fica Vivo e os próprios programas analisados nesta pesquisa: Estado Presente (2011). A próxima seção busca compreender se afinal houve uma difusão e quais fatores explicam o fato desses programas se disseminarem de um estado para outro.

#### **4.1. A disseminação de programas de segurança cidadã: Quais fatores explicam a adoção das políticas financiadas pelo BID nos estados do RS, PR e ES?**

Os perfis dos programas que são financiados pelo BID e objeto de análise da pesquisa não são de um perfil novo, ou seja, não foi a primeira vez que se tiveram programas com foco na juventude e com todos os objetivos que eles têm. A ideia não surge com os programas, ela vêm desde estudos que mostravam que para reduzir a violência e a criminalidade era necessário programas que envolvessem a segurança cidadã e políticas focalizadas.

Programas como o Fica Vivo, Pronasci e aqueles efetivos no combate a violência e a criminalidade mostram-se inspiradores para a formulação ou até reformulação de outros programas e chamam a atenção de organismos internacionais, pois são considerados efetivos e, é nesse sentido, que o banco tem atuado nos estados analisados. Como esses organismos multilaterais são mais ligados a necessidades locais (TOMESANI, 2018) buscam investir em programas que já são característicos da região. Segundo o especialista do BID, quando o banco chega a um determinado local é analisado todas as políticas que já foram implementadas no âmbito federal. Ao chegar ao Brasil, o processo foi o mesmo e segundo ele o Pronasci foi o grande exemplo.

O Banco estudou tudo o que tinha sido feito no âmbito federal. E a verdade é que o Pronasci foi feito com muito sucesso, mas teve grandes temas que no Pronasci não deram continuidade como essas questões que sempre passam as boas ideias, os bons projetos sociais se implementam, mas passa um tempo e perde relevância. O projeto foi descontinuado a nível do governo federal perdeu prioridade e nós enquanto banco dissemos que essa é uma experiência ótima, temos que capitalizar-lá e temos que melhorá-la. (Entrevista N.03)

A descontinuidade do Pronasci foi um dos fatores que levaram os estados a buscar financiamento no BID. Buscando compreender como ocorre a difusão e quais os fatores que explicam esse fenômeno, o quadro a seguir apresenta as variáveis explicativas sobre como ocorreu o fenômeno. As variáveis foram extraídas, principalmente, da literatura de difusão de políticas públicas e do referencial teórico utilizado na pesquisa.

**Quadro 5 - Variáveis explicativas analisadas nos estados do RS, PR e ES**

Estado	O problema da segurança pública fazia parte do programa de governo	Chefe de equipe do BID - Atores externos	Houve uma equipe responsável (servidores capacitados com conhecimento sobre a ação) atores internos	Existência de programa prévio	Ano de implementação do programa prévio	O estado participou de reuniões, eventos, workshops promovidos pelo BID	Existência de documentos que classifique o programa como "boas práticas"	Cita experiências anteriores	Houve contato com outros estados	Linha de ação do BID
RS	Sim	D.	Sim	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Colômbia, Chile, Estados Unidos, Jamaica, Belo Horizonte, Diadema e Canoas	Sim	2º linha de ação e 4º linha de ação empréstimo de investimento direto
PR	Sim	D.	Sim	Sim	2011	Sim	Sim	Colômbia, Chile, Estados Unidos, Jamaica	Sim	2º linha de ação e 4º linha de ação empréstimo de investimento direto
ES	Sim	D.	Sim	Sim	2011	Sim	Sim	Colômbia, Los Angeles, Chile, Estados Unidos, Jamaica e Europa	Sim	2º linha de ação e 4º linha de ação empréstimo de investimento direto

Fonte: elaboração própria

Partimos do método de comparação por semelhança em que os casos comparados são muito diferentes entre si, mas se assemelham em dois aspectos: primeiro, todos os casos contêm o fenômeno a ser explicado; segundo, todos eles possuem uma condição em comum que, exatamente por isso, supõe-se ser a causa do fenômeno em questão (PERISSINOTTO, 2013, p. 152). Buscou-se identificar semelhanças que sejam capazes de explicar como ocorre a difusão.

Ao analisar os programas de governo, dos três partidos que estavam no poder quando a solicitação foi feita na Cofix, observou-se que em todos os três estados o problema da segurança pública fazia parte do programa de governo e esperava-se desenvolver políticas públicas para essa temática. No Rio Grande do Sul, o programa de governo do ex-governador Tarso Genro (PT) visava a ampliação dos programas federais no estado, buscando inclusive a criação de um programa gaúcho de segurança pública com cidadania (PROGRAMA DE GOVERNO, RIO DO SUL, DO BRASIL DO MUNDO, TARSO GENRO (PT), 2011-2014).

No estado do Paraná, o ex-governador Beto Richa (PSDB) buscava, em seu governo, soluções principalmente para os altos índices de insegurança e criminalidade entre os mais jovens. Em seu programa de governo, no eixo de desenvolvimento social, o ex-governador cita a criação de uma política de segurança que fosse capaz de prevenir a violência entre os jovens. Além disso, que fosse capaz de promover o fortalecimento das forças policiais

combatesse o crime organizado e tivesse o desenvolvimento de sistemas de tecnologia e inteligência (PROGRAMA DE GOVERNO, SABER OUVIR SABER FAZER, BETO RICHIA (PSDB), 2011-2014, p. 21). No estado do Espírito Santo, o ex-governador Renato Casagrande (PSB) buscava em seu programa de governo desenvolver o fortalecimento institucional das instituições responsáveis pela segurança pública, além da criação de um Conselho Estadual de Segurança Pública e a participação da sociedade (PROGRAMA DE GOVERNO, CAMINHOS PARA O AMANHÃ, RENATO CASAGRANDE, (PSB), 2011-2014).

Quando o problema público é parte do programa de governo esse é evidentemente instalado na agenda pública a partir disso ações para se criar uma política pública que seja capaz de solucionar o problema são realizadas (Gonnet, 2015-2018). Por essa razão, observou-se se o problema da segurança pública constava nos programas de governo. Para Gonnet (2015 -2018) se o problema era parte do programa e se houve a participação em encontros, reuniões com especialistas de organismos internacionais ou de outros países, participação em seminários a difusão se deu via o mecanismo de Aprendizado. Como se pode observar no quadro acima e a partir da análise dos programas de governo, a segurança pública esteve em pauta em todos os estados.

Analisar os atores externos e internos foi importante para identificar a presença das *policy networks* e de que forma essas contribuíram para que a difusão acontecesse. Por isso, os atores externos aqui são vistos como aqueles que participam na disseminação da política, mas são externos ao estado que está adotando a política. Por exemplo, tratam-se de especialistas do banco, consultores ligados ao banco ou demais organismos que buscam fornecer apoio técnico, científico, seja através de *workshops*, eventos, ou participam da equipe, mas não compõem o quadro de servidores estaduais. Os atores internos referem-se aos servidores estaduais que estavam alocados nas secretarias ou órgãos responsáveis por implementar e gerir o programa.

As redes podem ser sistema de atores (ADAM E KRIESI, 2007). Conforme Füglistler (2011) cooperações ou redes intergovernamentais institucionalizadas podem ser um canal para difusão e aprendizado de políticas. Como mostrado no contexto teórico, as redes são padrões (mais ou menos) estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma ao redor dos *policy problems* e/ou *policy programmes*. Por isso, aqui, analisou-se a relação entre especialistas do banco e servidores estaduais a partir da sua relação de troca de experiências e interações para que cada estado pudesse implementar o programa.

Quando se olha para o ator externo, observa-se que em todos os três estados o chefe de equipe é o mesmo, sendo esse um especialista do banco que atua na liderança da missão do BID<sup>21</sup>. Conforme notícias veiculadas ao estado do RS<sup>22</sup>, em 2012, esse especialista esteve no estado trabalhando junto com técnicos da secretaria a fim de traçar ações que envolveriam a formulação e implementação do programa. Conforme já observado por Pimenta de Faria (2018), essas organizações podem atuar como atores propositivos que desenvolvem propostas de reformas e têm legitimidade na função, fazendo a defesa das propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico. Ter a mesma pessoa chefiando a missão do BID nos três estados mostrou ser um fator importante para que acontecesse a difusão.

Pensando nos atores internos, buscou-se observar se em cada estado houve a atuação de gestores locais que tinham conhecimento e expertise sobre o assunto e que participaram das tratativas com o banco para que o programa chegasse até o seu estado. O que se nota é que em todos os estados houve uma equipe responsável com servidores capacitados com conhecimento sobre a ação. Steffen (2017) em seu estudo sobre bancos multilaterais e desenvolvimento, analisando o Banco Mundial mostra como resultado uma relação positiva entre capacidade estatal e a distribuição de financiamentos nesse banco, ou seja, quanto maior a capacidade estatal dos países, maior a quantidade de aportes financeiros do Banco que estes obtêm.

