

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Kálita Trindade

**A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na
formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul.**

Porto Alegre

2018

KÁLITA TRINDADE

**A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na
formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul.**

Monografia apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr. Lígia Mori
Madeira

Porto Alegre

2018

“Toda porta que Deus abrir para eu entrar será meu lar. ”

Agradecimentos

É um momento especial para mim e todos os que me acompanharam ao longo do caminho. Primeiramente, agradeço ao meu Deus, pois ele é a razão de tudo e tudo é para honra e glória do nome dele. Se hoje cheguei, ao fim desta trajetória, foi por sua infinita graça, bondade e misericórdia. Por todas as vezes que fui e voltei ao campus e nenhum mal me sobreveio. Tu foste um pai zeloso e amoroso e a ti minha gratidão e honra.

Aos meus pais: mãe Néia e Volmir; vocês são as pessoas que me orgulham. Todo dinheiro investido, toda paciência que tiveram comigo. Obrigada, por todas às vezes, que vocês foram até a parada de noite me buscar e nunca reclamaram vocês são meus exemplos. Agradeço à minha irmã Roxanne, pois a partir de você conheci a UFRGS e tu sempre me inspiraste a ser uma pessoa que estuda e que busca conhecimento. Incentiva-me a sair da minha zona de conforto. Tu, irmã, me ensina a voar. Obrigada!

Quero agradecer ao meu namorado Lucas, pois diversas vezes precisei ficar estudando e tu sempre me apoiando, pela tua compreensão por me escutar quando eu queria reclamar. Por vivenciar esse momento comigo. Amo-te muito, muito. Obrigada por ser o meu companheiro.

Agradeço à Universidade por ter me proporcionado momentos incríveis, ensino de qualidade e me ensinado a pensar. Ainda, agradeço a minha orientadora Ligia Mori Madeira, professora a senhora é incrível, obrigada pelas orientações por me acolher ao longo da minha trajetória acadêmica. Aos meus amigos, todo meu carinho e agradecimento, as minhas colegas de faculdade Franciele, Moniqui e a Maria Alice em especial por ter se tornado uma grande amiga. Por fim, agradeço a minha supervisora de estágio Cristiane Borges por ter me apresentado o POD e o BID, a Mara e aos servidores da SDSTJDH.

Resumo

Este trabalho trata sobre a inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul. A partir das teorias de formulação (Coalizões de defesa, Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado) analisamos como se deu o processo de formulação do projeto entre o BID e o estado do Rio Grande do Sul e a trajetória da política pública de segurança. O problema de pesquisa que orientou a investigação baseou-se nas seguintes questões: qual motivo que leva organizações internacionais como o BID a investir em políticas públicas e no estado focar na área de segurança pública, partindo de um programa com viés em segurança cidadã? Como essas novas linhas de financiamento com o objetivo de reduzir índices específicos nesse caso o de vulnerabilidade juvenil chegam até a agenda governamental e tornam-se projetos como o Programa de Oportunidade e Direitos (POD). Como metodologia a pesquisa utilizou-se de uma análise qualitativa dos dados em que foram realizadas entrevistas com atores envolvidos nos processos de formulação do programa, além disso, uma análise documental do contrato, carta de início e descrição do programa. Os resultados apontam que há uma convergência de diversos fatores para que se formulasse uma política pública no formato do POD.

Palavras chaves: Formulação de Políticas Públicas, Segurança Cidadã, BID, Programa de Oportunidade e Direitos RS.

Abstract

This paper deals with the insertion of the Inter-American Development Bank (IDB) as an actor in the formulation of public security policies in Rio Grande do Sul. Based on the formulation theories (Advocacy Coalition Framework, (ACF) Multiple Streams and Punctuated Equilibrium) we analyzed how it happened the project formulation process between the IDB and the state of Rio Grande do Sul and the trajectory of the public security policy. The research problem that guided the research was based on the following questions: what is the reason that leads international organizations like the IDB to invest in public policies and in the state to focus on public safety from a biased program in citizen security? As these new lines of funding aimed at reducing specific indexes in this case youth vulnerability reach the government agenda and become projects such as the Opportunity Rights Program (POD). As a methodology, the research used a qualitative analysis of the data in which interviews were carried out with actors involved in the program formulation processes, in addition, a documentary analysis of the contract, the letter of commencement and the description of the program. The results indicate that there is a convergence of several factors to formulate a public policy in the format of POD.

Keywords: Public Policy Formulation, Citizen Security, IDB, RS Rights Opportunity Program.

LISTA DE SIGLAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento Social

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

POD: Programa de Oportunidade e Direitos

PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SDSTJDH: Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos.

SEDUC: Secretaria de Educação

SSP: Secretaria de Segurança Pública

SENASP: Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUSP: Sistema Único de Segurança Pública

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Taxa de homicídios 100 mil jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade no Brasil (2006- 2016).....	25
GRÁFICO 2 - Taxa de homicídios 100 mil jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade no estado do Rio Grande do Sul (2006- 2016).....	26
GRÁFICO 3 - Número de ocorrências cadastradas (delitos Consumados) referente à Tráfico de entorpecentes no estado do Rio Grande do Sul no período de 2010 – 2017.....	27
GRÁFICO 4 - Número de ocorrências cadastradas (delitos Consumados) referente à Roubo no estado do Rio Grande do Sul no período de 2010 – 2017.....	28
GRÁFICO 5 - Número total de projetos Aprovados na COFIEIX de 2000-20017.....	40
GRÁFICO 6 - Soma dos empréstimos aprovados na COFIEIX e contrapartidas no período de 2000-2017.....	41
<i>GRAFO</i> 1 - <i>Grafo</i> de Rede: relações de interações entre os atores.....	48

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – O modelo de Kingdon.....	34
FIGURA 2 - Nuvem de palavras: Crenças.....	50
FIGURA 3 - Nuvem de palavras referente aos problemas	52
FIGURA 4 - Nuvem de palavras: Frequência de palavras dos formuladores do programa	59
FIGURA 5 – Formulação do Programa Oportunidade e Direitos a partir do modelo dos Múltiplos Fluxos. (Kingdon, 2003).....	62

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Relação de Entrevistados.....	44
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. SEGURANÇA PÚBLICA	14
2.1 Políticas Públicas de Segurança X Políticas de Segurança Pública.....	15
2.2. Segurança Pública no Brasil.....	16
2.3. Políticas de Segurança Cidadã: um conceito em foco.....	21
2.4. Violência, criminalidade e Juventude.....	23
3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	36
4.1. O Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e os financiamentos externos.....	38
5. O BID NA POLÍTICA DE SEGURANÇA GAÚCHA: PROGRAMA DE OPORTUNIDADES E DIREITOS (POD)	42
5.1. Diagnóstico local e a segurança pública no estado.....	45
5.2 Atores e Crenças.....	47
5.4. O papel do BID na formulação do programa.....	53
5.5 A difusão da política pública: O POD suas origens e disseminações.....	57
5.6. Uma coalização, um equilíbrio e uma Janela de oportunidades.....	60
6. CONCLUSÃO	64
7. REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, nota-se que houve um aumento no número de financiamentos externos por parte dos governos estaduais. Políticas públicas, que anteriormente contavam apenas com recurso estatal, atualmente são formuladas e implementadas com recursos advindos de operações de créditos com bancos multilaterais de desenvolvimento. Assim, o que antes era fomentado via governo, atualmente é financiado via bancos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID]) e tantos outros financiadores internacionais; inclusive em áreas em que o governo tradicionalmente investia e fomentava políticas públicas como a segurança pública. Ao longo do tempo, essas instituições foram ampliando seus setores de atuação e, hoje em dia, atuam desde infraestrutura até segurança pública. Esse trabalho tem como objeto o BID enquanto financiador e ator na formulação de políticas públicas voltadas para a segurança em nosso estado.

O BID foi criado em 1959 a partir de uma parceria entre dezenove países da América Latina e os Estados Unidos. Os países que faziam parte como membros originais eram: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai Venezuela e Estados Unidos. O BID tem como objetivo financiar projetos que melhorem a qualidade de vida nesses países e alcançar o desenvolvimento de uma maneira sustentável e ecológica. As intervenções atuais do Banco estão centradas em três desafios: inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica – em três temas transversais – igualdade de gênero, mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente, capacidade institucional do estado e estado de direito.

Em nosso caso de estudo, a operação de crédito entre o estado do Rio Grande do Sul e o Banco foi firmada em 2014, a partir do instrumento de contrato assinado entre ambos, criando-se um programa voltado para a segurança cidadã dentro da diretriz de inclusão social do Banco. O programa consiste em contribuir para reduzir os índices de criminalidade violenta de jovens de 15 a 24 anos de idade, nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão, no Estado do Rio Grande do Sul, mediante abordagem integral dos fatores de risco e a focalização geográfica e populacional das intervenções. Tendo como objeto o Programa de Oportunidades e Direitos (POD), o problema de pesquisa centrou-se em responder como esse mecanismo de cooperação entrou na agenda governamental e quais foram os atores que atuaram para que essa parceria acontecesse. Como se deu o processo de formulação do

programa entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no estado do Rio Grande do Sul? Qual motivo que leva organizações internacionais como o BID a investir em políticas públicas e no estado focar na área de segurança pública e não em outras diretrizes, considerando que o Banco em outros estados atua em outras áreas? Como essas novas linhas de financiamento com o objetivo de reduzir índices específicos - nesse caso o de vulnerabilidade juvenil - chegaram até a agenda governamental e tornaram-se projetos como o Programa de Oportunidade e Direitos (POD).

Partimos da hipótese de que o BID pode ser caracterizado como um novo ator na elaboração de políticas públicas e no seu interior há uma coalizão dominante com crenças que refletem no produto dessa formulação. Os indicadores de violência, criminalidade, vulnerabilidade juvenil, fazem com que se pense em uma política pública focalizada neste grupo. Desse modo, a dinâmica política da época viu no BID um mecanismo para financiar a política pública.

A justificativa da pesquisa está centrada no que Saporì (2007) afirma ser um fenômeno recente, o de agências privadas e multilaterais direcionarem atenção e recursos para programas de reforma da segurança pública, disseminando novas ideias e metodologias de gestão das políticas de segurança. Por essa razão, estudar o papel do BID na formulação do programa é importante. Além disso, o estudo é relevante, pois visa contribuir para entender, à luz da teoria de formulação, as crenças que envolvem a formulação dessas políticas públicas e os mecanismos de cooperação. Assim, compreender as ideias que orientam a criação de políticas públicas ajudará a entender por que e em que momento, determinadas questões entram na agenda governamental. No âmbito acadêmico, a pesquisa é importante, pois fortalece a teoria de que as políticas públicas não elaboradas apenas pelo Estado, uma vez que outros atores e instituições são chamados para formular políticas públicas como organizações do terceiro setor e os próprios bancos multilaterais. Por fim, a relevância social reside na possibilidade de a sociedade compreender como são pensadas e formuladas as políticas públicas.

A pesquisa foi realizada a partir de metodologia qualitativa. Iniciamos com a coleta de documentos fornecidos pelo Banco como o contrato, a carta consulta perfil do projeto e demais documentos institucionais divulgados pela secretaria, posteriormente foram realizadas cinco entrevistas com atores centrais do programa, desde servidores públicos do estado, da União, além de um especialista do BID. Realizamos análise documental e com auxílio do software “Nvivo” transcrevemos e analisamos as entrevistas. Além disso, fez-se uso do

software “*Ucinet 6*” para elaboração de *grafo* de redes a fim de analisar as relações entre os principais atores envolvidos no processo de formulação do programa.

Além desta introdução, o trabalho contém um primeiro capítulo em que discorre sobre a definição de segurança pública, sua trajetória no país os programas implementados ao longo do tempo, e a disseminação do conceito de segurança cidadã na América Latina e no Brasil. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico do trabalho, partindo das teorias de formulação, passando pela contextualização da cooperação internacional e da atuação do BID no Brasil. O último capítulo aborda o papel do BID no Rio Grande do Sul e para o programa em análise. Por fim, é apresentada a conclusão.

2. SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é um conceito ainda em construção. Na história brasileira, segundo alguns autores, esse conceito aparece descrito pela primeira vez na Constituição Federal de 1937 e caberia somente à União competência de regular a matéria. (Lima; Bueno; Mingardi, 2016). Entretanto, a partir da redemocratização e com a Constituição Federal de 1988, intitulada Cidadã, o conceito aparece descrito e definido quais as instituições responsáveis por desenvolvê-lo; além disso, os estados e inclusive os municípios, ganham espaço para formular e implementar políticas públicas de segurança.

Segundo Mesquita Neto (2011), a segurança pública não é um conceito com apenas uma definição como ele destaca:

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

Outros autores, como Costa e Lima (2014), argumentam que a segurança pública não é somente uma função policial, tão pouco um conceito que se resume à proteção ao Estado e à segurança nacional, como era entendido nos tempos ditatoriais. Ao contrário, para ele este conceito vai muito além de polícia, e não deve ser confundido com o sistema de justiça criminal:

A segurança constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências. Portanto, não se confunde com o sistema de justiça criminal e nem se resume a organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área. (Costa e Lima, 2014, p.482).

Assim, os autores mostram outras formas de se pensar e formular segurança pública que reflete com o que a segurança cidadã e as novas políticas públicas de segurança visam implementar. Além disso, a trajetória da segurança pública no Brasil mostra o quanto esse conceito sofreu evoluções no decorrer dos distintos governos. Há certa dificuldade analítica para definir esse conceito, seja devido às suas dimensões, seja devido aos seus desdobramentos. Costa e Lima (2014) já diziam que segurança pública se trata de um conceito muito menos teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura as instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado visa administrar a ordem e

seus conflitos sociais, sendo caracterizada como um campo em que atuam diversas organizações.

2.1 Políticas Públicas de Segurança X Políticas de Segurança Pública.

Entender se certas ações mais repressivas ou com maior envolvimento da sociedade civil são políticas públicas de segurança ou políticas de segurança pública ainda é algo difícil de ser distinguido, principalmente pela população em geral. O senso comum crê que uma política para combater a criminalidade deve ser repressiva.

Em um primeiro momento, é importante fazer a distinção entre o que são Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública. Segundo Saporì (2007), ter uma política pública significa ter razões ou argumentos que contêm não só a compreensão de um problema como também a sua solução. Assim, a ação do Estado, segundo o autor, é capaz de impactar em alguma medida a incidência da criminalidade. Por esse motivo, observar as políticas públicas que são formuladas por cada governo é importante para que se entendam quais são os fins a que essas se destinam - seus objetivos e metas, acompanhando sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Segundo Oliveira (2002), as Políticas Públicas de Segurança englobam diferentes ações governamentais e não governamentais que sofrem ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. Assim, traz para a formulação diversos atores como ONGs, sociedade civil e etc. Entretanto, as Políticas de Segurança Pública seriam aquelas ligadas às atividades tipicamente de polícia e suas atribuições.

Na segurança pública opõem-se dois polos distintos: Políticas Preventivas e Políticas Repressivas. Saporì (2007), em seus estudos diferencia ambas, caracterizando as Políticas Preventivas como aquelas cujo fundamento valorativo está voltado para evitar que o problema aconteça baseado na prevenção e incidência: respeito à justiça, à igualdade, aos direitos humanos que são as bases de ação do Estado. Não obstante, as Políticas Repressivas estariam voltadas para a punição.

Entretanto, diversos autores destacam que em geral a visão que se tem é de que esses dois modos de fazer política são antagônicos e excludentes. Oliveira (2002) argumenta que é necessário buscar uma chave para sair desta visão limitada e construir uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repressão e prevenção. Saporì (2007) corrobora dizendo: na medida em que prevenção e repressão são concebidas como elementos

opostos e excludentes, reduz-se a capacidade do Estado de promover a ordem pública com efetividade. Desse modo, buscar o equilíbrio entre ambos seria um desafio para se alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade.

2.2. Segurança Pública no Brasil

A segurança pública sempre esteve na pauta dos governos, principalmente estaduais. Alguns autores destacam que durante a última década, as principais democracias aumentaram sua capacidade institucional na área de segurança pública, fortalecendo o papel dos governos federais e orientando políticas de segurança para estados e municípios. (Madeira, Geliski, Salvarrey, Boessio e Trindade, 2018). O Brasil, nos últimos anos, apresentou dados significativos referentes aos homicídios (doloso e culposo), latrocínios, lesão corporal seguida de morte e tantos outros crimes que mostram a realidade da segurança pública no país. Entender a trajetória da segurança pública no país não é algo fácil, tendo em vista a dimensão territorial do país, além das diversas singularidades regionais que o país apresenta.

