

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Ariane Gontijo Lopes

**A CORDA BAMBA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NA SEGURANÇA
PÚBLICA: análise comparada da governança no Estado de Minas Gerais (2004-2014) e
no Estado Pernambuco (2008-2018)**

Belo Horizonte

2023

Ariane Gontijo Lopes

**A CORDA BAMBA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NA SEGURANÇA
PÚBLICA: análise comparada da governança no Estado de Minas Gerais (2004-2014) e
no Estado de Pernambuco (2008-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Ludmila Mendonça
Lopes Ribeiro

Belo Horizonte

2023

301
L864c
2023

Lopes, Ariane Gontijo.
A corda bamba da mudança institucional na segurança pública [recurso eletrônico] : análise comparada da governança entre o Estado de Minas Gerais (2004-2014) e o Estado de Pernambuco (2008-2018 / Ariane Gontijo Lopes. - 2023.
1 recurso online (228 f.): pdf.
Orientadora: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1. Sociologia – Teses. 2. Segurança pública - Teses. 3. Governança – Teses. 4. Neoinstitucionalismo (Ciências sociais) – Teses.. I. Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III . Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ATA DE DEFESA DE TESE

Aos 02 (dois) dias do mês de Março de 2023 (dois mil e vinte e três), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Tese de Doutorado da discente **Ariane Gontijo Lopes**, intitulada: "**A CORDA BAMBA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: análise comparada da governança entre o Estado de Minas Gerais (2004-2014) e o Estado de Pernambuco (2008-2018)**". A banca foi composta pelos(as) professores(as) doutores(as): **Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro** - Orientadora (DSO/UFMG), **Cláudio Chaves Beato Filho** (DSO/UFMG), **Luis Flávio Saporì** (PUC Minas), **Iris Gomes Santos** (UFPB), **Patricia Burlamaqui** (UENF) e **Luciane Patrício Barbosa Martins** (UFF). Após a apresentação, procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação.

Belo Horizonte, 02 de Março de 2023.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonca Lopes Ribeiro, Professora do Magistério Superior**, em 02/03/2023, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patricia de Oliveira Burlamaqui, Usuária Externa**, em 03/03/2023, às 13:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luis Flavio Saporì, Usuário Externo**, em 06/03/2023, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Iris Gomes dos Santos, Usuária Externa**, em 08/03/2023, às 13:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2107381** e o código CRC **F6129916**.

À Maria, minha filha, por seu amor e tempo sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, profa. Ludmila Ribeiro, pelo brilhantismo de sua orientação, pela capacidade teórica e metodológica, pela mão estendida em meus momentos difíceis e pelo apoio incondicional diante dos desafios que vivenciei.

Agradeço ao Departamento de Sociologia, pela excelência em minha formação, aos professores e professoras que fizeram *jus* ao meu percurso acadêmico.

Agradeço a secretaria do Departamento de Sociologia, em especial a querida Renata, seu apoio a essa mãe pesquisadora foi a coisa mais linda que vi.

Agradeço a profa. Ana Marcela Ardilo, minha admiração por você. Seu pensamento crítico e sua presença intelectual me formou no pensamento sociológico.

Agradeço ao Prof. Flávio Saporì, pelos ensinamentos e pela excelência de suas contribuições em minha qualificação e defesa.

Agradeço a profa. Ana Karruz, pelas dicas quanto aos caminhos metodológicos, e pelas contribuições de excelência em minha qualificação.

Agradeço ao Prof. Claudio Beato, pela inspiração e pelo tempo dedicado ao Crisp e a essa tese.

Agradeço a Profa. Iris Gomes, pela delicadeza e intensidade ao avaliar essa tese.

Agradeço a Profa. Patrícia Burlamaqui, pela dedicação e pelas contribuições para essa tese.

À CAPES, por me oferecer a condição permanente na produção da tese.

Aos amigos do CRISP/UFMG, prof. Claudio Beato, profa. Valéria, profa. Andréa, prof. Bráulio, e aos pesquisadores, Natália, Isabella, Amanda, Luana, Lucas, Thais, Lívia, Vitor, Isa e Raquel, pelas trocas teóricas e informais que produzimos nesse campo de pesquisa sobre justiça criminal, segurança pública e prisões.

Ao querido Marco, que aprendi tanto, que além de colaborar com estágio de coleta e sistematização dos dados da tese, foi ao meu lado um sociólogo cheio de reflexões (e muitas risadas).

Aos amigos e amigas de pós-graduação em Sociologia, pelos momentos incríveis de Fafich, e um carinho especial as mães sociólogas de jornada quádrupla: Simone, Iris e Manu.

Agradeço aos colaboradores desta tese, dos gestores de Pernambuco aos gestores de Minas Gerais, e ao Fabiano pela partilha de algumas atas.

Aos amigos e amigas adoráveis e que tiveram um papel importante em acolher e se manter sempre ao meu lado: Mari Pow, Ana, Giogio, Rod, Tadeu, Vivi, Fabi, Pedro, Antônio, Letícia, Kirlian, Luci, Cabral, Mari Aranha, Thaís, May, Flávia e Thiago's, e Gabi.

Aos amigos e amigas da querida Quintal Escola da Leste, obrigada por tanto.

Aos meus irmãos e irmãs, Ivan, Ju, Carol e Lyra, pela cumplicidade de tê-los em minha vida, e aos meus sobrinhos amados: Bella, João, Lukas e Pedro, e a minha cunhada querida, Ju Maria.

Ao meu pai Jardel, agradeço a confiança, parceria e profunda admiração, serei sempre grata.

A minha mãe Alice, você que de tanto tentar me mostrar os ensinamentos da vida, me fez enxergá-la por eu mesma, gratidão defini esse amor.

À querida Renata, quem me auxiliou nos cuidados com Maria, realmente, sem você ao meu lado nesses seis anos, não teria sido possível a existência dessa tese e do doutorado em si.

À Maricota, que mudou a minha vida para sempre logo no primeiro mês do doutorado, transformou planos e expectativas, trouxe o meu melhor sentimento: a fé no amor e na vida. Te amo filha.

RESUMO

Esta tese analisou como foram desenvolvidos e implementados novos arranjos nas políticas de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais (2004-2014) e do Estado de Pernambuco (2007-2018). Desse modo, o objetivo da tese é analisar e comparar como aconteceu essa tentativa de induzir governança no novo arranjo das duas políticas de segurança, a mineira e a pernambucana. Para tanto, foi central entender mais sobre a segurança pública no Brasil e compreender o legado histórico das agências e das políticas voltadas ao enfrentamento da violência e da criminalidade no país. Destacam-se os debates sobre como se elege o problema público e como a transposição de políticas de segurança oriundas do norte global efetuou-se no sul global. Para tanto, lançamos mão de abordar o contexto do Programa *Compstat*, política desenvolvida na cidade de Nova Iorque, que, em alguma medida influenciou outras políticas no sul-global e nos governos estaduais no Brasil, principalmente Minas Gerais e Pernambuco. Assumimos o neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual para orientar a análise, pela crença no processo de interação entre os tipos de atores e as mudanças prováveis, para alcançarmos outro olhar acerca do fenômeno da mudança e da estabilidade institucional. Uma questão central é compreender se esses arranjos, isto é, a governança, foram capazes de forjar alteração no *modus operandi* dessas políticas, quais foram as mudanças que eles produziram ou não, e de que maneira eles se institucionalizaram ou não. Orientamo-nos pela pergunta central da pesquisa: a governança, em sua tentativa de ser induzida na política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco, foi capaz de gerar mudanças no *status quo* desse setor? Se sim, uma outra pergunta a segue: quais foram os efeitos dessas mudanças em termos de reduções continuadas e estáveis nas taxas de homicídio? A hipótese central, confirmada em parte, é de que a governança, ao ser induzida, reforçaria o papel das pautas tradicionais da segurança pública. Isso pressupõe, de um lado, o argumento de que os atores e agências encarregados da segurança pública estariam em alguma medida dispostos a mudar, pois houve significativas modificações dos arranjos institucionais em ambas as políticas e a governança foi incluída na política de segurança do Governo de Minas Gerais em 2003 e, em Pernambuco, em 2007, como, por exemplo, os processos coordenados e decisórios dos atores da segurança pública, que balizou a remoção das regras antigas e introduziram novas estratégias de ação, tais como: mensurar e monitorar os homicídios; a inclusão de metas e a gestão por resultados; a integração entre as polícias militar e civil; assuntos relacionados ao sistema prisional, ao sistema socioeducativo e a prevenção da violência. Por outro lado, essa mudança experimentou desafios ao tentar perdurar no tempo, pois o arranjo institucional foi relativamente descontinuado em Minas Gerais e, deu alguns sinais de esgotamento em Pernambuco. As diferentes trajetórias seguidas pelos estados decorrem, em última instância, do modo diferente pelo qual se estruturou a governança em cada localidade, com diferentes tipos de atores e distintas coalizões. Verificou-se que, as tentativas de mudança no dinamismo institucional da segurança, considerando as continuidades e descontinuidades, resultaram em efeitos muito diferentes quanto a presença dos elementos político-institucionais que se associaram a redução das taxas de homicídios, demonstrando que, embora tenha havido mudança, mesmo que ela tenha tido seu efeito fragilizado no tempo em Minas Gerais, em Pernambuco, ela segue desafiando a estabilidade institucional.

Palavras-chave: Segurança Pública. Governança. Neoinstitucionalismo Histórico. Mudança Institucional.

ABSTRACT

This thesis analyzes how new approaches were developed and implemented in the public security policies of the Government of the State of Minas Gerais (2004-2014) and the State of Pernambuco (2007-2018). In this way, the objective of these is to analyze and compare how this attempt to induce governance in the new start of the two security policies occurred, in Minas Gerais and Pernambuco. For this, it was essential to understand more about public security in Brazil and to understand the historical legacy of agencies and policies aimed at confronting violence and crime in the country. Debates are highlighted on how to choose the public problem and how to transpose security policies originating from the global north into the global south. For this, we launched a guide to address the context of the *Compstat Program*, a policy developed in the city of New York, which became the basis of inspiration for the state governments of Brazil, mainly Minas Gerais and Pernambuco. We assume the historical neo-institutionalism of slow and gradual change to guide the analysis, especially for the creation of the process of interaction between the types of actors and the changes they try, in order to reach, likewise, other insights about the phenomenon of change and institutional stability. A central issue is to understand whether these arrangements, that is, governance, were capable of forging changes in the *modus operandi* of the police forces, and what were the changes they produced or not, and how they became institutionalized or not. We guide us by the central question of the research: was the government, in its attempt to be induced in the public security policy of the Government of the State of Minas Gerais and the Government of the State of Pernambuco, able to generate changes in the status quo *desse sector*? Yes, one other question to follow: what are the effects of these changes in terms of continuous reductions and are you in the homicide rates? A central hypothesis, confirmed in part, is that governance, to be induced, would reinforce the role of the traditional guidelines of public security. I am assuming, on the one hand, the argument that the actors and agencies in charge of public insurance would be to some extent willing to change, because there were significant modifications to the two institutional arrangements in both policies and governance was included in the insurance policy of the Government of Minas Gerais in 2003 and, in Pernambuco, in 2007, as part of two coordinated and decision-making processes between public security actors, including the strategies/issues that will guide the removal of old rules and introduce new ones, such as: homicides ; the goals is management by results; the integration between the military and civil police; matters related to the prison system, the socio-educational system and the prevention of violence. On the other hand, this move was not able to last, because the institutional establishment was discontinued in Minas Gerais and, due to exhaustion, in Pernambuco. The different trajectories followed by the states run, in the last instance, in a different way by which the governance is structured in each locality, with different types of actors and different coalitions. I verified that, the attempts to change the institutional dynamism of the security, considering the continuities and discontinuities, will result in very different effects as far as the presence of political-institutional elements that are associated with the reduction of the homicide rates, demonstrating that, embora has been She moved, but once she fell apart in time, she did not adapt to the post *Compstat regram* , or feito mimicry, even with some kind of prescription to the New York model demonstrated that in practice she had her dysfunction.

Keywords: Public Security. Governance. Historical Neoinstitutionalism. Institutional Change.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Tipos de Mudança Gradual.....	81
Quadro 2. Fontes Contextuais e Institucionais de Mudanças Institucional.....	82
Quadro 3. Tipos de Agentes de Mudança.	85
Quadro 4. Alinhamentos de Coalizão.....	86
Quadro 5. Lideranças do Colegiado (2004-2017).	95
Quadro 6. Lideranças do Comitê (2008-2018).....	96
Quadro 7. Orientação para o modelo de análise.....	143
Quadro 8. A mudança institucional gradual & dinamismo institucional & fatores de descontinuidade e continuidade na governança do Colegiado MG (2004-2014).....	191
Quadro 9. A mudança institucional gradual & dinamismo institucional & fatores de descontinuidade e continuidade na governança do Comitê PE (2008-2018).....	192

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Nº de reuniões e atas do Colegiado (2004-2017) e Comitê Gestor (2008-2018).	93
Tabela 2. Atores do Colegiado (2004-2014) e Comitê Gestor (2008-2018).....	100
Tabela 3. Atores do Colegiado (2004-2014) e do Comitê (2008-2018).....	101
Tabela 4. Categorias temáticas.	102
Tabela 5. Categorias temáticas/estratégias do Colegiado (2004-2014) e do Comitê (2008-2018).	106
Tabela 6. Presença dos atores do Colegiado (2004-2014).....	160
Tabela 7. Presença dos atores do Comitê (2008-2018).	161
Tabela 8. Temáticas pautadas no Colegiado (2004-2014).	173
Tabela 9. Temáticas pautadas no Comitê (2008-2018).	174
Tabela 10. Correlações de Pearson entre a redução de homicídios (0=não; 1=sim) e o percentual de presença dos atores em cada ano do modelo – Minas Gerais (2003/2013) e Pernambuco (2008/2018)	201
Tabela 11. Correlações de Pearson entre a redução de homicídios (0=não; 1=sim) e o percentual de temáticas abordadas em cada ano do modelo – Minas Gerais (2003/2013) e Pernambuco (2008/2018).	203

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número e distribuição de reuniões realizadas pelo Colegiado (2004-2017).	94
Gráfico 2. Número de reuniões do Comitê (2008-2018).....	96
Gráfico 3. Taxa anual de homicídios por 100 mil/hab., Brasil. Pernambuco. Minas Gerais (2002-2018).	107
Gráfico 4. Presença do Secretário de Estado de Defesa Social no Colegiado / MG (2004-2014).	149
Gráfico 5. Presença do Subsecretário de Integração no Colegiado / MG (2004-2014).	152
Gráfico 6. Presença do Governador de Pernambuco no Comitê / PE (2008-2018).	153
Gráfico 7. Presença do Secretário de Planejamento e Gestão - Comitê / PE (2008-2018). ...	155
Gráfico 8. Presença do Secretário de Segurança Pública - Comitê / PE (2008-2018).	156
Gráfico 9. Presença PM Colegiado (2004-2014).....	164
Gráfico 10. Presença PM Comitê (2008-2018).	164
Gráfico 11. Presença do PC Colegiado (2004-2014).	167
Gráfico 12. Presença da PC Comitê (2008-2018).	167
Gráfico 13. Presença Sec.Pris. Colegiado (2004-2014).	169
Gráfico 14. Presença Sec.Pris. Comitê (2008-2018).....	169
Gráfico 15. Tema homicídio - Colegiado (2004-2014).....	180
Gráfico 16. Tema homicídio - Comitê (2008-2018).....	180
Gráfico 17. Tema Metas no Colegiado (2004-2014).....	181
Gráfico 18. Tema Metas no Comitê (2008-2018).	181
Gráfico 19. Integração Polícias Colegiado (2004-2014).	183
Gráfico 20. Integração Polícias Comitê (2008-2018).....	183
Gráfico 21. Tema Prisional Colegiado (2004-2014).	184
Gráfico 22. Tema Prisional Comitê (2008-2018).....	184

Gráfico 23. Tema Prevenção Colegiado (2004-2014).....	186
Gráfico 24. Tema Prevenção Comitê (2008-2018).	186
Gráfico 25. Socioeducativo Colegiado (2004-2014	187
Gráfico 26. Socioeducativo Comitê (2008-2018).....	187
Gráfico 27. Mudança percentual das taxas de homicídio no estado de Minas Gerais (2003-2013).....	199
Gráfico 28. Mudança percentual das taxas de homicídio no estado de Pernambuco (2008-2018).	200

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estrutura de Explicação dos Modos de Mudança Institucional.	81
Figura 2. Sistematização do Programa Emergencial de Segurança Pública (2003-2023).....	122
Figura 3 Governança: Colegiado-Comitê e as temáticas abordadas	141
Figura 4. Tipo de mudança que gerou a governança na Segurança Pública em MG e PE.....	158
Figura 5. A base referencial da Compstat e o Colegiado e Comitê.....	206

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
BM	Bombeiro Militar
COLEGIADO	Colegiado Integrado de Defesa Social
COMITÊ	Comitê Gestor do Pacto pela Vida
COMPSTAT	<i>Computerized Mapping System</i>
CONSEP	Conselhos Comunitários de Segurança Pública
CORE	Comissão Diretora do Estado
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DEOP	Departamento Estadual de Obras Públicas
DI	Departamento de Instrução
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
IGESP	Integração da Gestão da Segurança Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
LEP	Lei de Execuções Penais
MG	Minas Gerais
MJ	Ministério da Justiça
MVCI	Mortes Violentas por Causa Indeterminada
NGP	Nova Gestão Pública

OMS	Organização Mundial de Saúde
PAN	Penitenciária Agrícola de Neves
PC	Polícia Civil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PM	Polícia Militar
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PPV	Pacto Pela Vida
PR	Partido Republicano
PROGESTÃO	Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QCA	Qualitative Comparative Analyses
SARE	Secretaria de Administração e Reforma do Estado
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEPLAG	Secretaria de estado de Planejamento e Gestão
SIM/MS	Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNODC	Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
PARTE I – MARCO TEÓRICO	24
CAPÍTULO 1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	25
1.1 PERCURSO E TRAJETÓRIA: A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	26
1.2 CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA.....	37
1.2.1 Capacidades estatais: perspectivas teóricas.....	37
1.2.2 A governança	38
1.3 CONTEXTO SOCIAL E AS DIMENSÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS: INDUZIR GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E NO ESTADO DE PERNAMBUCO	41
CAPÍTULO 2. CONCEBENDO O PROBLEMA PÚBLICO	47
2.1 PROBLEMA PÚBLICO: DEFINIÇÕES.....	48
2.2 O PROGRAMA <i>COMPSTAT</i> : AS BASES DE UMA TRANSPOSIÇÃO	52
2.3 CONTORNOS DO PROBLEMA PÚBLICO	61
CAPÍTULO 3. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: MUDANÇA LENTA E GRADUAL	64
3.1 ESTUDOS SOBRE O CRIME E SEGURANÇA PÚBLICA: A ANÁLISE INSTITUCIONAL	64
3.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO: CONCEITOS	68
3.3 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO DE MUDANÇA LENTA E GRADUAL	73
3.3.1 Modelo analítico da mudança lenta e gradual.....	79
PARTE II – DO OBJETO E MÉTODO ADOTADOS ÀS ANÁLISES DAS TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE MINAS GERAIS E PERNAMBUCO	88
CAPÍTULO 4. ESCOLHA DO OBJETO, COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS E METODOLOGIA	89
4.1 ESCOLHA DO OBJETO E COLETA DE DADOS	89
4.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E CONSTRUÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	97
CAPÍTULO 5: A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS	111

5.1	DOIS ASPECTOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS: BREVE HISTÓRICO	111
5.2	DIAGNÓSTICOS FORMAIS COMO JUSTIFICATIVA PARA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM 2003	116
5.3	A SEGURANÇA PÚBLICA EM 2003: MINAS GERAIS	118
5.3.1	Secretaria de Estado e Colegiado Integrado de Defesa Social	121
	CAPÍTULO 6. A SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO	128
6.1	O CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO	128
6.1.1	Governo Jarbas Vasconcelos: as primeiras tentativas de indução do gerencialismo na administração pública estadual, um breve contexto	129
6.1.2	A elaboração e o arranjo institucional do Pacto pela Vida: atores e trajetórias	131
	PARTE III – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO: ANÁLISE E RESULTADOS COMPARADOS	138
	CAPÍTULO 7: RESULTADOS COMPARADOS DA GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO E MINAS GERAIS.....	139
7.1	ATOR-INSTITUIÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS (2004-2014) E NO ESTADO DE PERNAMBUCO (2008-2018)	147
7.1.1	Características do contexto político e da instituição e os efeitos da mudança..	147
7.1.2	Como as propriedades permitem aos atores comportamentos que promovem mudanças institucionais: tipos de mudanças prováveis.....	157
7.1.3	Como os atores podem ser conceituados e classificados	159
7.1.4	Quais tipos de estratégias emergem em determinados contextos institucionais?	173
7.1.5	Quais as características das próprias instituições que as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança?	179
7.2	COMPARANDO OS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA: COLEGIADO E DO COMITÊ.....	188
7.3	MUDANÇA INSTITUCIONAL – CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES: SEUS EFEITOS SOBRE AS TAXAS DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS E PERNAMBUCO	198
7.4	IGUALDADES E SEMELHANÇAS: O QUE PODEMOS EXTRAIR DA COMPARAÇÃO ENTRE OS DOIS ESTADOS?.....	205
	CONCLUSÃO	208

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	213
ANEXO 1. LEI DELEGADA Nº 56, DE 29 DE JANEIRO DE 2003 DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	221
ANEXO 2. DECRETO Nº 30.569, DE 29 DE JUNHO DE 2007.....	223

INTRODUÇÃO

Muito embora exista relativo consenso sobre as múltiplas facetas que possam influenciar o agravamento da violência, há divergências entre as correntes existentes, que atribuem relevâncias distintas para se pensar em soluções para o seu enfrentamento. Rosemberg e Bretas (2013) destacam que essa seara de estudos guardou historicamente forte relação negativa sob o ponto de vista acadêmico, nesse caso, o negativo refere-se às resistências acadêmicas em estudar o tema das polícias e da segurança pública de modo geral, mas também resistências das instituições policiais em serem estudadas e pesquisadas. Muito embora, nas ciências sociais, desde os anos 2000 no Brasil, tenham ganhado espaço, abrangência e relevância, com a produção de pesquisas e estudos voltados à compreensão dessas instituições e, vale considerar, o aparecimento nos últimos anos de estudos sobre a segurança pública enquanto setor de política (MUNIZ et al., 2018). Porém, ainda cumpre dizer que prevalecem os estudos sobre a gestão policial e não necessariamente da implementação e execução das políticas de segurança pública de maneira mais ampla (MUNIZ et al., 2018).

Beato (1999), por exemplo, apresenta que o quadro generalizado de criminalidade no país na década de 1990 e início dos anos 2000 colocou em xeque e enalteceu as crises institucionais estatais das forças policiais e dos ambientes prisionais, o que demonstra e escancara a baixa eficácia das respostas da segurança na solução da contenção da violência e do enfrentamento ao crime, levando em grande medida ao aumento do interesse de estudos nessa área, além de mais incentivos de financiamento para produções de pesquisas nesse âmbito.

Lima e Paula (2013) apresentam que a situação da segurança pública esteve entre os principais temas políticos e econômicos da América Latina na primeira década dos anos 2000. Entre os aspectos relacionados às violências, é indiscutível que o crime contra a vida ganhe

como o de maior relevância. Não é por menos, o número de homicídios dolosos no Brasil está cada vez mais crescente, demonstrando ascendência entre 1980 e 2022, com um relativo decréscimo nos anos de 2018, 2019 e 2020¹. Em 1980 foram 13.910 homicídios, em 1990 foram 31.989, em 2004, 48.374 (UNODC, 2013) e, em 2018, foram 57.956 homicídios, uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes. Porém, foi em 2016 que o país alcançou o *ranking* de sétima posição das Américas quanto à maior taxa de homicídio, alcançando 62.527 mortes, obtendo a taxa homicídios de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes. Essa taxa de mortalidade no Brasil, nas duas últimas décadas, concentra-se na população jovem, negra e do sexo masculino, com idade entre 15 e 29 anos, correspondendo a 50,3% dos assassinatos em 2016. Embora apresente variação e heterogeneidade ao longo do tempo e conforme a região, a taxa em si não apresenta importantes reduções nas últimas duas décadas (IPEA/ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2021).

Porém, mesmo sabendo que o campo é fortemente influenciado pelo legado dos governos autoritários nacionais, que têm a máxima da segurança como um direito e prerrogativa do Estado e se afastam desta como um direito de cidadania, a forma como a segurança é abordada nas constituições brasileiras ainda denota o quanto o conceito está “em aberto” e sem consenso sobre seus inúmeros significados (COSTA; LIMA, 2014).

Portanto, quaisquer pressupostos baseados na gestão da segurança cidadã, necessariamente, passarão por mudanças no âmbito da cultura organizacional dos modelos repressivos do exercício de controle social e manutenção da ordem (SANTOS, 2015). Considerando o quão complexo é o assunto, é que a própria literatura apresenta um relativo

¹ Segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2019, por exemplo, houve 45.503 homicídios no Brasil, o que corresponde a uma taxa de 21,7 mortes por 100 mil habitantes. Contudo, a queda no número de homicídios entre 2018 e 2019 foi de 22,1, comparada aos anos anteriores, mas deve ser vista com grande cautela em função da deterioração na qualidade dos registros oficiais, em especial, o aumento do registro das Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI). Os estudos demonstram que esse não é um problema generalizado no país, mas afeta sobremaneira alguns Estados, principalmente Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará e Bahia. Registrou-se no Rio de Janeiro, por exemplo, que a taxa de homicídios diminuiu para 45,3 em 2019 e a taxa de MVCI aumentou em 237% no mesmo ano, sendo que 34,2 do total de mortes violentas foi classificado como MVCI (IPEA/ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2021).

consenso de que as políticas adotadas até os anos 2000 no campo da segurança pública desenvolvidas pelos governos estaduais no Brasil, sobretudo de cunho reativo, não vinham apresentando resultados positivos no que diz respeito ao fenômeno da violência, gerando conjunturas de amplas tensões e contradições na área, principalmente na árdua coexistência que tenciona a proteção social e a ordem pública (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015).

Tal forma de conceber a política pública de segurança mais reforçava e acentuava disputas oriundas das próprias organizações policiais e não apresentava soluções ao conflito existente no interior das estruturas organizacionais das polícias. Talvez o maior desafio da gestão das políticas de segurança pública seja esse, introduzir novas práticas, tecnologias e reformas dos sistemas policiais e prisionais, que enfrentam uma série de limitações políticas, econômicas e institucionais – demarcadas historicamente –, e apontar para o limite posto à ineficácia dessas políticas (LIMA; PAULA, 2013).

Nesse sentido, buscamos aqui entender mais sobre a segurança pública no Brasil, principalmente, o que leva esse setor a possíveis mudanças. Desse modo, inspiramo-nos no estudo de Santos (2015) e nos baseamos nas obras de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que apresentaram uma proposta de modelo teórico de análise das mudanças institucionais, com foco nas seguintes perguntas orientadoras: i) Quais são as propriedades específicas das instituições que permitem a mudança? ii) Como e por que essas propriedades permitem aos atores imprimirem comportamentos que promovem tais mudanças? iii) Como os atores podem ser conceituados e classificados? iv) Quais tipos de estratégias emergem em determinados ambientes institucionais? v) Quais as características das próprias instituições que as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança? (STREECK, THELEN, 2005; MAHONEY, THELEN, 2010; SANTOS, 2015).

Assim, o problema da presente tese é analisar como foi desenvolvido e implementado o processo que tentou induzir novos arranjos na segurança pública em Minas Gerais e

Pernambuco e, principalmente, o que esses arranjos foram capazes de forjar no que tange à alteração no *modus operandi* dessas políticas, e quais foram as mudanças que eles não produziram e de que maneira eles se institucionalizaram.

Portanto, o objetivo desta tese é analisar e comparar o processo de induzir governança nas políticas de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais (2003-2018) e do Governo do Estado de Pernambuco (2007-2018). Orientamo-nos pela seguinte pergunta central de pesquisa: a governança, em sua tentativa de ser induzida como novo arranjo institucional na política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco, foi capaz de gerar mudanças no *status quo* desse setor? Quais foram os efeitos dessas mudanças em termos de reduções continuadas e estáveis nas taxas de homicídio?

A hipótese central é de que a governança, ao ser induzida, reforçaria o papel das pautas tradicionais e ideias autoritárias, por isso, os efeitos de tais mudanças nas taxas de homicídio foram bastante limitados no tempo, haja vista que tais mudanças não são capazes de contribuir integralmente para a redução sustentável da criminalidade (no tempo e no espaço). A hipótese está baseada no pressuposto de que mesmo com resistências dos atores e agências encarregados da segurança pública, houve modificação dos arranjos institucionais em ambas as políticas e a governança foi adotada na política de segurança do Governo de Minas Gerais em 2003 e, em Pernambuco em 2007, incorporando processos coordenados e integrados de decisão dos atores da segurança pública com regulação de resultados e metas, alterando em alguma medida a gestão, a prática e a rotina de funcionamento das agências encarregadas da segurança, principalmente na tarefa de reduzir os homicídios.

Assumimos o neoinstitucionalismo histórico para orientar a análise institucional pela crença no processo de interação entre atores e os tipos de mudança que podem ser causadas, conforme apresentam Mahoney e Thelen (2010), March e Olsen (2006) e Thelen e Steinmo (2002). A partir do viés do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, queremos

compreender os processos de mudanças na área da segurança pública, em que a dinâmica e o desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de rupturas ou transformações abruptas nas regras provocadas por fatores exógenos como condição necessária e suficiente para os processos de mudança.

Propomos, assim, outro olhar acerca do fenômeno da mudança e da estabilidade institucional (MAHONEY; THELEN, 2010). Nessa linha, tal abordagem combina a agência aos fatores estruturais, destacando a importância da formação de identidades, da interpretação das regras e das ideias circunscritas em seus tempos, da sequência de eventos e seus contextos e, ainda, a própria constituição de certos temas e questões como problemas públicos e a sua incorporação no campo da segurança pública.

Desse modo, a tese está desenvolvida em três partes, com total de sete capítulos, e conclusão.

A primeira parte é composta por três capítulos teóricos: no primeiro capítulo, apresentamos um breve contexto social e institucional da segurança pública no caso brasileiro, bem como parte do histórico e trajetória do processo que culminou na política segurança, dando destaque aos caminhos percorridos pelas agências policiais até o processo de redemocratização com a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Nesse capítulo, demos destaque às tentativas de formulações de planos nacionais voltados ao enfrentamento da criminalidade, dos mandatos do ex-presidente Fernando Collor de Melo até os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso². Enfatizamos um debate teórico em torno das capacidades estatais e da governança como parte dos elementos político-institucionais que se tentou induzir nas

² Em razão do período de análise da segurança pública em Minas Gerais ter iniciado em 2003, não nos voltamos às análises das políticas federais no período do governo Lula (2003 até 2006), embora os governos estaduais sofram influência do contexto nacional, essas políticas de segurança no âmbito federal, após 2003, tiveram maior incidência, mesmo que de forma breve, inicialmente, na experiência do governo de Pernambuco em 2007.

políticas de segurança pública no Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003 e no Governo do Estado de Pernambuco a partir de 2007.

O segundo capítulo apresenta como se elegeu o problema público e como a transposição de políticas de segurança pública e de contenção do crime do norte global se deu para o sul global. Descrevemos, brevemente, o contexto do Programa *CompStat*, política essa desenvolvida na cidade de Nova Iorque que os governos estaduais no Brasil, Minas Gerais e Pernambuco, tentaram emular, incorporando seus arranjos, suas técnicas, seus métodos etc.

O terceiro capítulo é o do neoinstitucionalismo, em que apresentamos as perspectivas teóricas e históricas sobre a análise institucional. Evidenciamos o porquê da vertente escolhida para a tese, a do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual.

A segunda parte da tese é composta por três capítulos, sendo o quarto capítulo aquele que apresenta os detalhes da escolha do objeto de tese, a construção das categorias de análise, a coleta e a sistematização dos dados, e a metodologia adotada.

O quinto capítulo analisa a trajetória político-institucional da segurança pública no Governo do Estado de Minas Gerais. O sexto capítulo descreve os percursos e as trajetórias da elaboração da segurança pública do Governo do Estado de Pernambuco.

A terceira parte tem o sétimo capítulo que apresenta a análise dos dados em suas seções: a primeira dispõe sobre a presença dos atores e das estratégias adotadas na governança de Minas Gerais e Pernambuco voltadas à mudança das regras institucionais, demonstramos o modo como se deu o dinamismo institucional conforme tipo de atores envolvidos de acordo com o reequacionamento das relações e dos recursos de poder entre eles.

A segunda seção dedica-se à análise comparada entre o Colegiado de Minas Gerais e o Comitê de Pernambuco, apresentamos quais foram as semelhanças e as diferenças nas formas de interação entre os atores, a coalização deles de acordo com os temas/estratégias adotadas em

cada caso, com destaque aos fatores que explicam a continuidade e a descontinuidade dessas duas instâncias, apontando quais foram capazes de gerar mudança institucional no tempo.

A terceira apresenta nossa proposta em testar em que medida a mudança no arranjo de coordenação das políticas de segurança pública, a governança, guarda relação com a redução das taxas de homicídio em cada um dos dois estados analisados.

A quarta discorre sobre as semelhanças e as diferenças entre o Colegiado e o Comitê quando se analisa o programa de *CompStat*.

E por fim, a conclusão, onde apresentamos o que a tese buscou explicar e analisar quanto a mudança institucional no âmbito das políticas de segurança pública do estado de Minas Gerais após 2004 e do estado de Pernambuco após 2008. Comparamos como se deu a coordenação da indução da governança nas duas políticas e as mudanças no *status quo* da segurança pública nos dois estados, além dos efeitos dessas mudanças institucionais em termos de associação dos elementos políticos-institucionais que se relacionaram com as reduções nas taxas de homicídio.

PARTE I – MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O processo que permeou a formulação da Carta Constitucional de 1988 no Brasil apresentou novas regras ao país, as democráticas. Nesse âmbito, destacam-se modificações importantes das políticas públicas, estando sempre presentes disputas e conflitos, não apenas no processo de revisão normativa mas, principalmente, entre os atores que disputaram poder e funções em suas carreiras burocráticas.

A execução no modo de prover as políticas aos cidadãos não foi tarefa simples e linear, sendo que todo esse processo de reforma constituinte democrática tornou a dinâmica institucional no país um palco de tensões, em que as próprias ambiguidades tornariam possível o nascimento institucional de um Estado Democrático de Direitos.

A pauta da reforma sanitária que culminou no Sistema Único de Saúde, ganhou relevância teórica entre estudiosos das ciências sociais, pois foi uma das políticas que mais sofreu alterações com o advento das novas regras democráticas, resultando, em grande medida, em interesse dos estudiosos na compreensão sobre o que estimulou a trajetória institucional da política de saúde no país (MENICUCCI, 2003). Porém, na área da segurança pública, o caminho percorrido foi bem diferente. Embora as novas normas constitucionais tenham trazido um alargamento das instituições no sentido democrático, essas tiveram poucas alterações nas regras, nas burocracias, nas rotinas e na forma de prover a segurança aos cidadãos.

Neste presente capítulo, apresentamos o contexto institucional e social da segurança pública no Brasil que antecede o período em que analisamos na tese, especialmente pela análise que faremos da tentativa de induzir governança nas políticas de segurança do Estado de Minas Gerais e Pernambuco, pois antes, a governança não era parte do arranjo institucional dessas políticas. Apresentamos, ainda, alguns contornos em torno dos conceitos sobre capacidades estatais e governança na administração pública.

1.1 PERCURSO E TRAJETÓRIA: A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança pública, entendida como responsabilidade das polícias, como anuncia o texto constitucional de 1988, foi objeto de tratamento constitucional desde o século XIX. Conforme Holloway e Azevedo (1997), de certa forma, as polícias sempre foram organizadas nesse modo dual atual, sendo que as forças policiais militarizadas, encarregadas de manter a ordem pública, foram criadas ainda durante o Império e, após a promulgação da República em 1822, foram denominadas forças públicas em muitos estados brasileiros. Mas, antes mesmo da criação oficial da polícia no Brasil, os registros históricos (do então denominado Antigo Regime) apontam para existência de forças não especializadas (não armadas e não uniformizadas), que exerciam a atividade de vigias, de controle das estradas e dos escravos em fuga, regidas pelas Ordenações Filipinas.

A história da polícia formal no país é marcada oficialmente no período imperial, com a criação da Intendência Geral da Polícia (1808) e a Guarda Real (1809), processo que se deu com a mudança da família real portuguesa para as terras brasileiras. A referência da Intendência no país foi o modelo de Lisboa; a Intendência representava a autoridade do monarca absoluto e englobava poderes legislativos, executivos (de polícia) e judiciais. Cabe salientar que a ideia de polícia comportava uma visão muito mais ampla de gestão da ordem, envolvendo competências atribuídas mais tarde a outros órgãos do Estado. Desse modo, a presença da Polícia e dos policiais guardava ambiguidade em sua legitimidade e/ou atuação, ora era bem-vista como instância reguladora de conflitos e representante da ordem e da autoridade pública, ora mal-vista, pois se atuava num braço do Estado limitador de direitos. Conforme Holloway e Azevedo (1997), havia diferenças entre a atuação da Polícia na cidade do Rio de Janeiro em relação a outros centros urbanos e o restante do país (marcada ainda por outras relações de mandos locais).

Segundo Bretas (1997), a função de polícia se dividiu em duas forças paralelas, sem obedecer a um padrão muito bem definido: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil tem origem na administração local, com amplas funções judiciárias; já a polícia militar é oriunda da função militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o passar dos anos, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar era apresentada como inadequada para o policiamento diário, motivando, assim, a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil (BRETAS, 1997).

Nas primeiras décadas do século XX, temos, em um quadro geral, a força militar, à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições; a guarda civil, responsável pelo policiamento nas ruas e a Polícia Civil (PC), incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais. Na República, cada estado federado ganhou autonomia para organizar suas polícias, fazendo com que suas configurações difiram de um estado para outro. Somente em 1969 ocorreu a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados, por meio do Decreto-Lei n.º 667, modificado pelo Decreto-Lei n.º 1.072/1969, que extingue as guardas civis e institui as Polícias Militares (PMs) estaduais, com competência exclusiva para o policiamento ostensivo. Antes disso, a PM era tida como uma polícia aquartelada, utilizada para conter greves de operários, manifestações públicas etc. Essa PM estava “isolada” da população e era chamada a agir em questões de ordem interna. A partir desse Decreto-Lei, a PM passou a incumbir-se do policiamento ostensivo e tornou-se proibida a criação de qualquer outra polícia fardada pelos governos estaduais (SOARES, 2022).

A partir da década de 1970, nas organizações policiais brasileiras, passou a consolidar-se um aparato de gestão sob moldes burocráticos. No caso das polícias militares, foi sendo aperfeiçoada sua articulação operacional com o Exército, pois deixava de ficar aquartelada para exercer o policiamento ostensivo. Desenvolveram-se doutrinas, estruturou-se um sistema operacional com base no atendimento por meio de telefone de acesso à população, a frota foi

ampliada com viaturas equipadas com rádio, consolidando um modo de produção de serviço tradicional, mas com novas atribuições. Na polícia civil, cresceu o aparato de repressão política e a proliferação de delegacias especializadas; esses parâmetros acompanharam as organizações policiais até final dos anos 1980 (COBRA, 1989; DINIZ, 1998; PAIXÃO, 1987; ZAVERUCHA, 2003).

Pinheiro (1997) aponta a dificuldade de controle das organizações policiais que, mesmo após a transição democrática, mais precisamente em meados da década de 1980, não se modificaram substantivamente, pois as ações contra os crimes comuns seguiam linhas traçadas antes e durante o período de exceção da Ditadura Militar no país, entre 1964 e 1985, enriquecidas pelas arbitrariedades empregadas pela militarização do policiamento ostensivo e preventivo. As denúncias de violação dos direitos humanos e as práticas discriminatórias da polícia constataam essa situação (DOWDNEY, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH, 1997; LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; ZAVERUCHA, 2000).

Mesmo que a Constituição Federal de 1937 estabelecesse a competência de segurança pública, ela só foi atribuída formalmente na Constituição Federal de 1988, que incorpora o conceito inserido na Constituição Federal de 1937 e define as instituições responsáveis por prover a segurança pública (LIMA; RATTON, 2011). Segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), os parlamentares no processo da constituinte de 1988 herdaram, na área de segurança pública, um arcabouço institucional fragmentado, fortemente militarizado e marcado pela atuação das Forças Armadas, e foi nesse contexto que se legitimou a divisão entre Polícia Militar e Polícia Civil, como presente em boa parte da história brasileira.

Segundo Soares (2022), no Brasil, conforme previsto na Constituição de 1988, a segurança pública é realizada por intermédio dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias

militares e corpos de bombeiros militares e, mais recentemente, a polícia penal³. A polícia federal instituída por lei como órgão permanente, estrutura-se em carreira e tem por objetivo apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e serviços de interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como apurar infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional, além da função precípua de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exerce funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras, além de exercer a polícia judiciária da União. A polícia rodoviária federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais e ferroviária federal. As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, devem exercer a apuração das infrações penais, investigar crimes para identificar as bases legais para a acusação de um suspeito, exceto dos militares; além das funções de polícia judiciária que auxilia o Ministério Público no processo de construção da culpa legal. As polícias militares são responsáveis pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, atuam uniformizadas, sendo responsáveis pelo policiamento nas ruas, agindo em situações de conflito e de assistência emergencial. O corpo de bombeiros militar tem como atribuição atuar em casos de emergências, prevenção e combate a incêndios, afogamentos, resgate e exercício de atividades de defesa civil. À polícia penal, vinculada ao órgão administrador do poder executivo do sistema penal das unidades federativas a que pertencem (federal, estadual ou distrito federal), caberá a segurança dos estabelecimentos penais.

A Constituição de 1988 manteve as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e de reserva do Exército, no caso de ameaça à segurança nacional, subordinadas, juntamente com a polícia civil e penal, aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e ao Governo Federal, no caso dos policiais penais de estabelecimentos

³ Projeto de lei nº. 3408/20 que prevê a instituição da Lei Geral da Polícia Penal e dá outras providências e altera as Leis nº. 10.826 de 2003 e 13.675 de 2018. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.

prisionais de nível federal. Já os municípios poderiam constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, atuando em atividades de vigilância nas cidades; por sua presença ostensiva, a guarda municipal atua em um primeiro momento como interlocutora das demandas e expectativas sociais; em uma segunda instância, como defensora do patrimônio municipal e, em um terceiro patamar, no caso de flagrante delito, os guardas municipais atuam como agentes da lei (SOARES, 2022).

A organização dessas instituições, responsáveis pelo provimento da segurança pública prevista na constituinte de 1988, não possui historicamente um *locus* de política pública integrada e transversalmente elaborada que direcione a sua implementação⁴. No entanto, esforços em empreender políticas nesse setor ganharam fôlego no Brasil na década de 1990, o que, segundo a literatura (LIMA, RATTON, 2011), pressupunha iniciativas de gestão quanto à implementação de uma política de segurança que pudesse aperfeiçoar e, por assim dizer, alargar o conceito de cidadania previamente aprovado em 1988. Digamos que, embora exista consenso entre os estudiosos de que melhorar esse setor de política era necessário, sabemos que as razões pretendidas foram diversas e, por vezes, nada consensuais (LIMA, RATTON, 2011).

Soares (2022), em estudo sobre os Planos Nacionais de Segurança Pública da década de 1990 no Brasil, apresentou que, para garantir a segurança pública, visando à manutenção da ordem pública, à prevenção da violência e ao controle da criminalidade, o Estado mantinha um sistema composto por diversos órgãos com competências e atuação nas três esferas de governo, porém, todos dispersos e voltados ao seu próprio insulamento burocrático, e é nesse contexto

⁴ Saliencia-se que, nesse contexto/período, principalmente em relação ao caso mineiro analisado na tese, no ano de 2003, mesmo que houvesse certo legado e histórico de insumo a plano federais, os desafios impostos à implementação de uma política integrada de segurança pública eram evidentes, vez que não havia, até então, legislações (a exemplo do Sistema Único de Segurança Pública) que, de certa maneira, induzissem e auxiliassem na composição de arranjos burocráticos e coordenados e menos fragmentados, portanto, a tese se propõe a pensar um contexto anterior a essas legislações e, ainda, evidenciar os principais obstáculos para a institucionalização dessas políticas em estados que estariam começando a estruturar novos arranjos coordenados dessa natureza.

que os presidentes do país passariam a elaborar planos federais com a perspectiva de lançar diretrizes para a segurança pública num contexto democrático.

Deste modo, conforme Spaniol et al. (2020), foi em 1991, no primeiro governo eleito democraticamente após a Constituinte de 1988, o do presidente Fernando Collor de Melo, que foi editado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que, embora a versão desse plano (documento) ainda seja muito pouco conhecida e tenha pouca circulação, conforme descrevem os autores, trata-se de um primeiro documento com objetivo de “propor ações integradas no combate à violência e à criminalidade de qualquer natureza” (SPANIOL et al., 2020, p. 105), muito embora os autores não tenham constatado referências de obras adotadas, diagnósticos prévios, notas explicativas ou quaisquer formas de participação social em sua elaboração, além de não haver registros e informações sobre seus desdobramentos após ter entrado em vigor; sabe-se que ele foi de fato produzido em abril de 1991, em Brasília, no Distrito Federal e editado pelo Ministério da Justiça (MJ) por meio da Secretaria de Polícia Federal pelo Departamento de Assuntos de Segurança Pública. Nesse Plano, foram destacados, além de outros aspectos, assuntos que em praticamente todos os demais planos que o sucederam, apresentaram como: a) integrar todos os níveis de atuação policial; b) criar bancos de dados interligados; c) reequipar as polícias; d) investir na formação policial; e) melhorar o salário das polícias. Porém, percebe-se uma grande ênfase desse plano nas polícias (com ações coordenadas e integradas, mas com a focalização das ações voltadas para as melhorias salariais e aquisição de equipamentos e instrumentos de trabalho), bem como a produção de bancos de dados policiais (SPANIOL et al., 2020).

Spaniol et al. (2020) descreve que esse plano se baseou na noção de criminalidade estritamente inerente ao “senso comum” de âmbito policial, todo o texto tratou de uma retórica sem dados empíricos e fundamentação científica, abordava ideias que, em linhas gerais,

descreviam temas como a reestruturação e reaparelhamento das polícias, tais como: mais armas, melhores salários, bancos de dados integrados, atenção ao sistema penitenciário etc.

Assim, foi em 1995 que o governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) herdou um cenário bastante desfavorável no domínio da segurança pública, além do legado autoritário das instituições de contenção da violência e a forte polarização da opinião pública em torno de posturas pró ou contra os direitos humanos e, ainda, um acentuado crescimento da violência em múltiplas direções – crescimento do crime comum, do crime organizado, do crime violento, dos linchamentos, dos assassinatos sob encomenda, dos crimes contra os direitos humanos e da conflituosidade no âmbito das relações domésticas. Mas, esse cenário ainda estaria incompleto se a ele não se agregasse uma violenta e profunda crise no sistema de justiça criminal (ADORNO, 1994; 1996; 1998).

No entanto, foi com a gestão do presidente FHC (1995-1998), intitulada Mãos à Obra (CARDOSO, 1994), que a política de segurança pública “pretendeu” ser abrangente e atacar múltiplas questões; sabe-se que esses esforços decorreram muito em razão de eventos específicos de violência urbana que resultaram em grande comoção nacional e internacional, como foi o caso do Massacre de Carandiru em 1992 e da Chacina da Candelária em 1993⁵.

O programa do FHC para a segurança pública partiu de um diagnóstico conciso, porém preciso do cenário de insegurança no Brasil, pois abordou o descrédito da população nessas instituições públicas, a influência crescente do tráfico e uso de drogas e o aumento substancial de crimes (principalmente os homicídios, roubos e sequestros), além do ciclo crescente de

⁵ O “Massacre de Carandiru” foi um dos episódios que marcou a violência no contexto do sistema prisional no Brasil e que levou a grande repercussão internacional, o denominado Carandiru era a Casa de Detenção de São Paulo, nome homônimo a seu bairro, inaugurada em 1920; no ano de 1992, o Carandiru era dividido em pavilhões e cada um possuía suas peculiaridades e divisões entre os presos, mas foi no Pavilhão 9 que ocorreu uma rebelião entre os presos e cerca de 300 policiais nele adentraram, sob o comando do Coronel Ubiratan, resultando na morte de 111 presos. A “Chacina da Candelária” foi outro evento que marcou a violência urbana durante a década de 1990, porém, na cidade do Rio de Janeiro, tendo ocorrido na madrugada de 23 de julho de 1993, em que dois carros com placas ocultas passaram pela Igreja da Candelária e efetuaram disparos de tiros de armas de fogo contra um grupo de cerca de 40 crianças e jovens que ali dormiam, resultando na morte de seis jovens nas imediações da Praça Pio X e na execução de mais dois jovens no Aterro do Flamengo.

impunidade, da sistemática violação de direitos humanos e da ação de grupos de extermínio privados e de grupos paraestatais (ADORNO, 1999).

Segundo Adorno (1999), foram muitos os aspectos identificados como problema nesse período e contexto político-institucional: insuficiência do policiamento ostensivo, quadros de capital humano mal preparados, métodos de investigação policial ultrapassados, inquéritos atrasados e registros de ocorrências engavetados. Além disso, na esfera judicial, foram identificados déficits nos quadros de promotores e juízes, com Código Penal ultrapassado, congestionamento dos tribunais e morosidade do sistema de justiça criminal. As respostas estatais a esse cenário desalentador sempre enfatizavam propostas de soluções quanto à superpopulação dos presídios, à existência de presos irregularmente cumprindo penas em cadeias públicas superlotadas e ao cenário agravado com a estimativa de 300 mil mandados de prisão que deixavam de ser cumpridos em virtude da falta de vagas nos estabelecimentos prisionais.

Baseado nesse diagnóstico, o programa de governo FHC tinha em seu objetivo principal a retomada do controle da criminalidade mediante rigoroso cumprimento da lei. Seu programa de governo apresentou quatro linhas de ação: a) estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente e d) fortalecer os órgãos federais de segurança e fiscalização.

Conforme Adorno (2002), no segundo mandato do governo FHC, intitulado “Avança Brasil” (1998-2002), não houve muitas mudanças no plano inicial traçado durante a sua campanha presidencial em 1994, tal como publicado em *Mãos à Obra* (CARDOSO, 1994). Mesmo que com a criação da secretaria nacional de segurança pública em seu primeiro governo, e com o lançamento do primeiro plano nacional de segurança pública no seu segundo governo, o diagnóstico feito sobre as causas do crescimento dos crimes e das violências permaneceu o

mesmo como pano de fundo das políticas governamentais para o setor da segurança pública; além das causas macroestruturais relacionadas às injustiças sociais, reconhecidas como obstáculos à promoção de uma sociedade internamente pacificada e fundada na promoção dos direitos humanos. O diagnóstico acentuava também a crise do sistema de justiça criminal. O autor destaca que havia certo reconhecimento de que nesse domínio da intervenção governamental, os desafios à mudança não eram apenas na ordem da grande magnitude dos problemas de violência, pelo contrário, os agentes e as agências encarregadas pela segurança pública apresentavam também resistências profundas às mudanças institucionais.

As rupturas institucionais manifestavam-se nessa seara como condição difícil de serem asseguradas, os interesses dos atores voltados a essa burocracia na área da segurança, oriundos do regime autoritário, ainda ocupavam um espaço importante nos processos decisórios, mesmo com os governos civis que se compuseram após o fim da ditadura militar, pois pouco se alterou no que tange ao fomento de novos quadros de funcionários (civis e militares) que estivessem alinhados ao tratamento das demandas por segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito.

Considerando esse processo vivenciado do Estado brasileiro na década de 1990 e os aprendizados ocorridos, outros contornos dessa agenda, que pressupunha aliar o conceito cidadania e democracia à segurança pública, iniciaram a partir do governo nacional em 2003 no primeiro mandato do governo Lula⁶ (SOARES, 2007; SOUZA, 2014) e nos governos estaduais, em 2003, no Estado de Minas Gerais no primeiro mandato do governo Aécio Neves (ASSIS, 2012; SAPORI; ANDRADE, 2013; RIBEIRO, 2014) e na sequência, em 2007, no

⁶ O governo federal (primeiro mandato do governo Lula) à partir de 2003 com a campanha lançada do “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, deu início a formulação II Plano Nacional de Segurança Pública e a estruturação da Secretaria Nacional de Segurança Pública vinculada ao Ministério da Justiça: entre as propostas iniciadas, por exemplo: teve o início da criação do Sistema Único de Segurança Pública, a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública em todos os estados; indução a processos de reformas das polícias; aperfeiçoamento e melhoria voltado as políticas do sistema prisional; planos e estratégias voltadas à redução dos homicídios do país, dentre outros investimentos.

Estado de Pernambuco, no primeiro mandato do governo Eduardo Campos (RATTON, 2014; MACÊDO, 2012).