Em entrevista realizada com o chefe de equipe do banco, ele destacou que foi muito importante ter pessoas comprometidas e qualificadas nos estados. Além disso, segundo ele, foi importante manter a mesma equipe atuando e sempre foi uma preocupação do BID e o que mantinha essas equipes em constantes trocas e alinhados eram os eventos realizados ao longo dos estados. *“Nós tínhamos os seminários que nós implementamos ao longo da minha estadia . Em 2018 que nos reunimos em Washington, a minha preocupação era justamente manter as equipes técnicas, discutindo e participando e incorporando as ONG’s que prestavam os serviços , os secretários. Então, foi uma atividade muito rica e acho que ficaram as conexões entre as equipes”* (Entrevista N.03)

Retomando o conceito de Redes Transnacionais que é trazido por Stone, Porto de Oliveira e Pal (2019), pode-se dizer que aqui se trata de uma rede transnacional, uma vez que envolve entidades de múltiplos atores que oscilam em torno de um *policy problem* comum ou compartilhando. Nesse caso, o *policy problem* que envolve toda a América Latina com altas

---

<sup>21</sup> Optamos por suprimir seu nome na pesquisa e, como observado no Quadro 5, usamos a inicial D. para nomeá-lo.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.fase.rs.gov.br/wp/estado-captara-recurso-do-bid-para-investir-na-reducao-da-criminalidade>

taxas de violência e criminalidade, mas que dada as características dos estados e as próprias exigências feitas para que se consiga o financiamento a presença de uma equipe com capacidade técnica mostrou ser um fator importante para a adoção do programa.

Durante a pesquisa, observou-se que alguns estados já estavam implementando programas muito parecidos inclusive que levavam o mesmo nome do programa que era financiado pelo BID. Por essa razão, inclui-se a variável programa prévio para observar se naquele estado o programa já existia ou se passa a existir com o financiamento. Assim, pode-se dizer que todos os estados desenvolviam alguma política pública na área da segurança com o foco nos jovens. Entretanto, os estados do Paraná e do Espírito Santo já desenvolviam basicamente o mesmo programa com o mesmo nome e com ações semelhantes.

Pensar na existência do programa prévio baseia-se na premissa de que a ideia não surge propriamente com os programas e que esta vem desde antes a partir do paradigma da segurança cidadã. O que se pode notar é que essas organizações internacionais como o BID difundem programas que são tidos como melhores práticas. Analisar as experiências anteriores é importante, pois conforme Meseguer (2006) a aprendizagem pode ser definida a partir de um processo em que os formuladores de políticas públicas atualizam crenças sobre os efeitos de uma política através da observação da experiência de outros.

Os governos aprendem uns com os outros. Para além dos limites geográficos, os governos tendem a adotar políticas públicas que sejam eficazes em outros lugares e o que é aprendido pode ter mais a ver com oportunidade política do que com a eficácia da política (SIPAN e VOLDEN, 2012). O que se nota, a partir do quadro, é que algumas regiões têm servido de exemplo para a adoção de um programa nesse formato. Programas desenvolvidos na Colômbia, Chile, Estados Unidos, Jamaica, Los Angeles, Europa e inclusive experiências de outros estados e municípios do Brasil são citados em documentos institucionais e reportagens sobre os programas como exemplos de boas práticas.

Sipan e Volden (2012) mostram que a difusão de políticas públicas depende das próprias políticas, ou seja, políticas públicas que são complexas se espalham mais lentamente, já políticas que são compatíveis espalham-se mais rapidamente. Pensando nessa lógica, os autores propõem que os atributos das políticas importam para a difusão. Conforme vimos, Makse e Volden (2011) analisam a importância de se olhar para a política pública em si e seus atributos e isso é importante, pois, analisando a política que é financiada pelo BID e difundida nos estados analisados, observa-se que esta era compatível com aquilo que os

governos estaduais já estavam fazendo a partir de seus programas prévios e o que havia sido pensando em seus programas de governo, tornando a adoção do programa mais fácil.

Como o país já estava implementado um programa grande que trabalhava com os estados e municípios, dar continuidade nesse projeto tornou a adoção por partes dos estados mais fácil. Além disso, a vantagem relativa também é um fator importante, já que o financiamento do BID torna a política muito maior, aumentando seu recurso e nível de abrangência. Outro ponto, é que as experiências anteriores como por exemplo Bogotá e Medellín tornaram programas com esse formato visíveis a partir de estudos e pesquisas que mostravam que esses programas eram realmente capazes de conter a violência e a criminalidade o que de fato torna a adoção da política mais fácil.

Com um mundo globalizado, a troca de informações entre países através de eventos, fóruns, encontros, tornou-se mais comum. Gonnet (2018) considera a participação de *policy makers* nesses encontros como um indicador de difusão a partir do mecanismo de aprendizagem. Stone (2008) aborda que esses diferentes espaços mundiais vêm sendo utilizados como espaços múltiplos de discussão e difusão de ideias caracterizando uma ágora.

Ao analisar os programas nos três estados, nota-se que servidores estaduais participaram de eventos organizados pelo banco no seu estado e fora do país. Conforme o especialista do banco, alguns eventos como seminários começaram a ser implementados logo que o estado pioneiro adotou o financiamento. O objetivo desses encontros era criar uma comunidade de prática para que os membros das equipes compartilhassem suas experiências, além de buscar trazer mais estados.

O grande tema é o seguinte: quando nós vimos que começamos a ter um projeto no RS outro projeto no PR nós fizemos uma mesa de discussão de troca de experiências com uns relatórios: O que temos aprendido e quais as dificuldades. Então o banco como um parceiro que aglutina uma mesa aos estados permitiam que eles falassem aquilo que estavam fazendo e trazer mais estados. (Entrevista N.03)

O BID organiza eventos e qualifica seus especialistas na área da segurança para aprimorar as práticas e a gestão dos recursos em programas que sejam realmente efetivos na redução da violência e da criminalidade. Esses espaços são formas de discussão de ideias e apresentação de boas práticas. Por essa razão, a participação dos estados nesses espaços mostrou ser um fator importante para que os estados adotassem o programa.

Partindo das semelhanças encontradas entre os programas, algumas mostraram ser essenciais para que o programa fosse adotado. Entre as principais semelhanças estão: o problema na agenda pública, o chefe de equipe (especialista do banco), participação em

eventos promovidos pelo BID e o contato interestadual. O quadro a seguir serve para destacar as principais semelhanças que servem como variáveis explicativas.

**Quadro 6 - Principais semelhanças encontradas entre os estados do PR, RS e ES**

<b>Semelhanças entre os estados</b>
Problema da segurança pública como parte da agenda pública
Chefe de equipe (especialista do BID)
Participação dos servidores, gestores em eventos
Contato interestadual

Fonte: elaboração própria

Um ponto central para compreender como aconteceu a difusão da política pública financiada pelo BID é entender como os estados tiveram conhecimento da política e fizeram esse contato com o banco. O evento de apresentação dos financiamentos, que aconteceu no Rio de Janeiro em 2011, relatado em entrevista pelo especialista do BID, foi um ponto importante, pois foi a partir desse evento que os estados tiveram conhecimento da cartilha de projetos do BID e compreenderam o funcionamento dos financiamentos e como podiam solicitar. Além disso, experiências individuais também foi um ponto relevante, principalmente no estado pioneiro em que parte da equipe de gestão já tinha conhecimento sobre financiamentos externos.

Em uma das entrevistas, uma ex-servidora do estado do Rio Grande do Sul afirma que o estado já tinha em mente que iria buscar financiamento externo dado a falta de recurso e o fim do Pronasci (Entrevista N.02). Durante a entrevista, houve o relato de que havia a previsão na agenda da criação dos centros de juventude desde antes do financiamento. *“A gente queria fazer os Centros POD Juventude desde o início do governo, mesmo antes de ter o financiamento o financiamento ele veio depois”* (Entrevista N.02).

O Pronasci teve como objetivo a prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. O seu fim significou uma redução nos recursos estaduais para programas de segurança pública. Visando

dar continuidade nos seus programas, os estados buscavam no BID uma maneira de seguir fazendo aquilo que estavam dispostos a implementar.

A busca por um financiamento externo ocorreu, conforme relatos dos entrevistados no estado do Rio Grande do Sul, muito influenciado por experiências individuais que se somaram ao contexto local e fizeram com que o estado recorresse ao banco. Em uma das entrevistas, uma ex-servidora relata que já havia tido experiência com organismos multilaterais e que havia trabalhado com esses, tomando conhecimento de que era possível financiar programas na área da segurança. *“Eu trabalhei na Corte Interamericana, trabalhei com diferentes agências de fomentos internacionais. Então tinha essa experiência. Eu disse nós vamos buscar em agências internacionais a gente vai buscar financiamento em agência internacional. E aí a gente começou a procurar.”* (Entrevista N.02).

Outro ponto destacado pela entrevistada foi de que havia um conhecimento sobre outros governos que buscavam recursos em organismos internacionais para financiar políticas públicas. *“A gente estava olhando agências europeias de financiamento, estava olhando até governos. O Governo Alemão é um, por exemplo, que financia projetos em municípios e em estados. Agências espanholas, sobretudo as europeias, financiam muito.”* (Entrevista 02). Isso nos mostra que observar outras experiências e trazer para o contexto local foi um dos movimentos feitos para que se buscasse esse recurso no BID. Outro ex-diretor entrevistado destaca que havia uma inspiração nos projetos de Medellín e dos EUA, mas também do Rio de Janeiro. *“Há uma inspiração nos Estados Unidos, Medellín que serve mais para a gente olhar como será o projeto no futuro e o RJ que foi a nossa inspiração para chamar as ONG 's fazer parcerias com as ONG' s”* (Entrevista N.01).

