

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº 43 setembro-outubro/2024

OIP

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

Conselho editorial

Agnaldo Valentin
Alexandre Ribeiro Leichsenring
André Gal Mountian
Cristiane Kerches da Silva Leite
Graziela Serroni Perosa
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Valeria Barbosa de Magalhaes
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Editor

André Gal Mountian

Vice-editor

Agnaldo Valentin

Produção e divulgação

Bárbara Pereira Barbosa

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



Sumário

Popularidade Digital e Sucesso Eleitoral: a influência do Número de Seguidores no Instagram nas Eleições para Câmaras Municipais em 20245
Márcio Moretto Ribeiro, Vinicius Cordeiro de Oliveira

Considerações acerca do Projeto de Lei Federal nº 3.135/2020 - Criminalização da prática de discriminação em decorrência de aporofobia. 14
Rodrigo José Fuziger, Ester Gammardella Rizzi, Douglas Henrique Santos da Silva

Considerações preliminares sobre a difusão federativa da segurança cidadã brasileira..... 25
João Victor Santos Salge, Renata Bichir

The budgetary process through the instrumentation perspective: an opportunity for comparison in implementation studies 36
Felipe Novaes da Rocha, Andrea Lucchesi

Popularidade Digital e Sucesso Eleitoral: a influência do Número de Seguidores no Instagram nas Eleições para Câmaras Municipais em 2024¹

Márcio Moretto Ribeiro², Vinicius Cordeiro de Oliveira³

Introdução

As redes sociais, especialmente plataformas como Facebook, Twitter e Instagram, tornaram-se ferramentas centrais na comunicação política mundial, permitindo que candidatos e partidos alcancem o eleitorado de forma mais direta e engajada. O Instagram, em particular, se destaca por seu apelo visual e pela capacidade de gerar grande engajamento por meio de seguidores, curtidas e comentários. Com o aumento do uso dessas plataformas, o número de seguidores no Instagram passou a ser visto como um indicativo de popularidade eleitoral, substituindo em parte o papel das campanhas tradicionais, que dependiam mais de anúncios pagos e outras estratégias convencionais.

A ascensão das redes sociais trouxe um questionamento sobre o papel das despesas de campanha em comparação com o número de seguidores nas redes. Enquanto campanhas tradicionais dependiam de altos investimentos em publicidade e infraestrutura, o Instagram oferece uma maneira mais orgânica e

1 Agradecemos ao jornalista Guilherme Jorgui pelas informações do processo eleitoral em Belo Horizonte.

2 Prof. Dr. da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP.

3 Aluno de Graduação, Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP.

econômica de atrair eleitores. Assim, o estudo propõe investigar se o número de seguidores no Instagram é um preditor mais confiável de desempenho eleitoral do que os recursos financeiros investidos. Comparar essas duas variáveis — seguidores no Instagram e despesas de campanha — pode revelar o quanto a política contemporânea tem sido moldada pela era digital.

A pesquisa foca na relação entre o número de seguidores no Instagram e o desempenho eleitoral dos candidatos a vereador em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Ao contrastar esses dados com as despesas de campanha, o estudo busca avaliar se a influência das redes sociais supera o investimento financeiro tradicional. O objetivo é entender como as campanhas estão sendo transformadas pelo uso das redes sociais e fornecer insights sobre as novas estratégias eleitorais que emergem na era digital, incluindo o papel dos influenciadores digitais como "puxadores de votos" no cenário político.

Trabalhos Anteriores

Nas últimas décadas, o papel da internet e das redes sociais na política evoluiu de maneira significativa. Inicialmente, a internet era vista como uma ferramenta complementar às campanhas tradicionais, com pouco impacto direto nos resultados eleitorais. No entanto, com o crescimento de plataformas como Facebook, Twitter e Instagram, especialmente a partir da década de 2010, essas redes começaram a desempenhar um papel central na comunicação política, permitindo maior engajamento entre candidatos e eleitores. Campanhas como a de Barack Obama em 2008 demonstraram o poder dessas ferramentas na mobilização e arrecadação de fundos, redefinindo as estratégias eleitorais e influenciando o comportamento dos eleitores.

Apesar de seu potencial democratizador,⁷ as redes sociais também apresentam riscos, como a manipulação de narrativas e a disseminação de desinformação. Estudos apontam que as redes facilitam tanto o engajamento legítimo quanto a manipulação de percepções por meio de bots, fake news e astroturfing, desafiando a integridade do processo democrático. Em tempos de polarização, essas plataformas permitem a disseminação de informações falsas com grande rapidez, comprometendo a confiança no processo eleitoral e dificultando a distinção entre engajamento orgânico e artificial.

Ainda assim, o uso das redes sociais na política tem atraído a atenção de pesquisadores, que exploram sua capacidade de prever resultados eleitorais. Embora o número de seguidores e o engajamento nas redes possam ser em alguma medida manipulados, estudos indicam uma correlação significativa entre a atividade online e o desempenho eleitoral, especialmente em países com alta conectividade digital. O presente trabalho foca especificamente na relação entre o número de seguidores no Instagram e os votos recebidos por candidatos nas eleições municipais em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mostrando que essa popularidade digital pode ser mais relevante do que as despesas de campanha, influenciando o cenário eleitoral contemporâneo.

Metodologia

A amostra deste estudo consiste nos 100 candidatos mais votados para o cargo de vereador nas eleições municipais de 2024 em três das maiores cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Os candidatos foram selecionados independentemente de terem sido eleitos ou não, com o objetivo de abranger uma variedade de resultados eleitorais e estratégias de

campanha. Essas cidades foram escolhidas por representarem grandes centros urbanos com alta conectividade digital.

Este estudo utilizou três variáveis principais: número de seguidores no Instagram, número de votos recebidos e despesas de campanha. Os dados de seguidores foram coletados utilizando o SocialBlade, sempre que possível, no dia do primeiro turno das eleições (06 de outubro de 2024), e, quando necessário, diretamente do Instagram entre 11 e 18 de outubro. O número de votos e as despesas de campanha foram extraídos dos resultados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O Instagram foi escolhido para este estudo devido ao seu papel cada vez mais central no cenário político brasileiro. Nos últimos anos, a plataforma se consolidou como uma das principais fontes de informação e interação política no país, com dados recentes mostrando que 58% dos brasileiros utilizam o Instagram, e 36% deles afirmam usar a rede para se informar sobre assuntos diversos, incluindo política⁴.

Resultados

Os resultados das análises em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte mostram que a popularidade no Instagram, medida pelo número de seguidores, apresenta uma correlação mais forte com o desempenho eleitoral dos candidatos a vereador do que as despesas de campanha. Em São Paulo, o coeficiente de determinação (R^2) entre o número de seguidores e os votos foi de 0,15, enquanto as despesas de campanha tiveram um R^2 de apenas 0,05, sugerindo que o número de seguidores explica melhor o desempenho nas urnas. No Rio de Janeiro, a tendência foi similar, com o R^2 de 0,14 para o número de seguidores, e 0,04

⁴ Dados do Reuters Digital News Report 2024 disponível em <<https://www.digitalnewsreport.org/>> consultado em 20 de outubro de 2024.

para as despesas de campanha, reforçando a importância crescente das redes sociais no sucesso eleitoral.