Desse modo, alguns estudos e pesquisas apresentam certo consenso de que, após o ano de 2003 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016; SAPORI; ANDRADE, 2013; RIBEIRO, LEANDRO, 2018), a segurança pública passou a tentar inserir ou induzir em seu arranjo, elementos institucionais que pudessem gerar reformas nesse setor de política, e os principais aspectos que se diferenciariam daqueles destacados anteriormente eram:

- (i) uma liderança política presente, quer dizer, a presença da autoridade máxima dos governos se imbuindo de decisões, diretrizes e prioridades estratégicas para se implementar uma política de segurança mais integrada entre as agências de segurança e que fossem capazes de gerar alterações no quadro da criminalidade;
- (ii) uma política voltada à focalização de resultados, que levaria a alterações no *modus operandi* das ações de enfrentamento à criminalidade, baseada em plano de metas e indicadores dessa vez monitorados de perto por autoridades decisórias dos governos eleitos;
- (iii) a criação e o estabelecimento de instâncias interinstitucionais de decisões, baseado no que foi denominado pelos governos do Estado de Minas Gerais e do Estado de Pernambuco de *governança da segurança* à luz de uma experiência internacional (*CompStat*), com participação das autoridades máximas tanto governamentais (governos civis) quanto das forças policiais, do sistema prisional e, em alguma medida, da justiça criminal;
- (iv) amplo investimento orçamentário, resultando na ampliação e aperfeiçoamento da infraestrutura e no plano de carreira dos agentes da segurança;

- (v) inclusão da avaliação de desempenho e da aplicação de remuneração variável aliada ao cumprimento de metas;
- (vi) compatibilização territorial e informacional de atuação entre as polícias Militar e Civil;
- (vii) esforços de gestão quanto ao aperfeiçoamento da burocratização dos ambientes policiais que passariam a ser dotados de técnicas de planejamento e gestão;
- (viii) inclusão, mesmo que proporcionalmente menor, de ações e programas de prevenção ao crime na pauta da segurança e;
- (ix) priorização do sistema prisional e do sistema socioeducativo e a profissionalização de seus atores (especialmente da administração prisional).

Assim, considerando o funcionamento da segurança pública após 1988, em que atores e instituições responsáveis não compunham parte de ambientes de gestão e de decisão coordenados e compartilhados, observamos que, em 2003 (Governo do Estado de Minas Gerais) e em 2007 (Governo do Estado do Pernambuco), a tentativa de induzir a criação de uma instância de decisão compartilhada – *denominada governança na segurança pública* – passaria a ser um elemento político-institucional proposto e a ser induzido pelos governos e que se diferenciaria do modo compartimentalizado de como era seu funcionamento até então.

Desse modo, compreender se houve mudanças no dinamismo institucional da segurança pública a partir da análise sobre a tentativa de induzir a governança, torna-se essencial ao objetivo da tese, vez que será sobre a indução da governança, a análise comparada que adotamos sobre a segurança pública nesses dois governos. Para tanto, na próxima seção, apresentamos parte da literatura que versa sobre capacidades estatais e governança como aspectos teóricos que dão subsídios para se pensar e analisar os elementos políticos-institucionais que possam ser capazes de prover mudanças nesses arranjos institucionais.

1.2 CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA

Pires e Gomide (2016) mobilizam a noção de arranjos institucionais como a estratégia analítica para lidar com a complexificação dos processos de produção de políticas públicas no Brasil posteriormente à Constituição de 1988. Os autores descrevem que as instituições democráticas ali reestabelecidas passaram a exigir novas capacidades de ação para o Estado brasileiro, desse modo, definem os arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que orientam a forma pela qual atores e interesses se articulam na implementação de uma política pública específica, concebendo que tais arranjos, quando bem organizados, têm potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas.

1.2.1 Capacidades estatais: perspectivas teóricas

Conforme Jessop (2001), existem pelo menos duas gerações de análise sobre as capacidades estatais. A primeira, segundo Pires e Gomide (2016), vista de modo mais amplo, refere-se à criação e manutenção da ordem em um determinado território, reunindo um conjunto de medidas para a proteção da soberania como, por exemplo, administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça. Para os autores, essa abordagem orientou uma primeira geração de estudos sobre o tema da análise dos processos históricos de construção do Estado, resultando, em grande medida, na compreensão sobre os avanços de formação e construção dos aparatos governamentais, em que eles nunca existiram ou em que eles eram frágeis e incipientes, além disso, focalizou-se em estudos sobre a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade. Resumindo, essa visão ampla denota o conceito de capacidade do Estado empregado para explicar as situações em que os Estados emergem,

gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (TILLY, 1978; SKOCPOL, 1979; LEVI, 1988).

Já a segunda geração, conforme Pires e Gomide (2016), apresenta as capacidades que os Estados, tendo superado seus estágios iniciais de construção, possuem (ou não) para atingir de forma efetiva os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos. Esse nível, mais micro, refere-se, portanto, às capacidades do “Estado em ação”, quer dizer, na identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Em síntese, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas.

Pires e Gomide (2016) descrevem que, mesmo com essas diferenças nas duas dimensões de gerações, a literatura sobre as capacidades estatais reúne a preocupação com habilidades e competências do Estado em estabelecer seus objetivos e realizá-los, assim, transformações vêm ocorrendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesse sentido, para os autores, a capacidade estatal passou a se relacionar com o conceito de governança, vez que a relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil passou a ser fundamental para a efetividade do governo, tornando-se mais do que a presença em si de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente.

1.2.2 A governança

Pires e Gomide (2016) apresentam que a literatura sobre governança discute as possibilidades de configurações das relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede.

Fukuyama (2016), mesmo corroborando com essas três matrizes de governança, destaca que, atualmente, não há uma compreensão consistente do significado da palavra governança, porém, em alusão à revisão literária realizada pelo autor, destacamos seus significados de modo a incorporar tal entendimento ao objetivo da análise da tese.

De maneira resumida, a governança como cooperação internacional dá-se por meio de órgãos não soberanos externos do sistema estatal (governança internacional), a governança como “boa” administração pública e a governança como a regulação do comportamento social por meio de redes e outros mecanismos não hierárquicos. O primeiro e o terceiro significados se sobrepõem, sendo a sua principal diferença o lugar de domínio (ou seja, internacional *versus* doméstico) no qual eles se aplicam; segundo, uma visão geral da governança como administração pública (FUKUYAMA, 2016).

Segundo Fukuyama (2016), os primeiros usos da palavra governança foram em oposição ao termo governo e ocorreram no início da década de 1990, em conjunto com uma literatura sobre o processo de enfraquecimento do termo globalização (WRISTON, 1992; BARLOW, 1996; FRIEDMAN, 1999). Esse processo foi impulsionado pela mudança tecnológica e pela crescente mobilidade do capital, das pessoas e das ideias fronteiriças, embora Krasner (1999) notasse que as noções tradicionais de soberania sempre foram uma ficção. Rosenau e Czempiel (1992), em *Governance Without Government*, documentaram a maneira pela qual a cooperação internacional estava sendo gerenciada por uma série de organizações externas aos estados tradicionais.

A governança como administração pública foi baseada em um significado completamente diferente do termo governança internacional. A palavra foi amplamente tratada como sinônimo (ou eufemismo) da administração pública tradicional, em que a implementação de políticas públicas ocorre não por novos atores não-estatais, mas pelos próprios governos e seus atores, e a sua importância passaria a ser vista no contexto da mudança no mundo sobre a

política de desenvolvimento. Embora a governança nesse sentido se refira ao comportamento dos Estados tradicionais, ainda há uma ambiguidade considerável quanto ao seu significado exato. O “bom” na “boa” governança apresentado por Fukuyama (2016) traz ambiguidades: refere-se aos fins políticos que o governo deve servir ou estaria restrito à implementação efetiva de qualquer fim que o sistema político estabeleça? A “boa” governança inclui responsabilidade democrática e proteção das liberdades individuais ou seria possível ter “boa” governança em um país autoritário? Quanto a esses aspectos, não há consenso na literatura (FUKUYAMA, 2016), parte da literatura acadêmica sobre “boa governança” tende, no entanto, a se concentrar na governança como implementação, de modo mais direto, como a capacidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos básicos.

Cabe salientar que a Nova Gestão Pública (NGP), surgida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, refletiu várias correntes de pensamento e procurou usar práticas corporativas como *benchmarking*, medição de desempenho, pagamento por desempenho, terceirização e prestação de contas aos cidadãos como clientes (LANE, 1987; POLLITT; BOUKAERT, 2000). Em essência, a NGP envolvia uma barganha na qual os agentes públicos receberiam maior autonomia em troca de maior responsabilização (HOOD, 2001). Embora muitos desses conceitos ainda estejam presentes em escritos mais recentes sobre governança (LODGE E GILL, 2011), segundo Fukuyama (2016), essa literatura (da NGP) sofreu duras críticas em termos de abordagens, pois esforços em introduzir mecanismos de mercado no setor público nunca foram tão bem incorporados (aceitos) no contexto dos estados europeus, que denotam uma tradição mais estatista e menos baseada em práticas de negócios no setor público. A aplicação da NGP teria uma eficácia muito distinta, de acordo com a trajetória de cada país; a medição por desempenho, por exemplo, foi alvo de muitas críticas, uma das razões é justamente a ausência de medidas precisas dos serviços que os governos produzem e o fato de que o próprio ato de medição eleva a distorção de comportamentos dos agentes, desse modo, alguns

problemas eram intrínsecos na relação agente-principal, como o próprio fato de que, em muitas organizações, a autoridade emana dos agentes para os principais e não o contrário.

Fato é que esses conceitos reverberaram dentro da segurança pública no contexto brasileiro: por um lado, foram fomentados pelos Planos Nacionais de Segurança Pública, tanto no governo FHC quanto no Governo Lula, por outro, eram base das mudanças realizadas nos governos estaduais após os anos 2000, com vistas a trazer maior efetividade e governança à gestão pública como um todo nos governos. Nesse ponto, ganham destaque as consultorias realizadas pela empresa Falconi, em Minas Gerais e Pernambuco, sobre como conceitos do setor privado, entre eles, acordo por resultados, poderiam ser aplicados ao setor público, aumentando a percepção de eficiência nessa seara. No entanto, para que fosse possível o estabelecimento de metas, a geração de acordo por parte dos responsáveis pela implementação dessas políticas, em alguma medida, forjaria a mudança como uma estratégia de se garantir engajamento dos atores ao novo modelo proposto, quer dizer, mudar o arranjo institucional seria indispensável; mesmo com esses incentivos, portanto, esse foi o ponto em que se tentou modificar, incluir a governança, nesses dois casos (Minas Gerais e Pernambuco), instituindo de certo modo, um “vigilante” da própria política, com poder de agenda e de veto. Permitiria, por um lado, uma série de alterações, de outro lado, suscitaria uma série de reações e rechaços. Na próxima seção, são apresentadas dimensões político-institucional quanto ao processo de induzir a “boa” governança nesse arranjo institucional da segurança no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais e no Governo do Estado de Pernambuco.

1.3 CONTEXTO SOCIAL E AS DIMENSÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS: INDUZIR GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E NO ESTADO DE PERNAMBUCO

A governança segundo a perspectiva da boa administração pública indica parte das estratégias que se tentou induzir no arranjo institucional do governo mineiro e pernambucano na área da segurança pública. Orientada a desempenhar melhores resultados por meio do estabelecimento de metas e monitoramento de sua execução, essa governança na segurança pública teve inspiração na experiência de Nova Iorque do então denominado Programa de *CompStat*, muito conhecido pela proposta daquele governo do chamado “política de tolerância zero”. Tal proposta foi desenvolvida pelo Departamento de Polícia de Nova York na década de 1990 e teve rápida disseminação entre as agências de polícia de todo mundo, apesar de ter sua eficácia contestada por muitos estudiosos (SHECAIRA, 2009). *CompStat*, da sigla em inglês: *Computerized Mapping System*, era um sistema computadorizado que recebeu suporte de um sistema de câmeras de monitoramento externo, bem como material eletrônico necessário às informações dos computadores policiais. O papel de gerenciamento da central de informações tinha a função de controle do processo interno de verificação dos crimes, mas também servia de condutor para a mudança interna e externa das pressões por mudança. A ideia de produtividade e competitividade entre os distritos policiais passava a fazer parte do universo policial. O chefe do distrito estava obrigado a prestar contas de todos os seus atos e apontar os resultados advindos de suas ações. O pilar da gestão acerca do tolerância zero foi o uso cartográfico de estatísticas de delinquência e crimes e a avaliação constante das performances da polícia, com adicional de produtividade aos agentes envolvidos. Em síntese, esse programa era voltado à melhoria da gestão do trabalho policial e da segurança pública, com uso regular e aprofundado de estatística, análise criminal, novos *softwares*, liderança política presente, gestão compartilhada, focalização de resultados e maior autonomia para os comandantes locais.

Assim, o Programa *CompStat* gerou interesse, especialmente, de alguns países latino-americanos, como a Colômbia e o Brasil. No Brasil, no Governo do Estado de Minas Gerais em 2003, e no Governo do Estado de Pernambuco em 2007, foi assumido em alguma medida o

CompStat, o que em certa medida se conjugava com os princípios gerenciais da nova administração pública, que estavam sendo implementados em ambos os governos estaduais, dada a solução que esses métodos supostamente apresentavam de incorporação de conceitos da administração privada para melhoria da efetividade das ações públicas.

No primeiro mandato do governador Aécio Neves (2003-2007) em Minas Gerais, por exemplo, teve-se a elaboração do modelo de Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP), formulado em parceria com o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O IGPSP, em certa medida, dava a base para a tomada de decisão da instância máxima de governança criada no estado, denominada Colegiado do Sistema de Defesa Social. A perspectiva da administração gerencialista orientou a reforma administrativa do governo em 2003, com o programa “Choque de Gestão”, que balizou o modelo de gestão para resultados baseados na governança em todas as áreas do governo estadual, envolvendo a administração pública direta e indireta, e no setor da segurança pública, permeando os vários níveis decisórios, consolidando então instâncias colegiadas de regulação/coordenação das metas e decisões na área da segurança.

A inspiração da *CompStat*, depois de sua tentativa de ser incorporada na proposta governamental mineira, foi sendo absorvida por outros governos estaduais, entre eles e, na sequência temporal de Minas Gerais (ano de 2003), no Governo do Estado de Pernambuco (ano de 2007), que também foi influenciado por essa base de reforma administrativa gerencialista. O governo de Pernambuco formulou um programa denominado “Pacto pela Vida” (PPV) que, em linhas gerais, envolveu tanto estratégias de intervenções no ambiente público a partir da utilização de informações georreferenciadas a respeito das ocorrências de homicídios, como de mudanças de gestão e de estrutura de incentivos dos agentes públicos envolvidos, estruturando-se, em síntese, de duas formas: (i) com a tentativa de induzir uma governança integrada das instituições e agentes envolvidos na segurança pública do estado e (ii) com a formação de um

novo sistema de gestão das informações baseado em novas ferramentas de análise com ênfase na qualificação das informações e no estabelecimento de metas e de prêmios por produtividade para agentes públicos.

Salientamos que, em ambos os governos, houve a centralidade e coordenação direta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Em Minas Gerais, essa estrutura aproveitou os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) formados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro desde a década de 1990, e que foram inseridos no estado para melhoria da gestão governamental, incluindo a segurança pública. No caso do governo de Pernambuco, houve a total criação dessa estrutura e seus atores/operadores, inclusive, construindo o cargo de administrador público e a escola de administração pública.

Porém, sabe-se que, em nível federal, no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), outros esforços governamentais, em especial direcionados para regiões do nordeste do país, com usos de planos e investimentos, levaram, em alguma medida, o governo federal a tentar incidir na reversão do quadro de assassinatos que assolava o país. Portanto, o estado de Pernambuco, após muitas negociações, mesmo sendo o último estado da Federação, formalizou a sua adesão à proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) ao final do primeiro ano de lançamento dessa proposta (BRASIL, 2006), embora se saiba que o SUSP tenha sido criado no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), ele nunca “saiu do papel”, sendo que a sua forma na proposta de lei só foi promulgada no ano de 2018, de acordo com a Lei de n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do parágrafo 7º do art. 144 da Constituição Federal e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), alterando a lei complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994, a lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 e a lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007, e revoga os dispositivos da lei n.º 12.681, de 04 de julho de 2012.

Assim, a política de segurança pública adotada nos dois casos – mineiro e pernambucano – foi considerada por especialistas como política “inovadora” sob o ponto de vista de implantação de políticas públicas de segurança a partir dos anos 2000, conforme relatório sobre o Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2016). Esse efeito de replicar a proposta nova-iorquina ao caso brasileiro associado à administração gerencial já foi objeto de alguns estudos que analisaram o processo de implementação dessa política de segurança pública (SAPORI; ANDRADE, 2013; MACÊDO, 2012; ASSIS, 2012; SANTOS, 2010), embora ainda não tenha sido amplamente estudado sob o ponto de vista comparado. Desse modo, existem avaliações que apontam, quanto a esse processo de transpor uma política adaptada em um país como o norte-americano para o caso brasileiro, muitas deformidades, como as diferenças existentes entre as práticas e a cultura organizacional das polícias desses países.

Desse modo, após a elaboração desses programas no campo da segurança pública no Governo do Estado de Minas Gerais e do Estado de Pernambuco, houve a criação de duas instâncias colegiadas que não existiam antes nesses governos, a saber: o Colegiado Integrado de Defesa Social no Governo do Estado de Minas Gerais e o Comitê Gestor do Pacto pela Vida no Governo do Estado de Pernambuco.

O Colegiado Integrado de Defesa Social (Colegiado) do Governo do Estado de Minas Gerais, instituído em 2003 pela Lei Delegada Estadual n.º 56, de 2 de janeiro de 2003, tinha por objetivo desenvolver a articulação interinstitucional na área de segurança pública, reunindo as seguintes autoridades: Secretário de Estado de Defesa Social, que o presidia; Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária e Socioeducativo; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e Defensor Público Geral, e representantes da política de prevenção à criminalidade, visando à articulação das polícias, modernização do sistema prisional e sistema

socioeducativo e desenvolvimento de políticas preventivas (SAPORI; ANDRADE, 2013). Embora previsto em lei desde 2003, as reuniões do Colegiado só se iniciaram de fato a partir de julho de 2004 e foram realizadas até o ano de 2017, salienta-se, porém, que houve muitas oscilações em relação ao quantitativo das reuniões do Colegiado ao longo desse período, especialmente nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, sendo que, em 2016, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi extinta e o Colegiado foi substituído pela Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública (CCPSP), conforme previsto na Lei Estadual n.º 22.257/16, que será detalhado com mais minúcias no capítulo 5.

O Comitê Gestor do Pacto Pela Vida (PPV) do Governo de Pernambuco (Comitê) foi criado em 2007 como instância que monitoraria as ações previstas pelo Plano de Segurança Pública do Estado e regulamentado depois pelo Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2007, que criou as competências quanto ao seu funcionamento. O Comitê teve por objetivo reunir os atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, visando reduzir a violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida e se organizaram em cinco eixos de atuação: (i) articulação entre Segurança Pública e Direitos Humanos, em que a garantia do direito à vida é a principal meta; ii) compatibilização da qualificação da dimensão repressiva e coercitiva, baseada na incorporação de inteligência, informação, tecnologia e gestão, com ênfase sobre os aspectos de prevenção social e específica da criminalidade violenta; iii) Transversalidade e integralidade das ações de segurança pública; iv) incorporação, em todos os níveis de execução das políticas de segurança, de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; v) participação e controle social das ações de segurança pública (PPV, 2007). Também tiveram a promulgação de outros marcos legais que provinham garantir a formalização das medidas adotadas no âmbito do governo de Pernambuco, a Lei Complementar n.º 18 de 2008, a qual criou o cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão que, entre as suas inúmeras funções atribuídas como gestor público, está a atribuição de coleta e tratamento dos dados e

informações para o monitoramento e avaliação dos processos de planejamento, orçamento e gestão; além da publicação da Lei n.º 14.024 de 2010, que instituiu a premiação de defesa social para os agentes de segurança pelo alcance de metas e a publicação da Lei n.º 14.320 de 2011, que instituiu outros mecanismos de medição da produtividade das polícias civil e militar.

Desse modo, após essa breve explanação sobre o contexto institucional e social da segurança pública no Brasil e da premissa básica da política de segurança pública no Estado de Minas Gerais e Pernambuco no que tange ao seu arranjo institucional, passaremos a discutir, no próximo capítulo, o que leva um gestor público a eleger um problema público como questão a ser priorizada em seu governo.

Nesse sentido, faz-se necessário apresentar, mesmo que brevemente, um maior entendimento das bases teóricas sobre o crime que influenciaram o Programa *CompStat*, de tal modo que possibilite compreender os sistemas de categorização de um problema público e o modo como são incorporados nos casos das políticas de segurança em que analisamos (caso brasileiro), corroborando com Cefai (2017), quando o autor nos afirma que a escolha de um problema como problema público – e aqui, o modo como a segurança pública o incorpora – não pode ser dada como realidade *a priori*, pois um problema público não ocorre no vazio, ele é pré-formado por precedentes.

CAPÍTULO 2. CONCEBENDO O PROBLEMA PÚBLICO

O debate inserido neste capítulo apresenta como se elege um problema público e auxilia a pensá-lo no contexto da segurança pública no Brasil. Desse modo, mesmo que brevemente, destacamos alguns dos conceitos-chave sobre o crime que balizaram o Programa *CompStat* na realidade de Nova Iorque. Sabe-se que o debate sobre as causalidades do crime não tem consenso entre a comunidade acadêmica, mesmo existindo relativa consonância de que, para a

formulação de políticas públicas, faz-se imprescindível a identificação de causalidades (BEATO, 1999). No entanto, a necessidade de manutenção da ordem, a contenção da violência e as inúmeras facetas da criminalidade são fatos que podem nos indicar o delineamento do problema público, resta compreender a maneira como ocorre a sua inclusão na agenda das políticas de segurança, pois associada à heterogeneidade de eventos e fenômenos encobertos sob o conceito de violência, há que se considerar também o aspecto moral (BEATO, 1999) e é ele que torna o enfrentamento do problema algo desejável: “sem uma crença cognitiva na possibilidade de mudança e um julgamento moral de seu caráter, um fenômeno não está em questão, não é um problema” (GUSFIELD, 1981, p. 10). Será essa a abordagem orientadora deste capítulo, compreender as nuances de como se elege um problema público e, brevemente, a base do Programa *CompStat* à luz dos dois casos que analisamos.

2.1 PROBLEMA PÚBLICO: DEFINIÇÕES

A cultura dos problemas públicos cunhada por Gusfield (1981) representa o ponto de partida da nossa reflexão sobre como se elege um problema público. O autor apresenta, inicialmente, o conceito de problemas sociais enquanto categoria de análise, uma forma de enxergar certas condições ou eventos como uma possibilidade de mudança por meio de ações públicas (GUSFIELD, 1989, p. 431), que tem uma longa tradição na sociologia anglo-saxã, especialmente entre o final do século XIX e início do século XX. A filosofia social europeia esteve interessada no problema social em sentido singular, porém, reformadores sociais [no sentido que Becker (2008) emprega ao termo empreendedores morais]⁷, especialmente nos

⁷ Becker (2008) propôs uma teoria interacionista do desvio, efetuando um deslocamento da ideia essencializada de crime para o termo desvio, do foco do indivíduo para as relações, que passariam a produzir regras e exigiriam seu cumprimento, da naturalização dessas regras para a sua produção social e dos processos de imposição de rótulos sobre os que são designados como desviantes. Para Becker (2008), regras, desvios e rótulos são sempre construídos em processos políticos em que certos grupos impõem seu ponto de vista como mais legítimo do que outros; o desvio não é inerente aos atos e/ou aos indivíduos que os praticam, são definidos ao longo de processos de julgamento e envolvem disputas em torno de objetivos de grupos específicos. Para Becker (2008), existem

Estados Unidos, guiaram seus trabalhos empíricos em torno dos problemas sociais. A questão social, no século XIX, referia-se ao problema das classes trabalhadoras e à forma como as sociedades industriais se organizavam, na máxima da relação entre igualdade política e desigualdade social.

Para Bernal et al. (2018), a questão social levantou reflexões de como se repensar a distância entre a nova base da ordem política e a realidade da ordem social para garantir a credibilidade do primeiro e a estabilidade do segundo. Essa lacuna entre a organização jurídico-política e a economia das sociedades industriais delimitou o problema ou a questão social da integração da classe trabalhadora às formas de tratamento do pauperismo e da miséria como ameaças à reprodução da mão de obra. Nessa virada de século, a profissionalização da sociologia e do serviço social promoveram uma espécie de “especialização progressiva da análise do social”, o que acarretou no abandono de uma reivindicação abrangente para focar no desenvolvimento de áreas específicas de diagnóstico e intervenção (SCHWARTZ, 1997, p. 280). No contexto do Estado, um espírito moderno de reforma social – entendido como vocação para intervir e melhorar as condições de vida das classes populares – aliado ao método científico e ao estilo de *expertise* corporativo favoreceram uma nova compreensão do social.

Um problema social é sempre um estado de coisas que atraem a atenção de um número considerável de observadores competentes, logo, saber o que é esse número considerável não é exclusivamente relacionado ao que pode ser resolvido *a priori*, uma vez que não se trata apenas do número de pessoas em questão. Por esse motivo, algumas análises deram centralidade ao

carreiras desviantes que se apresentam como alternativas para carreiras convencionais; o autor analisa as carreiras de músicos e usuários de maconha dando ênfase ao desenvolvimento de práticas, valores e identidades, e como se dão os processos de imposição de regras. Para ele, as regras precisam ser impostas e a imposição é sempre um empreendimento que depende de interesses e iniciativas de atores no sentido de tornar pública a noção/dimensão da infração. Desse modo, Becker, interessado nos “empreendedores” e nas circunstâncias em que regras são feitas e impostas, analisa o processo que culminou com a lei de tributação da maconha nos EUA, esses atores são as pessoas que apresentam iniciativas no sentido de criar classes de *outsiders*, sendo denominadas pelo autor de empreendedores morais.

processo de elaboração de “julgamentos de valor” (WALLER, 1936) como os elementos distintivos na configuração dos problemas sociais.

Gusfield (1981) considera que nem todos os problemas sociais necessariamente se tornam públicos, pois não se tornam questões de conflito ou de controvérsia oriundas da ação pública, não sendo assumidos por instituições para resolvê-los ou mesmo não dão origem a movimentos sociais que se engajam no sentido de sua solução. Para o autor, o fato de que situações se tornam ou não problemas públicos é o aspecto de maior relevância; embora concorde que existam equivalências entre os termos, ele mesmo adota problema público e não problema social. O autor argumenta que reconhecer uma situação e julgá-la como incômoda requer um sistema de categorias; confere a noção de problema público justamente à ideia de que existe um procedimento a partir do qual certas categorias passam a definir a realidade e outras não, pois são organizadas de forma que sirvam para identificar certas situações problemáticas e que exigem atenção pública sobre o assunto, sendo questões de interesse público.

A identificação, a categorização e o relato dessas situações perturbadoras constituirão a gênese de um problema público, e o sentido do público refere-se ao caráter geral (e não particular) associado à mobilização de entidades coletivas (sejam instituições públicas ou privadas e até organizações internacionais), e essas estarão envolvidas como parte da causa ou mesmo como solução do problema, sendo que um dos principais elementos para análise de um problema público é o rastreamento de histórias que geralmente organizam e apresentam os problemas públicos; uma vez formuladas, significa dizer que essas histórias são a principal fonte de constituição ou configuração dos problemas públicos. Essa configuração envolve uma dimensão cognitiva e moral [na dimensão moral, incluímos os atores, que funcionam como “empreendedores morais” nos termos que Becker (2008) define essa categoria] e essas são indissociáveis (GUSFIELD, 1981).

Desse modo, o que norteia a análise de um problema público é a forma como ele conseguiu adquirir esse *status*, ou seja, de que forma determinados sistemas de categorização e de definição se organizam, como são incorporados em determinadas rotinas, atividades, atores, interações e instituições públicas. Em vez de considerar que são certas transformações da realidade material aquelas que produzem e desencadeiam problemas, presume-se que exista uma relação indissociável entre a forma como essas transformações acontecem e a forma como são percebidas, categorizadas e entendidas por atores sociais. Quando se trata de problemas públicos, um bom sistema categórico e bases sólidas de justificativa devem conseguir a atenção e credibilidade da opinião pública, do sistema político, do Estado ou de outros grupos ou atores que podem ser envolvidos (GUSFIELD, 1981). Gusfield (1981) incorpora a ideia de espaço ao se referir às arenas públicas, sendo essas os modos pelos quais alguns atores têm maior acesso do que outros e mais poder para definir os assuntos públicos.

Destarte, em síntese, o problema público pode ser identificado como uma esfera de trocas simbólicas e discursivas em que diferentes respostas e definições convergem e se chocam nas principais questões em que eles definem a configuração dramática e retórica de cada problema. Abre-se, assim, amplo campo de indagações, seja pela análise do processo de configuração de arenas públicas nas quais um problema adquire seus contornos, ou mesmo reconstruindo em detalhes a gênese de um problema público por meio da atividade de denúncia e da forma como ela adquire generalidade ou ganha individualidade (BOLTANSKI, 1990).

A forma como os problemas públicos são constituídos levanta uma questão central: a responsabilidade. Qualquer problema público implica em atribuição de responsabilidades. Gusfield (1981) argumenta que esse elemento se estabelece em dois níveis: um nível cultural e/ou simbólico, no qual é definido o fenômeno e seus diferentes tipos de responsabilidades e que são atribuídos a certas pessoas, vítimas e perpetradores, e um nível estrutural, em que a responsabilidade implica dizer que certas instituições executam ou suspendem determinado tipo

de atividades. Portanto, podemos enfatizar que são esses dois níveis sobre os quais nos faz sentido refletir, sobretudo, em como se dão os elementos estruturantes das políticas públicas de segurança, vez que serão os elementos culturais e simbólicos que estruturam o entendimento sobre um problema público, o que, no limite, mobiliza as ideias e crenças dos atores e o seu poder de agência nas instituições responsáveis.

2.2 O PROGRAMA *COMPSTAT*: AS BASES DE UMA TRANSPOSIÇÃO

Beato (1999) destaca que são poucos os problemas que mobilizam tanto a opinião pública como a questão da violência e da criminalidade e o motivo parece claro: os custos das consequências da criminalidade afetam uma sociedade inteira, seja pelos danos simbólicos ou pelos danos materiais causados, embora seus impactos apresentem distinções conforme características de grupos (sexo, faixa etária, cor, escolaridade, moradia, dentre outras) e especificidades de cada região (centros urbanos, cidades médias e regiões metropolitanas). Desse modo, faz-se necessário compreender algumas minúcias do Programa *Compstat*, mesmo que descrito e mencionado no capítulo anterior, pois aqui interessa saber como se dão essas “transposições” ou “mimetismo” de certas políticas implementadas no norte global para o sul global para, então, compreendermos como se elege o problema público, vez que remete às dimensões culturais e estruturais envolvidas em distintas sociedades, sobretudo, as respostas estatais dadas para a questão (BEATO, 1999).

Ao falar do Programa *Compstat*, há que se compreender o contexto e a natureza relativa aos estudos e teorias sobre o crime que orientaram a implantação desse tipo de política, sobretudo para nos ajudar a refletir de que modo esse campo teórico e prático influenciou pesquisadores e estudiosos brasileiros que, conforme descreve a coletânea organizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, intitulada “As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil” (LIMA; RATTON, 2011), revela

o quão variada foi a formação desse campo, e não restam dúvidas de que, no Brasil, não se desenvolveu uma criminologia como nos países anglo-saxões, tampouco na França e no continente europeu, mas sabe-se que as influências dos estudos de âmbito internacional, principalmente, oriundos da Escola de Chicago, que abrigou importantes estudos sobre desvio social, processos migratórios, relações étnicas e delinquência adulta e juvenil e, posteriormente, os estudos urbanos que passaram a analisar a relação do ambiente urbano e a degradação dos espaços, impulsionaram os estudos da sociologia do crime estadunidense e que, por assim dizer, influenciaram a base teórica do *Compstat* e, em grande medida, deveriam influenciar a sua transposição para outros contextos/países (MAHABIR; KINLOCKE, 2021; SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999).

De maneira resumida, as teorias criminológicas partem de inúmeras razões pelas quais o indivíduo é levado ao cometimento de crimes, todas elas em busca de uma explicação e/ou causalidade sobre o fenômeno da violência e do crime (DEL OLMO, 2004). Temos, por exemplo, teorias associadas à agência dos indivíduos, de um lado, ou das estruturas sociais, de outro lado. Esse aporte teórico é marcado pelo embate, conflito e disputa – entre atores, instituições e políticas – em relação aos múltiplos significados que possam descrever melhor o fenômeno. Porém, mesmo com a existência de muitas controversas localizadas nesse campo de compreensão das teorias sobre o crime, podemos atribuir, de modo mais amplo, a criminologia como o estudo do crime, dos eventos criminais, dos autores, dos ofensores e das vítimas, incluindo a compreensão da etiologia do crime, seus fundamentos legais e as reações e contextos sociais de modo geral (BEATO, 1999).

Del Olmo (2004) ilustra bem como o debate sobre as correntes teóricas da criminologia ocorreu no contexto europeu e norte-americano, destacando como o papel das sociedades daquele contexto à época (final do século XIX e início do século XX) promoveram uma espécie de plataforma de uma “nova ciência do controle social” nos congressos internacionais nesse

período. Passou-se a discutir a elaboração de “normas universais” em matéria delitiva para construção da ordem social, e todo esse processo de formulação dos conceitos teóricos na Europa e nos Estados Unidos influenciou o campo de disputas, de difusão teórica e de formulação de práticas/instituições de contenção delitiva no contexto latino-americano.

Mesmo que na realidade brasileira a criminologia estivesse muito vinculada, inicialmente, ao direito penal, não se desenvolvendo enquanto campo interdisciplinar, com sociólogos, antropólogos e criminólogos sendo, portanto, referências teóricas jurídicas, havia uma importante vertente da criminologia crítica de orientação jurídica no país, fato é que os pioneiros das ciências sociais que incorporaram a produção de estudos (influenciados pelos estudos norte-americanos) na área do crime no país foram Edmundo Campos Coelho e Antônio Luiz Paixão. Ambos estudaram na Califórnia e, certamente, foram parte desses precursores da sociologia do crime e da justiça criminal, muito influenciados pelos estudos da Escola de Chicago no campo das ciências sociais brasileiras. Assim, existe um consenso entre os estudiosos do crime no Brasil de que a construção social do crime não é só no sentido da produção das leis mas, principalmente, o processo de interpretação de um evento como crime, concretamente, e o processo pelo qual pessoas são acusadas e incriminadas – são essas conexões entre o advento do Estado e a sociedade que denotam a reação moral dessa sociedade e o modo como essa reação moral orienta a produção de políticas de contenção do crime (LIMA; RATTON, 2011).

Assim, sendo o princípio central do *CompStat* a ideia de monitoramento e avaliação regulares e consistentes dos esforços da organização para alcançar seus objetivos (reduzir a incidência criminal), tem-se nesse programa o uso da análise empírica por meio de indicadores estatísticos quantificáveis no contexto das operações policiais, envolvendo normalmente um acúmulo de uma grande quantidade de dados criminais, como a própria contagem de crimes,

bem como a sua distribuição espacial nas cidades urbanas e a temporalidade dos eventos criminais, dos infratores e das vítimas (MAHABIR; KINLOCKE, 2021).

Esses dados coletados e analisados tentam encontrar focos de crime, ou seja, um agrupamento ou concentração de atividade criminógena em determinados espaços geográficos e períodos, em oposição a outros locais e horários (BRANTINGHAM; BRANTINGHAM 1993a, 1993b, 1999). A *CompStat* enfatiza a responsabilidade em todos os níveis da organização, isso normalmente envolve reuniões regulares entre as agências policiais; utiliza-se da análise de desempenho com diferentes indicadores estatísticos para determinar se os objetivos de redução da criminalidade estão sendo alcançados e pressupõe identificar quaisquer falhas nos planos de metas atuais (SILVERMAN, 1999; WALSH, 2001).

Desse modo, a transferência de políticas de um país ao outro ocorre quando políticas, estruturas, arranjos institucionais, tecnologias, programas, práticas e ideias são adaptados de um lugar ou tempo (seja no passado ou no presente) e são transportados para outro contexto (país) (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Jones e Newburn (2019) analisaram a história do desenvolvimento de transferência de políticas no campo da segurança e da justiça, explorando as motivações e mecanismos que estimularam a incorporação internacional de políticas de controle do crime. Com base no trabalho anterior de Marsh e Sharman (2009), Jones e Newburn (2019) identificaram quatro mecanismos nos quais a transferência de políticas ocorre: (i) aprendizado, (ii) competição, (iii) coerção e (iv) mimetismo. Cada mecanismo de transferência de políticas é orientado por diferentes motivações e com diferentes graus de autonomia. Em suma, a aprendizagem ocorre quando os agentes políticos buscam ativamente conhecimento e ideias de outros lugares; a competição ocorre quando os países adotam padrões e regulamentos internacionais semelhantes para atrair melhor o capital internacional; a transferência coercitiva resulta de imposições e incentivos explícitos ou dissimulados nas mãos de estados mais poderosos, órgãos governamentais internacionais e por governos bilaterais ou organizações

multilaterais, ou aos países que necessitam de poder financeiro etc.; por fim, o mimetismo é definido por tentativas de copiar uma política externa por razões políticas e simbólicas, e não por objetivos práticos de adaptabilidade, viabilidade e/ou eficiência funcional (MARSH E SHARMAN, 2009). É importante observar que a transferência de políticas não é um processo simples e pode ser impulsionado não apenas por um, mas por uma combinação desses fatores subjacentes.

A *CompStat* se organizou baseada nas teorias sobre o crime desenvolvidas no contexto estadunidense, como, por exemplo, a teoria das janelas quebradas, dos rótulos e da desorganização social. Esses postulados teóricos são parte de estudos com origem inicial na Escola de Chicago, sendo que os estudos feitos nessa Escola na área da sociologia do crime foram influenciados por pesquisas sobre os usos dos espaços urbanos em determinadas regiões das cidades urbanas e surgiram no período compreendido entre 1920 e 1970, inicialmente, com enfoque em duas dimensões teóricas: “a patologia social” e a “teoria da desorganização social”, a primeira baseada no pensamento preeminente organicista e a segunda predominantemente sistêmica, preponderante no campo, sendo, em seu início, reconhecida pelos estudos voltados aos processos de urbanização, e a sua relação com a dinâmica espacial da criminalidade na cidade de Chicago (PARK, 1915; 1936) pressuposto fundante do Programa *CompStat*.

Em análise sobre o processo de crescimento urbano de Chicago, duas questões foram destacadas pelos pesquisadores da Escola de Chicago, especialmente Park (1915; 1925): por um lado, o anonimato passou a predominar na cidade, trazendo como consequência o enfraquecimento das relações pessoais e, por outro lado, uma divisão das áreas urbanas em uso e com classes econômicas mais bem definidas, denominadas “áreas naturais”, as quais passariam, portanto, a dimensionar as regiões da cidade. A consequência desses dois processos seria a perda da capacidade comunitária em exercer o controle social efetivo e de regular os comportamentos dos moradores segundo leis e normas, o que resultaria no surgimento da

desordem e do crime (PARK; BURGESS, 1925). De certo modo, os estudos iniciais sobre desordem-crime, mesmo com as críticas sofridas, colaboraram, principalmente, para redirecionar os estudos sobre o crime, associando também o espaço onde as pessoas vivem, trabalham e interagem, e não apenas as ideias oriundas das teorias voltadas à “patologização do crime”.

Shaw e McKay (1942), aplicando o método (de análise sobre desordem-crime) em outras cidades norte-americanas, identificaram que a incidência de crimes em diferentes regiões urbanas guardava mais relação com fatores estruturais locais, tais como: o *status* econômico (pobreza ou renda), a heterogeneidade étnica e a mobilidade residencial. Esses estudos também analisavam os preços dos aluguéis de imóveis, o nível educacional de seus habitantes, as condições habitacionais, o acesso a serviços, espaços, bens e utilidades públicas e a distribuição das zonas de ocupação do solo. Resumindo, seriam, segundo os autores, as características do lugar e dos seus habitantes os elementos centrais para se explicar a incidência da criminalidade (SHAW; MCKAY, 1942).

Shaw e McKay (1942) identificaram uma estabilidade espacial da criminalidade mesmo em contexto de elevada mobilidade residencial. As pessoas, principalmente aquelas que viviam em localidades mais pobres e degradadas, seriam diretamente influenciadas pelo seu ambiente, resultando no aumento da probabilidade de praticarem atividades criminosas por longos períodos da vida. Os autores observaram que esses padrões eram estáveis ao longo do tempo, o que propiciaria uma transmissão intergeracional de valores e hábitos. Zembrosky (2011) acrescenta que esse processo de desorganização social perpetuado ao longo da vida culmina na transmissão das tradições criminais aos jovens.

Sampson e Raudenbush (1999), interessados em compreender se existia relação entre desordem pública e crime, apresentaram no rol de suas pesquisas sobre o crime, análises sobre a desordem pública calcadas, inicialmente, na teoria da desorganização social proposta por

Shaw e Mckay (1942)⁸. Sampson e Raudenbush (1999) realizaram estudos aplicando a teoria da eficácia coletiva e de restrições estruturais com base no modelo de observação social sistemática. Os autores apresentaram as relações causais propostas pela teoria da desorganização social baseada nas variáveis: heterogeneidade étnica, mobilidade residencial e nível socioeconômico (pobreza, desemprego etc.), e adicionaram dois outros aspectos: a desestrutura familiar (medida pela variável famílias monoparentais) e o nível de urbanização (medido pela densidade populacional). Os resultados tornaram evidente a relevância dos fatores locais para o controle da criminalidade urbana, principalmente dos mecanismos formais e informais de organização local, como a supervisão dos jovens, a preservação do ambiente urbano e o controle social. Além disso, Sampson e Raudenbush (1999) testaram a teoria da eficácia coletiva e conseguiram descrever o que poderia explicar menores taxas de criminalidade depois de controlar as características estruturais da vizinhança, de modo que a eficácia coletiva garantiria a ligação de coesão e confiança mútua como meio de controle social do bairro.

Outro estudo de Sampson e Laub (1997), pautado no modelo teórico do curso de vida, foi no sentido de revisitar o campo metodológico de pesquisas sobre crime em relação às pesquisas longitudinais, partindo do marco conceitual do controle social informal ao longo da vida e da teoria dos rótulos. Para eles, as abordagens desenvolvimentistas estão preocupadas com as dinâmicas e os desdobramentos relativos aos processos biológicos, psicológicos e sociais dos indivíduos ao longo do tempo. Em outras palavras, conforme o conceito de desenvolvimento estaria relacionado à mudança sistemática, organizada e intra-individual,

⁸ A desordem social refere-se a comportamentos geralmente “estranhos e considerados ameaçadores”, como assédio verbal na rua, prostituição, intoxicação pública (uso de drogas e bebidas alcoólicas) e presença de grupos ou gangues de jovens do sexo masculino. A desordem física refere-se à deterioração das paisagens urbanas, por exemplo, grafite (“pixo”) em edifícios, carros abandonados, janelas quebradas e lixo nas ruas. As restrições estruturais não são consideradas apenas de natureza econômica, mas aliam-se à “estabilidade residencial”, à “participação na vizinhança” e à “organização social para fins públicos”. O controle social é a capacidade de uma unidade social de se autorregular de acordo com princípios desejados, de modo a realizar objetivos coletivos em oposição a objetivos forçados (SAMPSON; RAUDENBUSH, 1999).

associada às progressões geralmente esperadas e relacionadas à idade e que são levadas adiante em termos de implicações para o padrão de desempenho de alguém mais tarde, portanto, centra-se na mudança sistemática de como os comportamentos colocam em movimento processos dinâmicos que alteram os resultados futuros. Sampson e Laub (1997) apresentam que o problema da continuidade ou estabilidade do comportamento criminoso é relativamente constante por longos períodos do curso da vida. O objetivo dos autores é expor esse ponto de vista concorrente sobre o assunto com base no controle social informal presente em momentos diferentes e ao longo da vida. Os padrões de continuidade no crime derivam dos processos de desenvolvimento denominados como desvantagem cumulativa, quer dizer, baseiam-se em uma conceituação dinâmica do controle social informal sobre o curso da vida integrada à perspectiva teórica da rotulagem da natureza.

Sampson e Laub (1997) descrevem as reações da sociedade ao desvio primário e como podem criar problemas de justificação que promovem desvios adicionais, ou o que eles chamaram de desvio secundário. Os teóricos da rotulagem conceituam esse processo como os efeitos estigmatizantes e segregantes dos esforços de controle social. A ideia central da teoria do controle social informal é de que o crime e o desvio são mais prováveis quando o vínculo de um indivíduo com a sociedade é fraco ou quebrado. É um princípio organizador da teoria do vínculo social ao longo da vida, sendo que o controle social informal emerge mediante os relacionamentos que estabelecemos ao longo da vida e que nos colocam em uma teia de reciprocidades de relações, em que os laços sociais da adolescência (as relações com a família, os pares e a escola) e os da fase adulta (o mercado de trabalho e o casamento) explicariam ou favoreceriam mais a compreensão do comportamento criminal. Ou seja, são as mudanças relacionadas aos laços sociais, por meio da faixa etária, que poderiam explicar modificações no rumo do crime segundo os autores. Tais mudanças incorporam dois conceitos-chave: trajetória e transição, que originam os *turning points*, uma mudança no curso de vida. A natureza

processual dos *turning points* nos leva a considerar os eventos, mudanças e transições dentro da progressão entre as faixas etárias. As mudanças desencadeiam processos que geram resultados futuros (positivos ou negativos), adaptações ou arranjos que podem nos levar a diferentes resultados no curso de vida.

As críticas mais contundentes à teoria da desorganização social e todas essas matrizes teóricas apresentadas foram no sentido de identificar parâmetros de julgamentos valorativos implícitos em suas análises, quer dizer, o conceito de desorganização social, em alguma medida, ocultava julgamentos sobre certos comportamentos desejáveis ou indesejáveis. O crime, por exemplo, no modo como é identificado, seria considerado um problema social em virtude da sua prática indesejada ao longo da vida de certos indivíduos, apresentando-se como um julgamento moral que pondera como certas práticas e comportamentos violam padrões de valores. A questão posta da abordagem funcionalista sobre os problemas sociais é o que leva a pensar em quem e como se define o caráter socialmente aceito de certos valores e crenças? Outras versões mais robustas da análise funcional refere-se à ideia de problematizar padrões de valor ou caráter compartilhado das normas sociais, tais como “a maioria das pessoas”, “tomadores de decisão”, “autoridades eleitas”, etc. (SPECTOR; KITSUSE, 2006, p. 33). Nesses casos, a tarefa é difícil de operacionalizar e, possivelmente, segundo Bernan et al. (2018, p. 16), “apenas a análise empírica permite, em suma, resolver esses problemas”.

Porém, em estudos mais recentes, Sampson (2014) remete ao modo de organização das instituições responsáveis pela sanção do ato infracional e criminal, expressando ideologias, contradições e subordinações, não diferenciando, por exemplo, furtos de homicídios, fraudes contra o dinheiro público e coletivo, amalgamando os diferentes modos de inserção, as especificidades e os contextos de produção de cada um deles. Para os autores, o que diferenciaria um ato antissocial de um não antissocial não é apenas o ato em si visto no tempo

e espaço, mas a população e os significados a ela atribuídos e construídos em uma sociedade e em suas instituições em particular.

Em suma, embora as teorias do curso de vida apresentadas não sejam as bases do modelo de *CompStat*, elas nos auxiliam a compreender a chave dos inúmeros significados do crime entre os estudiosos americanos, pelo fato de que a influência teórica de base do escopo da *Compstat* é baseada, principalmente, na teoria da desorganização social; portanto, uma forma de, naquele contexto americano, verificar-se o modo como certos problemas são considerados públicos, que dizer, um entendimento de que, ao controlar esses aspectos que se associam ao entendimento de crime, seria gerado um resultado almejado pela segurança pública daquele país, porém, sabe-se que “copiar” uma política com essas especificidades, de focalização/supervisão na população jovem, de controle social urbano (criando mecanismos de vigilância da desordem social e física) e da preservação do ambiente, leva-nos a refletir sobre como pensar o problema público considerando o contexto social latino-americano.

2.3 CONTORNOS DO PROBLEMA PÚBLICO

Compreender o crime para pensar como se elege um problema público e como as políticas de segurança o incorporam, remete-nos às perspectivas teóricas e à forma de tratamento estatal de enfrentamento do crime, isso implica necessariamente em atribuímos responsabilidade a quem cabe resolvê-lo, como vimos no Programa *CompStat*, e agora nos resta refletir sobre a “transposição” desse programa ao tentar ser incorporado no Brasil, principalmente quanto aos casos específicos que analisamos, do Governo do Estado de Minas Gerais e Governo do Estado de Pernambuco. Significa, assim, decidir quem é seu “proprietário”, quem exerce autoridade no encaminhamento de soluções de um problema (BEATO, 1999). Quais são as ideias, os atores e as instituições que operam com certos entendimentos diante da tarefa de elaborar uma política? São governantes, legisladores,

policiais, sociólogos, judiciário? São questões a respeito desse consenso e/ou dissenso existente sobre o crime que trazem implicações diretas na atuação das diferentes instituições e na elaboração de seus programas por seus atores (sejam polícias e/ou operadores do sistema de justiça criminal) encarregados na resolução do problema, e a compreensão dessas nuances orienta o nosso debate sobre problema público e irá auxiliar na compreensão de como se elaboram políticas de segurança no campo estatal governamental.

Conforme Gusfield (2014), a depender de como se elege o problema público e como ele é incluído na agenda pública, é possível ter efeitos inalcançáveis ou até adversos. Portanto, compreender essas dimensões teóricas que disputam por uma melhor forma de definição sobre o crime faz sentido em razão da nossa pergunta em como se elege um problema público e de que modo ele é incorporado na política segurança (aqui, especialmente, pelo mimetismo do programa *Compstat* na política em que analisamos), e como se articula o poder de agência na formulação das políticas de segurança e como elas são implantadas. Mais do que isso: a depender do tipo de abordagem para o entendimento do crime incorporado em um programa público e o modo como foi eleito seu problema público, a intervenção estatal será mais ampla ou mais restrita. Por exemplo, se a questão é a trajetória de vida do sujeito, é preciso envolver agências múltiplas e variadas que deem conta de atuar nos fatores de risco em distintas etapas da própria existência do indivíduo ao longo de sua vida biopsicossocial. Se a questão é a desorganização social como causa do crime, então entram em cena políticas públicas que se destinam a reorganizar a área e, dessa maneira, garantir intervenções urbanas que possam reorientar as interações entre os indivíduos. Já se a questão perpassa o funcionamento das instituições responsáveis por seu enfrentamento, há que se compreender como elas atuam e qual a base de valores e ideias que circundam os atores em seu dinamismo institucional.

Desse modo, eleger o problema público das políticas de segurança é observar como são incorporadas as responsabilidades sobre o seu tratamento; significa, portanto, observar o ator

como um empreendedor moral e, por isso, disposto a patrocinar não apenas a discussão do tema específico como problema público, como também as formas pelas quais ele será resolvido no arranjo das instituições. Para tanto, o próximo capítulo tratará, fundamentado nessa perspectiva, da política de segurança pública, sobretudo em razão das nuances do dinamismo institucional, portanto, mobilizamos a perspectiva teórica do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual para a análise pretendida.

CAPÍTULO 3. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: MUDANÇA LENTA E GRADUAL

Para o presente capítulo, importa-nos compreender como o neoinstitucionalismo histórico orientado à mudança lenta e gradual nos auxilia na análise em relação à política de segurança pública. O capítulo está estruturado em quatro seções. Primeiro, apresentamos a importância do uso da análise institucional ao estudarmos a temática da segurança pública que, e em alguma medida, prevê a contenção do crime. Segundo, uma breve contextualização teórica sobre o novo institucionalismo, destacando, pontualmente, como a economia e a escolha racional reconhecem as instituições como reflexo das preferências e do poder das unidades que as constituem e como a teoria da organização tem uma visão orientada ao processo em que instituições, nesse modelo teórico, constituem atores que agem sob constrangimentos, em que interesses emergem em contextos normativos e históricos particulares. Terceiro, apontamos sob qual argumento escolhemos a vertente teórica do neoinstitucionalismo histórico de mudança institucional; por fim, em quarto, apresentamos a escolha propriamente dita do neoinstitucionalismo histórico de mudança gradual e lenta e o modelo de análise que adotamos para verificar quais elementos favorecem a mudança institucional.