Nos estados do Paraná e Espírito Santo após firmarem contrato com o BID algumas alterações foram feitas nos programas que já estavam sendo implementados. Em uma das entrevistas com uma ex-servidora essa destacou que no estado do PR a chegada do mesmo chefe de equipe do BID nesse estado fez com que o programa entrasse em uma segunda fase e a partir disso se inspirasse nos parâmetros do programa sul-rio-grandense. *“O PARANÁ SEGURO já existia e aí com a chegada do D. eles começaram a pensar em uma segunda fase que tinha os mesmos parâmetros aqui da nossa”* (Entrevista N.02).

Conforme o governo do estado do Paraná, o programa lançado em 2011 foi o primeiro planejamento específico para a área da segurança pública. Segundo Lima, Godinho e Paula (2014) o programa já previa para a execução das suas ações parcerias a partir de créditos e financiamentos obtidos junto a organismos internacionais como o BID. O programa foi

descrito como sendo uma iniciativa do governo do estado, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, formalizado por meio do contrato de empréstimo 3137/OC-BR, vigente até janeiro de 2022. Há uma transição entre o programa que conta com recursos estatais e aquele do financiamento.

Conforme notícia do ministério público paranaense, em abril de 2018, o estado organizou uma audiência a fim de esclarecer dúvidas referente ao novo programa com o recurso vindo do BID. Segundo o MPPR, representantes do Paraná Seguro-BID foram convidados pela Promotoria das Comunidades para participarem da audiência, em que apresentaram os investimentos que foram feitos com o empréstimo. Ainda, conforme o MPPR, nesta audiência foi explicado os critérios que definiram as 27 cidades paranaenses que receberam os projetos relacionados ao empréstimo do BID (MPPR, 2018).

Segundo o Manual Operacional do Programa, o empréstimo do BID ao estado do Paraná fomenta os interesses do Estado em alcançar seus objetivos, atingindo patamares superiores nos serviços prestados pelos profissionais da segurança pública, com redução dos índices de criminalidade e melhora da qualidade de vida da população paranaense. O procedimento realizado pelo estado do Paraná é basicamente o mesmo feito pelo estado do Rio Grande do Sul, em que inicialmente se fez um diagnóstico da situação da violência e criminalidade no estado e quais eram os municípios mais atingidos. Assim, como destaca o UNODC, essas regiões foram escolhidas previamente pelo governo estadual e pelo BID em virtude da concentração de situações de vulnerabilidade social, exposição à violências, em geral, e à vitimização letal (UNODC 01.04.2020).

Assim como no estado do Rio Grande do Sul, o estado do Paraná recebeu a missão do BID que analisava os projetos. No caso paranaense, como o programa já existia, esse foi apresentado aos representantes do BID, juntamente com outras políticas estaduais a fim de buscar o recurso. Conforme a Secretaria Estadual de Segurança Pública, a missão do BID analisou projetos intersetoriais e prioritários do governo para adequação ao plano de financiamento.

Houve um atraso na liberação da operação, pois o estado demorou a adotar o ajuste fiscal. O ex-governador em notícia da secretaria estadual da fazenda, no ano de 2017, ressaltou que o estado percorreu um longo caminho para conseguir contratar o financiamento, vencendo toda a burocracia da administração pública, as exigências do governo federal, e graças ao ajuste fiscal conseguiram melhorar a situação fiscal e a capacidade de pagamento. Ele ainda destaca que, quase quatro anos depois, estamos assinando o contrato

(SECRETARIA DA FAZENDA ESTADUAL, 2017). O especialista do BID em operações destacou que o estado Paraná a partir desses ajustes apresentou uma boa situação fiscal e que além disso o estado estava atuando para a prevenção. “*O Paraná tem a possibilidade de fazer um financiamento externo, ao contrário de outros Estados que não fizeram ajuste fiscal. O governador do Paraná fez sua tarefa de casa. E a segurança é uma prioridade para a América Latina, para o Brasil e para a opinião pública. O Paraná está fazendo isso, atuando no tema da prevenção. É muito importante ter uma visão integrada e não apenas de curto prazo*”<sup>23</sup>.

Ao analisar os documentos e notícias relacionadas ao programa, nota-se que esse foi ampliado com a chegada do recurso do banco. Essa busca por financiamento acontece dada a situação fiscal dos estados e ainda influenciados pelo Pronasci e todo o contexto que a agenda de reforma do setor da segurança pública traz para a América Latina. A atuação de diversos órgãos e a interação entre atores foi um fator que contribuiu para que o estado soubesse do financiamento e buscasse esse recurso.

A atuação de outras organizações também contribuiu para que a ideia se espalhasse entre os estados. Como se observa nesses projetos, a atuação do UNODC (*United Nations Office on Drugs and crime*) em que participou dando apoio técnico aos estados realizando *workshops*. Houve para esses programas uma parceria com o UNODC para a criação de um indicador comum aos três estados, sendo esse o Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP). O ICAP trata-se de um indicador agregado composto por 27 indicadores, agrupados em três dimensões: gestão da informação e atuação em rede com os órgãos de controle interno e externo; transparência e controle público de dados (UNODC, 2018). Conforme Especialista em Segurança Pública, Justiça Criminal e Compliance do UNODC, além do estado do Rio Grande do Sul, o ICAP vai ser utilizado em projetos similares que estão sendo implementados pelo UNODC no Paraná, no âmbito do Programa Paraná Seguro, bem como no Espírito Santo, no Programa de Segurança Cidadã, tendo em vista a consolidação do processo de certificação do uso da força, realizado pelo UNODC nesses estados (UNODC, 2018).

Tomesani (2018) mostra que há uma agenda na América Latina que busca a reforma do setor da segurança pública e que organizações regionais assim como bancos multilaterais tentam impulsionar essa agenda. A criação de indicadores comuns nesses estados mostra que

---

<sup>23</sup> Fala extraída da notícia veiculada pelo site da secretaria da fazenda sobre a solicitação do financiamento por parte do estado do Paraná. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/noticias/article>. Acesso em: 02.04.2020.

se criam parâmetros para que se possam comparar as ações a fim de ter soluções comuns baseadas na expertise de organizações com capacidades técnicas sobre essa temática.

No estado do Espírito Santo já havia a vontade política de se ter um programa na área da segurança pública. Em uma publicação, que conta a narrativa da construção do programa, o governador da época, Casagrande, destaca que durante a campanha ele havia assumido o compromisso de dar ao Espírito Santo um programa que pusesse a vida em primeiro plano (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, 2015, p. 8). O ex-governador destacou que ter uma política de segurança pública integrada e um programa específico de enfrentamento ao crime expressava sua vontade política de suprir a ausência dessas políticas públicas. (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, 2015).

Experiências anteriores foram importantes para que se tivesse esse programa. O ex-governador do ES cita que de Pernambuco veio a experiência. Conforme citação destacada no livro que trata da narrativa da construção da política.

De Pernambuco, vinha também a contribuição inspiradora de outra experiência vitoriosa, mais especificamente o Programa Pacto pela Vida, executado pelo saudoso amigo e companheiro de partido, o ex-governador Eduardo Campos (Fundação João Mangabeira, 2015, pág 9).

O Estado Presente inicialmente tinha como objetivo a redução da violência letal em trinta territórios da região da grande Vitória e interior a partir do grau de vulnerabilidade. Ao total, doze secretarias estavam envolvidas e o programa tinha dois eixos de atuação: justiça criminal e proteção social/prevenção (LIMA, GODINHO E PAULA, 2014). Em 2014, em um evento que reuniu diversos pesquisadores, governos e especialistas da área de segurança pública, o ex-governador anunciou que o estado receberia um financiamento de 70 milhões de dólares no programa — 56 milhões do BID e o restante de contrapartida estadual. A solicitação do financiamento junto à Cofix foi feita ainda no governo Casagrande em 2013, já o contrato com o BID foi assinado em 2017 na gestão do governador Hartung (MDB).

Com o financiamento do BID algumas mudanças foram feitas no programa inicial os eixos de atuação são ampliados, mas o número de municípios que receberam a política diminuiu. Em uma notícia sobre o programa, um especialista em segurança pública destaca que o programa é uma medida de segurança pública inspirada em outros países com grande sucesso que assim como essas boas experiências internacionais não foi um programa baseado

em uma retórica vazia<sup>24</sup>. No ano de 2018, durante a disputa eleitoral, o ex-governador Casagrande, que retornava à disputa, já anunciava que daria atenção ao robusto plano de investimento, por meio de recursos próprios, parceria com o setor privado e financiamento.

Na narrativa que traz a história de como o Estado presente foi sendo implementado, o chefe da equipe do BID que foi responsável por analisar o desenho estrutural do programa destaca que o programa faz parte das conquistas do governo estadual. Ele destaca que no momento do desenho do programa, existia um entendimento claro dos tomadores de decisões do estado sobre quais eram os desafios a serem encarados para combater a criminalidade e a violência (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, 2015, p. 189). Houve uma forte interação entre o governo, pesquisadores e especialistas na área da segurança para que se formulasse um programa que atacasse diretamente o problema. Conforme é salientado pelo ex-governador Casagrande: *“comecei a ouvir, a conversar e a debater com especialistas em segurança pública, sociólogos e professores os primeiros desenhos conceituais do Programa Estado Presente”* (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, p. 9) .

Assim como nos demais estados analisados, no Espírito Santo, também foi feito um diagnóstico local para definir quais municípios iriam receber a política. Segundo o chefe de equipe do BID, para atender ao problema dos elevados índices de violência e criminalidade a equipe do banco e as autoridades do governo resolveram abordar de maneira integral os fatores causais do problema e os aspectos institucionais que pudessem melhorar a efetividade e capacidade de intervenção dos órgãos de segurança pública (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, p.190). Isso mostra que assim como no Rio Grande do Sul a equipe do banco participou ativamente da formulação do programa.