Em Belo Horizonte⁵, a correlação foi ainda mais forte, com o R² de 0,18 para o número de seguidores no Instagram e 0,12 para as despesas de campanha, mostrando que, embora o investimento financeiro tenha algum impacto, a presença digital continua sendo o preditor mais relevante. Em todas as três capitais os resultados foram significativos (p-valor bem menor que 0,05) e sugerem que o engajamento nas redes sociais tem se tornado um fator mais determinante do que o montante de recursos investidos em campanhas tradicionais, especialmente em grandes centros urbanos. A Tabela 1 abaixo resume os resultados mostrados nas imagens

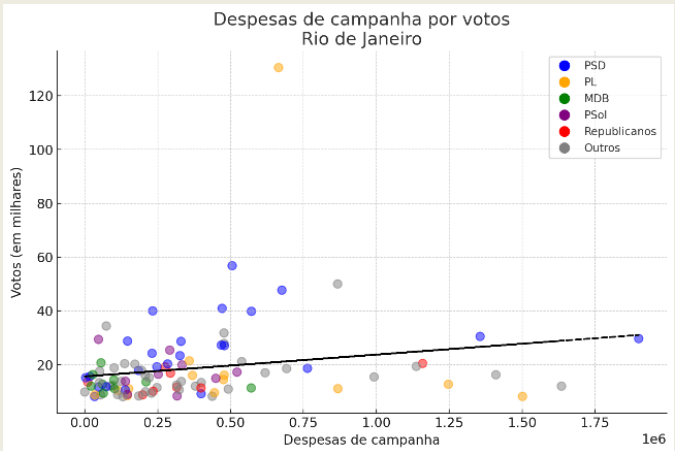
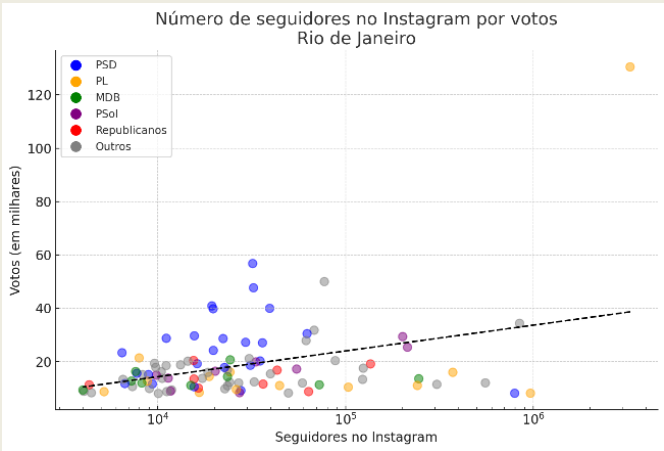
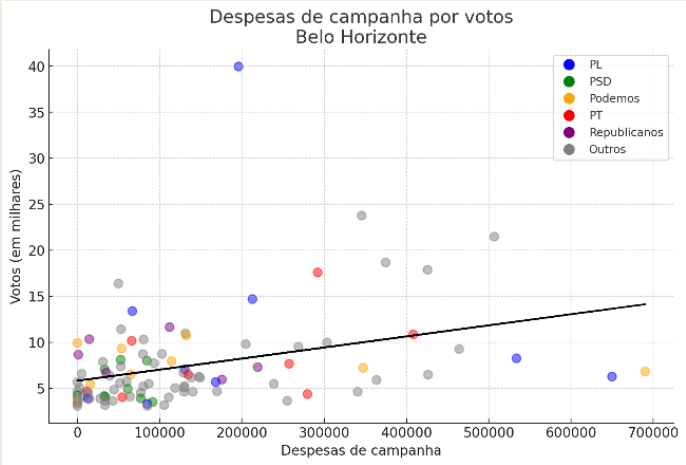
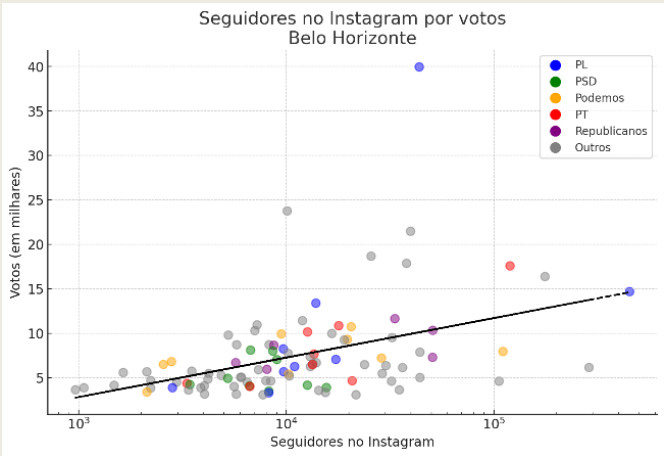
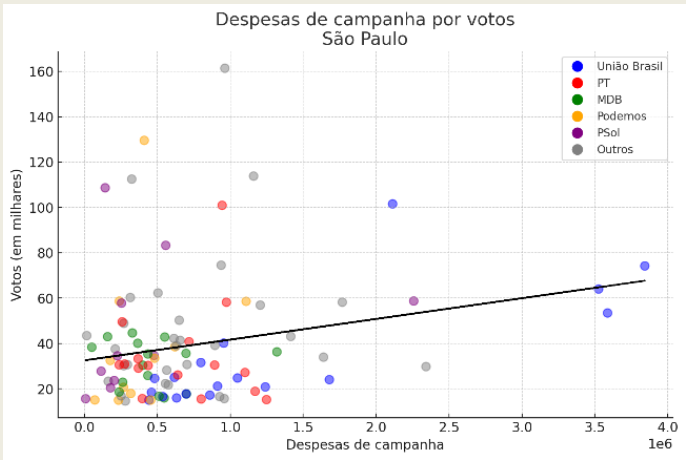
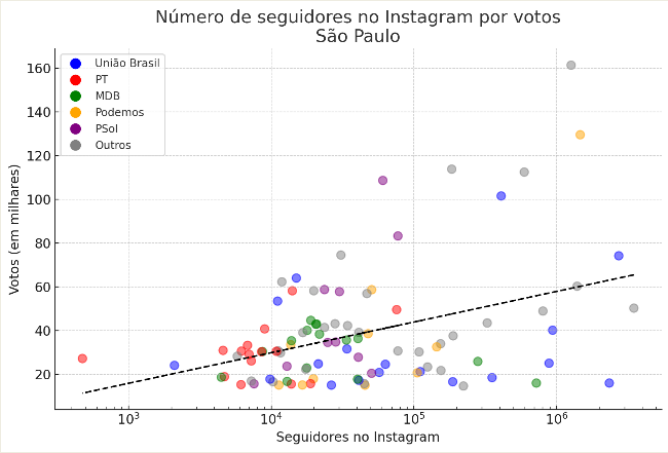
Tabela 1. Resultado do modelo de regressão para seguidores, votos e despesas em SP, RJ e BH