No ano de 2018, segundo o Atlas da violência, a Taxa de homicídios no país chegou à marca de 30,3 homicídios por 100 mil habitantes, o que caracteriza aproximadamente 62.517 homicídios¹. Esses dados revelam que o Brasil se encontra em uma situação crítica em que há falta de políticas públicas de segurança nas três esferas de governo.

A Segurança Pública- no país- é marcada por três momentos principais que alguns autores vão tratar como Paradigmas de Segurança (Freire, 2009). Nesse sentido, pensar no paradigma dominante é entender quais fatores determinam a formulação de políticas públicas de segurança, nos distintos momentos da história brasileira, a partir da Ditadura Militar. É importante ressaltar, segundo o autor, um paradigma não exclui o outro: não são estanques e não são políticas públicas, mas sim crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade por um determinado tempo.

O primeiro Paradigma é referente ao período do Golpe Militar (1964-1985) momento em que a segurança é priorizada como a defesa do Estado e da ordem política. Durante esse período, os direitos civis e sociais da população são subtraídos e grandes repressão, censura e perseguições são postos aqueles contrários às ideologias que o governo em questão trazia. A segurança pública, nesse período, é entendida como segurança nacional não havendo distinção entre uma e outra. Ambas são tratadas como um único assunto, sendo denominado este

¹ Dados do Atlas da Violência 2018

paradigma como o da Segurança Nacional. Segundo FREIRE (2009) é um período marcado pela supremacia inquestionável do interesse nacional, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à prevenção da ordem. (Salvarrey, 2018).

O processo de redemocratização do país traz para a segurança pública uma nova perspectiva, principalmente com a Constituição de 1988 em que no artigo 144 traz segurança pública definida como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Além disso, define as instituições federais e estaduais responsáveis por gerir a segurança pública no país, sendo elas: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares. Esse período é entendido como o paradigma da Segurança Pública em que há uma separação entre Segurança pública e Segurança nacional, mas ainda não se foge de instituições governamentais para gerir questões públicas, ficando a cargo do estado e do seu aparato de justiça criminal a responsabilidade sobre a segurança pública no país. (Salvarrey, 2018).

O terceiro paradigma é referente à Segurança Cidadã, conceito que será abordado com mais detalhes ao longo deste trabalho. Esse paradigma nasce a partir de uma visão na América Latina de que a criminalidade e a violência são questões multicausais e envolvem muitas outras instituições para além do aparato policial e as políticas de segurança pública, fazendo uma gestão integrada com a sociedade civil para conter os índices de criminalidade. Políticas com o viés de segurança cidadã trazem ações em diversas áreas como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania e etc. Esse paradigma é incorporado - no Brasil - a partir de 2003 com a Secretaria Nacional de Segurança Pública que inicia um acordo de cooperação técnica com as Nações Unidas (Freire, 2009).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) é criada no ano de 1997, sob a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e teve como funções: assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade entre outras atribuições. A conjuntura da época contribuiu para que se mudasse a visão acerca da segurança pública no país. Diversos acontecimentos influenciaram nas decisões que o governo federal tomava referente à segurança pública. Segundo alguns autores, os anos 1990 foram marcados por reformas que estão voltadas ao combate ao crime a partir de percepção social de que a violência havia extrapolado todos os limites, tendo em vista os acontecimentos espalhados pelo país.

O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública criado no ano 2000 começa a ser discutido novamente a partir do Sequestro do ônibus 174 em que um sobrevivente da Chacina da Candelária sequestra e faz refém uma menina, caso em que a atuação policial é questionada e percebe-se a necessidade de mudança na segurança pública nacional. Esse Plano Nacional de Segurança Pública era visto como uma forma de articulação entre os governos estaduais e federais para reduzir os indicadores de violência e criminalidade. Adorno (2003) destaca que o governo FHC e o Plano Nacional de Segurança Pública foram excelentes em formular políticas públicas de segurança, entretanto a implementação não ocorreu: “Um ano após a execução do PNSP parecia que nada havia sido implementado”. Ainda durante a gestão de FHC é criado o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Foi no primeiro mandato (2003-2005) do presidente Lula, implementado o Plano Nacional de Segurança Pública que trouxe o compromisso social e ações integradas para reduzir os indicadores de criminalidade no país, tendo como programa básico o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O SUSP foi previsto no Projeto de Lei 1937/07 visando a garantia da segurança pública além dos direitos fundamentais, individuais e coletivos de cada cidadão. Não obstante, o SUSP nunca foi executado de fato, ficando apenas previsto no projeto de lei. Os princípios que iriam reger esse sistema seriam:

À proteção dos direitos humanos; respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade do cidadão; resolução pacífica de conflitos; uso proporcional da força; eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e participação comunitária.” (Projeto de Lei 1937/07).

Alguns autores destacam que o fato desse projeto não ser levado adiante pode ter sido ocasionado por questões político institucionais da época (Salvarrey, 2018). Tavares dos Santos (2009) afirma que esse período é marcado por inúmeras realizações nas diferentes esferas da segurança pública e que há iniciativas de modernização da gestão, das Polícias Civis; novo padrão para a distribuição do Fundo Nacional de Segurança Pública. Além disso, há uma parceria entre a burocracia responsável por formular políticas de segurança com parte da academia especializada da época a partir de convênios, programas como o programa de pesquisa e ensino policial.

No segundo mandato de Lula (2006-2010), a segurança pública é marcada pela formulação e implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Desenvolvido juntamente com o Ministério da Justiça, esse programa tinha como objetivo à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes

socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. O público alvo do programa seriam profissionais de segurança pública; jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade.

O PRONASCI articulava políticas sociais e políticas de segurança além de trazer a sociedade civil para participar do programa. Os projetos do programa envolviam desde os profissionais da segurança como policiais que recebiam o Bolsa Formação, a Formação Policial que visava dar aos policiais uma qualificação que incluísse a Segurança cidadã, faziam parte deste programa também projetos como o Mulheres da Paz que pretendia capacitar as mulheres das comunidades onde estavam dispostos os Territórios da Paz. O PRONASCI também envolveu jovens, sistema prisional e segundo Santos (2014) foi a partir de 2009 que se fez no Brasil uma segurança pública mais democratizada.

Durante o primeiro governo da então presidente Dilma Rousseff (2011-2014) o PRONASCI começou a sofrer inúmeros cortes orçamentários, chegando ao fim. Em seu governo, a presidente nomeou para o Ministério da Justiça José Cardozo que juntamente com seus assessores elaboraram o Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios. Esse plano estava articulado em quatro eixos: informação, investigação, polícia e comunidade e prevenção. Entretanto, ele não foi levado adiante. Sá e Silva (2017) relata que a não aprovação do projeto estaria ligada ao fato de que a presidente acreditava que homicídios não era uma questão de nível Federal, mas sim estadual que se tratava de matéria de estado. É no ano de 2012 que iria ser lançado o novo Plano Nacional de Segurança Pública que teria os seguintes instrumentos: i) um Plano Estratégico de Fronteiras; ii) o programa Crack, é Possível Vencer; iii) ações de combate às organizações criminosas; iv) um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; v) um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; vi) o mencionado Sinesp; e vii) um Programa de Enfrentamento à Violência (Brasil, 2011). Sá e Silva (2017) salienta que o plano era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas função de apoio aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações.

A presidente Dilma ainda iria lançar uma nova proposta para o Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios agora com três eixos de atuação i) novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas, programas e ações; ii) conhecimento, informação e prestação de contas; e iii) fortalecimento de capacidades institucionais. Não obstante, em 31 de agosto de 2016 a então presidente sofreu um processo de impeachment, passando a assumir a presidência o seu vice Michel Temer.

Michel Temer (2016-2018) tornou-se presidente em meio a uma crise política, financeira, social e moral no país, realizando cortes em diversas áreas do governo e descaminhos de diversas políticas públicas que haviam sido implementadas anteriormente. Nesse cenário, uma crise prisional nos estados do Norte e Nordeste mostrou a fragilidade da segurança pública no país, principalmente em relação à Política Nacional de Segurança Pública. Fábio de Sá e Silva (2017) destaca:

Em janeiro de 2017, em meio à grave crise no sistema prisional nos estados do Norte e do Nordeste, Temer e Moraes lançaram um novo Plano Nacional de Segurança Pública. No seu conjunto, o plano repete erros (e, muito provavelmente, está fadado à mesma sina) da maior parte de seus antecessores. Entre ações: i) gerais; ii) visando à redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; iii) visando à racionalização e à modernização do sistema penitenciário; e iv) visando ao combate integrado à criminalidade organizada transnacional, suas frentes de ação são inúmeras e desarticuladas. (Fábio de Sá, 2017, p. 24)

Durante a gestão de Temer voltou a ser discutida a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com novas regras. Segundo o Governo Federal, o SUSP seria disposto da seguinte maneira: o Ministério Extraordinário da Segurança Pública como órgão central, integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal; Civis, Militares e Corpos de Bombeiros. Além desses, agentes penitenciários, guardas municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais. No entanto, coube aos estados a maior parte da formulação de políticas pública mostra a publicação do Palácio do Planalto:

A segurança pública continua atribuição de estados e municípios. A partir de agora, a União criará as diretrizes que serão compartilhadas em todo o País. As unidades da Federação assinarão contratos de gestão com a União, que obrigará o cumprimento das metas como a redução dos índices de homicídio e a melhoria na formação de policiais. (Palácio do Planalto, 2017, online)

Essa discussão sobre o novo SUSP continua em andamento, mas pouco foi implementado. Em suma, a trajetória da segurança pública no Brasil ainda tem um caminho longo a ser percorrido. Os diferentes paradigmas de segurança pública mostram que a questão ganhou espaço e discussão ao longo da redemocratização no país, embora ainda apresente indicadores extremamente elevados como mostram os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Anuário da Segurança Pública e tantos outros indicadores. As políticas que incluem a segurança cidadã vêm ganhando mais visibilidade desde a criação do PRONASCI e mesmo com toda conjuntura elas mostram que são a forma mais eficiente, eficaz e efetiva de se chegar a uma redução desses indicadores. Por esse motivo, na próxima seção analisamos como esse conceito se espalha na América Latina e seu reflexo para a

elaboração de políticas públicas nos estados, mais especificamente no estado do Rio Grande do Sul.

2.3. Políticas de Segurança Cidadã: um conceito em foco.

O conceito de segurança cidadã ganhou espaço na América Latina ao longo dos anos, principalmente após o fim dos regimes militares. Neto (2011) destaca que o crime na América Latina tomou dimensões epidêmicas e que esse aumento da violência ocasionou custos sociais significativos, tornando difíceis os processos de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a redemocratização trouxe para esses países a necessidade de se esclarecer práticas de tortura praticadas no decorrer dessas ditaduras. Tavares dos Santos e Barreira (2016) destacam que essa necessidade contribuiu para que novas perspectivas acerca da segurança pública surgissem nesta região.

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

A literatura aponta que durante a década de 90 diversos acontecimentos marcam essas mudanças. As inúmeras reuniões internacionais, que visavam discutir a violência e a segurança pública como, por exemplo, a Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU em 1993, mostram como o tema se difundiu pelos países da América Latina. Freire (2009) destaca esse período como sendo marcado pelo contexto histórico de consolidação dos direitos de cidadania, fortalecimento da participação social e atuação da sociedade civil. Além de ser uma época em que houve um crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de controle.

Segundo Costa e Lima (2014), o fim da década de 1990 é marcado por ser um período em que muitas organizações internacionais (PNUD, BID, BIRD, CAF) disseminaram em diversos países da América Latina o conceito de segurança cidadã como uma tentativa de romper o cenário repressivo herdado do período anterior. Segundo esses autores, o conceito de cidadã estaria relacionado a novas práticas que sejam informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado.

Para Mesquita Neto (2006), a expressão segurança cidadã ganhou força para marcar uma distinção entre as políticas de segurança pública que eram elaboradas anteriormente e as

que começam a ser formuladas depois da transição democrática. Nesse sentido, para ele é como se o cidadão viesse qualificar ou adjetivar segurança, marcando sua natureza democrática. Por essa razão, promover políticas de segurança cidadã implicam não somente reduzir o medo e a sensação de insegurança, mas principalmente de desenvolver ações para evitar ou minimizar as chances de emergência e crescimento do crime e da violência.

Outros autores, como Freire (2009) mostram que o conceito de segurança cidadã traz uma intervenção baseada em inúmeros fatores, envolvendo diversas instituições públicas e da sociedade civil. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2005, p.09) mostra algumas das cinco categorias definidas e apontadas por Freire (2009): as que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco, as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real, as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais, etc. Segundo esse mesmo autor, na perspectiva de segurança cidadã o foco é o cidadão, ou seja, aquele receptor da política e defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência e assim, políticas multissetoriais são implementadas com o foco na prevenção à violência.

Segundo Tavares dos Santos e Madeira (2014), segurança cidadã estaria fundamentada em um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas emancipatórias dos cidadãos em geral. Além disso, um ofício de polícia orientado pelo multiculturalismo, reconhecimento da diversidade social, garantia da dignidade humana. Para esses autores, formular políticas públicas que tenham o viés de segurança cidadã inclui diferentes atores nos processos e o foco está na prevenção dos crimes.

Conceber uma política de segurança cidadã, tendo como foco não mais a exclusiva repressão da violência, mas sim a prevenção e a promoção de convivência social segura e pacífica, com o respeito à dignidade humana de todos os agentes sociais desse campo. (Tavares dos Santos e Madeira, 2014, p.10).

Formular uma política de segurança cidadã envolveria sete passos principais para Mesquita Neto (2006), sendo eles seleção de problema, objetivos da política, identificar as estratégias, selecionar os programas e ações para a implementação, identificar os responsáveis pela implementação e identificar os recursos necessários para a implementação da estratégia e dos programas e ações selecionados. Uma política de segurança cidadã está voltada para grupos específicos da sociedade principalmente, focalizando nas minorias. Segundo Tavares dos Santos e Barreira (2016), a segurança cidadã seria uma renovação do bem-viver através da pacificação de territórios deflagrados anteriormente pela guerra, pelo crime organizado e etc. Para eles essas políticas reconhecem a juventude, e os povos, negros, mulatos, indígenas,

promovem o direito à diferença e a mediação de conflitos, correspondendo à construção de uma ampla cidadania inclusiva e participativa. Assim, políticas de segurança cidadã como exemplifica Freire (2009) tem como público alvo jovens em situação de risco em comunidades vulneráveis.

As políticas de segurança cidadã na América Latina ganharam mais espaço, principalmente a partir da experiência na Colômbia mais especificamente nas cidades de Bogotá e Medellín. A Colômbia durante o fim a da década de 90 apresentava taxas de homicídios extremamente elevadas cerca de 80 por 100 mil habitantes no ano de 1993. Então, começa-se pensar no desenvolvimento de uma política que reduzisse essas taxas. Saporiti (2007) afirma que a política desenvolvida em Bogotá é um caso ilustrativo do desenvolvimento de uma política que combina as estratégias de prevenção social e repressão, incluindo o fortalecimento da atuação policial, ampliação do sistema de justiça criminal, iniciativas de mudanças culturais para condutas cidadãs e intervenção em espaços públicos. Houve uma aproximação dos municípios a partir de um plano nacional de segurança pública e o que se percebeu foi uma redução nas taxas daquela localidade. Entre os programas e projetos implementados em Bogotá vale a pena destacar a Recuperação de espaços urbanos deteriorados, Estímulo à participação comunitária, fortalecimento da polícia, entre outros. Já em Medellín adotou-se estratégias multissetoriais que envolviam diferentes instituições sociais como igrejas, Ongs, além de setores educacionais, construindo uma agenda de segurança para as comunidades com diversas organizações comunitárias. No Brasil, o conceito de segurança cidadã ganha espaço a partir do PRONASCI. É nesse momento que o cidadão ganha uma definição e passa a ser adotado como norte de uma política a nível nacional.

Quando se pensa em uma política de segurança cidadã é necessário analisar o surgimento da violência de forma multicausal e focalizada os grupos sociais distintos. Para isso, é preciso entender que o crime e a violência têm dimensões urbanas e que atingem determinadas localidades. Por essa razão, analisaremos os dados de violência, criminalidade, homicídio referente à juventude do Brasil e no estado do Rio grande do Sul a fim entender como a criminalidade atinge esse grupo especificamente.