Compartilhar experiências exitosas é algo que está presente fortemente no banco e nas suas intervenções, seja através de publicações seja a partir de eventos a troca de experiência é um dos pilares desse organismo. Segundo o chefe de equipe do banco, o programa no ES foi um desses modelos que precisa ser replicado em outros lugares. O trecho a seguir, retirado da entrevista dada pelo chefe de equipe do banco na publicação que conta a narrativa de construção do programa, mostra justamente a intenção de replicação do mesmo.

A seriedade com a qual foram feitas as ações de diagnóstico e o desenho da operação, refletidas em seu enfoque, cobertura e focalização, demonstram as qualidades do programa e fazem dele uma operação única, digna de ser replicada em

---

<sup>24</sup> Notícia postada no site do governo do ES no dia 18.02.2019. Disponível em: (<https://www.es.gov.br/Noticia/governo-implanta-programa-estado-presente-para-reduzir-criminalidade-no-espírito-santo>). Acesso em: 20.10.2020

outros estados com problemas similares (Fundação João Mangabeira, 2015, pág. 191).

A mudança de paradigma foi um dos fatores que influenciou para que estados passassem a adotar políticas públicas com a característica desses três programas financiados pelo BID. Conforme o chefe de equipe do BID, esse novo paradigma de gestão da segurança cidadã passa pela superação da cultura rígida do comando e controle para uma cultura moderna de gestão para resultados, transparente e com ampla participação cidadã (FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA, p. 192). Assim, governos buscam soluções que envolvam um conjunto de ações sociais juntamente com o policiamento comunitário e modernização dessas estruturas além de buscar promover a prevenção da violência principalmente na população jovem.

Além dessa mudança do paradigma da segurança pública para o paradigma da segurança cidadã, que acontece em um período de consolidação de direitos, cidadania e fortalecimento da participação social; pode-se observar o surgimento de um novo paradigma, o da segurança pública baseada em evidências desenvolvido por Kopittke (2019). Isso se deve pelo fato de que cada vez mais governos têm buscado implementar políticas públicas de segurança que realmente funcionem e organismos como o BID fazem com que essas políticas circulem com legitimidade e principalmente ganhe recursos para que seja implementada.

Segundo o especialista do banco, o BID geralmente tende a financiar programas que são bem avaliados em todos os sentidos *“Acho que o Banco geralmente para aprovar os projetos eles questionam a avaliabilidade dos projetos todos tem que ser avaliados não somente financeiramente, não somente a questão técnica, a questão econômica, mas é a proposta de solução”* (Entrevista N.03). Em outra entrevista, foi relatado que a avaliação é parte integrante desde o início dos programas como uma forma de trazer a ciência para esses programas. *“A avaliação de impacto faz parte do projeto para se ter um fim científico porque desde o início pensamos em trazer esse viés científico para o projeto”* (Entrevista N.01).

O processo de difusão desses programas acontece em dois momentos e a partir de dois mecanismos: de aprendizado e emulação. O BID se insere nesses dois mecanismos. No mecanismo de aprendizagem, ele está presente via os eventos que ele promove assim que o primeiro estado inicia o programa, buscando criar uma comunidade de prática em que há trocas de experiências conforme os programas vão sendo implementados. Essa troca acontece constantemente. Além disso, o fato do banco realizar um estudo sobre quais programas foram implementados no país, olhando as características locais vai ao encontro do mecanismo de aprendizado.

No mecanismo de emulação o banco atua, pois inicialmente faz uma apresentação em que mostra sua ideia de segurança pública e o tipo de programa que ele financia e, inúmeras vezes, são programas que já foram implementados em outros lugares e são considerados exemplos de boas práticas. Os estados emulam a ideia do BID e adaptam programas que estavam implementando para se enquadrar nessa ideia. Os estados vêem nisso uma vantagem relativa e emulam uns aos outros, buscando dar continuidade aos seus programas além do recurso do banco. A partir das variáveis explicativas observadas ao longo da pesquisa e apresentadas no quadro 5, buscando identificar quais indicadores nos mostram que ocorreu o mecanismo de aprendizado, o quadro abaixo mostra quais fatores/indicadores nortearam a escolha do mecanismo de aprendizado, partindo das análises e do referencial teórico da pesquisa.

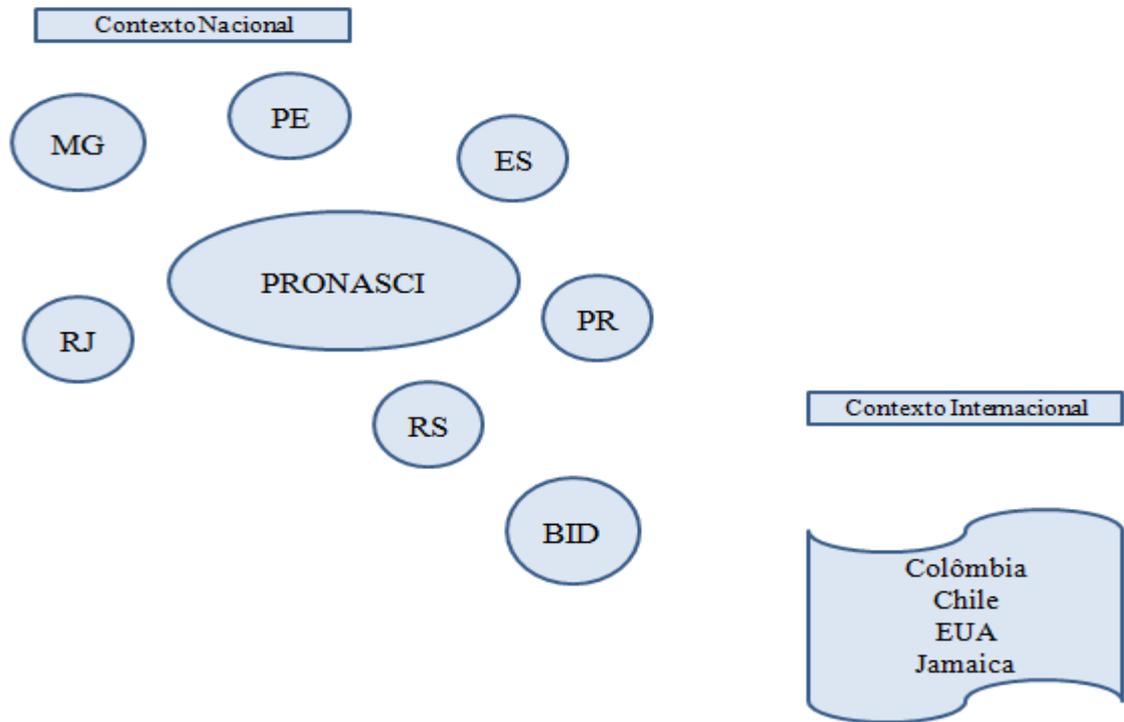
**Quadro 7 - Mecanismo de Aprendizagem**

<b>Aprendizagem</b>
Houve contato através de fóruns; reuniões com especialistas do banco ou outros gestores
Participação dos gestores em eventos promovidos pelo banco, encontros nacionais, internacionais
Conhecimento a partir dos resultados dos outros programas
Problema na agenda governamental
Compatibilidade: grau em que uma inovação é percebida como consistente com os valores existentes, experiências anteriores e necessidades de adotantes em potencial, experiências passadas, valores da política pública.

Fonte: elaboração própria a partir da teoria de difusão de políticas públicas

Esses indicadores mostram que o mecanismo de aprendizado esteve presente no processo de difusão desses programas. Políticas públicas anteriores aos programas foram importantes na aprendizagem e no conhecimento da ideia. O Pronasci serviu como um pano de fundo importante, juntamente com o paradigma da segurança cidadã que faz com que programas com esse perfil circulem no âmbito nacional. A ilustração a seguir busca tornar visível como ocorreu o processo de difusão via aprendizagem a fim de identificar o padrão de difusão, trazendo o contexto nacional e internacional que serviram de aprendizado e influenciaram na ideia da política e como se deu a relação entre os estados analisados.

### Ilustração 1 - Difusão via aprendizado



Fonte: elaboração própria a partir de análise documental

Conforme Coelho (2016) as políticas que mais se difundem são aquelas que já foram testadas em vários governos e atingiram graus satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade social. A aprendizagem pode ser definida como um processo no qual os formuladores de políticas atualizam crenças sobre os efeitos de uma política através da observação da experiência de outros (MESEGUER, 2006). O processo de difusão via aprendizado aqui acontece a partir da influência que o Pronasci exerce nas políticas de segurança pública no cenário brasileiro, uma vez que foi um dos primeiros programas a pensar na segurança cidadã, trazendo essas experiências para os estados e municípios, sendo uma forma de aprendizado.

Nesse sentido, pensando no contexto nacional alguns programas desenvolvidos por outros estados também foram fonte de aprendizado para os programas aqui observados. O programa Pacto pela Vida em Pernambuco inspira o programa desenvolvido no ES. Além de Pernambuco, os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro também são locais em que suas

experiências contaram para a adoção dessas políticas, o Fica Vivo foi um dos grandes exemplos de boas práticas citado em documentos do BID.