	Seguidores x Votos		Despesas x Votos	
	R ²	p-valor	R ²	p-valor
São Paulo	0,15	$7,6 \times 10^{-5}$	0,05	$1,8 \times 10^{-2}$
Rio de Janeiro	0,14	$1,4 \times 10^{-4}$	0,04	$3,8 \times 10^{-2}$
Belo Horizonte	0,18	$1,0 \times 10^{-5}$	0,12	$4,9 \times 10^{-4}$

Fonte: Elaboração própria

⁵ Ver a notícia: <https://ofator.com.br/informacao/redes-sociais-representam-quase-18-dos-gasto-medio-dos-vereadores-eleitos-em-bh/>

Gráfico 1.Regressão linear para eleição para vereador SP, RJ, BH



Fonte: Elaboração própria

Discussão dos Resultados

A análise dos resultados das eleições para vereador nas três capitais estudadas mostra variações significativas no impacto das redes sociais sobre o sucesso eleitoral. Em São Paulo, influenciadores digitais desempenharam um papel central entre os mais votados, com seis dos dez vereadores com mais de 100 mil seguidores, como Lucas Pavanato e Ana Carolina Oliveira. Esses candidatos, que já possuíam uma base de seguidores expressiva antes das eleições, demonstraram que a popularidade no Instagram foi uma estratégia eficaz para conquistar votos. Em contraste, candidatos com trajetórias políticas tradicionais, como Amanda Paschoal e Luana Alves, também tiveram sucesso, mas sem depender tanto das redes sociais.

No Rio de Janeiro, apenas um influenciador digital, Leniel Borel, está entre os dez mais votados, enquanto a maioria dos eleitos tem uma longa trajetória política ou forte conexão com partidos tradicionais. Carlos Bolsonaro, com mais de 3 milhões de seguidores, é um caso à parte, pois sua popularidade nas redes é complementada por sua carreira política. Em Belo Horizonte, o impacto das redes sociais foi menor, com apenas três candidatos com mais de 100 mil seguidores entre os mais votados, como a pastora Flávia Borja e Pedro Rousseff, sobrinho da ex-presidente Dilma.

Esses resultados revelam que o papel das redes sociais varia conforme o contexto. Além disso, a transferência de seguidores para votos não é automática, como ilustrado pela comparação entre candidatos do programa Morning Show da Jovem Pan, onde Lucas Pavanato converteu significativamente sua popularidade digital em votos, enquanto Adrilles Jorge, apesar de sua

grande base de seguidores, teve um desempenho eleitoral inferior ao esperado.

Conclusão

Os resultados deste estudo sugerem que o número de seguidores no Instagram tem uma correlação moderada, porém significativa, com o número de votos nas eleições para vereador em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, sendo essa correlação mais forte do que a observada entre as despesas de campanha e os votos. Isso indica que a presença digital, medida pelo número de seguidores, está se tornando um fator relevante nas eleições locais, com implicações práticas para as futuras campanhas, que podem priorizar influenciadores digitais e estratégias online.

Referências Bibliográficas

DIGRAZIA, Joseph et al, More tweets, more votes: social media as a quantitative indicator of political behavior., PloS one, v. 8, n. 11, p. e79449, 2013.

EFFING, Robin; VAN HILLEGERSBERG, Jos; HUIBERS, Theo, Social Media and Political Participation: Are Facebook, Twitter and YouTube Democratizing Our Political Systems?, in: TAMBOURIS, Efthimios; MACINTOSH, Ann; DE BRUIJN, Hans (Orgs.), Electronic Participation, Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2011, p. 25–35.

LAZER, David M. J. et al, The science of fake news, Science, v. 359, n. 6380, p. 1094–1096, 2018.

LILLEKER, D.; JACKSON, N., Political Campaigning, Elections and the Internet: Comparing the US, UK, France and Germany: Taylor & Francis, 2013.

METAXAS, Panagiotis T.; MUSTAFARAJ, Eni, Science and society. Social media and the elections., Science (New York, N.Y.), v. 338, n. 6106, p. 472–473, 2012.

RIBEIRO, Márcio Moretto; ORTELLADO, Pablo, O que são e como lidar com as notícias falsas, Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 15, n. 27, p. 71–83, 2018.

SHIRKY, C., A cultura da participação: Criatividade e generosidade no mundo conectado: Zahar, 2011.

Considerações acerca do Projeto de Lei Federal nº 3.135/2020 - Criminalização da prática de discriminação em decorrência de aporofobia

Rodrigo José Fuziger⁶, Ester Gammardella Rizzi⁷, Douglas Henrique Santos da Silva⁸

Introdução

O debate sobre aporofobia, introduzido pela escritora europeia Adela Cortina, obteve maior incidência a partir do reconhecimento e incorporação da palavra ao Dicionário da Real Academia Espanhola, ocorrido em 2017, e sua eleição como palavra do ano pela Fundación del Español Urgente. Na sequência, e com maior amplitude, artigos, livros e pesquisas temáticas contemplaram a busca pela discussão e apropriação social do fenômeno no contexto de diferentes sociedades nacionais. No limite, o Se-

⁶ Pós-doutor, Doutor, Mestre e Bacharel em Direito (Universidade de São Paulo); Doutor em Estado de Derecho y Gobernanza Global (Universidade de Salamanca/Espanha). Professor da graduação e do programa de pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Presidente da Comissão Nacional de Estudos Jurídicos da ABRACRIM. Advogado.

⁷ Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), desde 2018. É também Assessora da recém-criada Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento da USP, desde 2022. Realizou toda sua trajetória acadêmica (graduação, mestrado e doutorado) na Faculdade de Direito da USP. História do constitucionalismo é tema transversal em suas pesquisas.

⁸ Especializando em Ciências Jurídicas (Faculdade Inove Educação Digital) e Direitos Humanos (Faculdade Inove Educação Digital). Graduado em Tecnologia em Segurança Pública (Faculdades Metropolitanas Unidas). Graduando em Gestão de Políticas Públicas (Universidade de São Paulo). Membro da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas do Nexo Governamental XI de Agosto (Faculdade de Direito da USP).

nado da Espanha inovou com proposição de legislação que criminaliza atos praticados em virtude de aporofobia em detrimento de pessoas em condição de vulnerabilidade. No mesmo sentido, o debate surge no Brasil, por intermédio da produção acadêmica nacional, e especialmente, com a edição do livro “Aporofobia, a aversão ao pobre: Um desafio para a democracia” de Adela Cortina, em 2020, pela editora Contracorrente.

Para além, surgem iniciativas parlamentares no âmbito do poder Legislativo federal e estaduais brasileiro com o objetivo de criminalizar penalmente ou promover aplicação de multa administrativa em desfavor daquele que pratica ato discriminatório em decorrência de sentimento ou manifestação de aporofobia. Nessa linha, buscamos destacar aqui, algumas iniciais considerações acerca do projeto de lei sobre responsabilização penal da prática discriminatória de aporofobia, que tramita na Casa Legislativa federal desde 2020. No limite, apontamos aspectos da sua proposição, justificativa e tecemos algumas breves considerações acerca de eventuais implicações.

