

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.

BICHIR, 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.