O contexto internacional influencia na adoção desses programas, já que frequentemente esses países foram citados como aqueles que têm experiências exitosas reconhecidas como boas práticas. A aprendizagem aconteceu, principalmente a partir do sucesso das políticas que foram implementadas em outros lugares e a inovação que programas com esse viés traz para o estado que está adotando. Eventos organizados pelos estados e também promovidos pelo BID assim como publicações são fonte de aprendizado para esses estados. O BID com esses eventos cria uma comunidade de prática, além disso, investe nos programas compatíveis com o que os estados estavam desenvolvendo, usando o Pronasci como uma forma de inspiração.

O segundo mecanismo que atuou no processo de difusão desses programas foi o mecanismo de emulação. A emulação aqui ocorreu quando os governos viram o banco financiando políticas de outros governos e buscaram também, nesse organismo, o seu financiamento como uma forma de dar continuidade aos seus programas. Além disso, a partir do conhecimento do recurso e da possibilidade de financiamento fazem adaptações nos seus programas a fim de conseguir o recurso, emulando a ideia e visão de segurança que o BID traz. O quadro a seguir mostra quais foram os indicadores utilizados para definir se houve emulação.

#### **Quadro 8 - Mecanismo de Emulação**

<b>Emulação</b>
Adota, pois a política traz propriedades simbólicas. "ideias emprestadas"
<b>Adoção voluntária</b>

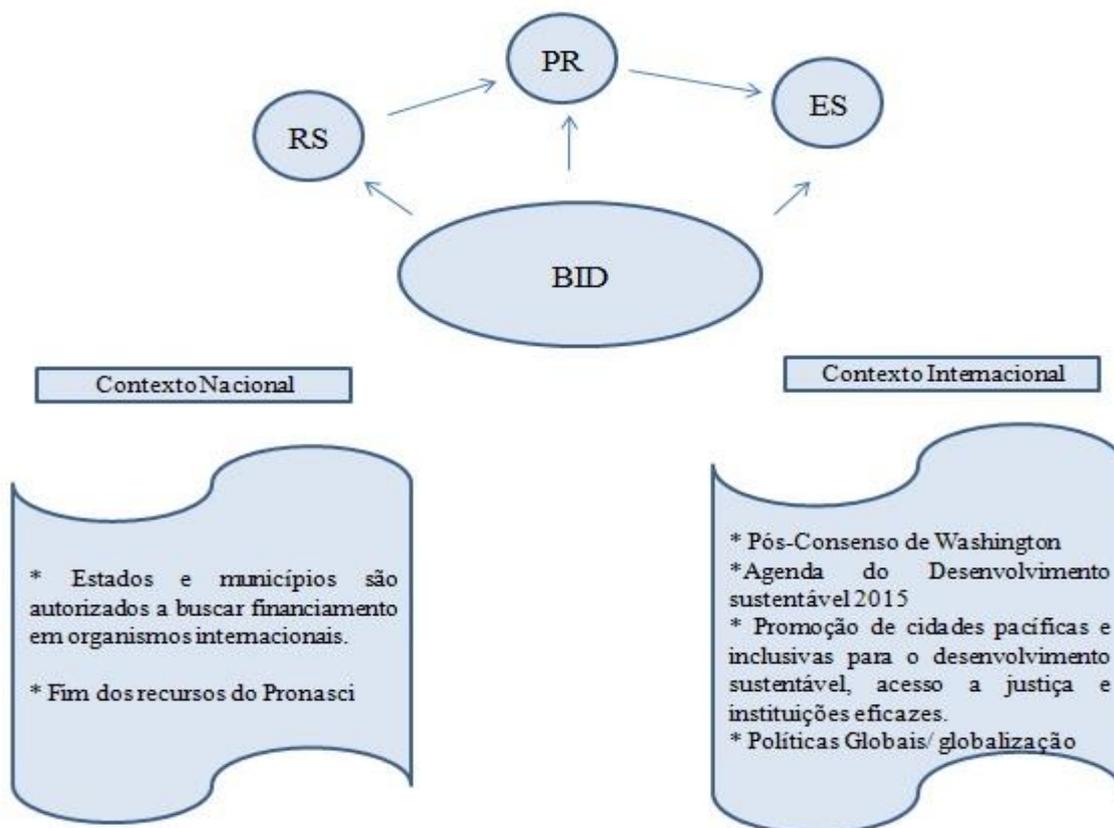
Fonte: elaboração própria a partir da teoria de difusão de políticas públicas

A adoção dos programas, nesses estados, foi voluntária, pois foram os estados que buscaram no banco o financiamento e assim o desenho do programa. Nesse sentido, mesmo que o estado já estivesse implementado alguma política de segurança cidadã como o caso do PR e ES, esses ajustam seus programas aos padrões do banco com o objetivo de obter o

recurso através do contrato. Há uma propriedade simbólica nesses financiamentos, já que ao fechar contrato com o banco, os estados entendem que há um aumento de recursos e, assim, um aumento no tamanho do programa. A vantagem relativa aqui inclui os custos da adoção, considerando tempo de tramitação, contrapartidas e adaptações, mas considerando os benefícios da adoção como aumento de recurso, continuidade de um programa que poderia ser extinto, firmar acordo com um órgão reconhecido internacionalmente, gerando uma propriedade simbólica de legitimidade da política.

O recurso de fato é maior, mas há as contrapartidas estaduais e juros caso o estado não cumpra com sua parte contratual. O nível de abrangência nem sempre é maior, uma vez que as vezes o banco seleciona um número menor de municípios para receber a política do que o que estava sendo implementado anteriormente. A ilustração a seguir mostra a difusão a partir do mecanismo de emulação.

**Ilustração 2 - Difusão via emulação**



Fonte: elaboração própria a partir de análise documental

O estado do Rio Grande do Sul é o primeiro a adotar e implementar o programa com os recursos do BID, seguido do Paraná e do Espírito Santo. O banco através da sua equipe atua nos três estados dando apoio técnico e orientando. No contexto nacional, a partir de 2007 os estados e municípios passaram a poder solicitar financiamento, o que fez com que esses entes tivessem poder de negociar diretamente com esses organismos e fazer suas solicitações junto a Cofix. O fim dos recursos do Pronasci foi algo marcante para os programas de segurança pública, principalmente no nível estadual, isso explica o fato desses estados buscarem recursos em outro lugar como bancos multilaterais. O BID se apropria do conceito de segurança cidadã e encontra uma forma de melhorar a ideia e financiá-la nos estados que estavam sofrendo descontinuidades em seus programas.

No contexto internacional, como visto na revisão da literatura, no pós Consenso de Washington houve uma busca em promover o desenvolvimento econômico, mas pensando também na dimensão social, fazendo com que houvesse também um crescimento de financiamentos a partir de instituições multilaterais (HALL E MIDGLEY, 2014, p. 266). Além disso, a Agenda do Desenvolvimento Sustentável, a partir da promoção de cidades mais seguras, faz com que os países signatários e as organizações responsáveis por essa agenda empenhem-se em fazer transitar as políticas que colaborem com a pauta da agenda. Os estados, por sua vez, adotam esses programas, pois esses carregam a propriedade simbólica de inovação para problemas duradouros.

Esses programas são cada vez mais traduções de políticas globais que entram para a cartela de financiamento do BID e de outros organismos multilaterais que financiam tais programas nos países membros e nos estados que buscam recursos. O banco participa de forma direta fornecendo aprendizado através de eventos, publicações ele é um difusor da ideia mesmo que essa não tenha surgido com ele. Esse organismo é capaz de fazer a ideia transitar mais facilmente a partir de suas redes transnacionais formadas por gestores e outros organismos como a própria UNODC e demais organismos do sistema ONU. O BID traz a ideia de outros programas, inclusive de programas locais, faz adaptações para que a sua visão de segurança pública seja trazida ao programa e faz com que outros estados adotem, caracterizando um processo de ondas.

Buscando tornar evidente as características que mostram que houve uma difusão desses programas, foi feito, a partir da literatura de difusão, uma análise dos conceitos que definem a difusão e das evidências encontradas a partir da análise documental, das entrevistas. A revisão dessa literatura proporcionou caracterizar como ocorreu esse processo de difusão.

Partindo da premissa de que as ideias importam, pois elas orientam a *policy making*, buscou-se identificar onde se origina a ideia de um programa voltado para a juventude e com esse tipo de formato. Por essa razão, fez-se o movimento de olhar para as Ideias e partir dela para as *policy networks* e como elas influenciaram nesse processo e sua importância dentro da difusão. Assim, as análises mostraram ainda a atuação de dois mecanismos: aprendizado e emulação. O quadro a seguir mostra qual evidência foi encontrada na análise e em que parte da literatura se enquadra para de fato poder ser classificado como uma difusão de políticas públicas.

**Quadro 9** - Teoria de difusão de políticas públicas: Como ocorreu a difusão dos programas financiados pelo BID nos estados do ES, PR e RS.