2.4. Violência, criminalidade e Juventude.

A violência é um conceito multicausal. Segundo Pimenta (2014), é necessário analisar as dimensões física, psicológica e simbólica; além das formas pelas quais é atravessada por

questões de gênero, identidade sexual, identidade e raça. Ainda, segundo essa autora, a violência emerge como um desdobramento da maneira como as desigualdades sociais e a negação do direito ao acesso a bens e equipamentos que garantem a cidadania operam nas especificidades de cada grupo social, desencadeando comportamentos violentos. Para Tavares dos Santos (2014), a violência configura-se como norma social para algumas categorias sociais, em contraponto àquelas denominadas normas civilizadas, marcadas pelo autocontrole e pelo controle social institucionalizado. Nesse sentido, o fenômeno da violência seria um conceito multidimensional, complexo de ser definido, ocasionado por diversas maneiras e com diferentes definições.

O fenômeno da violência tem aumentado significativamente nos últimos anos. Alguns autores salientam que a elevação dessas taxas reflete as dificuldades que os Estados têm de enfrentá-los a partir de políticas públicas que solucionem o problema. Dessa forma, não existem países que apresentem taxas de homicídios zeradas, mas a diferença está em países com maiores e menores taxas.

Segundo dados do Atlas da Violência 2018, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes mais altas estavam concentradas em países da América Latina e América Central: Venezuela (54,7%), El Salvador (34,4%), Honduras (85,5%). O Brasil nesse ano apresentou uma taxa de 25,1%, enquanto Latvia localizada no continente europeu teve uma taxa de 6,3% homicídios por 100 mil habitantes. Isso nos mostra que na América Latina há a necessidade de investimento em políticas públicas que visem enfrentar o problema social da violência. Além de altas taxas de homicídios entre a população geral os jovens dessas localidades estão entre os principais grupos que apresentam um risco e vulnerabilidade, sendo afetados direta ou indiretamente por essa criminalidade. Por essa razão, a juventude passa a ser foco de políticas públicas destinadas ao combate à prevenção da violência.

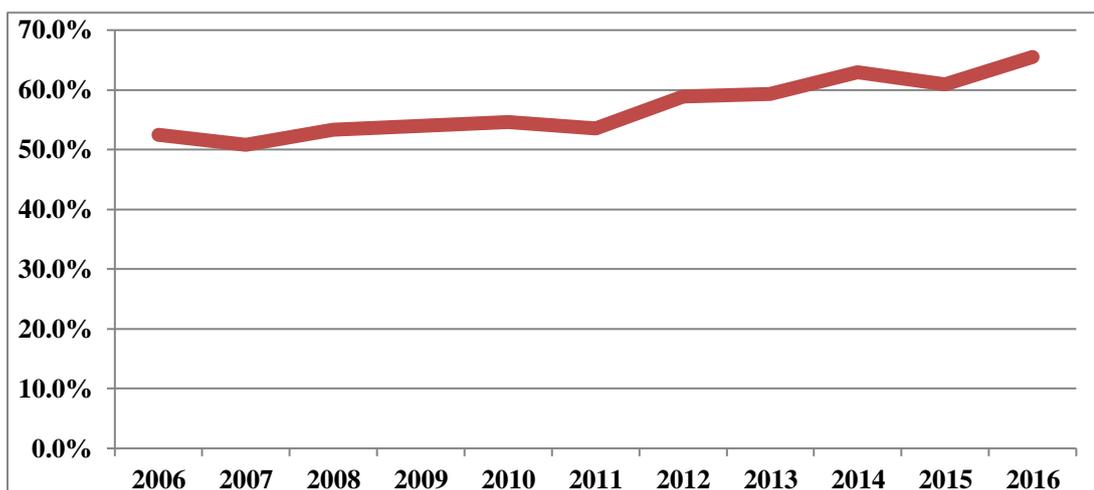
As Políticas Públicas para a Juventude apresentam uma trajetória comum em países latino-americanos, sendo as primeiras ações, entre os anos de 1950 e 1980, voltadas principalmente para o aumento da educação e o uso do tempo livre. Após, iniciam-se ações voltadas ao enfrentamento da pobreza e o combate ao delito. Entretanto, é a partir de 1990 e 2000 que o foco das políticas passa a ser a inserção dos jovens excluídos ou em situação de vulnerabilidade social no mercado de trabalho. No ano de 2005 no Brasil foi criada a Secretaria Nacional de Políticas para a Juventude e também o Conselho Nacional de Juventude.

A juventude é um conceito sociológico, trata-se de uma preparação do indivíduo para a fase adulta. Segundo Pimenta (2014), a juventude é uma construção social e cultural, que varia com o contexto histórico social em que está inserida.

A lei nº 12.852/2013 instituiu o Estatuto da Juventude que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. O Estatuto da Juventude define que são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade; além disso, nele os jovens passam a serem reconhecidos como cidadãos de direitos universais que merecem atenção frente às políticas públicas formuladas.

A violência entre os jovens aumentou ao longo dos tempos. Os dados mostram que as taxas de homicídios entre os jovens de 15 a 29 anos no Brasil vêm aumentando, chegando a 65,5 % no ano de 2016, segundo o Atlas da Violência 2018. O gráfico abaixo mostra as taxas de homicídios entre os jovens no Brasil nos últimos dez anos, considerando de 2006 até 2016.

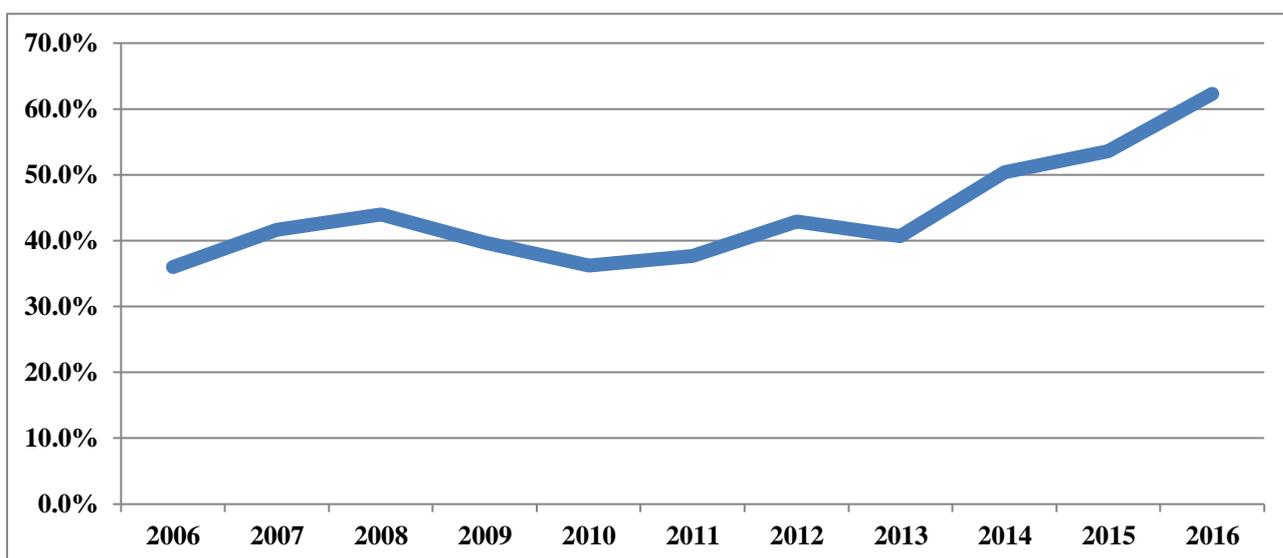
Gráfico 1. Taxa de homicídios 100 mil jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade no Brasil (2006- 2016).



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da violência 2018

Os jovens estão cada vez mais envolvidos em contextos de criminalidade. O envolvimento desses jovens com a violência deve ser analisado sob duas perspectivas: perpetradores de atos violentos e/ou delituoso ou vítimas da violência e da criminalidade, geralmente associada a contextos socioeconômicos (Pimenta, 2014). Ao olhar para o estado do Rio Grande do Sul, os dados também mostram que as taxas de homicídios entre os jovens aumentaram, considerando o mesmo período. O estado apresentou um aumento significativo ao longo desses dez anos, já que em 2006 a taxa de homicídios de jovens era de 36,0% e no ano de 2016 foi de 62,3 % homicídios de jovens na faixa etária de 15 - 29 anos por 100 mil jovens, representando uma variação de 72,9% desta taxa ao longo dos dez anos. O gráfico 2 a seguir mostra esse aumento.

Gráfico 2. Taxa de homicídios 100 mil jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade no estado do Rio Grande do Sul (2006- 2016).



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da violência 2018

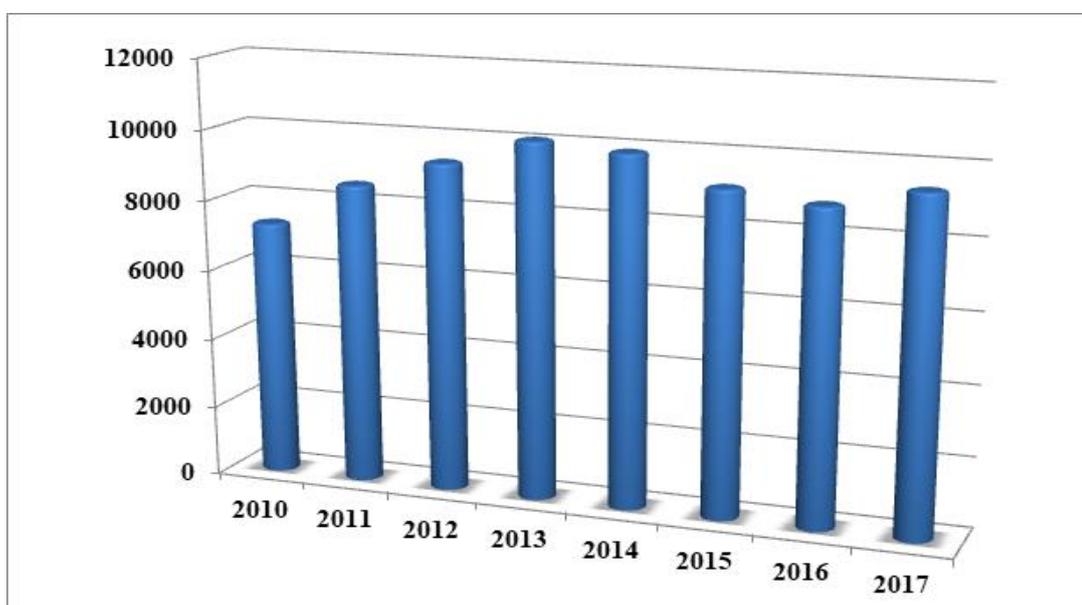
Além de analisar os dados referentes à taxa de homicídios entre a população jovem é importante olhar para outros indicadores que mostram a vulnerabilidade, violência e criminalidade que envolve esse grupo social. Olhar a vulnerabilidade e os indicadores

atrelados a ela é importante para perceber qual a situação dos jovens em nosso país e no nosso estado.

O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ) é um indicador importante, criado pela UNESCO no Brasil e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), a partir de uma metodologia desenvolvida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Este indicador faz um recorte interessante para se analisar os dados da desigualdade racial, devendo-se considerar que os valores podem ir de 0,0 até 1,0, sendo que quanto maior o valor, maior o contexto de vulnerabilidade dos jovens daquele território. O IVJ no Rio Grande do Sul no ano de 2014, tendo como base dados de 2012 foi de 0,23%, considerado baixa vulnerabilidade. Entretanto, ao olhar para os municípios do estado o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência 2017 que tem como base os dados de 2015 mostram que o município de Alvorada teve um IVJ-V de 0,427 e o município de Viamão IVJ-V de 0,419 ambos considerados com média vulnerabilidade.

Outros dados referentes à segurança pública mostraram que os problemas com tráfico de entorpecentes e roubos foram aumentando no Rio Grande do Sul. O gráfico abaixo mostra o número absoluto de ocorrências cadastradas pela Secretaria de Segurança Pública do estado referente a tráfico de entorpecentes no período de 2010 até 2017.

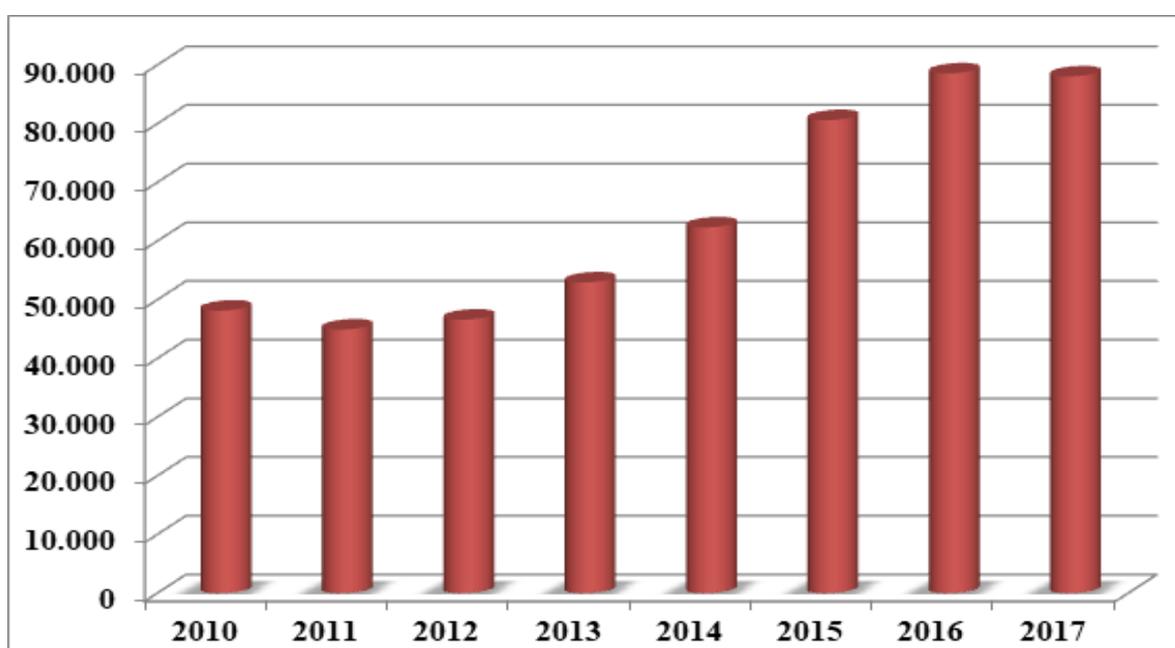
Gráfico 3. Número de ocorrências cadastradas (delitos Consumados) referente à Tráfico de entorpecentes no estado do Rio Grande do Sul no período de 2010 – 2017.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da SSP.

Durante os anos de 2013 e 2014, o Rio Grande do Sul apresentou seus pontos mais altos de ocorrências relacionadas ao tráfico. Segundo Zaluar (2007), o tráfico de drogas e de armas de fogo que desenvolveu uma interação perversa com a pobreza e a juventude vulnerável em muitos países. Ainda, segundo essa autora, o crescente tráfico de drogas atrairia os jovens vulneráveis que cederia a sedução de adentrar nesse mercado ilícito aumentam as taxas de homicídio pelo país. Além disso, dados os diferentes indicadores que medem a criminalidade o número de roubos no estado também apresentaram números elevados, considerando o mesmo período anterior.

Gráfico 4. Número de ocorrências cadastradas (delitos Consumados) referente à Roubo no estado do Rio Grande do Sul no período de 2010 – 2017.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da SSP

Em suma, os dados mostram que no estado o tráfico de drogas e os roubos estão em ascensão e ligados diretamente aos jovens, principalmente aqueles de regiões com maiores IVJ, uma vez que, como mostra a literatura, a violência sofrida e praticada pelos jovens possui grandes vínculos com a condição de vulnerabilidade social em que esse jovem se encontra.

Por essa razão, formular políticas públicas capazes de abranger essa determinada faixa etária é importante, já que os jovens são, segundo Pimenta (2014), aqueles que determinarão

os rumos da nação nas próximas décadas, e por isso o investimento em educação e preparação profissional é considerado uma ação fundamental para garantir a inserção desses jovens no mercado de trabalho. Além disso, são necessárias políticas que compreendam o contexto multicausal da violência e abordem práticas de segurança cidadã, pois a violência traz diversas consequências para a sociedade em geral, reduzindo a expectativa de vida da população, inibindo investimentos e sendo grande obstáculo ao desenvolvimento do Estado.

3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordamos três principais vertentes teóricas da literatura sobre formulação de políticas públicas: o modelo das coalizões de defesa, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado.

O Modelo de Coalizões de Defesa é um modelo desenvolvido por SABATIER (1988) e é utilizado para compreender as regras que envolvem a técnica e a informação dos jogos no processo de políticas públicas. O modelo parte de três fundamentos históricos:

1. “*macro-level*” (nível macro): suposição que a maioria das “*policymaking*” ocorre dentro de um subsistema de especialistas, mas que o seu comportamento é afetado por fatores políticos e do subsistema econômico.