3.1 ESTUDOS SOBRE O CRIME E SEGURANÇA PÚBLICA: A ANÁLISE INSTITUCIONAL

Os caminhos percorridos por pesquisadores do crime são diversos e pouco consensuais. Compreender essa reação moral da sociedade (na realidade brasileira) e o sentido simbólico produzido sobre a dinâmica do crime levou a percursos de estudos muito variados. Muniz et al. (2018), quando revisitaram os estudos produzidos nas últimas décadas sobre violência, crime e segurança pública, buscaram, de um lado, compreender os estudos recentes sobre as burocracias

da segurança pública, principalmente as polícias, mas, de outro lado, reconheceram que o histórico de estudos voltados às pesquisas no país sempre estiveram mais localizados no tema da violência.

Zaluar (1999a), por exemplo, no final dos anos 1990, esteve interessada em circunscrever o debate entre cientistas políticos, antropólogos e sociólogos que estudaram o tema “violência e criminalidade”. A autora apresentou a proposição de cinco grandes eixos teóricos: a reflexão propriamente dita sobre o que é violência; as imagens ou representações sociais do crime e da violência e o medo da população; as vítimas e os crimes; a procura de explicações sobre o aumento da violência e da criminalidade; por fim, o problema social da criminalidade como tema de política pública (ZALUAR, 1999a). Logo, as agências policiais e suas práticas/rotinas ocuparam lugar secundário nas reflexões acadêmicas, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, com exceção, por exemplo, das pesquisas de Paixão (1987; 1995), Kant de Lima (1995; 1997) e Oliveira (1985a; 1985b; 1985c).

A menção desses temas nos artigos acadêmicos era mais indireta, muitas vezes, dava-se imputando o agente (policial) mais como reprodutor de violações do que propriamente a inclusão desses estudos (as instituições, os atores, as regras) como algo a ser investigado e analisado nas ciências sociais (MUNIZ et al., 2018). Fato é que os estudos sobre o crime no Brasil se tornaram cada vez mais presentes nas últimas duas décadas, com aumento de interesse de pesquisadores em compreender as burocracias e as instituições voltadas ao enfrentamento da criminalidade. Portanto, com programas de pesquisas cada vez mais consolidados sobre o fenômeno da violência, sobretudo em contextos urbanos, interessa-nos entender como operam os atores e as instituições que se imbuíram da responsabilidade de enfrentar a violência urbana no país.

Em outras áreas, por exemplo, saúde, educação e assistência social, os estudos dessas políticas públicas, em razão da própria atuação prática, já estavam melhor consolidados na

constituinte e puderam, inclusive, ser por ela aproveitados, enquanto na área da segurança pública esse tema estava excessivamente fragmentado. Com a transição democrática brasileira, sobretudo com o advento da constituinte de 1988, diferentemente do ocorrido em outras esferas de atuação do Estado, regras constitucionais (macroregras) referentes à segurança pública não sofreram mudanças profundas e significativas na transição dos regimes (SANTOS, 2015). As estruturas e o funcionamento das instituições policiais se concentraram na esfera estadual a partir de uma concepção tecnocrática e desarticulada de planejamento e execução dos serviços de segurança (polícias), sem qualquer outra agência ou mesmo mecanismos definidos especificamente para exercer o controle externo dessas burocracias (SANTOS, 2015). Tem-se aí um caminho largo e espinhoso para ser analisado que, no limite, expõe o conflito latente da tradição repressora das agências de segurança pública à democratização delas.

Nesse sentido, a análise institucional orientada pelo neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual mostra-se como um instrumento teórico-metodológico adequado aos estudos sobre políticas públicas, por sua capacidade de auxiliar na compreensão das instituições. Conforme Levi (1991), busca-se compreender as causas que orientam a criação das regras e dos procedimentos incorporados a uma política, permeados por atores na produção político-institucional dessas ideias a partir de sistemas e contextos específicos. Compreender a política de segurança pela análise institucional histórica voltada à mudança significa focalizar quem são seus atores (suas trajetórias e percursos), que dão sentido e forma a crenças, normas, coalizões e que disputam lugar no interior desse arranjo institucional da segurança. A relevância em adotar essa modelagem teórica deve-se ao fato de que se verifica mais inércia nas instituições do que mudanças abruptas ou grandiosas.

Segundo Lima e Mörschbacher (2017), as instituições são constituídas de modo a permanecerem no tempo e, por isso, mudanças tendem a acontecer por meio de processos que não demandem renovação ou ruptura completa. Não por acaso, “deriva” e “conversão” são

processos mais comuns na vida institucional, visto que ambos mantêm muitas das regras existentes, mudando apenas seu funcionamento ou seus efeitos. As políticas públicas tendem à estabilidade ou à mudança gradual, o que guarda relação, em certa medida, com as correntes do neoinstitucionalismo histórico.

Enquanto linha teórica, o neoinstitucionalismo histórico consolidou-se como uma das principais correntes do novo institucionalismo. Seus métodos e conceitos ganharam muito espaço e são aplicados, ainda que se utilizem nomenclaturas distintas para eles, em estudos sobre instituições em processos de transição democrática. Porém, esse modelo teórico passou por muitas reformulações nas ciências sociais, do *velho institucionalismo* para o *novo institucionalismo* que, desde a Revolução Comportamentalista na década de 1950, teve profundas transformações. Os questionamentos começavam, de um lado, por expor o modo como os teóricos behavioristas encaravam as instituições como soma dos níveis individuais de propriedades, deixando escapar a relação quanto ao contexto social e à durabilidade das instituições. Perdiam de perspectiva como esse arranjo gerava um custo alto para o modelo analítico, uma vez que, em um mundo em que social, político e instituições econômicas tornaram-se cada vez mais complexos e engenhosos, tais aspectos eram centralmente importantes para a vida coletiva (MARCH; OLSEN, 2006). De outro lado, teóricos funcionalistas utilizaram a análise das instituições para compreender as conexões duradouras entre política, economia e sociedade. No entanto, essas linhagens, que remontam ao *velho institucionalismo*, tiveram muitas críticas pelos *novos institucionalistas*, não porque fizeram as perguntas erradas, pelo contrário, porque forneceram respostas amplamente descritivas e, de tão abstratas, careciam de melhores fatores explicativos.

Dessas críticas emergiu um novo institucionalismo nos estudos sobre análise institucional, baseado na ideia de que as escolhas sociais são, de alguma forma, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais. Trata-se da vertente que incorpora pressupostos

analíticos oriundos da história social e dos estudos culturais (aos quais o behaviorismo nunca se associou). Considera, portanto, as instituições como a base teórica para a construção da vida social e política, e conceitos da antropologia e da teoria social, questionando os determinismos do funcionalismo e do individualismo, esclarecendo que o significado institucional é socialmente construído, sugerindo que as preferências individuais e categorias básicas de pensamento como o eu, ação social, Estado e cidadania são moldados por forças das instituições (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Mas, mesmo entre os novos institucionalismos existem poucas convergências, embora apresentem um ceticismo comum para relatos atomistas de processos sociais (velho institucionalismo) e a convicção de que arranjos institucionais e processos sociais são importantes para análise institucional.

3.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO: CONCEITOS

A teoria institucional apresenta um paradoxo interessante. Segundo DiMaggio e Powel (1991), a análise institucional é tão antiga quanto Durkheim (2003), ao estudar os fatos sociais como coisas, e é tão recente em razão de ser precedida por novidades em grande parte da literatura contemporânea. A fundação do novo institucionalismo, de modo mais genérico, representou uma abordagem para o estudo da economia e dos fenômenos políticos, mas seus significados são realmente díspares em diferentes disciplinas, mesmo na teoria das organizações.

Dentro do novo institucionalismo, a visão da nova economia institucional tomou lugar de destaque entre alguns institucionalistas, pois a perspectiva da teoria da escolha racional – de que os indivíduos maximizam seu comportamento sobre pedidos de preferências estáveis e consistentes diante de limites cognitivos, em que as informações são incompletas e existem dificuldades em monitorar e fazer cumprir acordos – assume um papel importante sobre agência

e transação como unidade básica de análise. Quer dizer, segundo esse modelo, em um mundo em que as informações são caras (referência aos custos de transação monetária), alguns atores se comportam oportunisticamente, e o desafio desse modelo teórico é justamente entender como esses atributos de transações são influenciados pela incerteza e frequência de ativos e como se dão em contextos institucionais. De acordo com os economistas dessa perspectiva teórica, as instituições reduziriam as incertezas, fornecendo recursos confiáveis e eficientes de trocas econômicas (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Porém, à medida em que outros estudiosos da área passaram a problematizar as respostas teóricas do novo institucionalismo da nova economia e da escolha racional, o novo institucionalismo da sociologia das organizações se voltou ao termo *instituição* que, de fato, assumiu um significado bastante diferente. Nas abordagens da nova economia, as instituições são produtos do *design* humano, em que resultados de ações intencionais são permeados por indivíduos comprometidos. Já o ramo do novo institucionalismo, orientado para a sociologia, rejeita essa perspectiva por várias razões. Para a teoria das organizações, os indivíduos não escolhem livremente entre instituições, costumes, normas comerciais ou procedimentos legais; não se pode decidir por jogar xadrez de acordo com regras diferentes ou optar por não participar pagando impostos ou tributos (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Os teóricos da organização adotam modelos teóricos não de “escolha”, mas de “expectativas tomadas”, assumindo que “os atores associam certas ações a certas situações por regras de adequação” (MARCH; OLSEN, 2006, p. 741). Os indivíduos enfrentam escolhas o tempo todo, mas, ao fazê-lo, procuram orientação a partir das experiências de outras pessoas em situações comparáveis e por referência a padrões de obrigação.

A insatisfação com a abordagem do ator racional levou alguns estudiosos a desenvolverem uma linha de investigação mais sociológica, que reconhece as instituições não apenas como reflexo (em certa medida) das preferências e do poder das unidades que as

constituem, mas das próprias instituições que moldam essas preferências e poder. Nessa visão orientada ao processo, as instituições constituem atores que agem sob constrangimentos e os interesses emergem em contextos normativos e históricos muito particulares (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Nesse sentido, a abordagem sociológica das instituições é mais restritiva, diferente da economia e da escolha racional, em que atores constroem instituições que alcançam resultados que eles desejam (raramente perguntando de onde vêm as preferências). O objetivo dessas abordagens econômicas é que arranjos institucionais sejam soluções adaptativas aos problemas do oportunismo, informações imperfeitas ou assimétricas e monitoramento dispendioso. Já nas abordagens sociológicas do novo institucionalismo, a ênfase está na maneira pela qual a ação é estruturada e ordenada, possibilitada por sistemas compartilhados de regras que restringem a inclinação e a capacidade dos atores em otimizar e privilegiar alguns grupos de interesses, são garantidos por recompensas e sanções vigentes (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Porém, o novo institucionalismo na análise organizacional não é simplesmente a velha sociologia em uma garrafa com novo rótulo: existem muitas divergências em relação às abordagens sociológicas anteriores. De certa forma, consideramos que as diferenças entre o antigo e o novo institucionalismo também figuram em reconhecer a continuidade do modelo teórico, mas eliminar os pontos de divergência, alterando o foco de análise (ZUCKER, 1983; SCOTT, 1987a). Um nova vertente do novo institucionalismo, ancorada na teoria da ação prática, baseou-se no nível micro, buscando compreender como as relações sociais informais proporcionam um contraponto à estrutura formal. As diferenças entre as antigas e as novas abordagens institucionais para as organizações não poderiam ser menos arbitrarias, visto que são moldadas, refletem e influenciam mudanças generalizadas e convergentes por meio da teoria social baseada na ação humana (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

O novo institucionalismo tem estado mais atento aos processos de legitimação social e à sua reprodução, em que ambientes organizacionais são moldados por elementos culturais, com crenças assumidas e regras amplamente promulgadas que servem como modelos para a organização. A reprodução institucional nesse modelo foi associada às demandas de atores centrais, como o Estado, as profissões ou os agentes dominantes dentro de cada organização. Essa ênfase destacou as restrições impostas pelas instituições e enfatizou a onipresença de regras que orientam o comportamento dos atores. Instituições não são apenas restrições à agência humana, são, antes de tudo, produtos de ações humanas (DIMAGGIO; POWEL, 1991).

Burs e Flam (1987) argumentam que as principais lutas políticas nas sociedades modernas giram em torno da formação e reforma de sistemas de regras que guiam políticas e ações políticas. Embora enfatizem que regras e rotinas trazem ordem e minimizam incertezas, devemos acrescentar que a criação e a implementação de políticas institucionais são compostas por acordos conflitivos, contraditórios e ambíguos. Desse modo, assumimos que os atores e seus interesses seriam construídos conforme a dinâmica institucional. Scott (1987a) sustenta que estruturas institucionais definem os fins e moldam os meios pelos quais os interesses são determinados e perseguidos.

Jepperson e Meyer (1991) fazem uma pergunta importante e que consideramos central na tese: se as instituições exercem uma influência tão poderosa sobre a maneira pela qual as pessoas podem formular seus desejos e trabalhar para atingi-los, então como ocorre a mudança institucional? As respostas para essa questão incluem (i) aqueles que trabalham dentro de uma estrutura institucional e (ii) aqueles que sustentam as origens da mudança em processos que não são institucionais, resultando em uma contradição institucional. Ou seja, se há contradição, poderá existir o desejo de sua superação, o que pode significar, por exemplo, o retorno ao *status quo* anterior das políticas de segurança pública.

Greenwood e Hinings (1988) argumentam que componentes e estratégias se enquadram em estruturas socialmente construídas e interdependentes, que eles chamam de arquétipos. Zucker (1988b) sustenta que a institucionalização dos componentes se espalha por um contágio de legitimidade, como novos elementos ligados às antigas instituições institucionalizadas. Em outras palavras, os elementos institucionais constituem uma rede interrelacionada de partes mutuamente favoráveis ou antagônicas. Essa representação tem várias implicações para as discussões de mudança, pois sugere que é improvável que os modelos institucionais sejam importados dos sistemas e que são muito diferentes daqueles em que esses se interconectam.

Por outro lado, segundo Zucker (1988b), dada a variação nos ambientes locais, a forte institucionalização pode interferir na persistência de instituições macro. Porém, o nosso entendimento é de que o grau de acoplamento das instituições é, em última análise, uma questão empírica. Por exemplo, enquanto Zucker (1987) vê a dependência de profissionais que os impede de agir como fonte de mudança, Scott (1987a) e DiMaggio e Powel (1991) argumentam que as reivindicações concorrentes dos profissionais (atores) criam conflitos e fazem aumentar as ambiguidades presentes em uma dinâmica institucional. Ou seja, disputas sobre jurisdição profissional geram incerteza sobre quais regras e rotinas são evocadas em situações específicas.

De outro modo, autores como Friedland e Alford (1991) desenvolvem um argumento bem diferente sobre essa contradição. Eles compreendem que o conflito ocorre quando *ordens institucionais* entram em contradição, ou seja, quando várias ordens institucionais, cada uma com uma lógica central, como um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas que constituem seus princípios organizadores e que estão disponíveis para organizações e atores elaborarem/ construirem/ planejarem, estão se contrapondo umas às outras.

Nenhum dos autores (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; ZUCKER, 1987; SCOTT, 1987a; DIMAGGIO; POWEL, 1991) considera as instituições totalmente imutáveis ou mesmo que a possibilidade de mudança institucional seja estritamente endógena. Jepperson e Meyer

(1991) e Fligstein (1991) mencionam que os efeitos de choques exógenos bloqueiam a reprodução de padrões institucionais e, portanto, induzem mudanças importantes; consideram, por conseguinte, a ação coletiva como um mecanismo causal separado, que pode corroer ou mesmo eliminar instituições. Scott (1987a) e DiMaggio e Powel (1991) reconhecem que restrições institucionais abrem espaço para o jogo de interesses e para a improvisação dos atores. Meyer e Rowan (1991) destacam o poder do Estado e do coletivo em se tornarem agentes de mobilização quanto aos esforços empreendidos pelos profissionais no interior da dinâmica institucional. DiMaggio e Powell (1991) enfatizaram o quão coercitivos são certos processos em que há a imposição direta de procedimentos padronizados, de abertura por organizações com poder, bem como pressões sutis por conformidade, que podem limitar a variabilidade da mudança. Mas, a atenção tem sido baixa quanto ao fato de como os atores históricos mantêm suas posições dominantes ou mesmo como respondem às “ameaças” durante períodos de crise e/ou instabilidade e destacam que se sabe ainda menos sobre como os *empreendedores hábeis* (BECKER, 2008) colocam várias lógicas institucionais para uso restrito e estratégico.

Desse modo, esforços para incorporar o poder dos atores no ambiente institucional começam com duas simples observações: (i) atores de instituições importantes obtêm ganhos consideráveis na manutenção dessas instituições; (ii) campos organizacionais se tornam práticas instáveis e malformadas e/ou estabelecidas. Nesses dois casos, a ação coletiva bem-sucedida depende da definição e elaboração de regras amplamente aceitas do jogo, e será sobre essa discussão que apresentaremos a seguir como se orienta o neoinstitucionalismo histórico voltado à mudança lenta e gradual.

3.3 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO DE MUDANÇA LENTA E GRADUAL

Como vimos, nos últimos 40 anos, o viés da análise institucional foi uma das premissas analíticas das áreas da Economia, Sociologia e Ciência Política. Reúne nesse largo campo

teórico uma diversidade de perspectivas teóricas que culminaram em diferentes programas de pesquisa (BARRY, 1978; MARCH; OLSEN, 2006; ALMOND, 1988; DRYZEK; LEONARD, 1988; NORTH, 1990; EGGERTSSON, 1990; DIMAGGIO; POWELL, 1991; BLACKHOUSE, 1994; MÄKI; KNUDSEN, 1993; KNIGHT; SENED, 1995; NEE, 1998; SIMON, 2000). O tratamento sociológico dado inicialmente às instituições parece ter sido melhor adaptado pelo institucionalismo histórico, conforme visto na seção anterior, razão pela qual se pode falar de uma classificação binária das abordagens neoinstitucionais (SANDERS, 2006; SHEPSLE, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010). A própria linguagem do modelo histórico e suas técnicas de análise, mais preocupadas com narrativas históricas, conferem certa consistência e coerência aos estudos sociológicos em comparação com as análises de escolha racional, que estão mais interessadas em formalizações matemáticas e espaciais (SHEPSLE, 2010; THELEN, 1999).

Entretanto, essa “herança”, por assim dizer, não se processou sem algumas redefinições conceituais, conflitos entre correntes e delimitação das técnicas de pesquisa. O estabelecimento do institucionalismo histórico como uma unidade teórica própria deve ser entendido em seu processo de diferenciação e de sofisticação da sua análise. Tal mudança aconteceu ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI, com os estudos iniciais de Thelen e Steinmo (2002). A origem e a trajetória do neoinstitucionalismo reconhecem um elo de conexão com a tradição sociológica, mas também com a própria escolha racional (em sua vertente institucional). Para esses autores, um conceito fundamental que baliza as duas abordagens é o da racionalidade dos atores, ou, mais precisamente, o fato de os agentes humanos serem dotados de razão instrumental. A diferença, porém, que se percebe entre a abordagem mais voltada para a história, é que essa busca contextualizar os elementos que sustentam essa racionalidade, compreendendo como as preferências dos atores são formadas e como as escolhas são processadas no ambiente institucional em que eles se encontram, algo que o institucionalismo racional toma como exógeno. Ao fazerem isso, os autores propõem uma nova agenda de

pesquisa capaz de posicionar a história na análise institucional, de forma a compreender como ocorre o desenvolvimento das instituições.

Peres (2008) introduz duas questões para análise institucional: primeiro, processos relacionados às decisões políticas são o resultado das preferências dos indivíduos (que agem isoladamente) ou são processos induzidos por instituições que regulam as escolhas coletivas? Segundo, o comportamento dos atores é oriundo da racionalidade endógena ou, contrariamente, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão?

Respondendo às indagações de Peres (2008), assumimos o neoinstitucionalismo histórico para orientar a análise institucional que pretendemos, em especial, pela crença no processo de interação entre atores e os tipos de mudança que podem ser causadas, conforme apresentam Mahoney e Thelen (2010), March e Olsen (2006), e Thelen e Steinmo (2002). A partir do viés do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, queremos compreender se há processos de mudanças na área da segurança pública, em que a dinâmica e o desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de rupturas ou transformações abruptas nas regras provocadas por fatores exógenos como condição necessária e suficiente para os processos de mudança. Propomos, assim, outro olhar acerca do fenômeno da mudança e da estabilidade institucional (MAHONEY; THELEN, 2010). Nessa linha, tal abordagem combina a agência aos fatores estruturais, destacando a importância da formação de identidades, da interpretação das regras e das ideias circunscritas em seus tempos, da sequência de eventos e seus contextos e, ainda, a própria constituição de certos temas, aspectos que fundam os problemas públicos e como acontece a sua incorporação no campo da segurança pública.

Portanto, a mudança institucional da segurança pública, após a transição democrática, defende Santos (2015), é resultado menos de situações abruptas e descontínuas e mais de um processo cumulativo, gradual e incremental, decorrente do ambiente e do próprio

comportamento assumido pela instituição diante de ambiguidades e lacunas existentes em seu desenho organizacional (nas disputas de poder entre atores) e, emergindo ao longo do tempo no processo de interpretação e direcionamento de sua implementação. A premissa da autora foi compreender as instituições enquanto dinâmicas prováveis de mutações, ainda que certas regras e práticas permaneçam inalteradas. Trata-se de argumento baseado nos postulados de Thelen e Steinmo (2002), que assumem alguns aspectos do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, como mudança no contexto socioeconômico e político, em que as instituições latentes se tornam importantes nesses contextos. Trata-se da mudança no significado e na utilidade das instituições quanto à readequação das estratégias para adaptação às mudanças ou mesmo para incorporação dos processos graduais de contornos e disputas estratégicas diante dos constrangimentos institucionais.

Thelen e Streeck (2005) e Mahoney e Thelen (2010) chamaram atenção para o papel dos agentes como fomentadores da mudança institucional. Até então, os agentes humanos eram desconsiderados dessas análises, uma vez que se preocupavam com a compreensão dos processos históricos das estruturas institucionais. Thelen (2003; 2004) volta-se, em seus novos estudos, à análise da agência humana e, somado a esses esforços, culmina em outra obra de Mahoney e Thelen (2010), em que o modelo teórico do neoinstitucionalismo histórico de mudança abarcaria os constrangimentos estruturais e a posição dos agentes, simultaneamente. Os autores afirmam que o neoinstitucionalismo permite uma abordagem geral para o estudo de instituições políticas específicas, estabelecendo relações entre as instituições e a agência política e o desempenho delas, comportando nessa teoria o conflito entre agente e estrutura que, em certa medida, corrobora com a própria mudança.

Immergut (1998), ao admitir o neoinstitucionalismo como uma escola teórica ampla, especialmente interessada nas ineficiências e imperfeições da política, possibilita agregar diferentes abordagens e evita o imperativo de uma definição única do termo instituição, ou de

um quadro teórico ou metodológico comum. A autora apresenta que uma agenda comum aos vários neoinstitucionalismos seria a relação entre as instituições e os comportamentos políticos, a questão crucial de divergência entre essas correntes é atribuída pelo modo como as instituições afetam a ação dos atores. A premissa é a de que as instituições, com o emprego desse entendimento, moldariam o jogo político e, portanto, o avanço desse campo teórico consistiria em apontar precisamente como, quando e onde determinados efeitos são prováveis de acontecer. A autora defende que a diversidade das compreensões e discussões sobre as instituições é uma vantagem sem déficits científicos, desde que estejam delimitados nos estudos de como os pesquisadores compreendem o termo instituição.

Offe (2006) e Ostrom (1986) apresentam que muitos cientistas sociais se referem ao conceito de instituição como algo já estabelecido e o utilizam indiscriminadamente. Tal conduta pode ter relação com o fato de não existir uma definição única, mas, ao utilizar o conceito como algo pré-concebido, dificulta-se a análise e obscurecem-se questões importantes, por exemplo, da distribuição e da disputa do poder (SANTOS, 2015).

Cabe lembrar que as instituições são decisivas na formação e definição das preferências e interesses dos atores, não somente nas suas escolhas estratégicas por meio da previsibilidade, mas em graus variados de confiabilidade que impactam as expectativas de um ator no que se refere às ações que os outros atores estão aptos a desempenhar. As instituições definem quem pode jogar e o que cada jogador ganha e perde. Significa dizer que as instituições atingem de formas diferenciadas os atores no tempo e no espaço, evidenciando os desequilíbrios de poder envolvidos em um jogo político. Logo, modificar uma instituição significa mexer na estrutura e na distribuição de poderes entre os atores (SANTOS, 2015).

Santos (2015) empregou o termo *instituição* como natureza distributiva do poder, pois parte-se da ideia de que a mudança envolveria um reequacionamento das relações e dos recursos de poder entre os atores, ambiente esse altamente conflitivo e dinâmico. Thelen e Mahoney

(2010) apresentam que a característica distributiva da instituição é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel de agência, repensando a relação dinâmica entre atores e estrutura, o que oportunizaria uma problematização do caráter de autorreprodução das instituições. Uma das premissas fundamentais desse modelo teórico de análise histórica das instituições é a ideia de que elas fornecem o contexto no qual os atores definem as suas estratégias e perseguem os seus interesses; moldam os interesses dos atores e a forma como se estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagens; essa, portanto, é a forma como empregamos o termo instituição. Defendemos que os atores não são maximizadores racionais, como defendido pela escolha racional, eles cumprem regras previamente definidas sem que esse comportamento obediente esteja diretamente evidenciado pelo auto interesse, seja em curto ou longo prazo, ao passo que a estrutura de interesses não é posta *a priori*. A formação de preferência é resultado do emaranhado das instituições, uma vez que os objetivos dos atores são intercedidos por essas e seus contextos são dinâmicos e conflitivos.

Corroborando com Pierson (2006) que, mesmo considerando a importância da dependência da trajetória, não significa engessar os arranjos institucionais ao seu processo, mas reconhecer que há limites postos para certas mudanças; não se trata de uma história institucional na qual o passado prevê o advento do futuro. Considera-se que as instituições previamente estabelecidas geram incentivos poderosos que reforçam a sua própria estabilidade e desenvolvimento. Reconhecer a importância da trajetória, da adaptação e da continuidade institucional no tempo não deve diminuir o modo pelo qual surge a contestação política das formas e funções que as instituições assumem em certos contextos. Porém, uma perspectiva menos determinista sobre os processos de trajetória evidencia que as dinâmicas de reprodução institucional estão à prova da contestação e do conflito (MAHONEY, 2000; THELEN, 2003).

Os institucionalistas históricos, ao se inclinarem nesse debate, enfatizam que as instituições são importantes não apenas em como restringem a escolha individual ou afetam as estratégias individuais, mas também em como afetam a articulação de interesses individuais e coletivos. Os institucionalistas históricos têm consistentemente chamado a atenção para a forma como as configurações institucionais atuam no modo de fomentar o surgimento de definições particulares de interesse mútuo (IMMERGUT, 1998) e como elas costumam moldar resultados políticos, facilitando a organização de certos grupos enquanto desarticulam outros (SKOCPOL, 1992).

Esse é um dos principais *insights* do neoinstitucionalismo histórico e não se aplica apenas à questão de como os arranjos institucionais afetam a formação da coalizão, mas como eles influenciam as capacidades dos grupos de reconhecer interesses comuns (WEIR, 1992). Desse modo, ao adotarmos o neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual como vertente escolhida da análise institucional pretendida em razão do objeto da tese, passamos a apresentar na seção seguinte o modelo teórico específico de análise institucional voltado à mudança lenta e gradual.

3.3.1 Modelo analítico da mudança lenta e gradual

Para entender mais sobre a segurança pública no Brasil e a sua mudança, inspiramo-nos no estudo de Santos (2015) e nos baseamos nas obras de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que apresentaram uma proposta de modelo teórico de análise das mudanças institucionais orientada a responder as seguintes perguntas: i) Quais são as propriedades específicas das instituições que permitem a mudança? ii) Como e por que essas propriedades permitem aos atores imprimirem comportamentos que promovem tais mudanças? iii) Como os atores podem ser conceituados e classificados? iv) Quais tipos de estratégias emergem em

determinados ambientes institucionais? v) Quais as características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança? (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010; SANTOS, 2015).

Esse modelo teórico que versa sobre a mudança institucional gradual e lenta, analisa a relação entre as características de um contexto político, as instituições preexistentes e os tipos de agentes de mudança; os autores Mahoney e Thelen (2010) defendem que os atores dotados de diferentes recursos são motivados a perseguirem a criação de diferentes tipos de instituição. As instituições criadas, por outro lado, refletem a contribuição relativa e, muitas vezes, o próprio conflito, movido pelas formas distintas que motivam os atores. O poder de um grupo e a sua coalizão em relação a outro grupo pode ser tão grande a ponto de os atores dominantes serem capazes de desenhar instituições ajustadas às suas preferências institucionais. Mas, os resultados institucionais não incidem, necessariamente, com os objetivos de um grupo específico, eles podem ser involuntariamente resultados dos conflitos entre grupos ou da ambiguidade das preferências desses (SANTOS, 2015). A mudança institucional muitas vezes ocorre quando os problemas de interpretação e cumprimento das regras deixam espaços para novas interpretações e significados que os atores atribuem. Ainda que as instituições sejam altamente formalizadas, seu poder de orientar expectativas continua a possibilitar ambiguidades, estando sempre sujeitas a interpretações, debates e contestações.

Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2010) apresentam uma forma de identificar e explicar os tipos de mudança institucional. O primeiro modo é refletir sobre as características do contexto político e da instituição, as quais impulsionam o tipo de mudança institucional que se pode esperar. Figura 1 (Estrutura de Explicação dos Modos de Mudança Institucional), o contexto político e a forma institucional têm esses efeitos porque moldam o tipo de agente de mudança dominante que, provavelmente, surgirá de qualquer contexto institucional específico, e os tipos de estratégias que esse agente provavelmente adotará para garantir a mudança.

Figura 1. Estrutura de Explicação dos Modos de Mudança Institucional.

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010, p. 15.

Thelen e Mahoney (2010), seguindo Streeck e Thelen (2005), conforme

Quadro 1 (Tipo de Mudança Gradual), apresentam quais são os tipos modais de mudança institucional: (i) deslocamento, que é a remoção das regras existentes e a introdução de novas; (ii) estratificação, que é a introdução de novas regras sobre ou mesmo paralelamente às já existentes; (iii) deriva, que é o impacto de alteração das regras existentes devido a mudanças no meio ambiente; e (iv) conversão, que é a alteração da promulgação das regras existentes devido à sua redistribuição estratégica. Cada tipo se define perguntando sobre o *locus* da transformação na dinâmica institucional.

Quadro 1. Tipos de Mudança Gradual.

	Deslocamentos	Estratificação	Deriva	Conversão
Remove antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Negligencia antigas regras	---	Não	Sim	Não
Muda impacto/ cumprimento de antigas regras	----	Não	Sim	Sim
Introduz novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010, p. 16.

Thelen e Mahoney (2010) explicam que as diferenças no caráter das regras institucionais existentes e o contexto político predominante afetam a probabilidade de como ocorrem tipos específicos voltados à mudança. Conforme Quadro 2 (Fontes Contextuais e Institucionais de

Mudanças Institucional), os autores propõem duas perguntas amplas para o modelo teórico em análise: (i) O contexto político oferece aos apoiadores do *status quo* possibilidades de veto forte ou fraco? (ii) A instituição oferece aos atores oportunidades para o exercício do poder discricionário na interpretação ou aplicação da regra?

Quadro 2. Fontes Contextuais e Institucionais de Mudanças Institucional

		Características da Instituição Alvo	
		Baixo Nível de Discricionarieidade na interpretação/ execução	Alto Nível de Discricionarieidade na interpretação/ execução
Características do Contexto Político	Forte possibilidade de veto	Subversivo (Camadas)	Deriva (Simbióticos parasitas)
	Fraca possibilidade de veto	Deslocamento (Insurgentes)	Conversão (Oportunistas)

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010, p. 19.

Desse modo, em alusão ao problema da tese, da indução da governança no arranjo institucional, já é possível observar que o contexto político e institucional de formulação da política de segurança pública no Governo do Estado de Minas Gerais e do Estado de Pernambuco esteve favorável ao tipo de mudança institucional esperada, pois foram muitos os incentivos previstos e muitas eram as expectativas dos atores de que melhorar suas carreiras burocráticas era desejável, vez que essa modelagem teve efeito porque foi capaz de moldar o tipo de agente de mudança dominante que, em ambos os casos, foram lideranças, quer dizer, secretários poderosos de Estado de Gestão e Planejamento, em especial alinhados diretamente ao governador de ambos os estados – conforme veremos de modo mais detido nos capítulos 5 e 6 – com forte poder de veto, e que além de serem figuras centrais para a autoridade máxima governamental, por assim dizer, esse atores que propuseram o novo modelo de governo na

segurança fizeram surgir ou mesmo projetaram um contexto institucional específico, com ampla capacidade de remover regras antigas, criando a governança aliada, em grande medida, ao estabelecimento de novas regras de gestão, implementando, inicialmente, as estratégias de acordo para resultados; desse modo, os demais atores (os agentes da segurança pública) foram, em certa medida, oportunistas, justamente, em primeiro lugar, pela baixa capacidade de veto diante do ator dominante que detinha o forte poder de veto; em segundo lugar, esses atores da segurança possuíam um nível elevado de discricionariedade, uma vez que poderiam a qualquer momento bloquear a novidade, sobretudo, quando se recusavam a agir de acordo com as regras ao longo do tempo.

Desse modo, as diferenças de veto e a discricionariedade na aplicação e interpretação institucional estão associadas a diferentes modos de mudança institucional. A questão das possibilidades de veto, conforme mencionado, podem derivar tanto de veto *players*, especialmente *atores poderosos*, ou de vários pontos de veto institucionais (TSEBELIS, 2002). De qualquer maneira, as possibilidades de veto são altas onde existem atores que têm acesso a meios institucionais ou extra institucionais para bloquear qualquer tipo e/ou natureza de mudança. Esses atores podem ter acesso a recursos de veto tanto em relação às mudanças nas próprias regras (formais ou informais) quanto em relação às mudanças na aplicação das regras na prática; atores com forte capacidade de veto em relação a uma determinada instituição podem não gozar desse poder em relação a outras instituições (THELEN; MAHONEY, 2010).

O deslocamento é improvável no contexto de forte possibilidades de veto e, do mesmo modo, os esforços de conversão também serão difíceis, uma vez que os poderes de veto se aplicam ao domínio da regra de promulgação. Portanto, deriva e estratificação são mais promissoras como estratégias de mudança em ambientes políticos com fortes vetos *players*, porque deriva e estratificação não exigem a realização de alterações diretas nas antigas instituições e não dependem da alteração das próprias regras ou da mudança de sua

promulgação. No caso da deriva, a mudança institucional surge do descaso de uma instituição, da falha em adaptar e atualizá-la de modo a manter seu impacto tradicional em um ambiente alterado. Desse modo, o que se observa a partir do caráter das novas regras institucionais existentes e o modo como estava posto o contexto político predominante nas políticas de segurança em Minas Gerais e Pernambuco e que afetou diretamente a probabilidade de como ocorreram os tipos de mudança, é que os atores (das agências de segurança), em razão do baixo poder de veto, favorecem, inicialmente, o deslocamento das regras antigas e passam a seguir as novas regras da instituição.

Assim, Thelen e Mahoney (2010) apresentam os quatro tipos de agentes de mudança: insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas, conforme Quadro 3 (Tipos de Agentes de Mudança), sendo que cada tipo de agente está associado a um modo particular de mudança institucional, bem como uma estratégia particular preferida para efetuar tal mudança. Os agentes insurgentes procuram conscientemente eliminar as instituições existentes ou regras, rejeitando o *status quo* institucional, e nem sempre respeitam os seus regulamentos. Os agentes simbióticos possuem duas variedades – os parasitas e os mutualísticos – e, em ambos os casos, dependem (e prosperam) em instituições que não são as suas próprias. Os parasitas são atores que exploram uma instituição para ganho privado, mesmo que dependam da existência e ampla eficácia da instituição para alcançar um tipo de ganho. Os mutualísticos também se beneficiam das regras que não escrevem ou desenham, usando essas regras de forma inovadora para promover os seus interesses, todavia, esses agentes não se associam a nenhum padrão específico de mudança. Os agentes subversivos são atores que buscam desarticular a instituição, mas os objetivos diretos não estão direcionados a romper as regras institucionais, eles agem por dentro, disfarçando a sua preferência para a mudança institucional, podendo até se apresentar como apoiadores das instituições. Finalmente, os oportunistas são atores que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional, não procuram ativamente preservar instituições,

porém, opor-se ao *status quo* institucional traz custos ao seu posicionamento que, no caso das políticas de segurança, tanto em Minas Gerais quanto em Pernambuco, observa-se que os atores previstos para operarem dentro da governança aceitam a ideia de pactuar com novas regras pois recusá-las, inicialmente, poderia trazer efeitos diretos no ganho que teriam com a mudança pretendida. Assim, conforme a sua postura de inércia, os oportunistas apresentam-se como simpatizantes da instituição, de tal modo que contribuem para assimetrias de poder em favor dos defensores do imobilismo, pesando na balança para o lado do *status quo* e, quando esses agentes surgem como agentes de mudança, possivelmente estão envolvidos com estratégias do tipo “conversão” (THELEN; MAHONEY, 2010).

Quadro 3. Tipos de Agentes de Mudança.

	Procura preservar a instituição	Segue a regra da instituição
Insurgentes	Não	Não
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim / Não	Sim / Não

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010, p. 23.

Desse modo, vimos até aqui sob quais tipos particulares de agentes de mudança emergem os dominantes e o tipo de mudança que está associado a cada agente, mas é claro que esses agentes não agem isoladamente, eles atuam em interação, formando coalizões, conforme Quadro 4 (Alinhamento de Coalizões). Segundo os autores, em razão do viés predominante de estabilidade das instituições e dos retornos crescentes do poder institucionalizado, o sucesso dos agentes em (i) alcançar a mudança, ou em (ii) garantir a estabilidade institucional, está relacionado às coalizões que eles têm condições e habilidades para forjar, ou mesmo que decorram das próprias lutas distributivas de poder, e essas coalizações que ajudam a explicar os desfechos da governança incorporada no Colegiado em Minas Gerais e no Comitê em

Pernambuco, pois o alcance da mudança não está relacionado, inicialmente, à estabilidade que se quer alcançar com as regras alteradas, portanto, manter as novas regras funcionando ao longo do tempo requer prever um bom equacionamento dos conflitos, vez que os atores em coalizão estão em luta distributiva de poder.

Os interesses dos insurgentes, por exemplo, estarão em desacordo com os dos defensores do *status quo*, eles devem buscar alianças com outros agentes institucionais que têm suas próprias razões para se opor à organização. Oportunistas, por outro lado, estão disponíveis para todos os tipos de alianças, incluindo alianças com os insurgentes, pois o sucesso das insurgências muitas vezes depende crucialmente de sua capacidade de forjar uma aliança com oportunistas que, em princípio, não estão comprometidos com as instituições. Oportunistas podem ser trazidos para tal coalizão, no entanto, apenas se insurgentes convencê-los de que essa mudança é provável ou mesmo inevitável. Os simbióticos são, em alguns aspectos, os mais interessados na mudança, seja na variedade de agente mutualístico ou parasita, pois seus interesses são amplamente consistentes com ela e, em muitos aspectos, dependem da preservação do *status quo* das instituições.

Quadro 4. Alinhamentos de Coalizão.

	Aliados aos apoiadores da instituição	Aliados aos opositores da instituição
Insurgentes	Não	Sim
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Não
Oportunistas	Sim / Não	Sim / Não

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010, p.30.

Portanto, com esse modelo teórico que mobilizamos do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, proposto nos quadros analíticos de Thelen e Mahoney (2010), já podemos verificar que a mudança pretendida, ao induzir governança na gestão das agências de

segurança, deu-se, sobretudo, porque o contexto institucional esteve favorável aos tipos de agentes existentes, gerando, de um lado, o ator dominante (secretário de estado de planejamento e gestão) impondo sob quais condições as regras deveriam se modificar, vez que seu poder de veto era alto e, por assim dizer, seu interesse era na mudança, desse modo, ele próprio não vetaria a alteração das regras e sim capitalizaria os seus interesses; de outro lado, os demais atores, que agiram como atores oportunistas (agentes da segurança), vez que se aliaram aos apoiadores da mudança pretendida na instituição, ou seja, ao ator dominante, mas se aliaram também aos opositores da mudança institucional pretendida, como veremos adiante. A governança foi indução inicial, deu-se em razão dos tipos de coalizões existentes entre os atores, garantindo o baixo poder de veto para alguns em detrimento do alto poder de veto do ator dominante, mas que não foi capaz de garantir, portanto, a estabilidade institucional necessária, pois as coalizões têm condições e habilidades para forjar uma mudança, mas podem não se manter perenes no tempo, pois elas decorrem das próprias lutas distributivas de poder entre os atores da segurança e a mudança institucional pretendida.

Assim, apresentamos no próximo capítulo como se deu a organização das informações e a sistematização dos dados e a metodologia de tese, visando demonstrar como trabalhamos o processo de escolha dos atores e de categorização de temas, bem como a sistematização e tratamento dos dados coletados, de modo a estabelecer os critérios de análise, conforme Mahoney e Thelen (2014), para então checar/analisar nos capítulos subsequentes a busca dos detalhes de como se deu a mudança, como foi esse processo no tempo e se, em alguma medida, foi alterado o modo como a segurança pública funcionava antes de se induzir a governança, haja vista que as agências e demais atores do campo da segurança não atuavam de modo coordenado e sim fragmentado em suas próprias burocracias.

**PARTE II – DO OBJETO E MÉTODO ADOTADOS ÀS ANÁLISES DAS
TRAJETÓRIAS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DE MINAS
GERAIS E PERNAMBUCO**

CAPÍTULO 4. ESCOLHA DO OBJETO, COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS E METODOLOGIA

Para fins de explanação de como se deu o processo de escolha dos dados coletados, sua organização e sistematização visando estabelecer parâmetros de análise conforme objetivo da tese que é analisar e comparar como se deu essa tentativa de induzir governança nas duas políticas de segurança, a mineira e a pernambucana – (i) do Governo do Estado de Minas Gerais (2004-2014) e (ii) do Governo do Estado de Pernambuco (2008-2018) –, apresentamos neste capítulo três seções: na primeira, descrevemos a escolha do objeto de tese e o processo de coleta dos dados; na segunda, explicamos como foi a construção e o desenho das categorias e das variáveis e como se deu a sistematização dos dados, a definição final quanto a escolha dos atores, das categorias e do período de análise da tese; na terceira seção, por fim, baseado no neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual apresentamos a organização dos dados para empregar a análise comparada da governança adotada na segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco.

4.1 ESCOLHA DO OBJETO E COLETA DE DADOS

A escolha do objeto de tese se orientou a partir do interesse em analisar como se deu a tentativa em induzir a governança de duas políticas de segurança pública, a (i) do Governo do Estado de Minas Gerais e (ii) do Governo do Estado de Pernambuco, instâncias colegiadas influenciadas pelo Programa *Compstat* e que foram chamadas, no caso brasileiro, pelos governos analisados como “governança na segurança pública”.

Essa governança nas políticas de segurança era o novo modo de funcionar das agências e atores da segurança pública, que passariam a participar de uma ambiência coordenada pelo dirigente máximo da segurança em cada um dos estados analisados, ator esse aliado forte do

governador, com forte poder de veto e grande força na barganha de interesses envolvidos, com objetivo de pautar novas diretrizes, novos arranjos institucionais e um conjunto novo de plano de metas. Desse modo, ambas as instâncias criadas de governança guardam semelhanças em razão das características dos elementos político-institucionais e, por assim dizer, são factíveis de comparação.

A governança se deu por meio da criação dos denominados: “Colegiado Integrado de Defesa Social (Colegiado)” no Estado de Minas Gerais (MG) e “Comitê Gestor do Pacto pela Vida (Comitê)” no Estado de Pernambuco (PE). O Colegiado e o Comitê foram desenvolvidos por meio de reuniões interinstitucionais entre os atores de cúpula máxima da política de segurança nos dois casos.

O Colegiado, instituído em 2003 pela Lei Delegada Estadual n.º 56, de 2 de janeiro de 2003, com objetivo de desenvolver a articulação interinstitucional na área de segurança pública, era a instância decisória do Sistema de Defesa Social e tinha a competência de formular e aprovar diretrizes e estratégias visando à integração das áreas temáticas escolhidas pelo governo em 2003, além de definir e aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos, formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o sistema de defesa social, acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos e forças policiais que compõem a defesa social e avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidos (RIBEIRO; LOPES, 2018). O Colegiado reunia as seguintes autoridades: Secretário de Estado de Defesa Social, que o presidia; Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Integração de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária e do Socioeducativo; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e Defensor Público Geral, e representantes da política de prevenção à criminalidade.

O Comitê, regulamentado pelo Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2007, foi a instância criada pelo governo de Pernambuco para acompanhar as ações previstas no então denominado “Pacto pela Vida”, com objetivo de gerar métodos e estratégias de trabalho e intervenção visando à redução da violência, principalmente, os crimes contra a vida, e tinha como meta central a redução em 12,00% ao ano da taxa de mortalidade violenta do Estado. O Comitê é coordenado diretamente pelo governador do Estado de Pernambuco e pelos secretários de Planejamento e Gestão, além de outros atores que são previstos para atuar nessa instância, tais como: secretário de Estado de Defesa Social, secretário de Administração Prisional, secretários de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; Superintendente de Polícia Científica; representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, e conforme cronograma de reuniões, são previstas as presenças dos comandantes de área da Polícia Militar e chefes da Polícia Civil regionais.

O Comitê em Pernambuco, conforme o Plano Estadual de Segurança Pública (2007), funciona de modo a monitorar diretamente as metas, os resultados e os responsáveis (como veremos de modo mais aprofundado no capítulo 6 sobre a trajetória da política de segurança em Pernambuco), e acompanhava as ações e resultados de outros grupos de trabalhos temáticos específicos criados, as Câmaras Temáticas, regulamentadas pelo Decreto n.º 38.576 de 2012. Já no Colegiado em Minas Gerais, as reuniões eram mais amplas, muito embora temas e questões atinentes a resultados também perpassavam aquela instância, pois no caso de Minas Gerais, havia outra instância de nível secundário, o IGESP, responsável pelo monitoramento direto de metas, de resultados e de responsáveis (como veremos de modo mais aprofundado no capítulo 5 sobre a trajetória da política de segurança em Minas Gerais).

Em suma, mesmo com algumas pontuais diferenças, as duas instâncias, tanto o Colegiado em Minas Gerais quanto o Comitê em Pernambuco, são caracterizadas como

ambientes institucionais elaborados por esses dois governos como instância coordenada e previstos como ambiente de decisão máxima, e guardam relação pelo modo como previam a condução das políticas de segurança pública à luz do Programa *Compstat*; ambiente compartilhado de interação e decisão entre os atores de cúpula mais estratégicos da seara da segurança.

Nesse sentido, nas reuniões do Colegiado e do Comitê havia registros de ata. Nessas atas, constam a lista de atores presentes bem como os registros das discussões, decisões e encaminhamentos. Portanto, para a presente tese, escolhemos as atas como fonte documental e de sistematização dos dados, sendo que essas informações coletadas das atas guiaram toda organização dos dados e que nos baseamos para a análise da tese. Importante salientar que o acesso às atas se deu de maneiras distintas em cada caso.

As atas do Colegiado de Minas Gerais foram obtidas inicialmente por meio do estudo realizado por Pereira (2018), que conseguiu coletar um total de 358 atas, correspondente ao período de 02 de julho de 2004 até 19 de dezembro de 2017 e depois, com o estudo da presente pesquisa foi possível coletar mais 47 atas. Considerando que foram realizadas 407 reuniões do Colegiado nesse período, coletamos um total de 397 atas, faltando apenas dez atas do Colegiado no que se refere a esse período. Salienta-se que as atas coletadas do Colegiado estão em dois formatos distintos, sendo que grande parte delas eram atas físicas/impressas e outra parte em formato digital (em documento PDF). De maneira geral, as atas do Colegiado descrevem os seguintes aspectos: (i) numeração, local e data; (ii) descrição dos atores (nome completo e cargo que ocupava); (iii) descrição das discussões, decisões e deliberações; (iv) a assinatura dos presentes.

As atas do Comitê de Pernambuco foram obtidas em quase sua totalidade, sendo 414 atas coletadas referentes a 415 reuniões realizadas durante o período de 2008 até 2018, faltando apenas uma ata. O formato das atas do Comitê já são do mesmo padrão de organização entre

elas, sendo todas em formato digital (em documento PDF), mas que descreviam as reuniões de modo distinto com relação à forma descrita nas atas do Colegiado. As atas do Comitê eram menos descritivas, continham mais encaminhamentos e deliberações, mas também permitiram a observação e coleta de informações sobre os processos decisórios, embora estejam descritas de modo mais esquematizado. Continham os seguintes aspectos: (i) numeração, local, data e proposta de pauta; (ii) descrição dos atores (nome completo e cargo que ocupava); (iii) decisões e deliberações e os responsáveis pelas ações encaminhadas; (iv) a assinatura dos presentes.

Em síntese, a Tabela 1 apresenta o total de reuniões realizadas e o total de atas coletadas e tratadas do Colegiado (2004-2017) e do Comitê (2008-2018):

Tabela 1. Nº de reuniões e atas do Colegiado (2004-2017) e Comitê Gestor (2008-2018).

Descrição	Colegiado (MG)	Comitê (PE)
Total de atas coletadas e analisadas	397 atas	414 atas
Total de reuniões realizadas	407 reuniões	415 reuniões

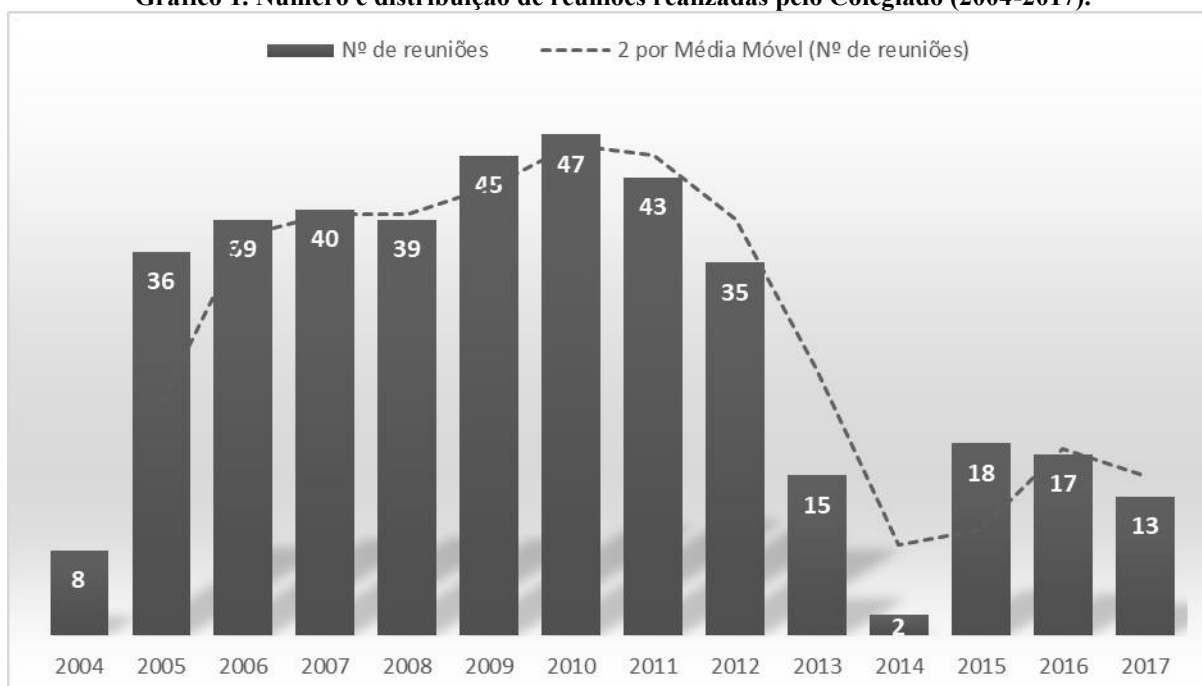
Fonte: Elaborado pela autora.

Embora previstas em lei desde 2003, as reuniões do Colegiado só iniciaram de fato a partir de julho de 2004 e foram realizadas até o ano de 2017⁹; porém, nesse período (2004-2017), houve muita oscilação em relação à regularidade das reuniões anuais ocorridas pelo Colegiado, o Gráfico 1 (Número e distribuição de reuniões realizadas pelo Colegiado [2004-2017]) demonstra a distribuição de reuniões que aconteceram. Considerando que o Colegiado possuía metodologia de trabalho que previa reuniões quase semanais, sendo que a maior parte delas era realizada na segunda-feira pela manhã, observamos que as reuniões do Colegiado em 2004 começaram de maneira tímida, mas que tomaram forma e rotina a partir de 2005 até 2012, quando então a partir de 2013 até 2017 tiveram uma redução drástica, principalmente no ano

⁹ Esse período (2004 até 2017) refere-se ao acesso às informações que obtivemos, portanto, não sabemos se as reuniões se mantiveram após esse ano no caso do Colegiado de Minas Gerais.

de 2014, chegando a ser realizadas apenas duas reuniões. Em 2015, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) foi extinta em razão da mudança de gestão do governo, e passou a denominar Secretaria de Estado de Segurança Pública e o Colegiado foi substituído pela Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública (CCPSP), conforme previsto na Lei Estadual 22.257/16.