2. Da Proposição

O Projeto de Lei nº 3.135/2020 (PL 3135/2020) restou protocolado em 04/06/2020⁹, com intuito de inovar no Código Penal brasileiro ao criminalizar os “atos violentos praticados contra pessoa em decorrência de sentimento de ódio por sua condição de pobreza, assim denominados como aporofobia” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). O projeto foi encaminhado por despacho da Mesa da Câmara para apreciação da CCJC em 02/12/2020, para análise de mérito pelo regime de tramitação no rito ordinário, com possibilidade de apreciação pelo Plenário da Casa (RICD, 1989). Todos os projetos que tramitam na Casa Legislativa são

⁹ PL proposto pelo Deputado Federal Dr. Fábio Trad (PSD/MS).

publicados no DCD e este teve sua publicação em 08/12/2020, sendo recebido oficialmente pela CCJC em 09/02/2021, aguardando movimentação desde então.

Na Câmara dos Deputados os seus projetos seguem a tramitação prevista no Regimento Interno, que normatiza as funções da Casa, sem prejuízo das determinações constitucionais. Assim, com base no artigo 108 compreende-se que a função legislativa se manifesta em: “projeto de lei ordinária ou complementar (...)” que poderão “regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República”, de iniciativa de Deputados de maneira individual ou coletiva, e conforme artigo 111, a concisão, clareza, numeração e a ementa são regras para proposição dos projetos de leis (RICD, 1989).

Em relação ao Código Penal Brasileiro (CPB), as proposições do PL atingem os artigos 121, 129 e 140 (BRASIL, 1940). Essa inserção propositiva contempla os crimes contra a pessoa, subdividindo-se, respectivamente, em crimes contra a vida, das lesões corporais e dos crimes contra a honra. A primeira alteração pretende inserir na Parte Especial do CPB o inciso V-A no §2º do artigo 121, introduzindo a condição de prática de homicídio qualificado contra aquele que o pratica em razão de sentimento de ódio contra pessoa em condição de pobreza. Nesse sentido, a condição de pobreza da vítima torna-se o objeto central para incorrer na prática da espécie, ingressando essa modalidade na esteira das outras espécies de qualificadoras do mesmo artigo, com penas cominadas entre doze e trinta anos de reclusão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Destaca-se, assim, que a configuração do crime está ligada ao “sentimento”, definido pela literatura da gramática portuguesa como o “ato ou efeito de sentir”, “capacidade ou aptidão para sentir”, “faculdade de conhecer, apreciar, perceber; noção,

senso”, “estado afetivo de desprazer; mágoa, pesar, tristeza”, “atitude moral ou mental que se caracteriza pelo estado efetivo”, “conjunto das qualidades e dos instintos morais de um indivíduo” (DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE, 2024). Bem assim ao “ódio” cujo significado, para a mesma literatura, implica em “aversão ou repugnância que se sente por alguém ou por alguma coisa; antipatia”, “rancor profundo e duradouro que se sente por alguém.” (DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE, 2024).

Na sequência, a proposta incide sobre o artigo 129, §13 para incluir como crime a lesão corporal cometida em virtude de sentimento de ódio contra pessoa na condição de pobreza, com acréscimo de um terço à pena cominada para a espécie lesão corporal já prevista no caput do artigo 129 do CPB (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). E aqui novamente, o “sentimento de ódio” qualifica-se como condição, *sine qua non*, para que o cometimento do crime repercuta no olhar sobre a “condição”. No limite, outra alteração proposta encontra-se na inclusão do §3º do artigo 140 do diploma penal no bojo do Capítulo V, Dos Crimes contra a Honra, notadamente, o crime de injúria. Assim, inclui-se o termo “condição de pobreza” na atual redação do texto, cuja pena cominada compreende reclusão de um a três anos e multa.

3. Da Justificativa do PL

Constitui-se o PL uma proposição, cuja apresentação pode ser efetivada pelo parlamentar de modo individual ou coletivo e é integrada por uma justificativa escrita ou oral (RICD, 1989). Assim, a fundamentação do PL aqui discutido, feita de modo escrito, pode ser definida em cinco concisas partes: i) destaca a necessidade de “jogar luz” sobre o tema da aporofobia em razão da situação da discriminação sofrida pelas pessoas em condição

de pobreza no Brasil; ii) apresenta o histórico de criação do termo cunhado por Adela Cortina (CORTINA, 2020), passando pela perspectiva de inclusão no Código Penal Espanhol como circunstância agravante; iii) destaca os fatos históricos que envolvem a discriminação de pessoas, apontando questões; iv) apresenta exemplos voltados à caracterização das pessoas que sofrem discriminação, mencionando notórios fatos brasileiros que envolvem o ataque à pessoas em situação de rua; v) insere dados sobre violência contra vulneráveis.

4. Breves considerações

O PL foi objeto de notícia no site da Câmara dos Deputados, em 14 de janeiro de 2021, com a chamada “Projeto criminaliza violência praticada por ódio contra pobreza”, onde o proponente explica a proposta e menciona a necessidade do debate em razão das recorrentes discriminações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Nesse sentido, a configuração de prática de crime em razão da condição de pobreza da pessoa não encontra tipificação similar ou agravante de mesma natureza, passando a incorporar, se aprovado o PL, em agravantes à tipologias já consolidadas como homicídio, lesão corporal e injúria, como causas de aumento de pena ou de agravantes penais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). No limite, a possibilidade da prática de vários crimes, a partir do eventual crime de aporofobia, confere também alguma viabilidade, já que a prática do crime imprescritível de racismo, por exemplo, pode compor concurso formal ou material, com alguns desses três crimes capitulados e agravados pela aporofobia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Outro ponto fundamental no projeto está relacionado com qual seja o conceito sociológico de pobreza ou mesmo o conceito jurídico-legal necessários para compreensão dos critérios ou

preenchimento do requisito “sua condição de pobreza” ou “em condição de pobreza”, e portanto, em qual situação o agravante ou aumento de pena em decorrência da aporofobia, em tese, pode ser aplicado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Segundo o proponente, a alegação para não inclusão de determinação específica segue a lógica de que a condição de pobreza pode ser ocasional, não necessariamente o critério econômico fático estaria atrelado ao cometimento do crime (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Daí porque, o parlamentar tenciona que o intuito de ampliar o escopo do termo aporofobia, pretende atingir aqueles que destilam ódio contra quem aparenta condição de vulnerabilidade e pobreza, aqueles que na ótica dos infratores estão sujeitos à prática de violência ou discriminação por aparentarem indefensabilidade ou por aparentarem serem sujeitos com menos direitos que os outros cidadãos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Isto é, lidos como se não pertencessem à sociedade ou não portadores de direitos da pessoa humana, isso tudo apenas em razão da aparente ausência de recursos financeiros, físicos, características pessoais ou mesmo apropriação dos signos sociais (SOUZA, 2020). Destaca-se que são recorrentes as manifestações de ódio contra pessoas em condição de pobreza, e notadamente, contra moradores de rua (SHECAIRA, 2020, p. 14-15).