2. “*micro-level*” (nível micro): modelo do individual

3. “*meso-level*”: convicção que a melhor maneira para lidar com os múltiplos atores dentro de um subsistema é agregá-los dentro de “*advocacy coalitions*” Essa teoria é afetada por outras variáveis dependentes: crenças e “*policy change*” e duas críticas políticas orientadas para aprendizagem e perturbações externas.

O modelo mostra que no cenário da “*policy*” não participam apenas aqueles determinados no “triângulo de ferro”, mas que há a participação de demais especialistas como pesquisadores (Heclo 1978; Kingdon 1995). Sabatier (1988) define uma coalizão de defesa como pessoas de diversas posições (políticos, burocratas, líderes de grupos interesse, pesquisadores, etc.) que compartilham de crenças: valores, ideias, objetivos políticos e que demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo. O que uniria essas coalizões seriam as crenças, uma vez que essas determinam a direção que uma política pública ou um programa irá tomar.

Sabatier (1988) descreve um subsistema de políticas públicas como um conjunto de atores individuais ou coletivos de uma variedade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil (ONGs), num determinado escopo geográfico, que está ativamente preocupado com determinada questão de política pública e que regularmente tenta influenciar as decisões naquele domínio (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, apud Vicente e Calmon, 2011).

O Subsistema de Políticas públicas é dividido em eventos externos e internos. Externamente estariam os parâmetros relativamente estáveis, sendo eles os atributos básicos da área do problema, distribuição de recursos naturais, valores socioculturais fundamentais e estrutura social e por fim a estrutura constitucional básica (regras). Todavia há os eventos externos dinâmicos, já que podem apresentar mudanças ao longo de uma década ou mais,

sendo eles mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais e decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Os eventos internos envolvem as coalizões, suas crenças políticas, recursos, os instrumentos utilizados por essas. Assim, é no âmbito interno do subsistema que são gerados os programas ou políticas públicas (*policy outputs*) que frequentemente incorporam elementos ou princípios defendidos por diferentes coalizões. (Vicente e Calmon, 2011).

O “*beliefs system*”, ou seja, o sistema de crenças dentro do modelo de coalizões de defesa é apresentado de uma forma hierárquica. Nesse sentido, a organização do modelo é disposta da seguinte maneira o “*deep core*” que seria um nível mais amplo muito difícil de mudar e nele estariam às concepções sobre a natureza humana, bem-estar, valores fundamentais. O outro seria o “*policy core*” em que se enquadram preceitos normativos essenciais, como a orientação sobre prioridades valorativas básicas e a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração: causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública (Vicente e Calmon, 2011). Por fim, os “*Secondary aspects*” que seriam crenças de menor amplitude e mais fáceis de mudar.

O Modelo de Coalizões de Defesa é importante para analisar a formulação de políticas públicas pelo fato de que a partir dele percebem-se quais as crenças e subsistemas estão envolvidas na criação de novas políticas públicas. Nesse caso, uma análise mais refinada do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seu projeto no RS: Programa de Oportunidade e Direitos (POD). Por fim, o olhar para as crenças é importante, já que formular políticas públicas envolve um longo processo de prioridades, valor, crenças como destacam alguns autores.

Políticas públicas incorporam teorias sobre como atingir determinados objetivos, portanto, envolvem valores, problemas que devem receber as mais altas prioridades, relações causais e percepções da magnitude dos problemas e da eficácia dos instrumentos de intervenção. A possibilidade de relacionar crenças e políticas públicas oferece melhor condição de análise da influência de vários atores no tempo. (VICENTE, Victor.M.B; CALMON, Paul, 2011,p.6)

Além do Modelo de Coalizões de Defesa, dentro da análise da formulação de políticas públicas estão os modelos de “Multiple Streams” e “Equilíbrio Pontuado” que são de suma importância, pois tentam explicar de que maneira uma questão específica se torna importante em um momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar a agenda das políticas públicas. A partir desses dois modelos tenta-se compreender em que momento abre-

se a “janela de oportunidade” para a formulação do projeto entre o BID e o Estado as organizações envolvidas e os fluxos que levam a esse processo.

O Modelo de “Multiple Streams” desenvolvido por Kingdon (2003) pretende responder à questão de por que alguns problemas são importantes para um governo e como uma ideia entra no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas, transformando-se em uma política pública. Para o autor as políticas públicas são compostas de quatro processos: “*agenda-setting*” (agenda), a consideração de alternativas para a formulação baseado nas escolhas que serão realizadas, a escolha dominante e a implementação da decisão. Entretanto em seu modelo Kingdon foca principalmente nos dois primeiros processos: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação (*policy formulation*) (Capella, 2007). Kingdon (2003) define, em seu modelo, a agenda como um conjunto de assuntos em que os governos e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado período. Agenda -para o autor -pode ser dívida em uma agenda descensional, sendo essa um subconjunto da agenda em que nela as questões estão prestes a se tornarem políticas. (Capella, 2007).

O modelo parte da ideia de que o governo é caracterizado como uma “Anarquia Organizada” em que há três fluxos, sendo eles problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e a política (*politics*). Ao convergirem os três fluxos, há uma mudança na agenda. O primeiro fluxo problemas (*problems*) estaria ligado ao fato de que como esse é reconhecido como tal e de que maneira passa a ocupar espaço na agenda governamental. Inicialmente, o autor faz uma diferenciação entre questão e problema, ou seja, uma questão é vista como problema quando os formuladores acreditam que devem fazer algo. Assim, há mecanismos que despertam a necessidade de ação: indicadores, taxas, etc.

No segundo fluxo, “*Policy Stream*” essas soluções procuram os problemas, sendo caracterizado como um processo de seleção de ideias. Essas ideias são criadas nas “*Policy communities*” em que de acordo com a teoria sobrevivem as mais fortes, fazendo uma analogia aos princípios da seleção natural darwiniana. Capella (2007) diz:

Nesse processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas públicas. (CAPELLA, A. C. 2007, pg.90)

As comunidades (*Policy communities*) seriam compostas por indivíduos que de alguma forma têm afinidades com a área: especialistas, pesquisadores, grupos de interesses, etc... As ideias dentro dessa “*Policy communities*” são difundidas, ou seja, é um processo em que aqueles que

defendem as ideias tentam levá-la aos distintos meios para tentar sensibilizar não somente as “*Policy communities*”, mas também o público de maneira geral a fim de torná-la aceita por todos. Kingdon (2003) diz que essas ideias têm um papel e são importantes para a escolha de alternativas. Segundo ele “As ideias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são partes integrais do processo decisório dentro e em torno do governo”.

O terceiro fluxo do “*Politics Stream*” é aquele considerado como o da “política em si”. Nesse fluxo há a construção das coalizões a partir de um processo de barganha e negociação. Kingdon (2003) argumenta que três elementos fazem parte do fluxo político e influenciam sobre a agenda governamental: “*national mood*”, grupos de pressão e as mudanças dentro dos governos. O “*national mood*”, traduzido como “humor nacional”, é entendido como o momento em que diferentes pessoas compartilham das mesmas questões durante um tempo determinado. Esse seria o momento próprio para que algumas ideias nascessem e chegassem à agenda. Segundo Capella (2007), “a percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode desestimular outras ideias”. Nesse sentido, esse elemento torna-se essencial para compreender como algumas questões entram nas agendas dos governos. O segundo elemento estaria ligado aos grupos de pressão, ou seja, as forças políticas que se organizam para exercer influências e pressões em determinadas questões, criando ou não consensos. Por fim, o terceiro elemento são as mudanças dentro do próprio governo, sejam trocas de gestão, gestores, posições, estratégias acontecimentos que influenciariam na agenda governamental.

Por fim, Kingdon (2003) considera que quando há a união dos três fluxos: problemas, soluções e dinâmica política há a oportunidade de mudança na agenda governamental. Para ele quando os fluxos convergem há a abertura da “*policy Windows*” que é influenciada majoritariamente pelo fluxo dos problemas “*problems stream*” e pelo fluxo “*politics stream*”. Capella (2007) salienta que quando há consciência de que existe um problema os formuladores de políticas procuram a “*policy stream*”, buscando uma solução para o problema. Do mesmo modo, questões propostas pelo governo buscam alternativas na “*policy communities*”. A figura a seguir trata-se da sistematização do modelo proposto por Kingdon (2003).

Figura 1 – O modelo de Kingdon.



A Figura 1 mostra como os diferentes fluxos se combinam para abrir a janela de oportunidade, em que os empreendedores de política têm condições de influenciar a agenda governamental. Fonte: Adaptado de Capella, A. C. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil* (pp. 87–122). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Fonte: Imagem extraída do capítulo “Perspectivas Teóricas sobre o processo de Formulação de Políticas Públicas”. (Capella, A.C, 2007).

O Modelo do Equilíbrio Pontuado (Frank Baumgartner e Brian Jones, 1993) foi desenvolvido para tentar explicar de que maneira se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, baseando-se em dois eixos: estruturas institucionais e processos de “agenda-setting”. Inicialmente voltada para analisar a formulação das políticas públicas nos Estados Unidos o modelo serve para analisar períodos de estabilidades e mudanças rápidas. Segundo Frank Baumgartner e Brian Jones, “A teoria do equilíbrio pontuado visa explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas produzem mudanças em grande escala.” (Baumgartner e Jones, 1993). Os autores buscam compreender como algumas questões são importantes dentro da “*Policy communities*”, indo ao encontro do modelo desenvolvido por Kingdon (2003) em que a ideia se dissemina dentro da “*Policy communities*”.

Baumgartner e Jones (1958) centram sua teoria no papel das Ideias, segundo eles, já que os indivíduos têm uma racionalidade limitada os governos (macrossistema) delegam suas

funções para os agentes de governo (subsistema) para eles algumas questões permanecem nesses subsistemas em há comunidades de especialistas e acabam entrando para a agenda (macrossistema) promovendo mudanças. Nesse sentido, os autores argumentam que entender como uma questão é definida é fundamental, uma vez que a definição da questão se dá dentro de um contexto institucionalizado que favorece certas ideias sobre políticas. Para eles a “*Policy image*” seria o instrumento de análise, já que a partir da “*Policy image*” percebe-se como uma política é entendida e discutida como tal. Assim, a “*Policy image*” é fundamental para compreender a transformação de questões em problemas Segundo Capella (2007), a “*Policy image*” é central não apenas na definição dos problemas, mas para a seleção das soluções e deve ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida, sendo esse a “*Policy venue*”, ou seja, as arenas políticas em que são tomadas as decisões.

Dentro de cada subsistema os autores destacam que estão as mudanças mais lentas, graduais e incrementais e que há certo equilíbrio. Há nesse sentido um monopólio, já que são especialistas que possuem um entendimento comum. Entretanto, existem momentos de quebras desse equilíbrio, fazendo que questões passem do subsistema para o macrossistema. O macrossistema é caracterizado por haver muitas e intensas mudanças. Segundo Baumgartener & Jones (1958), “A macropolítica é a política da pontuação- a política de mudanças em larga escala, das imagens que competem da manipulação política e da reação positiva”. Esses momentos em que o equilíbrio é pontuado por momentos de instabilidades são aqueles em que as questões se transformam em problemas e passam a chamar atenção. Capella (2007) irá destacar que:

Quando uma questão ascende ao macrossistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores naquele subsistema. (CAPELLA, A. Cláudia, 2007).

Em suma, nesses momentos podem ocorrer o surgimento de novas “*Policy image*” e organizações institucionais. O modelo é importante para compreender essa lógica de como questões tornam-se problemas e a imagem que há nas políticas públicas desenvolvidas pelas instituições.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

De acordo com Cardoso e Costa (2014), o termo agência da cooperação internacional compreende uma grande variedade de instituições que têm como característica principal a atuação em diversos países, prestando apoio financeiro e/ou técnico a grupos, instituições da sociedade civil ou governos, podendo ser divididos em três grandes grupos: a) organismos multilaterais de cooperação, vinculados ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), ou a blocos de países, como a União Europeia; b) agências nacionais de cooperação, vinculadas aos governos nacionais; c) organizações não governamentais internacionais, entre as quais se encontram organizações religiosas, de partidos políticos, de ambientalistas, de combate à pobreza, feministas, fundações de grandes empresas e fundações privadas, (Cardoso e Costa, 2014).

A literatura mostra que a cooperação internacional tem suas origens tradicionalmente no período do pós-guerra a partir da reconstrução dos países que haviam sido devastados pela guerra. Ligada ao desenvolvimento internacional, para alguns autores a cooperação é um campo amplo que envolve taxas de mercado e ações privadas. Entretanto, há ainda uma visão “moderna” da cooperação internacional que teria seu fundamento sobre a promoção da justiça e buscaria transformar a realidade social. (Santos e Carrion, 2011). Ainda, a literatura mostra que o desenvolvimento e a cooperação internacional têm influenciado no desenvolvimento de políticas sociais, principalmente nos continentes do sul. Outros autores, ainda, enfatizam que esses organismos têm influenciado financeiramente e exercido um papel relevante na formulação de políticas públicas.

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

Os bancos multilaterais de desenvolvimento mostraram-se, ao longo da história, como grandes financiadores de projetos. O Banco Mundial, primeiro a ser criado, concentrou sua atuação inicial em financiamentos de projetos de infraestrutura (energia e transporte) na América Latina o BID ganhou destaque de atuação nessas áreas. No Brasil, o relacionamento com esses bancos inicia no fim dos anos 1940 momento em que o país obtém seu primeiro empréstimo com o Banco Mundial. Além disso, o país tem grande atuação na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e atualmente exerce um papel

importante na governança da instituição, já que exerce um papel de acionista e cliente. (Costa, Gonzáles, Almeida, 2014).

A literatura sobre políticas públicas é vasta e apresenta inúmeras definições. As fases que compõem o ciclo de uma política pública compreendem os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. A formulação de políticas públicas refere-se ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. As políticas devem atender principalmente três condições ao mesmo tempo: elas devem ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas. (Wu, Ramesh, Fritzen; 2014).

Os atores seriam aqueles que influenciam no processo direta ou indiretamente, interagindo, alocando recursos, podendo ser individuais, coletivos ou governamentais. Além disso, alguns autores consideram que os atores são exatamente quem está envolvido na formulação de políticas públicas, em qualquer circunstância do processo de criação de política, depende da natureza do sistema político geral, bem como das características concretas da política pública em questão. (Wu, Ramesh, Fritzen; 2014). O que se nota é os bancos multilaterais atuando no processo de formulação de políticas públicas.

Sapori (2007) afirma que um fenômeno recente é o crescente número de agências privadas e multilaterais, direcionando sua atenção e recursos para programas de reforma da segurança pública. Nesse sentido, ele ainda diz que essas organizações divulgam novas ideias e metodologias de gestão da política de segurança, formando quadros nacionais de *decision makes* e enfatizando políticas de prevenção criminal, disseminando na América Latina a noção de *seguridad ciudadana*. (SAPORI, 2007, pg. 79).

4.1. O Brasil, o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e os financiamentos externos.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi criado em 1959 através de uma parceria entre dezenove países da América Latina e os Estados Unidos. Os países que faziam parte como membros originais era a Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai Venezuela e Estados Unidos.

O BID busca financiar projetos que melhorem a qualidade de vida nesses países e tem como objetivo alcançar o desenvolvimento de uma maneira sustentável e ecológica. Assim, as áreas atuais de intervenção do Banco estão centradas em três desafios: inclusão social e

equidade, produtividade e inovação e integração econômica – e três temas transversais – igualdade de gênero, mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente, e capacidade institucional do estado e estado de direito.

Como dito anteriormente, o Brasil mostrou-se como peça importante na criação do BID, durante o período do presidente Juscelino Kubitschek a Operação Pan-Americana (OPA) estabeleceu as bases para a criação deste banco, sendo o Brasil caracterizado um sócio fundador. Ao longo da trajetória brasileira, o país buscou o banco para conseguir manter, modernizar e implementar políticas. Em um primeiro momento, apenas o governo federal buscava financiamento nesta instituição. No período de 1990-1994 o setor com maiores empréstimos aprovado foi o de água e saneamento². Entretanto, a partir de 2003, iniciou-se uma trajetória decrescente, tendo queda de projetos aprovados devido à nova política fiscal do então governo Lula. A partir de 2007 o Banco direcionou sua estratégia, focando em áreas específicas de atuação e passando a atuar fortemente no financiamento de projetos nos estados e municípios do país. No nível federal ficaram projetos de modernização de estrutura viária e programas de reforma e investimento no setor de saúde, administração fiscal, já nos estados e municípios, educação profissional e média e uma grande operação voltadas ao setor social. Não obstante, alguns elementos são importantes para a obtenção de financiamento por parte desses entes subnacionais: capacidade institucional para executar esses projetos e articulação com o governo federal que é sempre o garantidor da operação. (Costa, González, Almeida, 2014).