Gráfico 1. Número e distribuição de reuniões realizadas pelo Colegiado (2004-2017).



Fonte: elaborada pelo autora.

Alguns estudos baseados no processo de formação da agenda e de dependência trajetória tentaram explicar parte desse processo quanto à oscilação de funcionamento do Colegiado em Minas Gerais. Ribeiro e Lopes (2018) argumentaram que a relativa descontinuidade do modelo de Sistema de Defesa Social implantado em 2003 em Minas Gerais se deve às fortes mudanças no perfil das lideranças da Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública ao longo de 13 anos (2003-2016). Tais alterações (das lideranças), ver perfil das lideranças do Colegiado conforme Quadro 5 (Lideranças do Colegiado [2004-2014]), fragilizaram diretamente o papel e o desempenho do Colegiado, enfraquecendo o seu objetivo inicial de ser a instância máxima

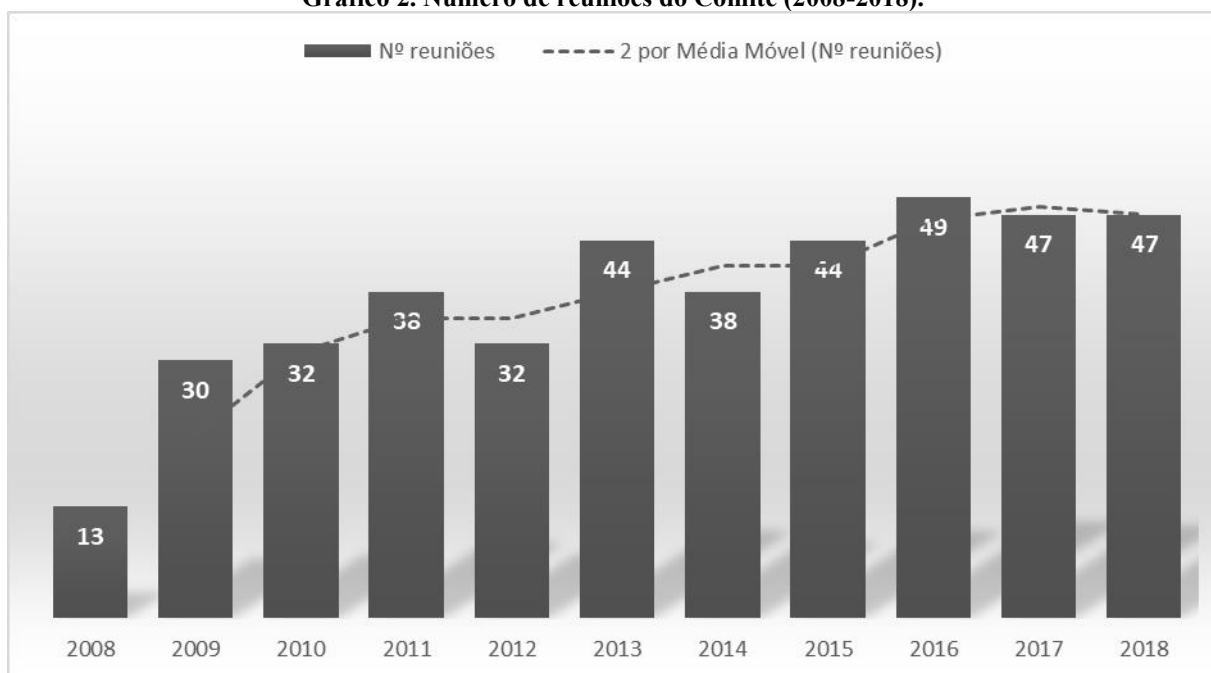
decisória baseada na governança da segurança, levando a uma alteração na agenda que, de certa maneira, segundo as autoras, retomava períodos anteriores de 2003, voltando, portanto, à centralidade das polícias (Militar e Civil) de modo independente, o sistema prisional separado e as demais pautas não encontrariam *locus* de força diante desse contexto.

Quadro 5. Lideranças do Colegiado (2004-2017).

Período	Secretário de Estado de Defesa Social	Perfil do Secretário de Estado de Defesa Social	Governador
2003-2004	Lúcio Urbano	Desembargador, sem filiação partidária evidente	Aécio Neves (PSDB)
2005-2006	Antônio Anastasia	Servidor público e professor de direito, filiado ao PSDB	
2006	Ibrahín Abi Ackel	Ex-deputado federal (PSDB)	
2007-2010	Maurício de Oliveira Campos Júnior	Advogado de destaque e professor de direito, sem filiação partidária evidente	Aécio Neves (PSDB)
2010-2010	Moacyr Lobato de Campos Filho	Procurador de justiça, sem filiação partidária evidente	Antônio Anastasia (PSDB)
2011-2012	Lafayette Andrada	Deputado Estadual (PSDB)	Antônio Anastasia (PSDB)
2013-2014	Rômulo Ferraz	Procurador de justiça, sem filiação partidária evidente	
2015-2016	Bernardo Santana de Vasconcellos	Deputado Estadual (PR)	Fernando Pimentel (PT)
2017-2018	Sérgio Barbosa Menezes	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	Fernando Pimentel (PT)

Fonte: Elaborado pela autora.

O Comitê, instituído no ato de lançamento do Pacto Pelo Vida em 2007 so iniciou suas reuniões em 2008 e tinha (e ainda tem) reuniões semanais fixas, sendo que toda primeira quinta-feira de cada mês conta com a presença do governador do estado; este, quando presente, é quem coordena as reuniões, de tal modo que, conforme Gráfico 2 (Número de reuniões do Comitê [2008-2018]), o número de reuniões computadas no início dos trabalhos do Comitê eram menores do que os anos seguintes, demonstrando relativa ascendência de reuniões com o passar dos anos, diferentemente da situação observada no Colegiado.

Gráfico 2. Número de reuniões do Comitê (2008-2018).

Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se, além do aumento gradativo de reuniões com o passar dos anos, maior regularidade das reuniões do Comitê no que se refere à sua distribuição de média ano a ano, compreendendo todo o período entre 2008-2018. Isso pode ser considerado com relação ao Colegiado que, no caso do Comitê, conforme Quadro 6 (Lideranças do Comitê [2008-2018]), teve menos alterações da liderança máxima, vulgo o próprio governador.

Quadro 6. Lideranças do Comitê (2008-2018).

Período	Secretário de Defesa Social	Perfil do Secretário de Defesa Social	Governador
2007	Romero Menezes	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	Eduardo Campos (PSD)
2007-2010	Servilho de Paiva	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	
2010-2011-2014	Wilson Sales Damásio	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	
2014-2015	Alessandro Carvalho	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	João Lyra (PDT)
2015-2016	Alessandro Carvalho	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	Paulo Câmara (PSD)
2017	Ângelo Fernandes Gioia	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	
2017-2019	Antônio de Pádua	Policial Federal, sem filiação partidária evidente	

Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, nos Quadros acima podemos perceber as características e perfil de cada Secretário de Estado de Defesa Social que esteve à frente do Colegiado no Estado de Minas Gerais. Percebe-se um perfil mais oscilante entre políticos e operadores do direito em Minas Gerais, mesmo sem uma filiação partidária evidente, em alguns casos muitos deles estiveram prestes a lançar candidaturas eleitorais, com exceção do Delegado da Polícia Federal já em 2017. Essas características de quadros mais políticos não são as mesmas observadas quando analisamos o quadro no Comitê, vez que todos os Secretários de Estado de Defesa Social em todo o período analisado são Delegados Federais; os documentos oficiais relacionados a criação do PPV indicam que essa escolha foi intencional por parte do próprio governador, manter a liderança máxima da Secretaria de Defesa Social um policial “neutro” de carreira, assim sendo, a escolha foi por delegado federal.

4.2 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E CONSTRUÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

O processo de elaboração e construção das categorias de análise foi subsidiado conforme as informações contidas nas atas das reuniões do Colegiado e do Comitê. Dois aspectos balizaram essa elaboração/construção de categorias. O primeiro: a partir dos eixos e ações orientadoras dos Planos de Segurança Pública de cada estado; o segundo: a partir do marco teórico do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, justamente, pelo modelo analítico atores&coalizações&estratégias adotadas voltadas à mudança institucional proposto por Mahoney e Thelen (2010).

Desse modo, se buscamos compreender as causas que orientam a criação das regras e dos procedimentos/estratégias incorporados a uma dada política e se elas acarretam mudança institucional, essas são, necessariamente, permeadas por atores e ideias que, a partir de certos sistemas e contextos específicos, dão sentido e forma a crenças, normas, coalizões e que

disputam lugar no interior desse arranjo institucional (LEVI, 1991). Assim, tipificamos as categorias em dois grupos: (i) os *atores* e (ii) as *principais temáticas* abordadas que, são as estratégias escolhidas pelos dois governos.

(i) Os atores

Mahoney e Thelen (2010) defendem que os atores dotados de diferentes recursos são motivados a perseguirem a criação de tipos distintos de instituição, nesse sentido, as instituições criadas refletem a contribuição relativa e, por vezes, o próprio conflito movido pelas formas distintas que motivam os atores, pois o poder de um grupo de atores e a sua coalizão em relação a outro grupo pode ser tão grande a ponto de os atores dominantes serem capazes de desenhar instituições ajustadas às suas preferências institucionais. Assim, mobilizamos a classificação dos tipos de agente de mudança cunhado por Thelen e Mahoney (2010) [capítulo 3], sendo quatro tipos identificados: (i) os agentes insurgentes são atores que buscam de forma consciente eliminar as instituições ou regras, e eles rejeitam o status quo institucional e nem sempre respeitam os regulamentos; (ii) os agentes simbióticos possuem duas variações – os parasitas e os mutualísticos – e, em ambos os casos, dependem e prosperam em instituições que não são as suas próprias, sendo que os parasitas são atores que exploram uma instituição para ganho privado, mesmo que dependam do desempenho da instituição para alcançar ganhos, já os mutualísticos se beneficiam das regras que não escrevem ou desenham, usando essas regras para promover os seus próprios interesses, porém, esses atores não são capazes de se associar a nenhum padrão específico de mudança; (iii) os agentes subversivos são atores que buscam desarticular a instituição, mas os objetivos diretos não estão direcionados a romper as regras institucionais, eles agem por dentro, disfarçam a sua preferência podendo até se apresentar como apoiadores da instituição; e por fim, (iv) os agentes oportunistas, que são atores que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional, não procuram ativamente preservar

instituições, porém se opor ao status quo institucional eleva e traz custos ao seu posicionamento, em suma, apresentam-se como simpatizantes da instituição de tal modo que contribuem para assimetrias de poder em favor dos defensores do imobilismo, pesando na balança para o lado do status quo.

Desse modo, em síntese, em relação à categoria atores, baseado nesses tipos de agentes de mudança, faremos a análise conforme a identificação de quais atores estiveram presentes ou ausentes nas reuniões do Colegiado e Comitê. Para tanto, seguimos alguns passos. Primeiro: identificar nos documentos oficiais quais eram os atores fixos previstos para comparecerem no ambiente de reuniões do Colegiado e do Comitê, ver Tabela 2. Segundo: após essa identificação, construímos um banco de dados (planilha Excel), listando “em colunas” todos os cargos (titular e suplente) dos atores previstos conforme Tabela 2, e “em linhas” incluímos o número da ata e o período da reunião realizada (dia, mês e ano). Terceiro: analisamos cada ata e verificamos em cada reunião qual ator esteve presente (1) ou ausente (0).

Em síntese, a Tabela 2 representa a lista completa dos atores previstos pelos documentos oficiais para estarem presentes nas reuniões do Colegiado e do Comitê. Salientamos que não havia previsão de participação do governador e do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão nas reuniões do Colegiado em Minas Gerais, muito embora o que vimos é que, nos primeiros anos de implantação do Colegiado, o Secretário de Estado de Planejamento ocupou também o cargo de Secretário de Estado de Defesa Social.

Outras questões observadas em relação aos atores do Colegiado e Comitê é que não existe Polícia Científica no Estado de Minas Gerais, somente no Estado de Pernambuco, sendo suas funções desempenhadas pela Polícia Civil no Estado de Minas Gerais. Outro aspecto é que não havia previsão oficial de participação do Ministério Público e Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais nas reuniões no âmbito do Colegiado, somente nas reuniões do Comitê no Estado de Pernambuco. Além disso, o Sistema socioeducativo no Governo de Pernambuco era

executado por uma Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE) e o Sistema Prisional também era executado por outro setor/órgão, ambos os sistemas, socioeducativo e prisional, portanto, não estavam diretamente vinculados à Secretaria de Estado de Defesa Social no estado de Pernambuco.

Outro aspecto é que, no caso da Secretaria de Estado de Defesa Social em Minas Gerais, foi criada uma política específica de prevenção às violências, e em Pernambuco não havia, naquele momento (2007/2008), essa estrutura/política criada, sendo que, nesse último caso, as secretarias sociais eram convocadas e previstas pelo Comitê do PPV para estarem formalmente presentes nas reuniões.

Tabela 2. Atores do Colegiado (2004-2014) e Comitê Gestor (2008-2018).

Colegiado (MG)	Comitê (PE)
-	Governador
Secretário de Estado de Defesa Social	Secretário de Estado de Defesa Social
-	Secretário de Planejamento e Gestão
Comandante Geral da Polícia Militar	Comandante Geral da Polícia Militar
Chefe Geral da Polícia Civil	Chefe Geral da Polícia Civil
Comandante Geral do Bombeiro Militar	Comandante Geral do Bombeiro Militar
-	Representante da Polícia Científica
Subsecretário de Integração de Defesa Social	-
-	Especialista em Segurança Pública
-	Representante do Ministério Público
-	Representante do Poder Judiciário
Defensor Público Geral	Representante da Defensoria Pública
Subsecretário do Sistema Socioeducativo	Representante da Socioeducativo
Subsecretário de Administração Prisional	Representante da Secretaria do Sistema Prisional
Subsecretário de Prevenção à Criminalidade	Representante da Secretaria de Articulação Social
-	Representantes das Secretarias Sociais
Universidades	Universidades
Visitantes	Visitantes

Fonte: elaborado pela autora.

Somente após a sistematização e organização de todas as informações sobre a presença ou ausência dos atores previstos no Colegiado e Comitê, foi necessário escolher alguns dos atores para a análise pretendida, em razão da busca por semelhança dos atores previstos em ambas as instâncias, de modo a manter a conformidade com o objetivo proposto da tese, que é comparar a governança nos dois casos, nesse sentido, a Tabela 3 (Atores do Colegiado [2004-2014] e do Comitê [2008-2018]) representa a tabela final que adotamos para a análise, que irá reunir os atores presentes durante todo o período de análise escolhido.

Tabela 3. Atores do Colegiado (2004-2014) e do Comitê (2008-2018).

Colegiado (MG)	Comitê (PE)
-	Governador
Secretário de Estado de Defesa Social	Secretário de Estado de Defesa Social
-	Secretário de Planejamento e Gestão
Comandante Geral da Polícia Militar	Comandante Geral da Polícia Militar
Chefe Geral da Polícia Civil	Chefe Geral da Polícia Civil
Comandante Geral do Bombeiro Militar	Comandante Geral do Bombeiro Militar
Subsecretário de Integração de Defesa Social	-
Subsecretário do Sistema Socioeducativo	Representante da Socioeducativo
Subsecretário de Administração Prisional	Representante da Secretaria do Sistema Prisional
Subsecretário de Prevenção à Criminalidade	-

Fonte: elaborado pela autora.

Após a escolha dos atores e suas semelhanças de acordo com a Tabela 3, foi necessário escolher o período de análise de cada uma das políticas de segurança pública, de modo a guardar as mesmas semelhanças quanto ao período de implementação tanto do Colegiado quanto do Comitê.

Desse modo, a escolha se deu em razão de ser o segundo ano de gestão da política dos dois governos analisados (dos novos governadores eleitos que se propuseram a criar uma nova gestão na área da segurança pública), ou seja, do processo político-institucional que culminou na criação, e por assim dizer, de implantação de fato dessas novas estruturas governamentais

de segurança, assim, embora se tenham iniciado os primeiros contornos no primeiro ano de governo, em Minas Gerais em 2003, e em Pernambuco em 2007, as reuniões só tiveram começo em 2004 em Minas Gerais e 2008 em Pernambuco. Nesse sentido, escolhemos por analisar as duas governanças em tempo semelhante, ou seja, de 2004 até 2014 em Minas Gerais e de 2008 até 2018, resultando em 11 anos de análise para cada caso.

(ii) *As principais temáticas abordadas (as estratégias)*

Quanto às principais temáticas abordadas, essas foram escolhidas com base no conteúdo incluso dos eixos de ação previstos nos Planos de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais e do Estado de Pernambuco (ambos os planos serão apresentados nos capítulos 5 e 6, sobre a elaboração das políticas) e balizados pelo marco teórico do neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual, e foram organizados conforme Tabela 4 (Categorias Temáticas) com o nome que adotamos e a sua descrição correspondente, que se resume inicialmente em 16 principais categorias listadas.

Tabela 4. Categorias temáticas.

(continua)

	Categoria	Descrição da Categoria
01	Atos normativos	Normas, leis, decretos, resoluções
02	Processos Decisórios	São as decisões tomadas no momento da reunião
03	Assuntos do Prisional	Assuntos relacionados à pauta do sistema prisional: incluem aumento de vagas, transferências de presos, gestão de vagas, dentre outros aspectos
04	Assuntos do Socioeducativo	Assuntos relacionados à pauta do sistema socioeducativo: incluem aumento de vagas, transferências de adolescentes, gestão de vagas, dentre outros aspectos
05	Assuntos sobre Prevenção à Violência	Assuntos relacionados a programas, projetos e ações de prevenção às violências

Tabela 4. Categorias temáticas.

(conclusão)

Categoria	Descrição da Categoria
06 Assuntos sobre a Integração das polícias	Assuntos relacionados a ações voltados as atividades de integração das agências policiais, desde compatibilização de áreas, informações, dados, sistemas, operações, gestão compartilhada
07 Polícia Militar	Assuntos voltados especificamente às ações apenas da polícia militar
08 Polícia Civil	Assuntos voltados especificamente às ações apenas da polícia civil
09 Polícia Científica	Assuntos voltados especificamente às ações apenas da polícia científica em Pernambuco
10 Bombeiro Militar	Assuntos voltados especificamente às ações apenas do corpo de bombeiros
11 Justiça	Assuntos voltados especificamente às ações que envolvem relação com o sistema de justiça (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, OAB)
12 Assuntos sobre metas, indicadores, gestão por Resultados	Assuntos que tratam do monitoramento de metas, resultados, pactuação de indicadores
13 Assuntos sobre os homicídios	Assuntos que tratam especificamente de homicídios, sejam redução ou aumento, controle, estratégias
14 Outros crimes	Assuntos que tratam de todos os outros crimes (exceção dos homicídios) sejam redução ou aumento, controle, estratégias
15 Pesquisa e avaliação	Assuntos que tratam de pesquisas e avaliações sobre a política de segurança pública
16 Outros assuntos	Demais assuntos tratados nas reuniões e registrados nas atas que não guardam relação com as 15 categorias

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a categorização desses 16 temas, foram coletadas informações das atas que correspondiam a tais assuntos e assim alimentamos o banco de dados que elaboramos e verificamos, em cada reunião, qual categoria temática esteve presente (1) ou ausente (0).

Sabe-se que a dinâmica e o desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de grandes rupturas ou transformações abruptas nas regras provocadas por fatores exógenos como condição necessária e suficiente para os processos de mudança, nessa linha, a abordagem que adotamos combina a agência (os atores destacados) aos fatores

estruturais (que aqui podemos observar enquanto escolha das temáticas categóricas como algo que foi discutido nas reuniões), de modo a tentar compreender como se deu a formação e a interpretação das regras e das coalizões circunscritas nas reuniões. Porém, conforme vimos (capítulo 2), compreender como se elege o problema público remete às dimensões culturais e estruturais envolvidas, e no caso das políticas de segurança, observamos que esses temas foram escolhas governamentais principais que, de alguma forma, definiram o rito ou mesmo o contexto social para se dar o dinamismo institucional. Porém, no caso da política de segurança em Minas Gerais, a elaboração do Plano não foi atravessada pelo debate público e de participação social, mas contou com os atores já previstos no arranjo institucional da segurança em 2003 e especialistas acadêmicos. Já no caso da política de segurança em Pernambuco, a construção do Plano foi baseada em fóruns comunitários e debates públicos, que em alguma medida, além de incluírem os atores da segurança e especialistas acadêmicos, contaram com participação da sociedade civil.

Deste modo, dois elementos são fundantes e, em nossa avaliação, entrecruzam-se: (i) as percepções e as ideias que os atores possuem sobre a segurança; (ii) como se deu a escolha do problema público posto nessas duas agendas de política.

Corroborando com Gusfield (2014), a depender de como se elege o problema público e como ele é incluído nessa agenda, é bem provável que se tenham resultados inalcançáveis ou até adversos ao pretendido nos objetivos iniciais das políticas que, em ambos os casos, foi reduzir a criminalidade violenta nos Estados de MG e PE. Compreender essas dimensões que disputam uma melhor forma de definição sobre como implementar uma política de segurança pública à luz das categorias construídas faz sentido em razão da nossa pergunta em como se elege um problema público e de que modo ele é incorporado à política segurança, pois esse entendimento que remete ao sistema de crenças envolvidas no processo de eleição de um

problema público culminará na forma e funcionamento do dinamismo institucional, em que o poder de agência interage com as estruturas institucionais.

Para entender sobre o processo de indução e de estabilidade da governança na segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco, além da escolha por atores específicos de acordo com a Tabela 3 (Atores do Colegiado [2004-2014] e do Comitê [2008-2018]), escolhemos sete das 16 estratégias (temas) coletados quanto aos debates que ocorreram nas reuniões, pois são as principais estratégias indicadas quanto ao estabelecimento de novas regras, conforme Tabela 5 (Categorias temáticas/estratégias do Colegiado [2004-2014] e do Comitê [2008-2018]), assim, a justificativa e escolha feita dessas sete categorias se deram pelas seguintes razões: (a) os processos decisórios, pois eles indicam o quanto essa instância (a governança da segurança) seria capaz de gerar decisões compartilhadas e coordenadas num só ambiente; (b) os assuntos do sistema prisional, pois eles tinham ações previstas de mudança em ambos os Planos de Segurança Pública de Minas Gerais e Pernambuco, (c) os assuntos do socioeducativo, pois eles foram incluídos na pauta dessas duas políticas como tema se relacionaria a redução dos homicídios; (d) os assuntos de prevenção da violência, pois em Minas Gerais, por exemplo, foi criada uma política de prevenção à criminalidade “nova” vinculada a segurança pública, e nos documentos oficiais da política de segurança pública esse tema aparece como eixo estruturante (semelhante ao tema do prisional e socioeducativo), e em Pernambuco a prevenção da violência também está descrita e indicada como eixo prioritário do Pacto Pela Vida; (e) os assuntos sobre a integração das polícias, justamente esse era mais um aspecto apresentado como dificultador nos diagnósticos das duas políticas de segurança, que dizer, a fragmentação territorial, gerencial e de ação das polícias militar e civil se mostrava como um ponto extremamente sensível, deste modo, as políticas em Minas Gerais e Pernambuco fizeram previsões específicas de alteração nas regras de modo a tentar resolver o que foi apontados por esses diagnósticos, e que guardaria semelhança com a inspiração da *CompStat*, (f) os assuntos sobre metas, indicadores e

resultados, pois foi a base da forma escolhida em operar com a gestão do trabalho na área de segurança, inspirado também na experiência da *CompStat*; e por fim, (g) os homicídios, que em razão das taxas apresentadas de mortes em ambos os estados, foi o assunto principal que ocasionou na formulação de toda a política de segurança nos dois casos, inclusive, levando ambos os governos a buscar na experiência de Nova Iorque uma base de inspiração para copiar.

Tabela 5. Categorias temáticas/estratégias do Colegiado (2004-2014) e do Comitê (2008-2018).

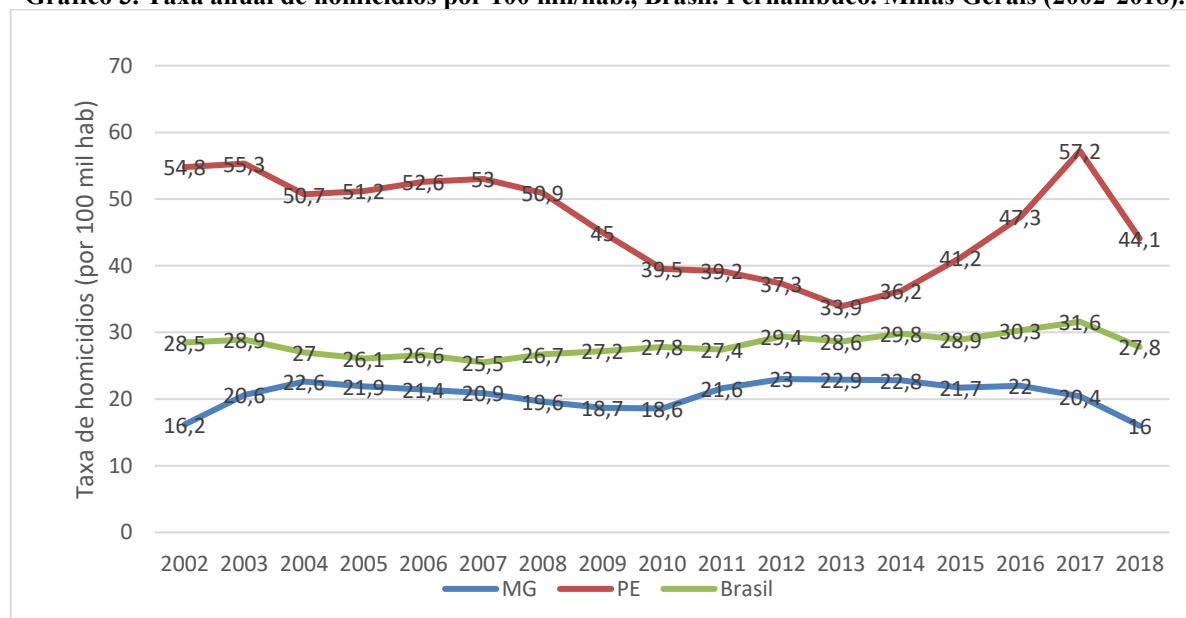
n°	Categorias temáticas/estratégias no Colegiado (2004-2014) e no Comitê (2008-2018)
01	Processos Decisórios
02	Assuntos do Prisional
03	Assuntos do Socioeducativo
04	Assuntos sobre Prevenção à Violência
05	Assuntos sobre a Integração das polícias
06	Assuntos sobre metas, indicadores, gestão por Resultados
07	Assuntos sobre os homicídios

Fonte: elaborado pela autora.

Deste modo, com os atores e temáticas escolhidos, é importante apresentar, de maneira mais minuciosa, os dados quanto as taxas de homicídios no Estado de Minas Gerais e em Pernambuco, conforme Gráfico 3 (Taxa anual de homicídios por 100 mil/hab., Brasil. Pernambuco. Minas Gerais [2002-2018]), justamente por que as duas políticas de segurança pública foram elaboradas exclusivamente em razão dos diagnósticos feitos nos governos, que indicam como pode ser visto no Gráfico 3, a urgente necessidade de intervenção quanto ao agravamento dos homicídios, por seus elevados números e por demonstrar chances prováveis de ascendência no tempo. Assim, pretende-se verificar se maior governança em relação as agências de segurança e a atuação de seus atores foi capaz de produzir efeitos na redução das

mortes violentas intencionais e, com isso, garantir maior segurança em ambos os estados, de modo semelhante ao que teria ocorrido na experiência de Nova Iorque.

Gráfico 3. Taxa anual de homicídios por 100 mil/hab., Brasil. Pernambuco. Minas Gerais (2002-2018).



Fonte: IPEA/Atlas da Violência, 2021.

Em Minas Gerais, em 2002, ano que antecedeu a eleição do governador Aécio Neves, a taxa de homicídios foi para 16,2 para cada 100 mil/hab.; em Pernambuco, em 2006, ano que antecedeu a eleição do governador Eduardo Campos, a taxa foi 52,6. Em Minas Gerais, entre o ano de 2002 até 2004, houve um aumento significativo dos homicídios, saindo do patamar de 16,2 para 22,6 quanto a taxa de homicídios por 100 mil/hab.; entre os anos de 2005 e 2006 houve uma leve redução, e entre 2007 até 2010 uma redução contínua dos homicídios a cada ano, saindo de 21,4 em 2006 até alcançar 18,6 em 2010; porém, foi em 2011 que as taxas voltaram a crescer de maneira crescente a cada ano até 2014, alcançando 21,6 em 2011 até 22,9 em 2013 (a maior taxa de homicídios desde o ano de 2003); as taxas voltaram a reduzir somente após o ano de 2015, com sua maior queda em 2018¹⁰.

¹⁰ Salienta-se que esse período entre 2015 até 2018 não fez parte do período de análise da tese, portanto, não foi possível, conforme será apresentado no capítulo 7, na tópico 3, explicar o que houve em relação a essa diminuição dos homicídios no estado de Minas Gerais.

Em Pernambuco, a taxa de homicídios por 100 mil/hab. foi de 52,6, período que antecede o início de implantação do Pacto pela Vida. Já no ano de 2007, primeiro ano que se inicia as primeiras elaborações relacionadas ao novo desenho da política de segurança em Pernambuco as taxas foram de 53, no entanto, foi à partir de 2008 que os homicídios sofreram uma queda progressiva, com 50,9 em 2008 alcançando 33,9, porém, a partir de 2014 (36,6) houve recrudescimento dessas taxas até 2017 (57,2), sendo que em 2017 essa foi a maior taxa de homicídios desde 2002, e foi em 2018 que os homicídios voltaram a ter queda, com 44,1. Assim, como já mencionado, buscamos entender se a governança, em sua tentativa de ser induzida na política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco foi capaz de gerar mudanças no *status quo* desse setor, e se sim, quais teriam sido os efeitos dessas mudanças em termos de reduções continuadas e estáveis nas taxas de homicídio. Deste modo, vez que temos o interesse em saber como se induziu a governança nos dois casos e como ela se tornou estável (contínua e descontínua) no tempo e, faz-se central apresentar se existe relação entre a oscilação (redução e aumento) dos homicídios apresentados conforme Gráfico 3.

Desse modo, na seção seguinte descrevemos como foi realizado o tratamento dos dados, as técnicas escolhidas e o modelo analítico proposto por Mahoney e Thelen (2010) de mudança institucional lenta e gradual.

4.3 TRATAMENTO DOS DADOS: OS ATORES E AS ESTRATÉGIAS/TEMÁTICAS ADOTADAS E O MODELO ANALÍTICO DE MUDANÇA LENTA E GRADUAL

Para a análise dos dados mobilizamos o neoinstitucionalismo histórico de mudança lenta e gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010). Os autores desenvolveram, conforme apresentamos no capítulo anterior (capítulo 3), um modelo analítico de modo a auxiliar quanto aos elementos político-institucionais que podem levar a mudança de instituição. Eles apresentam quadros explicativos que auxiliou na análise quanto a indução da governança, considerando as características do contexto social e político, vez que essa caracterização leva a compreensão de que tipo de atores irão emergir, como eles atuam no modo de perseguir seus interesses, os tipos de atores e coalizões prováveis. Apresentam como o ator-instituição remove regras, preserva a instituição, burla as alterações feitas nas regras institucionais, disputam poder, e como são os aspectos prováveis de manutenção da estabilidade institucional.

Com esse modelo de análise (MAHONEY; THELEN, 2010), adotamos algumas técnicas do SPSS, conforme a base de dados elaborada a partir da coleta das informações das atas do Colegiado e do Comitê. As técnicas utilizadas se deram da seguinte forma: (i) primeiro, com uso do SPSS, escrutinamos a base de dados buscando identificar a frequência simples de presença de todos os atores, demonstrando a média geral de participação de cada um deles ao longo de todo o período, em Minas Gerais entre 2004 até 2014, em Pernambuco entre 2008 até 2018; (ii) segundo, com o uso do SPSS, a base de dados foi novamente analisada buscando identificar a correlação da frequência de cada ator no tempo, visando verificar a cada ano em cada governança (Colegiado e Comitê), como cada ator esteve presente nas reuniões, tentando localizar as diferenças e as semelhanças entre os mesmos quanto as suas participações; (iii) terceiro, com o uso do SPSS foram calculadas a frequência simples de presença das temáticas numa média geral ao longo de todo o período, em Minas Gerais entre 2004 até 2014, em

Pernambuco entre 2008 até 2018; e (iv) em quarto, com o uso do SPSS, foi identificada a correlação da frequência de cada temática (quer dizer, cada estratégia), visando verificar a cada ano em cada governança (Colegiado e Comitê), como cada tema/discussão esteve presente nas reuniões, tentando localizar as diferenças e as semelhanças entre os tipos de diálogos e as estratégias de debates postos em cada reunião; e, por último, (v) em quinta, com SPSS foi criada uma medida de correlação que calcula o aumento ou diminuição da taxa de homicídio referente ano em comparação com o ano antecedente, em cada um dos dois estados analisados. Com fins de se analisar se o novo modelo de coordenação e governança efetivamente transformam o cenário da criminalidade, em termos de padrão de redução das taxas de homicídio.

Desse modo, com base nesse modelo de análise, apresentamos a seguir, nos capítulos 5 e 6, a descrição de como se deu o processo de implementação das duas políticas, no estado de Minas Gerais e no estado de Pernambuco, para então, no capítulo 7, apresentar as análises finais da tese.

CAPÍTULO 5: A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS

Este capítulo apresenta a trajetória de implementação da política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais a partir do ano de 2003. Inicialmente, descrevemos alguns eventos que antecedem esse período na área da segurança pública, especificamente a conformação burocrática do sistema prisional e da Polícia Militar, com o objetivo de destacar o contexto social e político-institucional envolvido e, a partir disso, apresentamos os diagnósticos sobre a criminalidade e o processo de elaboração e implementação dos arranjos institucionais da política de segurança após o ano de 2003.

5.1 DOIS ASPECTOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS: BREVE HISTÓRICO

O primeiro aspecto que destacamos no contexto mineiro na área da segurança pública, marcado entre as décadas de 1980 e 1990, esteve centrado na área prisional, pois nesse período surgiram algumas tentativas do Estado em construir respostas ao enfrentamento da criminalidade, em especial entre meados dos anos de 1980. A pesquisa realizada sobre a caracterização da população carcerária no estado do Rio de Janeiro e no estado de Minas Gerais, liderada pelos sociólogos, Edmundo Coelho e Antônio Paixão¹¹, trouxe à tona a condição dos presos nos ambientes de aprisionamento e deu visibilidade ao modo como operavam as burocracias e os atores responsáveis por esse acautelamento. Considerando que as preferências dos atores são formadas, escolhidas e processadas em um ambiente institucional e que os atores associam certas ações a certas situações por regras de adequação (MARCH; OLSEN, 2006, p. 741), podemos afirmar que os indivíduos enfrentam escolhas o tempo todo, mas, ao fazê-lo,

¹¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Caracterização da população prisional em Minas Gerais e Rio de Janeiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

procuram orientação a partir das experiências de outras pessoas em situações comparáveis e, por referência, a padrões de obrigação; com isso, vale dizer que ideias democráticas voltadas à tentativa de estabelecer novas práticas penais foram, em certa medida, incorporadas como prerrogativas no período inicial de 1980, e o estado e seus atores, em um ambiente de alta tensão, disputas e conflitos, em certa medida, passaram a se orientar por processos de revisão legal referente ao tratamento estatal dado às pessoas presas e a buscar respostas quanto às demandas sociais por garantia de liberdade e direitos civis, processo que surgiu muito em razão da pressão internacional (TEIXEIRA, 2006). A própria Lei de Execuções Penais (LEP), promulgada no Brasil em 11 de julho de 1984, foi também uma resposta normativa dada ao problema prisional brasileiro, baseada no diagnóstico da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 1975 que identificou irregularidades profundas do sistema penitenciário nacional, diante da qual os atores (parlamentares, chefes de estado, policiais, carcereiros) passaram a compor esses ambientes permeados de tensão e conflitos na busca por soluções sobre a questão prisional, passando a LEP a exigir o cumprimento de direitos mínimos da pessoa presa, baseando no princípio da jurisdicionalidade da execução da pena e de sua dupla finalidade de retribuição e ressocialização.

Porém, conforme apresenta Paixão (1987), esse discurso da modernização e da humanização do sistema prisional, especificamente no estado de Minas Gerais, empreendido no início da década de 1980, não foi favorável à efetiva reforma prisional, pelo contrário, a realidade do sistema prisional nessa década foi a cada ano marcada pelo agravamento da precariedade das pessoas presas, pela ausência de vagas, pela violência rotineira contra as pessoas privadas de liberdade e, sobretudo, pela permanente corrupção e tortura praticadas por parte dos atores estatais em desfavor das pessoas presas. Os processos de mudança institucional, em que a dinâmica e o desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de rupturas ou transformações abruptas e que não são provocadas por fatores ou eventos exógenos

ao ambientes de dada instituição, segundo Mahoney e Thelen (2010), combina a agência aos fatores estruturais, desse modo, mesmo que nesse período tivesse início a confluência de aspectos que pudessem vir a influenciar as características do contexto social e institucional que estavam balizados pelo discurso da humanização e da modernização do modo pelo qual o estado vinha acautelando seus presos, o que em certa medida poderia refletir o tipo de mudança institucional que se pudesse esperar, o contexto político e a forma institucional não acarretaram no ambiente favorável à mudança, pois o tipo de agente de mudança dominante, ao prover os tipos de estratégias prováveis, não foi capaz de ser suficiente para recompensar os envolvidos de que mudar o sistema prisional naquele período era a regra.

A interação agente-instituição demonstra os entraves postos na difícil tarefa de mudar essa dinâmica institucional e releva como as barganhas, as negociações e os tratamentos dados ao problema inicialmente diagnosticado pela CPI de 1975 refletem mais na improvável missão de que os modelos institucionais sejam importados dos sistemas e que são muito diferentes daqueles em que esses se interconectam do que, segundo Zucker (1988b), na variação dos ambientes locais, onde a forte institucionalização no nível local pode interferir na persistência de instituições macro; de outro modo, Zucker (1987) reforça que a dependência de profissionais os impede de agir como fonte de mudança, mesmo que reivindicações concorrentes dos atores profissionais criassem conflitos e fizessem aumentar as ambiguidades em uma dinâmica institucional, em que disputas sobre jurisdição profissional geram incerteza sobre quais regras, e rotinas são evocadas em situações específicas que, nesse caso, identifica-se fortemente o *modus operandi* do carcereiro e a atuação dos policiais civis, responsáveis em grande medida pela cautela dos presos ainda sob a guarda da polícia civil.

Em síntese, com esse breve histórico, podemos observar que mudar uma instituição não é tarefa simples, há que se considerar as trajetórias de atores que, nesse caso, não recebiam incentivos à mudança e, por vezes, quando o recebiam, eram ambíguos; além do que dá os

contornos da dinâmica institucional sobre os tipos de manobras possíveis de serem feitas, mas de todo, para o que nos importa, é localizar nesse debate dois elementos importantes que farão parte, em 2003, de algumas das barganhas postas ao governo que, em grande medida, favoreceu o contexto institucional à mudança, são eles: (a) pressão pública que existia na década de 1980 e que só aumentou na década de 1990 em relação às péssimas condições das pessoas presas; (b) de um lado, a demanda por melhorias nas carreiras e funções burocráticas da polícia civil e a demanda pela sua desvinculação da guarda dos presos e, de outro lado, a abertura de uma lacuna quanto ao total acautelamento dos presos, que desencadeou, em grande medida, os processos de profissionalização dos agentes encarregados pelo tratamento dos presos e do o aparato da administração prisional.

Nesse sentido, considerando a relação (e observando a sua fragmentação) que se estabelecia entre polícia civil e agentes e a pauta do prisional, convém destacar outra agência na área da segurança pública, a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, em razão do manejo dessa instituição para a contenção da criminalidade.

Cruz (2005) fez uma análise de percurso histórico, em seu estudo de doutorado, sobre a trajetória da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, destacando o que poderíamos considerar sobre a primeira condição da existência de uma vigilância pública, com a instalação das chamadas Companhias de Dragões, constituída *a priori* por portugueses e que servia para controlar a violência mas, primordialmente, para impedir a sonegação de impostos; porém, com o enfraquecimento e extinção das Companhias, foi criado, em 1775, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, embora dessa vez composta por nativos, essa recém força criada cumpria missões de natureza militar, para enfrentar tumultos, insurreições e com foco na defesa do território da Capitania e da Pátria, garantindo em grande medida a manutenção da ordem mas, sobretudo, o devido processo de extração de ouro em favor do Reino Português. Já nos fins do século XIX, a polícia sofreu mudanças quanto às suas denominações, mas sem grandes

variações quanto à sua missão: denominou-se Corpo Militar de Polícia de Minas, em 1890; Brigada de Polícia de Minas, em 1893; Força Pública de Minas, em 1914; Força Policial de Minas, em 1940 e então a Polícia Militar de Minas Gerais, em 1946.

Desse modo, ainda segundo Cruz (2005), foi especialmente nesse período que o processo de militarização das polícias ganhou força nas institucionalidades da Força Pública mineira, notadamente após a contratação do Coronel Robert Drexler, do Exército Suíço, que treinou as tropas mineiras. Um pouco antes, em 1928, foi criada a Escola de Sargentos, para garantir a formação policial, e em 1934 foi criado o Departamento de Instrução (DI) em Belo Horizonte, de modo a impulsionar o aprimoramento profissional dos policiais. Em 1935, com o processo de ditadura instalado no país, regulamentado pela Lei Federal n.º 192, de 17 de janeiro de 1936, que se regulamentaram as Polícias Militares como reservas do Exército, autorizando a criação das justiças militares estaduais.

Mais adiante na história do Brasil, especialmente com o recrudescimento da violência política no país nos anos de 1960, conforme descreve Espírito Santo e Meireles (2003), realizou-se uma reforma no sistema de segurança pública que, com o advento do Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, modificado pelo Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, e suas modificações, garantiu-se às Polícias Militares a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, com exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo fardado, de prevenção e repressão de delitos, com modificação do conceito de “autoridade policial”, culminando na extinção das polícias fardadas, tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos (SOARES, 2022).

Por outro lado, a Polícia Civil assumiria as atividades cartoriais, burocráticas, de investigação e de identificação de delitos. Portanto, o controle doutrinário do Exército sobre as Polícias Militares foi reforçado após a reforma policial de 1967, por meio da criação da Inspeção-Geral das Polícias Militares, ligada ao Estado-Maior do Exército, que controlava

inclusive aspectos operacionais do policiamento ostensivo como descrito no Manual Básico de Policiamento Ostensivo (CRUZ, 2005).

Observa-se que, nesse breve resumo de organização e reorganização histórica das forças policiais militares, mas foi um pouco antes do ano de 2003 que a polícia militar em Minas Gerais iniciou um processo de elaboração e formulação de uma gestão voltada a polícia por resultados. Segundo Beato (2001), naquele período (início de 2000) já se vinha destacando abordagens voltadas a implantação de novas engenharias institucionais baseadas na gestão por resultados, o que foi denominado à época de “polícia por resultados”. Sendo que no caso mineiro, a Polícia Militar realizou um processo inédito de parceria no âmbito operacional das atividades policiais, uma colaboração entre a polícia e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG), com objetivo de desenvolver programas e tecnologias, implementar e avaliar as inovações adotadas na organização policial, sendo que o maior componente foi a organização de dados de modo que pudesse orientar o planejamento operacional por meio de estatísticas (BEATO, 2001).

5.2 DIAGNÓSTICOS FORMAIS COMO JUSTIFICATIVA PARA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM 2003

O Estado de Minas Gerais na década de 1990 vivenciava drástica ausência de investimento financeiro nas políticas públicas em geral, acarretando grave crise financeira, com atrasos de pagamento dos salários e precárias condições de trabalho. Na área da segurança pública, a situação estava calamitosa, pois a ausência de recursos materiais inviabilizava sobremaneira a execução das atividades policiais, viaturas não tinham sequer combustível para a execução do policiamento de rua, resultando, dentre outras razões, em um evento importante que se tornou um marco nessa década, a greve da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em 1997 (CRUZ et al., 2011).

Após a constituição de 1988, a área da segurança atravessou uma década (em 1990) de profundas complexidades institucionais, uma das mais centrais era a desarticulação estrutural entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, duas instituições que realizam partes de um mesmo serviço, chamado de ciclo de policiamento, demandando a implementação de mecanismos institucionais que convertessem o problema da desarticulação em solução compartilhada (RIBEIRO; LOPES, 2018) e, em razão da inexistência de um sistema de informação compartilhado, muitas vezes, os dados coletados no momento do registro da ocorrência não eram utilizados no decorrer da investigação policial, o que prejudicava sobremaneira as taxas de esclarecimento criminal (SAPORI, 2007).

Além disso, a divisão territorial no estado de Minas Gerais entre as duas instituições (PM e PC) era distinta, ocorrências iniciadas em uma cidade deveriam ser encaminhadas para outra, significando, por exemplo, problemas diários relacionados a traslado em detrimento do policiamento ostensivo (BATITUCCI; RIBEIRO; SAPORI, 2002), além das denúncias de maus tratos policiais que se tornavam cada vez mais frequentes, indicando que a transição para a democracia não tinha se completado dentro das polícias (BEATO, 1999), e outro fator que tornou esse dinamismo institucional ainda mais sensível guarda relação com a ausência completa de *accountability* à atividade policial, seja do policial militar ou civil.

Portanto, a tentativa de induzir racionalidade na estrutura administrativa-burocrática e operacional das organizações policiais e o foco no aumento da efetividade das polícias implicava na necessidade de se garantir um aporte adequado à mudança institucional, fosse no campo da gestão, do orçamento, dos recursos humanos e de logística (BATITUCCI; RIBEIRO; SAPORI, 2002).

Outro aspecto nevrálgico identificado por esse diagnóstico no caso mineiro, como mencionado na seção anterior, era a questão prisional, dado que, no final da década de 1990, a maioria dos presos, provisórios e, por vezes, condenados, estavam em unidades de delegacias

de polícia, comprometendo tanto a ressocialização dos detentos quanto o próprio trabalho de investigação policial, sendo que o sistema penitenciário propriamente dito contava com menos de 1/3 da população encarcerada (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2004) e, com a criminalidade crescente e os baixos investimentos em termos de orçamento, a estratégia adotada naquele período culminou no aumento da quantidade de indivíduos presos, mesmo com as baixas condições de aprisionamento (OLIVEIRA; RIBEIRO; BASTOS, 2015).

Outro ponto, também já mencionado e que foi um dos balizadores nesse processo do governo mineiro em tentar induzir mudança na seara da segurança pública, foram os documentos públicos produzidos na década de 1990 pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), publicados em 1997, que em síntese, descreveram que as prisões estavam servindo mais para o fortalecimento das organizações criminosas do que ao provimento de uma política pública de responsabilização e ressocialização, além das graves denúncias de maus tratos, tortura e práticas de violência contra os presos, o que tornaria a pauta da segurança pública ainda mais desafiadora, quer dizer, as respostas estatais não geravam nenhuma mudança no quadro da criminalidade tampouco de melhoria das agências responsáveis pela segurança em Minas Gerais.

5.3 A SEGURANÇA PÚBLICA EM 2003: MINAS GERAIS

Aécio Neves (2003-2007)¹², eleito governador do Estado de Minas Gerais, realizou alterações nas estruturas administrativas do Governo. “Choque de Gestão” foi a ideia e nome adotado para tornar o Estado mais eficiente, com menores gastos e voltado à produção de maiores resultados. Essa política orientou transversalmente todos os âmbitos governamentais, incluindo as políticas de segurança pública. A missão do Choque de Gestão era tornar-se uma

¹² Aécio Neves, eleito governador do Governo do Estado de Minas Gerais pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

política pública de longo prazo, com metas e indicadores acordados entre os anos de 2003 até 2023 de tal maneira que alterações nos quadros eleitorais não fossem capazes de romper com o ciclo de mudanças e descontinuidades no Estado (RIBEIRO; LOPES, 2018).

O fim pretendido com essa reforma era a retomada dos investimentos em áreas prioritárias e a melhoria na prestação do serviço público, de forma a transformar Minas Gerais no melhor estado brasileiro para se viver (RIBEIRO; LOPES, 2018). Ao adotar a pactuação de metas e monitoramento das políticas públicas, o governo incorporou a avaliação de desempenho como premissa do Choque de Gestão, em uma perspectiva de premiação das áreas e dos cargos/agentes que melhor apresentassem resultados. Foi nesse contexto institucional que se iniciou a implementação da política integrada de defesa social, voltada à implantação da política de segurança pública no Estado de Minas Gerais, no ano de 2003. Com a implantação dessa política, iniciou-se o processo de integração e coordenação das instituições responsáveis pelas ações de prevenção e de repressão à criminalidade, culminando na criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e seus órgãos colegiados, que teriam o objetivo de gerir e coordenar as ações a serem desenvolvidas no âmbito da segurança pública, partindo da elaboração e criação do Programa Emergencial de Segurança Pública que, em linhas gerais, apresentou o seguinte cenário/ diagnóstico sobre a realidade mineira:

(...) o crescimento dos níveis de violência; a mudança do padrão de criminalidade, que se tornou mais estruturada; a perda progressiva da efetividade do sistema de segurança pública; a omissão dos três níveis governos, em especial no âmbito federal e, a incipiente cultura cívica da sociedade, que se mostra pouco eficiente em enfrentar os problemas relacionados à criminalidade e à violência. (Programa Emergencial de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, 2003, p. 02).

Desse modo, criou-se essa Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) em 2003, que substituiu as extintas secretarias estaduais de Segurança Pública e de Justiça e Direitos Humanos. Com esse desenho, “o sistema integrado de defesa social” tornou-se responsabilidade da SEDS e reorganizou a coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar,

do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública, da administração penitenciária e da administração das medidas socioeducativas. A estrutura da SEDS, instituída pela Lei Delegada Estadual n.º 56, de 2 de janeiro de 2003, prescreveu a subordinação operacional das Polícias Militar e Civil, garantindo sua autonomia administrativa e financeira, significando que as decisões relacionadas a promoções, nomeação de comandos, orçamentos, execução financeira, atividades correcionais, dentre outras, permaneciam fora do âmbito decisório da SEDS.

A mesma autonomia foi garantida ao Corpo de Bombeiros Militar e à Defensoria Pública. Em relação ao sistema prisional e ao sistema de atendimento e acautelamento de adolescentes autores de ato infracional, a subordinação administrativa, orçamentária e operacional se manteve pela SEDS (SAPORI; ANDRADE, 2013; RIBEIRO; LOPES, 2018). Nessa estrutura da SEDS, criou-se a sua principal instância, a de “governança”, conforme mencionado, o denominado Colegiado de Integração da Defesa Social, inspirado em suas bases ao Programa *Compstat*.

Foram três os problemas percebidos pelos atores estatais e incluídos no Programa Emergencial de Segurança Pública, que resultaria no Plano de Defesa Social para a execução da política de segurança pública: o investimento financeiro nas instituições policiais e prisionais, a inclusão do socioeducativo nessa ‘agenda’; o aprimoramento do arranjo organizacional das polícias, de forma a integrar o trabalho desenvolvido e diminuir a competição entre elas; a reforma do sistema penitenciário para diminuir a lotação e a mortalidade dos presos (BATITUCCI et al., 2002) e, em razão da influência acadêmica, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) por intermédio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) e do Programa de Extensão Polos de Cidadania (POLOS), foi inserido um quarto eixo prioritário voltado às ações e programas de prevenção à criminalidade, visando à promoção do acesso à justiça, redução da reincidência entre os

egressos do sistema prisional, ampliação das alternativas penais e redução dos homicídios de jovens negros nas áreas de periferia.