Nesse sentido, é interessante observar que mesmo nesses contextos de possibilidades lançadas a partir da realidade fática, o direito tem: “[...] um papel fundamental da prática discursiva “direito” [...] Ao formular como as coisas deveriam ser, deveriam se tornar, pode se estar cristalizando desejos políticos.” Assim, compreende-se que “A linguagem do direito é também a linguagem do futuro, é a linguagem da formulação do desejo de uma vida em sociedade mais justa, de uma vida em que políticas

públicas sejam mais amplas e mais adequadamente construídas e formalizadas.” (BAMBINI e RIZZI, 2019, p. 923).

5. Conclusão

A partir dessas considerações, e em um olhar inicial, é compreensível que a existência de uma proposição legislativa, sobretudo na condição de inserção de agravante na legislação penal, tende a tornar o debate bastante capilar na sociedade, especialmente quando relacionado ao âmbito penal, tendo em vista o sentido punitivo da detenção ou reclusão. Entretanto, aqui situamos um olhar sobre o anacrônico Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sobretudo quando o público que se torna alvo preferencial na qualidade de “criminosos” são majoritariamente pessoas em condição de vulnerabilidade social, notadamente hipossuficientes (SHECAIRA, 2020).

Nesse sentido, “[...] existe uma multidão de Jean Valjeans espalhados por nossas salas e celas. Presos por ninharias e perseguidos pelo sistema o resto de suas vidas. Estigmatizados pela sociedade e lançados continuamente à marginalidade, como o personagem de *Os Miseráveis*” (SEMER, 2018). Nessa linha, implica compreender como o Estado tende a servir como instrumento de perseguição aos menos privilegiados, ou como, muitas vezes, tende a servir como ferramenta de manutenção da aporofobia no Sistema de Justiça Criminal, e notadamente, no processo penal.

Portanto, entende-se que o Estado que deveria acrescentar, fornecendo os recursos para superação de mazelas em detrimento da perseguição, por vezes corrói as próprias bases do Sistema de Justiça Criminal com o qual pretensa justiça é realizada, e notavelmente, contra pessoas pobres e em situação de margi-

nalização (FUZIGER, 2019). Assim, compreende-se, em um primeiro momento, que não se coaduna que somente a inclusão do agravante proposto pelo PL 3135/2020 possa resolver majoritariamente o problema, nem este é o seu objetivo inicial conforme exposto na justificativa do projeto pelo seu formulador.

Nesse diapasão, intenta-se que a contribuição no debate sobre a aporofobia, bem assim as possibilidades que surgem a partir da inclusão da pauta no Parlamento, se constituem como uma perspectiva inovadora. E no mesmo diapasão, tanto no olhar do fomento ao debate quanto na perspectiva de promover alguma alteração no quadro social, pode vir a decair significativamente, e isso porque a inclusão pode ser, eventualmente, utilizada contra essas mesmas pessoas, sobretudo quando ausente as condições mínimas de que estas consigam provar ter sido vítimas desses tipos penais.

Isso porque, conforme expõe a Agência Senado (2020), não apenas é difícil o registro do Boletim de Ocorrência por pessoas invisibilizadas pela sociedade, como também há um olhar de reprovação ou criminalização imediata, e por conseguinte, descreditação de quem, por desventura, esteja em condição de vulnerabilidade. Isto é, “O criminoso, no senso comum, tem cara, cor e renda. O criminoso é o marginal, o marginal é o marginalizado. Tal sinonímia, que é apenas aparente, no olhar raso coletivo parece óbvia e necessária” (FUZIGER, 2019).

Contudo, e com base nesse olhar da literatura, sobretudo sobre o quanto esses atores sociais não são vistos ou quando vistos tendem a ser criminalizados, sugere-se que, inicialmente, e no bojo da inovação, o surgimento da temática no âmbito do Parlamento federal é deveras fundamental, sobretudo sob a ótica do reconhecimento recente da palavra aporofobia. Compreende-se

que seja relevante em razão da ausência de qualquer outro debate específico ou proposição de lei penal anterior no espectro legislativo federal, e cujos registros documentais estão adstritos somente a alguns discursos ou isoladas menções no plenário da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, parece crível sugerir, por exemplo, que o escopo “condição de pobreza da vítima” possa ser ampliado para “em virtude da prática de aporofobia”. E isso porque, ao inserir o escopo amplo que a palavra “aporofobia” carrega, tende-se a sugerir que as discussões doutrinárias, acadêmicas e os efeitos no Sistema de Justiça Criminal, caso o projeto de lei conste aprovado e sancionado, poderão compor nova perspectiva dentro do amplo quadro em que se assenta o direito penal.

Referências bibliográficas

BRASIL. Código Penal em vigor. Brasília, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 14 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, 08 dez. 2020, pp. 1037-1039. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020201208002170000.PDF#page=1041>. Acesso em: 13 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). PL nº 3135/2020. Criminaliza atos violentos praticados contra pessoa em decorrência de sentimento de ódio por sua condição de pobreza, assim denominados como aporofobia. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2254552>. Acesso em: 20 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). “Projeto criminaliza violência praticada por ódio contra pobreza”. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/721306-projeto-criminaliza-violencia-praticadapor-odio-contrapobreza/>.

Acesso em: 16 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989. Brasília, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 07 set. 2024.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Tradução de Daniel Fabre - São Paulo : Contracorrente, 2020.

DICIONÁRIO MICHAELIS ONLINE. Significado das palavras: sentimento e ódio. Melhoramentos, 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/>. Acesso em: 12 set. 2024.

FUZIGER, Rodrigo. Aporofobia e sistema penal: Nominando a ignomínia. Revista do Instituto Baiano de direito processual penal. 2019. p. 11-12. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/novo/wp-content/uploads/2019/09/boletim-trincheira-agosto-2019.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

PROJETO determina transparência em dados sobre elucidação de crimes. Agência Senado, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/23/projeto-determina-transparencia-e-em-dados-sobre-elucidacao-de-crimes>. Acesso em: 12 set. 2024.

RIZZI, Ester Gammardella; BAMBINI, Gustavo. A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas - O desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 904-925, dec. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.em-nuvens.com.br/REI/article/view/434/428>. Acesso em: 12 set. 2024.

SEMER, Marcelo. Entre salas e celas: dor e esperança nas crônicas de um juiz criminal. - São Paulo : Autonomia Literária, 2017.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Prendam os criminosos de sempre. CPJM, UERJ, jun. 2020. Disponível em: <http://www.cpj.uerj.br/wp-content/uploads/2020/06/Prendam-os-criminosos-de-sempre.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

SOUZA, Jessé. A ralé brasileira. São Paulo: Contracorrente, 3ª ed. 2020.

Considerações preliminares sobre a difusão federativa da segurança cidadã brasileira

João Victor Santos Salge¹⁰, Renata Bichir¹¹

Introdução

A discussão aqui proposta tem como finalidade estabelecer algumas considerações preliminares acerca da difusão federativa da segurança cidadã brasileira, a partir da política de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais. Importante salientar que o presente trabalho é decorrente de uma pesquisa de mestrado que ainda está em sua fase inicial, portanto, a presente análise não busca exaurir a temática, sobretudo, por reconhecer que ainda há muito a percorrer no desenvolvimento das lentes analíticas, bem como, sobre o referencial teórico do objeto de estudo.