A atuação do banco em cada país depende das estratégias definidas pelos membros representantes do banco e os representantes internos. As estratégias são definidas conforme a legislação e necessidade de cada país, sendo elas o instrumento utilizado para a orientação das atividades que o BID irá desenvolver. Assim, elas variam, dependendo da realidade local e do contexto. No Brasil, ao longo do tempo as estratégias definidas foram mudando, conforme a conjuntura do país, ora focadas em políticas de ajuste macroeconômico e gestão fiscal, ora em políticas de infraestrutura e sociais. A estratégia de 2012- 2014 destaca que o país enfrentou de maneira positiva a crise econômica advinda da crise mundial de 2008.

O BID, no Brasil, desenvolve uma programação de empréstimos em que o governo e o Banco compartilham objetivos relacionados ao plano plurianual (PPA). No período de 2012-2014, os seis objetivos desenvolvidos eram inclusão social e produtiva; melhoria da

² Dados do COSTA, E. L. Carlos. GONZÁLEZ, I.F. Manuel, FILGUEIRAS, A. Nathália. **As relações Econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012)**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014.

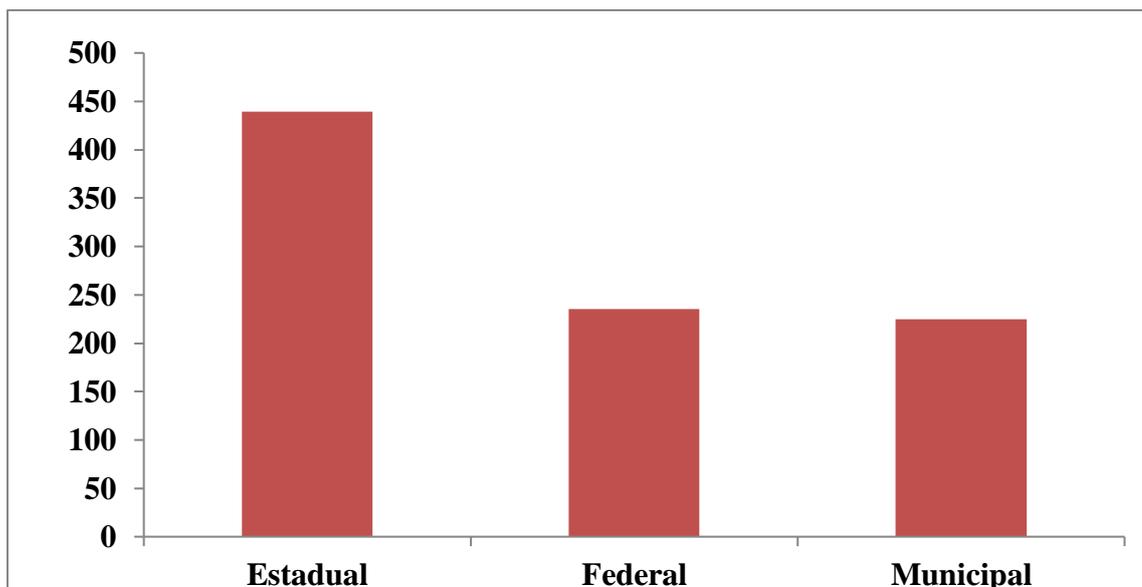
infraestrutura no país; promoção de desenvolvimento de cidades sustentáveis; melhoria da capacidade institucional de entidades públicas; gerenciamento sustentável dos recursos naturais e ações de adaptação e mitigação do câmbio climático e promoção do desenvolvimento via setor privado (Costa, González, Almeida, 2014).

Para que o município ou estado consiga um financiamento é necessário que esse percorra um caminho até que o recurso seja de fato liberado. Primeiramente, o mutuário deve procurar o financeiro manifestando interesse, tendo clareza das condições para que a operação de crédito se concretize. Após, é preciso que se envie à Comissão de financiamento externo (COFIEX) os dados referentes a esse financiamento e então ocorre um pleito para autorização de preparação de projetos. Depois desse momento, a COFIEX convida o proponente mutuário a fazer a exposição técnica do projeto.

Conforme o manual de financiamento do Ministério do Planejamento, alguns requisitos devem ser cumpridos dependendo do ente (município ou estado) que solicita o financiamento. Os requisitos mínimos são solicitados de acordo com os artigos 4º, 5º e 6º do Decreto n.º 3.502, de 12 de junho de 2000, e da Resolução COFIEX n.º 291, de 1º de setembro de 2006:

a) compatibilidade do projeto com as prioridades do Governo Federal; b) compatibilidade do financiamento externo com as políticas do Governo Federal; 12 c) compatibilidade do projeto com as metas fiscais do setor público; d) avaliação dos aspectos técnicos do projeto; e) avaliação do desempenho da carteira de projetos em execução do proponente mutuário e do executor. No caso de entidades do Governo Federal, serão ainda verificados (as): a) o enquadramento do projeto dentro dos programas e das ações e a existência de recursos previstos no Plano Plurianual - PPA compatíveis com o pleito, bem como a observância de fontes de recursos vinculadas, alternativas ao financiamento externo; b) existência de recursos orçamentários na Lei Orçamentária Anual - LOA e, quando for o caso, na proposta orçamentária para o exercício seguinte; e c) compatibilidade do pleito com a programação orçamentária e financeira do Tesouro Nacional. (Ministério do Planejamento, 2013). O gráfico abaixo mostra o número de operações aprovados no período de 2000- 2017.

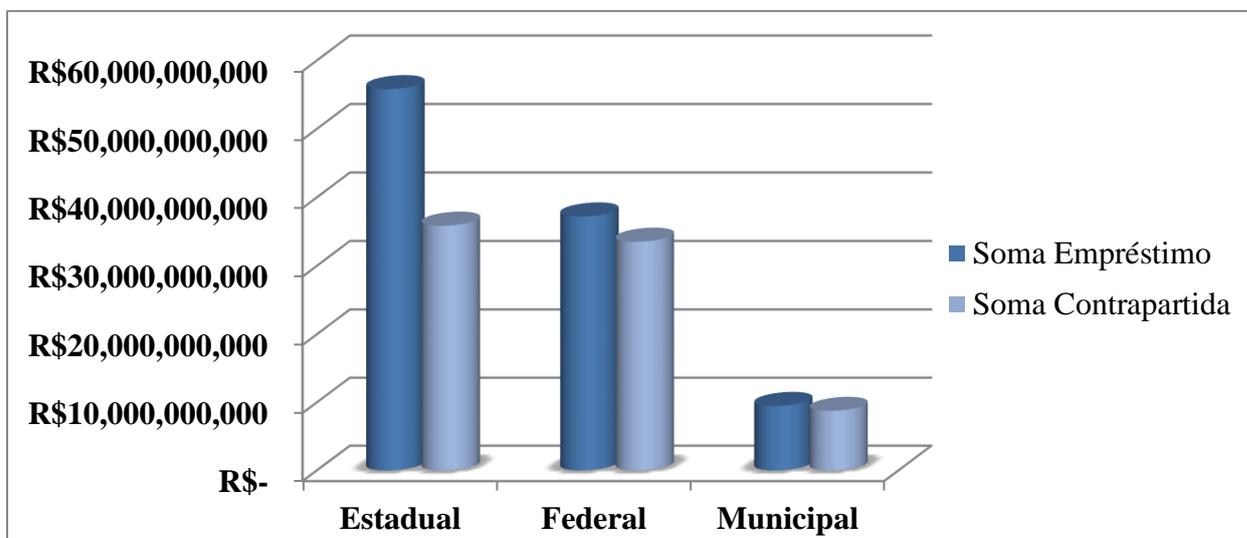
GRÁFICO 5 - Número total de projetos Aprovados na COFIEIX de 2000-20017.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério do Planejamento.
Nota: valores extraídos conforme planilha cofiex valores operações aprovadas de 2000-2017.

Assim, a esfera estadual é aquela em que o financiamento externo mostra-se maior em número absoluto de operação, totalizando 439 operações. Em suma, os financiamentos externos têm se mostrado presente nas agendas tanto estaduais quanto federais e agora municipais. As somas totais das operações realizadas nas três esferas chegaram R\$ 102.469.476.407,00. O gráfico 6 abaixo mostra a soma dos empréstimos e contrapartida dessas operações no período de 2000-2017.

Gráfico 6 - Soma dos empréstimos aprovados na COFIEIX e contrapartidas no período de 2000-2017.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério do Planejamento.
Nota: valores extraídos conforme planilha cofiex valores operações aprovadas de 2000-2017.

Ao longo do tempo, os estados brasileiros têm recorrido a esse financiador externo para implementar os projetos formulados. O BID tem atuado fortemente em diversas regiões do país configurando suas estratégias conforme as necessidades locais. Por fim, esses financiamentos são esquematizados e necessitam de requisitos a serem preenchidos. O BID é um dos maiores bancos multilaterais que financia projetos no Brasil, principalmente pela relação que o país tem com o banco. Ao mudar a carteira de projetos do nível federal, passando a abranger nos níveis municipal e estadual, os governos estaduais tornam-se o maior mutuário em operações, aprovando um número maior de operações e conseqüentemente mais empréstimos e contrapartidas.

5. O BID NA POLÍTICA DE SEGURANÇA GAÚCHA: PROGRAMA DE OPORTUNIDADES E DIREITOS (POD)

O Programa de Oportunidades e Direitos (POD) foi implementado no estado do Rio Grande do Sul através da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH) de forma integrada com outras secretarias do estado: a Secretaria de Segurança Pública (SSP) e a Secretaria de Educação (SEDUC) e conta com recurso financeiro do BID, advindo via operação de crédito (contrato nº 3241/OC-BR, programa BRL 1343RS). O custo total do projeto é de R\$: 56.000.00 milhões, sendo R\$: 50.000,00 recurso externo (BID) e a contrapartida estadual de R\$: 6.000.00 milhões.

O programa tem uma abordagem integral (educação social, escolarização, empregabilidade, Cultura, Esporte e Lazer); multifatorial (prevenção, ressocialização, garantia de direitos, espaços de convivência seguros) e integrada a partir da inclusão de outras secretarias além de municípios e organizações sociais. O POD é dividido em dois eixos centrais: o primeiro eixo compreende ações socioeducativas integrais, voltadas para prevenção social da violência, focalizando na população jovem em risco ou em conflito com a lei. Os objetivos são melhorar a inserção dos jovens em situação de risco ao sistema educativo e ao mercado de trabalho; reduzir a taxa de reincidência da população jovem em conflito com a lei; melhorar a articulação dos serviços de prevenção e controle do crime destinado ao grupo etário com mais alto risco. O segundo eixo é centrado na ação policial local, orientada para a solução de problemas, respaldada por um sistema adequado de informações criminológicas, incluindo garantias de direitos e geração de oportunidades. Além disso, há quatro componentes que aglutinam as ações de cada eixo: prevenção social e situacional da violência, efetividade policial, modernização do processo de ressocialização e fortalecimento institucional.

O objetivo geral é contribuir para a redução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil. Tendo em vista a realização de um diagnóstico nas realidades locais, foram escolhidas para sediar os Centros de Juventude os bairros Lomba do Pinheiro, Cruzeiro, Restinga e Rubem Berta, no município de Porto Alegre, no município de Viamão o bairro Santa Cecília e o Umbu no município de Alvorada. O estado é responsável por gerir o recurso advindo do financiamento e repassar para as ONGs contratadas via convênio para administrar os Centros de Juventudes localizados nas regiões citadas anteriormente.

Os Centros de Juventude são espaços comunitários que pretendem contribuir com a ampliação e a qualificação da oferta de serviços de prevenção social da violência além de melhorar as oportunidades de integração social. As principais funções dos Centros de

Juventude são i) prestar serviços que promovam o acesso à inclusão social e produtiva de jovens de 15 a 24 anos residentes nos territórios escolhidos para desenvolver o projeto, ii) atuar como núcleos de referência e de encaminhamento para os demais serviços públicos e privados de atenção à juventude, iii) criar, coordenar fóruns comunitários interativos de segurança. Além disso, é papel dos Centros de Juventude oferecer cursos e atividades formativas em cultura cidadã, justiça restaurativa, entre outras áreas.

Atualmente, o programa encontra-se na fase de implementação. Os Centros de Juventude estão funcionando em instalações provisórias, mas os cursos já estão funcionando e algumas turmas já foram capacitadas. No entanto, o foco desta pesquisa não é na fase de implementação do projeto, mas sim o processo de formulação do mesmo e a inserção do BID enquanto um ator, uma vez que é um fenômeno recente e importante de ser destacado.

Buscamos responder ao seguinte problema de pesquisa: como esse mecanismo de cooperação entra na agenda governamental e quais são os atores que atuaram para que essa parceria acontecesse? Como se deu o processo de formulação do projeto entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o estado do Rio Grande do Sul? Qual motivo que leva organizações internacionais como o BID a investir em políticas públicas e no estado focar na área de segurança pública e não em outras diretrizes, considerando que o banco em outros estados tem atuação em outras áreas? Como essas novas linhas de financiamento com o objetivo de reduzir índices específicos nesse caso o de vulnerabilidade juvenil chegam até a agenda governamental e tornam-se projetos como o Programa de Oportunidade e Direitos (POD).

A pesquisa empírica foi realizada através da realização de entrevistas e análise documental. Foram feitas cinco entrevistas com três servidores estatais que estavam alocados na SDSTJDH no momento da inserção do BID no programa, um especialista do BID que prestava consultoria e participou dos treinamentos iniciais, além de um servidor do Ministério do Planejamento para que se pudesse ter uma visão federal sobre os financiamentos. Além disso, foi feita uma análise dos documentos de início do projeto disponíveis no *site* do BID como o contrato inicial (nº3241/OC-BR), o perfil do projeto, carta de início, descrição do projeto e a apresentação institucional do projeto disponível no *site* da SDSTJDH. O quadro abaixo descreve o número de entrevistados, o cargo do entrevistado e a data em que foi realizada a entrevista.

Quadro 1. Relação de Entrevistados

Número Entrevista	Entrevistado	Data da entrevista
Entrevistado n.01	Servidor da SDSTJDH	06.07.2018
Entrevistado n.02	Ex-servidor da SDSTJDH	31.08.2018
Entrevistado n.03	Ex-servidor da SDSTJDH	20.09.2018
Entrevistado n. 04	Consultor do BID	25.10.2018
Entrevistado n.05	Servidor do Ministério do Planejamento	25.10.2018

Fonte: elaboração própria

Utilizou-se o software “Nvivo 11” para transcrição e análise das entrevistas e documentos do programa. Para sistematizar e classificar os achados referentes à formulação foram criadas categorias como “nós” dentro do software que permitiram uma análise minuciosa das informações obtidas com os dados. Os “nós” dentro do “Nvivo” representam temas, categorias, conceitos, casos e servem para armazenar as codificações dos trechos nas fontes (nesse caso as entrevistas e documentos) correspondentes. Partindo dessa definição de nó, elaboramos as seguintes categorias-chave para a pesquisa: segurança cidadã, atores, crenças, BID, problema, soluções, difusão da política e início do projeto.

5.1. Diagnóstico local e a segurança pública no estado

Ao olhar para o contexto regional, quando o programa começou a ser formulado em 2011, o BID propôs ao então mutuário que se fizesse um diagnóstico local. “*O Banco propôs algo que é bem importante para políticas públicas foi à elaboração de um diagnóstico sobre essa realidade (ENTREVISTA N. 02).*” As falas dos formuladores mostram que a iniciativa em se ter um diagnóstico local partiu do próprio banco, a fim de se terem dados concretos referentes à realidade gaúcha naquele período. O diagnóstico local foi elaborado em parceria da SDSTJDH com o próprio banco, mas como a secretaria ainda estava em fase inicial o BID teve uma participação maior nesse processo. “*O banco e secretaria mais o banco devido à falta de capacidade técnica na secretaria lá no início*” (ENTREVISTA N. 01).

Para o BID realizar um diagnóstico era de suma importância para obter números referentes às taxas de criminalidade e após propor metas de redução dessas taxas. *“O banco traz muitos insumos como a necessidade do diagnóstico para estimar números. A partir disso, estabelecemos uma meta de redução de homicídios”* (ENTREVISTA N. 02). Os dados do diagnóstico local mostraram que as taxas de homicídio entre os jovens, principalmente jovens negros moradores de periferia eram maiores e o IV-J apresentava grande disparidade regional.