5.3.1 Secretaria de Estado e Colegiado Integrado de Defesa Social

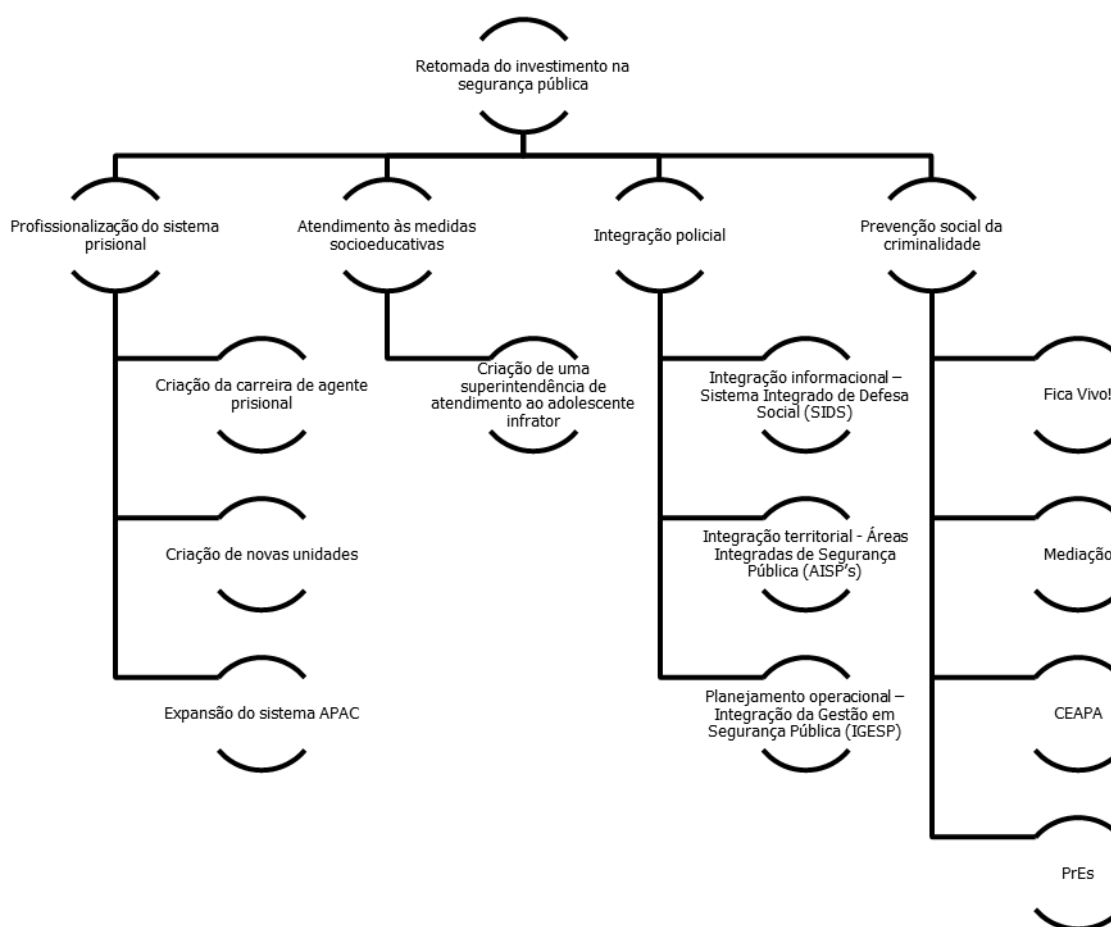
A elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública partiu dos relatórios existentes e dos diagnósticos elaborados à época pelos centros de pesquisas (CRISP/UFMG e Fundação João Pinheiro) que, conforme mencionado, demonstrava o crescimento dos níveis de violência, a mudança do padrão de criminalidade e a perda progressiva da efetividade do sistema de segurança pública, além da grave omissão dos três níveis governos, mostrando-se pouco eficiente em enfrentar os problemas relacionados à criminalidade e, principalmente, da violência urbana. Nesse sentido, o Plano, mesmo não sendo resultado de uma ampla consulta pública ou algum mecanismo ou fórum de participação social, foi elaborado por atores da segurança pública em parceria com pesquisadores especialistas “não policiais” da área.

Posteriormente, o Plano foi transformado no Programa Emergencial de Defesa Social, para se coadunar com o que propunha o choque de gestão. Enquanto prática, o Choque de Gestão propunha a articulação de um sistema de remuneração variável inédito no setor público, onde cada órgão do Executivo estadual assinava um contrato de Gestão por Resultados baseado em indicadores de desempenho. O modelo era operacionalizado a partir da assinatura do Contrato de Gestão – denominado Acordo de Resultados –, no qual o órgão assumia compromissos a serem entregues para a sociedade, os quais seriam mensurados a partir de indicadores de alcance de metas (ASSIS, 2012: 60). O alcance das metas implicava o pagamento de bônus anuais, chamado de Prêmio por Produtividade, o qual obedecia ao desempenho e/ou resultado atingido. A receita era simples: se todos os servidores públicos se engajassem no novo modelo, trabalhando para que as metas pactuadas fossem alcançadas, eles

recebiam o bônus ao final do ano, o que resultaria em melhorias para a qualidade de vida dos cidadãos (QUEIROZ E CKAGNAZAROFF, 2010; ASSIS, 2012).

O Programa Emergencial de Segurança Pública estruturado em quatro eixos de atuação, que se desdobravam em projetos a serem executados entre 2003 e 2023 anos que iriam compor o Choque de Gestão (Figura 2).

Figura 2. Sistematização do Programa Emergencial de Segurança Pública (2003-2023).



Fonte: Ribeiro e Lopes (2017).

O eixo profissionalização do sistema prisional foi estruturado a partir de três projetos, a começar pela construção de novas unidades prisionais, por meio de convênios com o Governo Federal (CRUZ et al, 2011). Concomitantemente, o Executivo estadual se incumbiria da

reforma das cadeias anexas às delegacias de polícia, com a transferência dessas unidades para a gestão prisional, de tal maneira que a Polícia Civil não mais se encarregasse da guarda de presos (SAPORI, 2007). Por fim, o estado investiria em modalidades de encarceramento consideradas mais “humanas” como é o caso da experiência da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), que tem uma “metodologia de reintegração do apenado por meio de atividades laborais e educativas com suporte educacional, judicial e espiritual” (CRUZ et al, 2011: 24).

O eixo “Atendimento às Medidas Socioeducativas” possuía princípios semelhantes ao do sistema prisional: expansão de sua capacidade, com a construção de novas unidades; modernização, com a adoção de novos sistemas de gestão; humanização, com a contratação de novos agentes e de quadros técnicos permeados por psicólogos, assistentes sociais, dentre outros profissionais (CRUZ et al, 2011).

O terceiro eixo era uma dimensão simultaneamente preventiva e repressiva, que seria executada pela integração policial e, por isso, estava organizada a partir de três projetos. O primeiro era a integração informacional, através do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), que se subdividia em dois outros centros operativos, o Centro integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). Para alimentar esses dois sistemas, foi criado o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), que padronizaria a forma como os crimes seriam registrados pelas Polícias (Militar e Civil), o que permitiria avanços do ponto de vista da contabilidade oficial e da verificação do alcance das metas pactuadas.

O segundo projeto do eixo da integração e gestão das polícias foi denominado de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's). Era um segmento de grande investimento, não apenas financeiro, mas também político, pois a ideia era implantar num mesmo espaço físico as sedes das Polícias Militar e Civil, que ficariam com a mesma circunscrição de atuação. No

plano da gestão, esperava-se que essa integração levasse a maior proximidade das instituições policiais, bem como estimulasse esforços conjuntos de planejamento compartilhado e execução de metas únicas. Apesar de as atividades policiais continuarem partidas em duas instituições, elas poderiam se assemelhar a um formato de ciclo completo, o que representaria uma mudança simbólica no funcionamento das polícias Civil e Militar.

O terceiro projeto, e talvez o mais audacioso, era a implementação do planejamento operacional das atividades policiais, denominado Integração da Gestão em Segurança Pública, o IGESP. Foi um modelo inspirado no *Compstat* de Nova Iorque, no qual os registros de criminalidade são utilizados como base para o estabelecimento de metas e para a avaliação dos resultados alcançados. No caso de Minas Gerais, foi criada uma dinâmica de reuniões mensais nas quais se discutia a situação da criminalidade violenta e estabelecia-se um plano de ação para o enfrentamento da situação. Este projeto foi extremamente valorizado porque participavam da reunião “a PM, PC, e a SEDS – que media a reunião, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Prefeitura e outras autoridades” (ASSIS, 2012: 82), sendo o momento no qual o trabalho conjunto entre Polícia Militar e Polícia Civil era efetivamente avaliado.

Para alcançar esse propósito de integração, as ações priorizadas foram a integração das áreas de formação (compatibilização de currículos), treinamento, inteligência, planejamento, comunicações e elaboração de banco de dados dos órgãos que integrariam a SEDS, fundamentalmente entre as agências das Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros Militar. A criação de uma instância de correição e ouvidoria integradas entre os órgãos pertencentes a SEDS, com a participação multidisciplinar de seus profissionais. A criação do Sistema Integrado de Gestão de Defesa Social no Estado, nos moldes do projeto informatizado em desenvolvimento à época no âmbito da Polícia Militar, o que possibilitaria em grande medida o mapeamento, monitoramento, estabelecimento de metas e avaliação das estratégias desenvolvidas para a prevenção dos crimes. Desse modo, foi prevista a articulação operacional

das Polícias Militar e Civil, por intermédio da criação das áreas físicas integradas de segurança pública, que compatibilizariam circunscrições de atuação das polícias.

A parte inovadora do Programa Emergencial de Defesa Social ficou por conta de seu quarto eixo, no qual era apresentada a política de prevenção à criminalidade, constituída de quatro programas: (i) o Fica Vivo!, voltado para o controle de homicídios entre jovens de 12 a 24 anos; (ii) o Mediação de Conflitos, com foco na administração de conflitos e na garantia de direitos em níveis interpessoais e comunitários entre famílias, grupos e comunidades; (iii) o CEAPA, central de apoio a penas e medidas alternativas à prisão; e, (iv) o PrEsp, voltado à reintegração social dos egressos e egressas do sistema prisional. Mister ressaltar que todos esses programas contaram com a participação ativa da Universidade Federal de Minas Gerais que desenvolveu os pilotos que mais tarde foram absorvidos como parte da política pública (BEATO E SILVEIRA, 2014).

Houve também investimentos e diretrizes no Programa quanto ao envolvimento dos municípios em ações direcionadas à minimização do quadro de criminalidade local, tais como: a) criar conselhos municipais de segurança pública por meio da implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP) em Minas Gerais, reforçando os mecanismos democráticos de participação social; b) assumir as atividades referentes ao controle do trânsito urbano; c) potencializar o sistema de atendimento de emergência com a utilização de ambulâncias municipais; d) realizar a revitalização de áreas públicas degradadas; e) implantar o setor de assistência social responsável pelo atendimento e acompanhamento de vítimas de crimes em situação de trauma emocional; f) implantar programas sociais direcionados às crianças e aos adolescentes dos municípios, como os de educação integral para aqueles em situação de risco social e pessoal; g) criar programa municipal de prevenção e tratamento a alcoolistas e dependentes químicos; h) implementar política municipal de prevenção, assistência e acompanhamento de lares em situação de violência doméstica; i) ampliar a

cobertura das políticas municipais de geração de emprego e renda em áreas críticas em termos de incidência criminal, em especial na periferia e aglomerados urbanos (favelas); j) criar as guardas municipais com vistas ao cumprimento de suas missões constitucionais e auxílio às polícias, que se constituem órgãos gestores e operadores de segurança pública (Plano de Segurança Pública, 2002).

Portanto, no começo do governo Aécio Neves (2003), os problemas mapeados como prioritários na área de segurança pública ao longo da década de 1990 passaram a compor a agenda prioritária do estado, levando à constituição da SEDS e do Programa Emergencial de Defesa Social, no qual foram detalhados os projetos, cuja implantação deveria ser iniciada em 2003, de forma que em 2023 a área estivesse sedimentada a partir da articulação de quatro eixos principais: sistema prisional, sistema de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, integração entre as organizações policiais e prevenção à criminalidade.

A partir da implementação do Programa Emergencial era natural que as prioridades fossem sendo alteradas e que outras surgissem em seu lugar. Para dar maior velocidade às mudanças de contexto, que demandariam novos processos de agenda-setting, foi instituído o Colegiado de Integração da Defesa Social, regulamentado por meio da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, e pelo Decreto Estadual nº 43.295, de 23 de abril de 2003. A ideia era garantir que todas as pastas que compunham a política de Defesa Social participassem da tomada de decisão e elegesse os alvos primordiais da ação estatal a cada momento, o que evitaria, em tese, conflitos e disputas.

O colegiado era presidido pelo Secretário de Estado de Defesa Social e dele participavam o Secretário Adjunto de Defesa Social; o Subsecretário de Administração Penitenciária; o Comandante-Geral da Polícia Militar; o Chefe da Polícia Civil; o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; o Defensor Público Geral. Mensalmente, todas essas figuras iriam se reunir para definição das metas de cada área e avaliação se essas estavam

ou não sendo alcançadas. O Colegiado era a instância decisória do sistema de Defesa Social e, por isso, tinha como competência formular e aprovar diretrizes e estratégias visando a integração das quatro áreas temáticas; definir e aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos; formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o sistema de defesa social; acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos que compõem a defesa social; avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidas.

Em suma, essas foram as premissas relacionadas ao processo de elaboração da política de segurança pública no Estado de Minas Gerais a partir de 2003. Aqui, vale salientar que, tanto o Plano de Segurança Pública quanto o programa de Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP) foram articulados ao funcionamento do Colegiado de Defesa Social, pois o Plano reuniu as principais diretrizes e ações de governo quanto à reforma pretendida, fez previsões de alteração de regulamentos, normas, legislações, orçamento etc. e o IGESE foi a metodologia criada para articular as agências encarregadas pelo enfrentamento da criminalidade do Estado e prover ações coordenadas e compartilhadas de resultados. Desse modo, com este capítulo, visamos descrever as principais ações previstas para reverter os quadros de criminalidade no estado que, em resumo, passava pela tentativa de mudar, mobilizar e incentivar “o ator da segurança”, melhorar/ aperfeiçoar as suas rotinas (incluindo novos atores) e mudar o regramento e funcionamento das instituições (agências) responsáveis pelo controle da criminalidade no Estado. O próximo capítulo fará a descrição e apresentação do caso de Pernambuco com o mesmo objetivo: compreender o processo de elaboração e implantação da política de segurança nesse estado.

CAPÍTULO 6. A SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO

Este capítulo apresenta o percurso, os atores e a trajetória de implementação da política de segurança pública adotada no Governo do Estado de Pernambuco em 2007, denominada Pacto Pela Vida (PPV). Nele, descrevemos quais foram os percursos iniciais orientadores que balizaram o arranjo dessa política, desde o período anterior ao ano de 2007 no que tange ao governo que o antecedeu, até a análise sobre processo de elaboração e organização do Plano Estadual de Segurança Pública em 2007, quais atores estiveram envolvidos e o modos de execução dessa política.

6.1 O CONTEXTO SOCIAL E INSTITUCIONAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O Estado de Pernambuco despontou como uma das regiões que possuíam as maiores taxas de homicídios consumados no Brasil entre o período de 1996 até 2005, alcançando quase 42.000 assassinatos, sendo que apenas no ano de 2006 foram 4.478 homicídios, representando quase 10% de todos os homicídios ocorridos no Brasil no mesmo ano. Entre 1996 e 2009, as taxas de homicídios sempre estiverem acima de 40 homicídios por 100.000 habitantes e, entre 1996 e 2015, apenas em Recife (a capital pernambucana, com uma população de cerca de 1.600.000 habitantes) foi alcançado o quantitativo absoluto de 17.007 homicídios. Desse modo, esses dados demonstram a constatação da existência de uma situação de violência urbana crônica, isso considerando apenas as informações oficiais sobre homicídios, que são mais confiáveis do que informações sobre outros tipos de crimes.

Nesse sentido, durante o governo Lula (mandatos 2003-2006; 2007-2010), principalmente no segundo mandato do governo, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), houve aplicação de elevados investimentos do governo

federal para a implantação do SUSP, por meio do incentivo à criação de Consórcios Intermunicipais, além do montante de convênios firmados entre municípios e o governo federal através da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Os investimentos nesses consórcios, no caso metropolitano de Recife, entre 2003 e 2006, somaram R\$5,5 milhões de reais, já o repasse de recursos para os municípios no mesmo período, por meio de convênios, foi de R\$3,5 milhões (SANTOS, 2010). Em síntese, anteriormente à criação do Pacto pela Vida, mesmo que de modo reduzido, já havia investimentos financeiros da União em regiões do estado de Pernambuco com o objetivo de incentivar o poder público local a reduzir os crimes violentos no estado, além disso, também já se encontravam no âmbito da administração pública estadual pernambucana, esforços político-institucionais que visavam aperfeiçoar o funcionamento da máquina pública, no mandato do governador Jarbas Vasconcelos, que antecedeu Eduardo Campos.

O governo Jarbas Vasconcelos tentou induzir reformas de cunho gerencialista na administração pública entre o período de 1999 e 2006, que depois seria então incrementado com o governo Eduardo Campos no período de 2007 em diante, e que incidiu, sobretudo, no arranjo do PPV; desse modo, passamos a descrever a seguir essa trajetória para auxiliar na análise sobre mudanças e dinamismo institucional da segurança pública do Estado de Pernambuco (SILVA, 2012).

6.1.1 Governo Jarbas Vasconcelos: as primeiras tentativas de indução do gerencialismo na administração pública estadual, um breve contexto

O governo Jarbas Vasconcelos instaurou a Comissão Diretora do Estado (CORE), com o objetivo de implantar o arranjo institucional pretendido para as políticas estaduais no período empreendido entre 1999-2006, a proposta era consolidar a administração pública orientada a resultados e aprimorar o relacionamento com a sociedade.

Implantou-se o então denominado Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO), cuja responsabilidade direta era da Secretaria de Administração e Reforma do Estado (Sare), criada em 2000. Seu objetivo principal era implantar e aperfeiçoar as técnicas de administração pública, tais como: planejamento estratégico, critérios de excelência e qualidade e indicadores de desempenho (CARVALHO FILHO, 2003). Com a lei complementar n.º 49/2003, o poder executivo estadual passou a incorporar mecanismos de modernização, com gestão orientada a resultados.

A influência do PROGESTÃO se deu pelas diretrizes dos Programas de Qualidade e Desburocratização do Governo Federal e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Silva (2012) descreve que os desafios para incorporar essa indução e reforma na administração pública guardam relação com a própria cultura burocrática das instituições governamentais, sendo que esses ambientes institucionais eram muito pouco favoráveis a essas propostas de mudanças de cunho gerencialista que, no limite, expõe a frágil relação entre avaliação de desempenho e reconhecimento dos gestores públicos com premiação de bônus associados aos resultados alcançados.

Desse modo, o governo Jarbas, mesmo com essas tentativas, não pretendeu, com essa perspectiva gerencial, alcançar a segurança pública, mas em alguma medida, lançou mão de uma indução na máquina pública visando melhorar seu desempenho, o que segundo Silva (2012), proporcionou um cenário político, econômico e administrativo favorável para o próximo governo implementar a sua política nesses mesmos moldes. Ou seja, havia ali, naquele contexto, uma base experimental de arranjo da administração pública voltado a monitorar o desempenho de atuação dos gestores públicos.

6.1.2 A elaboração e o arranjo institucional do Pacto pela Vida: atores e trajetórias

No estado de Pernambuco, o governo implementou o que ficou nomeado por “Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados”, que consistia na integração do planejamento, orçamento e gestão, liderado pelo então governador Eduardo Campos (2007-2010), que tinha como um dos seus postulados conduzir o Estado que enfrentava sérios problemas sociais e, ao mesmo tempo, recebia grande volume de investimentos do governo federal em obras de infraestrutura. Assim, o governador eleito à época, Eduardo Campos, permaneceu durante dois mandatos no Governo do Estado de Pernambuco (mandatos 2007-2010 e 2011-2014) e, mesmo com sua saída do Governo¹³, o programa Pacto Pela Vida (PPV) se manteve como programa de governo, foi sucedido pelo governador Paulo Câmara (primeiro mandato: 2015-2019; segundo mandato: 2019-2022).

O PPV foi o programa criado em nível estadual com o objetivo de reduzir continuamente os crimes cometidos contra a vida e sua meta prioritária era a redução anual de 12% da taxa de mortalidade violenta intencional no estado de Pernambuco. Uma das primeiras medidas que o governo fez foi a criação de uma secretaria que se tornaria a responsável pela gestão das políticas, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A Seplag virou a coordenadora da implementação da gestão por resultados baseada em quatro pilares: planejamento; objetivos e metas (marco lógico); indicadores e estratégia; monitoramento e avaliação de resultados. A integração desses pilares se daria pela liderança direta do governador, que acompanharia de perto o alcance dos resultados; nesse período, também se criou a carreira de administrador público (Lei complementar n.º 118, de 2008), com

¹³ Salienta-se que o então governador do estado de Pernambuco, em 2014, deixou o governo do estado projetando-se como candidato eleitoral à presidência do país, porém, Eduardo Campos morreu em 13 de agosto de 2014 em um acidente, a queda de um jatinho na cidade de Santos, litoral sul de São Paulo. A aeronave em que estava o ex-governador do Estado de Pernambuco, modelo Cessna 560XL, prefixo PR-AFA, decolou do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro, com destino ao aeroporto de Guarujá (SP).

o objetivo de monitorar o modelo de gestão por resultados, criando reuniões regulares de avaliação do PPV.

O PPV consistiu em um plano que, ao apresentar a sua meta prioritária de redução progressiva das ocorrências de homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio) e lesão corporal seguida de morte, foi composto por seis linhas de ação: i) a repressão qualificada da violência; ii) o aperfeiçoamento institucional; iii) a informação e gestão do conhecimento; iv) a formação e a capacitação; v) a prevenção social da violência e, vi) a gestão democrática. As estruturas administrativas do Estado passariam a funcionar a partir do “Pacto pela Vida”, com base em estratégias de gestão e de governança. Essa nova estrutura estava orientada a uma ambiência nas quais diversas agências, organizações e grupos passariam a ter participação nos processos decisórios (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

O “Pacto pela Vida” foi inspirado diretamente pela experiência de política integrada do sistema de defesa social do Estado Minas Gerais (em especial, Belo Horizonte)¹⁴. Nesse sentido, o projeto pernambucano buscou consolidar mecanismos de articulação com os órgãos componentes do Sistema de Justiça Criminal – polícia civil, polícia militar, ministério público e judiciário –, bem como qualificar o policiamento, a partir da implementação de planejamento, gestão e produção de informação e conhecimento. Uma das influências para consolidar o “Pacto pela Vida” foi a criação da Assessoria Especial para a área de Segurança Pública. Contratou-se um pesquisador com experiência em estudos sobre segurança para ocupar o cargo de assessor diretamente vinculado ao gabinete do governador e as primeiras reformas institucionais foram feitas no interior das polícias¹⁵.

¹⁴ Essa inspiração direta entre a experiência de Pernambuco e Minas Gerais é contada nos documentos e registros orientadores do PPV que, após o início da implantação da política integrada de defesa social (conforme vimos no capítulo 5) entre os anos de 2003 até 2007, passou a influenciar as bases político-institucionais e teórico-metodológicas para se implantar o PPV, porém, com aprimoramentos, ajustes e novos contornos no arranjo institucional à luz do Plano de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, conforme veremos a seguir.

¹⁵ Convém dizer que o especialista contratado foi o professor José Luiz Ratton, professor da Universidade Federal de Pernambuco na área de sociologia do crime, que tem em sua trajetória vínculo e relação acadêmica e profissional com os atores especialistas do caso mineiro, o que, em grande medida, facilitaria a criação de arranjos segundo a

Além disso, iniciou-se a elaboração de dois processos centrais: um diagnóstico sobre a violência no Estado e, com base nesse diagnóstico, a formulação de um Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE, 2007). O referido Plano foi construído a partir da sistematização dos debates e da participação social ocorrida no Fórum Estadual de Segurança Pública nos primeiros meses do governo vigente à época (ano de 2007) (MACÊDO, 2012). Nesse documento, constam os princípios que orientaram a elaboração dessa política, tais como: a articulação entre segurança pública e os direitos humanos; a compatibilização da repressão qualificada com a prevenção específica do crime e da violência; a transversalidade e a integralidade das ações de segurança pública; a incorporação de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação e a participação e controle social. Esse documento possuía foco no combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI) e a principal meta era reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

Em pesquisa realizada sobre o impacto do PPV, Ratton et al. (2022) identificaram que a consolidação e a legitimidade política do modelo de gestão e monitoramento do PPV combinavam a capacidade de gestão e controle baseada em informações criminais espaciais no contexto urbano e apontaram a gestão policial direcionada nessas localidades de modo a reduzir a violência letal em cada uma das 26 áreas integradas de segurança do estado, como uma das principais causas da diminuição dos índices de homicídios entre o período de 2008 e 2013, mesmo que temporariamente. Segundo os autores, as principais estratégias adotadas no PPV previam a articulação entre a liderança política, os policiais, os juízes, os promotores, os defensores públicos, os integrantes de organizações não-governamentais e os movimentos sociais, além dos burocratas da SEPLAG e seriam desempenhadas as ações conforme descrito a seguir.

mesma ótica à luz da experiência de *Compstat* e do gerencialismo na segurança, ambos fruto de inspiração em Minas Gerais.

A incorporação do setor de segurança pública como pauta principal na agenda política no Estado de Pernambuco a partir de 2007, liderada pelo próprio governador, somada à capacidade e disposição de liderança dele na condução direta do Pacto pela Vida. A definição, no Plano Estadual de Segurança Pública e nas atividades práticas do Comitê Gestor do PPV-PE, de processos de controle da atividade policial, de modo que os homicídios se tornariam o foco prioritário da ação das polícias e da política pública de segurança, sendo que a pactuação (progressiva) de metas seria realizada mediante a ação policial voltada diretamente para a redução dos homicídios e, dessa vez controlada, em um patamar estratégico pela posição central do governo (Governador e Secretário de Estado de Planejamento), em um grau intermediário pelo Secretário de Defesa Social e, em um terceiro nível, pelos comandos das Polícias Civil e Militar.

Ratton et al. (2022) destacam que a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS-PE) foi o nome dado à antiga Secretaria de Segurança Pública do Estado, possuindo a responsabilidade de coordenar as atividades das polícias civil e militar. Assim, desde o início dos anos 2000, a SDS deveria ser a responsável pela construção de uma política de segurança pública. No entanto, o processo de fortalecimento da Secretaria de Defesa Social a partir do início dos anos 2000, segundo os autores, não foi completamente aceito pelos comandos das duas polícias estaduais notadamente e, principalmente, da Polícia Militar, havendo também resistência da Polícia Civil. Para Ratton et al. (2022), essa resistência conferiu problemas de legitimidade às formas de governança da segurança pública e ao próprio fortalecimento das secretarias de segurança pública e à não aceitação das polícias estaduais em serem comandadas por um secretário hierarquicamente superior a elas (ao menos no nível formal).

Portanto, o direcionamento dos esforços das polícias se voltava para a construção de mecanismos de ação especificamente dirigidos à redução de homicídios. No nível da Polícia Militar, deu-se por meio da priorização de novas formas de patrulhamento e de atuação

permanente em áreas que concentravam homicídios. No nível da Polícia Civil, na construção de processos institucionais voltados para a investigação de autoria de tentativas de homicídios e homicídios.

A criação da instância decisória, de governança (o Comitê Gestor do PPV), passaria a se tornar a instância de gestão e controle da política pública de segurança com participação dos comandos das polícias estaduais e dos dirigentes da Justiça Estadual e do Ministério Público. O objetivo era integrar a atuação de todas essas agências responsáveis pela dissuasão criminal, criando um ambiente de colaboração interinstitucional voltado para o acompanhamento espacial das taxas de crimes violentos e para o monitoramento dos protocolos policiais de intervenção para a redução de crimes contra a vida em cada nova área integrada de segurança que havia sido criada. Também houve a expansão e a tentativa de fortalecer o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP) com atuação prioritária na região metropolitana do Recife, bem como a criação de equipes de policiais civis responsáveis pela elucidação de autoria dos CVLI's. A elaboração e a implementação de protocolos e procedimentos obrigatórios de ação das polícias civil e militar voltadas para a redução de homicídios se somou à consolidação de metas semanais ou mensais de apreensão de armas, elucidação de autoria de crimes contra a vida, investigação de ameaças de morte, cumprimento de mandados judiciais de prisão de acusados de homicídio etc. (RATTON et al., 2022).

Os relatórios de produção policial de redução de homicídios eram avaliados tendo por base os indicadores criminais para cada área e, para todo o estado, contaram com o apoio das equipes da SEPLAG e com a coordenação direta do Secretário de estado de Planejamento e do próprio Governador. Houve também, assim como na experiência do *Compstat* e na experiência da política integrada de segurança em Minas Gerais, a criação e o aperfeiçoamento de incentivos de bonificação para os policiais civis e militares das áreas integradas de segurança pública que atingissem a meta de redução de homicídios definida, além de gratificações

específicas relacionadas à capacidade de apreensão de armas etc. Também foram estabelecidas bonificações para apreensão de crack vinculada à prisão dos responsáveis por sua venda. Essa pauta foi introduzida nos mecanismos de monitoramento do PPV-PE, tanto por demanda policial, quanto por influência do nível central do executivo estadual, na figura do governador, além de estar vinculada à tentativa de responder à ênfase dada pelos meios de comunicação ao crack como um problema social e a reverberação de tal questão nas pesquisas de opinião realizadas pelo próprio governo. A percepção dos autores Daudelin e Ratton (2017c) é que a atuação da polícia nos mercados de drogas do Recife, segundo relatos colhidos mediante entrevistas, provoca disrupções no mercado de drogas que tendem a aumentar a violência nele. Gonçalves (2009) realiza interessante análise sobre o tema na região metropolitana do Recife. Tais incentivos buscavam estimular os policiais a dirigirem seus esforços para a redução dos homicídios, fosse por meio de patrulhamento em áreas vulneráveis, fosse mediante investigação da autoria dos CVLI's. Essa estratégia auxiliou a promover arranjos cooperativos nas redes de implementação do PPV, favorecendo a adesão das polícias aos objetivos do PPV. Por outro lado, o acompanhamento do desempenho das lideranças policiais das AIS permitiu o controle da atividade policial e a substituição de profissionais que não estivessem sintonizados com os objetivos do PPV-PE ou que não conseguissem atingir as metas em períodos sucessivos. Nesse sentido, os ganhos individuais se tornaram ganhos coletivos, o que supostamente poderia promover mudança institucional nas polícias, direcionando-as para a resolução preferencial do problema público considerado mais relevante pelo nível estratégico do governo, os crimes contra a vida.

A promoção da articulação entre as ações policiais com as outras agências do Sistema de Justiça Criminal (Ministério Público, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Sistema Prisional) resultou em aumento da capacidade de investigação da Polícia Civil e aumento do cumprimento de mandados de prisão de homicidas (e não homicidas), exigindo processos de

negociação e ajuste interorganizacional no nível do CG-PPV, com a presença de dirigentes superiores do MP, DP, TJ e Sistema Prisional para resolução de impasses e gargalos, com o objetivo de superar processos sistêmicos frouxamente articulados (RATTON; DAUDELIN, 2018). Em tese, foi possível iniciar e avançar, ainda que timidamente, no ajuste de tempos das Polícias Civil e Militar do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário e da Administração Prisional.

A conversão da desconfiança generalizada em apoio aos principais meios de comunicação do estado ao PPV-PE, a partir do final de 2008, quando havia uma percepção evidente de que o PPV-PE produzia efeitos sensíveis de redução da criminalidade violenta, ajudou a promover uma percepção pública de que a situação de segurança pública apresentava melhoras.

O diálogo permanente com organizações da sociedade civil, entre 2007 e 2009, culminou na realização de fóruns e encontros regionais e estaduais dirigidos para o debate dos princípios e estratégias policiais e não-policiais adotados para a redução da violência no âmbito do PPV-PE, com a participação de atores governamentais e não governamentais. O diálogo com as organizações da sociedade civil, nesse período, fortaleceu os mecanismos de governança estatal da segurança, mas foi interrompido precocemente.

**PARTE III – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS E
PERNAMBUCO: ANÁLISE E RESULTADOS COMPARADOS**

CAPÍTULO 7: RESULTADOS COMPARADOS DA GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA EM PERNAMBUCO E MINAS GERAIS

Neste capítulo, apresentamos os resultados das análises da tese. Assim, cabe aqui retomar alguns aspectos apresentados ao longo dos capítulos.

O primeiro aspecto é que as políticas de segurança pública no Estado de Minas Gerais e no Estado de Pernambuco foram balizadas a partir de dois instrumentos principais denominados Planos Estaduais de Segurança Pública. Nesses planos foram previstos os objetivos, as ações, as metas, os indicadores e os eixos estruturantes de ambas as políticas que, em síntese, voltavam-se, no caso mineiro: (i) ao investimento financeiro nas instituições policiais e prisionais, e a inclusão do socioeducativo nessa agenda; (ii) o aprimoramento do arranjo organizacional das polícias, incluindo o segmento informacional, a integração territorial e a integração do planejamento operacional; (iii) a reforma do sistema prisional visando diminuir a lotação e a mortalidade dos presos e, por último, (iv) os programas de prevenção à criminalidade, de modo a promover o acesso à justiça, diminuir a reincidência entre os egressos do sistema prisional, ampliar as alternativas penais e reduzir os homicídios de jovens residentes nas áreas de periferia do Estado com concentração das taxas de homicídios. No caso pernambucano: i) reprimir o crime violento esteve no mote principal do plano, com destaque a reduzir em 12% as taxas de criminalidade violenta; ii) o aperfeiçoamento institucional das polícias; iii) a informação e gestão do conhecimento entre as polícias; iv) a formação e a capacitação; v) a prevenção social da violência, de modo transversal aos demais setores e secretarias do Estado e vi) a gestão democrática que, em alguma medida, culminou na própria forma de elaboração do plano.

O segundo aspecto é que, para execução desses planos, foi constituída e/ou induzida pelos dois governos, dentre outros programas/ações/intervenções, a instância da governança na

segurança; essa governança, conforme vimos, tinha a previsão de se tornar o ambiente político-técnico em que reunia a cúpula da segurança, que convencionamos denominá-los de atores (conforme modelagem proposta por Mahoney e Thelen em 2010), com foco principal em discutir diretrizes e tomar decisões, além do monitoramento e controle voltado à missão de reduzir a criminalidade em ambos os estados.

Para tanto, a governança deveria, em alguma medida, colaborar para tornar a segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco uma política pública mais eficiente, coordenada, integrada, transversal e, portanto, foi necessário implementar um rol de reformas baseado no que havia sido previsto pelos Planos de Segurança Pública. Sabe-se, de um lado, que a literatura que mobilizamos demonstra o quanto instituições tendem à estabilidade (MAHONEY; THELEN, 2010), por outro lado, balizada nos estudos de Santos (2015), tomamos por referência que as instituições do setor de segurança pública podem sofrer mudanças lentas e graduais, mesmo com aparente resistência a mudar. Nesse sentido, a governança foi incluída no rol de mudanças na segurança em Minas Gerais e Pernambuco e desempenhou um papel primordial de caráter decisório, de um lado, e de monitoramento e avaliação, por outro lado, embora este último tenha sido presente, como veremos, no caso pernambucano à luz do modelo da *CompStat*, vez que foi capaz de forjar a responsabilização dos atores em uma lógica hierárquica (da cúpula para a base). No entanto, conflitos, tensões e inúmeros interesses tornaram desafiadores o processo e o percurso da governança e serão eles que destacaremos; apresentamos, portanto, os fatores mais evidentes que foram capazes de induzir, continuar e descontinuar essa política por meio da governança da segurança.

Portanto, as categorias de análise que elaboramos são as temáticas identificadas de acordo com as atas que, de alguma maneira, foram previstas como reformas na segurança pública, como demonstramos ao longo da tese, pois a segurança pública no Brasil desde a constituinte foi sempre, em alguma medida, objeto de tentativa de mudanças, mas, até então,

nenhuma delas havia experimentado constituir como em Minas Gerais e em Pernambuco a gestão da segurança coordenada: antes seus esforços se davam, mas de modo mais fragmentado e sem incrementos em seus arranjos institucionais, as agências estiveram antes sempre voltadas ao seu próprio insulamento burocrático.

A Figura 3 (Governança: Colegiado-Comitê e as temáticas abordadas) representa as temáticas que foram tratadas no ambiente da governança e são esses os temas considerados como reformas pretendidas, pelo fato de serem os aspectos (diretrizes, ações e programas etc.) que balizaram os conteúdos iniciais dos Planos de Segurança. Foi na instância do Colegiado e Comitê que pudemos observar, em alguma medida, como se produziu parte do acompanhamento desse rol amplo de reformas e que antes não funcionavam dessa maneira, desse modo, buscamos explicar quais desses aspectos poderiam impactar a governança.

Figura 3 Governança: Colegiado-Comitê e as temáticas abordadas



Fonte: elaborado pela autora.

Já o Quadro 7 (Orientação para o modelo de análise) organiza as informações de modo sintético. Nele descrevemos o objetivo da tese, a hipótese, a pergunta central e as perguntas balizadas conforme marco teórico mobilizado, além disso, para cada categoria (ator + tema), construímos perguntas específicas que orientaram o nosso percurso de análise de dados. A partir daqui, vamos apresentar como se deu o dinamismo institucional da governança orientado primeiro: (a) pela organização dos temas/categorias conforme Figura 3, e segundo (b) pelo Quadro 7, que orienta as perguntas quanto à análise feita da interação entre atores, das coalizões e das estratégias adotadas de modo a se estimular a mudança pretendida, assim, a seguir, apresentamos os maiores achados da pesquisa.

Quadro 7. Orientação para o modelo de análise.

(continua)

Objetivo	O objetivo da tese é analisar e comparar como aconteceu essa tentativa de induzir governança nas duas políticas de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais (2004-2014) e do Estado de Pernambuco (2008-2018).
Hipótese central	A hipótese central é de que a indução da governança como possibilidade de mudança no arranjo institucional da segurança pública reforçaria o papel das pautas tradicionais e, por isso, os efeitos de tais mudanças nas taxas de homicídio seriam bastante limitados no tempo, haja vista que tais mudanças não são capazes de contribuir para a redução sustentável da criminalidade ao longo do tempo.
Pergunta central	A tentativa de induzir governança na política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco foi capaz de gerar mudanças no <i>status quo</i> desse setor, que conforme vimos, funcionava de modo fragmentado, sem monitoramento pelo governo e voltado ao seu próprio insulamento burocrático. Quais foram os efeitos dessas mudanças em termos de reduções continuadas e estáveis nas taxas de homicídio?
Perguntas co-centrais balizadas pelo modelo teórico	Quais são as propriedades específicas das instituições que permitem a mudança? Como e por que essas propriedades permitem aos atores imprimirem comportamentos que promovem tais mudanças? Como os atores podem ser conceituados e classificados? Quais tipos de estratégias emergem em determinados contextos institucionais? Quais as características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança? (MAHONEY; THELEN, 2010).
Categorias (atores + temas)	Perguntas orientadoras conforme categorias
01	Governador (PE) A presença do governador é capaz de gerar sustentabilidade quanto aos objetivos estipulados no âmbito da governança ao longo do tempo?
02	Secretário de Defesa Social Como se dá a interação do Secretário de Defesa Social em relação à presença dos demais atores previstos no ambiente da governança? Como estão correlacionados a presença dos Secretários de Defesa Social e os assuntos tratados no ambiente da governança?
03	Ator do Sistema Prisional O secretário do prisional é capaz de produzir diferença?
04	Comandante Geral da Polícia Militar O comandante da PM age como ator de mudança?
05	Chefe Geral da Polícia Civil O chefe da PC age como ator de mudança para além dos interesses em se livrar da custódia de presos?
06	Comandante Geral do Bombeiro Militar Qual a participação e interação do CB na pauta da segurança pública?

Quadro 7. Orientação para o modelo de análise.

(conclusão)

07	Ator da Subsecretaria de Integração (MG) e Ator da Seplag (PE)	Como se dá a coordenação desses atores no ambiente da governança? Eles conseguem garantir a continuidade desse arranjo de decisão compartilhado ao longo do tempo? De controle e monitoramento?
08	Ator da Sistema Socioeducativo	Como esse ator age no campo da segurança pública?
09	Ator da Articulação Social e da Prevenção à Violência (MG)	Esse ator é capaz de emplacar a discussão sobre a prevenção no contexto da segurança pública, considerando o objetivo desses arranjo de governança? Como ele interage com as forças policiais?
11	Atos decisórios	A indução da governança por meio desses órgãos colegiados consegue alcançar o seu foco em obter decisões compartilhadas ao longo do tempo?
12	Assuntos do sistema prisional	Os assuntos sobre o sistema prisional convergem na pauta da segurança pública?
13	Assuntos do sistema socioeducativo	Os assuntos sobre o sistema socioeducativo convergem na pauta da segurança pública?
14	Assuntos de prevenção à violência	Como é tratada a prevenção da violência na presença dos atores da governança? A prevenção da violência é abordada nesse arranjo?
15	Assuntos de gestão e integração das polícias	Como são tratadas a gestão e a integração policial na presença dos atores da governança? Como se correlacionam a integração policial, a gestão por resultados, os assuntos sobre homicídios, sistema prisional e prevenção da violência com as taxas de homicídios ao longo do tempo?
16	Gestão por resultados	Como se relacionam a gestão por resultados e a presença dos atores da governança? Como se correlacionam a gestão por resultados e os homicídios?
17	Assuntos sobre homicídios	Qual a interação do assunto sobre homicídios e a sua relação com a presença dos atores? Como se dá a relação entre o tema homicídios e a taxa de homicídios?

Fonte: elaborado pela autora.

Deste modo, a análise dos dados está dividida em três principais seções com subtópicos cada uma delas: A primeira seção (i) dedica-se à análise da *instituição* no modo como ocorreu a relação distributiva do poder entre os atores envolvidos, partindo da ideia de que a mudança envolveria um reequacionamento das relações e dos recursos de poder entre os atores, ambiente esse altamente conflitivo e dinâmico. Portanto, sendo os atores o governador (no caso pernambucano), os secretários de Estado de Defesa Social, os secretários de Planejamento e Gestão (no caso de pernambucano ao longo do tempo; e no caso mineiro, nos primeiros anos de implantação da governança, haja vista que o secretário acumulou dois cargos), os comandantes da Polícia Militar e do Bombeiro Militar, os chefes da Polícia Civil, os chefes da administração prisional, os chefes do sistema socioeducativo, o Subsecretário de Integração das Polícias (no caso mineiro) e o chefe da Política de Prevenção Social à Criminalidade (no caso mineiro); foi necessário, como veremos, compreender a presença e os recursos político-institucionais de cada ator, em seu contexto específico (MG e PE), e observar no tempo como se deram as interações entre os atores na composição das temáticas que circundavam o ambiente institucional. Quer dizer, analisamos na seção 1 como se deu a presença de cada ator conforme período, a interação entre eles, e o modo como as pautas da integração das polícias, metas e gestão por resultados, homicídios, ações de prevenção à violência, temas sobre o prisional, temas sobre o socioeducativo se deram no ambiente da governança.

A segunda seção (ii) dedica-se à análise comparada entre as políticas de segurança em MG e PE com objetivo de apresentar as semelhanças e diferenças nas formas de interação entre os atores e as coalizações deles de acordo com os temas, justamente com destaque aos elementos e aspectos político-institucionais que geraram continuidade e descontinuidade, apontando quais fatores e aspectos foram capazes de gerar mudança institucional.

A terceira seção (iii) apresenta quais são os efeitos da mudança institucional (considerando os fatores de continuidade e descontinuidade), nas taxas de homicídios no Estado de Minas Gerais e Pernambuco.

7.1 ATOR-INSTITUIÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS (2004-2014) E NO ESTADO DE PERNAMBUCO (2008-2018)

7.1.1 Características do contexto político e da instituição e os efeitos da mudança

A análise institucional está interessada em compreender como se dá o dinamismo das instituições que são objeto de observação. Nesse sentido, temos o interesse aqui em descrever, compreender e analisar o processo de indução da governança na política de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco e, depois, vamos adentrar em como esse tipo de arranjo resultou na capacidade de mudança; em síntese, esse tópico apresenta a primeira dimensão importante de análise: o que gerou a indução da governança, capaz de alterar o *status quo* das agências de segurança pública.

Thelen e Mahoney (2010) apresentam que a mudança das instituições é um processo que leva tempo, sendo lento e gradual mas que depende diretamente da relação que se dá inicialmente diante de um contexto político específico, da trajetória do dinamismo institucional das instituições preexistentes no campo de análise e que considera fortemente os tipos existentes de agentes de mudança, quer dizer, os autores defendem que os atores dotados de diferentes recursos são mobilizados a perseguirem a criação de diferentes tipos de instituição, embora não exista consenso no modo como a mudança institucional ocorrerá, há razões capazes de explicar a sua mudança, pois congrega fatores explicativos que, às vezes, podem levar a algum ou a nenhum avanço ou até ao seu retrocesso. Desse modo, as propriedades específicas das instituições quanto ao modo como se deu o manejo dos atores (e o tipo de ator dominante) foram observadas pela criação de um ambiente regulado pelo ator dominante e ele na interação com os demais atores foi capaz de gerar o tipo provável da mudança institucional.

O primeiro aspecto observado guarda relação (embora com nuances pontuais distintas entre os dois casos, MG e PE) pela maneira ou mesmo as escolhas, por assim dizer, pelas quais

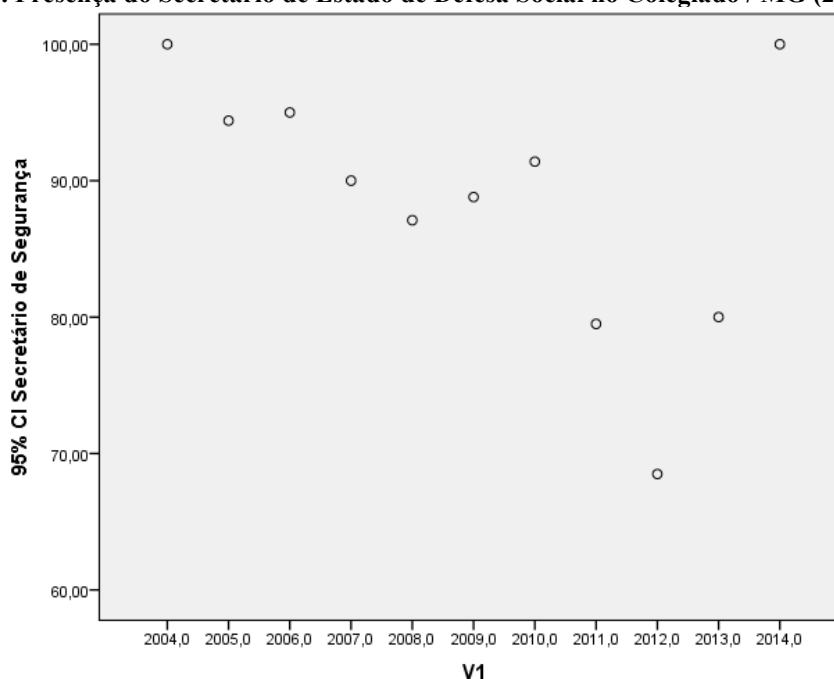
se deu a performance dos atores na “montagem inicial” da governança, e esse aspecto foi semelhante nas duas políticas, pois possuem atributos semelhantes quanto às características do ator dominante.

7.1.1.1 Induzindo o Colegiado como instância de governança na burocracia da segurança pública mineira

Em MG, apesar de o Colegiado Integrado de Defesa Social ter sido criado em 2003, suas reuniões só se iniciaram de fato em 2004, sendo que a regularidade pretendida das reuniões se materializou em 2005, uma vez que, em 2004, foram oito reuniões e, em 2005, foram 36 reuniões realizadas pelo Colegiado. Em 2004, as reuniões do Colegiado começaram de maneira tímida, embora nessas poucas reuniões realizadas, comparando com o ano subsequente, a presença tenha sido em 100% do Secretário de Estado de Defesa Social; observa-se, porém, que esse ator, embora com relevante prestígio (por ser um desembargador do tribunal de justiça mineiro), não tinha a propriedade em relação à pauta do planejamento, gestão e orçamento suficientemente relevante, ao compararmos com o que foi possível observar no ano seguinte, vez que somente os atores poderosos têm o poder de veto. Desse modo, o aspecto observado de maior envergadura em 2005, ano em que as reuniões do Colegiado aumentaram em quantidade e regularidade, guarda relação com a capacidade do governo de se empenhar sob o nível máximo governamental, implicando na mobilização (presença) do seu principal ator, com poder de investimento, decisão, controle, coordenação. Mahoney e Thelen (2010) apontam que, para a mudança incorrer em alteração do *status quo* de dada instituição, há que se analisar o contexto político e social de dada realidade, o que seria o pressuposto inicial que cria as condições da mudança. Em MG, o então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, tornou-se, ao mesmo tempo, gestor principal da Secretaria de Estado de Defesa Social (período 2005-2006), momento em que se alavanca o ponta pé das primeiras ações previstas na política

de segurança. O Gráfico 4 (Presença do Secretário de Estado de Defesa Social no Colegiado/ MG [2004-2014]) demonstra como a presença do Secretário estava mais assídua no segundo (2005) e terceiro ano (2006) do Colegiado, como vimos, balizando, em certo sentido, as ideias pretendidas e necessárias para fornecer o contexto no qual os demais atores, dali em diante, poderiam (ou não) definir as suas estratégias e, por assim dizer, desempenhariam meios e formas de como perseguir os seus interesses.

Gráfico 4. Presença do Secretário de Estado de Defesa Social no Colegiado / MG (2004-2014).



Fonte: Elaborado pela autora, conforme base de dados.

Um ponto importante presente no contexto social e institucional de criação do Colegiado, uniria o agente dominante em MG (secretário Antônio Anastasia, congregando duas funções determinantes para a governança, tais como: o planejamento, a gestão e o orçamento e a liderança máxima da segurança) ao precedente primordial organizacional desse contexto. Afinal, já existia um lócus de atenção quanto à alteração na estrutura formal das polícias que, embora não atingisse integralmente o *modus operandi* dessas instituições, destacava lacunas que culminariam em regras futuras prováveis de negociação, pois já se tinha na PM o

reordenamento e incorporação de um planejamento territorial de atuação da polícia no estado e de monitoramento e criação de metas de acordo com essas novas áreas criadas pela corporação, a experiência, por assim dizer, de polícia para resultados (BEATO, 2008).

Ou seja, dois componentes importantes e que geravam incentivos fortes quanto à presença dos demais atores. De um lado, a liderança do Secretário, agente dominante que reunia as características centrais da reforma gerencial pretendida pelos objetivos do Choque de Gestão para todo os setores públicos do governo e que aliava não apenas a mudança na gestão da burocracia (de cunho gerencial), mas, sobretudo, o planejamento do orçamento do governo. De outro lado, segundo o que apresenta Beato (2008), na organização da polícia militar em Minas Gerais já havia a proposta de polícia para resultados antes mesmo de 2003, o que em alguma medida já se buscava alterar a burocracia da polícia militar, com algum requinte gerencial. Portanto, duas combinações que deram base ao contexto social e institucional para se estabelecer a governança como um novo modo de gestão e que viriam alterar as regras de planejamento da segurança pública, bem como provocar a aceitação (ou imposição) dos demais atores envolvidos diante do processo de estabelecimento de metas, haja vista que, cumpri-las poderia oferecer recompensas diretas de premiação por bom desempenho ou mesmo o alcance aos interesses específicos das agências e agentes da segurança pública previstos nessa proposta de coordenação colegiada.

Dessa forma, esse contexto político – que está centrado em um plano mais amplo governamental, de reforma da administração pública, liderada pelo Secretário de Planejamento e Gestão (associado à sua permanência na liderança da Secretaria de Defesa Social) e a reforma institucional, que tem incentivos organizacionais oriundos da PMMG, sobre a tentativa de se implantar a polícia por resultados (BEATO, 2008), têm fortes efeitos na provável mudança, ao menos inicialmente, porque foram capazes de moldar o tipo de agente de mudança dominante

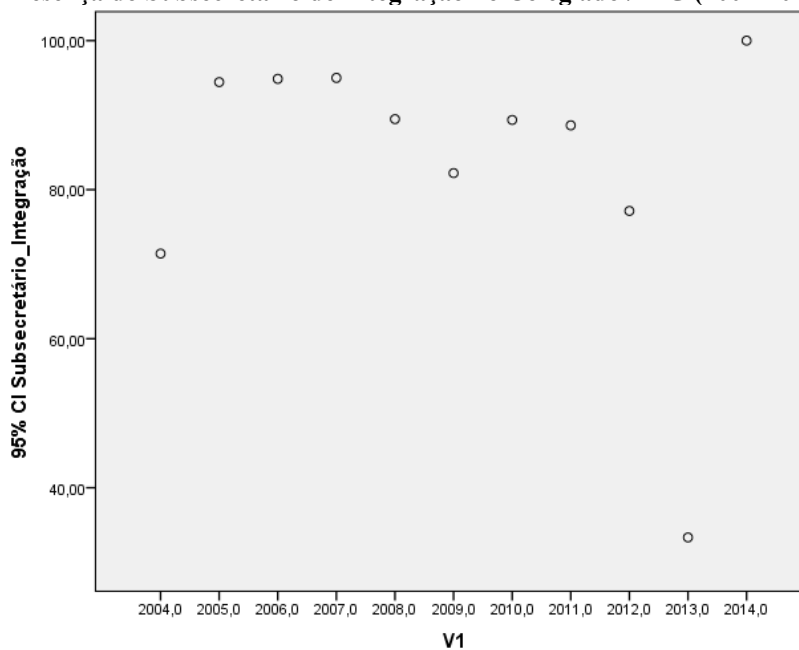
e os tipos de estratégias (aqui no caso gerenciais/gestão por resultados) que esse contexto passaria a adotar para garantir a mudança.