<b>Linha Teórica</b>	<b>Evidência encontrada</b>
<p><b>Ideias</b></p> <p>(Gonnet, 2016)</p> <p>Paradigmas Cognitivos. (Campbell, 2002)</p> <p>Políticas Globais Stone (2008)</p>	<p>BID como um instrumento de tramitação de ideias</p> <p>Questões de segurança pública afetam o desenvolvimento (Ideia dominante)</p> <p>Segurança cidadã como forma de combater a Violência e a criminalidade.</p>
<p><b>Policy Networks</b></p> <p>(Fuglister, 2011; Stone, Porto de Oliveira and Pal, 2019; Rogers, 1983; Pimenta de Faria, 2018)</p>	<p>Atores Internos + Atores Externos (servidores estatais) (especialistas do BID)</p> <p>BID = Ator propositivo</p>
<p><b>Mecanismo de Aprendizagem</b></p> <p>(Meseguer, 2006; Maggetti e Gilardi, 2015; Coêlho, 2016; Gonnet, 2015-2018)</p>	<p>Participação dos estados em eventos;</p> <p>Conhecimento a partir do sucesso de programas anteriores;</p> <p>Problema na agenda pública estatal.</p>
<p><b>Mecanismo de Emulação</b></p> <p>(Meseguer, 2006; Maggetti e Gilardi, 2015; Coêlho, 2016; Fuglister, 2011; Gonnet, 2015-2018)</p>	<p>Adoção a partir da visão simbólica de aumento de recurso;</p> <p>Ideia emprestada do BID</p>

Fonte: elaboração própria a partir do referencial teórico, da análise documental e de entrevistas realizadas.

As evidências encontradas, durante a análise, mostram que o BID foi usado como um instrumento de tramitação de ideias. A ideia dominante do banco é a de que a segurança

pública afeta o desenvolvimento e, por essa razão; deve-se investir em segurança pública para diminuir até mesmo os custos do crime. As diferentes políticas globais adotadas para combater o crime e a violência têm utilizado o conceito da segurança cidadã como uma forma de desenvolver políticas que promovam práticas emancipatórias, foco na juventude e a construção de uma ampla cidadania como visto no referencial teórico.

A atuação das *policy networks* formada por atores internos e externos mostrou como as redes podem ser um caminho para a difusão de políticas públicas, pois nos programas em questão houve uma troca constante entre esses atores e entre os estados através de eventos e *workshops* desenvolvidos pelo banco. Entende-se que cada ator inserido na *policy network* tinha ideias distintas e que essas ideias influenciaram na formulação e na adoção dos programas. O banco aqui foi visto como um ator propositivo, pensando no conceito trazido por Pimenta de Faria (2018), pois ele desenvolveu uma proposta de reforma nos programas que os estados estavam implementando e ele teve legitimidade na função. Além disso, o BID defendeu suas propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico quando se propôs a apresentar para os estados sua visão de segurança pública.

A presença dos mecanismos de aprendizagem e emulação mostra que a difusão aconteceu via esses dois mecanismos. Isso se deve pelo fato de que a aprendizagem aqui está relacionada ao referencial teórico que mostra que a participação em eventos, o conhecimento a partir de experiências anteriores, o problema público como parte do programa de governo nos estados são fatores que mostram que o mecanismo de aprendizagem esteve presente. A emulação aconteceu a partir da visão simbólica de aumento de recurso, uma vez que os recursos via Pronasci estavam acabando. Nesse sentido, o banco surgiu como uma forma de dar continuidade às políticas estaduais. Entretanto, ao firmar o financiamento o estado automaticamente adere a ideia do banco de que segurança pública afeta o desenvolvimento.

Por fim, a difusão das políticas públicas de segurança financiadas a partir de recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do RS, PR e ES ocorreu a partir do fim dos recursos do Pronasci em que o RS é o primeiro estado a firmar o contrato com o BID a partir disso e do conhecimento sobre o financiamento outros estados adotam ao programa do BID. A difusão aconteceu, principalmente, via dois mecanismos: emulação e aprendizado sendo a presença do mesmo chefe de equipe um fator importante para difusão, além do problema na agenda pública e a participação nos eventos promovidos pelo BID.

Esses programas são caracterizados como políticas públicas de segurança cidadã voltadas para a juventude na faixa etária dos 15 aos 24 anos. Pensando na classificação de Filocre (2009), essas políticas são maximalistas, visto que envolvem além das ações estatais ações privadas; multissetoriais, já que envolvem diferentes secretarias e setores; preventivas, uma vez que de certa forma buscam prevenir a violência e estruturais, pois visam alcançar ou manter a ordem mediante ações sobre macroestruturas econômicas e são pensadas a longo prazo. A *policy network* que contribui para a difusão é composta por atores internos (servidores e gestores estaduais) e externos (especialistas do banco).

## 5. Considerações Finais

Entender como as políticas públicas se espalham de um local para o outro é importante para compreender a difusão. Os estudos de difusão mostram que cada vez mais programas têm circulado ao longo do mundo e que a globalização tem sido um ponto importante para essas políticas circularem. A difusão de políticas públicas é entendida como o processo pelo qual as escolhas de políticas em uma unidade são influenciadas pelas escolhas de políticas em outras unidades (BRAUN E GILARDI, 2006; SIMMONS ET AL., 2006; GILARDI, 2012; GRAHAM ET AL. 2013 APUD MAGGETTI E GILARDI, 2015). Os organismos multilaterais podem contribuir para que a difusão aconteça através de seus financiamentos, sendo esses locais instrumentos de tramitação de ideias e de modelos normativos.

Estudos sobre difusão ainda são recentes no contexto brasileiro. Na área da segurança pública, recentemente, organismos multilaterais têm voltado sua atenção e recursos para esta temática. O financiamento desses programas está ligado ao fato de que esses organismos tinham o entendimento de que crime e a violência estavam desestabilizando algumas conquistas recentes, inclusive resultantes de programas financiados por elas para o progresso de países em desenvolvimento (TOMESANI, 2017).

A pesquisa buscou compreender como ocorre a difusão das políticas públicas de segurança financiadas a partir de recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento nos estados do RS, PR e ES, quais os mecanismos envolvidos nesses processos de difusão e quais as características dessas políticas públicas além de tentar entender quem fez parte da *policy network* que contribuiu para a difusão. Durante a análise ficou claro que diferentes fatores contribuíram para que os estados adotassem os programas.

Há uma agenda internacional de reformas no setor da segurança e há a agenda do desenvolvimento sustentável que busca promover cidades mais seguras e mudanças nos tipos de programas que os países implementam. No Brasil, a mudança de paradigma da segurança pública para o paradigma de segurança cidadã faz com que os estados busquem diferentes maneiras de financiar e implementar programas que sejam capazes de reduzir a violência e a criminalidade.

A implementação do Pronasci em âmbito nacional foi um marco para a segurança pública brasileira, assim como, a implementação em outros estados de programas modelos como o Fica Vivo e o Pacto pela Paz. A extinção dos recursos repassados aos estados via Pronasci trouxe para esses um grande problema de falta de recurso e descontinuidade nos seus

programas. A apresentação que o BID fez no Rio de Janeiro, no ano de 2011, fez com que surgisse uma maneira de dar seguimento ao trabalho que vinha sendo desenvolvido no âmbito estadual.

As análises mostraram que a difusão dos programas aconteceu a partir de dois mecanismos de difusão: aprendizado e emulação. O mecanismo de aprendizado está relacionado ao fato de que houve um contato através de fóruns, reuniões, eventos e *workshops* entre especialistas do banco e os gestores estaduais. Diversos desses eventos iniciaram logo após que o estado pioneiro (RS) aderiu ao programa com o BID, criando uma comunidade de prática entre os estados. A participação dos gestores nesses eventos foi fundamental, pois fez com que esses tomassem conhecimento a partir do resultado de outros programas. O problema da segurança pública era evidente nesses estados e os governos já buscavam ações para controlá-los, como foi observado analisando os programas de governo. Os estados também adotam, pois o programa já era compatível com aquilo que estavam desenvolvendo, o que tornou a negociação com o BID e a adoção mais fácil.

A emulação aqui se deu a partir do momento em que o estado pioneiro adotou o programa. Ao ter conhecimento que outros lugares estavam buscando recursos para além do recurso estatal, outros estados fizeram esse movimento de ir buscar financiamento, trazendo a visão simbólica de que ao firmar contrato com o BID, estariam aumentando seus programas. Além disso, o programa teria legitimidade, por se tratar de um programa financiado com recurso de um organismo internacional.

Buscando compreender quais os fatores que explicam a adoção dos estados a esses programas, as variáveis foram divididas em dois tipos: variáveis descritivas e variáveis explicativas. As variáveis descritivas serviram para caracterizar cada estado, sendo elas: ano em que proposta de financiamento é recebida na COFIEIX, a data de assinatura do contrato, o ano de implementação, o término do contrato com o BID, o valor do contrato, o público-alvo, a taxa de homicídio no ano em que a solicitação do financiamento é feita na COFIEIX, o partido do governo quando o financiamento foi solicitado e, por fim; a secretaria responsável por alocar o Escritório de Projetos responsável pelo financiamento do BID.

As variáveis explicativas utilizadas foram o problema da segurança como parte do programa de governo, quem era do chefe de equipe do BID (ator externo), se houve uma equipe responsável com servidores capacitados com conhecimento sobre a ação (atores internos), existência de um programa prévio, o ano de implementação do programa prévio, se o estado participou de eventos promovidos pelo BID, se houve inspiração em experiência

anterior, se houve contato com outros estados e em qual linha de ação do BID o programa se enquadra.

A pesquisa utilizou o método de comparação por semelhança, visto que nesse método os casos comparados são muito diferentes entre si, mas se assemelham em dois aspectos: primeiro, todos os casos contêm o fenômeno a ser explicado; segundo, todos eles possuem uma condição em comum que, exatamente por isso, supõe-se ser a causa do fenômeno em questão (PERISSINOTTO, 2013, p. 152). Nesse sentido, todos os estados tinham o programa financiado pelo BID e, buscou-se identificar semelhanças que fossem capazes de explicar como ocorreu a difusão. As principais semelhanças encontradas foram o problema da segurança pública como parte dos programas de governos estaduais, terem o mesmo chefe de equipe do BID, a participação nos eventos e em todos os estados houve uma troca interestadual.