A proposta é, a partir da articulação entre as literaturas de federalismo e de difusão de políticas, analisar o processo de institucionalização da política de segurança cidadã no Brasil, notadamente por meio da Política de Prevenção Social à Criminalidade no Estado de Minas Gerais, com destaque para o programa pioneiro desta política, tal seja: o Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo!. Importante salientar que enquanto os estudos de difusão estão relacionados ao papel e a circulação das ideias e dos atores, a literatura de federalismo permite analisar os fatores institucionais e a adequação das ideias a contextos específicos.

¹⁰ Mestrando do programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

¹¹ Professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

A América Latina e o Caribe são uma das regiões mais afetadas pela violência multidimensional e a criminalidade no mundo, com taxas elevadas de crimes violentos a nível mundial, como homicídios dolosos e feminicídio (PNUD, 2020). De acordo com Serrato (2007, p. 6), há décadas, os problemas de segurança pública estão relacionados como fatores dificultadores para o desenvolvimento sustentável dos países da América Latina, bem como, da governança democrática.

Nesse contexto, Serrato (2007, p. 29-30) leciona que a preocupação crescente com a insegurança na América Latina e o Caribe, mobilizou ações de organismos internacionais no apoio financeiro e/ou técnico para o desenvolvimento de ações de segurança pública local e prevenção da violência. Ainda, nessa conjuntura, Costa e Lima (2014) explicam que a partir da década de 1990, muitas organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD entre outras, passaram a disseminar em vários países da América Latina, dentre eles o Brasil, o paradigma da segurança cidadã a fim de promover uma reestruturação das organizações policiais, mas também, na disseminação de práticas democráticas de transparência e controle social em relação ao Estado (SERRATO, 2007; PNUD, 2016).

2. A abordagem das ideias como paradigmas de políticas públicas, proposta por Peter Hall (1993) e Yves Surel (1995), inspirada no trabalho de Thomas Kuhn (1983)

De acordo com Hall (1993, p. 297) o paradigma de política pública pode ser compreendido como "um conjunto de ideias e padrões que especifica não apenas os objetivos da política e o tipo de instrumentos que podem ser usados para alcançá-los, mas

também a natureza dos problemas que eles se destinam a abordar." Nesse sentido, Surel (1995, n.p.) leciona que um paradigma é composto por quatro elementos: princípios metafísicos gerais, hipóteses e leis, metodologias e instrumentos específicos. Para Hall (1993), a mudança política pode ocorrer a partir de alterações nos instrumentos, ou por alterações no desenho da política acarretando alterações nos instrumentos, e, ainda, mudança na visão política.

No tocante às políticas de segurança pública no Brasil, Freire (2009) leciona que nas últimas cinco décadas, o Brasil adotou 3 paradigmas de segurança, tais sejam: paradigma da Segurança Nacional (1964-1985), vigente durante a ditadura militar, marcado pelo poder das Forças Armadas e a supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição e repressão política; paradigma da Segurança Pública proveniente da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a responsabilidade sobre a Segurança Pública é prioritariamente dos estados (FREIRE, 2009). Por fim, o terceiro paradigma da Segurança Cidadã que surgiu a partir da segunda metade da década de 1990 na América Latina (AMORIM NETO, 2021). Tal paradigma compreende a multicausalidade do fenômeno da violência e, nesse sentido, defende-se uma abordagem multidisciplinar e da implementação integrada de políticas públicas multissetoriais com a finalidade de prevenir a violência, fomentando a participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações comunitárias (PNUD, 2005; FREIRE, 2009).

A segurança pública é de especial interesse, pois é uma política caracterizada por um grau menor de coordenação nacional, se comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social, ainda que tenha havido uma tentativa de institucionalização de coordenação Inter federativa por meio do Sistema

Único de Segurança Pública - SUSP. As políticas de segurança são marcadas por rupturas, descontinuidades e falhas na implementação, sobretudo, em decorrência de desafios internos do sistema de justiça criminal e a falta de uma perspectiva completa e bem definida de segurança pública (BALLESTEROS, 2014; SILVA et al., 2023, n.p.).

Entre continuidades e rupturas das políticas de segurança pública no Brasil, o Programa Controle de Homicídios - Fica Vivo! é uma grande referência de política de segurança cidadã no Brasil. A escolha por esta política se dá, em primeiro lugar, pelo pioneirismo na implementação da segurança cidadã, sendo reconhecida internacionalmente como uma boa prática. Ademais, conforme leciona Freire (2009, p. 112), apesar do paradigma estar presente no Brasil de forma conceitual, “sua aplicação integral em todos os estados ainda não é observada, permanecendo a demanda de difusão do conceito, bem como, sua correspondente transposição prática”.

O Programa Fica vivo! foi elaborado em 2002 pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais, em decorrência dos altos índices de homicídios em Belo Horizonte. A política “se propõe a contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência das Unidades de Prevenção à Criminalidade de Base Territorial” (SOUZA, 2016; DUTRA, 2018). O programa se destaca pela sua longevidade, que já alcança mais de 20 anos, tendo sobrevivido a diferentes trocas de governo, sendo um dos raros programas de prevenção à criminalidade na perspectiva da segurança cidadã.

3. Da interação com a sociedade civil e a construção de capacidades da política

De acordo com Serrato (2007, p. 25), para a implementação de uma política de segurança cidadã, é necessário a construção de condições de governabilidade, construção de capacidades estatais, que para o autor é uma “condição institucional indispensável para se alcançar uma abordagem integral dos assuntos de segurança”, sobretudo, na lógica da segurança cidadã. A análise das capacidades estatais tem como finalidade compreender as estruturas organizacionais existentes ou inexistentes para a ação governamental (GRIN, ABRUCIO, 2018).

No que diz respeito a articulação entre capacidades estatais e transformações do Estado, Pires e Gomide (2016) identificam três perspectivas na literatura, são elas: a primeira diz respeito ao “esvaziamento do Estado”, em decorrência da redução das capacidades estatais por força da relação entre atores estatais e a transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil; a segunda diz respeito às transformações ou substituições nas funções e papéis do Estado, mas sem reduzir suas capacidades; e a terceira, diz respeito à governança como forma de ampliar as capacidades de intervenção do Estado, isto é, as interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas.

No caso de Minas Gerais, depreende-se que a capacidade estatal está relacionada à forma de ampliar as capacidades de intervenção do Estado, por meio da interação entre o Estado e a sociedade civil organizada, no caso, o Instituto Elo. O instrumento de contrato de gestão com uma organização da sociedade civil caracteriza um tipo de construção da capacidade estatal, compondo um aspecto importante da governança multinível da segurança pública em Minas Gerais. O Contrato de Gestão entre

o Instituto Elo e o Estado, permite que o governo obtenha flexibilidade operacional adicional e expertise inestimável que seria muito difícil de desenvolver dentro do próprio governo.

4. Do mecanismo de difusão da política de segurança cidadã

Oliveira (2018) leciona que a difusão de políticas públicas consiste em um processo amplo, de forma não direcionada, que circula ideias mais gerais e programáticas; a transferência, por sua vez, consiste em um processo pontual e direcionado que pode ocorrer dentro da difusão e permite transferir instrumentos específicos. Estudos destacam que o desenvolvimento e a cooperação internacional têm exercido uma influência significativa sobre as políticas sociais, especialmente nos países do Sul, onde organizações internacionais influenciam as agendas locais e as decisões políticas ao introduzirem ideias externas nos sistemas internos (STONE, 2000).

Que ideias circulam e influenciam políticas públicas é um ponto bem consolidado na literatura. Mas o que circula e por que canais? Para Shipan e Volden (2012), a descentralização é crucial para a difusão de políticas públicas. De acordo com Oliveira e Bichir (2021, p. 222) “há uma relação entre o nível de capacidade estatal e o tipo de mecanismo de difusão presente – quando é elevada, o mecanismo é a aprendizagem; se é baixa, observa-se a presença de mecanismos de coerção e de emulação”.

No caso de Minas Gerais, a Política de Prevenção Social à Criminalidade nasce a partir da implementação do Programa Controle de Homicídios - Fica Vivo!. de iniciativa do CRISP/UFMG, após um amplo diagnóstico sobre a dinâmica das mortes violentas na cidade de Belo Horizonte (RIBEIRO, 2017, p. 114). Isto é,

a adoção de uma ideia, no caso, o paradigma de segurança cidadã de outros países latinos, que já estava sendo disseminado por organismos internacionais como o PNUD, bem como, a transposição dessa ideia para o contexto institucional de Minas Gerais e sua implementação como política, foi promovido por meio da produção de informação da comunidade epistêmica do CRISP.

De acordo com Oliveira e Bichir (2021, p. 218), as comunidades epistêmicas são compostas por especialistas, que podem estar vinculadas à esfera acadêmica ou ter outro tipo de atuação (por exemplo, representantes de organizações internacionais, burocracias especializadas, entre outros), com conhecimento acumulado sobre um determinado tema, fruto da reflexão e do trabalho desenvolvido e cuja expertise é reconhecida pelos pares”.

5. Considerações finais

No contexto da ordem constitucional iniciada em 1988, houve uma série de mudanças organizacionais na gestão pública que acarretou a consolidação do federalismo democrático, cooperativo, descentralizado e participativo (ARRETCHE, 2000; 2004; 2012). Esse processo de redemocratização acarretou autonomia política, administrativa e financeira a estados e municípios da Federação brasileira. A literatura de difusão de políticas combinada com a literatura de federalismo, sinaliza que a difusão política está associada à descentralização, mas também a capacidade governamental de implementação. No caso de Minas Gerais, o estado tinha autonomia de decisão para implementar um ideia proveniente de outros países da América Latina, mas também, houve a construção da capacidade estatal para a gestão da segurança pública, a partir do instrumento de contrato de gestão

entre o Estado e a Sociedade Civil organizada, que possibilitou a implementação da política.

Referências

AMORIM NETO, João Braz. **Entre a continuidade e a ruptura: uma análise dos programas federais de segurança pública dos governos FHC, Lula e Dilma.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Maceió, 2021.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012

BALLESTEROS, Paula. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.

BICHR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** 2011. Tese de Doutorado em Ciência Política e Sociologia. Rio de Janeiro: IUPERJ

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto (Edit.). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. 385 p.

HALL, Peter. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993 (275-296).

OBINGER, H., LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. Federalism and the welfare state: new world and european experiences. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, M. C. Ideias e Políticas Públicas - Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile. 2018. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, M. C.; BICHIR, R. M. Transferência monetária no Brasil e no Chile: comparando ideias e o papel de instrument constituencies. Lua Nova, são Paulo, v. 113, pp. 211-246, 2021.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 8 (4), 449-78, 1995.

PNUD. Análise sobre inovação em segurança cidadã e direitos humanos na América Latina e no Caribe - Uma perspectiva das políticas públicas e da gestão institucional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2020.

Portfólio dos projetos do PNUD Brasil à luz dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2016.

Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

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.

SERRATO, H. R. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação., PNUD, Brasília, 2007.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, v. 6, n. 72, p. 1-9, 2012.

SOUZA, Talles Andrade de. A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais: paradigmas, coalizões e incrementalismo. 2016. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

STONE, D. Learning lessons, policy transfer, and the international diffusion of policy ideas, 2000.

SUREL, Yves. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

The budgetary process through the instrumentation perspective: an opportunity for comparison in implementation studies

Felipe Novaes da Rocha¹², Andrea Lucchesi¹³

In Brazil, public accounting rules are formally standardized, although budgetary dynamics are influenced by local and institutional factors, functioning in a similar way of the basics of a country's national language. As any "language", the public budget has its own idiosyncrasies, such as specific vocabularies and dialects. The budget serves as a medium through which resources are allocated for various purposes. The diversity of public policy areas and bureaucracies implies the coexistence of "dialects" and a common budgetary "language" that preserves unity, comparability, and intelligibility across policy domains.

Although not all public policies involve state financial allocations, a significant portion of state activities entails fund movements. This necessitates accounting records to ensure transparency and structured organization of financial flows, as well as an institutional environment to manage distributive conflicts. For example, paying a public-school teacher requires a budgetary entry. Funding road construction needs specific accounting documentation. Procuring medical supplies for vaccination campaigns demands formal tracking of financial transactions.

¹² Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP.

¹³ Docente da EACH-USP nos cursos de Marketing e Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

In this context, budget implementation can be viewed as a meta-implementation of public policies, encompassing standardized procedures that serve as basic parameters for understanding and comparing the "dialects" of different policy areas or specific public administrations. As policy implementation requires a corresponding budgetary counterpart that organizes allocations intelligibly, the policy implementation process is influenced by the budgetary process, so does languages shape communication. In other words, the budgetary processes may have its own influence over policy implementation so does a language over the information and the communication process. The language is not simply a neutral device to communicate and the budget a neutral tool to implement policies. They structure processes and interactions not merely as passive constraints. In fact, budget is an instrument and, as such, can shape policy implementation (Lascoumes and Le Galès, 2007). Importantly, from the instrumentation perspective, the public budget is not neutral and can produce its own effects.

Therefore, the budget's political dimension must be considered (Peres, 2021). The budget and its shaping regulations are not neutral instruments for operationalizing policy deliverables and state inputs. In this way, studies of sectoral policy implementation must consider the public budget as an institution with its own effects, including unforeseen ones. Instruments produce effects "independently of the objectives they are meant to achieve (the purposes attributed to them), shaping public policy according to their inherent logic" (*ibid.*, p. 3).

In France during the 2000s, the inception of the instruments concept was driven by the realization that studies focused solely on decision-making or legal analysis were insufficient to com-

prehend the complex dynamics of public policies (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2021). Consequently, once instruments are regarded as forms of institutions, they become valuable for explaining the exercise of power in contemporary society, where new ways of governing are emerging. This shift moves "from the conception of state-driven process production to a conception in collective public process construction, focused on understanding interactions" (Hassenteufel; Porto de Oliveira, 2021, p. 22).