Somado a esses dois relevantes atributos da mudança, observamos que o Subsecretário de Integração da Segurança Pública, subordinado ao Secretário de Estado de Defesa Social desempenhou forte participação no ambiente do Colegiado, conforme Gráfico 5 (Presença do Subsecretário de Integração no Colegiado / MG [2004-2014]). Sua função precípua era garantir que a mudança orientada pelo governo desse certo, uma aliança entre esse agente e o ator dominante, sendo, portanto, o responsável pelo acompanhamento “de perto” das reformas voltadas à integração das polícias e a induzir novos mecanismos de gestão por resultados para todo o aparato das forças policiais e das demais agências (prisional, socioeducativo e prevenção à criminalidade) do estado.

Para tanto, conforme literatura mobilizada, classificamos esse ator – Subsecretário de Integração – como do tipo “agente oportunista”, pois ele atua em duas dimensões, procura, de um lado, preservar a instituição, pois ele atuará diretamente no relacionamento direto entre todos os atores e agências da segurança, o que demanda um forte atributo de coalizações, de outro lado, segue as novas regras da instituição, exatamente pelo fato do oportunista estar disponível para todos os tipos de alianças, sobretudo, porque deverá fazer funcionar as diretrizes emanadas no âmbito do Colegiado no que tange à descentralização das ações/atividades (que no limite, são as novas regras estabelecidas) em todo o território mineiro por meio da coordenação do IGESP, e seria esse ator o que faria o elo entre o IGESP e o Colegiado, imbuindo-se em grande medida do poder hierárquico posto pelo ator dominante do Colegiado, o Secretário Antônio Anastasia. Vejamos no Gráfico 5 (Presença do Subsecretário de Integração no Colegiado / MG [2004-2014]) que, nos primeiros anos do Colegiado, o Subsecretário de Integração foi um dos mais assíduos, principalmente entre os anos de 2005 até 2011. Porém, houve queda quanto à sua participação no ano de 2012 mas, principalmente em

2013, indica-se que esse agente oportunista já não tivesse nada mais a ganhar a partir de determinado tempo.

Gráfico 5. Presença do Subsecretário de Integração no Colegiado / MG (2004-2014).



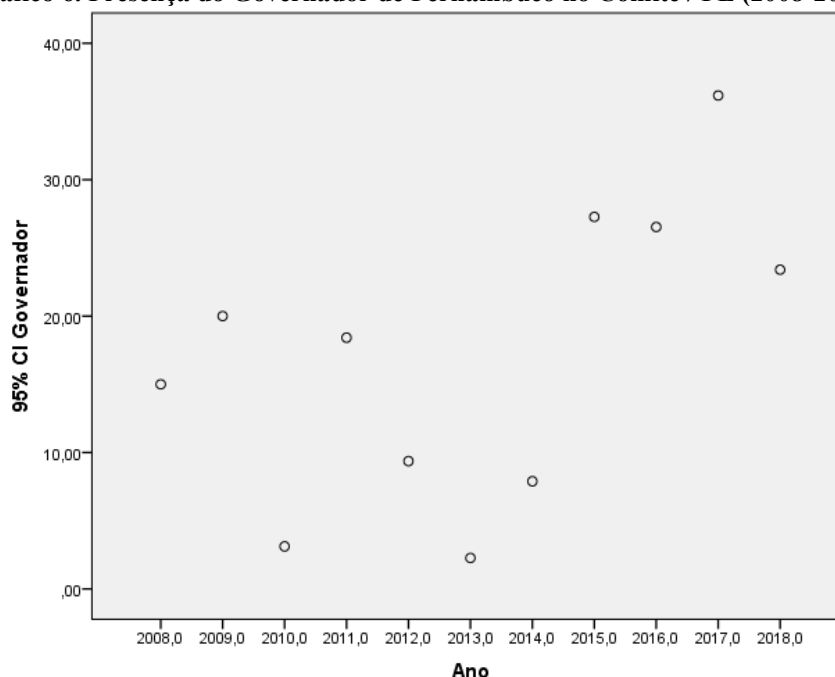
Fonte: elaborado pela autora.

Para garantir a indução da governança na segurança pública, o requisito de coordenação previsto nessa política foi imprescindível e perceptível em razão do tipo de ator dominante (secretário Antônio Anastasia), como um “vigilante” da política e um “braço forte do governador”. Além disso, manter e/ou estabelecer um ator central nessa tarefa de coordenar as diretrizes (Subsecretário de Integração) tornou-se, portanto, o tipo de mudança essencial para emplacar o início dessa instância colegiada, gerando a criação do colegiado como mudança institucional voltada à gestão gerencial e a regra nova pressupõe traçar metas e premiar os atores pelo alcance delas.

7.1.1.2 Induzindo o Comitê como instância de governança na burocracia da segurança pública pernambucana

No estado de Pernambuco, o PPV foi lançado pela figura direta do Eduardo Campos, governador do Estado de Pernambuco, e parte dos estudos feitos apontam que a liderança dele teria sido essencial para a implantação dessa política (MACÊDO, 2012), mencionando, em alguma medida, a relação direta com a redução dos homicídios, porém, observamos que, entre os anos de 2008 até 2018, conforme Gráfico 6 (Presença do Governador de Pernambuco no Comitê / PE [2008-2018]), há maior preponderância da presença do governador nas reuniões do Comitê somente a partir de 2015, ou seja, período em que Paulo Câmara se tornou o governador e não mais Eduardo Campos. Quer dizer, a frequência desse ator nas reuniões propriamente ditas, mesmo presente ao longo de todo nesse período, aumenta ao longo dos anos de implementação da governança e não o contrário.

Gráfico 6. Presença do Governador de Pernambuco no Comitê / PE (2008-2018).



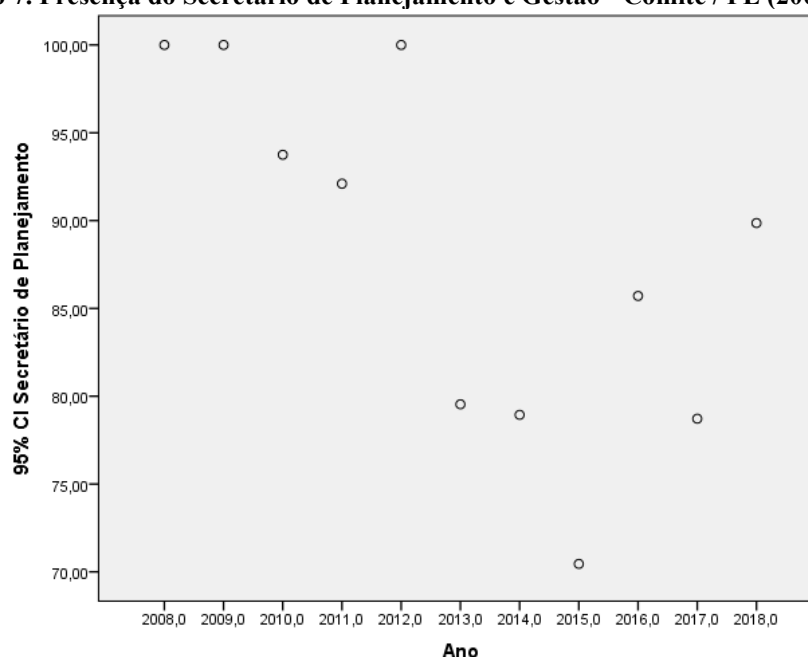
Fonte: elaborado pela autora.

Dessa informação, podemos aferir alguns entendimentos. O primeiro deles é que o governador Eduardo Campos, ao assumir a centralidade do PPV, inclusive coordenando muitas das reuniões realizadas, incumbia-se de outras demandas do estado, pois por óbvio era o tomador máximo de decisões no governo, e sua chegada no governo trouxe uma perspectiva

voltada a outras mudanças de reformas e, talvez Paulo Câmara, em alguma medida, como sucessor do governo, tenha seguido o legado de implantação da política já feita ao longo dos anos que o antecederam. Por outro lado, um fato curioso é que, ao analisar os agentes que estiveram presentes na condução desse processo inicial, principalmente no modo de garantir a presença na coordenação do Comitê, observa-se que, de modo semelhante ao caso mineiro, foi ali no coração do planejamento, gestão e orçamento, de cunho gerencialista, que se encontrou o principal porta voz do Eduardo Campos, conforme previsto nos documentos e legislações de origem do PPV, que iria colaborar certamente para o bom desempenho das diretrizes emanadas pela figura do ator dominante.

De maneira semelhante ao contexto social e político mineiro, o tipo de agente dominante nesse início da governança em Pernambuco foi o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão que, conforme Gráfico 7, esteve presente em 100% das reuniões nos dois primeiros anos (2008-2009) de funcionamento do Comitê. Isso indica diretamente a forte relação ao mesmo tipo de agente, que impulsionaria o tipo de estratégia com características voltadas ao planejamento e gestão, nos mesmos moldes, de plano de metas e de recompensa àqueles atores que as atingissem. Lembrando que o investimento na criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tinha se referenciado a partir da experiência mineira, com uma reforma de cunho gerencialista que já encontrava legada no caso pernambucano, como vimos na gestão do governador Jarbas Vasconcelos, mas que foi intensificada no governo do Eduardo Campos, principalmente. Tinha como objetivo reformar gerencialmente o setor da segurança pública, com alterações drásticas quanto ao controle e monitoramento de metas e indicadores, estabelecendo relação direta com o desempenho de resultados e a premiação aos envolvidos.

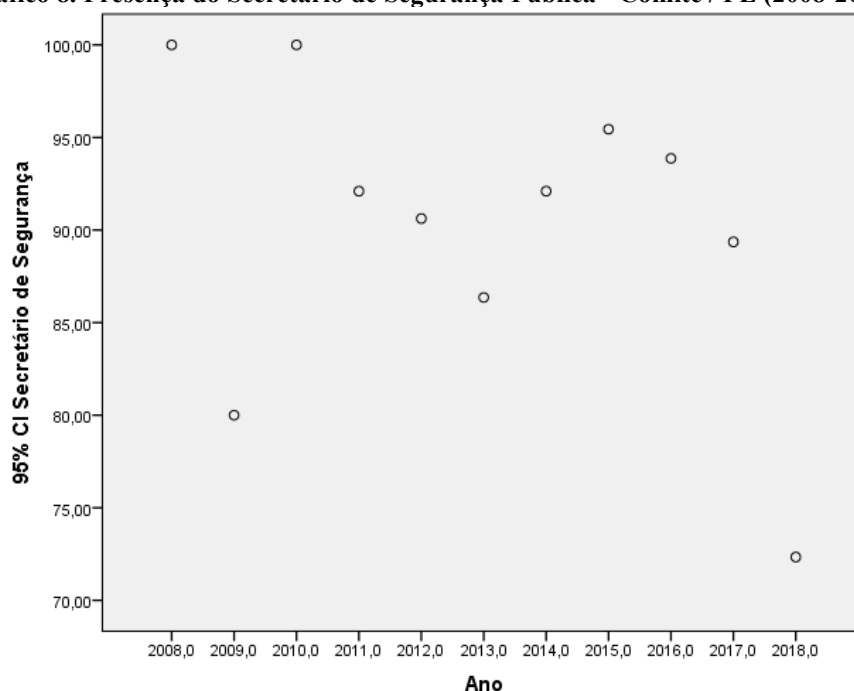
Gráfico 7. Presença do Secretário de Planejamento e Gestão - Comitê / PE (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

Embora os documentos oficiais elaborados para execução do PPV estabeleçam que a coordenação do Comitê seria realizada diretamente pelo governador e pelo Secretário de Planejamento e Gestão, observa-se a relevância em induzir uma posição estratégica do Secretário de Estado de Defesa Social. No caso mineiro, os documentos oficiais apontam que a coordenação do Colegiado seria feita pelo Secretário de Estado de Defesa Social, e conforme vimos, tornou viável a instância do Colegiado com a intervenção e coordenação mais direta sob a presença do Secretário de Planejamento que, inicialmente, acumulou os dois cargos. Porém, em Pernambuco, a proposta inicial também já descrevia quem seria o condutor da coordenação (governador e secretário de planejamento), mas se faz importante elucidar a participação do Secretário de Estado de Defesa Social, conforme Gráfico 8, pois ele esteve presente em 100% das reuniões no ano de 2008 e 2010. Embora não tão presente como aconteceu em Minas Gerais entre os anos de 2004 até 2010, vez que a partir de 2011 até 2013 teve-se um declínio em sua participação, retomando nos anos de 2014 e 2015, e com queda drástica em 2017, sobretudo em 2018.

Gráfico 8. Presença do Secretário de Segurança Pública - Comitê / PE (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

No contexto institucional de Pernambuco, quando da implantação do PPV, não havia o mesmo precedente da polícia militar como foi em Minas Gerais com a experiência da polícia para resultados, dessa forma, conforme descrito nos estudos (RATTON et al., 2013), a opção dada ao governo foi escolher um tipo de ator oriundo das agências da segurança pública. Portanto, foram escolhidos para chefiar a Secretária de Defesa Social os delegados da polícia federal, medida adotada durante todo o período analisado (2008 até 2018), muito diferente do que ocorreu em Minas Gerais.

O que podemos concluir quanto ao que gerou a coordenação dos atores é que se inicia uma proposta de gestão capaz de alterar o *status quo*, ao menos inicialmente, das agências de segurança pública, pois não havia antes uma experiência de coordenação integrada delas; assim, a coordenação dos atores foi ocasionada em razão das características do contexto político de gestão de cunho essencialmente gerencialista, ou seja, a pactuação de metas era em si uma

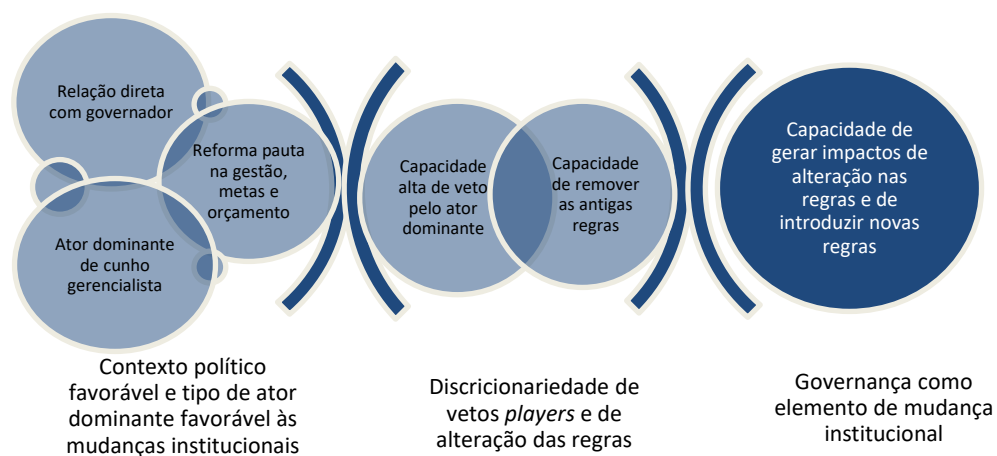
obrigação aos atores envolvidos e cumpri-las levaria à premiação pelo bom desempenho, que diretamente foi capaz de impulsionar o tipo de mudança que seria provável de ocorrer, além do que, os atores agem sob interesses voltados às suas instituições próprias, desse modo, no início, certamente cada ator esperava, por assim dizer, forjava a presença com vista ao alcance de seus interesses, como veremos de modo mais detido adiante.

Em síntese: a pasta da segurança em Minas Gerais e Pernambuco passou a compactuar com essa forma de coordenação colegiada pois essa era a forma posta do governo eleito, pois somente assim poderia alcançar recompensas para as agências e seus atores, de modo a atender aos seus interesses em angariar as melhorias almejadas conforme tipo de interesse que cada ator perseguiria.

7.1.2 Como as propriedades permitem aos atores comportamentos que promovem mudanças institucionais: tipos de mudanças prováveis

Thelen e Mahoney (2010) apresentam que, para existir mudança, há que se observar como se dão as alterações nas regras institucionais, em que as diferenças de veto e a discricionariedade na aplicação e interpretação institucional estão associadas a diferentes modos de mudança institucional. Para tanto, verificamos como são emplacadas as novas regras, considerando o ator dominante, empregando estratégias de cunho gerencialista no ambiente da governança do Colegiado e Comitê. Nesse sentido, elaboramos a Figura 4 de modo a elucidar essa engenharia institucional que favoreceu a indução da origem da governança na segurança, o que pressupõe uma alteração no dinamismo institucional, mas que não está relacionado à sua manutenção e/ou resultado no tempo (MHONEY; THELEN, 2010).

Figura 4. Tipo de mudança que gerou a governança na Segurança Pública em MG e PE.



Fonte: elaborado pela autora, conforme Mahoney e Thelen (2010).

Para remover as regras antigas no modo como as agências policiais e os “novos” atores da segurança pública funcionavam – em que basicamente antes não havia controle e vigilância da ação dos atores da segurança pelo governo, tampouco premiação por desempenho –, o deslocamento das regras seria improvável de incorrer no contexto de forte possibilidades de veto, o que não foi o caso nem em Minas Gerais tampouco em Pernambuco. Do mesmo modo, os esforços de conversão também foram difíceis, uma vez que os poderes de veto se aplicam ao domínio da regra de promulgação que, claramente estava, conforme vimos no tópico anterior, nas mãos do ator dominante de cunho gerencialista. Desse modo, tornou-se possível a remoção de regras existentes (antigas), uma vez que o poder de veto estava nas mãos do ator dominante e, obviamente, eles tinham interesses diretos que essa reforma ocorresse em ambos os casos. Desse modo, criou-se o ambiente favorável para que ocorresse a inclusão de novas regras, pelo menos nesse período inicial da coordenação, que levariam à indução de criação da governança.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), os atores não agem isoladamente, agem em interação uns com os outros, desse modo, o ator dominante (em MG, o Secretário de Defesa Social e o Subsecretário de Integração das Polícias; e em PE, o Secretário de Defesa Social e o

Secretário de Planejamento vinculados a liderança do governador) criou o contexto de tal modo que impulsionou inicialmente quais seriam as regras estabelecidas. A partir disso, os tipos de atores prováveis atuam de modo a favorecer a remoção das regras antigas. Quer dizer, a remoção das regras anteriores, em que não haviam instâncias de coordenação do governo na área da segurança pública e a inexistência de monitoramento e avaliação de metas, na observância da gestão das agências policiais de modo fragmentado e sem a priorização dos sistemas prisional e socioeducativo, passou, então, a integrar esse novo dinamismo institucional, com novas regras, ambiente regulado pelo novo governo eleito, uso de metas, ações voltadas ao trabalho cooperado entre as agências policiais, investimento no sistema prisional e socioeducativo etc. e com incentivo à premiação por desempenho.

A seguir, vamos detalhar como analisamos esses tipos de atores, suas movimentações prováveis e que geraram os tipos de coalizões que resultaram nas mudanças, incluindo as continuidades e descontinuidades que surgiram quanto ao dinamismo institucional.

7.1.3 Como os atores podem ser conceituados e classificados

Cada tipo de agente se associa a um modo particular voltado à mudança institucional bem como a forma como irá estabelecer as estratégias preferidas para efetuar tal mudança (MAHONEY; THELEN, 2010). Nesse sentido, os autores tipificam os agentes, conforme vimos no capítulo 3, em quatro principais: insurgentes, simbióticos, subversivos e oportunistas. Nesse tópico, buscamos identificar os tipos principais de agentes que estiveram presentes na governança criada do Colegiado em MG e do Comitê em PE, identificamos qual agente procurou se estabelecer com base nas novas regras da instituição e, portanto, a segui-las, e quais tipos de agentes, de alguma forma, buscaram desarticular a mudança nas regras.

Para tanto, apresentamos a presença dos atores nas reuniões durante o tempo. Em linhas gerais, as Tabelas 6 e 7, Colegiado e Comitê, respectivamente, oferecem-nos um retrato amplo e geral de frequência média dos atores ao longo de todo o período analisado.

Tabela 6. Presença dos atores do Colegiado (2004-2014).

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Secretário de Defesa Social	11	68,50	100,00	88,6091	9,52570
Subsecretário do Prisional	11	,00	100,00	68,9082	34,97903
Comandante Geral da PMMG	11	34,09	100,00	67,6527	19,65916
Chefe Geral da PCMG	11	36,36	100,00	82,5473	17,91415
Comandante Geral do CBMG	11	51,06	100,00	77,1618	16,20116
Subsecretário Integração de Polícias	11	33,33	100,00	83,2618	18,58542
Subsecretário Socioeducativo	11	,00	76,59	25,0236	33,35201
Subsecretário Prevenção	11	,00	17,02	5,8800	7,17479
N válido (de lista)	11				

Fonte: elaborado pela autora.

Observamos que nenhum ator do Colegiado, durante o período de 2004 até 2014, manteve-se presente em 100% das reuniões, o que já pode ser visto como um ponto sensível da governança. Se o colegiado seria a instância máxima decisória da segurança, como poderia ao mesmo tempo não garantir assiduidade de seus envolvidos? Isso demonstra que, embora central, a coordenação por meio de instâncias colegiadas não foi capaz de garantir nem a presença integral de seus responsáveis diretos, o ator dominante, tampouco dos demais atores envolvidos.; foi possível checar que a presença dos atores possuem muitas diferenças conforme tempo/período. Esse aspecto é o ponto importante em tentar reconhecer e analisá-lo, que vez, ao induzir coordenação, o governo eleito deveria em alguma medida criar as estratégias de sua continuidade no tempo, mas os dados apontam que algo aconteceu nesse processo, gerando fatores de descontinuidades, devendo ser explicado.

A Tabela 6 apresenta de modo geral que foi o Secretário de Estado de Defesa Social que obteve maior presença média, com 88,60% de participações nas 348 reuniões realizadas do Colegiado entre 2004-2014. Conforme vimos no Gráfico 4, ela se deu de maneira distinta no tempo. Entre os anos de 2004 até 2010, é possível observar que a presença do Secretário de Defesa Social esteve com média relativamente alta, com 90% de frequência. Foi somente a partir de 2011 que se apresentou uma queda substantiva de sua participação, momento em que é possível observar uma diminuição no próprio quantitativo (regularidade) das reuniões.

A Tabela 7 apresenta a frequência média dos atores em Pernambuco. Observa-se, de modo geral, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, com 88,09% de presença, e o Secretário de Estado de Defesa Social, com 90,20% de presença, sendo eles os que mais estiveram presentes nas reuniões do Comitê ao longo de todo o tempo.

Tabela 7. Presença dos atores do Comitê (2008-2018).

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Governador	11	2,27	36,17	17,2218	10,81690
Secretário de Planejamento	11	70,45	100,00	88,0973	10,18945
Secretário de Segurança	11	72,34	100,00	90,2000	8,24002
Secretário prisional	11	,00	97,36	72,3418	26,74800
PMPE Comandante Geral	11	53,84	100,00	87,4109	13,04413
PCPE Chefe Geral	11	69,23	94,73	84,5518	8,41615
CBMPE Comandante Geral	11	,00	90,90	74,3600	26,24274
Secretário Socioeducativo	11	,00	78,94	23,4936	31,06674
N válido (de lista)	11				

Fonte: elaborado pela autora.

Considerando que foram realizadas, durante o período de 2008 até 2018, 414 reuniões do Comitê no Estado de Pernambuco, sendo a média anual de 37 reuniões, observa-se que a frequência geral de participação dos atores demonstra mais semelhança entre si. Ou seja, tem-se mais presença média dos atores do Comitê do que no Colegiado e maior regularidade das

reuniões no tempo no Comitê em relação ao Colegiado, sendo um ponto de distinção entre os arranjos, embora em ambos não tenha a integral participação deles, observando-se de modo bastante diferente a presença dos atores no caso pernambucano em relação ao caso mineiro.

A segunda maior frequência média nas reuniões do Colegiado foi do Subsecretário de Integração das Polícias, com 83% de presença, que também se deu de maneira distinta no tempo, principalmente de 2012 em diante, quando sua participação diminuiu drasticamente no Colegiado. Um aspecto importante é que no ano de 2014 só houve duas reuniões do Colegiado, um número significativamente abaixo do praticado ao longo de todo o período analisado.

Em síntese: os dados indicam que a frequência de participação do Subsecretário de Integração guarda semelhança com a mesma forma de participação do Secretário de Defesa Social que, no ano de 2011 em diante tiveram duas drásticas reduções: (i) das reuniões e sua regularidade, (ii) da participação do secretário de Defesa Social e Subsecretário de Integração. Nesse sentido, os dados indicam que os agentes do tipo dominante, ao criarem o tipo de mudança pretendida, estiveram nesse período compreendido entre 2005 até 2010 imbuídos de garantir, indicando uma forte coalização, por meio de sua presença nas reuniões quanto à coordenação das regras e à condução do processo de sua implantação, mas que esse desempenho se reduz após 2011, indicando uma fragilização da coalizão deles.

Já em Pernambuco, o Secretário de Planejamento participou, em média, de 88,09% das reuniões ocorridas no Comitê e, como vimos, esteve presente em 100% das reuniões nos dois primeiros anos da governança, mantendo sua participação acima de 90% entre 2010 até 2012, mas de 2013 em diante, a sua presença caiu drasticamente, alcançando em 2015 uma participação de pouco mais de 70% das reuniões, e até o ano de 2018, não esteve mais tão presente como nos anos iniciais. Isso indica que a sua função, de coordenação da governança criada, deixou de ter a sua prioridade em termos de presença.

Dito isso, convém observar como se deu a participação dos demais atores que compunham as instâncias de coordenação, pois ali estava posto o modo novo do governo de gestão para resultados. Uma pergunta importante de se fazer é porque os agentes de segurança aceitaram participar dessa instância de coordenação? A literatura indica que os atores tenderam, nos dois casos, a forjar a mudança, vez que, a princípio, em razão dos seus interesses, compactuam com as novas regras, mas que nem sempre vão aceitá-las no tempo. Afinal, a própria literatura descreve que os atores podem se imbuir da mudança, aceitam as novas regras, mas buscam perseguir seus interesses, e eles são todos diferentes, gerando um campo de disputas e tensão (MAHONEY E THELEN, 2010)

A presença da PMMG, que já tinha tido uma experiência anterior a 2003 de polícia para resultados, conforme Gráfico 9, já sinaliza uma diferença na importância dada por essa organização quanto aos objetivos postos do governo quanto à governança na área da segurança. Os dados apontam que, inicialmente (2004, 2005 e 2006), o comandante da polícia militar esteve mais presente do que em todo o período restante (2007 até 2014). Mas mesmo sua presença mais assídua no primeiro ano em 2004 (esteve presente em todas as reuniões, mesmo com poucas reuniões realizadas), e uma participação maior em 2005 e 2006 (com forte liderança do ator dominante), ainda foi menor do se esperava para o início de um trabalho de implantação das novas regras, uma média de presença em torno de 82%. Observamos que do ano de 2009 até 2011, a sua participação se reduziu drasticamente, retomando em certa medida uma presença maior em 2012 e 2013, mas ainda abaixo do que sua participação em 2004, 2005 e 2006. Nesse sentido, a polícia militar agiu como ator do tipo subversivo, pois pode-se dizer que seu interesse era cooptar as demais organizações para o seu próprio modelo, já experimentado, de polícia para resultados; eles tentaram trazer as agências aos seus interesses no início (tempo), mas buscaram depois desarticular a instituição colegiada, embora esse tipo de ator não fale claramente sobre isso, seus objetivos diretos não estão direcionados a romper as regras

institucionais e eles não o fazem, eles tendem a seguir, participam no início em razão do seu interesse (experiência já produzida de polícia por resultados), eles agem por dentro, disfarçando a sua preferência para a mudança institucional, podendo até se apresentar como apoiadores das instituições, seguindo a nova regra da instituição, mas não estão de fato interessados em apoiar a mudança institucional. Um fato importante observado é que a participação da polícia militar de Pernambuco, conforme Gráfico 10, deu-se de forma diferente ao caso mineiro.

Gráfico 9. Presença PM Colegiado (2004-2014).

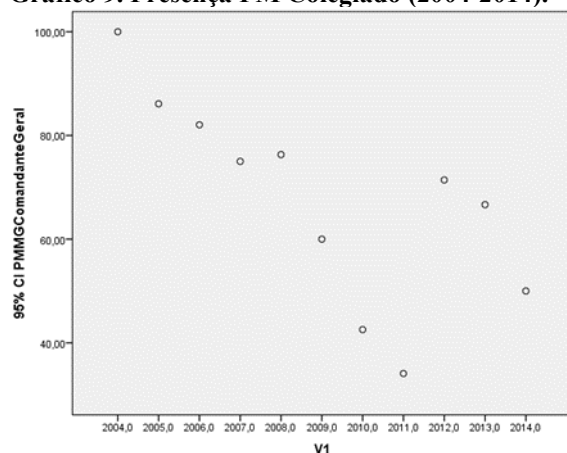
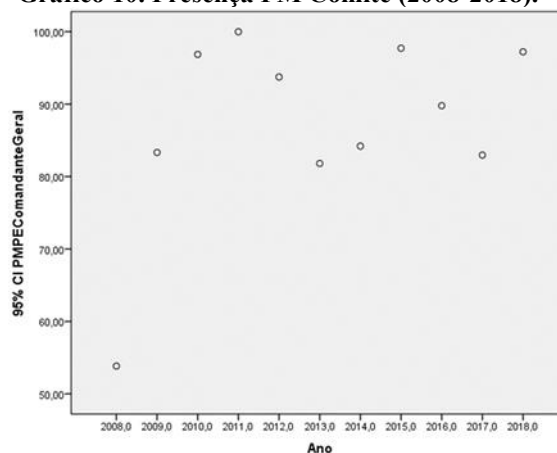


Gráfico 10. Presença PM Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

O comando da PMPE esteve com frequência média de 87,41% de participação ao longo do tempo no Comitê, o que em alguma medida nos leva à seguinte indagação: por que o comando da polícia militar se fez tão presente durante tanto tempo no ambiente do Comitê? Seria em razão do modo como se dava a organização das reuniões do Comitê, vez que semanalmente todos os comandos regionais eram convocados a prestar contas das suas entregas em um ambiente regulado pelo ator dominante? Pois a cobrança por resultados, embora tivesse semelhança ao IGESP, em Minas Gerais não tinha nessa instância a presença direta do ator dominante, era uma instância coordenada pela estrutura da Subsecretaria de Integração (como vimos no capítulo 5), que nem o ator principal da Subsecretaria de Integração das Polícias coordenava diretamente, ele fazia o elo da instância secundária (IGESP) e a instância máxima

(o Colegiado), talvez essa presença da PMPE no Comitê indique mais sobre algo que estivesse sendo angariado por essa corporação, vez que, no caso da PMMG, já havia um precedente voltado à reorganização gerencial-territorial da polícia em todo o estado e em Pernambuco, não. Porém, mesmo mantendo a presença média em 87,41% das reuniões, foi em 2013 e 2014 que o comando geral da polícia militar em Pernambuco começou a diminuir, demonstrando grande oscilação no tempo a presença da PMPE, o Gráfico 10 apresenta que sua participação em 2008 e 2009 foi baixa, melhorando nos anos de 2010, 2011, 2012, e reduzindo drasticamente em 2013 e 2014. Em Minas Gerais, a polícia militar estava presente no início, mas depois demonstrou desistir dessa instância, já em Pernambuco, a polícia militar não esteve presente no início, depois compareceu às reuniões, diminuiu sua presença, voltando a participar em 2015; demonstra-se, com isso, que a polícia pernambucana, em termos de análise de presença no tempo, não demonstra perenidade, parece desistir mais rápido do que a polícia mineira. Fundamental observar que tanto o governador quanto o Secretário de Planejamento também reduziram as suas presenças nos anos de 2013 e 2014, além do próprio Secretária de Defesa Social, que também não compareceu com relevância às reuniões nesse mesmo período; os dados indicam que havia problemas entre esses atores nesse período, pois Mahoney e Thelen (2010) destacam que os atores, ao perseguirem seus interesses, mantêm perenes e fortes as suas coalizações, portanto, nesse período, observa-se que algo nessa interação não estava funcionando, indicando claramente uma relação entre problemas nessa coalização e a participação dos atores nessa instância máxima de coordenação. Salienta-se que os estudos demonstram que, em 2014, o Comitê passaria a ser fragilizado em razão da ausência de Eduardo Campos (MACÊDO, 2012; RATTON; DAUDELIN, 2018), mas antes mesmo de sua saída, ainda em 2013, como descrevemos, o Comitê não foi tão frequentado pelo governador, pelo Secretário de Planejamento, Secretário de Defesa Social e pelo comando da PMPE, e essa

frequência, em grande medida, foi retomada com o novo governo eleito sob o comando não mais de Eduardo Campos, e sim por Paulo Câmara.

Já a participação da PCMG foi bem diferente em relação ao comando da polícia militar no âmbito do Colegiado. A Tabela 6 indicou frequência média de 82,54% da presença do chefe da polícia civil e do comando da polícia militar foi de 67, 65% ao longo do tempo. Porém, existem diferenças na presença do chefe da PCMG no tempo, mesmo sua participação sendo mais perene/regular. Observa-se, conforme Gráfico 11, certo padrão de presença entre os anos de 2004 até 2009, alcançando média de 80% de participação, e foi no ano de 2010 em diante que o chefe da PCMG começou a diminuir sua presença no Colegiado, resultando, segundo alguns estudos indicam, na greve geral da polícia civil em Minas Gerais (SAPORI; ANDRADE, 2013). Talvez essa seja a razão para a PCMG ter alcançado apenas 39% de presença em 2011, retomando suas participações de 2012 em diante, mas de forma mais reduzida do que nos anos iniciais. O que a literatura indica é de que a PCMG pode ter sido trazida a reboque da PMMG – uma vez que ela foi forçada a incorporar a divisão gerencial-territorial da PMMG, que já tinha a polícia de resultados – assim, quando a PMMG desiste de participar (o que demonstramos gradualmente quanto à diminuição da sua presença entre os anos de 2007 até 2010), a PCMG tende a mimetizar esse comportamento, como agente oportunista, fazendo com que o colegiado se enfraqueça enquanto pauta de integração das polícias, vez que a PCMG se viu com possibilidades de se livrar dos presos, transferindo-os para a administração prisional nesse mesmo período, sendo que a pauta prisional se fortalece no mesmo tempo, conforme veremos a seguir, em que a pauta da integração das polícias se enfraquece.

A participação, por outro lado, do chefe da polícia civil no Comitê pernambucano apresenta uma frequência de 84,55%. Observa-se que houve muita diferença entre um ano e outro. Em 2008 e 2009, anos iniciais do Comitê, o chefe da polícia civil esteve menos presente (abaixo de 70%), semelhante à PMPE, conforme Gráfico 12, e nos anos de 2010 e 2011, sua

participação cresceu no Comitê, voltando a diminuir em 2012, e depois de 2013 até 2016, manteve-se mais perene, destacando-se um fato: o aumento dos salários dos delegados.

De todo, diferentemente do caso observado no Colegiado em Minas Gerais, nos primeiros anos de implantação do Comitê, a polícia civil não esteve tão assídua. Certamente, isso guarda relação com os ganhos que seriam obtidos no caso mineiro, vez que a pauta da transferência da custódia dos presos estava em jogo e, de certo modo, esse não era o ponto posto para a polícia civil no caso pernambucano. Os documentos oficiais indicam que estaria a PCPE em busca de melhorias nas suas carreiras e talvez pelos próprios incentivos da premiação por desempenho, porém, mesmo essa recompensa não foi capaz de gerar perenidade em sua participação igualmente no tempo.

Gráfico 11. Presença do PC Colegiado (2004-2014).

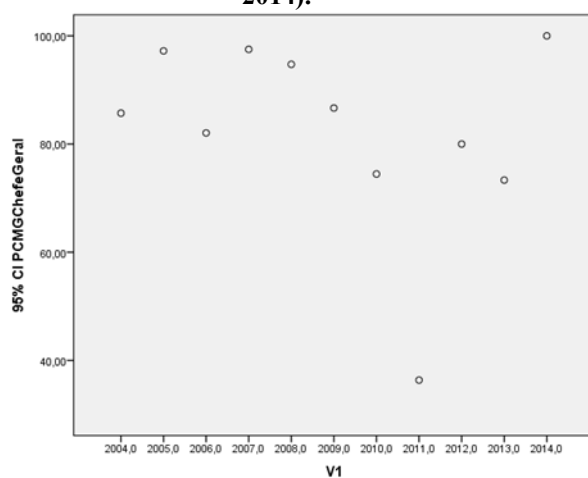
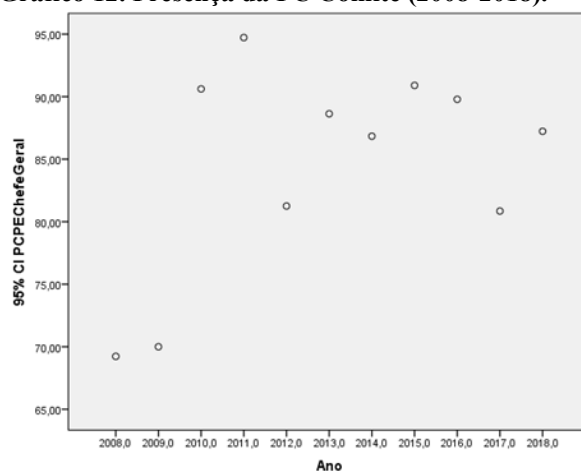


Gráfico 12. Presença da PC Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

As informações contidas nas atas demonstram que, no caso do ano de 2011, a PCMG entrou em greve geral. A demanda era por aumento salarial dos delegados e melhoria das carreiras relacionadas aos demais cargos da polícia civil, o que em certa medida não ocorreu. Por outro lado, no caso Pernambuco, os documentos apontam que houve melhoria salarial dos delegados, esse pleito foi contemplado.

Certamente, a governança sofreu esses efeitos quanto ao interesse desse ator em se fazer presente, desde que fossem contemplado os seus pleitos na carreira burocrática, mas observamos outros aspectos que ampliaram as fissuras e aumentaram as resistências à participação, vez que as temáticas, ou seja, as estratégias que permeavam as discussões e decisões no Colegiado tendiam ao aumento das disputas entre as polícias. Isso ocorre porque foi a pauta da integração das polícias, conforme analiso em tópico a seguir, a que mais teve presença no âmbito do arranjo colegiado. Então, de um lado, em Minas Gerais, a polícia civil (i) conseguiu ter a transferência dos presos sob a sua custódia para a administração prisional, (ii) não teve os reajustes salariais pleiteados, (iii) viam-se cada vez mais obrigados a trabalhar integrados à polícia militar, e conforme descrevemos, com a desistência da polícia militar, a polícia civil tendeu a copiar esse comportamento, pois no início foi obrigada a se enquadrar na mudança já feita pela organização da PM, desse modo, quando a PM diminuiu a importância do Colegiado, a PC tendeu a mimetizar esse comportamento e a desistir da presença.

De outro lado, em Pernambuco, a polícia civil (i) não transferiu os presos sob a sua custódia para administração prisional, porque esse não era um problema no estado, não suscitando esse tipo de interesse/demanda, (ii) teve reajustes salariais, (iii) não foi tão pressionada a integrar com a polícia militar, embora fosse pressionada ao alcance de metas e resultados de redução da taxa de 12% de homicídios ao ano por 100 mil/hab. Mas, em Minas Gerais também havia essa pressão no âmbito do acordo de resultados, o ponto é que não parece ter um percentual fixo tão delimitado como ocorria em Pernambuco, sendo que essas metas eram pactuadas a cada ano, o que aumenta os incentivos à participação nos dois arranjos, porém, o que acontece e que parece importante destacar é o fim do próprio acordo de resultados em termos de pagamento de bonificação, o que, de certa forma, acaba com algum tipo direto de incentivo à participação das polícias no colegiado em Minas Gerais.

Outro ponto observado foi a perenidade quanto à presença do Subsecretário de Administração Prisional entre os anos de 2004 até 2010 no Colegiado, uma média sempre acima de 80% de participação, conforme Gráfico 13. Trata-se de momento em que, conforme apontam outros estudos (OLIVEIRA, 2018), houve o crescimento da profissionalização dos agentes prisionais e da ampliação dos estabelecimentos prisionais sob o comando da administração prisional. Se era essa umas das principais pautas da PCMG, entregar os presos sob custódia da polícia civil para o setor da política prisional do Poder Executivo, foi nesse momento que se teve a maior construção de novas unidades prisionais em todo território mineiro e o aumento substantivo de vagas para presos (OLIVEIRA, 2018). Todo esse rol de mudanças e reformas passaria a ter daí em diante o comando do chefe do sistema prisional, razão pela qual esse agente oportunista demandaria por angariar mais poder.

Gráfico 13. Presença Sec.Pris. Colegiado (2004-2014).

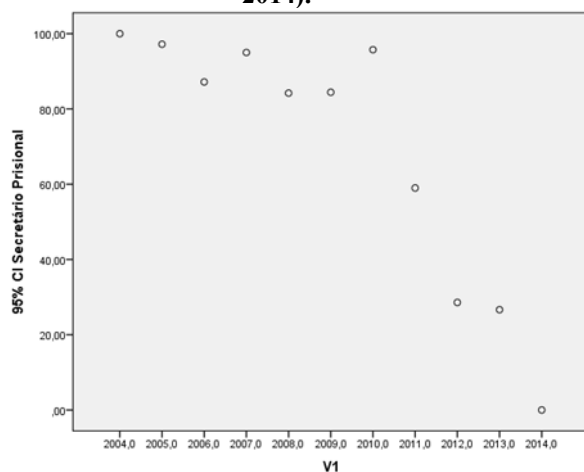
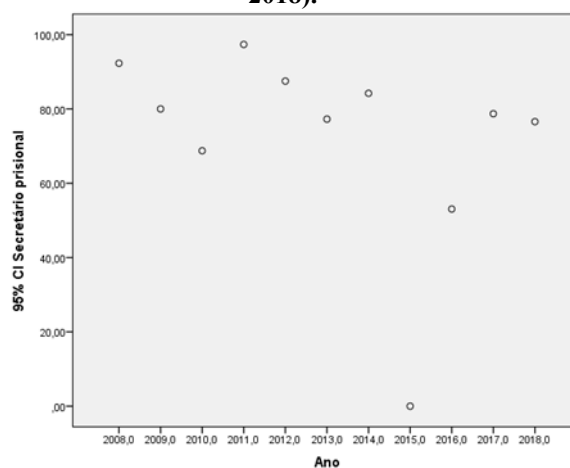


Gráfico 14. Presença Sec.Pris. Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

Conclui-se que os atores do prisional em Minas Gerais agiram como agentes oportunistas, têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional, não procuram preservar instituições mas não se opõem a ela, pois isso reflete custos diretos ao seu posicionamento e por consequência aos seus interesses; sua postura relativamente de inércia demonstra simpatia pela instituição, de tal modo que contribui para assimetrias de poder em

favor dos defensores do imobilismo, pesando na balança para o lado do *status quo* institucional e, quando esses agentes surgem como agentes de mudança, possivelmente estão envolvidos com estratégias do tipo “conversão”, pois são capazes de alterar a promulgação das regras existentes devido à sua redistribuição estratégica; desse modo, em síntese, os oportunistas do prisional aprenderam com as polícias como pleitear as suas demandas e, depois, como pressionar os demais atores para garantir a sua expansão e crescimento, bem como a sua profissionalização e apropriação da custódia dos presos, de modo que se passou a consolidar uma política robusta específica do sistema prisional, o que, inclusive, requer a criação de carreiras específicas para custodiar os presos¹⁶.

O chefe da administração prisional no Estado de Pernambuco não estava, como no caso de Minas Gerais, vinculado ao Secretário de Estado de Defesa Social, era um setor a parte. Mas, mesmo assim, apresenta uma frequência de presença média de 72,34%, conforme o Gráfico 14. A sua participação esteve concentrada nos anos iniciais de implantação do Comitê, uma média próxima a 80% entre os anos de 2008 até 2014, sendo que apenas em 2010 esteve mais abaixo, com cerca de 70% de participação. Mas foi em 2015 que sua presença caiu exponencialmente, justamente quando Paulo Câmara assumiu o governo do estado.

Por fim, quanto às demais participações dos atores que compunham o Colegiado, os dados indicam a presença quase irrisória do subsecretário do sistema socioeducativo em Minas Gerais. A média de presença foi 25%, conforme Tabela 6. Do mesmo modo, mas ainda com menor presença, foi a baixíssima participação do chefe dos programas de prevenção à criminalidade, alcançando uma média de 5,88% de presença compreendida entre o período de 2004 até 2014. Assim, isso indica que esse ator novo não tinha a mesma centralidade para galgar alcance na luta por seus interesses, pois sem a presença desses nessas instâncias colegiadas,

¹⁶ Salienta-se que o sistema prisional em Minas Gerais tem sido estudado por muitos pesquisadores (OLIVEIRA, 2018) e, dentre os vários achados apresentados, destacamos a profissionalização dos agentes prisionais, principalmente quanto aos resultados desses pelitos por esses atores que levaram à criação em nível nacional do cargo de policial penal, ator que assume a agência da segurança dos estabelecimentos prisionais.

podemos concluir que, no limite, as presenças esperadas tanto no Colegiado quanto no Comitê, embora com o discurso inicial de segurança cidadã aliada à pauta da prevenção à criminalidade, não foi capaz de capitalizar esses atores de modo que eles disputassem poder na segurança pública, eles ficaram fora dessa coordenação.

Conclui-se, portanto, sobre a participação dos atores do Colegiado entre 2004 até 2014, que o ator dominante (secretário de estado de defesa social) e o ator oportunista (subsecretário de integração) estiveram muito engajados no processo de coordenação do Colegiado entre 2005 até 2011. A polícia militar se mostrou interessada no início do Colegiado, vez que já havia um legado seu de experiência voltada à polícia por resultados, depois, conforme indicam os dados, não foi tão assídua assim e, por isso, classificamos a polícia militar do tipo ator subversivo, que age por dentro e se apresenta como apoiadora da instituição (mantendo-se, mesmo que com frequência menor, presente na governança), disfarça sua preferência (nesse caso, chega a quase a abandonar o Colegiado). A polícia civil agiu como tipo de ator oportunista entre 2004 até 2010, vez que sua preferência foi ambígua sobre a continuidade institucional, não procurou ativamente preservar instituições, porém, opor-se à instituição trouxe consequências ao seu posicionamento e de alguma forma ao seu pleito de transferência dos presos para a administração prisional. O colegiado ainda contou com a participação do chefe da administração prisional nesses mesmos anos, agente oportunista com grande coalização com a polícia civil, ambos atores interessados nessa mudança. Os chefes do socioeducativo e dos programas de prevenção tiveram sua presença irrisória no ambiente da governança, não tiveram, portanto, meios de angariar seus interesses no âmbito dessa instância colegiada de cúpula máxima da segurança pública.

De maneira semelhante ao Colegiado em Minas Gerais, a presença do chefe do sistema socioeducativo no comitê pernambucano foi irrisória, pois sua média de presença foi de 23,49%. Também cabe mencionar que programas de prevenção não estão previstos no escopo

da secretária de Estado de Defesa Social no estado de Pernambuco, embora tenham sido elaborados projetos e programas voltados à redução do uso de crack e outras drogas, e de previsão de ações intersetoriais voltadas à prevenção mais no nível socioassistencial, com participações mais aleatórias de representantes das secretarias sociais do governo¹⁷.

Conclui-se que, no Comitê, entre 2008-2018, as presenças do ator dominante (Secretário de Planejamento e Gestão) e do ator (Secretário de Defesa Social) consolidaram uma coalizão fundamental no início de coordenação dessa instância, aliados do governador, porém, esse elo parece ter sofrido uma ruptura, levando à diminuição de participação, o que representa a redução da coordenação dessa instância. Já a polícia militar não esteve presente no início do Comitê, depois voltou a comparecer às reuniões, reduziu novamente a sua presença (no mesmo período em que o Secretário de Planejamento e Defesa), e depois, voltou a participar em 2015, demonstra-se com isso que a polícia militar pernambucana, em termos de análise de presença no tempo, não demonstra perenidade, um agente oportunista que, nesse caso, parece desistir mais rápido do que a polícia mineira. A polícia civil, semelhante à polícia militar, não participou ativamente dessa instância de coordenação no início, não havia, como no caso de Minas Gerais, a demanda por transferir os presos sob a sua custódia para administração prisional, desse modo, participar em razão dessa demanda não seria o foco deles, mas a sua maior participação se deu, justamente, no ano em que alcançaram um reajuste salarial nas carreiras dos delegados. Por fim, o ator do socioeducativo não teve presença nessa instância, demonstra-se, com isso, que esse ator não tinha relevância para esse ambiente de coordenação voltado à pauta da segurança em Pernambuco.

Nesse sentido, no próximo tópico vamos apresentar como se deu a presença relacionada às discussões feitas pelos atores ao longo do tempo, salienta-se que essas discussões são as

¹⁷ Salienta-se que, embora não esteja compreendido no período de análise da tese (2008-2018), foi apenas no ano de 2019 que, a partir das diretrizes do PPV, criou-se a política de prevenção à criminalidade no estado de Pernambuco, prevista pela Lei n.º 16.569, de 15 de maio de 2019 (PERNAMBUCO, 2019).

temáticas que pautaram a indução da governança, portanto, em alusão à literatura adotada [dos modelos analíticos de Mahoney e Thelen (2010)], são consideradas como estratégias que irão emergir no contexto do dinamismo institucional voltado à mudança.

7.1.4 Quais tipos de estratégias emergem em determinados contextos institucionais?

As estratégias adotadas no Colegiado e no Comitê foram classificadas de acordo com os temas que permearam esses ambientes, conforme Tabela 8 e Tabela 9, vez que se constituem de acordo com as novas regras estabelecidas, em conformidade com os Planos de Segurança Pública e que uma ou várias temáticas surgiam numa mesma reunião. A governança em Minas Gerais e Pernambuco em seus documentos oficiais era prevista enquanto instância decisória, que reuniria, conforme tópico anterior, os atores da cúpula máxima das agências responsáveis pela segurança pública nos estados.

Com base nas Tabela 8 que decidiriam o que seria feito em relação a cada temática que surgia; embora, com presença de decisões diferentes entre as instâncias no Colegiado mineiro, as reuniões realizadas durante o período de 2004 até 2014 tiveram 87,30% de frequência média de decisões, menor do que o Comitê pernambucano, onde as reuniões realizadas no período entre 2008 até 2018 tiveram média de 96,13% de decisões, assim, podemos indicar que os processos coordenados tiveram uma prevalência de decisões quanto às temáticas discutidas, ou seja, os temas não eram apenas discutidos, eles tiveram decisões, mas vejamos que, em Pernambuco, podemos atribuir que essa relação entre coordenação da instância conforme temática e decisões foi mais presente, e em Minas Gerais menos.

Tabela 8. Temáticas pautadas no Colegiado (2004-2014).

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Espaços decisórios	11	54,54	100,00	87,3055	13,25412

Temática Prisional	11	18,18	100,00	59,2300	28,64751
Temática Socioeducativo	11	,00	100,00	23,8955	28,29792
Temática Prevenção	11	,00	50,00	20,5027	14,61698
Temática Integração	11	75,00	100,00	91,7936	8,45968
Metas e resultados e indicadores	11	,00	33,33	13,4800	13,28690
Homicídios	11	18,60	23,00	21,273	1,6414
N válido (de lista)	11				

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 9. Temáticas pautadas no Comitê (2008-2018).

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Espaços decisórios	11	65,95	100,00	96,1300	10,33076
Temática Prisional	11	19,14	100,00	59,6964	21,83290
Temática Socioeducativo	11	,00	23,68	11,3045	6,86615
Temática Prevenção	11	23,40	69,23	47,7655	15,55735
Temática Integração	11	21,27	100,00	75,8573	22,94989
Metas e resultados e indicadores	11	97,36	100,00	99,7600	,79599
Homicídios	11	46,15	100,00	91,7764	15,60405
N válido (de lista)	11				

Fonte: elaborado pela autora.