Observou-se, durante o estudo, que houve uma *policy network* (constituída por atores internos e externos) envolvida nesse processo que contribuiu para a difusão. Dois mecanismos contribuíram para que a difusão acontecesse: aprendizagem a partir do conhecimento do sucesso desses programas, participação em eventos do BID e, por emulação em que os estados adotam, pois a adoção trouxe uma propriedade simbólica, que nesse caso refere-se ao aumento de recursos do programa.

A difusão das políticas públicas de segurança financiadas a partir de recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos estados do RS, PR e ES aconteceu devido ao fim dos recursos do Pronasci. O estado do RS foi o primeiro estado a firmar o contrato com o BID. Os programas analisados foram políticas públicas de segurança cidadã voltadas para a juventude na faixa etária dos 15 aos 24 anos. Esses programas foram maximalistas, multissetoriais e preventivos. A *policy network* que contribuiu para a difusão foi composta por atores internos (servidores e gestores estaduais) e externos (especialistas do banco) e a capacidade desses atores foi importante para a adoção e tramitação dos programas.

O modelo analítico de difusão de políticas públicas, algumas vezes, cai em circularidade fazendo com que pesquisadores tenham de fazer o movimento de analisar o fenômeno a partir de diferentes variáveis. Por esse motivo, a análise apresenta alguns limites de generalização. Para avançar na análise, pesquisas futuras sobre esse organismo e o financiamento de diferentes programas no Brasil se faz necessário ampliar as variáveis para variáveis exógenas que sejam capazes de explicar como ocorre a difusão desses programas, ampliando assim as variáveis analisadas. Além disso, o papel do contexto político e de que forma a política estadual

influencia na adoção ou não desses programas poderão mostrar o porquê de alguns estados seguirem essa linha de financiamento. Essas são algumas questões e orientações para análises futuras.

## 6. Referências

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n.2, p. 103-140, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 17.09. 2019.

ALMEIDA, Wellington. A Trajetória das Instituições Financeiras Multilaterais e Suas Relações com as Políticas Públicas. *Revista de Políticas Públicas*, v.9, n.1, p, 173-188, jul./dez.2005.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/190605\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2019.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf). Acesso em: 19.11.2019.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/190605\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2019.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf). Acesso em: 23.09.2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, BID. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt>. Acesso em: 20/04/2021.

BEATO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Valéria; PRADO, Sara. Reducción de homicidios en Minas Gerais: un análisis del programa Fica Vivo!. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.116, Septiembre 2017, p. 129-157.

BÉLAND, D.; ORENSTEIN, M. International Organizations as policy actors: An ideational approach. *Global Social Policy*, p.125.143, 2013.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. InnovationandDiffusionModels in Policy Research. *In: Theories Of The Policy Process*. United StatesofAmerica, Westview, p. 223-260, 2007.

BLATTER, Joachim.; PORTMANN, Lea; RAUSIS, Frowin. Theorizing policy diffusion: from a patchy set of mechanisms to a paradigmatic typology, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2021.1892801, 2021, p. 2-21.

BRINKS, D.; COPPEDGE, M. DiffusionIs No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave Democracy. *Comparative Political Studies*.V. 39 N. 4. p.463-489, 2006.

CARBONARI, Flávia; WOLF, Gregor; HOFFMAN, J. Serra; Capriolo, Dinno. Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina. *Rev. bras. segur. pública | São Paulo*, v. 10, n. 2, 58-70, Ago/Set 2016.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo; COSTA, Delaine Martins. O que a perspectiva antropológica tem a dizer sobre a avaliação de projetos sociais apoiados pela cooperação internacional? *Horiz. antropol.*, Porto Alegre , v. 20, n. 41, p. 117-140, jun. 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 02.11.2019.

CAMPBELL, John. Ideas, PoliticsandPublicpolicy. *Annu. Rev. sociol.* n.28. p. 21-28, 2002.

COSTA, E. L. Carlos. GONZÁLEZ, I.F. Manuel. FILGUEIRAS, A. Nathália. As relações econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012). IPEA, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23515](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23515). Acesso em: 30.10.2019.

COSTA, A.T; LIMA, R. Segurança Pública. *In: Crime, polícia e justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Contexto, p. 482-490, 2014.

COELHO, Denílson Bandeira. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de Políticas Públicas. *In: FARIA, C.A.P.; \_\_\_\_\_; DA SILVA, S.J. Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo, SP: Ed UFSC, p. 35-64, 2016.

DiMaggio, P. Powell, W. A GAIOLA DE FERRO REVISITADA: ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E RACIONALIDADE COLETIVA NOS CAMPOS ORGANIZACIONAIS. *RAE* , v. 45, nº 2, p.74-89. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 20.10.2019.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals Of The American Academy of Political and Social Science*, v. 598, p.

33-51, mar. 2005. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 20.10.2019.

ENTREVISTA N.01. Ex Diretores Escritório de Projetos/BID/ SDSDTJSH. TRINDADE, Kálita. **A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ENTREVISTA N.02. Ex servidora Secretaria SDSTJDH. TRINDADE, Kálita. **A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ENTREVISTA N.03. Especialista do BID/consultor chefe da equipe e responsável pelos três programas e os financiamentos no Brasil. Realizada em: 23.02.2021. online.

FAJARDO, Álvaro; BARRETO, Leonardo; FIGUEIREDO, Sabrina. PROGRAMA ESTADO PRESENTE: EM DEFESA DA VIDA. Gestão por resultados na segurança pública. Painel 16/046. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, março de 2014, p. 1-29. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-05/programa-estado-presente.pdf>. Acesso em: 30/08/2020.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 52 p. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Estudo-sobre-Financiamento-v6.pdf>. Acesso em: 20.11.2019.

FILOCRE, D' Aquino. Classificações de Políticas de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Ed. 5 Ago/set, 2009 pág. 146-158. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/57/55/0>. Acesso em: 22/06/2019.

FREIRE, Moema. Paradigmas de Segurança Pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. SP, Aurora, 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br>. Acesso em: 18/07/2019.

FÜGLISTER, Katharina. Where Does Learning Takes Place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. European Journal of Political Research. 2011. Disponível em: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez45.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 21.09.2019.

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA:UM NOVO MODELO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA. 2015, p. 1-218. Disponível em: <http://fjmangabeira.org.br/wp-content/uploads/2016/06/estado-presente-em-defesa-da-vida-1.pdf>. Acesso em: 19/11/2020.

GILARDI, Fabrizio. Transnational Diffusion: Norms, ideas, and policies. Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, SAGE Publications, pp. 453–477, 2012.

Gourevitch, P. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organizations*, vol. 32, n. 4, 1978, p. 881-912.

GONNET, O. Cecília. Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina El caso chileno. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 53, Quito, septiembre 2015, pp. 31-48. Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/283817841>. Acesso em: 13.04.2020

GONNET, O. Cecília. Mecanismos y actores de los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. *In: FARIA, C.A.P.; \_\_\_\_\_; DA SILVA, S.J. Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo, SP: Ed UFSC, p. 65- 100, 2016.

GONNET, O. Cecília. A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2018, p. 1-17. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 19/10/2020.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. Cambridge University Press. *B.J.Pol.S* Page 1 of 29. Disponível em: [www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?](http://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?). Acesso em 23.10.2019.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, p. 275-296, 1993.

HALL, Peter A. The Role of Interests, Institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. *Comparative politics*, p. 174-2017, 1993.

HALL, Anthony. MIDGLEY, James. *Social Policy for development*. 3. ed. London: Sage Publications Ltd, 2014.

HUNTER, W.; BROWN, D. WORLD BANK DIRECTIVES, DOMESTIC INTERESTS, AND THE POLITICS OF HUMAN CAPITAL INVESTMENT IN LATIN AMERICA. SagePublications. Vol. 33 N. 1, p. 113-143, 2000.

IMBUSCH, Peter; MISSE, Michel; CARRIÓN, Fernando. Violence research in latin america and the caribbean: a literature review. IJCV : Vol. 5 (1) 2011, pp. 87 – 154.

LASSWELL, Harold. Política: Quem ganha o quê, quando, como. Trad. De Marco Aurélio dos Santos Chaudon. Universidade de Brasília, 1984, 1936.

Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014. Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. – Brasília : Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 18.11.2019.

KEOHANE, ROBERT. Intergovernmental Organizations And Garbage Can Theory. Journal of Public Administration Research and Theory. (Vol. 12, Issue2.). Oxford University Press. 2002. Disponível em: [www-periodicos-capes-gov-br](http://www-periodicos-capes-gov-br). Acesso em: 28.10.2019.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. Managing Complex networks: strategies for public sector. SAGE. 1997. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=1B09cQrna6oC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=1B09cQrna6oC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 23.10.2019

KOPITTKE, Alberto. A (IN) CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da Violência, Brasília. Jun.2017. Pág. 48-58. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/63dfa2a6-6323-4cc0-a9e8-24ea81253f0e.pdf>. Acesso em 20.11.2019.

KOPITTKE, Alberto. Segurança pública baseada em evidências : a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Porto Alegre. 414. 2019.

LASSWELL, Harold. Política: Quem ganha o quê, quando, como. Trad. De Marco Aurélio dos Santos Chaudon. Universidade de Brasília, 1984, c 1936.

LIMA, R.; RATTON, J. GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. Crime, polícia e justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Soc. estado., Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, Apr. 2015. Disponível em: <https://scielo.org/>. Acesso em: 27.11. 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; GODINHO, Leticia.; PAULA, Liana de. Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: A experiência brasileira. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014, p. 1-83. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt>. Acesso em: 20/04/2020.

OLIVEIRA, Andréa; TEODOROVICZ, Thomas; ESTEVES, Luís Alberto; CARDOSO, Marlon. UNIDADES PARANÁ SEGURO E SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: uma avaliação quantitativa local da implementação das unidades. R. Pol. Públ. São Luís, v. 18, n. 2, jul./dez. 2014, p. 497-510. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3153>. Acesso em: 20/10/2019.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. São Paulo: ILANUD, 2002.

MADEIRA, Lígia Mori; TRINDADE, Kálita. Da Segurança Nacional à Segurança Cidadã e o retorno ao endurecimento penal: uma análise dos Planos Nacionais de Segurança Pública no Brasil recente. *IN*: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. Planejamento de políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020, p. 145-167.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-22, Feb. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 26.09.2019.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISK, Leonardo; SALVARREY, Gabriela; BOESSIO, A. Paula; TRINDADE, Kálita. Capacidade estatal na Segurança Pública Municipal das Capitais Brasileiras. In. A Política, as políticas e os Controles: como são governadas as cidades brasileiras. 1.ed. Porto Alegre, Cap.7. Tomo, 2018

MAKSE, Todd . VOLDEN, Craig; The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations. The Journal of Politics, Vol. 73, No. 1, January 2011, Pp. 108–124.

MAGGETTI, Martino; GILARDI, Fabrizio. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms.pág. 87–107. Journal of Public Policy,36:1, 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/>. Acesso em 29.10.2019.

MANUAL DO FINANCIAMENTO EXTERNO. Ministério da Economia. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/guias/manual-de-financiamento-externos.pdf>. Acesso em: 20.11.2019.

MESEGUER, Covadonga.Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion Policy Innovations.Sage Journals. fev. p. 35-66, 2006. Disponível em: [www-periodicos-capes-gov-br](http://www-periodicos-capes-gov-br). Acesso em:29.10.2019.

MISSE, MICHEL. Alguns aspectos analíticos nas pesquisas da violência na América Latina. Estud. av., São Paulo, v. 33, n. 96, p. 23-38, ago. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 27 nov.2019.

MISSE, MICHEL. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. Estudos Avançados. São Paulo, V. 21, n. 61. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0103-40142007000300010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142007000300010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 21.11.2019.

MESQUITA NETO, P. Políticas Municipais de segurança cidadã: Problemas e Soluções. In: Análises e propostas, nº 33 (dez 2006). São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.

PERISSINOTTO, Renato. Comparação, história e interpretação: Por uma ciência política histórico-interpretativa. RBCS Vol. 28 nº 83, outubro/2013, p.152-240.

PIMENTA DE FARIA, C. Aurélio. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO DIFUSORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.7. n.13, jan./jun. 2018. Disponível em:<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/8718> . Acesso em: 20.08.2019.

PIMENTA, M. Juventude e Violência. In: Crime, polícia e justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto,p. 265-276, 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/seguranca-cidada.html>. Acesso em: 18.11.2019.

PROGRAMA DE GOVERNO, Rio Grande do Sul. RIO DO SUL, DO BRASIL DO MUNDO, TARSO GENRO (PT), 2011-2014, p. 1-60.

PROGRAMA DE GOVERNO, Paraná. SABER OUVIR SABER FAZER, BETO RICHA (PSDB), 2011-2014, p. 1-34.

PROGRAMA DE GOVERNO, Espírito Santo. CAMINHOS PARA O AMANHÃ, Renato CASAGRANDE, (PSB), 2011-2014, p. 1-68.

RABELO, Luana; RATTON, José Luís. AVALIAÇÃO DO PACTO PELA VIDA EM PERNAMBUCO: PERCEPÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA . 2015, p. 1-5. XXIII Conic. Disponível em: [https://www.ufpe.br/documents/616030/870010/Avaliacao\\_pacto\\_0.pdf/c8e38979-7458-49e0-bded-a4137897d5b8](https://www.ufpe.br/documents/616030/870010/Avaliacao_pacto_0.pdf/c8e38979-7458-49e0-bded-a4137897d5b8). Acesso em: 29/03/2021.

RATTON, José Luís; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O Pacto pela Vida e a Redução de Homicídios em Pe. INSTITUTO IGARAPÉ, 2014, p.10-28. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 29/03/2021.

RIBEIRO, Ludmila. A democracia disjuntiva no contexto brasileiro: algumas considerações a partir do trabalho das delegacias de polícia. Revista Brasileira de Ciência Política, nº11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 193-227.

RIBEIRO, Ludmila. CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO SUDESTE: UM BALANÇO DA ÚLTIMA DÉCADA. *In*: Políticas de segurança pública / Organizado por Artur Zimmerman — Santo André, SP :Universidade Federal do ABC, 2017.

ROGERS, M.Everett. Diffusion Of Innovations. Rev. ed. of: Communication of innovations. 2nd ed. 1983.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas. 1º. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SADEK, M. TEREZA. Violência e segurança cidadã. Mediações-Rev. Paraná, v. 8, n. 1, p. 117-128, jan/jul. 2003. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9091/7639>. Acesso em: 20/11/2019.

SABATIER, Paul A. Theories Of The Policy Process. United StatesofAmerica: Westview, 2007.

SCHABBACH, Letícia. Os municípios e a segurança pública. *Jornal da Universidade*. ed. nov/2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/os-municipios-e-a-seguranca-publica/> Acesso em: 05/11/2020.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 45, n. 6, p. 1847-1868, Dec. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 02.11.2019.

SILKE, A. KRIESI, H. The network approach. *In: Theories Of The Policy Process*. United StatesofAmerica.Westview, p. 129-154, 2007.

SILVA, Fábio de Sá; Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069?mode=full>. Acesso em: 22/06/2019.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 26.11.2019.

SCOTT, J. Social network analysis: developments, advances, and prospects. Springer. Volume 1, Issue 1, p. 21–26, 2010. Disponível em: [www-periodicos-capes.gov](http://www-periodicos-capes.gov). Acesso em: 20.09.2019.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig; Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, November - December 2012, P. 788-796. Disponível em: <https://www-periodicos-capes.gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 12/11/2020.

STEFFEN, MARIANA. BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO COMO ATORES DE POLÍTICA SOCIAL: O CASO DO BANCO MUNDIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (2008-2014). Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Porto Alegre. 177. 2017.

STONE, Diane. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, N. 1, p.19-38, 2008.

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie A. Transnational Policy Transfer: the circulation of ideas, power and development models, *Policy and Society*, 2019.:DOI: 10.1080/14494035.2019.1619325.

SUGIYAMA, N. Ideology and Networks: The Politics Of Social Policy Diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, Volume 43, Number 3, p. 82-108, 2008. Disponível em: [www-periodicos-capes-gov](http://www-periodicos-capes-gov). Acesso em: 21.09.2019.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. *Paradoxos da segurança cidadã*. 1º. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

Tomesani, A. Maura. Reforma do Setor de Segurança: A construção de uma Agenda latino americana. IN: *Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI*. Sergio Aguilar e Isabela Alonso. pág. 191-2019. 2017. Disponível em [:https://www.researchgate.net/publication/346677416](https://www.researchgate.net/publication/346677416) Os Desafios da Política Externa e S eguranca no Seculo XXI. Acesso em: 10.12.2020.

Tomesani. A. Maura. Foreign Aid and Security Sector Reform in Latin America: mapping donors and recipient countries. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*. v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.18-46.

Tomesani. A. Maura. International Assistance and Security Sector Reform in Latin America: A Profile of Donors, Recipients and Programs. *Brazilian political science review*. 2018. pág. 1-30. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800020005>. Acesso em: 01.12.2020.

Tomesani. A. Maura. *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Reforma do Setor de Segurança no Brasil*. In. *Resolução de Conflitos: Estudos de Casos*. Organizadores: Ricardo Souza e Gilberto Oliveira Curitiba, Editora Juruá, pp. 209 - 228, 2020.

## **Documentos utilizados na análise documental**

DOCUMENTO 1. Perfil do projeto. Programa de Oportunidade e Direitos. 1-5. BR-L1343

DOCUMENTO 2. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO No. 3241/OC-BR . Rio grande do Sul e BID 1-53.

DOCUMENTO 3. Perfil do projeto. Programa Paraná Seguro (PS). 1-10 BR-L133

DOCUMENTO 4. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO PROGRAMA PARANA SEGURO. 1-34.

DOCUMENTO 5. Perfil do projeto. Estado Presente: Segurança Cidadã no Espírito Santo. 1-10.

DOCUMENTO 6. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO No. 3279/OC-BR. Estado Presente: Segurança Cidadã no Espírito Santo. 1-53.

DOCUMENTO 7. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL E BID. 1-4.

DOCUMENTO 8. ESTADO PRESENTE EM DEFESA DA VIDA : UM NOVO MODELO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA. 07-2011.

DOCUMENTO 9. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA 01

DOCUMENTO 10. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA 02

DOCUMENTO 11. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA 03

DOCUMENTO 12. CENTROS DA JUVENTUDE PARANÁ.