O programa foi desenhado com a participação da equipe de especialistas do BID e dos servidores da SDSTJDH: *“Tudo isso foi desenhando esse foco que é um foco em prevenção a violência na Juventude.”* (ENTREVISTA N.02). Os entrevistados relatam que o diagnóstico contribuiu para que fossem percebidos quais eram as principais causas da criminalidade.

“O problema percebido foi que havia uma falta de políticas públicas para a juventude em parceria com o DDHC que era onde estava a coordenadoria da juventude. A partir do problema de falta de oportunidade pensou na solução de uma política que iria focar nos jovens. A falta de oportunidade foi percebida a partir de um diagnóstico.” (ENTREVISTA N. 01).

A partir do contexto local criou-se um programa com um enfoque integrado e a segurança pública ganhou espaço dentro do projeto. Como dito anteriormente, a segurança cidadã estaria fundamentada em um controle social, formal e informal, não violento e transcultural, preocupado com as práticas emancipatórias dos cidadãos em geral (Tavares dos Santos e Madeira, 2014). Dentro do programa o conceito foi ganhando espaço, considerando o contexto latino-americano de disseminação do conceito e o investimento do próprio banco em implementar programas que utilizassem dele:

“Nessa Segunda Onda de Segurança Cidadã, que passou por todo continente latino americano. Esse é o paradigma que estava inspirando a própria ação do BID no Brasil naquele momento. Então a gente foi procurar o BID ali “de cara assim” a coisa fluiu muito rapidamente.” (ENTREVISTA N. 02).

No programa o conceito não apareceu definido de forma clara, mas partindo das definições dadas pela literatura de que as políticas de segurança cidadã envolvem práticas emancipatórias, e etc. houve uma preocupação no desenho do programa para que tais práticas fossem incluídas. Além disso, havia um interesse estadual para que políticas de prevenção à violência fossem implementadas: *“a ideia de uma nova política de segurança além de um interesse dos estados em fazer algo mais vinculado à prevenção da violência. Então, aí começa essa mudança que a gente está vivendo hoje e cada vez mais”* (ENTREVISTA N. 02).

Outro ponto importante é que devido à implementação do Pronasci feita há alguns anos atrás, o conceito havia ganhado força e estava presente nos territórios que seriam escolhidos para sediar os Centros de Juventude: *“estavam dadas as bases segurança cidadã*

tinha se transformado em um conceito relevante e o paradigma deu fruto para além do PRONASCI.” ENTREVISTA N. 02). Um dos entrevistados em sua fala mostrou justamente o fato de ser uma política pública de segurança englobando a prevenção e não repressão.

É uma política pública de Segurança, mas, sobretudo, é uma política de proteção de prevenção de um grupo extremamente vulnerável no Brasil que são os jovens de periferia negros que têm os maiores níveis de desemprego, os maiores níveis de exclusão, níveis importantes de baixa escolaridade. (ENTREVISTA N. 02).

Além disso, havia uma influência das experiências que cada ator envolvido no processo tinha anteriormente. Nas entrevistas fica claro que a trajetória dentro da segurança cidadã foi um fato influente no processo e o trecho a seguir mostra essa necessidade de prevenir a violência como uma crença em comum de todos os atores:

Prevenção à violência e não tratar a violência com mais violência. Então, essa visão de tratar a violência como um problema intersetorial, multidisciplinar, multifatorial que precisa trazer as outras secretarias para discutir que precisa trazer a intersetorialidade. Isso tudo é bem parte não se teria um POD se não fosse esse entendimento todo que realmente vem de anos e vem das pessoas que estavam ali informadas por esse mesmo objetivo. (ENTREVISTA N.03)

O governo estadual influenciou para que o programa desse um foco maior nas questões vinculadas à segurança pública seja devido ao fato de que o então governador tinha experiência na área e a União também tinha influenciado via PRONACI para fossem formuladas políticas com esse viés.

Essa questão da segurança ela permeia todo o governo muito por essa questão do próprio Tarso pelo envolvimento dele com a pauta da segurança desde o Governo Lula quando ele era ministro e aqui ganhou uma projeção muito grande muito por conta dos números e da questão social toda envolvida. (ENTREVISTA N. 02).

Em outra fala, os entrevistados destacam ainda mais essa contribuição e foco do governo estadual nas questões ligadas a segurança pública.

O governo estabeleceu como prioridade a política de segurança nessas áreas mais conflagradas que foram chamadas os Territórios da Paz e, portanto, todo o governo se organizou para incidir nesses territórios de uma forma muito particular e muito forte. (ENTREVISTA N. 03).

Em suma, o diagnóstico local, as experiências dos servidores, o foco do BID e o foco dos governos estaduais e federal contribuíram para que se tenha uma política pública de segurança. Nesse sentido, o conceito de segurança cidadã nos documentos tanto do BID quanto da Secretaria, aparece como sendo uma “onda” que estava acontecendo na América Latina, devido justamente ao banco que disseminava esse conceito a partir dos projetos que ele se voltava.

Como o POD trazia a pauta da segurança cidadã foi uma das razões para que os gestores procurassem no BID o financiamento e não em outras fontes. Para os formuladores em geral, a segurança cidadã era uma ideia de uma nova política de segurança um interesse dos estados em fazer algo mais vinculado à prevenção da violência. Por essa razão, abranger esse conceito envolveria desenvolver uma política que se baseasse em evidências e prevenção a violências eles traziam a definição que o PRONASCI dava de segurança cidadã, já que para eles esse programa foi responsável por torná-lo em um conceito relevante, sendo caracterizado como um novo paradigma.

Nos documentos do BID, a segurança cidadã não é definida conceitualmente, mas os instrumentos que compõem o programa mostram que ela é um conceito atuante dentro do programa em geral: justiça restaurativa, focalização em grupos vulneráveis, violência como um fator multicausal são exemplos que remetem ao conceito.

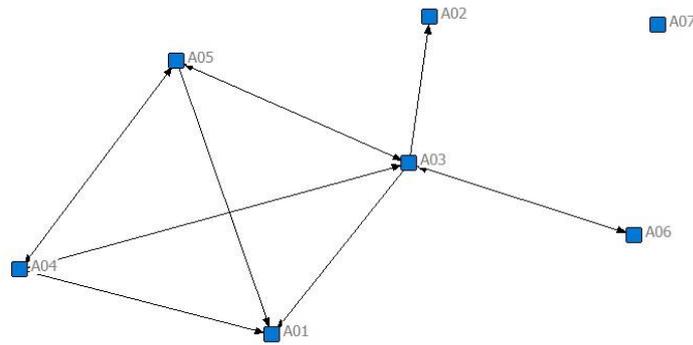
5.2 Atores e Crenças

Wu, Howlett, Ramesh e Fritzen (2014) definem ator de políticas públicas como quem está envolvido na formulação da política pública, assumindo diferentes formas, liderando, participando da criação do desenho da política e etc. Kingdon (2003) traz a ideia de empreendedores de políticas públicas, que seriam indivíduos, eventualmente um grupo pequeno de pessoas em que sua principal característica é a defesa de uma ideia e a percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito do problema e soluções. Conforme dito anteriormente, Sabatier (1988) define as crenças como valores, ideias, objetivo. Para o autor as crenças determinam a direção que uma política pública ou um programa irá tomar e são elas que unem as coalizões.

No caso da formulação dessa política em específico, identificaram-se inúmeros atores que participaram do processo, sendo eles atores estatais e não estatais especialistas e etc. Analisar as crenças desses atores foi importante para que se pudesse compreender como e por que o programa começou a ser desenhado e formulado, quais as ideias, valores e objetivos que envolviam os formuladores dessas políticas públicas com um viés de prevenção e voltados para a segurança pública no estado.

Considerando os envolvidos no processo de formulação, os dados mostram uma relação entre os responsáveis por dar o início no projeto. O *grafo* abaixo identifica a rede entre os atores envolvidos e quem são aqueles que têm uma relação mais forte de interação.

Grafo 1. Grafo de Rede: relações de interações entre os atores



Fonte: elaboração própria

Nota: criado a partir de matriz de codificação com o *software ucinet 6*.

O *grafo* mostra maior relação entre os atores (A01, A03, A04 e A05), sendo eles os servidores que trabalhavam na Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH) (A03, A04 e A05) e o chefe de equipe representante do BID (A01). Estes atores podem ser caracterizados com os empreendedores do projeto que buscam no ator (A01 e A06) o financiamento para o projeto. O ator A03 é um ator central nesse processo, juntamente com o A01, A04 e A05. Os atores A03, A04 e A05 são os responsáveis por contatar o Banco (A01), elaborar a Carta Consulta dar o ponto de partida no projeto. O ator A06 é o especialista do banco responsável por gerir e alinhar regras dos financiadores com o banco. Entretanto, ele não participou diretamente da formulação do programa. O A07 é representante do Ministério do Planejamento e responsável por gerir as cooperações internacionais do Brasil com os bancos multilaterais de desenvolvimento.

Encontramos nessa rede uma *Policy networks*, uma vez que são interações diferentes que se unem para formular e implementar uma política pública. Há ainda outros atores não entrevistados que desempenharam um papel importante, principalmente na elaboração do diagnóstico local, mas não foram entrevistados. Outro ator central do BID (A01) é citado nos

documentos do banco como chefe de equipe, mas não foi entrevistado, este teve um papel importante, já que era ele quem representa o BID naquele momento inicial.

Os envolvidos no processo de formulação consideram o BID como um ator envolvido no processo de desenho da política: *“O BID foi muito responsável pelo desenho do conteúdo do que seria esse serviço do que seria esse centro de Juventude do que a gente ia trabalhar.”* (Entrevistado N. 03). A solicitação por parte do banco que se fizesse um diagnóstico local contribuiu para que o banco desempenhasse um papel central: *“O Banco propôs e que é algo bem importante para políticas públicas foi à elaboração de um diagnóstico sobre essa realidade”*. (Entrevistado N.01).

Isso contribuiu para que fossem feitas limitações no desenho do projeto como, por exemplo, o fato de o banco limitar parâmetros da política pública, estabelecendo a idade máxima de recebimento de jovens no centro de juventude para 24 e não 29 como o estatuto da juventude definia como idade limite para ser considerado jovem: *“Porque a gente reduz para 24? Na verdade, porque o diagnóstico aponta que esses são as maiores vítimas e os maiores autores da violência no Rio grande do Sul é isso por uma questão de diagnóstico que se fez por conta da política pública.”*. (Entrevistado N. 03). Demonstra-se que o projeto não foi elaborado apenas por atores servidores do quadro estadual, mas quando se procura essa parceria com o BID antes de ele dispender os recursos para uma política já formulada ele participa do desenho e da formulação da política, juntamente com os responsáveis pela pasta.

Ao analisar os dados, percebe-se que as crenças de cada ator desempenharam um papel norteador para a formulação do projeto. O consenso de que não havia uma política pública estadual que beneficiasse a juventude e que esta estava sendo a maior vítima da violência ocorrida no estado naquele período. Altas taxas de evasão escolar, além disso, um viés fortemente econômico trazido pelo banco e apontado como crença para alguns atores de que violência e criminalidade na juventude afetam o desenvolvimento econômico do estado:

A violência afeta o desenvolvimento econômico; desenvolvimento econômico é inversamente proporcional a violência, já que quando a violência é alta o desenvolvimento econômico é baixo e vice-versa. Por isso, investe-se nessa segurança cidadã desenvolvimento social... as polícias... a percepção de segurança. (Entrevista N.01).

Esta foi uma crença que veio, principalmente com o BID, uma vez que como destaca um dos entrevistados: *“esse foco no tema do Jovem Aprendiz. Da empregabilidade desse jovem. Isso foi um foco com um viés bastante econômico... o próprio A. ele é economista: leitura econômica do crime.”* (Entrevistado N.02). A figura 2 abaixo traz uma nuvem de

palavras elaborada a partir das entrevistas a fim de filtrar quais são as principais crenças que nortearam os formuladores dessa política.

Figura 2. Nuvem de palavras: Crenças



Fonte: elaboração própria no software Nvivo 11

As crenças orientam as políticas públicas e são importantes, visto que as ações humanas de maneira geral são orientadas por sistema de crenças. A nuvem de palavras com um recorte em crenças nos permite notar quais são as crenças que frequentemente aparecem nas falas dos envolvidos em formular o programa. Assim, o que se nota é que a violência era de fato uma questão pertinente que afetava diretamente a juventude naquele momento e todos os atores viam esse dado. Além disso, em geral os atores, mesmo com algumas ressalvas, viam a importância de se ter uma política pública que efetivasse os direitos dos jovens no estado, partindo de uma função do programa em dar oportunidade para esses jovens através do lazer, intervindo e inserindo esse jovem em outros locais (mercado de trabalho, escola). Essas foram as principais crenças encontradas ao longo da análise das entrevistas.

5.3. Problema e Soluções

A partir da análise das entrevistas, notou-se que havia um consenso de que a criminalidade e a juventude estavam diretamente relacionadas. O estado do Rio Grande do

Sul, conforme diagnóstico realizado pelo BID apresentava altas taxas de criminalidade e desigualdade naquele período, principalmente em regiões específicas.

“En el RS, el mapa de homicidios tiende a coincidir con el mapa de exclusión social, económica y cultural, reforzando la relación perversa entre violencia, pobreza y desigualdad. Datos del Ministerio de Justicia, identifican tres municipios: ALV, POA y VIA, con los mayores Índices de Vulnerabilidad Juvenil a la Violencia (IVJ-V) en el Estado” (Carta de início, p.3).

Os atores tinham claro que os jovens estavam sendo os maiores afetados com a criminalidade que o estado estava enfrentando: *“a juventude era a principal população que sofria e que era vamos dizer assim “ator” desse processo todo. Então, esses dados, essas informações fizeram com que nós começássemos a refletir dentro da Secretaria.”* (Entrevistado N.03). Os principais problemas apontados foram: falta de políticas públicas para a juventude, alta criminalidade da juventude, altas taxas de reincidência de jovens infratores, a falta de espaços públicos de convivência na comunidade, vida fora da escola, uma vida sem relação com o mundo do trabalho e uma vida de relação muito profunda com o tráfico. A nuvem de palavras abaixo sintetiza os principais problemas que foram apontados pelos formuladores durante a entrevista, além dos problemas descritos nos documentos de formulação do projeto: carta consulta (diagnóstico), contrato e o perfil do programa.

Figura 3 - Nuvem de palavras referente aos problemas



Fonte: elaboração própria com uso do software Nvivo 11

A nuvem mostra que os indicadores de criminalidade daquele período foram importantes para se ter uma conjuntura geral da situação, principalmente da população jovem. Os formuladores do projeto, entretanto, já vinham trabalhando com esses dados, principalmente os atores estatais. Isso se deve pelo fato de que no estado já havia sido implementado programas com o objetivo de reduzir índices semelhantes, por essa razão foi importante analisar para além dos problemas a solução apontada.

Desse modo, para os entrevistados, melhorar esses indicadores necessitaria de um programa que abrangesse diferentes setores e focalizasse em grupos específicos. Nesse sentido, como o diagnóstico feito anteriormente havia mostrado que os jovens eram aqueles que estavam de certa forma associados ao crime, tráfico, elevadas taxas de desigualdade, a maneira de se conter foi criar um programa que focalizasse neste grupo. As falas dos entrevistados mostram uma convergência nessa tomada de decisão:

A juventude era a principal população que sofria e que era vamos dizer assim “ator” desse processo todo. Então, esses dados, essas informações fizeram com que nós começássemos a refletir dentro da secretaria. As soluções eram buscar a escolarização, o aumento da capacidade cognitiva desses jovens trazerem uma nova perspectiva um espaço seguro. (Entrevistado N.02)

Outro ponto era a necessidade que esses atores viam de se transformar a vida dos jovens que estavam sofrendo com a criminalidade e as taxas de desigualdade. *“Tentar transformar a vida das juventudes nesses territórios onde que era basicamente uma vida fora da escola, uma vida sem relação com o mundo do trabalho e uma vida de uma relação muito profunda com o tráfico.”* (Entrevistado N.03). O documento do BID deixa clara a intenção de se ter uma política com uma abordagem integral: *“abordaje integral consistirá en acciones multidisciplinarias y coordinadas entre las distintas esferas de gobierno y sus eslabones críticos (prevención social, situacional, control, rehabilitación y reinserción).”* (Descrição do Projeto)

Em suma, tinha se claro qual eram os principais problemas sociais que afetavam aos jovens principalmente os de periferia naquele momento e como seria a política que o estado precisava desenvolver para reduzir esses indicadores de criminalidade. Outro ponto importante é que o estado já vinha trabalhando com projetos parecidos via programa RS NA PAZ.