Os tipos de decisões guardam muitas diferenças quando analisamos os temas presentes no Colegiado e no Comitê. O principal tema tratado no Colegiado em Minas Gerais foi da integração entre as polícias militar e civil, presente em 91,79% das reuniões ocorridas. Em seguida, o tema mais abordado foi relacionado aos assuntos do sistema prisional 59,23%. As temáticas do sistema socioeducativo (23,89%) e da prevenção à violência (20,50%) foram muito pouco abordadas no Colegiado, o que pode ser associado em certa medida à baixa participação das chefias de ambas os setores. Um dado importante e que indica um ponto sensível para a governança em Minas Gerais foi a baixa presença de discussões relacionadas aos homicídios, que alcançaram apenas 21,27% de presença nas discussões realizadas, inferior aos temas/assuntos relacionados ao socioeducativo. Por fim, a baixa presença da discussão

sobre metas, indicadores e problemas relacionados à gestão por resultados, alcançando cerca de 13,48%. Talvez esse dado guarde relação com o formato de funcionamento que observamos das reuniões do Colegiado, nesse ambiente não havia “sala de situações” e não se verificava cumprimento de meta nos mesmos moldes do Comitê, embora na previsão legal do Colegiado continha que sua função era coordenar as ações das agências de segurança pública, monitorando, sobretudo, os resultados, talvez o IGESP se ocuparia dessa função, mas como vimos, ele não tinha a presença dos mesmos atores previstos no Colegiado. Soma-se a isso o fato de que a apuração do alcance de metas no âmbito do acordo de resultados se dava no âmbito do Escritório de Projetos Estratégicos (conforme indicado no documento do Choque de Gestão) e não pelo Colegiado propriamente dito, o que indica uma diferença muito distinta em relação ao Comitê em Pernambuco. Ou seja, nos dois casos a SEPLAG tem papel de destaque, mas em Pernambuco há mais publicidade sobre esse processo no âmbito do Comitê, enquanto em Minas Gerais a bonificação se torna uma questão interna e restrita às polícias.

Já os tipos de decisões presentes no Comitê em Pernambuco são muito diferentes quando se observam as discussões no âmbito do Colegiado. O principal tema foi relacionado às metas e à gestão por resultados, com 99,76% de presença. Talvez, diferentemente do caso do Colegiado, pelo próprio formato de funcionamento do Comitê, por ter nas reuniões um modelo de sala de situações e um painel de monitoramento e avaliação das metas em todo território Pernambucano, o que em grande medida se associa mais ao desenho do *CompStat*, aqui temos mais uma diferença: em MG não houve a implementação do *CompStat* em nível estratégico, somente em nível operacional com o IGESP, em que pese a concepção do Colegiado ter sido nos mesmos moldes da experiência Nova Iorque. Então, pode-se concluir que a questão posta não foi o desenho da política em si, mas a maneira como foram sendo construídos os acordos (as coalizões) que viabilizaram a sua implementação, como, por exemplo, a partir do modelo territorial-gerencial e de apuração de metas da PM e expandi-lo

para a PC, desse modo, houve uma clara contemplação das demandas dessa instituição (PC), com a emergência de um arranjo institucional que cuidou do lugar para onde iriam os presos e, assim, depois pressupunha trazer a PC para a mesma gestão por resultados aplicadas na PM.

Outra diferença substantiva entre o Colegiado e o Comitê guarda relação com a finalidade real deles. Em termos de objetivos prescritos, ambos visavam construir uma política de segurança pública centrada na coordenação dos atores e agências da segurança de modo que eles focalizassem a redução da violência. Do ponto de vista dos objetivos realizados, Pernambuco seguiu o prescrito, enquanto MG se concentrou na integração entre as polícias, o que aponta para a força desses atores no contexto mineiro. Desse modo, a PM participou até ganhar o que queria e, quando esses ganhos não se apresentavam mais, abandonou o Colegiado. A PC tentou fazer o mesmo jogo que a PM e pareceu não conseguir o mesmo retorno. Já o sistema prisional se aproveitou da disputa entre essas duas agências para se fortalecer enquanto instituição propriamente dita, o que explica porque essa é a segunda temática mais abordada.

Na sequência, em segundo lugar estão os homicídios como o tema com maior presença (91,77%), o que guarda relação direta ao objetivo principal do Plano Estadual de Segurança Pública (reduzir em 12% as taxas anuais de homicídios no estado de Pernambuco) e ao próprio modelo de monitoramento das metas.

No comitê pernambucano, a temática da integração das polícias, diferentemente do Colegiado, tem presença, mas não foi a pauta principal, sua participação se deu em 75,85% das reuniões realizadas pelo Comitê, o que demonstra uma engenharia que não expõe tanto a necessidade de integrar o trabalho das polícias. Contudo, coloca um pressuposto básico de que, nas reuniões do Comitê, as polícias seriam cobradas pelo alcance das metas e pela redução dos homicídios. Desse modo, quanto mais as polícias se empenharem no trabalho integrado maior seriam as chances de serem premiadas diante do governador, vez que o não alcance das metas na redução dos homicídios previa a não premiação por desempenho. Contexto esse muito

distinto do observado no caso do Colegiado, pois o ator dominante não cobrava do seu alto comando o não alcance de metas nem tampouco a situação dos homicídios. Podemos pensar que o IGESP era essa instância, ou deveria ser o ambiente capaz de gerar controle e dispor de punição aos agentes que não alcançassem as metas e a redução dos homicídios.

A temática prisional no Comitê pernambucano, por outro lado, não foi tão crucial quanto no caso do Colegiado mineiro, demonstrando que não era pauta central, mas sim secundária, com presença em 59,69% das reuniões. Já a temática da prevenção à criminalidade esteve presente em 47,76% das reuniões, demonstrando um pouco mais a sua relevância no Comitê do que no Colegiado, mesmo que no contexto do Estado Minas Gerais já existisse uma política específica de prevenção à criminalidade subordinada ao Secretário de Estado de defesa Social, ou seja, no Comitê, com presença de 47,76% o debate sobre ações de prevenção às violências (sem ter relação com cunho da gestão policial) foi mais abordado do que num contexto em que essa política estava colocada, nesse caso, os atores e a temática de prevenir a violência e a criminalidade sem uso das agências policiais tiveram menor importância no Colegiado em Minas Gerais. Já a temática do sistema socioeducativo se apresenta com pouca presença (11,30%) no Comitê, ainda menor do que caso do Colegiado.

Até aqui temos três achados importantes: o primeiro deles é que as coordenações impostas pelo Colegiado e Comitê em Minas Gerais e Pernambuco foram influenciadas no seu momento inicial de indução por contextos sociais e políticos muito semelhantes, em razão do alto poder de veto do ator dominante de cunho gerencial. Desse modo, garantiu-se a esse ambiente uma arena permeada por processos decisórios, sendo, portanto, capaz de remover as regras antigas e incluir novas.

O segundo é que a presença dos atores no Colegiado e Comitê apresentam semelhanças e diferenças. As semelhanças são vistas pelo modo como os atores dominantes em ambos os casos precisariam estar firmes e presentes no processo de coordenação da governança não

apenas no momento de sua indução, mas ao longo do tempo, pois sua presença foi central para garantir as negociações junto aos demais atores e na elaboração das estratégias preferidas. Isso garantiria melhor continuidade dessa nova forma de gestão na segurança, tornando assim o dinamismo institucional, nos dois casos analisados um mote relativamente instável com o passar dos anos. Por outro lado, as diferenças são perceptíveis na forma como se deram as presenças dos atores e o modo como cada ator, a partir de seus interesses, foi classificado. As principais diferenças observadas foram: em Minas Gerais, o Secretário de Estado de Defesa Social, a partir de 2011, e o Subsecretário de Integração das Polícias, a partir de 2012, diminuíram drasticamente sua presença no colegiado e não retomaram após esses anos (cabe dizer que a mudança de gestão do governo só ocorreu entre 2014 para 2015, ou seja, essa diminuição da presença se deu ainda na mesma gestão, sendo o governador do Estado, o próprio Antônio Anastasia). Assim, se o ator dominante, que era o responsável por garantir a coordenação quanto às novas regras estabelecidas, passou a comparecer menos nessa instância decisória, isso demonstra que a sua capacidade para manter a execução da governança foi diminuindo e deixando de ser prioridade em sua agenda, assim, o Subsecretário de Integração ficou sem espaço para manter a coalizão estabelecida, e sua força, certamente, reduziu-se, e os dados indicam que a sua presença também sofreu as consequências e diminuíram com o tempo.

O terceiro ponto, e que parece crucial para subsidiar as análises das próximas seções, é que o poder de um grupo e o modo como são formadas as suas coalizões em relação a outro grupo pode ser tão grande a ponto de os atores dominantes serem capazes de desenhar instituições ajustadas às suas preferências institucionais. Mas, os resultados institucionais não incidem, necessariamente, sobre os objetivos de um grupo específico, eles podem ser involuntariamente resultados dos conflitos entre grupos ou da ambiguidade das preferências desses. Assim, a maneira como os temas são abordados, quer dizer, que orientam as estratégias traçadas na governança, dão-se de maneiras completamente diferentes entre os dois casos.

Na seção seguinte, tratamos da forma como se deram essas temáticas distribuídas ao longo do tempo, de modo a apresentar quais características (dos temas) tiveram maior ou menor presença que resultaria na capacidade de se garantir a mudança.

7.1.5 Quais as características das próprias instituições que as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança?

Como visto, os assuntos debatidos no ambiente do Colegiado e do Comitê foram: (i) os homicídios; (ii) as metas e a gestão por resultados; (iii) a integração entre as polícias militar e civil; (iv) assuntos relacionados ao sistema prisional; (v) assuntos relacionados ao sistema socioeducativo e (vi) assuntos relacionados à prevenção da violência. Foi possível observar a diferença em como cada temática/estratégia é discutida em cada caso. Apresentamos agora como essa diferença se deu quanto à sua distribuição ao longo do tempo.

Quanto aos homicídios, previstos como estratégia de enfrentamento nos dois Planos Estaduais de Segurança Pública, os dados indicam o modo como os atores atenderam as novas regras a partir da implantação da governança e, como eles, embora tivessem aceitado a coordenação para indução da governança, usaram ou não desse ambiente decisório como instância voltada ao debate sobre homicídios. Sabe-se que o formato das reuniões do Colegiado e do Comitê foi estabelecido com objetivos e estratégias semelhantes de acordo com as legislações que os constituíram. No entanto, os resultados indicam que houve uma enorme dissonância entre o prescrito e o realizado em cada instância, o que contribuiu para que os homicídios não fossem a principal pauta ao longo de todos os anos em nenhum dos arranjos.

Os homicídios foram a segunda pauta principal do Comitê em Pernambuco. Conforme Gráfico 16, ele aparece após 2009 até 2018 com mais de 90% de presença na maioria dos anos, e nos anos de 2013, 2016, 2017 e 2018, o diálogo sobre os homicídios esteve presente em todas

as reuniões realizadas. No entanto, o debate sobre os homicídios apresenta pouca presença em todo período da governança na segurança em Minas Gerais, ver Gráfico 15. Principalmente em 2005 e 2006, as discussões sobre essa questão não chegam a 20% e 25%, respectivamente, período em que houve o processo de coordenação inicial por meio da criação de novas regras, inclusive que criou o próprio Colegiado Integrado de Defesa Social.

Gráfico 15. Tema homicídio - Colegiado (2004-2014).

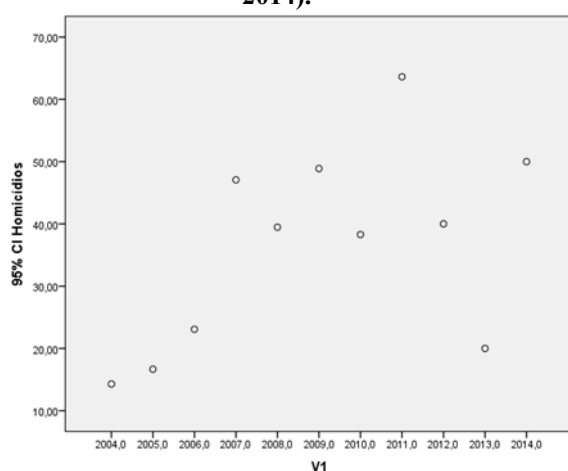
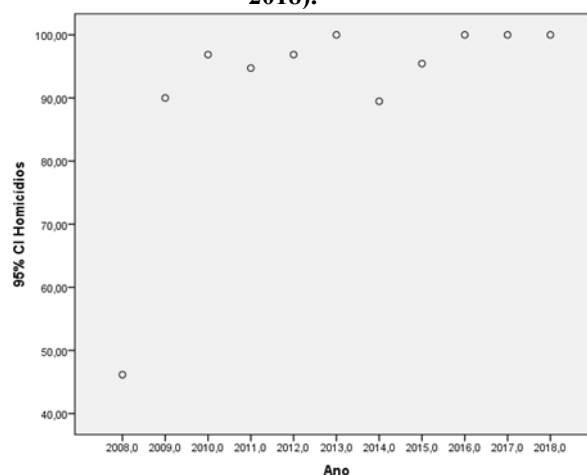


Gráfico 16. Tema homicídio - Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora

Fato é que, mesmo após esse período que corresponde ao inicial, a discussão sobre os homicídios não teve presença e não foi adotada como estratégia de discussão da cúpula máxima da segurança pública em Minas Gerais, com uma média sempre abaixo dos 50%, à exceção de 2011 com mais de 60%.

Nesse sentido, outra pauta importante que também está prevista como objetivo da governança criada nos dois casos de acordo com as legislações que os formulam é que, no caso do Comitê, já se esperava a centralidade do assunto metas e indicadores, vez que guarda relação mais direta com o *CompStat*. Associado à temática dos homicídios, de acordo com o Plano de Segurança Pública de Pernambuco, o PPV previa a redução anual em 12% da taxa de homicídios por 100 mil/hab. Com isso, de fato, o Comitê atendeu ao objetivo proposto,

conforme Gráfico 18, a estratégia das metas e indicadores esteve presente em quase 100% das reuniões ocorridas ao longo de todo o período de funcionamento dessa instância. Porém, em Minas Gerais, o assunto metas e indicadores apareceu com pouca presença na instância do Colegiado.

Gráfico 17. Tema Metas no Colegiado (2004-2014).

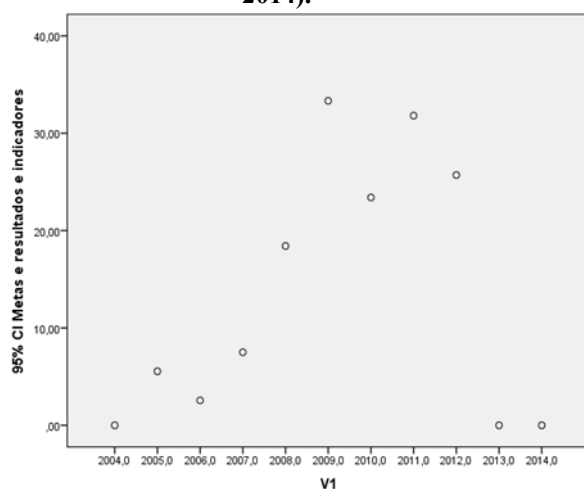
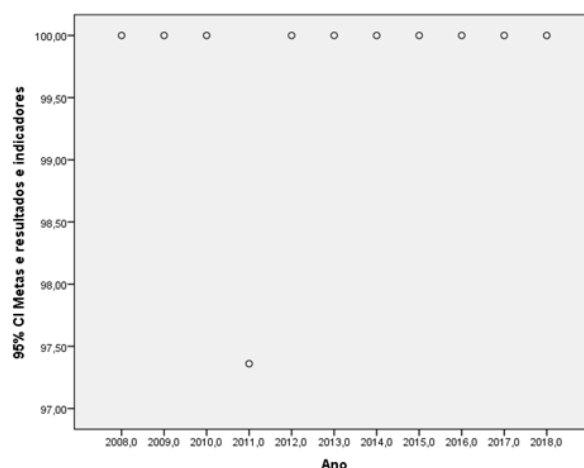


Gráfico 18. Tema Metas no Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora

Conforme Gráfico 17 (temas metas no Colegiado [2004-2014]), observa-se baixa a discussão sobre as metas e, quanto a isso, sugerimos duas: (i) pela existência do IGESP, o que, em alguma medida, observa-se que seria em um nível secundário (operacional) em que se daria o controle sobre as metas e indicadores de resultados no Estado de Minas Gerais, e não no ambiente de cúpula da segurança, que talvez estivesse mais voltado a um nível estratégico, no entanto, as legislações que criam o Colegiado previam que essa instância, em alguma medida, “tomaria conta” do monitoramento e avaliação; (ii) pela instância que havia no governo, dentro da Seplag, que cuidava das ações de monitoramento e avaliação do acordo de resultados, desse modo, essa gestão, embora prevista, não assumiu tal priorização, destina-se talvez a “combinados” mais internamente estabelecidos entre as polícias.

Por outro lado, em Minas Gerais, conforme previsto, estabeleceram-se ações e metas voltadas (i) à integração territorial, com a compatibilização dos territórios de atuação no estado de Minas Gerais que serviu como tentativa para gerar um trabalho cooperado entre a atividade policial da PM e da PC, com a criação das áreas integradas de segurança pública (denominadas AISP's), com construção de prédios comuns que pudessem abrigar as duas polícias; (ii) ao segmento informacional e (iii) à integração do planejamento operacional das polícias militar e civil, que tinha entre o seu principal programa o IGESP, que funcionou como essa instância de nível secundário em que eram traçadas as ações e atividades bem como as metas, indicadores e resultados baseadas integralmente no programa CompStat (SAPORI; ANDRADE, 2013); desse modo, o que se apresenta no Colegiado, conforme Gráfico 19, foi a discussão sobre a integração das polícias. Como a polícia militar foi percebida como ator subversivo, que abandona o Colegiado com o tempo, a polícia civil oportunista se valeu dessa instância para se livrar dos presos mas, viu-se a reboque da reorganização da polícia militar, de tal modo que a polícia civil mimetizou o comportamento da militar e foi aos poucos esvaziando esse ambiente, de maneira em que a função do Colegiado se transformou (principalmente entre os anos 2008 até 2011) então em garantir a coordenação entre elas e fazer com que elas (sobretudo a PM) não boicotassem ainda mais o modelo.

Gráfico 19. Integração Polícias Colegiado (2004-2014).

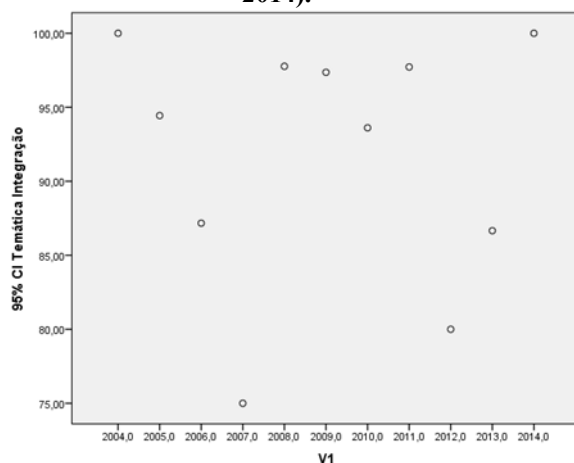
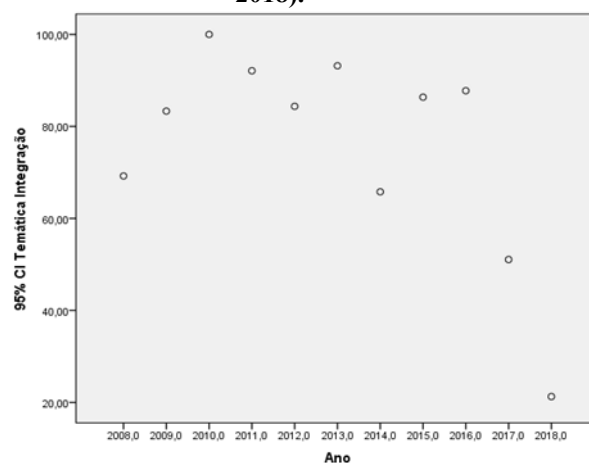


Gráfico 20. Integração Polícias Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora

Já no Comitê, mesmo com a média de debates sobre a integração policial sendo menor do que no Colegiado (75%), conforme Gráfico 20, essa discussão aconteceu. Não esteve tão presente nos primeiros anos do Comitê (período 2008 e 2009) – período inicial dessa coordenação – e igualmente as polícias que não foram presentes, ou seja, a coordenação dessas agências não tinha muito o que coordenar ali, vez que os atores de cúpula da PM e PC não participaram tanto, desse modo e analisando como aconteceu em MG, a integração das polícias com a forma de participação das polícias; no Comitê, entre 2010 e 2011 houve um aumento das discussões sobre a integração das polícias, com 100% e 95%, respectivamente, justamente o mesmo período em que as polícias civil e militar participam ativamente do Comitê; como vimos, esses dois agentes no caso pernambucano, são oportunistas, eles, ao agirem em coalizão, mostram-se disponíveis para todos os tipos de alianças, pois são atores que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional e não procuram preservar as instituições, porém, a oposição a ela traz custos ao seu posicionamento e/ou interesse, o que em grande medida indica a redução drástica de sua participação nos anos subsequentes, em 2017 e 2018.

A temática sobre o sistema prisional, conforme Gráfico 21, no âmbito do Colegiado, teve uma presença de discussão maior nos três primeiros anos, sendo que em 2004 foi pauta em

todas as reuniões realizadas, e em 2005 também foi priorizada de maneira muito semelhante ao ano anterior, pois em quase 100% das reuniões realizadas o tema prisional esteve na pauta e obtiveram-se discussões. Em 2006, diminuiu-se o debate sobre o sistema prisional mas ainda se mantinha alto, com 80% de presença; mas de 2007 até 2014 passou a apresentar relativa redução, sendo que entre os anos de 2007 até 2011, a frequência não oscilou tanto, mantendo a média de 42%, o que indica parte dos nossos argumentos apresentados de que, nos anos iniciais do Colegiado, tanto a PC quanto o Subsecretário do Prisional se mantiveram assíduos, pois formaram uma importante coalizão que se traduz na transferência dos presos de um para o outro, aferimos assim que a temática sobre os assuntos relacionados ao sistema prisional parece ter alcançado o seu fim pretendido e, embora não tão presente quanto a integração das polícias, ocupou lugar na agenda de decisão no governo.

Gráfico 21. Tema Prisional Colegiado (2004-2014).

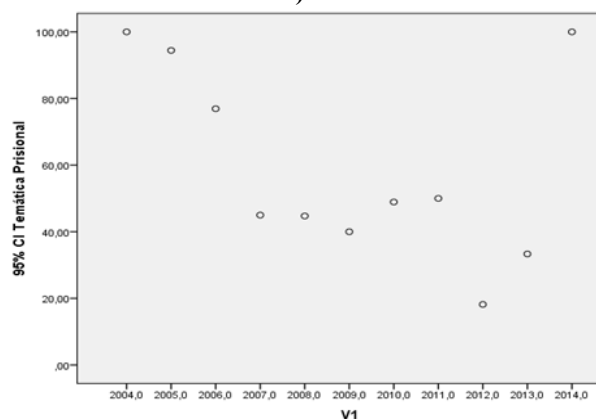
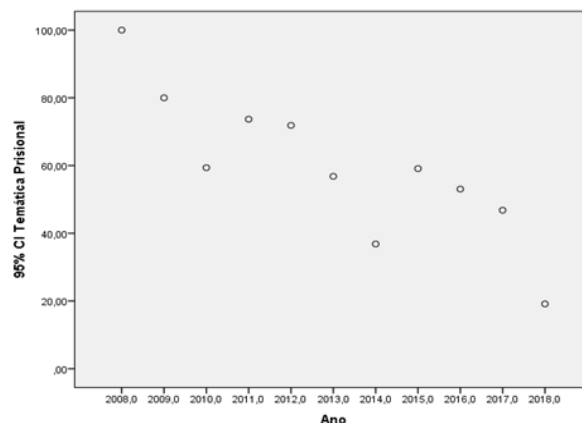


Gráfico 22. Tema Prisional Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

Já em Pernambuco, conforme Gráfico 22, as discussões sobre o sistema prisional estiveram presentes em todas as reuniões realizadas no primeiro ano do Comitê e, nos anos subsequentes, o debate sobre o prisional foi se tornando pouco presente, diminuindo ano a ano, até alcançar em 2018 a presença de 20% apenas das reuniões. Isso demonstra que no primeiro ano, o Comitê priorizou esse debate, mas depois, após 2009 e até 2018, o tema perdeu presença

e deixou-se aos poucos de se discutir a situação prisional no estado de Pernambuco, ao que os dados indicam não foi um assunto que tomou envergadura quanto às coalizões entre os atores, pois não se tinha o gargalo que havia na realidade mineira quanto à custódia dos presos vinculadas à PC.

O assunto sobre ações e programas de prevenção à criminalidade são aqueles debates que discutem meios e formas de prevenção à violência com políticas sociais e não por intervenção que poderia ser feita pelas polícias. Desse modo, a governança da segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco não escolheu discutir nesse ambiente como essas estratégias poderiam servir para o alcance dos seus objetivos, conforme Gráfico 23 e Gráfico 24 nos mostram; salienta-se que, tanto no Colegiado quanto no Comitê, as políticas de prevenção à criminalidade foram previstas em suas legislações e planos. Portanto, escolheu-se inicialmente tratar dessa política, contudo, na prática esteve longe de ser discutida, porém, mesmo em ambos os casos que tiveram pouca presença, foi em Minas Gerais onde se teve a criação de uma estrutura dentro do governo vinculada à própria Secretaria de Estado de Defesa Social, denominada política de prevenção à criminalidade que se teve a menor presença desse assunto ao longo de todo o período da governança na segurança em Minas, com média de frequência de 20,50% das reuniões, com o a sua melhor presença em 2007 (40%). Já no Comitê, mesmo com a ausência de uma política vinculada à estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Defesa Social, a presença do assunto sobre ações e programas voltados à redução da violência esteve presente em 47,76% das reuniões ocorridas em todo o período, com maior presença no primeiro ano de funcionamento do Colegiado em 2007, mas com queda substantiva a partir do ano de 2015 até 2018.

Gráfico 23. Tema Prevenção Colegiado (2004-2014).

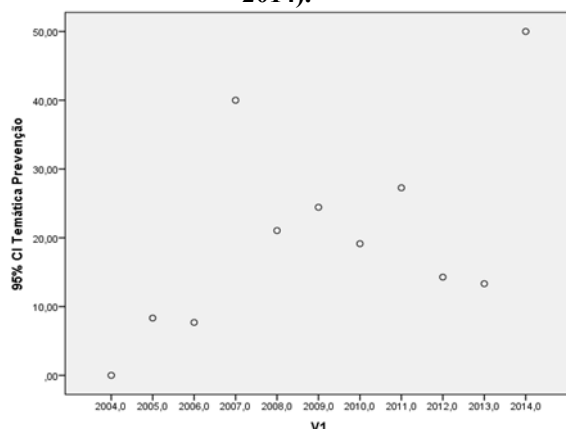
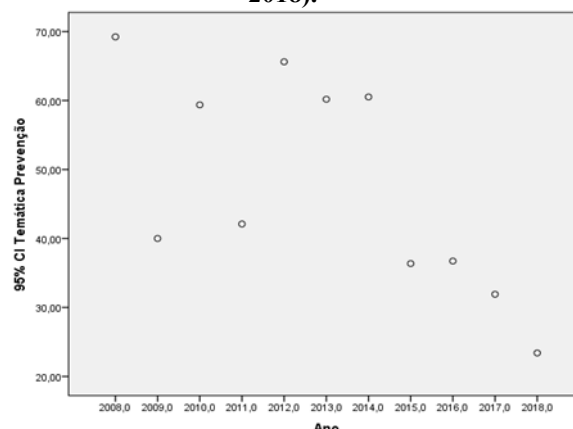


Gráfico 24. Tema Prevenção Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, quanto aos assuntos sobre o sistema socioeducativo, os dados indicam que, nos dois casos, essa temática esteve quase que completamente fora das discussões e decisões entre os atores da segurança pública. O Colegiado incluiu em 2003 o tema do sistema socioeducativo como parte do escopo previsto no Plano de Segurança Pública. Um dos eixos previa, justamente, aperfeiçoar o sistema socioeducativo, no entanto, esteve presente nas discussões do Colegiado apenas em 23,89% ao longo do período compreendido entre 2004 até 2014, conforme Gráfico 25. Da mesma forma, menos presente esteve em Pernambuco, conforme Gráfico 26, em apenas 11,30% das reuniões realizadas no Comitê entre 2008 até 2018. Isso indica que o tema sobre o sistema socioeducativo não estava prescrito nas regras, mas não se transformou em realidade nas discussões das instâncias, visto que, tanto os representantes da política socioeducativa não estiveram presentes no Colegiado quanto a temática não se fez presente. Pode-se observar que o prisional, no caso mineiro, tornou-se uma pauta central dessa instância, pela coalizão que se deu, vejamos: o Secretário de Estado de Defesa Social, para garantir a presença da PM, posiciona-a como a organização com a experiência em que a PC deveria mirar, de polícia para resultados; a PC, interessada em se livrar dos presos, criou uma coalizão com o prisional; a PM começou a abandonar o Colegiado e, após um tempo, a PC também reproduz esse comportamento – uma vez que a PC já tinha garantido a transferência

da custódia dos presos para o prisional; o prisional, assim, cresceu, tomando um lugar que o socioeducativo não teve, pois não havia ator de coalizão para se apropriar (disputar ou colidir interesses), assim, sem coalizão, o ator não participa e sua pauta não aparece.

Gráfico 25. Socioeducativo Colegiado (2004-2014)

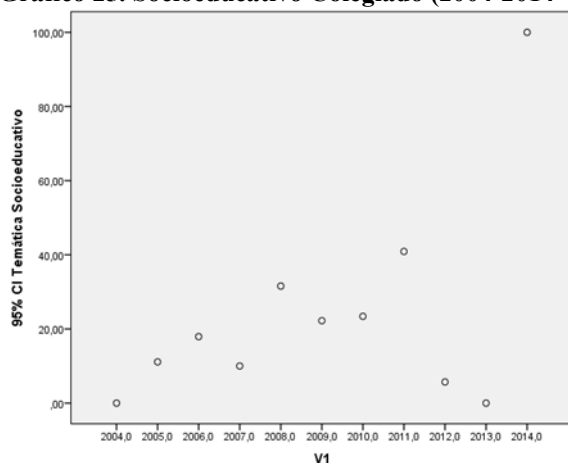
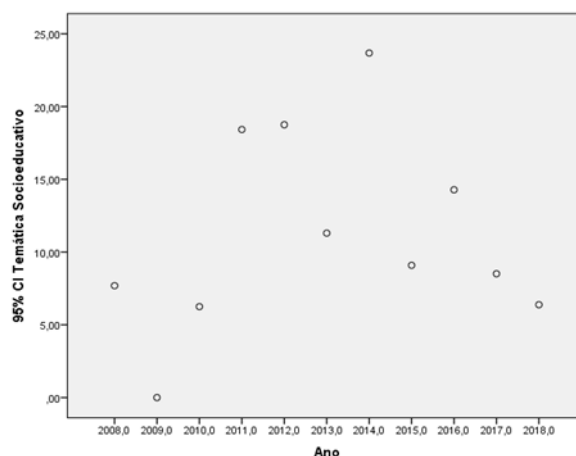


Gráfico 26. Socioeducativo Comitê (2008-2018).



Fonte: elaborado pela autora.

Conclui-se que as estratégias adotadas na governança da segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco, mesmo partindo da inclusão de novas regras que foram balizadas nos documentos de criação das instâncias em ambos os casos, deram-se de maneiras muito diferentes. De um lado, em Minas Gerais, a principal preocupação foi a discussão sobre a integração das polícias, sendo pouco presentes as discussões sobre homicídios e o monitoramento de metas e indicadores. Já o sistema prisional teve uma presença relevante no início de funcionamento do Colegiado, o que guarda relação com a demanda dos atores interessados em transferir os presos da polícia civil para a administração prisional e com a própria criação e institucionalização de um sistema penitenciário (NEIVA, 2018). Já os temas da prevenção e do sistema socioeducativo não foram priorizados e debatidos nessa instância, conforme vimos, talvez pela dificuldade de se ter coalizão na pauta socioeducativa, e a prevenção ao que os dados indicam não teria o que dizer, vez que o Colegiado priorizou a coordenação das polícias, não cabendo outro ator que não favorecesse aos interesses das

agências tradicionais de segurança pública. Por outro lado, em Pernambuco, o tema das metas e dos homicídios foi o mais priorizado no Comitê, a integração das polícias também teve lugar, embora um pouco menos presente nas discussões; o sistema prisional começou presente nas discussões, mas tal assunto foi sendo reduzido ao longo do tempo; a pauta da prevenção, embora com pouca presença foi ainda maior do que em Minas Gerais; o socioeducativo. por sua vez. foi o tema de menor presença, indicando em alguma medida que, embora mais regular e atendendo mais à gestão por resultados, as polícias em Pernambuco, agindo como oportunistas, demonstram suas preferências de forma ambígua quando se pensa na continuidade institucional, não a procuram completamente mas não se opõem, pois traz custos aos interesses dessas agências.

7.2 COMPARANDO OS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA: COLEGIADO E DO COMITÊ

Para apresentar a análise comparada do processo de implementação da governança na segurança pública no estado de Minas Gerais e no estado de Pernambuco elaboramos dois quadros de acordo com o modelo teórico de análise da mudança institucional gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010). Os Quadro 8 e Quadro 9 apresentam as linhas do tempo das duas políticas. Neles, evidenciamos cinco elementos que, segundo Mahoney e Thelen (2010), foram capazes de auxiliar na explicação sobre os fatores que alteraram o dinamismo institucional da execução da governança na segurança, de tal modo que neles demonstramos que, em Minas Gerais, esses fatores geraram descontinuidade no Colegiado e mais continuidade em Pernambuco, embora em Pernambuco esses fatores também demonstraram ter sido descontínuos no tempo, observa-se nesse caso oscilações contínuas e descontínuas. São os seguintes fatores: (i) as características do contexto político e da instituição deram os contornos iniciais que foram capazes de induzir a coordenação, impulsionando a implantação do Colegiado em Minas Gerais e do Comitê em Pernambuco como governança, gerando (ii) os

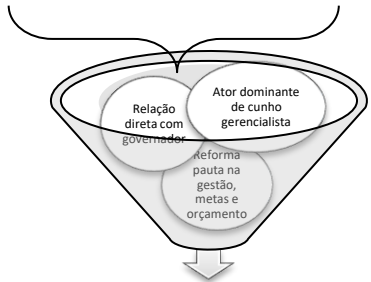
tipos de mudanças prováveis que ambas as governanças experimentaram, ocasionando (iii) os tipos de atores prováveis, seus interesses e as coalizões feitas, levando, portanto, (iv) à identificação de quais estratégias adotadas foram capazes de promover mudanças; assim, esses fatores agregados (ou quando se desagregam) são capazes de explicar o que a literatura chama de mudança gradual, impulsionando continuidades e descontinuidades voltadas à mudança do dinamismo institucional, podendo levar ao próprio retrocesso. Passamos então a analisar esses elementos aos casos concretos, de modo a observar semelhanças e diferenças.

O Quadro 8 apresenta como se deu na linha do tempo compreendida entre 2004 até 2014 o processo de mudança institucional gradual, o dinamismo institucional e os fatores de descontinuidade e continuidade da governança no Colegiado em Minas Gerais. Em 2004, a governança não operou tão bem inicialmente, em 2005 que ela deu seu primeiro passo. Nesse período entre 2005 e 2006, que chamamos de processos coordenados que levaram à indução da governança, foram três os elementos capazes de promover a governança como mudança institucional: (a) a relação direta com o governador do estado; (b) o tipo de ator dominante, que no Colegiado era o Antônio Anastasia, secretário que acumulou os cargos de secretário de Estado de Planejamento e Gestão e secretário de Estado de Defesa Social, com forte poder de veto e que tinha interesses iniciais de que a nova regra desse certo na governança da segurança pública, que era justamente fazer funcionar o acordo de resultados da Seplag (sob seu comando) na área de segurança pública, portanto, ele, na condição de ator dominante, impôs as novas regras removendo as antigas, mesmo que esse ator não tivesse qualquer experiência/domínio no setor de políticas; (c) as características do novo governo eleito de gestão gerencial voltado ao plano de metas e indicadores e acordo de resultados. Essa combinação também pôde ser vista no caso da indução do Comitê em Pernambuco.

O Quadro 8 apresenta como se deu na linha do tempo compreendida entre 2008 até 2018, o processo de mudança institucional gradual, o dinamismo institucional e os fatores de

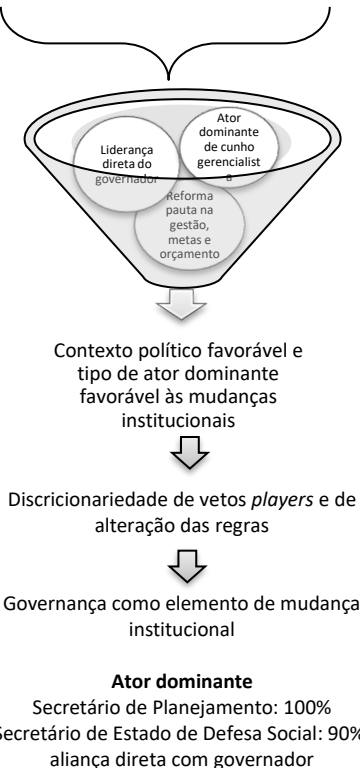
descontinuidade e continuidade da governança no Comitê em Pernambuco. A indução da governança ocorreu no período compreendido entre 2008 e 2009, e os elementos, embora pareçam ser os mesmos, não eram tão igualmente semelhantes, vejamos: i) a figura do governador que, no caso do Comitê em Pernambuco, esteve presente no Comitê, era a liderança principal, coordenador dessa instância; (ii) o tipo de ator dominante que, nesse caso, estava orientado pelo governador a coordenar o Comitê nos momentos de ausência da liderança máxima do governo, desse modo, essa envergadura possibilitou a implantação das novas regras, vez que, aliado ao governador, o poder de vetor estava nas mãos dele, portanto, a remoção das regras foram feitas por seu tipo de interesse envolvido; (iii) a gestão tinha um cunho de reforma gerencial, mas, diferentemente do caso em Minas Gerais, em que se tinha o acordo de resultados (Choque de Gestão para todo o governo), com metas e indicadores muito distintos daquilo que se teve no PPV, em Pernambuco, a gestão por resultados se voltou principalmente para a área da segurança pública, principalmente com a meta de redução anual da taxa de homicídios.

Quadro 8. A mudança institucional gradual & dinamismo institucional & fatores de descontinuidade e continuidade na governança do Colegiado MG (2004-2014).

2005 - 2006	2007 - 2010	2011 (descontinuidades)	2012 - 2013	2014
<p>Coordenação = a indução da governança</p>  <p>Contexto político favorável e tipo de ator dominante favorável às mudanças institucionais</p> <p>Discricionariedade de vetos <i>players</i> e de alteração das regras</p> <p>Governança como elemento de mudança institucional</p> <p>Ator dominante Secretário de Defesa: Subsecretário de Integração:</p>	<p>Os fatores que influenciaram a coordenação & dinamismo institucional da governança</p> <p>tipos de atores & coalizões & estratégias/temáticas</p> <p>↓</p> <p>Ator dominante Secretário de Defesa: 90% Subsecretário de Integração: 90%</p> <p>↓</p> <p>Atores: Comando da Polícia Militar: 63,5% Chefe da Polícia Civil: 88,5% Subsecretaria Prisional: 90% Subsecretário Socioeducativo: 54% Chefe da Prevenção à violência: 12%</p> <p>↓</p> <p>Temas: Integração das Polícias: 91% Assuntos do Prisional: 45% Homicídios: 43,5% Assuntos da Prevenção: 26% Assuntos do Socioeducativo: 22% Metas: 21%</p>	<p>Os fatores que influenciaram a coordenação & dinamismo institucional da governança</p> <p>tipos de atores & coalizões & estratégias/temáticas</p> <p>↓</p> <p>Ator dominante: Secretário de Defesa: 79,5% Subsecretário de Integração: 88%</p> <p>↓</p> <p>Atores: Comando da Polícia Militar: 34% Chefe da Polícia Civil: 36% Subsecretaria Prisional: 59% Subsecretário Socioeducativo: 48% Chefe da Prevenção à violência: 16%</p> <p>↓</p> <p>Temas: Integração das Polícias: 89% Assuntos do Prisional: 50% Assuntos do Socioeducativo: 41% Homicídios: 64% Metas: 32%</p>	<p>Os fatores que influenciaram a coordenação & dinamismo institucional da governança</p> <p>tipos de atores & coalizões & estratégias/temáticas</p> <p>↓</p> <p>Ator dominante: Secretário de Defesa: 74% Subsecretário de Integração: 55%</p> <p>↓</p> <p>Atores: Comando da Polícia Militar: 69% Chefe da Polícia Civil: 77% Subsecretaria Prisional: 28% Subsecretário Socioeducativo: 11% Chefe da Prevenção à violência: 0%</p> <p>↓</p> <p>Temas: Integração das Polícias: 83% Assuntos do Prisional: 26% Assuntos do Socioeducativo: 6% Homicídios: 30% Metas: 26%</p>	<p>Interrupção do Colegiado</p>
<p>Indução da governança</p>	<p>Continuidade da governança</p>	<p>Descontinuidade da governança</p>	<p>Descontinuidade da governança</p>	<p>Interrupção da governança</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 9. A mudança institucional gradual & dinamismo institucional & fatores de descontinuidade e continuidade na governança do Comitê PE (2008-2018).

2008 - 2009	2010 - 2012	2013 - 2017	2018
<p>A indução da governança</p>  <p>Ator dominante Secretário de Planejamento: 100% Secretário de Estado de Defesa Social: 90%, aliança direta com governador</p>	<p>Os fatores que influenciaram o dinamismo institucional da governança</p> <p>tipos de atores & coalizões e estratégias/temáticas</p> <p>Ator dominante Secretário de Planejamento: 95% Secretário de Estado de Defesa Social: 94%, aliança direta com governador</p> <p>Atores do Comitê Comando Polícia Militar: 97% Chefe da Polícia Civil: 97% Subsecretaria Prisional: 89%</p> <p>Estratégias/temáticas Metas: 100% Homicídios: 96% Integração das Polícias:92% Assuntos do Prisional:68% Assuntos do Socioeducativo: 14,5% Assuntos da Prevenção:56%</p>	<p>Os fatores que influenciaram o dinamismo institucional da governança e suas relações com a descontinuidade</p> <p>tipos de atores & coalizões e estratégias/temáticas</p> <p>Ator dominante: Secretário de Planejamento:78% Secretário de Estado de Defesa Social:91% aliança direta com governador</p> <p>Atores do Comitê: Comando Polícia Militar: 87% Chefe da Polícia Civil:87% Subsecretaria Prisional:59%</p> <p>Estratégias/temáticas: Metas:100% Homicídios: 97% Integração das Polícias:77% Assuntos do Prisional:50% Assuntos do Socioeducativo: 13% Assuntos da Prevenção:45%</p>	<p>Os fatores que influenciaram o dinamismo institucional da governança e suas relações com a continuidade</p> <p>tipos de atores & coalizões e estratégias/temáticas</p> <p>Ator dominante: Secretário de Planejamento:90% Secretário de Estado de Defesa Social:72% aliança direta com governador</p> <p>Atores do Comitê: Comando Polícia Militar: 97% Chefe da Polícia Civil:87% Subsecretaria Prisional:77%</p> <p>Estratégias/temáticas: Metas:100% Homicídios: 100% Integração das Polícias:22% Assuntos do Prisional:19% Assuntos do Socioeducativo: 6% Assuntos da Prevenção:23%</p>
<p>Indução da governança</p>	<p>Continuidade da governança</p>	<p>Descontinuidades & Continuidades na governança</p>	<p>Continuidade da governança</p>

Porém, observa-se que outros elementos influenciaram o modo como se deu o dinamismo institucional da governança, pois os atores, mesmo aqueles que aceitam a princípio a remoção das regras antigas e a adoção de novas regras, perseguirão os seus interesses institucionais, desse modo, mesmo que o ator dominante tivesse poder de veto, os demais atores guiar-se-iam buscando coalizões prováveis conforme a mudança gradual fosse ocorrendo.

Assim, apresentamos quais tipos de atores se movimentaram e quais coalizões foram feitas conforme as estratégias escolhidas e/ou adotadas. O Quadro 8 apresenta que em Minas Gerais, entre os anos de 2007 e 2010, o ator dominante (mesmo nesse caso não sendo a mesma pessoa) que prevaleceu em termos de presença e coordenação da governança foi o secretário de Estado de Defesa Social, com mais de 90% de participação em todas as reuniões compreendidas nesse período, e o Subsecretário de Integração das Polícias, também com o mesmo percentual de presença. Essa relação indica quais tipos prováveis de estratégias serão discutidas no âmbito do Colegiado, aliadas aos tipos de atores que se constituirão; no caso de Minas Gerais, a pauta da integração entre as polícias era o foco. Mas, conforme Mahoney e Thelen (2010), elas em si não definem a mudança gradual, pois os demais atores estão ali voltados aos seus interesses, e reagem e seguem se movimentando em uma luta distributiva pelo poder. Ou seja, cada outro ator presente – comandante da polícia militar, chefe da polícia civil, subsecretário do sistema prisional, subsecretário do sistema socioeducativo e chefe da política de prevenção à criminalidade – está interessado em ver seus pleitos e demandas serem atingidas, por isso, forja a mudança inicial ocorrida, aceitando, aparentemente, as novas regras, mas depois disputa veemente pelo atendimento aos seus interesses, deixando inclusive de comparecer às reuniões.

Desse modo, as presenças dos atores estão relacionadas à forma como os temas se deram. Assim, nesse período (2007 até 2010), embora a integração entre as polícias fosse a principal prioridade no Colegiado em Minas Gerais, o tema prisional teve relevância, ou seja, vimos que o chefe da polícia civil agiu como oportunista, pois ele necessariamente precisava

se aliar aos que buscavam preservar as regras e segui-las, pois tinha interesses claros em se livrar da custódia dos presos. Por isso, foi mais assíduo se compararmos ao comandante da polícia militar, mas foi o subsecretário de administração prisional, que guardava interesses semelhantes ao da polícia civil, o que os difere é que os atores do sistema prisional tinham interesse em melhorar a política prisional, profissionalizando, inclusive em termos de carreira burocrática (como se tem atualmente, de polícia penal), de tal modo que lhes interessava criar uma estrutura em que ele precisava se aliar aos interesses dessa nova instituição (segurança pública) para alcance dos seus ganhos próprios, agindo oportunisticamente. Exatamente por isso, o subsecretário de administração prisional esteve presente nesse período em uma média de 90% das reuniões ocorridas, sua presença foi semelhante ao chefe da polícia civil no mesmo período. Assim, a presença do chefe da polícia civil esteve fortemente associada à sua coalização com o subsecretário de administração prisional, pois além da presença deles terem semelhanças, elas também guardaram semelhança com a estratégia adotada, no caso de Minas Gerais, fazendo aparecer o sistema prisional nesse período com a segunda maior presença.

O comandante da polícia militar foi classificado como agente subversivo, ele se manteve assíduo no início do Colegiado, pois tinha ali um legado de polícia para resultados, o que levou a PC a reboque dessa reorganização gerencial e territorial, mas com o tempo, a PM deixou de se fazer presente, e aos poucos foi minando a instância de coordenação. A literatura descreve que esse tipo de ator busca desarticular a instituição e as suas novas regras, mas o jeito como esse ator faz é diferente, eles não falam tão claramente sobre isso, seus objetivos diretos não estão direcionados a romper as regras institucionais, eles agem por dentro, disfarçando completamente a sua preferência para a mudança institucional, podendo, às vezes, até se apresentarem como apoiadores das instituições (o que pode ser visto com a sua presença alta no início do Colegiado), eles seguem as novas regras da instituição (que nesse caso da PM, era trazer a PC para a experiência já implantada, ou seja, as novas regras em certo sentido, eram as

próprias da PM, claro que com melhorias e investimentos), mas não estão interessados em apoiar a mudança institucional no tempo. Em síntese: um indicativo dessa preferência é o fato de que o comandante da polícia militar, nesse período, foi a cada ano diminuindo a sua presença, em 2007 compareceu em 78% das reuniões, em 2008 em 79%, já em 2009 esteve presente apenas em 60% das reuniões, e em 2010 que teve a presença de apenas 41%, demonstrando assim, claramente, que ele não estava disposto a continuar nesse ambiente de coordenação, provavelmente levando ao estrangulamento do Colegiado. Por fim, como já vimos, os atores do socioeducativo e da prevenção não tiveram presenças relevantes no Colegiado.

Nesse sentido, baseado na participação dos atores associadas às estratégias adotadas, foi possível observar que a pauta da integração das polícias esteve como a maior discussão (estratégia) no Colegiado. O que chama atenção é que, embora desde a indução inicial das novas regras à segurança pública, integrar estava colocado na regra do jogo das polícias, porém, manter a regra em cena dessa integração não foi suficiente para garantir a presença, pelo menos do comando da polícia militar. Aliado a isso, como não se tinha a discussão de metas nessa instância, a premiação por bom desempenho também não esteve ali em questão, em que pese estar previsto na legislação do Colegiado que monitorar metas seria uma de suas funções.

Pelo o que explicam Mahoney e Thelen (2010), os atores, mesmo aceitando as novas regras, tendem a perseguir os seus interesses e a PM integrar com a polícia civil sem algum tipo de recompensa, conforme os dados indicam, não facilitou a manutenção dessa nova regra, pelo contrário, como se pode ver no Quadro 8, em 2011, aconteceu uma abrupta descontinuidade da governança na segurança em Minas Gerais, pois se a disposição da PM já estava menor em se fazer presente no Colegiado em período anterior (2007 até 2010), soma-se a essa quadro a própria ausência do secretário de Estado de Defesa Social e do Subsecretário de Integração das Polícias. Desse modo, em 2011, o Colegiado sofreu uma descontinuidade, relacionada, segundo Mahoney e Thelen (2010), ao modo como se dão os alinhamentos das coalizões; no Colegiado,

as coalizões feitas se fragilizam (coalizão Secretário de Defesa e Subsecretário de Integração; coalizão PC e Subsecretário Prisional – todos eles são oportunistas, portanto, são aliados tanto dos apoiadores da instituição quanto dos seus opositores) e dão lugar mais às disputas de poder (PC e PM), isso expõe, portanto, a dificuldade de se garantir a estabilidade institucional do novo dinamismo que se pretendia na área da segurança pública.

Com o Quadro 9 foi possível observar como os fatores preponderaram e foram capazes de influenciar o dinamismo institucional da governança na segurança no estado de Pernambuco. Entre o período de 2010 até 2012, o ator dominante de fato coordenou o Comitê se mantendo presente (média de 90% de participação, sendo semelhante a presença do governador – mesmo que fosse prevista a sua participação em menos reuniões, do secretário de Planejamento e Gestão e do secretário de estado de Defesa Social). Mas, associada a essa presença dos coordenadores das novas regras, teve-se também a presença do comandante da polícia militar (95%), do chefe da polícia civil (90%), e do representante do prisional com boa presença (80%), embora não tão assíduo como as polícias militar e civil, evidenciando, inclusive, maior coalizão entre esses atores (diferente do ocorrido em MG). No contexto do Comitê observa-se, porém, que tanto a polícia militar quanto a polícia civil se comportaram como oportunistas, pois são classificadas por suas preferências serem ambíguas em relação à continuidade institucional, mas procuraram preservar as novas regras, vez que se fizeram altamente presentes diante da coordenação do ator dominante, pois o poder desse grupo e a sua coalizão foi muito grande a ponto de os atores dominantes (governador, secretário de Planejamento e Secretário de Defesa Social) terem sido capazes de desenhar as novas regras ajustadas às suas preferências institucionais. Diferente do caso do Colegiado, o assunto das metas e dos homicídios esteve como de maior presença, alcançando 100% e 95% de presença, respectivamente.

Porém, no período entre 2013 até 2017, os mesmos elementos que tiveram força e presença na continuidade da governança da segurança em Pernambuco que estabeleceu a

coalizão entre eles foram os mesmos que ocasionaram a descontinuidade do Comitê. Nesse período, tanto os dados indicam que há uma queda na participação, principalmente, do Secretário de Estado de Planejamento, fragilizando em grande medida o controle das metas e a coordenação do Comitê, como se reduziu também a participação da polícia militar, especialmente entre 2013 e 2014, em que o representante do prisional teve a sua presença diminuída drasticamente, o que guarda semelhança com a diminuição da pauta prisional. No entanto, as duas principais estratégias escolhidas não sofreram diminuição, o que indica que, mesmo com a perda da presença do ator dominante e os demais atores, a pauta se mantém, gerando consequências mas não o suficiente a ponto de tonar completamente descontínua a governança do PVV (diferente do que ocorre no Colegiado), pois em 2018, a presença dos atores indica aumento associado à permanência dos temas.