Early studies on policy instruments had a functionalist orientation, reflecting a simplified perspective on policy tools. Instruments were often viewed as basic devices and neutral means of control without intrinsic effects. Nevertheless, with the integration of a sociological perspective, the instruments were then acknowledged as both technical and social constructs, emphasizing their role within specific social networks over their predefined legal parameters (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2021). This evolution underscores the importance of understanding instruments not just by their designed purpose but by their context.

This new perspective posits that instruments not only are molded by interactions but also actively shape them. Moving beyond a passive view, Lascoumes and Le Galès (2007) advocate for an active understanding of instruments, focusing on the notion of instrumentation. This entails scrutinizing the effects instruments generate and the power dynamics they facilitate. Instruments are thus recognized as playing an active role.

In the institutional arrangements approach, Pires and Gomide (2021) base their analysis on the social nature of instruments, centralizing them to examine the role of joint action among different actors. Within a given implementation arran-

gement, composed of various actors interacting in changing circumstances, instruments can be applied in multiple ways and produce varying results. If the actor composition or the instruments structuring interaction change, the entire arrangement can also change (Pires; Gomide, 2014), producing different outcomes and activating different capacities.

The public budget also makes visible and structures the everyday politics of distributive conflict. This aspect underscores the political nature of budget governance, a theme emphasized by Peres (2021). For example, intergovernmental transfers can be categorized as policy instruments because they shape relationships among actors within an implementation arrangement and a multilevel governance structure. These instruments are present in many sectoral policies in Brazil. Transfers and grants provide the basis for financing local governments broadly, across several areas of public policy, whether nationally regulated or not (Arretche, 2012).

Analyzing budgetary dynamics within a structure that intertwines different levels of government can enrich discussions on implementation capacities. When dissecting the elements of budgetary governance, Peres (2021) differentiates between micro and macro-institutional levels. At the micro level, relations between actors and bargaining processes are prominent. Still according to her, the macro-institutional level consists of rules that guide the budgetary process, being a "legal-formal framework, which is more enduring and resistant to daily changes" (ibid., p. 115). When comparing this distinction between the levels of budgetary governance with the approach constructed by Pires and Gomide (2014), it is possible to see similarities. Implementation arrangements are confined within a wide political-institutional environment, bound by a "wider series of rules and

formal procedures" (*ibid.*, p. 52). The interaction of these multiple levels determines the activation or deactivation of capacities.

To illustrate the possible gains of analyzing the budget process as an instrument, the works organized by Gomide and Pereira (2018) provide valuable examples. They identify several factors explaining why some municipal investment projects performed poorly despite available financial resources and grants. The institutional factors highlighted in these case studies confirm the non-neutrality of instruments and the contingent quality of state capacity, including spending and fiscal capacities.

Limited public funding has been considered a major barrier to public investments in Brazil due to austerity measures, especially in the 1990s and early 2000s (Abreu, 2014). However, Filocomo and Royer (2020) demonstrated through data analysis of federal government budget expenditure execution between 2000 and 2016—a period with fewer fiscal constraints—that the portion of unspent resources among committed budget allocations showed an increasing trend, particularly when resources involved transfers to local governments. Therefore, instead of viewing financial resources as "static endowments," it is worthwhile to apprehend their "processual and dynamic nature" (Pires and Gomide, 2021), considering that their flow between government levels is operationalized by budgetary instruments such as programmatic transfers with earmarks and/or unconditional grants, for example.

In this case of intergovernmental transfers, different implementation outcomes may be related to the actors' heterogeneity, such as socioeconomic conditions, bureaucracy quality and legacies. In addition to these explanatory factors directly linked to the actors involved in the implementation arrangement, it is

also important to address the influence of the transfer instrument itself. Sufficient evidence raises the hypothesis that the instrument produces intrinsic effects from the perspective of instrumentation.

Peres and Santos (2020) explore how institutions influence political actors using the concept of "policy feedbacks." They argue that institutions can be independent variables that instigate changes in political actors. Budgetary allocations and procedures exemplify this idea: once established, they can reshape subsequent decision-making. These institutional changes not only influence current political processes but also set the trajectory for future interactions and decisions.

According to Peres (2021), in an institutional setting where budget rules constrain political discretion in allocating resources for investments, fund distribution within a municipal administration may favor certain sectoral departments or programs. This prioritization, as observed by Paim and Peres (2021), can depend on the execution capacities of specialized bureaucracies within each sector. Such capacities are often linked to guidelines and capacity-building frameworks of each sectoral policy, where organizational structures might provide more institutionalized coordination models and robust budget protection mechanisms (see Segatto et al., 2022).

Paim and Peres (2021) provide an example of this scenario. They recognize that policy areas such as transport and housing emerged as more privileged sectors for receiving funds due to their well-established legacy and bureaucratic structures, compared to other urban policy areas. Budget implementers with greater execution capacity, capable of effectively converting committed funds into actual expenditures, tend to be favored in

the distributive process. Therefore, given that the sectoral policy's coordination models can involve specific budgetary regulation, such as earmarks and minimum spending rules, such instruments may be interesting explanatory factors.

These findings align with observations by Peres and Santos (2020) regarding the impact of budgetary institutions and procedures on agent behavior. Budget procedures can precipitate significant changes in the strategies and objectives of involved agents. The presence of budgetary instruments can shift how political actors approach their roles and responsibilities, influencing their strategic decisions within the broader governance framework. From the instrumentation perspective, analyzing budgetary processes can significantly contribute to positing institutional and local aspects as explanatory factors for the variety of results in the implementation process.

Thus, analyzing the public budget from an instrumentation perspective offers valuable opportunities for studying public policy implementation with an emphasis on comparative approaches, across levels of government, public administrations, and different sectoral policies, among others.

References

ABREU, Cilair. Orçamento Público: uma análise da utilização do instrumento na formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governança Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.

FILOCOMO, Giusepe; ROYER, Luciana. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. Cadernos Metrópole, v. 22, n. 49, 2020, p. 811-840.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana K. (Org.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. v. 1. 449p.

HALPERN; LASCOUMES; LE GALÉS. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (Org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. v. 1, p. 15-28.

HASSENTEUFEL, P.; PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. Introdução à sociologia política da ação pública. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (Org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. 1. ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. v. 1, p. 15-28.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

PAIM, D. G.; PERES, U. D. Fundurb: arena de conflito ou discricionariedade? Uma análise da instrumentalização da política urbana em São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.13, 2021.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 103, p. e35103307, 2020.

PERES, Úrsula D. The politics of municipal budgets. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão (Org.). *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo*. 1. ed. New Jersey: Wiley, 2021. v. 1, p. 92-116.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 29, p. 49-59, 2021.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. *Texto para Discussão (IPEA. Brasília)*, v. 1, p. 7-65, 2014.

SEGATTO, Catarina Ianni et al. Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. *Policy & Society: an interdisciplinary journal of policy*, v. 41, n. 2, p. 306–320, 2022.