5.4. O papel do BID na formulação do programa

Um ponto importante a se destacar é que o POD não iniciou com o recurso do banco. Esse programa já estava sendo executado através da Secretaria e implementado via Organizações da Sociedade Civil (OSC) como relatado durante esta entrevista: *“a gente queria fazer os Centros POD Juventude, desde o início do governo, mesmo antes de ter o financiamento o financiamento ele vem depois.”* (Entrevistado. N.03)

O documento, que trata do início do financiamento, mostra justamente a necessidade de se investir nesse projeto, visto que ele já vinha sendo executado.

El gobierno del RS, en respuesta a los altos índices de homicidio ha tomado medidas concretas para aumentar los servicios públicos en los municipios de alta criminalidad. A solicitud del Participación ALV-POA-VIA en otros tipos de Crímenes en RS

governador se identificaron barrios en esos municipios como Territorios de Paz y se instruyó a todas las Secretarías de Estado a priorizar esos territorios. La SSP-RS, por medio del Programa del RS en Paz (RSNAPAZ), ha aumentado los efectivos policiales e iniciado el proceso para implantar un programa de policía comunitaria. La Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH-RS), por medio del Programa de Oportunidades y Derechos (POD), ha establecido acuerdos de cooperación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con experiencia en trabajo con la juventud en los territorios. (Trecho extraído da carta de início do projeto. BID. Pág.4,2014).

Esse trecho relata que o estado já estava tomando iniciativas para que os altos indicadores de criminalidade reduzissem. Assim, nessas localidades se encontravam os

Territórios da Paz e a Secretaria já fomentava projetos parecidos através de convênios com Organizações da Sociedade Civil. Tendo em vista que o recurso da secretaria era pequeno, pois a secretaria ainda era nova e que os recursos advindos no nível federal estavam terminando, visto que o PRONASCI começa a ser extinto, o BID surge como uma opção de se ter um recurso maior. A iniciativa de procurar o banco partiu diretamente dos servidores da secretaria.

Eu disse não nós vamos buscar em agências internacionais a gente vai buscar financiamento em agência internacional. O M. procurou na página do BID e encontrou lá que um dos focos do BID era juventude que eles estavam começando isso. (Entrevistado N.02)

Os trechos relatados mostram justamente essa iniciativa que os então atores alocados na SDSTJDH tiveram em busca de um financiamento externo. Assim, percebe-se que o banco também estava focado em fomentar políticas voltadas para essa área de inclusão social. “*O BID estava focando nisso também inspirado pelo negócio da Segurança Cidadã.*” (Entrevistado N.02).

Um ponto central é que principalmente um dos atores envolvidos no projeto e que estava alocada na Secretaria naquele momento exerceu grande influência para que o BID atuasse como financiador do projeto, considerando sua experiência internacional na Corte Interamericana e as diferentes agências de fomentos internacionais. “*Eu tinha muito claro porque conhecia isso da minha história... eu trabalhei na Corte Interamericana. Trabalhei com diferentes agências de fomentos internacionais. Então tinha essa experiência*”. (Entrevistado N.02). Assim, os formuladores começaram sua busca em bancos multilaterais de desenvolvimento que fossem ao encontro do que já estava sendo desenvolvido no estado e o que era tido como prioridade do então governo Tarso Genro (2010-2014).

Após o contato inicial com o banco, iniciam-se as tratativas e documentações para que a operação de crédito fosse firmada. Após a realização do diagnóstico que mostrava o desenho e o foco do programa a carta consulta começa a ser elaborada. A carta consulta é o documento que dá origem ao programa financiado, segundo um dos entrevistados ela é o ponto de partida do programa, sendo de suma importância como mostra o trecho a seguir.

Esse é o grande instrumento a Carta Consulta é o instrumento que o Estado. O Estado Brasileiro a União no caso apresenta a gente submete ao Ministério do Planejamento é o documento. A União é a garantidora do financiamento do estado. Foi uma das coisas que demorou referente às parcelas, justamente por que o estado já estava “esgoelado” e ficamos mais de anos aguardando o ok do Secretário do Tesouro. A Carta Consulta a gente começa a elaborar desenhando o escopo do projeto... Qual é o nosso foco? O que a gente que fazer com esses jovens? Primeiro por quê? ”. (Entrevistado N.02)

A análise dos dados mostra que o BID estava trazendo esse foco em projetos de investimento social e segundo os entrevistados ele foi um ponto central na formulação e possibilitou que o projeto fosse de fato concretizado, ampliando os recursos. O trecho a seguir mostra essa centralidade do banco no processo.

“O BID foi um achado nessa história toda porque possibilitou o concretizar o projeto que a gente já tinha discutido e já vinha trabalhando na seguinte perspectiva: qual é a ação que nós vamos desenvolver enquanto Secretaria com um olhar para a Juventude com esse setor que é o mais “problemático” nesses Territórios da Paz nessas regiões conflagradas pela violência então foi um pouco isso”. (Entrevistado N.03)

O banco desempenhou, ao longo do processo, um papel que pode ser caracterizado como de ator na formulação do programa, uma vez que ele não apenas financiou dispendendo o recurso, mas propôs e impôs limites e desenhos que a política devia seguir. Através dos seus especialistas, o BID orientava e conduzia os rumos da formulação do programa. Além disso, trazendo suas crenças para dentro da formulação do projeto. *“a gente primeiro construiu um projeto também sendo muitos informados pelo BID na forma na pessoa dos especialistas eles queriam que incluísse: empregabilidade e escolaridade desses jovens”.* (Entrevistado N.02). Outro trecho destaca essa centralidade do banco em desenhar a política pública. *“O BID foi muito responsável pelo desenho do conteúdo do que seria esse serviço do que seria esse centro de Juventude do que a gente ia trabalhar.”* (Entrevistado N.03).

O investimento na área social pelo BID ainda é um processo recente, no nível federal o Ministério do Planejamento mostra que o banco ainda atua relacionado, principalmente, à infraestrutura, mas a partir de 2007 quando o banco passa a financiar mais municípios e estados esse investimento expande-se para diferentes áreas de atuação. *“A partir de 2007 - 2008 que se direciona para os estados e municípios. No governo federal ainda é muita infraestrutura, mas nos estados e municípios é muito diversificado.”* (Entrevistado N.05) O trecho a seguir mostra essa diversidade setorial de atuação do banco.

O banco financia fortalecimento de estado, infraestrutura, saúde, educação, justiça, setor social como esse são poucos os setores que o banco não financia. Por que as necessidades foram surgindo na medida em que passa o tempo. Antigamente, nos anos 60 o banco financiava, principalmente, infraestrutura, setor de transporte construção de estradas, mas desde então que foi fundado em 1959 o banco vem só ampliando a área de atuação, conforme a necessidade dos países membros. Agora somos 48 países membros dos quais se não me engano são 27 que recebem recursos de empréstimos toda a América do Sul, América Central e Caribe.

Então, em cada país nem sempre as necessidades são de infraestrutura são de área social, fortalecimento institucional, direito do cidadão tudo isso veio sendo agregado, inclusive, foi criado à área do setor privado. (Entrevistado N.04)

O trecho deixa claro que o aumento dos setores que são financiados por recursos do BID só aumentou com o decorrer dos anos. Para eles o aumento desses setores ocorreu devido às necessidades locais estarem em constantes mudanças:

“Não só a diversidade de setores aumentou como também as instituições especializadas em cada país para poder atender essa necessidade. Então, o que o banco financia... eu não sei qual a que não financia tem ajudado em tudo que seja possível.” (Entrevistado N.04).

Esse trecho ainda mostra a crença do banco enquanto um “ajudador” dos estados, municípios, união ao financiar a política pública. A análise dos dados nos mostra que o banco não financia somente, mas participa dos processos ativamente, impondo, como na formulação do projeto aqui no estado, realizações de diagnósticos, readequações referentes aos receptores da política e avaliações de impacto dos seus programas. Quando os mutuários se comprometem em realizar avaliações ao longo do projeto o banco recompensa com valores, seja na contrapartida, seja em outros pontos do programa.

“O banco desde 2009 propõe que seja feita essa avaliação de impacto nos seus projetos nem todos os estados ou países fazem, mas quando ela é feita há uma recompensa foi o que aconteceu com aqui... recompensa do banco em dinheiro.” (Entrevistado N.04).

Isso mostra que o BID induz o mutuário a desempenhar determinado ponto para que assim seja recompensado em outro. Para eles, o investimento no setor social é uma política que remete a um resultado no longo prazo, uma vez que esperam que os indicadores reduzam no decorrer do tempo com a implementação total da política.

“A política pública do banco pode ser de resultado quase imediato como construção de estrada, hospital, escola, ou coisa que no dia seguinte você já inaugura e já entra em funcionamento. Agora, esse da área social é de um “tiro” de longo alcance que você não vai saber o resultado de imediato.” (Entrevistado N.04).

Por essas razões, o BID é considerado um ator no processo de formulação dessa política pública, uma vez que ele defende uma ideia: empregabilidade e oportunidades para os jovens a fim de reduzir as taxas de criminalidade, partindo a criação desses centros. Além disso, encaixa-se como um empreendedor da política, visto que além de defender suas crenças, ideias, valores, objetivos aproveita do momento oportuno em que é procurado pelos servidores estatais, da realidade local, do programa que a secretaria já estava implementando e agrega-se com um programa de escopo e recurso maior para ser formulado. Por isso, o BID é um ator central, pelo fato de que é um dos formuladores do programa.

5.5 A difusão da política pública: O POD suas origens e disseminações

O POD não foi um programa isolado. O banco já vinha e continua desenvolvendo programas parecidos; essa foi uma das razões que leva ao banco investir nesse programa. O trecho descrito no documento de início do projeto mostra que programas com o mesmo viés, já estavam ou haviam sido implementados.

“La conveniencia resulta de lecciones aprendidas en programas de prevención de la violencia implementada en ciudades donde los jóvenes han sido las principales víctimas: Belo Horizonte, Diadema y Canoas. ” (Carta de Início)

Isso nos mostra que o banco estava vindo inspirado em outros programas. Entretanto, não há uma convergência quanto a esse fato, pois para alguns atores o programa era pioneiro e está sendo implementado nesses moldes pela primeira vez no estado do Rio Grande do Sul. O trecho a seguir ilustra esse pioneirismo sul-rio-grandense no programa.

O Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a assinar; eu estou indo para o Recife. Fortaleza semana que vem justamente para olhar o mesmo projeto que foi parecido com o Rio Grande do Sul então “teve” uma série de consequências; Aqui foi meio que piloto; No sentido que é o primeiro que está sendo implementado no Brasil. Então, outra verdade é que está servindo de modelo para muitos estados Espírito Santo, Paraná, que já vieram aqui para perguntar como é que o programa está sendo conduzindo. (Entrevista N.02).

O trecho nos mostra que o programa pode ser caracterizado como pioneiro e alguns atores pertencentes a ”network” responsável por formular o programa continuam envolvidos na formulação e implementação da política em outras regiões. Outro ponto que originou o programa e levou o BID a financiá-lo foi o fato da estratégia nacional do banco desenvolvida para aquele ano (2011-2014) estar focada em políticas com o mesmo viés daquelas que o estado estava formulando. Essas políticas públicas envolviam a segurança cidadã, sendo esse programa um alinhamento com a estratégia nacional do banco. O trecho a seguir mostra esse dado.

Para el diseño y ejecución del Programa se han tenido en cuenta las Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (GN-2535-1) y el Marco Conceptual para la acción del Banco en el sector y las lecciones aprendidas de trabajo del Banco en la región. Las siguientes: (i) contemplar mecanismos de coordinación efectivos, dado que abordar el fenómeno multifacético y heterogéneo de la violencia requiere múltiples intervenciones temporales y temáticas (§1.23(iv)); (ii) incluir actividades para modernizar la policía, convirtiéndola en una institución eficiente, que preste un mejor servicio a su comunidad, cercana a la ciudadanía, y sujeta al escrutinio público (§1.21 (i) y (iii)); y (iii) desarrollar sistemas de información que permitan desplegar una acción preventiva de la policía y articulada con la red de servicios públicos en el territorio (§1.21 (i) y (ii)).(trecho extraído do documento BID: PERFIL DE PROYECTO).

Isso nos mostra que há uma agenda pública que leva aos formuladores a encontrar no BID o fomento necessário para que o projeto fosse executado, indo ao encontro das agendas nacional, estadual e as necessidades locais. Em uma das entrevistas essa possível convergência de agendas é destacada.

Havia, talvez, uma agenda pública nacional e até internacional no tema de prevenção à violência contra a Juventude. Por que o BID estava focando nisso também inspirado pelo negócio da Segurança Cidadã. (Entrevistado N.02)

Um dos atores ainda salienta que havia todo um contexto nacional que influenciou a tomada de decisão para que essa política fosse implementada. Um cenário nacional que guiava políticas para juventude, já que em nível nacional estava sendo implementado o estatuto da juventude, a influência das políticas adotadas pelo governo federal do então presidente Lula, a difusão do conceito de segurança cidadão que havia ganhado força, principalmente após PRONASCI e o BID que estava financiando em outros lugares políticas com um viés parecido.

Um dos fatores de disseminação do programa pode estar ligado ao fato de ter sido inspirado em um programa nacional como o PRONASCI, fazendo com que os estados, que já estavam envolvidos com essa temática buscassem no BID a continuidade da política. Por exemplo, os programas no Espírito Santo com o Estado Presente e no Paraná com o Paraná Seguro. O trecho a seguir mostra essa difusão da política pública.

O Paraná Seguro já existia com uma primeira fase com Centros e aí com a chegada do BID eles começaram a pensar em uma segunda fase que tinha os mesmos parâmetros aqui da nossa.

Então, acho que vai nesse processo certamente nessa figura disseminadora. Eu identificaria duas coisas o Governo Federal naquele momento com o PRONASCI e depois o próprio banco que pega esse projeto e começa a conversar com esses estados ou que já tinham uma política iniciada ou que tivessem interesse enfim de iniciar. O Espírito Santo também já tinha iniciado esse processo e continua com o BID depois mais ou menos no mesmo formato com o financiamento deles. E agora hoje o BID começou a trabalhar em outros lugares também. (Entrevista N.02)

Além disso, para os entrevistados a difusão estaria relacionada ao banco, sendo ele caracterizado como um agente disseminador da política pública por alguns atores.

“O agente disseminador foi o BID, mas de novo também indo com base em uma Política Nacional aponta também para a importância desses dois fatores: governo federal como indutor dessas políticas e as agências de financiamento. ” (Entrevista N.02)

O trecho da entrevista mostra o papel do BID enquanto disseminador, mas não apenas dela havia um contexto nacional que contribuiu para que o projeto fosse além. Nesse sentido, o próximo passo desta pesquisa, no mestrado, será analisar como acontece essa difusão da

fosse redesenhado e agora com um recurso maior que garantisse o funcionamento do programa a partir das ONGs responsáveis por implementá-lo.

5.6. Uma coalizção, um equilíbrio e uma Janela de oportunidades.

Ao analisar a literatura sobre formulação de políticas públicas, percebe-se que a formulação do POD vai ao encontro do que é apresentado nas teorias que caracterizam este processo. O modelo de coalizções de defesa mostra que em uma coalizção de defesa há pessoas de diversas posições (políticos, burocratas, líderes de grupos interesse, pesquisadores, etc.) que compartilham crenças: valores, ideias, objetivos políticos e que demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo. Assim, o que uniria essas coalizções seriam as crenças, uma vez que essas determinam a direção que uma política pública ou um programa irá tomar (Sabatier, 1988).

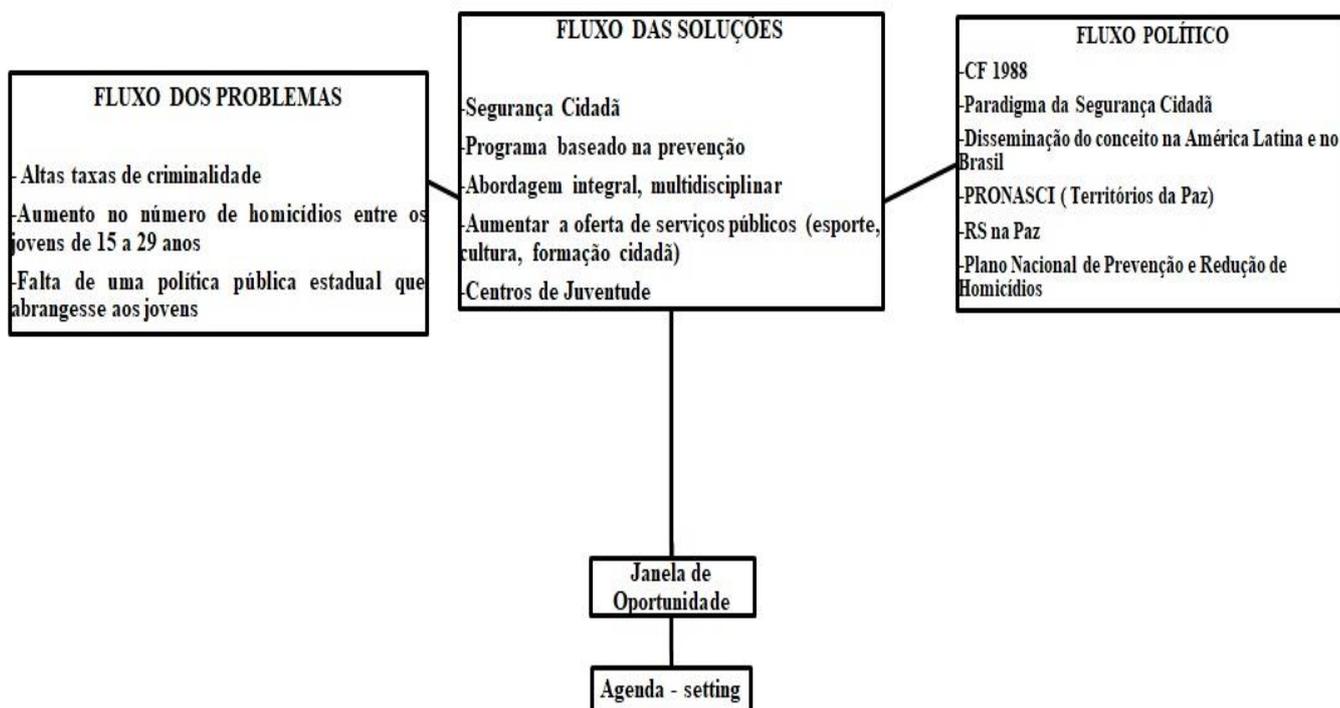
Ao olhar para os responsáveis pela formulação do Programa de Oportunidade e Direitos, nota-se que há uma coalizção dominante que é composta por servidores estatais e especialistas do BID e que ambos aparentemente compartilham das mesmas ideais, assim a política pública toma uma direção de prevenção, inserção, escolaridade, empregabilidade, já que essas são as principais crenças que norteiam os formuladores.

Partindo do modelo de equilíbrio pontuado em que “os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas produzem mudanças em grande escala.” (Baumgartner e Jones, 1958, p.111), os achados mostram que há uma estabilidade nessa política, visto que a ideia central do programa é muito parecida com outras políticas públicas que já haviam sido implementadas em nível nacional e até mesmo estadual. Pode-se dizer que não ocorreu nenhuma mudança drástica nas ideias, crenças, objetivos dos formuladores, apenas uma reformulação das ideias centrais de outros programas, agregando alguns elementos novos como a construção dos centros. Retomando a teoria de Baumgartner e Jones (1958), existem sistemas, sendo uma macrossistema (governos) e um subsistema (agentes do governo) e a entrada da questão na agenda política. Ao olhar para a formulação do programa, nota-se que o macrossistema (governo estadual) a partir da influência dos objetivos do governo estadual em reduzir a criminalidade no estado delega para o subsistema nesse caso os servidores da secretaria a função de elaborar um programa que pudesse reduzir as taxas de criminalidade. Os especialistas nesse subsistema veem que os recursos são escassos e que o corpo técnico ainda é baixo, além da experiência em financiamentos internacionais de um dos atores, trazem o BID para a formulação do programa.

Não obstante, a teoria de formulação de políticas públicas que contempla melhor os dados que foram vistos é o modelo dos “Multiple Stream”, descrito anteriormente. Esse modelo pretende responder à questão de por que alguns problemas são importantes para um governo? E como uma ideia entra no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas, transformando-se em uma política pública. Partindo da ideia de Kingdon (2003), percebe-se que existiram três fluxos que determinaram a entrada do programa na agenda naquele momento. Diversos fatores influenciaram para que o programa fosse desenhado da maneira que é visto atualmente, os problemas de criminalidade que o estado estava enfrentando, a falta de uma política específica que envolvesse os jovens da periferia, etc. A participação do BID faz também molda o programa as delimitações e exigências feitas pelo banco contribuem para que o POD seja alinhado à estratégia proposta por esse organismo. Além disso, o momento nacional e internacional corrobora para que essas questões adentrem a agenda política e o programa seja formulado e posteriormente implementado.

O modelo descrito anteriormente mostra que quando os três fluxos (problemas, soluções e políticos) convergem, abre-se uma janela de oportunidade e então o problema ascende à agenda setting e começa a ser formulada e posteriormente implementada a política pública. Nesse sentido, partindo do modelo de análise do Kingdon (2003), a figura a seguir sistematiza o modelo dos “múltiplos fluxos” a partir dos fatores que resultam na formulação do POD.

Figura 5 – Formulação do Programa Oportunidade e Direitos a partir do modelo dos



Múltiplos Fluxos. (Kingdon, 2003).

Fonte: elaboração própria adaptada a partir do modelo de Kingdon em capítulo “Perspectivas Teóricas sobre o processo de Formulação de Políticas Públicas”. (Capella, A.C, 2007).

Ao olhar os fluxos, nota-se que a política pública não surge simplesmente do desejo de se criar um programa, mas da convergência de diversos fatores para que se desenhasse uma política com este viés. A participação do BID nos fluxos pode permear tanto os fluxos das soluções como o fluxo político, uma vez que o banco, como dito anteriormente durante a análise das entrevistas, foi apontado como uma solução de recurso financeiro, já que o recurso da secretaria era menor do que o necessário para fomentar uma política com essa abrangência. Entretanto, o BID pode estar relacionado ao fluxo político, pelo fato de que há um contexto de disseminação da segurança cidadã no Brasil e na América Latina e isso se devia ao fato de que esses bancos multilaterais estavam fomentando políticas com esse viés, contribuindo para que esse conceito se espalhasse.

Os dados mostram que conjuntura da época contribuiu para que ocorresse a operação de crédito entre o banco e o estado. Havia um paradigma nacional de segurança cidadã que influenciava políticas públicas de segurança que incluíssem esse conceito, além disso, o fato do PRONASCI ter suas transfereências de recursos findadas para o estado faz com que se busque outra fonte de financiamento nesse caso um banco multilateral de desenvolvimento.

O BID pode ser caracterizado como um novo ator na elaboração de políticas públicas e no seu interior há uma coalizão dominante com crenças que refletem no produto dessa formulação. Nesse sentido, o problema da vulnerabilidade entre os jovens e a falta de perspectivas foram fatores que levaram os gestores a pensar em políticas de segurança cidadã que visava à inserção dos jovens na sociedade e no mercado de trabalho a partir da construção de centros de juventudes. Desse modo, a dinâmica política da época vê no BID um mecanismo para financiar a política pública quando esses três fluxos convergiram em um momento oportuno iniciou-se o processo de formulação desse programa. Nota-se que esse programa envolveu grande recurso e nos próximos cinco anos o estado deverá começar a retornar os valores ao banco. Isso pode acarretar maiores problemas financeiros para o estado, visto que a crise econômica estatal é visível. Não obstante, naquele momento a solução para dar continuidade ao programa e buscar um recurso maior foi recorrer ao BID para que a política pública fosse formulada e implementada.

6. CONCLUSÃO

A segurança pública ainda é um conceito em construção, mesmo após a trajetória observada. As políticas públicas de segurança, no decorrer do tempo, oscilaram entre prevenção e repressão. Diversos países, inclusive o Brasil, iniciaram práticas voltadas para prevenção e não apenas a repressão. Foi a partir do momento em que se teve o paradigma da segurança cidadã que novas políticas começam a ser implementadas. Olhar para a trajetória da segurança pública foi importante para compreender o contexto em que foram criadas as novas políticas públicas de segurança.

A cooperação internacional, sendo uma grande variedade de instituições que têm como característica principal a atuação em diversos países, prestando apoio financeiro e/ou técnico a grupos, instituições da sociedade civil ou governos, aumentou no decorrer dos anos, atuando em distintos setores. O BID mostrou-se como um dos maiores financiadores de política, programas e projetos, principalmente nos países da América Latina e Caribe. O desenvolvimento da Cooperação internacional e a participação desses bancos nas políticas públicas mostram que está havendo uma influência maior dos mesmos no processo de formulação. Além disso, esses organismos têm influenciado financeiramente e exercido um papel relevante na formulação de políticas públicas. Nas políticas públicas de segurança essas agências privadas e multilaterais, iniciaram recentemente um processo de financiar políticas que abordem esse tema.

Os dados mostram que no Brasil a partir de 2007 quando o BID direciona seus financiamentos para os estados e municípios o estado torna-se o ente federativo que mais recorre ao banco a fim de conseguir financiamento. As estratégias que BID propõe alinhadas ao nível federal, ao PPA e etc., fazem com que o Banco desenvolva e financie, juntamente com os governos, projetos que representem os interesses locais e federais. No estado do Rio Grande do Sul, a estratégia para os anos 2012-2014 foi ao encontro do que já estava sendo desenvolvido em nível federal com o PRONASCI e em nível estadual com o RS na PAZ. Quando esses programas começam a ser finalizado o BID aparece como uma possível solução para que se tivesse maior recurso financeiro. Assim, a negociação é feita. Além do alinhamento de estratégias os servidores estaduais e o governo estadual da época foram responsáveis pelo desenho do programa. Primeiramente, uma das servidoras do estado no momento tinha o conhecimento técnico sobre os financiamentos, conhecia a história de outros países que buscam nesses órgãos financiamento para seus projetos. O fato de a estratégia do

BID estar alinhada à ideia de programa que se tinha foi um dos fatores que contribuiu para que o banco escolhido fosse o BID e não outros.

O BID pode ser caracterizado como um ator nesse processo de formulação deste programa, pois atuou diretamente no diagnóstico local, impôs parâmetros de políticas, definindo qual faixa etária de jovens o Centro deveria atender, orientando e conduzindo os rumos do programa. Esse ator não é inserido em um programa de segurança pública com um viés em segurança cidadã em um ato isolado. Diversos fatores, locais, nacionais e internacionais contribuíram para que o BID e o programa fossem concretizados. A influência internacional do Banco em países como na Colômbia, em que já estavam sendo implementadas políticas de segurança cidadã e no nível nacional uma influência direta do PRONASCI sobre as ideias centrais do programa.

As teorias de formulação afirmam que para que uma política pública seja formulada há um processo que acontece até sua formulação. Nesse sentido, ao observar a trajetória deste programa é possível observar os fluxos das políticas e o momento em que cada ator atuou e como a questão de fato torna-se um problema e o programa é formulado. Os dados mostraram que o banco é um novo ator na formulação de políticas públicas e no seu interior e no núcleo estatal havia coalizões dominantes com crenças que se unem em momento oportuno e criam uma política que reflete suas crenças. Os indicadores de criminalidade da época ganham visibilidade e o problema da vulnerabilidade entre os jovens e a falta de perspectivas foram fatores que levaram os gestores a pensar em políticas de segurança cidadã que visava à inserção dos jovens na sociedade e no mercado de trabalho a partir da construção de Centros de Juventude. Ainda, a dinâmica política da época vê no BID um mecanismo para financiar a política pública. Quando esses três fluxos convergiram, em um momento oportuno, iniciou-se o processo de formulação do programa. Além disso, há uma estabilidade nessa política, visto que a ideia central do programa é parecida com outras políticas públicas que já haviam sido implementadas.

O importante a se pensar é quais as consequências desses financiamentos a longo prazo. Nota-se que esse programa envolveu grande recurso e nos próximos cinco anos o estado deverá começar a retornar os valores ao Banco. Isso pode acarretar maiores problemas financeiros ao estado, visto que a crise econômica estatal é visível. Mas, para época, a solução para dar continuidade ao programa foi recorrer ao BID.

Em suma, a inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul aconteceu dado

ao contexto, principalmente estadual influenciado pelo nacional que se baseava no internacional. A soma destes acontecimentos faz com que esse ator entre no processo.

7. REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Lei e ordem no segundo governo FHC**. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, Nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 17.09.2018.

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

ALVES, M. Antônio, AZEVEDO, Sandson Barbosa. LOPES, P.R. Danelon. **O Processo de Formação de Agenda: Como atrair a atenção do governo e converter problemas em políticas públicas**. EDITORIAL Jonathan Rosa Moreira, Brasília, v.2, n 7, p. 69-79. 2016.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018. Acesso em 11.09.2018 disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf

Arthur Trindade M. Costa **A Senasp e as Políticas Estaduais de Segurança**. Disponível em: repositório. ipea.gov.br. Acesso em: 15.09.2018.

BAUMGARTNER, Frank R. and BRYAN D.Jones. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago studies in American, 1958. 2nd.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, **BID**. Disponível em: <https://www.iadb.org>. Acesso em: 26/05/2017.

Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. **Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis**. Harvard, MA: Analytic Technologies.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt and BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas comunidades e redes**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>. Acesso em: 26/05/2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças**. Cad. EBAPE. BR, Rio de Janeiro, v. 14. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 26.09.2018.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/111001.html>. Acesso em: 12.09.2018.

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo; COSTA, Delaine Martins. **O que a perspectiva antropológica tem a dizer sobre a avaliação de projetos sociais apoiados pela cooperação internacional?**. Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 20, n. 41, p. 117-140, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 02.11.2018.

Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15.09.2018.

COSTA, E. L. Carlos. GONZÁLEZ, I.F. Manuel, FILGUEIRAS, A. Nathália. **As relações Econômicas do Brasil com os principais bancos multilaterais de desenvolvimento (1990-2012)**. IPEA, Rio de Janeiro, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. SP, Atlas, 2012 cap.3. Pág. 55.

Freire, Moema. **Paradigmas de Segurança Pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. SP, Aurora, 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br>. Acesso em 12.09.2018.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>. Acesso em: 19.11.2018.

Governo do Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/brasil-agora/01/pronasci>. Acesso em: 17.09.2018.

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

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. e PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: uma Abordagem Integradora**. ENAP. Brasília, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, políticas e segurança pública no Brasil**. Rev. direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, Apr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 26.09.2018.

LIMA, Renato; RATTON, José Luiz; GHINGHELLI DE AZEVEDO, Rodrigo. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-22, Feb. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 26.09.2018.

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

MANGABEIRA. Wilma; LEE .Raymond e Fielding Nigel. **Padrões de adoção, modos de uso e representações sobre tecnologia: usuários do CAQDAS no reino unido em meados da década de 90**. Revista Sociologias, Porto Alegre, 2001, n°5, p.20-57.

MESQUITA NETO, Paulo. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

MESQUITA NETO, P. **Políticas Municipais de segurança cidadã: Problemas e Soluções**. In: Análises e propostas, n° 33 (dez 2006). São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.

Ministério do Planejamento; **Manual do Financiamento Externo**. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/cofiex> . Acesso em 17/11/2018.

Ministério do Planejamento; disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 17/11/2018.

Observatório de Segurança. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca>. Acesso em: 17.09.2018.

PUEBLA. César A. Cisneros. **Análisis cualitativo asistido por computadora**. Sociologias. Porto Alegre, 2003, p.288-313.

PERES, Ursula Dias, BUENO, Samira, SILVA, K. L.Cristiane. LIMA, Renato Sérgio. **Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro.** Revista Brasileira de Segurança Pública, v.8, n.1, p.132-153, FEV/MAR, 2014.

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

SABATIER, Paul A. **Theories of the policy process.** United States of America: Westview, 2007.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. **Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 45, n. 6, p. 1847-1868, Dec. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 02.11.2018.

SALVARREY, Gabriela. **A mudança do Paradigma de Segurança Pública: Uma análise Orçamentária da Política Nacional de Segurança Pública (2005-2015).** 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.sdstjdh.rs.gov.br>. Acesso em 19.11.2018.

Secretaria de Segurança Pública - Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acesso em: 26.10.2018

Secretaria de Segurança Pública. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/> Acesso em 19.11.2018.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 26.11.2018.

SILVA, Fábio de Sá; **Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069?mode=full>. Acesso em: 19/09/2018.

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

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MADEIRA, Lígia Mori. **Segurança Cidadã**. 1º. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

VICENTE, Victor.M.B; CALMON, Paulo. **A análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. ENANPAD, 2011. XXXV Encontro da ANPAD. RJ 4 a 7 de Setembro. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>. Acesso em: 26/05/2018.

ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada: fracasso da segurança pública**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 26.10.2018