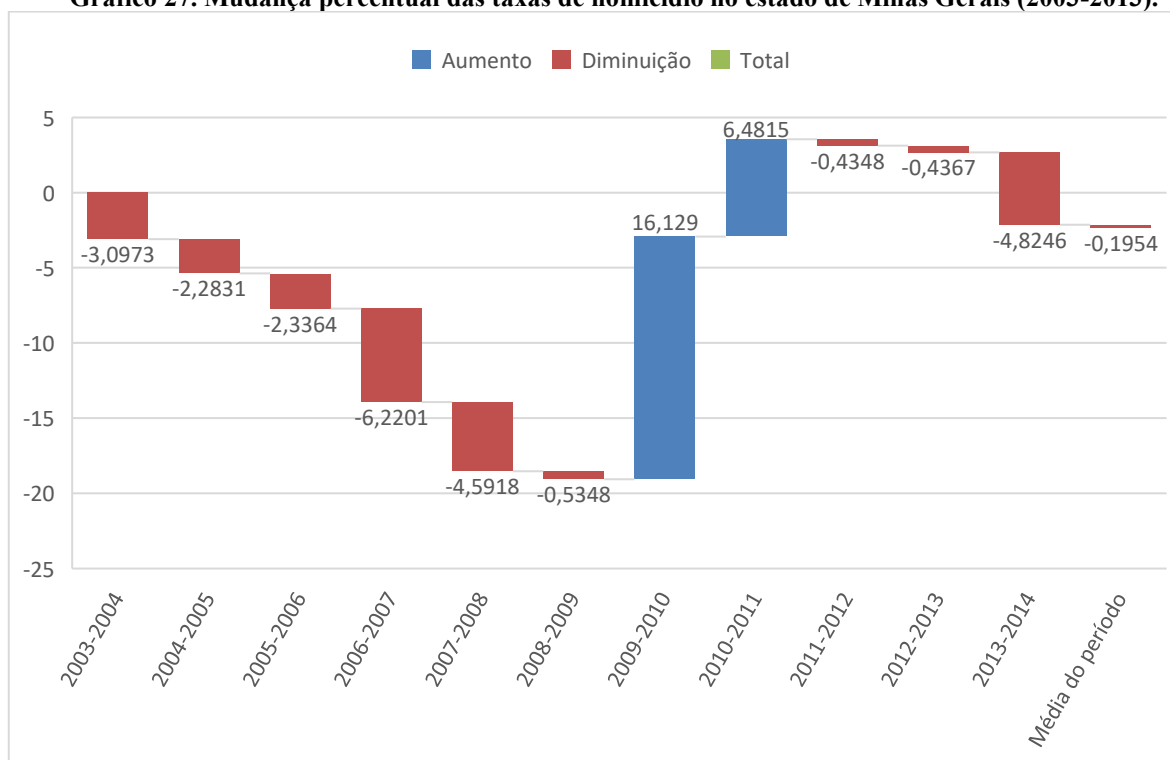
Desse modo, conclui-se que a instância de governança no colegiado em Minas Gerais sofreu com as consequências da fragilização da participação do ator dominante associado aos tipos de interesse que estariam postos em jogo pela polícia militar, vez que, de outro lado, a polícia civil e o subsecretário do sistema prisional fizeram a coalização para atender aos seus interesses (transferir a guarda dos presos da polícia civil para a administração prisional). Portanto, o Colegiado, ao priorizar a pauta da integração das polícias, aumentou a divergência entre os atores das polícias, e a PM subversiva foi abandonando o Colegiado, permanecendo enquanto viu os ganhos, agindo por dentro; deixando de estar presente nessa instância a partir do momento em que notou não mais haver ganhos, gerando em certa medida incentivos à desarticulação da instituição, o que ao longo do tempo denotou mais resistência a cooperar do que a ganhar, pois parece mais ter expulsado os atores do ambiente da governança do que o contrário. Já a instância criada da governança do Comitê percebeu que a saída (ou baixa permanência) dos atores dominantes e dos atores oportunistas das polícias dessa instância

poderia sofrer as consequências de uma ação descontínua, portanto, após um início período de descontinuidade, os dados indicam que essa coordenação foi retomada.

7.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL – CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES: SEUS EFEITOS SOBRE AS TAXAS DE HOMICÍDIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS E PERNAMBUCO

Nesta seção, a proposta é testar em que medida a mudança no arranjo de coordenação das políticas públicas e, ainda, no que foi denominado de governança neste capítulo foi capaz de produzir a redução das taxas de homicídio em cada um dos dois estados analisados. Para tanto, a primeira questão foi verificar o comportamento das taxas de homicídio em termos de sua variação. Para tanto, foi criada uma medida que calculava o aumento ou diminuição da taxa de homicídio naquele ano em comparação com o ano antecedente, em cada um dos dois estados analisados. Se o novo modelo de coordenação e governança efetivamente transformam o cenário da criminalidade, em termos de padrão de redução das taxas de homicídio, seria esperado que essa redução fosse contínua ao longo do período. Mas, como veremos a seguir, não foi isso o que aconteceu.

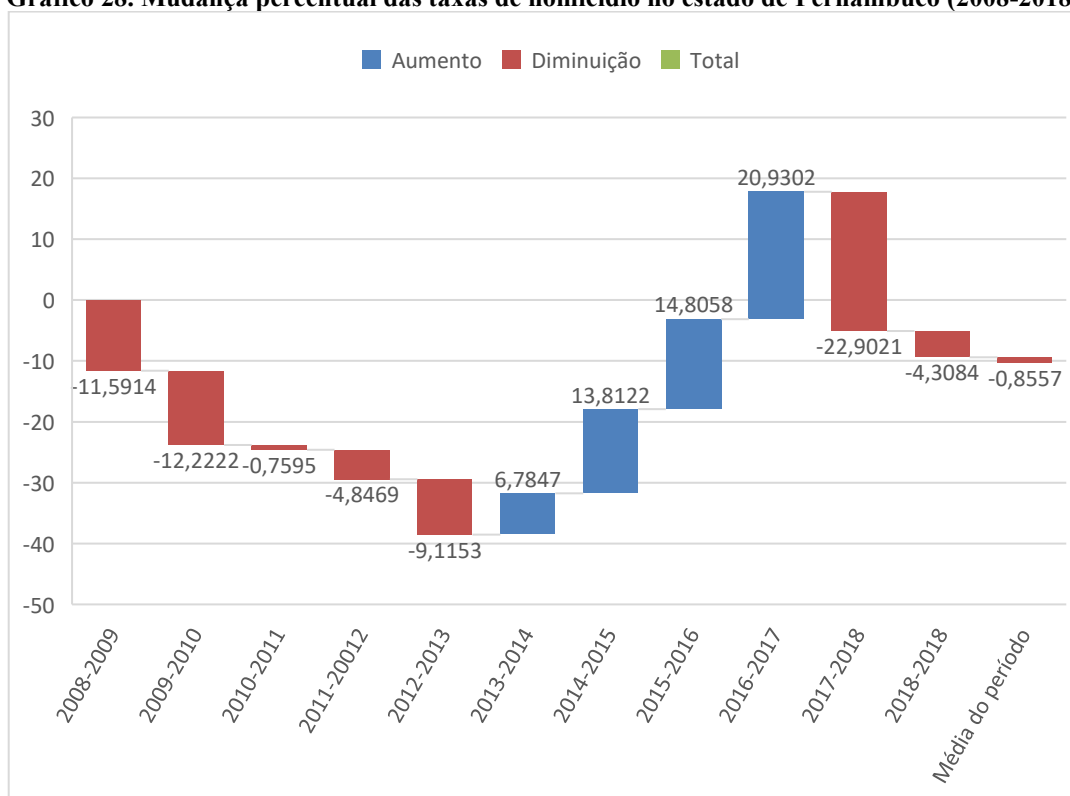
Em Minas Gerais, a média de redução das taxas de homicídio ao longo de uma década foi de 0,19%. No entanto, como indica o Gráfico 27, o percentual de redução das taxas de homicídio foi elevado nos primeiros anos do governo, o que compreende o período entre 2003/2004 (quando o Colegiado Integrado entrou em funcionamento) e 2010. A partir deste ponto, são registrados dois aumentos percentuais sucessivos da taxa de homicídio, seguida por sua redução. Inicialmente, poderíamos argumentar que mudanças no arranjo institucional de funcionamento do Colegiado, o que inclui a coordenação dos atores e a governança exercida sobre eles, seria responsável por essa alteração.

Gráfico 27. Mudança percentual das taxas de homicídio no estado de Minas Gerais (2003-2013).

Fonte: elaborado pela autora.

Já em Pernambuco, como indica o Gráfico 28, o comportamento das taxas de homicídio no período em análise foi um pouco distinto. A redução média foi de 0,85%, um pouco maior do que a observada em Minas Gerais. Além disso, os percentuais de redução são muito maiores nos dois primeiros períodos de funcionamento do comitê, da mesma maneira que os percentuais de aumento entre 2013 e 2017, seguido por uma drástica redução no período subsequente. Da mesma maneira que em Minas Gerais, depois de alguns anos de redução contínua, há uma fase de aumento das taxas, seguida novamente por sua redução.

O passo seguinte foi testar em que medida a variação das taxas de homicídio em Minas Gerais e Pernambuco poderia estar associada à dinâmica de coordenação e de governança que se impunha nas instâncias colegiadas que foram criadas com essa finalidade.

Gráfico 28. Mudança percentual das taxas de homicídio no estado de Pernambuco (2008-2018).

Fonte: elaborado pela autora.

Para tanto, o primeiro passo foi criar uma variável dummy, que indicava como um (1=sim) a redução das taxas de homicídio e, como zero (0=não) o aumento dessas, ou a não redução delas. Essa estratégia foi escolhida para facilitar a interpretação dos resultados de correlação, que mede a existência de associação (sempre que uma variável está presente a outra também está) entre a variação na taxa de homicídio naquele período (um ano) com as mudanças introduzidas pelo colegiado (em Minas Gerais) e pelo comitê (em Pernambuco). Com essa recodificação, valores positivos, com significância estatística, indica que as duas variáveis estão positivamente associadas, ou seja, que a presença de determinadas dinâmicas está concatenada com a redução dos homicídios. Neste ínterim, é importante salientar que associação não é causa e, por isso, não se pode afirmar que as alterações, em termos de coordenação e governança, foram as causas da redução dos homicídios, mas apenas que a presença de determinadas variáveis está associada a essa diminuição.

Seguindo a ordem proposta do tópico anterior, primeiro foi testada a correlação entre a dinâmica de coordenação, que forja a colaboração entre os diversos atores envolvidos na política em cada um dos estados e, em seguida, a nova governança, forjada pela quantidade de reuniões, pela capacidade de deliberação (decisões) nesses encontros e pelos assuntos tratados. A tabela 10 deixa evidente como a redução dos homicídios está estatisticamente associada a atores muito distintos.

Tabela 10. Correlações de Pearson entre a redução de homicídios (0=não; 1=sim) e o percentual de presença dos atores em cada ano do modelo – Minas Gerais (2003/2013) e Pernambuco (2008/2018)

Representantes estatais	Correlação de Pearson com a redução de homicídios (não/sim)	
	Colegiado (MG)	Comitê (Pernambuco)
Governador	Não se aplica	0,09
Secretário de Planejamento e Gestão	Não se aplica	,734*
Subsecretário Integração	-0,153	Não se aplica
Secretário de Defesa Social	0,164	-0,168
Secretário Prisional	-0,12	0,554
Comandante Geral da Polícia Militar	,738**	-0,059
Chefe Geral da Polícia Civil	,749**	-0,423
Comandante Geral do Bombeiro Militar	,639*	-0,353
Subsecretário Socioeducativo	-0,55	0,561
Subsecretário Prevenção	-,729*	0,398

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Fonte: elaborado pela autora.

Em Minas Gerais, a presença do Comandante da Polícia Militar, do Bombeiro Militar e do Chefe da Polícia Civil está associada a reduções das taxas de homicídio, a presença do subsecretário de prevenção está associada a aumentos deste fenômeno. Aparentemente, a diminuição percentual de homicídios era decorrente da maior presença ostensiva de policiais e de bombeiros (que fazem o trabalho de defesa civil), enquanto em contextos de aumento era demandado das políticas de prevenção uma atuação mais incisiva. Já em Pernambuco, a única variável entre os atores que apresentou correlação estatisticamente significativa foi o percentual de reuniões em que houve a presença do Secretário de Planejamento e Gestão. Neste caso, a

capacidade deste ator em estabelecer a coordenação no âmbito do Comitê é o que se associa à redução dos homicídios.

Desse modo, pode-se observar que os dois modelos (MG e PE) têm diferenças em relação aos atores presentes e o modo como se associou a redução das taxas de homicídios. Assim, ao refletir sobre a experiência de *Compstat* e que foi a base de inspiração para essas políticas de coordenação da segurança pública em Minas Gerais e Pernambuco, elucidamos dois aspectos importantes: por um lado, (i) vimos que o desenho da *CompStat* estava prescrito e melhor adaptado na regra formal no âmbito do Comitê no estado de Pernambuco, porém, o que se vê é que copiar uma política internacional, seja por razões políticas ou simbólicas, e não por objetivos práticos de adaptabilidade, viabilidade e/ou eficiência funcional (MARSH E SHARMAN, 2009) pode levar a sua disfunção. O fato de que a única variável presente no Comitê que apresentou correlação entre o percentual de reuniões foi a presença do Secretário de Planejamento e Gestão associado a redução dos homicídios demonstra que a referência do *CompStat* adaptada ao Comitê produz algum tipo de efeito apenas se esse ator está à frente da coordenação, nesse sentido, em Pernambuco tem uma autoridade que cobra e subordina os demais atores, ao contrário de Minas Gerais, em que as polícias mantiveram a sua autoridade e, por isso, não se subordinaram a quem deveria coordenar o modelo.

De outro lado (ii) o Colegiado não tinha o seu desenho tão igualmente posto como a proposta do *Compstat*, era o IGESP essa instância de nível operacional responsável por essa tarefa, porém, a modelagem do *Compstat* mesmo influenciando a prática do Colegiado, conforme seus regulamentos que prescreviam que nessa instância principal (num nível estratégico) se teria a coordenação e controle quanto à governança dos atores, porém, nesse caso, observa-se que o Colegiado, demonstrou disfunções quanto ao modelo propriamente do *Compstat*, seus atores são altamente autônomos, fazem o que querem e, por isso, são mais propensos a tornar o mecanismo disfuncional – como observados aqui. Então, o que explicaria

a continuidade do Comitê do PPV seria, exatamente, o fato de os atores perderem a sua autonomia e se subordinarem ao Secretário de Estado de Planejamento, o que seria o indicado pelo modelo do *CompStat*.

O próximo passo foi fazer o mesmo exercício, para entender a relação entre redução dos homicídios e o que foi denominado como governança no âmbito desta tese. Para tanto, foram consideradas as variáveis quantidade de reuniões, percentual de encontros em cada uma das instâncias em que houve algum tipo de acordo e, por fim, o percentual de reuniões em cada ano em que foram pautadas as temáticas prioritárias associadas direta ou indiretamente à redução dos homicídios. O resultado deste exercício pode ser vislumbrado na Tabela 11.

Tabela 11. Correlações de Pearson entre a redução de homicídios (0=não; 1=sim) e o percentual de temáticas abordadas em cada ano do modelo – Minas Gerais (2003/2013) e Pernambuco (2008/2018).

Temáticas abordadas	Correlação de Pearson com a redução de homicídios (não/sim)	
	Colegiado (MG)	Comitê (Pernambuco)
nº reuniões por ano	-0,423	-0,459
Espaços decisórios	,771**	-0,297
Metas e resultados e indicadores	-0,526	-0,239
Homicídios	-0,448	-0,226
Temática Prisional	0,169	0,299
Temática Socioeducativo	-0,144	-0,379
Temática Prevenção	-0,091	-0,035
Temática Integração	-0,226	-0,256
Temática PMMG	0,223	-0,479
Temática PCMG	0,417	-,730*
Temática BMMG	-0,241	-0,009

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Se em Minas Gerais, a única variável estatisticamente associada à redução dos homicídios foi a capacidade do colegiado em produzir consensos em torno do que deveria ser realizado enquanto política pública no estado, em Pernambuco a variável que apresentou essa propriedade foi o debate sobre a condição de operação da Polícia Civil do estado. No entanto, os sinais dos coeficientes de correlação são distintos: enquanto em Pernambuco o debate sobre

a capacidade operacional e a necessidade de alterações no funcionamento da polícia investigativa se dava sempre que ocorriam aumentos percentuais na taxa de homicídio, em Minas Gerais, a maior produção de consensos ocorria quando o estado estava vivenciando reduções percentuais de homicídio.

Segundo Thelen e Mahoney (2010) se a mudança ocorre de maneira lenta e gradual, sendo que ela depende diretamente da relação que se dá diante de um contexto político específico e das trajetórias quanto ao dinamismo institucional das instituições preexistentes, os autores consideram que os tipos existentes de agentes de mudança formaram coalizões para perseguir seus interesses e isso irá resultar nos resultados dessa mudança; assim, no caso do Colegiado podemos aferir que essa instâncias foi capaz de gerar melhor consenso em razão das coalizões feitas entre seus atores, que conforme vimos acima posiciona a presença das polícias e do bombeiro nessa associação a redução dos homicídios; já o Comitê demonstra que a polícia civil, o que pode ser percebido como o ator que conseguiu ali se manter em razão dos seus interesses atendidos, reduzir homicídios talvez fosse, portanto, capaz de auxiliar nas suas condições operacionais, o que inclui melhoria na instituição da polícia civil e em suas carreiras, gerando um incentivo forte a sua permanência no Comitê.

De certo modo, podemos indicar alguns achados importantes quanto a mudança no *status quo* da segurança pública com o uso da experimentação da gestão pela governança das agências voltadas à segurança. Um primeiro aspecto é que parece haver uma indicação favorável sobre a coordenação dessa instância e a associação a redução dos homicídios, pois nos dois casos, mesmo que, de modo diferentes, observa-se que: (a) No Colegiado, a produção de consenso (de decisões) e a presença das polícias e do bombeiro militar se associam a redução dos homicídios, o que quer dizer que, os consensos são produzidos, ou seja, as decisões são produzidas num ambiente em que os atores disputam o poder, interessados em perseguir seus interesses, e nesse caso a polícia civil como agente oportunista vai a reboque da polícia militar

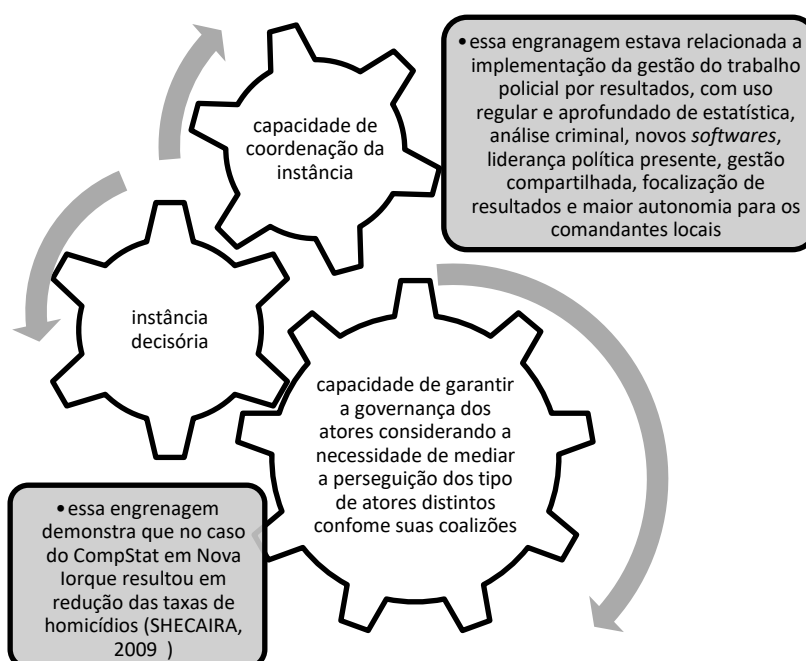
como vimos, um ator subversivo que age por dentro da instituição e que depois de um tempo deixar de estar presente, mas eles estão ali naquele ambiente, claramente em disputa, e forçados a tomar decisões conjuntas. Tal constatação nos leva a pensar duas situações: uma delas é que esse processo relacionado as decisões e a coalizão não perdurou no tempo, mas ela aconteceu, talvez isso explique porque funcionou em um certo período e depois não mais, especialmente, quando os homicídios voltaram a crescer, e as polícias são chamadas a voltar, mas já não se tem o fato que agrega incentivos a presença da PM, o que parece é que a PC faz o mesmo, ambos sem os incentivos a participação e sendo cobrados a estar presentes. A mudança acontece num momento e tem relação quando tem consenso e as polícias presentes, daí se observa a relação entre essas variáveis com redução mas, a governança aperta e não é capaz de perdurar ao longo dos anos na experiência do Colegiado, ao que tudo indica parece refletir também no aumento dos homicídios; (b) No Comitê a presença do Secretário de Planejamento e dos assuntos relacionados a operação da Polícia Civil se evidencia relação com a redução dos homicídios, quando eles não estão parece indicar aumento nos números, percebe-se que a coordenação ao se fragilizar, fragiliza o modelo, e a polícia civil, se viu sendo atendida em seus interesses, o que pode ter gerado um bom incentivo a sua permanência no Comitê; exatamente por isso, o modelo do *Compstat* parece funcionar melhor em Pernambuco do que em Minas Gerais em termos dos atores e coalizões mas, como eles não produzem consensos, aparentemente, em termos de temáticas, o que se tem é uma valorização da PC porque a sua incapacidade de trabalho se associa ao aumento dos homicídios.

7.4 IGUALDADES E SEMELHANÇAS: O QUE PODEMOS EXTRAIR DA COMPARAÇÃO ENTRE OS DOIS ESTADOS?

Podemos observar que as duas instâncias criadas partiram inicialmente de ideias muito semelhantes, que guardava relação com o modo de incrementar coordenação e gerência de

planejamento da segurança pública voltada a gestão por resultados, justamente, pois se tinha o pressuposto de controle das agências da área da segurança pública. Porém, as duas instâncias ao se inspirarem no *Compstat*, conforme Figura 5 tem em seus modelos (em suas instâncias) prescrições diferentes. Em Pernambuco essa era base organizacional, em Minas Gerais havia uma inspiração mas não o seu sistema organizacional, ela ficava a cargo do IGESP. Porém, mesmo com inspiração ao *CompStat*, ambos os casos apresentam performances distintas, cada uma das instância absorve a experiência de Nova Iorque a seu modo, na prática, elas viram outra coisa, em termos de coordenação da governança voltado as diretrizes dos atores para que se alcancem bons resultados de reduzir homicídios. Grosso modo, pode-se dizer que nem o Colegiado nem o Comitê ao se inspirar (mesmo adaptando o modelo de maneira distinta) no *Compstat* tem desempenhos capazes de perdurar no tempo, embora se perceba que em Minas Gerais o Colegiado se enfraquece pois os atores não se subordinam a coordenador, e no Comitê há um enfraquecimento, mas que parece retomar com o retorno da coordenação.

Figura 5. A base referencial da *Compstat* e o Colegiado e Comitê.



Assim, conclui-se que a mudança pode ser entendida considerando a associação dos elementos de coordenação, de decisão, de coalização e dos assuntos, pois os dados indicam relação entre certas variáveis e a redução dos homicídios, e esse foi o resultado posto na realidade de Nova Iorque mas, que em Minas Gerais se enfraqueceu, e em Pernambuco inicia um enfraquecimento e depois a sua retomada.

CONCLUSÃO

Essa tese buscou explicar se foi possível ocorrer mudança institucional no âmbito das políticas de segurança pública do estado de Minas Gerais após 2004 e do estado de Pernambuco após 2008. Nosso objetivo permitiu analisar e comparar como aconteceu o processo de coordenação da indução da governança nas duas políticas e verificamos que tiveram mudanças no *status quo* da segurança pública nos dois estados, porém, em Minas Gerais ela não perdurou no tempo levando ao seu esvaziamento, e em Pernambuco inicia uma fragilização da governança mas ela é retomada, além do que, os dados indicam que as estratégias adotadas relativas às mudanças podem estar em certa medida associadas as oscilações nas taxas de homicídio.

Testamos a hipótese central, que foi confirmada em parte, de que a governança, ao ser induzida, reforçaria o papel das pautas tradicionais das agências policiais de segurança pública. Isso pressupõe, de um lado, o argumento de que os atores e agências encarregados da segurança pública estariam em alguma medida dispostos a mudar, pois houve significativas modificações dos arranjos institucionais em ambas as políticas e a governança foi incluída na política de segurança do Governo do Estado de Minas Gerais e do Governo do Estado de Pernambuco, como parte dos processos coordenados e decisórios dos atores da segurança pública, incluindo estratégias/temas que balizaram a remoção das regras antigas e introduziram novas, tais como: os homicídios; as metas e a gestão por resultados; a integração entre as polícias militar e civil; assuntos relacionados ao sistema prisional, ao sistema socioeducativo e a prevenção da violência. Por outro lado, essa mudança não foi capaz de perdurar no tempo, pois o arranjo institucional foi descontinuado em Minas Gerais e, deu sinais de esgotamento em Pernambuco.

Existe certo consenso na literatura de que as instituições tendem a estabilidade, especialmente, no contexto do setor das agências de segurança. As forças policiais encarregadas

da segurança pública tem trajetórias muito específicas, voltadas cada uma para sua própria instituição (para seu próprio insulamento burocrático). As polícias foram desde a sua criação no Brasil sofrendo transformações dentro de suas organizações e ajustes foram sendo feitos quanto ao desenvolvimento de seus objetivos ao longo do tempo. Passaram a se organizar de forma burocrática, com vistas ao provimento de bens e serviços públicos para a população, tiveram alterações em sua normatividade legal desde a sua formulação enquanto força policial do estado brasileiro. Porém, foi com a Constituição de 1988 que todo esse processo de reforma constituinte democrática tornou a dinâmica institucional no país um palco de tensões, em que as próprias ambiguidades tornariam possível o nascimento institucional de um Estado Democrático de Direitos, porém, na área da segurança pública, o caminho percorrido foi diferente, mesmo que as novas normas constitucionais tenham trazido um alargamento das instituições no sentido democrático, essas tiveram poucas alterações nas regras, nas burocracias, nas rotinas e na forma de prover a segurança aos cidadãos. Assim, a constituinte ao incluir a pauta da segurança pública o fez de tal modo que seu arcabouço institucional se manteve fragmentado, fortemente militarizado e marcado pela atuação das Forças Armadas.

O contorno de como foi sendo desenvolvida as polícias que se tem hoje no país e a forma como elas se constituíram em sua origem, tem relação com as suas trajetórias institucionais e pelo modo como se percebia o problema da ordem, da violência e da criminalidade nos grandes centros urbanos das capitais brasileiras, assim, na década de 1980 o crescimento da violência urbana destoava no meio social, onde começa a desencadear formas de resolução de conflitos de maneira violenta, resultando no crescente número de homicídios. Depois na década de 1990, a situação se agrava, de um lado, o número de assassinatos entre jovens despontava numa crescente, de outro, o modo como o estado vinha acautelando os presos demonstrava total precariedade desses ambientes, evidenciando a falta de profissionalização dos atores encarregados de sua custódia e as inúmeras denúncias de órgãos de direitos humanos em relação

aos maus tratos e tortura praticada contra essa população que estava sob a custódia do estado. Os esforços do governo nacional aconteceram na década de 1990, com a implantação de planos nacionais de segurança pública que visavam em grande medida resolver o problema da violência e reformar ou mesmo aperfeiçoar as organizações policiais voltadas ao enfrentamento da criminalidade no país.

Segundo o IPEA/Atlas da Violência (2021), o Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) indica que em 2019 houve 45.503 homicídios no Brasil, com taxa de 21,7 por 100 mil/hab.. Em Minas Gerais foram 2.893 homicídios no mesmo ano, com taxa de 13,4 assassinatos por 100 mil/hab., já em Pernambuco foram 3.474 homicídios, com taxa de 36,4 mortes por 100 mil/hab. Em síntese, este atlas apresenta que – mesmo com o crescimento das mortes violentas por causa indeterminada identificadas nos últimos anos, gerando ainda maiores dificuldades em obter uma melhor compreensão da evolução da violência letal no Brasil – não está invalidada, a conclusão de que houve uma queda da taxa de homicídios no Brasil em 2019. No entanto, não restam dúvidas de que, ainda são elevados os números de homicídios todo em território nacional quanto nos estados de Minas Gerais e Pernambuco.

Para tanto, essa tese pode ajudar na compreensão de que políticas governamentais voltadas ao setor da segurança pública são necessárias e urgentes mas, carecem de ação permanente no tempo, que sejam capazes de moldar e manter a execução de suas propostas de reformas na segurança pública. Em Minas Gerais, por exemplo, o Colegiado de Defesa Social foi incorporado à política de segurança pública entre o período de 2004 até 2014 mas, apresentou diferenças quanto ao dinamismo institucional estabelecido. Essa instância possuiu características de governança marcada por um ambiente de amplo processo decisório que aparece associado aos momentos de redução dos homicídios. A implementação da governança foi induzida, inicialmente, a partir do contexto político favorável entre os anos de 2005 e 2006,

que reuniu três tipos modais de mudança: (i) a coordenação do Colegiado por um ator dominante que, com alto poder veto conseguiu garantir a remoção das regras antigas e implantar novas, baseada numa nova forma de planejamento e gestão das agências de segurança de modo coordenado e com plano de metas. Entre os anos de 2007 até 2010, a governança foi desenvolvida mas, nesse período já se observa quais fatores seriam capazes de impactar na continuidade do dinamismo institucional; em Minas Gerais, a polícia civil (i) conseguiu ter a transferência dos presos sob a sua custódia para a administração prisional, (ii) não teve os reajustes salariais pleiteados, (iii) viam-se cada vez mais obrigados a trabalhar integrados à polícia militar, e conforme descrevemos, com a desistência da polícia militar, a polícia civil tendeu a copiar esse comportamento, pois no início foi obrigada a se enquadrar na mudança já feita pela organização da PM, desse modo, quando a PM diminuiu a importância do Colegiado em termos de sua participação, a PC tendeu a mimetizar esse comportamento e a desistir também.

De outro lado, em Pernambuco, a polícia civil (i) não transferiu os presos sob a sua custódia para administração prisional, porque esse não era um problema no estado, não suscitando esse tipo de interesse/demanda, (ii) teve reajustes salariais, (iii) não foi tão pressionada a integrar com a polícia militar, embora fosse pressionada ao alcance de metas e resultados e a reduzir em 12% por ano as taxas de homicídios por 100 mil/hab., e, aparentemente, ela se aproveitou dos momentos de aumento dos homicídios para se reestruturar e se equipar, mostrando que talvez ela poderia ser o ator oportunista no modelo de Pernambuco. Em Minas Gerais também havia essa pressão no âmbito do acordo de resultados, o ponto é que não parece ter um percentual fixo tão delimitado como ocorria em Pernambuco, sendo que essas metas eram pactuadas a cada ano, o que aumenta os incentivos à participação nos dois arranjos, porém, o que acontece e que parece importante destacar é o fim do próprio acordo de resultados em

termos de pagamento de bonificação, o que, de certa forma, acaba com algum tipo direto de incentivo à participação das polícias no colegiado em Minas Gerais.

Desse modo, podemos concluir que a coordenação da governança baseada na inspiração do *CompStat* teve processos muito específicos de adaptação às realidades de cada estado, sendo que os atores e o modo como os temas foram debatidos e incorporados no ambiente do Colegiado e Comitê foram capazes de produzir mudança, mas não foi perene no tempo; em Pernambuco a mudança realmente foi induzida, mas em Minas Gerais, como os atores preservaram a autonomia, as organizações demonstram acreditar que é apenas a sua ação – isolada – que reduz os homicídios, mas os resultados mostram que, na verdade, a produção de acordos era indispensável para o alcance do resultado. Assim, quando o Colegiado deixou de se reunir, o modelo se fragilizou até deixar de existir; em Pernambuco, o Comitê não podia parar de se reunir, porque era a cobrança e coordenação do Secretário de Estado de Planejamento que parecia induzir a redução das taxas de homicídio. Por isso, quanto mais força o Secretário de Planejamento tem, maior parece ser a sua capacidade de induzir a redução dos homicídios, o que aponta para um arranjo mais efetivo em termos de aproximação com o *CompStat* e de mudança propriamente dita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. Criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **Bib. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. ja/ju 1993, p. 3-24, 1993.
- ADORNO, S. Violência, Controle Social e Cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 41, 1994.
- ADORNO, S. **Gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade contemporânea. 1996. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- ADORNO, S. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 10, n.1, p. 19-47, 1998.
- ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos- entre a lei e a ordem. Tempo Social; **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- ASSIS, L. O. M. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho**: o caso da segurança pública em Minas Gerais. 2012. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- IPEA/Atlas Da Violência. São Paulo: **FBSP**, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/12/atlas-violencia-2021-v7.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014.
- BARLOW, JP. **A declaration of the independence of cyberspace**, 1996. <https://projects.eff.org/barlow/DeclarationFinal.html>
- BATITUCCI, E. C. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007.
- BATITUCCI, E. C; RIBEIRO, L. M. L.; SAPORI, L. F. Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. **Minas Gerais do Século XXI**, Belo Horizonte, p. 197-216, 2002.
- BEATO FILHO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 174-204, 2016.
- BEATO, C. C. A Nova Agenda: Segurança Pública. In: LANDAU, E. (Org.). **A Nova Agenda**. Rio de Janeiro: Instituto Teotônio Vilela, 2012. p. 46-56.

BEATO, C. C. Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998.

BEATO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 13, 1999.

BRETAS, M. L. **Ordem na cidade**: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 26, p. 162-173, 2013.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra**. Proposta de governo. Brasília, 1994.

CEFAÏ, D. Públicos, Problemas Públicos, Arenas Pública. *Novos Estudos*. **Cebrap**, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 187-213, mar. 2017.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

COBRA, C. **Manual de investigação policial**. São Paulo: Saraiva, 1989.

COSTA, A. T; LIMA, R. S. Segurança Pública. *In*: LIMA, R. S, RATTON, J. L; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 482-490.

CRUZ, M. V. G. et al. **Criminalidade em Belo Horizonte**: notas para discussão. Texto para Discussão. v. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011.

CRUZ, M. V. G. **Para Administrar a Ordem Pública e a Aplicação da Lei**: Formas de Policiamento em uma Perspectiva Comparada Brasil-Estados Unidos - Uma Análise das Experiências de Belo Horizonte-MG e Washington-DC. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

DEL OLMO, R. **A América Latina e sua criminologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. ISBN 9788571066076. 328 p.

DINIZ, C. N. Estado da arte em polícia investigativa criminal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 111-161, jul./ago., 1998.

DOWDNEY, L. **Crianças do tráfico**: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letras, 2003.

DURKHEIM, E. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FONTOURA, N. O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição

Federal de 1988: continuidades e perspectivas. **Políticas Sociais** (IPEA), [S. l.], v. 3, p. 135-196, 2009.

FRIEDMAN, T. **The Lexus and the Olive Tree**. New York: Farrar Straus Giroux, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Caracterização da população prisional em Minas Gerais e Rio de Janeiro**. Diretoria de Projetos III, Belo Horizonte, 1984. 560 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47950&codUsuario=0>. Acesso em: 06 nov. 2022.

FUKUYAMA, F. Governance: What Do We Know, and How Do We Know It? **Annu. Rev. Polit. Sci.** p.89–105, 2016.

GONÇALVES, L. M. D. **Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. DOI: 10.11606/D.8.2010.tde-16082011-105157.

HOLLOWAY, T. H.; AZEVEDO, F. C. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOOD, C. New public management. **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. ed. N Smelser, B Baltes, Vol. 12. Amsterdam: Elsevier, 2001.

HUMAN RIGHTS WATCH. America's Human Rights Watch. **Police Brutality in Brazil**. New York: Human Rights Watch, abr. 1997. ISBN: 1-56432-211-4. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1997/brazil/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

IMMERGUT (1998). IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, pp. 5-34, 1998.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Balanco das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública**, [S. l.]: Instituto Sou da Paz, 2016. ISBN 978-85-62387-11-1. Disponível em: https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/balanco_da_gestao_publica.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

KRASNER, S. D. **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1999.

JESSOP, B. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology**, 11(2), pp.149-173, 2001.

LANE, J. E. 1987. **Bureaucracy and Public Choice**. Beverly Hills, CA: Sage, 1987.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

- LEVI, M. **Of Rule and Revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LIMA, R. S. L.; RATTON, J. L. **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.
- LIMA, R. S., BUENO, S.; SANTOS, T. Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública. **Escola de Direito da FGV**, São Paulo, 2014.
- LIMA, R. S.; PAULA, L. Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais e mudanças institucionais. *In*: BASOMBRÍO, C. (Org.). **Para aonde vamos? Análises de Políticas Públicas de Segurança Cidadã na América Latina**. Wilson Center, Latin American Program, 2013.
- LIMA, E. L. N. B. O.; MÖRSCHBÄCHER, M. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB**. São Paulo, n. 81, pp. 103-122, 2017.
- LODGE, M.; GILL, D. **Toward a new era of administrative reform?** The myth of post-NPM New Zealand. *Governance* 24(1):141–66, 2011.
- LÖFFLER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung Management**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.
- MACÊDO, A. O. **“Polícia, quando quer, faz!”**: Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, abr. 2012.
- MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, [S. l.], v. 29, p. 507–548, 2000.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, v. 1, New York: Cambridge, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.
- MENICUCCI, T. M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. 2003. 320p. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. DOI: 10.7476/9788575413562. ISBN 9788575411384.
- MUNIZ, J. et al. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB**, São Paulo, v. 2, n. 84, p. 148-187, 2018.

NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. **Os homicídios no Brasil, no nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas.** 2010. 271f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, V. N.; RIBEIRO, L. M.; BASTOS, L. M. Os agentes penitenciários em Minas Gerais: Quem são e como percebem a sua atividade. **Sistema Penal & Violência**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 176-192, jul.-dez. 2015. DOI: 10.15448/2177-6784.2015.2.21891. ISSN 2177-6784.

OLIVEIRA, V. N. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciária: guardiões ou guardas?** 2018. 200f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte jul. 2018.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, 2008. DOI: 10.1590/S0102-69092008000300005.

PÉREZ-LINÁN, A. O método comparativo e a análise das configurações causais. **Revista latino-americana de política comparada**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 125-148, 2010.

PERNAMBUCO. **Lei ordinária no 16.569, de 15 de maio de 2019.** Institui a Política de Prevenção Social ao Crime e à Violência no Estado de Pernambuco. Palácio do Campo das Princesas, Recife, 15 de maio do ano de 2019. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-16569-2019-pernambuco-institui-a-politica-de-prevencao-social-ao-crime-e-a-violencia-no-estado-de-pernambuco-2019-05-15-versao-original>. Acesso em: 20 jan. 2023.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, [S. l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, 01 jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806.

POLLITT, C. BOUKAERT, G. 2000. **Public Management Reform: A Comparative Analysis.** New York: Oxford Univ. Press, 2000.

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. **Instituto Igarapé**, Rio de Janeiro, ago. 2014.

RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. Construction and deconstruction of a homicide reduction policy: the case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, Ontario, v. 7, p. 173–183, 2018.

RATTON, J. L.; NETO, R. M. S; MENEZES, T. A.; MONTEIRO, C. M. G. Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do programa Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco. **Revista de Economia Aplicada**, v. 26, n. 2, p. 175-202, 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Relatório de Apuração das denúncias que envolvem o Sistema Penitenciário do Estado**. Relatório final. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997. 213 p.

RIBEIRO, L. M. L.; CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. Política Pública Penitenciária: a Gestão em Minas Gerais. *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 28., Rio de Janeiro, 2004. **Anais [...]**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

RIBEIRO, L. M. L.; LOPES, A. G. Public Safety Policy in the State of Minas Gerais (2003-2016): Agenda Problems and Path Dependence. **International Journal of Criminology and Sociology**, [S. l.], v. 7, p. 121-134, 2018. E-ISSN: 1929-4409/18.

RIBEIRO, L. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. 272-309, 2014.

ROSENAU, J.N; CZEMPIEL, E. O. 1992. **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1992.

SAMPSON, R. J.; LAUB, J. H. **A Life Course Theory of Cumulative Disadvantage and Stability of Delinquency**. In T. Thounberry (Ed.), *Developmental Theories of Crime and Delinquency* (pp. 1-29). New Brunswick: Transaction, 1997.

SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods. **American Journal of Sociology**, [S. l.], v. 105, n. 3, p. 603–651, 1999. DOI: 10.1086/210356.

SAMPSON, R. J. Criminal Justice Processing and the Social Matrix of Adversity. **ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 651: 296-301, 2014.

SANTOS, I. G.; GONTIJO, J. G. L; AMARAL, E. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, p. 105-131, abr. 2015.

SANTOS, I. G. **Agentes de mudança, contextos políticos & dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, jun. 2015.

SANTOS, I. G. **Descentralizar, concentrar ou pactuar?** Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 7, n. 1, 102-130, fev./mar. 2013.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**, [S. l.], v. 8, p. 80-108, 2014. DOI: 10.1590/1981-38212014000100004.

SCHEPER-HUGUES, N. Introduction: Tropical Sadness. *In*: SCHEPER-HUGUES, N. **Death Without Weeping: the violence of everyday life in Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1992.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. Juvenile delinquency and urban areas. **University of Chicago Press**, Chicago, 1942.

SILAME, T. R. **Diálogos sobre o “ultrapresidencialismo” estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros**. 2016. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 19 fev. 2016.

SILVA, B. F. A. **Desorganização, oportunidade e crime: uma análise ecológica dos homicídios em Belo Horizonte**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

SILVEIRA, A. M. **Prevenindo Homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, jun. 2007.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1979.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, G. D.; CANO, I. **As Teorias sobre as Causas da Criminalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

SOARES, J. L. Apresentação. *In*: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, J. R. A. B. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais**. 2022. Dissertação Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. *In*: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Orgs.) **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOUZA, R. S. R. **Política Nacional de Segurança Pública**: atores, crenças e coalizações nos governos FHC e Lula. 2014. 310f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SPANIOL, M. I.; MORAES JUNIOR, M. C.; RODRIGUES, C. R. G. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 14, n. 2, 100-127, ago/set, 2020.

STREECK, W.; THELEN K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *In*: STREECK, W.; THELEN K. **Beyond Continuity**: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *In*: THELEN, K.; STEINMO, S. **Structuring Politics**: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge, 2002. p. 1-33.

TILLY, C. **Collective violence in European perspective**. Michigan: University of Michigan, jun. 1978.

UNDOC. **Study on Global Homicide 2013**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2014.

ZAVERUCHA, J. **Frágil democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Revista Nueva Sociedad**, n. 213, jan.-fev. 2008.

ZAVERUCHA, J. **Polícia Civil de Pernambuco**: o desafio da reforma. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2003.

WRISTON, WB. **The Twilight of Sovereignty**. New York: Charles Scribner's Sons, 1992.

ANEXO 1. LEI DELEGADA Nº 56, DE 29 DE JANEIRO DE 2003 DO ESTADO DE MINAS GERAIS

LEI DELEGADA nº 56, de 29/01/2003

(REVOGADA)

Texto Original

Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.

O Governador do Estado, no uso da atribuição que lhe foi conferida pela Resolução nº 5.210, de 12 de dezembro de 2002, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, decreta a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º – A Secretaria de Estado de Defesa Social, de que trata o inciso IV do artigo 5º da Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003, tem sua organização até o nível de “Superintendência” definida nesta Lei:

CAPÍTULO II

Da Finalidade e da Competência

Art. 2º – A Secretaria de Estado de Defesa Social tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, gerenciar, controlar e avaliar as ações operacionais do setor a cargo do Estado visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, à redução dos índices de criminalidade, à recuperação de presos para reintegrá-los na sociedade e à assistência judiciária aos carentes de recursos, competindo-lhe:

I – elaborar, executar e coordenar, em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil organizada, o Plano Estadual de Segurança Pública e o sistema integrado de defesa social;

II – coordenar o diálogo entre o Estado e a sociedade sobre o processo de exclusão social gerador de indivíduos autores de atos infracionais, com vistas à construção compartilhada de soluções destinadas a reverter esse fenômeno no Estado de Minas Gerais;

III – vincular suas ações ao processo de desenvolvimento econômico e social, realizando, em parceria com outros órgãos de governo e com instituições da sociedade civil organizada, programas e projetos voltados para a consecução de seus fins;

IV – administrar o sistema penitenciário e os centros de atendimento ao adolescente em conflito com a lei do Estado de Minas Gerais, proporcionando aos indivíduos autores de ato infracional condições efetivas para se reintegrarem à sociedade como cidadãos;

V – exercer outras atividades correlatas.

CAPÍTULO III

Da Estrutura Orgânica

Art. 3º – A Secretaria de Estado da Defesa Social tem a seguinte estrutura orgânica:

I – Colegiado de Integração da Defesa Social;

II – Gabinete;

III – Assessoria de Apoio Administrativo;

IV – Assessoria Técnica;

V – Auditoria Setorial;

VI – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças;

VII – Superintendência de Infra-Estrutura;

VIII – Superintendência de Atendimento às Medidas Sócio-Educativas;

IX – Superintendência de Prevenção à Criminalidade;

X – Superintendência de Integração do Sistema de Defesa Social;

XI – Subsecretaria de Administração Penitenciária;

- a) Superintendência de Segurança e Movimentação Penitenciária;
- b) Superintendência de Atendimento ao Sentenciado;
- c) Escola de Justiça e Cidadania;

§ 1º – As competências e a descrição das unidades previstas neste artigo, assim como a denominação, descrição e competências das unidades de estrutura complementar serão estabelecidas em decreto.

§ 2º – Para a consecução do disposto no parágrafo anterior poderão ocorrer fusões, alterações de denominação, transferências e desmembramentos nas unidades da estrutura complementar.

§ 3º – Os cargos correspondentes às unidades mencionadas neste artigo são de livre nomeação e exoneração do Governador do Estado.

Art. 4º – A Superintendência do Pessoal da Justiça e sua estrutura interna ficam transferidas da extinta Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos para a Secretaria de Estado de Governo de que trata a Lei Delegada nº 52, de 29 de janeiro de 2003.

Parágrafo único – As relotações de cargos comissionados, funções públicas e cargos efetivos, assim como as demais medidas administrativas necessárias à efetivação da transferência de que trata este artigo, serão objeto de Resolução Conjunta dos Secretários de Estado de Planejamento e Gestão e de Governo.

CAPÍTULO IV

Da Área de Competência

Art. 5º – Integram a área de competência da Secretaria de Estado de Defesa Social:

I – Conselhos Estaduais:

- a) Conselho de Criminologia e Política Criminal;
- b) Conselho Penitenciário da Região Central;
- c) Conselho Penitenciário da Zona da Mata;
- d) Conselho Penitenciário do Baixo Sapucaí;
- e) Conselho Penitenciário do Norte de Minas;
- f) Conselho Penitenciário do Vale do Paranaíba;
- g) Conselho Penitenciário do Vale do Rio Doce;
- h) Conselho Penitenciário do Vale do Rio Grande.

II – Órgão Autônomo:

- a) Defensoria Pública.

CAPÍTULO V

Disposições Finais

Art. 6º – A Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar subordinam-se ao Governador de Estado, integrando, para fins operacionais, à Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 7º – As funções da Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos e da Secretaria de Estado da Segurança Pública no Grupo Coordenador e como Órgão Gestor do Fundo Penitenciário Estadual, passam a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º – Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 29 de janeiro de 2003.

AÉCIO NEVES

Danilo de Castro

Antônio Augusto Junho Anastasia

ANEXO 2. DECRETO Nº 30.569, DE 29 DE JUNHO DE 2007.

DECRETO Nº 30.569, DE 29 DE JUNHO DE 2007.

Cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso das atribuições que lhe confere artigo 37, inciso IV, da Constituição do Estado;

CONSIDERANDO que o Plano Estadual de Segurança Pública-PESP-PE 2007, elaborado pelo Fórum Estadual de Segurança Pública, estabeleceu as ações do Governo do Estado, neste âmbito, até 2010;

CONSIDERANDO que o referido Plano integra o Pacto pela Vida, Política de Estado instituída com vistas à redução da criminalidade em seu território, mediante integração das ações dos Governos Estadual, Federal e Municipais;

CONSIDERANDO, por fim, que as ações previstas no PESP-PE 2007 serão executadas de modo articulado e transversal, por todas as Secretarias de Estado, com foco específico sobre a redução da violência e do crime, e impescindem de instâncias de permanente avaliação e monitoramento, DECRETA:

Fica criado, no âmbito do Poder Executivo, o Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, ao qual compete coordenar a implementação e a execução das ações estabelecidas no Plano Estadual de Segurança Pública-PESP-PE 2007, e, especialmente:

I - promover a integração das Secretarias e órgãos responsáveis pela execução dos projetos e ações no âmbito do PESP-PE 2007;

II - avaliar a execução dos projetos e ações do PESP-PE 2007;

III - propor ajustes nas ações e projetos em que se diagnostiquem problemas;

IV - receber recomendações do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social CEDES para a área de Segurança Pública e incorporá-las às ações do PESP-PE 2007.

(Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

O Comitê Estadual será composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Secretaria Chefe da Assessoria Especial do Governador;

Art. 1º

Art. 2º

I - Secretaria de Planejamento e Gestão; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

II - Secretaria de Defesa Social;

III - Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos;

III - Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

IV - Secretaria de Educação;

IV - Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

V - Secretaria da Fazenda;

V - Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

VI - Secretaria de Planejamento e Gestão;

VI - Secretaria da Mulher; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

VII - Secretaria de Saúde;

VII - Secretaria da Casa Civil; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

VIII - Secretaria Especial de Articulação Social;

VIII - Casa Militar; (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

IX - Secretaria Especial de Juventude e Emprego; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

X - Secretaria Especial de Cultura; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

XI - Secretaria Especial dos Esportes (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

- XII - Secretaria Especial da Mulher; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XIII - Secretaria Especial da Casa Militar; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XIV - Secretaria Executiva de Direitos Humanos; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XV - Secretaria Executiva de Ressocialização; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XVI - Polícia Militar; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XVII - Polícia Civil; (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)
- XVIII - Conselho Estadual da Criança e Adolescente.

§ 1º O Poder Judiciário, o Ministério Público do Estado, a Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, o Exército e o Departamento de Polícia Federal são convidados permanentes para integrarem o Comitê.

§ 2º Os referidos membros, e respectivos suplentes, serão designados por ato do Governador do Estado, após indicação dos titulares dos órgãos ou entidades a que estejam vinculados. (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

§ 3º O representante da Secretaria Chefe da Assessoria Especial do Governador será o Secretário Executivo do Comitê, que será substituído, em suas faltas e impedimentos, pelo suplente indicado na forma do parágrafo anterior.

§ 3º O Governador do Estado será o Presidente do Comitê, e em sua ausência, será substituído, pelo Secretário de Planejamento e Gestão do Estado, Coordenador Executivo do Comitê. (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

§ 4º O Comitê Estadual se reunirá, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, por convocação do seu Secretário Executivo.

§ 4º O Comitê Estadual de Governança se reunirá, periodicamente, por convocação do Governador ou do Secretário de Planejamento e Gestão do Estado. (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

O Comitê Estadual terá uma Coordenação, composta pelos representantes dos órgãos indicados nos incisos I, II, III, V, VI, VIII e XVIII do art. 2º deste Decreto, à qual compete:

- I - definir as ações e projetos prioritários no âmbito do PESP-PE 2007;
- II - acompanhar a elaboração e execução orçamentária das ações e projetos do PESP-PE 2007;
- III - construir indicadores específicos para grupos de projetos assemelhados para monitoramento das ações implantadas;
- IV - elaborar Relatório Mensal de Atividades e Recomendações.

Ao Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida também compete:

- I - definir as estratégias, bem como as ações e projetos prioritários no âmbito do Pacto Pela Vida;
- II - acompanhar a elaboração e execução orçamentária das ações e projetos prioritários;
- III - estabelecer indicadores específicos para monitoramento das ações e projetos prioritários;
- IV - monitorar e avaliar a execução das ações e projetos prioritários, bem como os resultados do Programa Pacto Pela Vida;

Art. 3º

Art. 3º

g ;

V - elaborar Relatório de Atividades e Recomendações. (Redação dada pelo Decreto nº 48.279/2019)

§ 1º A Coordenação se reunirá, ordinariamente, a cada 15 (quinze) dias, e, extraordinariamente, por convocação do Secretário Executivo. (Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

§ 2º As ações e projetos definidos como prioritários na forma do inciso I deste artigo receberão o Selo Pacto pela Vida e terão sua execução orçamentária garantida com recursos do Tesouro Estadual.

(Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

Os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado que tenham sob sua responsabilidade a execução de ações ou projetos previstos no PESP-PE 2007 deverão encaminhar à Coordenação do Comitê Estadual informativo mensal de suas atividades a fim de subsidiar a elaboração do Relatório Mensal de Atividades e Recomendações, que deverá ser encaminhado ao Governador do Estado.

(Revogado pelo Decreto nº 48.279/2019)

Os casos omissos serão dirimidos pela Coordenação do Comitê Estadual.

A participação no Comitê de que trata o presente Decreto é considerada serviço público relevante e não remunerado.

Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio do Campo das Princesas, em 29 de junho de 2007.

EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS

Governador do Estado

IZAEL NÓBREGA DA CUNHA

LUIZ RICARDO LEITE DE CASTRO LEITÃO

SERVILHO SILVA DE PAIVA

ROLDÃO JOAQUIM DOS SANTOS

DANILO JORGE DE BARROS CABRAL

DJALMO DE OLIVEIRA LEÃO

GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO

JORGE JOSÉ GOMES

WALDEMAR ALBERTO BORGES RODRIGUES NETO

PEDRO JOSÉ MENDES FILHO

ARIANO VILAR SUASSUNA

NELSON PEREIRA DE CARVALHO

CRISTINA MARIA BUARQUE

MÁRIO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR