



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**Transferência de Policy na Área da Segurança Pública:
Emulação do Pacto Pela Vida entre Governos Estaduais**

Fernanda Gonçalves Abreu

Brasília – DF

Setembro/2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Transferência de Policy na Área da Segurança Pública: Emulação do Pacto Pela Vida entre Governos Estaduais

Fernanda Gonçalves Abreu

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Denilson Bandeira Coelho

Brasília – DF

RESUMO

A presente pesquisa objetiva a análise do processo de transferência do Programa Pacto Pela Vida (PPV) entre os estados de Pernambuco e da Bahia como um fenômeno de difusão e emulação de políticas na área da segurança pública. Dessa forma, são abordados dados relacionados ao impacto do Programa nos índices de violência de ambos os estados, bem como a implementação da política e a comparação dos planos estaduais de segurança pública, a qual é calculada por meio dos índices de similaridade de Jaccard contínuo e de cosseno. Ademais, o estudo realiza um breve contexto da situação da segurança pública no Brasil e da inovação representada pelo PPV. Na seção de conclusão, confirma-se o mecanismo de aprendizado na transferência e a adaptação do PPV pela Bahia com base na proposta central da política pernambucana. Por fim, propõem-se novas agendas de pesquisa para o campo de *policy transfer*.

Palavras-chave: transferência de políticas; emulação; difusão de políticas; segurança pública; Pacto Pela Vida; Pernambuco; Bahia.

ABSTRACT

This research aims to analyze the transfer process of the Pacto Pela Vida (PPV) program between the states of Pernambuco and Bahia as a phenomenon of policy diffusion and emulation in the field of public security. Thus, it addresses data related to the impact of the Program on the violence rates in both states, as well as the policy implementation and the comparison of the state public security plans, calculated using the Jaccard continuous and cosine similarity indices. Additionally, the study provides a brief overview of the public security situation in Brazil and the innovation represented by the PPV. In the conclusion section, the learning mechanism in the policy transfer is confirmed, alongside Bahia's adaptation of the PPV based on the central proposal from Pernambuco. Finally, new research agendas are proposed for the field of policy transfer.

Keywords: policy transfer; emulation; policy diffusion; public security; Pacto Pela Vida; Pernambuco; Bahia.

SIGLÁRIO

ALBA: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
ALEPE: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
BA: Bahia
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CD: Câmara dos Deputados
CIODS: Centro Integrado de Operações de Defesa Social
CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito
CSAP: Câmara Setorial de Articulação entre os Poderes
CVLI: Crimes Violentos Letais e Intencionais
CVP: Crimes de Violência contra o Patrimônio
DATASUS: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DOI-CODI: Departamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna
GGACE: Gerência Geral de Análise Criminal e Estatística
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDB: Indicadores e Dados Básicos
IML: Instituto de Medicina Legal
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MS: Ministério da Saúde
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS: Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONU: Organização das Nações Unidas
PE: Pernambuco
PESP-PE: Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Pernambuco
PLANESP-BA: Plano Estadual de Segurança Pública do Estado da Bahia
PMPE: Polícia Militar do Estado de Pernambuco
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PPV: Pacto Pela Vida
PSB: Partido Socialista Brasileiro
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

PT: Partido dos Trabalhadores

RJ: Rio de Janeiro

SDS-PE: Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco

SENASP: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça

SEPLAG-PE: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco

TME: Taxa de Mortalidade Específica

UF: Unidade da Federação

UFPE: Universidade Federal do Estado de Pernambuco

UNPSA: Premiação das Nações Unidas de Serviço Público

VD: Variável dependente

VI: Variável independente

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - Vítimas de CVLI em Pernambuco	30
QUADRO 1 - Comparação de Macrotemas entre Planos	40
IMAGEM 2 - Contagem de Macrotemas PESP-PE.....	41
IMAGEM 3 - Contagem de Macrotemas PLANESP-BA.....	42
QUADRO 2 - Proporção de Macrotemas entre Planos	43
QUADRO 3 - Distribuição de Projetos por Critérios de Classificação	46
QUADRO 4 - Similaridade pela Proporção de Critérios de Classificação	47

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REVISÃO DA LITERATURA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS.....	13
2.1 TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS.....	16
3 SEGURANÇA PÚBLICA E PACTO PELA VIDA.....	23
4 METODOLOGIA.....	33
5 ÍNDICES DE SIMILARIDADE.....	39
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	48
7 CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Acerca do estudo de políticas públicas, a difusão se mostra um processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de determinados canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 2003). Nesse sentido, uma vez que os estudos desenvolvidos nesse campo preocupam-se com a propagação de mensagens percebidas como novas ideias, programas e constituições inovadores podem ser transmitidos para diferentes aparatos institucionais na medida que as soluções propostas para determinada burocracia se alinhem ao contexto do local para o qual a inovação será difundida. Dito isso, o subcampo de *policy transfer* analisa fenômenos de aprendizado entre os atores envolvidos. Com isso, a área delimitada para a presente pesquisa representa o campo de difusão de políticas públicas, mais especificamente, o fenômeno de transferência.

Ao se analisar a transferência de políticas públicas em processos de difusão, o Programa Pacto Pela Vida (PPV), instituído pioneiramente pelo estado de Pernambuco no ano de 2007, representa uma política inovadora de segurança pública, por priorizar o modelo de gestão por resultados. Vale ressaltar que há evidências da ocorrência de múltiplos agendamentos do Programa no Brasil. Um exemplo dos casos de adoção é o da Bahia, o que justifica a pertinência da investigação para compreender como se transferiu o objeto entre os estados. Assim, a questão que se busca elucidar é a seguinte: que fatores determinaram a transferência do Programa Pacto Pela Vida entre Pernambuco e Bahia?

Nessa conjuntura, o estudo em questão objetiva analisar ambos os planos de segurança pública que instituem o Pacto Pela Vida nos estados de Pernambuco e da Bahia, a fim de identificar o que a publicação inovadora, de PE, possui e que o documento emulado, da BA, também apresenta. Para tanto, procura-se destacar qual foi a influência do agente inovador na adoção da política pelo ente para o qual o programa foi transferido. Dito isso, será investigado por qual mecanismo a transferência do Pacto Pela Vida ocorreu e em que grau. Por fim, o recorte temporal da análise será fixado de 2007, ano de lançamento do PPV, até 2011, quando o Executivo baiano instituiu a política de segurança no estado.

Nesse cenário, o PPV, como objeto de pesquisa acadêmica, já foi alvo de diversos estudos que contribuíram para seu melhor entendimento. A exemplo, cabe citar teses como “Discursos e Práticas das Políticas de Controle de Homicídios: Uma Análise do Pacto Pela Vida do Estado da Bahia, 2011-2014” (FREITAS, 2015); “O Pacto Pela Vida, Aqui, é o Pacto

Pela Morte! O Controle Racializado das Bases Comunitárias de Segurança pelas Narrativas dos Jovens do Grande Nordeste de Amaralina” (AVELAR, 2016); e “Nosso Pacto é Pela Vida? Violência de Estado, Encarceramento em Massa e a Política de Segurança Pública Cidadã” (OLIVEIRA, 2023). Somado a isso, interessa mencionar que o Pacto Pela Vida de Pernambuco já foi alvo de pesquisa dentro do campo das políticas públicas. Todavia, o trabalho publicado na Revista Brasileira de Segurança Pública (MONTEIRO *et al.*, 2018) analisou o objeto de estudo sob a perspectiva do modelo de múltiplos fluxos, de John Kingdon (2003). Apesar dessas diversas produções, ainda há, na literatura, a necessidade de se preencher a lacuna do fenômeno de transferência em meio à difusão, o que demonstra a pertinência da proposta de pesquisa a fim de fomentar uma novidade nesse campo de estudos.

Ademais, mostra-se relevante destacar que, sob uma análise mais abrangente, a literatura de difusão possui mais produções relativas às políticas de áreas como educação, saúde e economia, sendo a temática da segurança pública avaliada em menor proporção pelos trabalhos deste campo de estudos. Principalmente no âmbito brasileiro, a análise aqui proposta ocupa a lacuna existente nas produções acerca da difusão de políticas de segurança pública, visto que ainda não houve uma maior exploração deste tema na academia. Ainda, cabe destacar que, diante do ciclo de políticas públicas, as definições das agendas de governo têm demonstrado ser processos que dialogam com modelos de política externos, quer dizer, não há que se falar em um processo que parte unilateralmente do referencial interno.

No que tange à política inovadora de Pernambuco, ressalta-se a relevância do PPV no âmbito da administração pública pela conquista de prêmios de organismos nacionais e internacionais. Em 2013, o governo do estado foi premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU), tendo vencido na categoria de “Melhoria na Entrega de Serviços Públicos” da Premiação das Nações Unidas de Serviço Público (UNPSA), a qual seleciona projetos inovadores voltados para a gestão pública. Somado a isso, o programa obteve o reconhecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano de 2014, na categoria “Governo Seguro: Boas Práticas em Prevenção do Crime e da Violência” do “Prêmio Governarte: A Arte do Bom Governo”, que valoriza as práticas inovadoras no setor público no âmbito da América Latina e do Caribe.

No que diz respeito ao Programa Pacto Pela Vida, o governo de Pernambuco implementou a política inovadora em 2007, durante a gestão do então chefe do Executivo estadual, Eduardo Campos (PSB). Naquele mesmo ano, e em consonância com o Atlas da

Violência¹ - elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) -, o estado ocupava a terceira posição no *ranking* brasileiro de maiores taxas de homicídios por unidade da federação, com uma taxa de 53,04 assassinatos a cada 100 mil habitantes. Dessa forma, o estado de PE encontrava-se somente atrás dos estados de Alagoas - que liderava com uma taxa de 59,5 - e do Espírito Santo, o qual apresentava a taxa de 53,3. Desde o ano de sua implementação até os quatro anos que se seguiram à adoção do PPV, os números do território pernambucano demonstraram uma decaída constante: 50,9 em 2008; 44,9 em 2009; 39,4 em 2010; e, finalmente, 39,1 no ano de 2011.

Nessa perspectiva, torna-se possível perceber que a instituição do conjunto de medidas em vistas à redução dos índices de criminalidade foi efetiva no curto prazo, de modo a mitigar a quantidade total de homicídios em Pernambuco. Sob uma análise comparada, a série histórica do Atlas da Violência revela que o estado da Bahia, em 2007, encontrava-se em uma posição mediana em relação às taxas totais dos entes federados, com a quantidade de 25,98 casos por 100 mil habitantes. No entanto, a tendência dos anos seguintes foi de ampliação da taxa de homicídios no território baiano, como se destaca a seguir: um salto para 33,2 em 2008; aumento para 37,1 no ano de 2009; e expansão para 41,69 em 2010, tendo variado para menos em 2011, com um total de 39,3.

Diante do exposto, evidencia-se a redução dos casos de assassinato em Pernambuco do ano de sua implementação aos quatro anos que se seguiram. Já no tocante à Bahia, percebe-se uma escalada exponencial das taxas de homicídio durante o período de análise, o que indica uma possível influência da iniciativa do estado vizinho - e da consequente redução dos números de mortes pelo crime em questão - na adoção do PPV pela BA em 2011.

É justamente nesse sentido que a presente pesquisa deve se debruçar sobre a literatura de transferência de políticas públicas, sob a luz do processo de difusão, para que, a partir de diferentes métricas de análise, seja possível comparar a similaridade dos documentos que instituem o Programa Pacto Pela Vida nos estados de Pernambuco, por meio do PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007), e da Bahia, a partir do PLANESP-BA (BAHIA, 2011). Uma vez comparados os planos estaduais, será identificado por qual mecanismo a política foi transferida, bem como em que grau ocorreu a transferência da política pública analisada. Com isso, o presente trabalho se propõe a contribuir com o preenchimento das lacunas referentes ao fenômeno, além de fomentar os estudos de política comparada e transferência de políticas públicas.

¹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

Diante disso, este trabalho está estruturado com base em uma revisão da literatura de difusão de políticas, na qual ocorre uma imersão em conceitos chave de alguns dos expoentes nessa área de estudo, além de focalizar a subárea de transferência como abordagem central para a posterior correlação com o objeto de estudo desta pesquisa. Este é esmiuçado na seção seguinte, que aborda tanto a segurança pública no Brasil, desde o período colonial até a contemporaneidade, quanto o programa Pacto Pela Vida nos contextos de Pernambuco e da Bahia durante o recorte temporal definido, de 2007 a 2011. Em seguida, a seção metodológica destrincha o meio pelo qual o processo de desenho da pesquisa ocorreu, além de delimitar as hipóteses que deverão ser testadas e de fixar os métodos utilizados para se chegar aos resultados, segundo uma comparação multidimensional do índice de similaridade entre os planos estaduais. Isto posto, a seção que se segue é relativa ao teste de hipóteses propriamente dito, a partir da aplicação dos índices de similaridade de Jaccard contínuo (CHA, 2007) e de cosseno (MANNING *et al.*, 2008), os quais foram aplicados com base nos planos estaduais de segurança pública dos respectivos estados, mais especificamente, segundo a análise dos projetos que ambos abordam em suas estruturas programáticas. Para tanto, houve a comparação entre os planos pela distribuição dos projetos por macrotemas, bem como por critérios de classificação. A partir disso, foi calculada a similaridade. Por fim, a seção de conclusão aborda os achados de pesquisa, confirma ou refuta as hipóteses previamente estipuladas e desenha novas agendas possíveis.

2 REVISÃO DA LITERATURA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS

No que se refere ao conjunto de modelos teórico-conceituais que fundamentam o estudo de políticas públicas na ciência política, mostra-se relevante pontuar o valor simbólico e representativo de um modelo diante da realidade. Desse modo, analisa-se o processo político e suas variações a fim de propor explicações e prever os impactos que uma política pública provoca na dimensão concreta e material, derivada do processo político.

Nessa perspectiva, o modelo de difusão procura esclarecer como uma novidade surge e, ao invés desta se concentrar no contexto em que se encontra inserida, na verdade é difundida e disseminada, por meio de canais, ao longo do tempo. Isto posto, opõe-se à uma agenda estática ou mais regionalizada, podendo ultrapassar barreiras até mesmo internacionais. À vista disso, o foco analítico da difusão aborda a formação de múltiplas agendas; verifica a influência simultânea de fatores domésticos e externos; mensura o comportamento político; e se baseia na política comparada, uma vez que se assume a interdependência de um governo em relação aos outros, em um cenário mundial cada vez mais globalizado e interconectado.

Como um dos expoentes desse campo do conhecimento, Everett Rogers define a difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada, por meio de determinados canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social (ROGERS, 2003). Diante disso, preocupa-se com a propagação de mensagens percebidas como novas ideias, e tende a ser propagada epidemiologicamente como um vírus que se dissemina de modo capilar. Para que o processo seja viável, faz-se necessário o conjunto problema e solução bem definido, com uma imagem ou simbologia que demonstre sua pertinência. Dito isso, uma inovação pode ser compreendida como uma ideia, uma prática ou um objeto percebido como novo - por exemplo, os avanços tecnológicos -, o que não exclui a possibilidade de reinvenções, ou seja, de modificação de uma inovação em um processo de adoção. Para o campo de políticas públicas, são as novidades no meio político e no setor público que de fato interessam, e devem possuir cinco atributos: vantagem relativa; compatibilidade; complexidade; experimentabilidade; e observabilidade.

Sob um ponto de vista teórico diverso, a difusão seria reservada a processos, e não a resultados - apesar de que a maior parte da literatura considere o fenômeno como um resultado. Dessa maneira, pode ser compreendida como uma classe de mecanismos caracterizada pela interdependência descoordenada entre os atores envolvidos (ELKINS;

SIMMONS, 2005). De acordo com o que dissertam os autores, os governos possuem independência e autonomia, isto é, são capazes de tomar as próprias decisões sem se sujeitar à cooperação ou à coerção, mas também são interdependentes na medida que levam em consideração os objetos de tomada de decisão de outros governos. Dito isso, a difusão não seria nem causa ou origem, nem efeito ou resultado, mas sim um processo ou meio. Assim, a adoção de uma inovação por determinado ator impacta na probabilidade de falha - entende-se como adoção - por outro agente de formas positivas ou não, além de modo direto ou indireto.

Ainda consoante o que Elkins e Simmons (2005) abordam acerca do processo, os mecanismos de difusão se dividem em duas classes distintas: adaptação e aprendizado. O primeiro indica que as decisões de um governo sobre as políticas públicas alteram as condições pelas quais burocracias divergentes se baseiam para as tomadas de decisão. Por exemplo, a adaptação se relaciona com mecanismos de normas culturais - como a pena de morte em determinado país - e competição - como ocorre na economia. Já o aprendizado é caracterizado pela troca de informações, pela qual é possível que haja inúmeras formas do aprendizado falhar ou não ocorrer da forma como deveria. Nesse contexto, surgem três métodos ou vieses de aprendizado: as cascatas informacionais, pelas quais o conhecimento é fragmentado devido à limitação de informações, recursos e faculdades disponíveis; o aprendizado e disponibilidade, que dispõe sobre a familiaridade com a política em diferentes contextos; e o aprendizado e grupos de referência, segundo o qual atores com crenças e culturas parecidos são mais prováveis a adotar as mesmas medidas. Por fim, os autores definem três fontes diversas de aglomeração de decisões: respostas similares para condições similares, como correspondências cultural e institucional e choques econômicos; a própria difusão, via adaptação ou aprendizado; e a coordenação, que pode ocorrer por meio da cooperação entre as unidades ou pela coerção de uma sobre a outra.

Isto posto, interessa separar o que é classificado como difusão de políticas daquilo que não se encaixa nesse processo, ou seja, diferenciar a formulação de programas por meio do modelo teórico em questão de outros processos de formulação (COÊLHO, 2016). Desse modo, o fenômeno de *policy diffusion* possui um foco analítico voltado para os atores, não para as instituições; considera a autonomia do poder Executivo; aponta que as unidades são interdependentes; considera a territorialidade como relevante; analisa políticas de governo, e não de Estado; desconsidera um processo instantâneo de cópia do programa; admite as ondas de inovação, e não o incrementalismo; ocorre em um desenho institucional parecido; tem a variável tempo como de relevância; e não avalia os resultados da implementação da política

pública, justamente pela difusão ser um modelo voltado para os estágios pré-decisórios.

Ainda sobre a análise de Coêlho (2016), vale ressaltar as abordagens mais relevantes na literatura de difusão de políticas. Os determinantes internos consideram fatores tanto políticos quanto institucionais - por exemplo, a quantidade de burocratas -, além dos atributos econômicos e sociais. Por outro lado, a abordagem sobre os determinantes externos focaliza as redes informais - exemplo, os movimentos sociais - e formais, bem como a localização geográfica - como o efeito epidemiológico. Já no tocante aos mecanismos, estes se subdividem em aprendizado; competição política, que pode ser representada pela competição partidária e entre governos; coerção, a qual se refere à capacidade de pressão e que pode ou não ser mensurada para explicar o comportamento político; e emulação que, em miúdos, significa pegar emprestada a ideia inovadora de um governo e adaptá-la à realidade local. Para a abordagem da ação coordenada, a entidade é que coordena o processo - o que, via de regra, não ocorre, visto que o Federalismo como forma de Estado dispõe sobre a autonomia dos entes federados. Por outro lado, a vertente da ação descoordenada compreende que não há entidade que coordene o processo, em vista à minimização dos custos de transação. Acerca dos agentes, estes são os empreendedores políticos, vinculados ao governo, que atuam na construção da agenda pública dentro do ciclo de políticas públicas. Por fim, a abordagem dos fatores estruturais considera a estrutura do governo - como as instituições e a burocracia; os resultados prévios; e a proximidade geográfica como os fatores determinantes.

2.1 TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Em uma revisão da literatura de transferência, Dolowitz e Marsh (1996) destacam que *policy transfer* surge como um subcampo dos estudos do processo de difusão, também podendo ser entendida como emulação ou como um aprendizado baseado em uma experiência inovadora anteriormente implementada. Dessa forma, a transferência pode ser compreendida como o processo pelo qual o conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político é a base de referência para o desenvolvimento desses mesmos produtos citados em outro sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Nesse sentido, a transferência corresponde ao processo voluntário ou coercitivo - direto ou indireto - no qual os stakeholders pegam emprestada uma política pública desenvolvida em determinado contexto a fim de desenvolver programas em período e local diferentes, sendo um fenômeno comum no que tange à prática política.

No que se refere aos atores que transferem as políticas públicas, geralmente há mais de um ator envolvido no processo, sendo agrupados em seis categorias principais (DOLOWITZ; MARSH, 1996): autoridades eleitas, partidos políticos, burocratas ou servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos ou especialistas e organizações supranacionais.

As duas categorias de atores comumente mais envolvidas nesse fenômeno são as autoridades eleitas e os burocratas ou servidores públicos, justamente por seu contato mais estreito e direto com a tomada de decisão e com a gestão governamental. No entanto, os empreendedores políticos ou especialistas e as organizações supranacionais devem ser analisados com atenção nos fenômenos de transferência. Os especialistas possuem o papel de atrair atenção para uma pauta e de advogar por uma causa - *lobby/advocacy* -, bem como a função de espalhar uma ideia internacionalmente através das redes de contato - *networking*. Já as organizações supranacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são os responsáveis pelas trocas internacionais de ideias, e geralmente possuem a influência do tipo coercitivo de transferência.

No tocante aos tipos de transferência, a transferência voluntária possui como raiz a insatisfação com o *status quo*, quer dizer, com as rotinas que não fornecem mais soluções e, dessa maneira, demandam aprendizados de outras experiências já implementadas. Vale ressaltar que as causas de insatisfação com um contexto geralmente se relacionam com a

perspectiva de fracasso da política pública, mas isso tende a ser subjetivo ou político, ou seja, não necessariamente é algo apontado por indicadores, fatos ou evidências. Isto posto, são as incertezas sobre causas e efeitos que levam os atores a procurarem por políticas públicas que podem pegar emprestado, demonstrando a interdependência entre as unidades de análise e a busca pela redução dos riscos de se inovar na implementação de uma nova ideia.

Acerca do tipo de transferência coercitiva, a que ocorre diretamente se dá quando um governo força o outro a adotar uma política, mas cabe destacar que a imposição direta de um país para outro ocorre raramente, justamente pela autonomia e soberania dos Estados-nação. Ainda assim, há relevância nas organizações supranacionais pelas concessões e cobranças, ou o “toma lá dá cá”.

Já no tocante à transferência coercitiva indireta, existem múltiplos atores que a impulsionam, como: externalidades - resultantes de interdependência, pressionam governos a trabalharem juntos na resolução de problemas conjuntos; tecnologia - velocidade com que ela força mudanças a ocorrerem; economia global - dependência comercial entre países; percepção social - termômetro da política pela sociedade; e consenso internacional - aprovação dos pares na adoção de uma medida.

No que se refere ao que se transfere, Dolowitz e Marsh (1996) destacam 6 objetos de transferência, sendo eles: objetivos, estrutura e conteúdo da política pública; instrumentos de política pública ou técnicas administrativas; instituições; ideologia; ideias, atitudes e conceitos; e aprendizados negativos.

Nesse ínterim, uma análise da transferência de uma política pública pode abranger a percepção de sucesso ou de fracasso do processo pelos agentes envolvidos (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Desse modo, a tese dos autores explica que três fatores diversos colaboram para que os resultados produzidos pelo fenômeno tenham fracassado. Em primeiro lugar, a transferência desinformada se dá diante da limitação de informações acerca do objeto transferido por parte do agente que prosseguiu com a emulação. Já no caso da transferência incompleta, o malogro no processo acontece quando elementos essenciais ao sucesso da política inovadora não foram aderidos pelo ente para o qual se transferiu o programa. Por fim, o terceiro caso citado pelos teóricos é o da transferência inapropriada, segundo a qual os empreendedores políticos não se atentam às divergências múltiplas entre as unidades de análise, como fatores econômicos, sociais e culturais que, se profundamente discrepantes do ente que transfere para aquele que pega a ideia emprestada, é possível resultar no insucesso da transferência.

Vale ressaltar que o fenômeno de transferência possui diferentes graus. Segundo uma perspectiva de que tal processo ocorreria em cinco graus distintos (ROSE, 1991), pode se dar por meio de cópia; emulação; inspiração; hibridização; e síntese. Sob uma outra perspectiva, a transferência ainda ocorre em graus divergentes e com base na classificação disposta por Rose, mas com um agrupamento dos graus de hibridização e síntese em um mesmo critério (DOLOWITZ & MARSH, 1996). De acordo com esta última interpretação do fenômeno, este pode ser materializado por meio de: cópia - ocorre a adoção da legislação sem mudanças no programa; emulação - rejeita-se a cópia fiel, mas o padrão de referência para o desenho de uma legislação é acolhido, ou seja, uma ideia é pega emprestada e adaptada; hibridização e síntese - há a combinação de elementos de programas encontrados em dois ou mais unidades de análise para desenvolver a política mais adequada ao emulador; e inspiração - surge pelo estudo de problemas familiares em um contexto não familiar para se pensar o que é possível implementar onde a política será implementada.

Nessa conjuntura, os aprendizados podem surgir de diversas fontes, e se mostra essencial identificar de onde surgiu a inovação. O próprio *background* do país, estado ou município é uma delas, ou seja, analisa-se o que deu e não deu certo em implementações anteriores, o que poupa tempo e recursos. Outra fonte são locais com similaridades políticas e burocráticas, econômicas e tecnológicas, sociais e culturais, uma vez que os contextos das unidades de análise devem ser compatíveis.

Não obstante, Richard Rose (1991) delimita seis fatores que são capazes de limitar a transferência de uma política: programas com um objetivo único são mais passíveis de transferência do que programas com múltiplos objetivos; quanto mais simples o problema, maior a tendência da transferência ocorrer; quanto mais percebida como direta for a relação entre o problema e a solução, maior é a tendência da transferência ocorrer; quanto menos percebidos forem os efeitos colaterais de uma política, maior a possibilidade da transferência ocorrer; quanto mais informações os agentes possuírem sobre como o programa opera em outra localidade, mais fácil é a transferência; e quanto mais fácil de prever forem os resultados, mais simples é a transferência.

Nesse sentido, a literatura de transferência define com precisão o conceito de *policy transfer*, o que é transferido, quem transfere o objeto, em que grau o fenômeno ocorre e quais são os fatores que podem limitá-lo. No entanto, ainda existem inconsistências na literatura. Uma delas se refere ao fenômeno como uma variável dependente (VD) ou independente (VI). Para a maior parte dos autores, a compreensão do fenômeno como VD se dá devido à

priorização dos motivos que levaram à ocorrência da transferência (ROSE, 1991). Já para a corrente crítica dessa perspectiva, identifica-se a transferência como VI pela compreensão de que a política simboliza aquilo que determinou sua transferência (BENNETT, 1991).

Sob a ótica da convergência de políticas públicas, esta pode ser compreendida como a tendência das sociedades de se desenvolverem similarmente e de apresentarem estruturas, processos e performances parecidos (KERR, 1983). Dessa forma, as sociedades industriais sofreram mudanças estruturais e relativamente mais ágeis, em comparação com o desenvolvimento tecnológico de períodos anteriores. A doutrina defende quatro revoluções industriais que alteraram os moldes de produção e consumo: mecanização - século XVIII; eletricidade - século XIX; automação - século XX; e conectividade ou indústria 4.0 - século XXI. Principalmente devido à estruturação e ampla propagação desta última, considerada a de alcance mais abrangente em maior velocidade, diferentes Estados-nação tendem a convergir cada vez mais na adoção de instituições, processos e programas alinhados. Isso não quer dizer que as culturas dos países caminham para uma homogeneização, muito menos que os governos têm sua soberania enfraquecida, mas tão somente que as estruturas globais caminham para um mesmo cerne: ciência de dados, sistemas virtuais e inteligência artificial.

Para além da perspectiva do desenvolvimento industrial e como este é capaz de moldar os cenários social, político e de políticas públicas, uma diferente vertente da literatura de política comparada entende a convergência como o processo de alinhamento em relação a objetivos, conteúdos, instrumentos, impactos e estilos de política pública (BENNETT, 1991). Nesse ínterim, Colin Bennett destaca uma estrutura de processos por meio dos quais os objetos de análise podem convergir: emulação - aqui compreendida como uma cópia; rede de contatos das elites - atuação das comunidades transnacionais de política; harmonização via regimes internacionais e penetração por atores e interesses externos. Segundo a tese defendida, este último processo é o único dos quatro apresentados em que o poder público não possui autonomia. Diante disso, o autor conclui um alinhamento com a perspectiva estadocêntrica de políticas públicas, segundo a qual o Estado representa o principal responsável pelas diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

No que se refere aos processos que provocam a convergência de políticas públicas, Bennett (1991) elaborou um rol quádruplo não taxativo de determinantes recorrentes na literatura. Primeiramente, a emulação surge em um contexto no qual as alternativas para a resolução de problemas se mostram limitadas. Dessa maneira, esse processo pode ser compreendido como o uso de informações acerca de um programa externo para subsidiar o

aprendizado local com base nessa experiência exterior ao contexto no qual a unidade adotante se encontra inserida. Por consequência, ocorre a convergência nos esforços de se adotar a política. O autor também ressalta, na análise de casos concretos de possíveis ocorrências do fenômeno de transferência, a importância de uma observação atenta e crítica por parte do pesquisador. Apesar do contato entre burocratas e tomadores de decisão de diferentes centros de poder ser algo comum e corriqueiro, somente este fato isolado não é capaz de apontar para a existência de um processo de emulação. Somado às interações recorrentes entre os *policymakers*, faz-se necessária a avaliação minuciosa do conteúdo da legislação que institucionaliza o programa (BENNETT, 1991), a fim de se testar a hipótese de que a lei foi copiada.

Já em relação à convergência por meio da rede de contatos da elite das comunidades de políticas públicas, este processo é explicado como o compartilhamento de ideias entre pares por meio de elites. Por exemplo, uma classe política ou até mesmo acadêmica que possui tanto os recursos quanto os meios necessários para materializar interesses. Aqui, a convergência acontece devido ao conhecimento que se tem sobre uma questão pública e sua equivalente preocupação em encontrar alternativas para sua solução. Vale ressaltar a necessidade de se haver um problema em comum, pois é justamente a partir disso que as comunidades de políticas públicas deverão se alinhar para o aprendizado daquilo que ambas compartilham, fruto das experiências em comum. Em consonância com o que Bennett (1991) explica, este processo demanda o consenso da elite operante.

Em relação à convergência derivada das interações dessas comunidades, é possível fazer um paralelo com o elitismo, para o qual a representação política depende dos interesses das elites, e não do povo (SCHUMPETER, 2017). Segundo o autor, a participação das massas deve ser restrita às eleições, sob o argumento de que as massas se mostram desinteressadas sobre a vida política, bem como incapazes de se organizar em movimentos por conta da influência das alegadas ignorância e paixão. Consoante a teoria concorrencial da democracia, as lideranças concorrenciais ou elites políticas possuem o papel essencial na fabricação da vontade geral. Em contraposição à teoria elitista, a democracia pluralista defende o pressuposto de que os cidadãos participem ativamente no processo político (DAHL, 2012), além de destacar as duas dimensões produtoras de um regime democrático: a contestação pública e a inclusão, ou o direito de participação. Assim, o pluralismo estipula que a formação de um regime democrático prescinde de três condições: formulação de preferências pelos cidadãos; expressão destas frente ao Estado por ações individual e coletiva; e consideração

igual das preferências pelo governo, sem sujeição à discriminação por fonte ou por conteúdo.

Isto posto, a convergência por meio do processo de harmonização ocorre diante de um cenário de interdependência de um grupo de atores transnacionais (BENNETT, 1991). Diante disso, diferentes governos confiam na atuação uns dos outros para a execução de determinadas ações voltadas para a implementação da política pública. Em meio a um contexto mundial cada vez mais globalizado, e paralelamente à doutrina jurídica dos direitos humanos, os direitos de terceira geração explicitam a necessidade de se considerar os direitos coletivos, também conhecidos como difusos ou transindividuais. Um exemplo de problema global que rompe fronteiras é a questão ambiental, principalmente no tocante às mudanças climáticas. Como a ação ou a inação de um Estado, nessa vertente, é capaz de produzir consequências para a coletividade, percebe-se o movimento cada vez mais no sentido de empreender esforços conjuntos para frear o aquecimento global. O próprio compromisso das Nações Unidas de apontar o objetivo de desenvolvimento sustentável de número treze - Ação Contra a Mudança Global do Clima - já evidencia a ocorrência da cooperação transnacional em torno de um problema comum, a fim de propor diretrizes concretas de atuação (ONU, 2024).

Por fim, o último processo de convergência destacado por Bennett representa a penetração. Esta acontece quando governos são forçados a operar de acordo com medidas adotadas por atores externos, os quais estipulam objetivos, recursos e custos envolvidos na adoção de um programa (BENNETT, 1991). Um exemplo disso se mostra a regulação de produtos por empresas multinacionais, como regulamentar a atuação da indústria química ou de medicamentos na oferta de bens, um tipo de política pública que Theodor Lowi classifica como regulatória - aplicação de uma regra geral que regule como se dará a atuação de determinado setor (LOWI, 1964).

Dito isso, torna-se relevante destacar o aprendizado, fruto de uma experiência, de algo que seja considerado como útil. O conceito de *lesson drawing* (ROSE, 1991) destrincha como um conjunto de ações realizadas por determinado governo podem ser fruto de análises prospectivas por outro ente político em relação ao contexto no qual se encontra inserido. Em outras palavras, avalia-se a compatibilidade de uma medida implementada em uma conjuntura externa à realidade local. Sob uma perspectiva das limitações do modelo de transferência, a literatura possui a tendência de focar no processo, e não nos impactos ou *outputs* da ocorrência de *policy transfer*, isto é, de se analisar se as ações realizadas foram efetivas e impactaram substancialmente a realidade

Outro problema na literatura seria em relação ao pluralismo, na medida que pode

fomentar a circulação e troca de ideias entre um mesmo grupo seletivo de atores que compartilham dos mesmos pensamentos, o que pode reforçar o *status quo* e o sistema vigente. Cabe destacar que os tomadores de decisão não agem racionalmente 100% das vezes, quer dizer, as transferências não acontecem sempre com base em insatisfações. Nas mais das vezes, esse não é um processo racional ou calculado, mas sim algo motivado pela ação individual e por um ator específico.

Geralmente, o contexto se assemelha ao que o modelo de múltiplos fluxos, de John Kingdon (2003), propõe. Dito isso, o acesso de uma questão à agenda política ocorre quando se abre uma janela de oportunidade de mudança, fruto da convergência dos fluxos de problemas (*problem stream*), soluções ou alternativas (*policy stream*) e política (*politics stream*), os três como independentes, porém interconectados. Convém destacar que esta intersecção dos fluxos é denominada *coupling*, fruto da ação dos *policy entrepreneurs*, os negociadores hábeis dentro do setor público. Os problemas que ascendem à agenda governamental, diante desse raciocínio, representam construções sociais que envolvem interpretação.

No tocante à relação entre transferência e difusão, cabe destacar que o processo de difusão se caracteriza por uma disseminação, semelhante às endemias e pandemias virais, nas quais um vírus se espalha por diferentes localidades. Contudo, na difusão, não há uma compactuação entre os entes envolvidos, ou seja, um governo não conversa com o outro. De acordo com Rogers (2003), é o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de determinados canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social. Em síntese, é possível apontar que a transferência se preocupa mais com o conteúdo do que está sendo compartilhado do que com a quantidade de unidades que estão sendo alcançadas, o que já não é válido para os processos de difusão, nos quais o fenômeno demanda um “n” de amostras significativo para que haja indícios suficientes de que a inovação foi difundida.

Em síntese, reforça-se a relevância da abordagem selecionada para o estudo do caso de Pernambuco e da Bahia. Uma vez que houve a comunicação da inovação entre ambas as burocracias e que, neste trabalho, objetiva-se analisar com profundidade como se deu esse processo, a literatura de transferência de políticas mostra-se crucial para a elucidação de como o Pacto Pela Vida foi transferido entre as referidas unidades federativas.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E PACTO PELA VIDA

Sob uma perspectiva do contexto histórico da segurança pública no Brasil, cabe destacar que essa área demonstra-se profundamente complexa e conflituosa, somado ao fato de que problemas enfrentados na contemporaneidade no tocante à violência possuem raízes no modo como se deu o desenvolvimento social, político e econômico nacional. Dito isso, torna-se necessária uma abordagem que não se limite à repressão e à punição de delitos, mas que haja principalmente o investimento estatal no que se refere à prevenção da ocorrência de crimes. Assim, o Estado deve assumir seu papel de assegurar a cidadania plena ao povo por meio do fornecimento de serviços e da formulação de políticas públicas voltadas para os direitos sociais, a exemplo de: educação; saúde; moradia; cultura; trabalho; e, em relação à discussão em pauta, segurança pública.

Diferentes correntes de pensamento caracterizam a segurança pública teoricamente. Para a presente pesquisa, basta a compreensão segundo o que dispõe o artigo nº 144 da Constituição Federal de 1988:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (BRASIL, 1988).

Segundo o disposto na Carta Magna, a segurança pública surge como um direito fundamental a ser assegurado pelo Estado, mas que também depende da contribuição dos administrados para a sua efetivação. Isto posto, o conceito faz referência tanto à manutenção da convivência social harmônica quanto à proteção da vida e do patrimônio público.

Nessa perspectiva, desafios significativos são impostos à conjuntura brasileira, desde a colonização, no que diz respeito à manutenção da ordem pública, o que costuma apontar para as múltiplas formas de desigualdade marcantes no tecido social do Brasil, quais sejam as de renda, de gênero, étnicas e tantas outras que se apresentam de modo estrutural no contexto nacional. Durante o período colonial, o cenário da segurança pública mostrava-se uma questão de caráter essencialmente militar. Dessa maneira, Portugal utilizava-se das forças armadas sob a prerrogativa de manutenção da ordem na colônia e de proteção dos interesses da coroa portuguesa. Somado a isso, as capitanias hereditárias - as divisões administrativas do território

brasileiro pelo reino português - possuíam as próprias fontes de segurança. Em contraposição a isto, os centros urbanos eram vigiados pelos soldados enviados por Portugal, não havendo uma polícia propriamente dita até 1809, um ano após a família real portuguesa ter se instalado no Brasil. Naquele ano, foi criada, no estado do Rio de Janeiro, uma instituição de segurança semelhante à polícia militar e nos moldes de atuação preventiva e combativa, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte - inspirada na organização portuguesa à época (BRASIL, 1891).

A partir da independência do Brasil em 1822, o país deu início à formação de instituições de segurança desvinculadas da coroa portuguesa e em estruturas similares aos moldes atuais, a exemplo das guardas municipais e das polícias militares submetidas aos estados. No entanto, essas forças eram frequentemente utilizadas pelas elites locais para reprimir os movimentos sociais e proteger as propriedades privadas, em vez de servir ao bem-estar geral da população. Mesmo com a promulgação da Lei Áurea e a abolição da escravidão em 1888, somado à Proclamação da República de 1889, a polícia não foi radicalmente transformada em sua estrutura e em seus protocolos de atuação, o que perpetuou as desigualdades sociais do país sob uma nova roupagem, principalmente no que diz respeito à repressão ostensiva e constante da população negra.

Durante a ditadura militar (1964-1985), a segurança pública no Brasil foi marcada tanto por uma intensa militarização das forças policiais quanto pela repressão violenta dos opositores políticos do regime. Nesse sentido, as polícias militares adquiriram autonomia e poder ampliados, o que permitia que perseguições, violações de direitos humanos, torturas, desaparecimentos, encarceramentos e homicídios fossem executados pela burocracia que supostamente encontrava-se à serviço da proteção popular - ou que, pelo menos, deveria estar. Por exemplo, durante esse período, criou-se o Departamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), órgão vinculado às forças armadas que perpetrava ações repressivas de cunho político. Assim, a impunidade dos agentes estatais responsáveis pelas transgressões de direitos no regime militar fomentou a desesperança popular em relação à capacidade do Estado em resguardar os direitos dos cidadãos.

Com a redemocratização, a Constituição de 1988 buscou reformar o sistema de segurança pública segundo a ênfase da proteção dos direitos humanos e da segurança dos cidadãos. No entanto, a violência urbana cresceu de forma alarmante, impulsionada por fatores como o tráfico de drogas, a desigualdade social e a falta de oportunidades econômicas. Diante disso, observa-se que a resposta do Estado tem sido, frequentemente, a repressão violenta, o

que exacerba ainda mais esses conflitos.

Hoje, a segurança pública no Brasil enfrenta desafios complexos. A violência policial e a impunidade são questões críticas, assim como a corrupção dentro das forças de segurança. O sistema prisional se encontra em superlotação e as políticas públicas frequentemente falham em abordar as causas profundas da criminalidade, como a pobreza e a falta de investimento em educação.

Sabe-se se que a população negra e de baixa renda é a que mais sofre com a violência policial, cabendo destacar o que o Atlas da Violência comparou acerca da diferença da taxa de homicídios entre negros e não negros (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p.53). A partir do gráfico que trata das taxas de homicídios de negros e de não negros a cada 100 mil habitantes, no recorte temporal que compreende de 2011 a 2021, percebe-se que não somente os índices de homicídio de pessoas negras supera o de pessoas não negras em todos os anos do período de análise, como também a quantidade das ocorrências na população negra foi aproximadamente três vezes superior do que no agregado da parcela branca, indígena e amarela da sociedade.

Diante do exposto, torna-se evidente a situação de desigualdade no Brasil. Outro agravante do quadro alarmante da segurança pública se refere aos homicídios ocultos, os quais representam o número de mortes que não integram as estatísticas oficiais, apesar de apresentarem indicativos de tal crime. O Atlas da Violência (CERQUEIRA; BUENO, 2023, p.15) aponta para o registro de 49.413 desses casos. Dessa maneira, a elevada taxa de mortes violentas sem considerar o homicídio como o princípio identificado abre margem para uma interpretação de que essa lacuna nos dados se daria com a conivência dos agentes de segurança e do próprio Estado, que não raro entra em confronto com as milícias ou com atuantes no tráfico de drogas e produz incontáveis vítimas na população, as quais têm cor e endereço - nas mais das vezes, jovens negros residentes nas áreas periféricas das cidades.

Dito isso, o estado do Rio de Janeiro exemplifica tal situação, uma vez que a malsucedida intervenção federal na segurança pública da UF em 2018 não fomentou o recrudescimento da segurança no ente federado, mas sim ampliou os confrontos armados e a insegurança da população carioca. Um dos casos mais repercutidos nos últimos anos, acerca da insuficiência do Estado nessa pasta, é referente ao caso da vereadora Marielle Franco (PSOL) e do motorista Anderson Gomes, ambos assassinados no mesmo ano em que se iniciou a intervenção. Mesmo que o executor do atentado, o ex-policial militar Ronnie Lessa, tenha sido preso em 2019, somente em 2024 foi publicizado quem eram os mandantes do crime. Nesse

sentido, o escândalo demonstrou a ampla capilaridade do crime no RJ, onde a situação de calamidade na segurança pública demonstra-se tamanha que inclusive o alto escalão da burocracia local encontra-se envolvido com a prática de graves transgressões penais. No caso citado, os mandantes apontados pela investigação da Polícia Federal seriam Domingos Brazão - conselheiro do Tribunal de Contas do estado; Chiquinho Brazão - deputado federal; e Rivaldo Barbosa - comandante da Polícia Civil estadual em 2018 e antigo chefe da Divisão de Homicídios da instituição. Diante disso, nota-se a segurança pública como um problema estrutural no Brasil, visto que, na prática, nem mesmo as instituições são imunes à prática de crimes por parte das suas lideranças.

No que se refere à segurança pública no Brasil, uma vez tratada como uma política de Estado, tal abordagem não se mostrou efetiva até a atualidade devido a uma série de fatores estruturais e históricos que comprometeram a sua implementação e a sua estabilidade ao longo do tempo. Primeiramente, as desigualdades social e econômica no país fomentaram o aumento das taxas de criminalidade. Somado a isso, grande parte das políticas públicas a nível de Estado falharam ao abordar as raízes profundas do crime, como a falta de educação, a baixa oferta de trabalho e emprego e a carência de inclusão social, principalmente dos grupos vulneráveis e marginalizados. Além disso, a corrupção e a falta de *accountability* e transparência por parte das forças de segurança minaram a confiança pública e a eficácia das ações policiais. Cabe destacar que a herança das práticas autoritárias, especialmente durante a ditadura militar no país, contribuiu para uma cultura de violência e de impunidade em relação ao corpo policial, o que promoveu o distanciamento dos direitos humanos como o cerne da atuação estatal, essencialmente no tocante à promoção da segurança dos cidadãos. Ainda, a descoordenação entre os diversos níveis de governo também resultou em políticas desarticuladas acerca dos entes federados. Na teoria, a segurança pública como política de Estado seria o ideal, mas a realidade expõe a adoção de alternativas paliativas e imediatistas, as quais não alteraram a cronicidade do quadro de violência e criminalidade vigente no país.

Nesse contexto, os dados do Censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apontam para o crescimento expressivo da população brasileira a partir das décadas de 1970 e 1980, com uma elevação de aproximadamente 28 milhões de brasileiros a mais entre as décadas em questão (IBGE, 2022). Seguindo a tendência do aumento populacional, a quantidade de habitantes em concentrações urbanas também foi ampliada de modo significativo. Em 2022, o levantamento apontou que cerca de 124 milhões, ou 61%, de brasileiros vivem no meio urbano, em contraposição aos 39% residentes em áreas rurais.

Projeções expostas pelo Relatório Mundial das Cidades (UN HABITAT, 2022) calculam que a população mundial representará um total de 68% até o ano de 2050, em comparação com a média global vigente de 56%.

Com maiores populações urbanas, outras questões tendem a se intensificar. Um exemplo é o aumento da população em situação de rua, grupo vulnerável que, majoritariamente por questões de desarranjos familiares e desemprego (NATALINO, 2024), habita espaços públicos em situações de extrema precariedade, sem desfrutar principalmente do direito social à moradia. Somado a isso, a prática de crimes e a violência também tende a ser mais recorrente nas cidades, o que amplifica a segurança como um problema estrutural e de ordem pública no Brasil. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio - PNAD contínua (IBGE, 2021), somente metade dos brasileiros - ou 54,6% - tem a percepção de segurança na cidade em que moram. Ainda, os dados indicam que os moradores de áreas rurais se sentem mais seguros em relação aos residentes dos centros urbanos. Assim, a falta de investimento do Estado em políticas públicas que garantam os direitos sociais, econômicos e culturais - como habitação, alimentação, educação, saúde, trabalho e lazer - produz respostas como maior evasão escolar; menor confiança na capacidade do governo e nas instituições públicas; precarização do trabalho; maiores probabilidades de envolvimento com o crime; e tantos outros produtos da negligência da atuação estatal positiva frente à plenitude da cidadania.

Hoje, no Brasil, uma das maiores causas de morte são as agressões, agravos à saúde que mais matam adolescentes e segunda raiz de maior taxa de mortalidade na população adulta, que só perde para os acidentes de trânsito (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021). Isso é o que aponta o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos Não Transmissíveis no Brasil, 2021-2030 - Plano de Dant. Com isso, depreende-se que o estado de calamidade na segurança pública nacional é tamanho que a população morre mais devido a homicídios dolosos do que em decorrência de doenças infecciosas, câncer, diabetes, infarto ou causas naturais.

Nessa conjuntura, o PPV é fruto do debate do governo de Pernambuco com a sociedade civil, a academia e as forças policiais. Em 2007, o estado se posicionava como um dos mais violentos no país, demonstrando elevadas taxas de homicídio e de violência contra a mulher. Com base nos pilares tanto da prevenção e ressocialização quanto da repressão da criminalidade, os esforços empreendidos pela empreitada do Executivo estadual abrangeram o contato mais eficaz entre os entes responsáveis pela promoção da segurança. Isso ocorreu a fim

de que fosse possível a integração dos atores envolvidos, desde o policial que atua na ponta do patrulhamento até o burocrata encarregado pelo monitoramento dos índices de violência.

No ano de 2007, primeiro ano de seu mandato à frente do Palácio das Princesas - sede do governo na capital de Recife -, o então governador Eduardo Campos implementou a política que representa um dos maiores marcos de sua gestão pelos cerca de oito anos que comandou o estado. Desse modo, a iniciativa prezou pelo modelo de gestão por resultados, que preza pela eficiência do desempenho - no caso, da administração pública - no alcance de metas e objetivos. Quando implantado, o PPV possuía a meta de redução de 12% das taxas de mortalidade intencional violenta anuais - segundo o Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2007) - para alcançar a então média brasileira de 27 mortes por agressão a cada 100 mil habitantes. Assim, o programa definiu 4 eixos voltados para a mitigação da violência: aumento e capacitação da defesa social; aprimoramento da administração prisional e promoção da ressocialização; implantação da prevenção social da criminalidade; e fomento da articulação entre os atores do sistema de contenção criminal.

Segundo dados sobre os indicadores e dados básicos (IDB) disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS, a taxa de mortalidade específica (TME) por causas externas/homicídios em Pernambuco no ano de 2007 foi de 53 óbitos por 100 mil habitantes, de um total de 4.557 mortes pelo mesmo crime naquele ano no ente federado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2024). Percebe-se que a média de PE era praticamente o dobro da taxa nacional. Já em 2011, apenas cinco anos após a implementação do Pacto Pela Vida, a TME por homicídio foi para 39,2 falecimentos por 100 mil pessoas, e para um total de 3.471 óbitos pelo mesmo fato gerador no período em questão. Dessa maneira, ressalta-se uma redução de 23,8% no total de óbitos devido a homicídios segundo a unidade da federação (UF) de 2007 a 2011.

Nessa perspectiva, um dos diferenciais do Programa Pacto Pela Vida representa o monitoramento das estatísticas de segurança do estado segundo a implementação dos indicadores de Crimes de Violência contra o Patrimônio (CVP) e Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI). Em referência ao CVP, compõem este indicador os crimes ao patrimônio por extorsão por meio de sequestro, furto a ônibus, casas comerciais, residências, transeuntes e veículos. No Brasil, os CVLIs datam da classificação adotada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP) no ano de 2006. No caso de Pernambuco, a pasta responsável pela sistematização das informações, bem como pela coordenação do PPV, é a Secretaria de Defesa Social (SDS-PE). Como o próprio nome já

indica, o foco do CVLI reside na identificação de contravenções penais, nas quais não somente envolva o emprego da violência, mas que a utilização desta acarrete na morte do sujeito agredido, somado ao fato da conduta praticada ocorrer com o dolo ou a intenção do agressor. Consoante o manual elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2021), o indicador em pauta abrange crimes que, uma vez cometidos, induzem ao falecimento da vítima, como os destacados a seguir: homicídio doloso; latrocínio; feminicídio; e lesão corporal seguida de morte. Assim, a amplitude de óbitos é utilizada como o termômetro principal do panorama da violência no Brasil.

Diante disso, os dados relacionados às condutas criminosas destacadas são coletados regularmente em entidades como: Instituto de Medicina Legal (IML); Polícia Científica; Coordenação de Plantão da Polícia Civil; Serviço de inteligência da Polícia Militar de Pernambuco (PMPE); e Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODS). Dessa maneira, o trabalho realizado pela Gerência Geral de Análise Criminal e Estatística (GGACE) da SDS-PE é pioneiro e objetiva não somente afastar subnotificações dos casos, como também expor os dados com precisão e acurácia ao mitigar a notificação de mais mortes do que aquelas que de fato ocorrem. Isto posto, a metodologia da GGACE tem por base o boletim de identificação, o número de identificação e a pulseira de identificação cadavéricos para concluir os números que norteiam os resultados acerca dos CVLIs. Com isso, a SDS-PE disponibiliza os indicadores mensais, por regiões e por municípios, somado à uma série histórica anual iniciada no mês de janeiro de 2004.

Sob uma análise da evolução anual dos números de vítimas de CVLI no estado de Pernambuco, tem-se o agregado da quantidade de casos no estado, interessando destacar a partir de 2007, ano no qual o PPV foi implantado na UF. Nessa conjuntura, as estatísticas compiladas pela Secretaria de Defesa Social (SDS-PE) do Executivo pernambucano demonstram como se deu a variação no quantitativo total de mortes provocadas por homicídio segundo cada ano de análise, seja na capital recifense, seja na região metropolitana estadual, seja no interior de PE, seja na unidade da federação como um todo. Na imagem que se segue, apresentam-se os dados:

IMAGEM 1 - Vítimas de CVLI em Pernambuco

REGIÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CAPITAL	1.004	1.012	1.098	1.043	970	809	673	686
REGIÃO METROPOLITANA	1.559	1.553	1.560	1.566	1.453	1.281	1.094	1.085
INTERIOR	1.611	1.869	1.964	1.958	2.065	1.888	1.712	1.710
PERNAMBUCO	4.174	4.434	4.622	4.567	4.488	3.978	3.479	3.481

Fonte: SDS-PE - Estatísticas

Diante do quadro acima, torna-se possível avaliar o panorama estatal e intraestatal no tocante aos crimes em pauta (SDS-PE, 2024). Dessa maneira, a tendência no interior, na região metropolitana do estado e na capital de Recife se mostra de decaimento dos CVLI, em sua maior parte, de modo progressivo durante o período entre 2007 e 2011. Nessa perspectiva, compreende-se o objeto de análise da presente pesquisa - o Programa Pacto Pela Vida - como uma medida inovadora implementada pioneiramente, no Brasil, pelo estado de Pernambuco, quando este representava um dos entes federados com maiores índices de violência letal, como já abordado anteriormente. Dito isso, os resultados alcançados posteriormente à implementação da referida política pública nos anos em análise demonstram que o Pacto Pela Vida foi eficaz, ou seja, cumpriu com as metas e os objetivos previamente estabelecidos. Sob esse ponto de vista, o PPV como uma medida inovadora do governo Campos mostrou-se, pelo menos no curto prazo, uma resposta mais adequada no combate à criminalidade em relação à abordagem da segurança pública como uma política de Estado, uma vez que os números da violência no estado foram reduzidos a partir da integração dos diferentes atores políticos empenhados nessa empreitada.

Cabe destacar que, principalmente após a gestão de Eduardo Campos à frente do Executivo estadual, o qual comandou até o seu falecimento em 2014, os índices de violência em PE voltaram a recrudescer, o que colocou o estado novamente na situação de calamidade na segurança pública em que o ente federado se encontrava na época da implantação do Pacto Pela Vida. Nesse sentido, múltiplos fatores podem ter culminado no retorno do aumento dos CVLIs, como a descoordenação entre os agentes de segurança, o crescimento mais intenso da população urbana ou até mesmo a troca do governo, resposta esta que indicaria um papel central da figura de Campos na condução das ações executadas pelo PPV.

Sob o argumento do papel central do governador, a posição do chefe do Executivo é pivotal não somente no que se refere à implantação do programa, mas principalmente no tocante à sua estabilidade e longevidade. Como a pauta da segurança pública mostrava-se uma das principais bandeiras do governo Campos - o que, inclusive, alavancou sua candidatura à frente de seus opositores no pleito eleitoral -, a alocação de recursos financeiros, somada à articulação e à mobilização de múltiplos entes e órgãos do nível estadual, representaram fatores de fomento da eficácia do PPV por alguns anos. Certamente, o papel do governador em referência ao Pacto foi de fato crucial, uma vez que o então governador participava ativamente dos debates e da gestão do programa ao lado das outras autoridades públicas envolvidas, cobrando resultados e se fazendo presente. Em 2013, os números da violência voltaram a aumentar em Pernambuco. Isto, somado ao menor engajamento dos posteriores chefes do governo estadual com a bandeira da segurança pública, pode ter explicado, em alguma medida, o retorno ao estado de calamidade e o enfraquecimento do Pacto Pela Vida. Dito isso, as naturais alternâncias das lideranças no jogo político levam a concluir a fragilidade das políticas públicas de governo no longo prazo, caso não haja o interesse dos sucessores na arena decisória em dar continuidade às medidas implementadas por seus antecessores em gestões passadas.

Já no que se refere ao estado da Bahia, cabe destacar qual era o retrato da segurança pública no estado durante o período que antecedeu a adesão ao PPV no ano de 2011. Nesse sentido, a BA foi palco para a atuação de grupos de extermínio durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, o que ocorreu segundo o conhecimento dos atores públicos da UF, porém com o silêncio destes e, em alguns casos, com a participação das próprias forças policiais baianas. A calamidade foi tamanha que ensejou a instalação da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Extermínio no Nordeste, no âmbito da Câmara dos Deputados (CD), a fim de que se investigasse a atuação de milícias e grupos de extermínio na região (BRASIL, 2005). Segundo o relatório final confeccionado pela CPI, constatou-se a formação de grupos, desvinculados formalmente do poder público, que atuavam como justiceiros no estado.

Segundo o relatório de Execuções Sumárias no Brasil - 1997-2003 (CARVALHO, 2003), a senhora Asma Jahangir - então Relatora Especial da ONU sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais - visitou os seguintes estados brasileiros no ano de 2003: Bahia; Pernambuco; Pará; Rio de Janeiro; São Paulo; e Distrito Federal. Ocorreram reuniões com atores políticos dos entes federados citados, além de alinhamentos com a sociedade civil, para

elaborar um quadro dos casos de execução perpetrados no país. Como um todo, o documento expôs a situação de grave violação dos direitos humanos na qual o Estado brasileiro se encontrava. Na Bahia, as investigações identificaram grupos de extermínio compostos por integrantes das polícias civil e militar do estado, além de ex-membros destas instituições e de trabalhadores informais, como os grupos de Periperi e de Santo Antônio de Jesus, confirmando a situação de emergência na segurança pública do estado.

Como analisa Freitas (2015) no tocante à implementação do Pacto Pela Vida na Bahia, cabe destacar que o primeiro mandato da gestão do então governador do estado, Jaques Wagner (PT), à frente do Executivo baiano foi marcado por uma continuidade nas políticas tradicionais de segurança, sem uma ruptura no quadro de calamidade no qual a BA se encontrava, como alertado anteriormente pelas entidades de direitos humanos nacionais e internacionais:

Assim, como em outras áreas de políticas públicas, poucas mudanças podem ser destacadas na abordagem da questão da segurança pública durante os quatro primeiros anos do governo Wagner (2007 – 2010). Do mesmo modo que ocorreu nas demais unidades da federação a gestão da Bahia neste período seguiu uma política tradicional de segurança pública com iniciativas gerais de aparelhamento da força policial sem grandes resultados sobre os indicadores de taxas de homicídio. (FREITAS, 2015, pp. 67).

Foi diante da compreensão de Wagner, da segurança pública como um problema que demandasse a adoção de soluções pelo governo estadual, aliado à vontade política do Executivo, que o Pacto Pela Vida foi implementado na Bahia em 2011, diante dos números alcançados pela ação em Pernambuco e com o objetivo de se atingir resultados similares de mitigação da violência e da criminalidade. Desse modo, a BA seguiu a abordagem de PE do PPV como uma medida transversal e articulada, envolvendo atores do Executivo, do Legislativo, do Ministério Público, do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública e também da própria sociedade civil.

4 METODOLOGIA

O desenho da presente pesquisa foi estruturado da forma que se apresenta a seguir. Em referência à literatura metodológica, deve-se observar a ocorrência do fenômeno de transferência da política, com o intuito de identificar, no caso concreto, as características abordadas pela literatura que se alinham aos eventos observados (GIL, 2002). Somado a isso, avalia-se a relevância deste fenômeno no que se refere ao sistema político, uma vez que se busca identificar em que medida a política foi efetiva a ponto de impactar a realidade com os efeitos produzidos, bem como até que ponto os tomadores de decisão foram decisivos ou não na implementação do programa. Ainda, este trabalho apresenta dados reunidos de diferentes fontes oficiais das autoridades da administração pública de PE e da BA, sendo elas os sítios eletrônicos do Governo do Estado da Bahia, do Governo do Estado de Pernambuco e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Vale ressaltar que, para categorizar os projetos de cada plano estadual, segundo os critérios de classificação, esta pesquisa utilizou a conceituação proposta por D'Aquino Filocre (2009) como suporte conceitual. O autor classifica as políticas de segurança pública de acordo com os critérios de abrangência territorial - geral ou local; intervenção temporal - emergencial ou contínua; profundidade - estrutural ou tópica; e área de atuação - multissetorial ou específica.

Ainda acerca do desenho de pesquisa, reforça-se a pergunta central desta análise, qual seja quais foram os fatores que determinaram a transferência do Programa Pacto Pela Vida entre os estados de Pernambuco e da Bahia. Em consonância com esta pergunta, foram elaboradas hipóteses que, a partir da seção do índice de similaridade, poderão ser confirmadas ou refutadas, segundo o teste a ser desenvolvido. Diante disso, serão testadas as hipóteses que se seguem:

H1: O mecanismo presente na transferência do Programa Pacto Pela Vida entre os estados de Pernambuco e da Bahia foi o de aprendizado;

H2: O Governo da Bahia se baseou na ideia principal da política do Governo de Pernambuco e adaptou o programa às demandas locais.

O estudo em pauta possui o intuito de comparar os documentos oficiais que instituem o programa Pacto Pela Vida (PPV) nos entes federados de Pernambuco e da Bahia com o fito de identificar os tópicos principais contidos no dispositivo inovador de PE que também se mostram presentes na publicação da BA. Em um primeiro momento, cabe definir se o trabalho presente se enquadra como exploratório, descritivo ou explicativo; e de método quantitativo, qualitativo ou misto. Diante disso, a explicação de cada uma das escolhas ocorrerá a fim de se compreender o porquê de cada um dos métodos e das abordagens selecionadas. Tais escolhas metodológicas objetivam que os procedimentos gerais sejam úteis para a investigação em curso. Com isso, o estudo é definido como do tipo exploratório e de método misto ou quali-quantitativo.

Nessa conjuntura, o objetivo da pesquisa em questão consiste em analisar o que a publicação inovadora possui que o outro documento também apresenta. Uma vez que este trabalho pretende elucidar quais fatores determinaram a transferência do PPV entre os estados, evidencia-se seu caráter exploratório, já que o programa em questão ainda não foi abordado à luz do fenômeno de *policy transfer* e que será realizado um teste de hipóteses a serem, posteriormente à análise dos índices de similaridade, confirmadas ou refutadas.

Em vista à escolha da metodologia, o método misto ou quali-quantitativo foi selecionado, por meio do qual será possível fazer uso de instrumentos tanto quantitativos quanto qualitativos na pesquisa. No que se refere ao procedimento quantitativo, será utilizado o apoio dos planos estaduais de segurança pública das respectivas unidades da federação: o Plano de Segurança Pública do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2007); e o Plano de Segurança Pública do Estado da Bahia (BAHIA, 2011). A partir de tais documentos, serão analisadas as semelhanças e as divergências entre os planos vinculados ao PPV de PE e da BA.

Para tal, a análise do índice de similaridade entre os planos ocorrerá a partir de uma comparação multidimensional dos índices de Jaccard contínuo (CHA, 2007) e de cosseno (MANNING *et al.*, 2008), isto é, por meio da adoção diversificada de métricas estatísticas, a fim de conceder uma maior validade ao teste. Desse modo, a avaliação deve ocorrer com base na transposição do total de projetos presentes em cada plano estadual para duas planilhas², nas quais cada projeto deve ser categorizado por diferentes macrotemas e classificado de acordo com os critérios estipulados.

² PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007) disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qKy07PKSIIA-ai6dUFpFwROPWj37x6m7mBffAXMTzJY/edit?usp=sharing> e PLANESP-BA (BAHIA, 2011) disponível em <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uj7sIBT7Qp0dQH0D4v-Xk5b-cxajxiesayrxHwCQjQE/edit?usp=sharing>

Em referência ao índice de similaridade de Jaccard (CHA, 2007), este pode ser calculado com base em uma abordagem binária ou em uma contínua. A primeira considera apenas a presença ou ausência simples de características - presenças são tratadas como 1 e ausências são transformadas em 0 -, além de ser mais direta. Tal recurso se mostra aplicável em casos nos quais somente interessa conhecer se uma característica está presente ou não, sem considerar a quantidade ou proporção. Não obstante, para uma abordagem contínua, as frequências relativas das características são consideradas. Dessa maneira, cada característica pode ter um valor contínuo que reflete sua quantidade ou proporção. A abordagem contínua, mais detalhada, demonstra pertinência na medida que a quantidade, ou a proporção das características, surge como algo relevante para a análise. No tocante ao cálculo, a similaridade contínua é a soma dos mínimos das frequências dividida pela soma dos máximos das frequências para todas as características.

Para o presente estudo, dado que os planos de segurança pública analisados podem apresentar diferenças não só na presença de determinados macrotemas, mas também na ênfase dada a cada um - proporção de projetos em cada macrotema -, será utilizada a abordagem de frequências relativas, ou Jaccard contínuo. Justifica-se esta escolha visto que as proporções se mostram relevantes, e a frequência relativa de cada macrotema pode indicar a prioridade que cada plano concede às diferentes áreas, o que possibilita a compreensão do foco concedido por cada ente federado na definição das ações programáticas de segurança pública. Somado a isso, a métrica contínua captura detalhes em comparação com a presença ou ausência simples da abordagem binária, como a diferença na quantidade de projetos em cada macrotema. Por fim, o método selecionado fornece uma medida mais precisa da similaridade ao considerar não apenas se um macrotema se faz presente, mas também o quanto ele é representado na amostra. Uma vez que já se tenha calculado a proporção de projetos por macrotema em cada plano, essas proporções serão utilizadas para calcular os índices de similaridade.

Nessa conjuntura, os cálculos dos índices de similaridade devem ocorrer por meio de comandos à plataforma de *software* Python³, utilizada como referência neste estudo. Ainda, ambos os índices serão medidos com base no cálculo da proporção de projetos por macrotema em cada plano. No que se refere ao índice de Jaccard contínuo, deve-se utilizar a função para calculá-lo a partir da média entre os projetos, onde calcula-se a similaridade para cada projeto e, em seguida, retorna a média das similaridades de Jaccard. Dito isso, esta função compara

³ Códigos disponíveis em:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1rwQ-hKZiamaL1-ZaDmPgESs77gcOySZLF4ccZiyEMko/edit?usp=sharing>

cada projeto em duas matrizes e calcula a similaridade para cada uma segundo a soma da interseção e da união para cada linha individual. Em seguida, a função retorna a média dessas similaridades, o que possibilita uma perspectiva geral do grau de semelhança entre dois conjuntos, além de conceder uma análise mais refinada por considerar a similaridade de cada projeto individualmente antes de chegar à média.

Acerca do índice de cosseno, deve ser utilizada a função para calcular a similaridade detalhada para cada critério (Abrangência, Conjuntura, Profundidade e Área de Atuação) de maneira individual, o que possibilitará a comparação das proporções de cada categoria em dois conjuntos de dados. Em referência à métrica de cosseno, cada um dos diferentes critérios deve ser tratado separadamente porque tal medida de similaridade é caracterizada pelo cálculo do ângulo entre dois vetores inteiros, o que pode ser compreendido como as proporções de categorias em cada critério. Diferentemente do modo como o índice de Jaccard contínuo será aplicado, não se mostrará preciso realizar a média entre os projetos individuais, uma vez que a similaridade de cosseno já captura a similaridade ao nível do critério geral ou agregado.

No que se refere ao método qualitativo, cabe destacar sua relevância na análise documental dos planos estaduais de segurança pública que instituem o PPV nas respectivas UFs, somado às reportagens dos sítios eletrônicos das autoridades estaduais que comprovam as reuniões de alinhamento das burocracias para a troca de conhecimento sobre a política pública. Com isso, o método quali-quantitativo deve possibilitar a utilização das técnicas adequadas para que se responda a pergunta de pesquisa que foi proposta inicialmente neste trabalho.

Com base na revisão bibliográfica previamente realizada, deve haver uma imersão profunda na literatura de difusão e de transferência para se apontar a classificação dos achados de pesquisa de acordo com os termos dos expoentes nesse campo de estudos. Mais especificamente, os parâmetros para se classificar a *policy transfer* serão baseados na tipologia de Elkins e Simmons (2005), que definem os mecanismos de difusão como adaptação e aprendizado. Aqui, cabe destacar que, apesar da presente pesquisa apresentar um enfoque no fenômeno de transferência, o suporte teórico da vasta bibliografia do processo de difusão permite ampliar a base teórico-metodológica do estudo em questão, o que concede ao trabalho uma análise detalhada e uma abordagem interdisciplinar. Já no que tange ao grau em que ocorreu esse processo, será utilizada a classificação proposta por Dolowitz e Marsh (1996), os quais consideram os graus de transferência subdivididos em cópia; emulação; inspiração; e hibridização e síntese.

Em referência ao recorte temporal selecionado para a realização da presente análise, foi

escolhido o período que compreende os anos de 2007 a 2011. Este representa o ano em que o estado da Bahia adotou o Pacto Pela Vida na UF, ao passo que aquele simboliza o ano no qual o PPV foi pioneiramente lançado pelo governo de Pernambuco. Isto posto, justifica-se esta delimitação na medida que o foco deste trabalho consiste no aprofundamento de como se deu a transferência da política pública de PE até o momento do estado da Bahia implementar o mesmo programa alguns anos após a empreitada do governo de Eduardo Campos. Dessa forma, deve-se esclarecer se houve alinhamento entre as autoridades políticas de ambas as gestões, no processo de transferência e, caso tenha ocorrido, em que medida isso se deu.

No que se refere ao PPV em PE, vale ressaltar que o Programa apresenta 4 fases: o Decreto nº 30.244/2007⁴, que institui o Fórum de Segurança Pública - cujas reuniões, realizadas no ano de 2007, conduziram para a elaboração do PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007); o Decreto nº 30.569/2007⁵, que institui o Comitê de Governança do Pacto Pela Vida; a Lei nº 14.357/2011⁶, que institui o Programa Governo Presente de Ações Integradas para Cidadania; e o Decreto nº 39.201/2013⁷, que institui o Programa de Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares - PROGRAMA ATITUDE. Contudo, para esta pesquisa, o documento referencial a ser utilizado para o teste do índice de similaridade é o próprio PESP-PE, que data de 8 de maio de 2007. Como posto na apresentação do plano de segurança:

Tanto o Plano quanto o Fórum Estadual de Segurança Pública estão diretamente vinculados ao PACTO PELA VIDA, grande concertação de ações e esforços, coordenadas pelo Governador Eduardo Campos, com o objetivo fundamental de reduzir a violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida. A primeira atividade de formulação estratégica do Pacto pela Vida foi a elaboração do PESP-PE 2007 (PERNAMBUCO, 2007).

Já em referência ao Pacto Pela Vida no estado da Bahia, o programa também consta em um arcabouço legal que excede a publicação de apenas uma legislação ordinária, e se encontra presente no Plano Estadual de Segurança Pública da Bahia - PLANESP-BA 2012-2015 (BAHIA, 2011); na Lei nº 12.357/2011⁸, a qual institui o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto Pela Vida; e na Lei nº 12.371/2011⁹, que institui o Sistema de Definição e

⁴ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=33794&tipo=TEXTTOORIGINAL>

⁵ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=37569&tipo=TEXTTOORIGINAL>

⁶ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1177&tipo=TEXTTOATUALIZADO>

⁷ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5061&tipo=TEXTTOORIGINAL>

⁸ Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-12357-2011-bahia-institui-o-sistema-de-defesa-social-o-programa-pacto-pela-vida-e-da-outras-providencias>

⁹ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1030503/lei-12371-11>

Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade. Em alinhamento com a escolha realizada para o dispositivo de Pernambuco, o documento de referência para a comparação com o ato normativo inovador será o PLANESP-BA 2012-2015, cuja publicação data de dezembro de 2011. Nessa perspectiva, a introdução contida na apresentação do PLANESP-BA destaca o seguinte:

Querendo fazer mais e melhor, a Secretaria de Segurança Pública foi em busca de *cases* de sucesso, sendo especialmente inspirada pelas práticas de gestão adotadas nos estados de Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro. Além de importar, com respeito às especificidades locais, os modelos de sucesso, os gestores de segurança cuidaram de garantir pleno alinhamento à estratégia do Programa Pacto pela Vida, que permite a transversalidade necessária ao enfrentamento do crime, o qual passará a ser contido através de um mecanismo mais efetivo e articulado (BAHIA, 2011).

Diante disso, a análise comparada dos documentos selecionados, a fim de se avaliar o índice de similaridade sob diferentes análises quantitativas - somado ao suporte da análise documental qualitativa - deve tornar compreensível o modo pelo qual cada ente federado não somente promoveu a estruturação, mas também como as UFs realizaram a organização dos sistemas de governança e de implementação do Pacto Pela Vida em cada território.

5 ÍNDICES DE SIMILARIDADE

Como definido previamente, o documento de referência de Pernambuco para a análise do índice de similaridade é o PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007). Por sua vez, o dispositivo do Pacto Pela Vida na Bahia que foi selecionado para o teste é o PLANESP-BA (BAHIA, 2011). Nesse sentido, cada documento possui a presença de capa, imagens, apresentação, texto do governador e outros itens específicos de cada um que não cabem entrar em uma análise comparada. Justamente por não se mostrarem substancialmente relevantes para se analisar a similaridade entre os planos estaduais, optou-se por não compará-los com base na quantidade de páginas. Somado a isso, também não é possível realizar a análise baseada no quantitativo de artigos - como ocorre em legislações e atos normativos -, uma vez que os documentos selecionados para o teste não possuem uma estrutura mais ou menos pré-definida, como no caso das leis ordinárias, mas são dispostos em um formato livre e de texto corrido. Todavia, mostra-se possível comparar os documentos de Pernambuco e da Bahia no que tange aos projetos por eles propostos nas respectivas documentações.

Isto posto, quando se avalia a seção de cada documento que aborda quais são os projetos estipulados em meio ao Programa Pacto Pela Vida, pode-se analisar o quantitativo total definido em cada plano de segurança pública dos estados. Nesse contexto, o PESP-PE apresenta um total de 138 projetos, ao passo que o PLANESP-BA prevê 107 projetos ao todo. Uma vez que o conteúdo das duas planilhas - que reúnem todas os dados coletados e categorizam os achados - se mostra consideravelmente expressivo, devo apresentar, nesta seção, um compilado dos principais achados, bem como sintetizar as informações mais relevantes em quadros ou imagens, ao passo que os *links* para a íntegra das planilhas se encontram nas notas de rodapé desta pesquisa.

Em um primeiro momento, o procedimento de análise que se adotou consistiu em mapear, nos respectivos planos, o quantitativo de projetos em cada documento para, em seguida, transpor os dados para diferentes planilhas. Em cada uma, os projetos foram categorizados por macrotemas, bem como foi feita uma classificação segundo diferentes critérios.

No que se refere à categorização dos projetos de acordo com macrotemas, estes podem ser compreendidos como os assuntos gerais acerca de cada projeto. Nesse sentido, cada plano prevê individualmente quais são esses grandes temas. No caso da UF pernambucana

(PERNAMBUCO, 2007, pp. 14), eles são chamados de linhas de ações estruturadoras, as quais são subdivididas em seis: I - Repressão Qualificada; II - Aperfeiçoamento Institucional; III - Informação e Gestão do Conhecimento; IV - Formação e Capacitação; V - Prevenção do Crime e da Violência; e VI - Gestão Democrática. Já no documento da Bahia (BAHIA, 2011), são denominados como iniciativas estratégicas, em um total de quatro: I - Prevenção e Repressão Qualificada da Violência; II - Fortalecimento da Gestão com Aperfeiçoamento Institucional; III - Formação, Capacitação e Valorização Profissional; e IV - Prevenção com Foco em Áreas Críticas. Com isso, têm-se o seguinte ao se comparar ambas as definições dos macrotemas:

QUADRO 1 - Comparação de Macrotemas entre Planos

PESP-PE	PLANESP-BA
Repressão Qualificada	Prevenção e Repressão Qualificada da Violência
Aperfeiçoamento Institucional	Fortalecimento da Gestão com Aperfeiçoamento Institucional
Informação e Gestão do Conhecimento	(ausência)
Formação e Capacitação	Formação, Capacitação e Valorização Profissional
Prevenção do Crime e da Violência	Prevenção com Foco em Áreas Críticas
Gestão Democrática	(ausência)

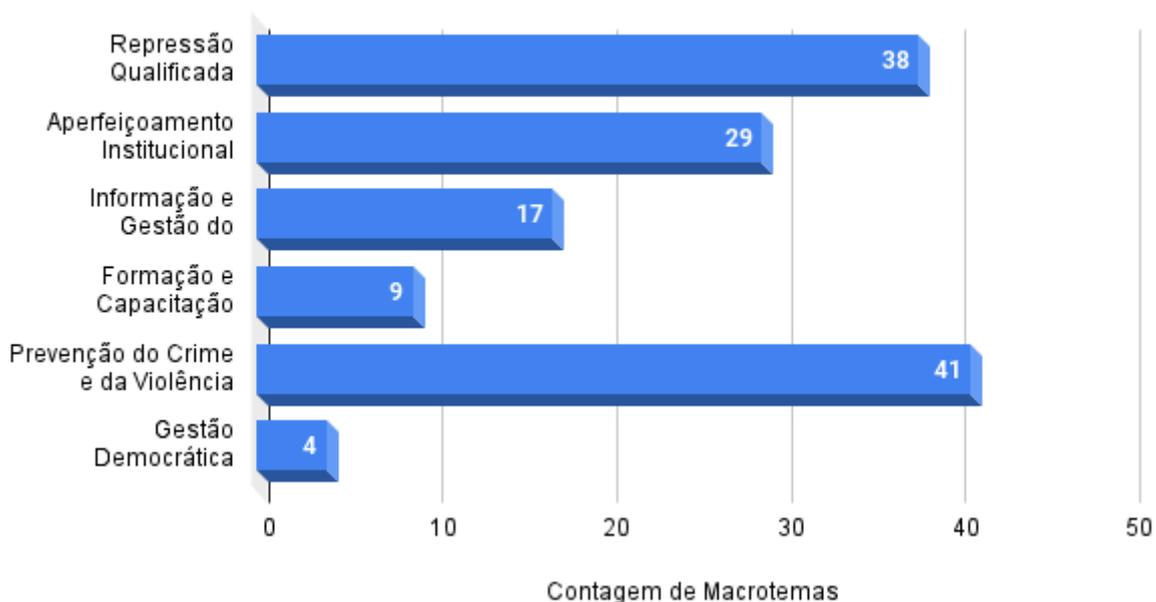
Fonte: PESP-PE (2007) e PLANESP-BA (2011) - Elaboração própria.

Nessa perspectiva, evidencia-se a diferença no total de macrotemas entre os planos. Ainda assim, nota-se que ambos possuem categorizações similares, ainda que os números 3 e 6 estejam presentes no PESP-PE, mas não no PLANESP-BA. Diante disso, para fins metodológicos, o procedimento que se adotou na pesquisa foi o de compatibilização das categorizações, utilizando-se os macrotemas do documento de Pernambuco como referência para categorizar os projetos, tanto de um plano quanto do outro. Cabe destacar que o próprio plano de Pernambuco já realizou a categorização de cada projeto em macrotemas, ou linhas de ações. Todavia, por mais que a documentação da Bahia tenha previsto as referidas iniciativas estratégicas, os projetos não se encontram categorizados. Dito isso, objetivou-se o

preenchimento dessa lacuna, e os projetos da UF foram catalogados. No que tange ao PESP-PE, a proporção de projetos classificados por macrotema é a seguinte:

IMAGEM 2 - Contagem de Macrotemas PESP-PE

Contagem de Macrotemas

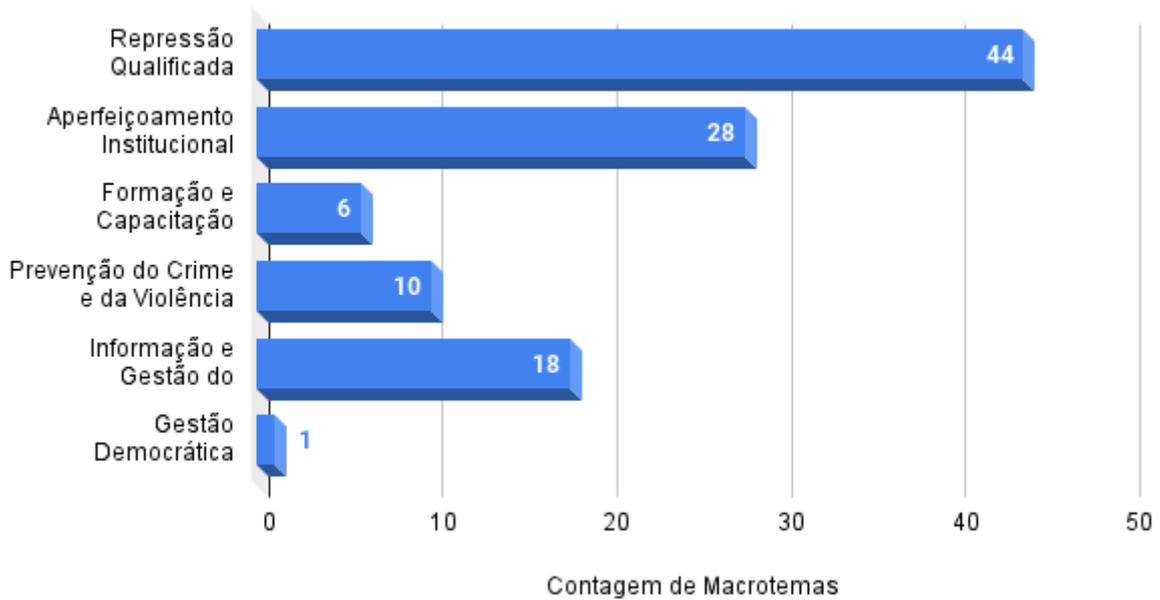


Fonte: PESP-PE (2007) - Elaboração própria.

De acordo com o gráfico acima, percebe-se a disposição dos projetos do plano de segurança pública de Pernambuco. Desse modo, a categoria de projetos mais recorrente é a de Prevenção do Crime e da Violência, seguida dos projetos de Repressão Qualificada e de Aperfeiçoamento Institucional, respectivamente. Já no que se refere à disposição de projetos por macrotemas no documento da Bahia, eis o que se conclui:

IMAGEM 3 - Contagem de Macrotemas PLANESP-BA

Contagem de Macrotemas



Fonte: PLANESP-BA (2011) - Elaboração própria.

Sob uma análise da distribuição de projetos por macrotemas no PLANESP-BA, nota-se que a maior incidência de projetos por macrotema é no que se refere ao marcador de Repressão Qualificada. Por conseguinte, há uma alta incidência dos projetos de Aperfeiçoamento Institucional, seguida da categoria de Informação e Gestão do Conhecimento. Cabe destacar que, neste documento, apenas um projeto foi categorizado como de Gestão Democrática. Em uma análise comparada dos dois últimos gráficos, é possível perceber uma disposição total dos projetos entre os macrotemas mais ou menos similar, guardadas as respectivas proporções. Em ambos os planos, os projetos de Repressão Qualificada e de Aperfeiçoamento Institucional se encontram entre as maiorias absolutas. Assim, o quadro a seguir apresenta os números que se encontrou no tocante à comparação da proporção de macrotemas entre os dois planos de segurança pública estaduais:

QUADRO 2 - Proporção de Macrotemas entre Planos

	PESP-PE	PLANESP-BA
Repressão Qualificada	0.275	0.411
Aperfeiçoamento Institucional	0.210	0.262
Informação e Gestão do Conhecimento	0.123	0.168
Formação e Capacitação	0.065	0.056
Prevenção do Crime e da Violência	0.297	0.093
Gestão Democrática	0.029	0.009
TOTAL	1.0	1.0

Fonte: PESP-PE (2007) e PLANESP-BA (2011) - Elaboração própria.

Com base no quadro acima, deve-se avaliar os valores encontrados dentro de um mesmo plano estadual de segurança, e cada resultado para cada macrotema deve ser compreendido como a fração do todo, ou como a proporção que este macrotema representa em um mesmo documento. Desse modo, esse o das proporções é o que vai embasar a análise multidimensional da similaridade.

Para analisar a similaridade entre os dois planos de modo que se avalie o quão parecidas são as distribuições das proporções dos macrotemas, os cálculos serão realizados segundo uma comparação multidimensional baseada no índice de similaridade de Jaccard contínuo (CHA, 2007) e no índice de similaridade de cosseno (MANNING *et al.*, 2008). No que se refere ao cálculo dos índices de similaridade selecionados acima, ambos variam de 1 a 0, isto é, quão mais próximos de 0 forem os resultados, maior é a dissimilaridade entre os objetos, ao passo que quanto mais próximos de 1 forem os resultados, maior é a similaridade entre os objetos.

No que se refere à fórmula utilizada para o cálculo do índice de Jaccard contínuo (CHA, 2007), adaptou-se o índice para trabalhar com proporções, sendo utilizada a fórmula destacada a seguir: **Jaccard Contínuo** = $\sum \max(A_i, B_i) / \sum \min(A_i, B_i)$. Aqui, compreende-se “ A_i ” como as proporções dos macrotemas no PESP-PE; “ B_i ” como as proporções dos

macrotemas no PLANESP-BA; “ $\min(A_i, B_i)$ ” representa a menor proporção entre os dois planos para cada macrotema; e “ $\max(A_i, B_i)$ ” é a maior proporção entre os dois planos para cada macrotema. Após a realização do cálculo, conclui-se o resultado igual a 0.623. Este valor indica uma similaridade moderada entre as distribuições das proporções dos macrotemas nos dois planos. Tal resultado demonstra que, apesar dos mesmos macrotemas se fazerem presentes em ambos os planos, suas distribuições não são completamente idênticas. Mesmo que haja variações nas proporções, há uma base comum significativa entre os macrotemas dos dois planos. Isso mostra que os dois documentos focam em áreas semelhantes, mas com uma variação na intensidade ou prioridade concedida a cada macrotema dentro do total de projetos.

Em referência ao índice de similaridade de cosseno (MANNING *et al.*, 2008), este pode ser compreendido como a medida do cosseno do ângulo entre dois vetores de um espaço de produtos internos. A fórmula para o cálculo da similaridade entre dois vetores A e B é a seguinte: **Similaridade de Cosseno** = $\cos(\theta) = \frac{\mathbf{A} \cdot \mathbf{B}}{\|\mathbf{A}\| \|\mathbf{B}\|}$. Aqui, entende-se “ $\mathbf{A} \cdot \mathbf{B}$ ” como o produto interno ou escalar dos vetores; “ $\|\mathbf{A}\|$ ” como a norma ou magnitude desse vetor; e “ $\|\mathbf{B}\|$ ” como a norma ou magnitude desse vetor. Calculada a similaridade de cosseno, o valor encontrado foi igual a 0.876, o que aponta para uma similaridade elevada entre as distribuições de proporções dos macrotemas nos dois planos. Isto posto, este valor indica uma similaridade elevada entre as distribuições de proporções dos macrotemas. Assim, os valores próximos de 1 representam que os planos possuem uma distribuição bastante semelhante no tocante aos macrotemas, o que sustenta o argumento da similaridade considerável entre os documentos.

A fim de conceder uma análise mais abrangente ao estudo em questão, optou-se por ampliar as avaliações de similaridade entre os dois planos estaduais. Para tanto, foram utilizados quatro diferentes critérios de classificação, baseados na literatura. No que se refere às classificações das políticas de segurança pública, estas surgem como indicadores para se avaliar os programas do Estado voltados para essa pasta (FILOCRE, 2009). Nesse sentido, a política pode ser classificada segundo nove diferentes critérios: minimalista ou maximalista; geral ou local; distributiva ou redistributiva; reguladora ou constitutiva; preventiva ou reativa; estrutural ou tópica; multissetorial ou específica; de combate à criminalidade genérica ou de combate à criminalidade específica; e emergencial ou contínua.

Para este trabalho, foram selecionados os seguintes critérios de classificação: geral ou local; emergencial ou contínua; estrutural ou tópica; e multissetorial ou específica. No que se refere à abrangência territorial da política, esta pode ser considerada como geral ou local. É

geral quando a abrangência territorial é ampla e há a adoção de uma mesma estratégia sobre todo um território, ao passo que se caracteriza como local quando a abrangência territorial é mais restrita, e há políticas de segurança pública diferenciadas, que foquem nas peculiaridades de cada país, região, cidade, bairro e assim por diante. Já no tocante à intervenção temporal do programa, esta pode ser entendida como uma política emergencial ou contínua. A primeira se refere às intervenções de curto prazo e ao objeto elaborado com planejamento e antecedência, a fim de se atuar de modo imediato ou com certa urgência, além de representar uma medida de implementação em curto espaço de tempo. Já a segunda define estratégias de atuação específicas com o decorrer do tempo, isto é, há consonância com as intervenções de longo prazo. Ao abordar o critério de profundidade, a política pode ser estrutural ou tópica. A primeira focaliza estratégias de longo prazo e macroestruturas, apresentando impactos duradouros. Já a segunda prioriza estratégias de curto prazo e condições imediatas, o que produz impactos instantâneos. Por fim, para classificar um programa segundo a área de atuação, a política é tida como multissetorial ou específica. É multissetorial quando o Estado define o envolvimento de diferentes atores, tanto público quanto privados, na consecução dos objetivos da ação. Também pode compreender diversas pastas abarcadas, como saúde, educação, assistência social, entre outras, ou seja, a empreitada pode ser compreendida como uma política intersetorial. Por outro lado, a medida específica direciona a atuação para um mesmo órgão, ou um único setor desse organismo, sem fomentar ações conjuntas.

Uma vez que Filocre (2009) define e disserta a respeito das classificações, mas não necessariamente nomeia os diferentes critérios, esta pesquisa adotou, para fins metodológicos, as seguintes nomenclaturas: critério abrangência territorial, classificação de tipo geral ou local; critério intervenção temporal, classificação de tipo emergencial ou contínua; critério profundidade, classificação de tipo estrutural ou tópica; e critério área de atuação, classificação de tipo multissetorial ou específica. A fim de subsidiar os cálculos da similaridade baseada na proporção de critérios de classificação, foram calculados os vetores de proporções. Estes podem ser entendidos pela quantidade de projetos, no PESP-PE e no PLANESP-BA, que foram classificados de acordo com cada critério. Eis o que se encontrou no documento de Pernambuco:

QUADRO 3 - Distribuição de Projetos por Critérios de Classificação

Critério de Classificação	Tipo	PESP-PE	PLANESP-BA
Abrangência Territorial	Local	0.174	0.140
	Geral	0.826	0.860
TOTAL		1.0	1.0
Intervenção Temporal	Emergencial	0.870	0.327
	Contínua	0.130	0.673
TOTAL		1.0	1.0
Profundidade	Estrutural	0.891	0.364
	Tópica	0.109	0.636
TOTAL		1.0	1.0
Área de Atuação	Multisetorial	0.841	0.458
	Específica	0.159	0.542
TOTAL		1.0	1.0

Fonte: PESP-PE (2007), PLANESP-BA (2011) e Filocre (2009) - Elaboração própria.

Os resultados acima devem ser compreendidos de maneira que o valor dos dois diferentes tipos de critério de classificação do mesmo plano, quando somados, deve ser igual a 1. Acerca dos achados, destaca-se que, no tocante ao critério de abrangência territorial, as proporções dos tipos local e geral mostram-se bastante próximas entre os dois planos, com projetos do tipo gerais representando a vasta maioria das ações no quesito territorialidade. Já a respeito dos critérios de intervenção temporal, profundidade e área de atuação, variações mais significativas são percebidas nas proporções entre o PESP-PE e o PLANESP-BA. Sobre a intervenção temporal, os projetos tendem a ser mais emergenciais em Pernambuco, com 0.8 do total, ao passo que as iniciativas da Bahia foram consideradas mais contínuas para esse critério, no valor de 0.6. Sobre o critério de profundidade, a diferença entre as proporções também se fez presente, com 0.8 dos projetos tidos como emergenciais no PESP-PE, em contraposição ao número de 0.6 referente aos projetos tópicos do PLANESP-BA. Por fim, o critério área de atuação também demonstrou proporções distintas, com a maioria dos projetos de Pernambuco como multissetoriais (0.8), um contraponto à distribuição mais equilibrada dos

projetos da Bahia entre multissetoriais (0.46) e específicos (0.54). Tais proporções possibilitam entender como cada plano distribui seus projetos em diferentes categorias para cada critério. Isso fornece um panorama detalhado das estratégias adotadas pelos planos estaduais de segurança pública de Pernambuco e Bahia.

Ao se calcular a similaridade - Jaccard contínuo e cosseno - com base nas proporções dos critérios abordados nos dois planos, tem-se o seguinte quadro comparativo:

QUADRO 4 - Similaridade pela Proporção de Critérios de Classificação

Critério	Jaccard Contínuo	Cosseno
Abrangência Territorial	0.883	0.999
Intervenção Temporal	0.285	0.566
Profundidade	0.290	0.599
Área de Atuação	0.419	0.776

Fonte: Filocre (2009); Cha (2007) e Manning et al. (2008) - Elaboração própria.

Em suma, a análise multidimensional dos resultados encontrados a partir do cálculo dos índices de similaridade entre os projetos do PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007) e do PLANESP-BA (BAHIA, 2011) deve possibilitar a confirmação ou a refutação das hipóteses previamente definidas. Em um primeiro momento, busca-se avaliar se o mecanismo presente no processo de transferência do Pacto Pela Vida (PPV) entre Pernambuco e Bahia foi o de aprendizado. A partir dessa compreensão, será analisado se o Executivo baiano pegou emprestada a ideia central do programa do governo pernambucano a fim de realizar adaptações no PPV para responder às questões regionais de segurança pública de maneira eficiente para seu contexto. Por fim, deve-se utilizar o suporte teórico dos conceitos propostos por Elkins e Simmons (2005) acerca da classificação dos mecanismos de transferência de políticas, além da definição do grau de ocorrência do fenômeno segundo a terminologia de Dolowitz e Marsh (1996).

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base nos resultados encontrados pelos cálculos da similaridade para proporção de macrotemas entre os planos, conclui-se que os documentos de segurança pública de Pernambuco e da Bahia são similares em termos de distribuição de projetos por macrotema. O índice de Jaccard contínuo igual a 0.623 indica uma similaridade moderada entre as distribuições das proporções dos macrotemas. Embora não represente uma similaridade igual ou próxima a 1, esse valor sugere que há uma sobreposição considerável nas proporções dos macrotemas abordados nos dois planos. Já o valor de 0.876, encontrado pela similaridade de cosseno, aponta para o entendimento de que as direções gerais dos vetores de proporção mostram-se profundamente próximas. Portanto, pode-se dizer que, na prática, ambos os planos apresentam uma composição de projetos por macrotema altamente parecida. Assim, a combinação de uma similaridade moderada - Jaccard contínuo - e de uma similaridade alta - cosseno - reforça o argumento de que, apesar de apresentarem pequenas diferenças, os planos compartilham estrutura e foco comuns em relação aos macrotemas abordados.

Em referência aos resultados encontrados no Quadro 4 da seção anterior, conclui-se que, para além da similaridade no tocante à proporção de macrotemas entre os planos estaduais, estes também são considerados similares sob uma análise comparativa da proporção dos critérios de classificação. No que se refere ao critério de abrangência territorial, percebe-se que os planos apresentam uma abordagem estreitamente similar em termos de abrangência territorial, com quase completa concordância entre si. Quando analisada a intervenção temporal, mesmo que alguma variação se mostre presente, a similaridade de cosseno ainda demonstra uma concordância satisfatória na distribuição das intervenções emergenciais e contínuas. A respeito do marcador de profundidade, a concordância é tida como moderada, o que aponta para o entendimento de que ambos os planos possuem uma combinação de intervenções estruturais e tópicas, mesmo que em proporções diferentes. Nessa perspectiva, os índices de similaridade de cosseno próximos de 1 para a maioria dos critérios, especialmente para o marcador de abrangência territorial, sugerem que os planos possuem bastante similaridade em suas abordagens gerais. Embora os índices de Jaccard contínuo mostrem alguma variação, a similaridade de cosseno indica que, em sua grande maioria, ambos os

planos apresentam direcionamentos profundamente semelhantes em seus projetos. Com isso, mesmo que existam variações, estas não se mostram significativas ao ponto de diferenciar fundamentalmente os dois planos.

Somado aos testes dos índices de similaridade, foi realizada uma avaliação da ocorrência de reuniões entre representantes da administração pública dos estados de Pernambuco e da Bahia no período de análise da pesquisa. Nesse ínterim, a adoção do PPV pela Bahia foi precedida por um processo de alinhamento entre as burocracias das UFs, segundo ações como a realização de encontros das autoridades de ambos os estados para a troca de informações sobre o programa. Segundo reportagem acerca do programa, a política adotada pela gestão Wagner adaptou o modelo pernambucano à realidade local, como definiu o então secretário de Segurança Pública, Maurício Barbosa (GOVERNO DA BAHIA, 2011a). Nessa conjuntura, a publicação da Lei nº 12.357/2011, que institui a medida no território baiano, data de 26 de setembro daquele ano (BAHIA, 2011). Dito isso, uma reunião foi realizada, em 8 de abril do mesmo ano, entre os chefes dos três poderes estaduais durante o evento Agenda Bahia 2011, com o intuito de apresentar o PPV para as diferentes instituições públicas envolvidas na empreitada (GOVERNO DA BAHIA, 2011b). Dessa maneira, Wagner firmou o compromisso de seu mandato em investir na pasta da segurança pública. Dessa forma, dos dias 20 a 22 de setembro de 2011, o então juiz-corregedor do Tribunal de Justiça da Bahia, Cláudio Daltro, realizou uma visita técnica à cidade de Recife, em nome da Câmara Setorial de Articulação entre os Poderes (CSAP) da Bahia, para tomar conhecimento de como as ações do programa eram implementadas em Pernambuco (PODER JUDICIÁRIO, 2011). Durante a viagem, Daltro reuniu-se com integrantes da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG-PE) e se inteirou acerca dos trabalhos desenvolvidos pela UF vizinha, que implementou a política inovadora de segurança pública em 2007.

Já na data de 12 de abril de 2012, ocorreu uma reunião na sede do Ministério Público da Bahia, com o intuito de se debater o PPV (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012). O evento contou com, dentre outros, a participação de membros das polícias militar e civil do estado, bem como teve a presença do professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mentor intelectual do programa, Luiz Rattón. Na ocasião, o acadêmico alertou sobre o entendimento de que a redução da criminalidade demanda tempo, bem como necessita integrar o fator policial com o social, não obstante uma ação coordenada entre as forças policiais, o Ministério Público e o Judiciário para o sucesso das intervenções. A partir dessa série de reuniões entre autoridades gestoras do Pacto Pela Vida de ambos os estados, conclui-se a

preocupação, o interesse e o engajamento do estado da Bahia em compreender o modo de funcionamento da política e como isso poderia ser aplicado à realidade do governo para o qual o PPV foi transferido.

Isto posto, os resultados alcançados pelos cálculos dos índices de similaridade de Jaccard contínuo (CHA, 2007) e de cosseno (MANNING *et al.*, 2008), somado às análises realizadas com base nesses achados, bem como a avaliação das reuniões de alinhamento das burocracias de Pernambuco e da Bahia à época da implementação do Pacto Pela Vida neste último estado, tornam possível responder às hipóteses de pesquisa destacadas previamente:

H1: O mecanismo presente na transferência do Programa Pacto Pela Vida entre os estados de Pernambuco e da Bahia foi o de aprendizado;

H2: O Governo da Bahia se baseou na ideia principal da política do Governo de Pernambuco e adaptou o programa às demandas locais.

Como já ressaltado na seção metodológica deste trabalho, deve-se utilizar a classificação dos mecanismos com base na classificação de Elkins e Simmons (2005). Segundo estes autores, os mecanismos de difusão se subdividem em adaptação e aprendizado. A definição de adaptação se refere a um processo pelo qual as decisões de um governo sobre políticas públicas modificam as condições ou o ambiente em que outros governos tomam suas próprias decisões. Isso pode ocorrer por meio de influências culturais, normativas ou competitivas. Por outro lado, o conceito de aprendizado é caracterizado pela troca de informações e pela avaliação das experiências de outros agentes. Isso permite que os governos adotem políticas com base em evidências e em observações externas daquilo que já foi considerado como bem ou malsucedido. Desse modo, o aprendizado se encontra sujeito a falhar, ou não ocorrer da maneira ideal, devido às limitações de informação, de recursos ou de capacidades cognitivas dos próprios agentes da administração pública.

Diante disso, compreende-se que o mecanismo presente na transferência do Programa Pacto Pela Vida entre os estados de Pernambuco e da Bahia, de fato, mostra-se o mecanismo de aprendizado, em contraposição à adaptação. Nesse contexto, reforça-se que a adaptação possui enfoque em como a adoção de políticas por um governo altera o ambiente decisório dos outros atores, frequentemente por meio de pressões normativas ou competitivas. Por mais que sejam estados vizinhos e de portes similares, não foi encontrada evidência de que teria havido

competitividade entre PE e BA no tocante ao PPV, mas sim uma necessidade do governo baiano na reestruturação do combate à violência e à criminalidade no estado, que lidava com taxas de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) elevadas à época de adoção do Pacto. Somado a isso, ambos os chefes do Executivo entre 2007 e 2011 - Eduardo Campos (PSB) em Pernambuco e Jaques Wagner (PT) na Bahia - não somente integravam partidos políticos de esquerda, como também possuíam relação amistosa. Nessa perspectiva, as evidências de reuniões de alinhamento entre a alta burocracia de cada UF entre 2011 e 2012 endossam a compreensão de que a Bahia procurou aprender com a iniciativa inovadora do estado vizinho a partir da troca de informações acerca da política.

Já no que se refere aos graus de ocorrência do fenômeno de *policy transfer*, vale ressaltar a classificação proposta por Dolowitz e Marsh (1996), que dissertam sobre quatro diferentes graus. A cópia ocorre quando o objeto de análise é adotado integralmente pela unidade de análise para a qual se dá a transferência, sem haver alterações na estrutura, conteúdo e objetivos daquilo que se transfere. Por sua vez, a emulação representa o grau no qual a cópia na íntegra é refutada, ainda que o modelo ou o padrão do objeto transferido seja mantido, isto é, uma ideia emprestada é adaptada ao contexto local do ente emulador. Por conseguinte, a inspiração é caracterizada pelo compartilhamento de problemas públicos entre as unidades de análise, mas com a divergência dos contextos nos quais se encontram inseridos, a fim de se avaliar o que pode ser implementado, no cenário não familiar, a partir da experiência do agente inovador. Por fim, entende-se o grau de hibridização e síntese pela fusão de componentes pertencentes a dois ou mais atores políticos para o desenho do objeto de transferência que mais se adequa às necessidades do emulador.

Dito isso, considera-se que o grau em que a transferência do Pacto Pela Vida, de Pernambuco para a Bahia, ocorreu foi no grau de emulação. A partir dos cálculos dos índices de similaridade de Jaccard contínuo e de cosseno, somado à estatística descritiva dos dados encontrados, conclui-se que o PESP-PE e o PLANESP-BA não possuem uma similaridade perfeita, nem quando se avalia a proporção de projetos por macrotema, nem quando se calcula a distribuição de projetos por critério de classificação. Diante disso, não seria possível indicar o grau de cópia. A inspiração também é descartada, pois PE e BA representam estados fronteiriços, de elevados níveis de urbanização e com a situação convergente de calamidade na segurança pública à época da implementação do PPV. Ademais, não se considera a ocorrência de hibridização e síntese neste caso porque, para esta pesquisa, só são consideradas duas unidades de análise. Por fim, tem-se o grau de emulação no fenômeno de transferência

estudado, na medida que o PLANESP-BA não representa uma cópia fiel do PESP-PE, mas sim um movimento de adequação das estratégias de segurança pública e das linhas de ação, presentes nos projetos do documento de Pernambuco, ao contexto local da Bahia e das necessidades e dos objetivos do estado emulador do PPV.

7 CONCLUSÃO

Em síntese, esta pesquisa foi desenvolvida com base no fenômeno de transferência de políticas, analisado segundo as teorias de difusão e de *policy transfer*. A investigação teve como foco principal a adoção do Pacto Pela Vida (PPV) pelos estados de Pernambuco e da Bahia durante o recorte temporal de 2007 a 2011. Além disso, utilizou-se as bases teóricas propostas por autores nos campos da difusão e da transferência de políticas, como Dolowitz e Marsh (1996), além de Elkins e Simmons (2005). Diante disso, foram formuladas duas hipóteses de pesquisa. A primeira sugeriu que o mecanismo de transferência do PPV entre as unidades da federação foi o de aprendizado. Já a segunda hipótese questionou a adaptação da política de PE às demandas locais da BA. Com base nos resultados encontrados, foi possível confirmar ambas as hipóteses, segundo a identificação de uma similaridade significativa entre os planos de segurança pública dos dois estados, com as respectivas nuances adaptativas para cada contexto específico.

Conclui-se que a transferência do Programa Pacto Pela Vida (PPV) entre os estados de Pernambuco e da Bahia representou um processo que envolveu tanto o alinhamento institucional das burocracias quanto o aprendizado do ente para o qual o objeto foi transferido, o que promoveu a adequação da política ao contexto local do agente emulador. Isto posto, a similaridade significativa encontrada entre o Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2007) e o Plano Estadual de Segurança Pública do Estado da Bahia (BAHIA, 2011), segundo as métricas dos índices de similaridade de cosseno (MANNING *et al.*, 2008) e de Jaccard contínuo (CHA, 2007), endossa a tese inicial do estudo realizado.

Nessa perspectiva, a análise do cenário de Pernambuco demonstra que o estado se encontrava em uma situação em que a segurança pública se mostrava um problema significativo a ser solucionado pelo estado. Por meio da vontade política do então governador, Eduardo Campos (PSB), a ação inovadora seria implementada em 2007, com o fito de mitigar, em 12%, as taxas de mortalidade intencional violenta anuais - que seriam medidas pelo indicador de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI). Foi por meio de um projeto ambicioso, que envolveria a integração de entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário, além de outros atores políticos, que Pernambuco conseguiu inverter a escalada exponencial da violência e da criminalidade em seu território nos quatro anos que se seguiram, com as taxas de homicídio na UF apontando para uma redução significativa até o ano de 2011, para o qual foi delimitado o escopo desta pesquisa. Dessa forma, afirma-se o papel central do governador para a eficácia e longevidade dessa empreitada.

Já no que diz respeito ao contexto no qual a Bahia se encontrava em 2011, nota-se o fenômeno inverso de Pernambuco, em referência aos índices de criminalidade, de 2007 a 2011. Em meio à violência exacerbada nos centros urbanos, à expansão dos grupos de extermínio e ao recrudescimento dos crimes de homicídio na UF, o chefe do Executivo à época, Jaques Wagner (PT), atuou em prol da adoção do PPV no ano de 2011. Com base na experiência do estado vizinho, foi reconhecido o impacto relevante do modelo de gestão por resultados, adotado pelo Programa, na promoção da segurança pública.

Ao se avaliar os resultados da análise multidimensional de similaridade, tornou-se possível compreender que não houve uma cópia de fato do conteúdo do plano de PE pelo documento da BA. Pelo contrário, a similaridade moderada de 0.623, encontrada pela métrica de Jaccard contínuo, aliada à elevada similaridade de cosseno - com o valor de 0.876 - no tocante à distribuição de projetos por macrotema, indica que os objetos de análise apresentam estruturas próximas e similares, com respeito às prioridades elencadas por cada gestão. Ademais, os cálculos da similaridade, baseados na proporção de projetos por critérios de classificação, endossam a ideia de que os planos compartilham uma similaridade considerável. Isso ocorre na medida que a similaridade de cosseno, com maior proximidade de 1 para a maior parte dos critérios de classificação, denota uma elevada proximidade entre os planos a respeito das linhas gerais estipuladas por cada um. Sobre esses resultados pelo método de Jaccard contínuo, mesmo que haja uma relativa diversificação, o contraponto de cosseno, amparado pelos achados na similaridade via projetos por macrotemas, sustenta que, em sua vasta maioria, o PESP-PE e o PLANESP-BA possuem direções parecidas na agenda estratégica. Vale ressaltar que as próprias variações reforçam a confirmação de ambas as hipóteses de pesquisa propostas no início deste estudo, dado que indicam a adaptação da estrutura inovadora e o aprendizado com as ações empreendidas anteriormente por Pernambuco.

Nessa conjuntura, este estudo revela que a experiência inovadora de Pernambuco, implementada no ano de 2007, influenciou profundamente a adoção do PPV pela Bahia em 2011. Isto posto, compreende-se que a política pública pernambucana, centrada na redução da

violência letal e na articulação entre os diferentes entes governamentais, impactou significativamente ambos os contextos. Dessa forma, a análise dos índices de similaridade de Jaccard contínuo e de cosseno indicou que, embora os projetos constantes nos planos de segurança pública analisados apresentem variações em termos de adaptação às especificidades locais, ainda assim o núcleo da estratégia permaneceu alinhado entre os dois estados.

Nessa perspectiva, a contribuição principal deste trabalho reside na abordagem pouco explorada da análise quantitativa dos planos estaduais de segurança pública sob a ótica de mecanismos de transferência. Dito isso, os achados ampliam a compreensão sobre como políticas inovadoras de segurança pública podem ser adaptadas e aplicadas em diferentes contextos, além de apontar para a relevância das estratégias de gestão por resultados no combate à violência.

Com isso, vislumbra-se o desenvolvimento de determinadas agendas de pesquisa futuras. Diante disso, novas pesquisas podem se debruçar sobre a transferência do Programa para outras unidades da federação, visto que o PPV também foi implementado em unidades da federação como - mas não somente - o Rio de Janeiro e Alagoas. Somado a isso, estudos futuros também são capazes de ampliar a análise multidimensional do índice de similaridade, ao adotar uma quantidade mais abrangente de métodos para a realização dos cálculos, ou até mesmo índices divergentes dos utilizados nesta pesquisa, sendo que o presente trabalho optou por utilizar apenas os índices de similaridade de Jaccard contínuo e de cosseno. Ainda, mostra-se possível analisar os projetos do PESP-PE (PERNAMBUCO, 2007) e do PLANESP-BA (BAHIA, 2011) segundo diferentes critérios de classificação das políticas de segurança pública, de acordo com os marcadores destacados pela análise de Filocre (2009), uma vez que a agenda em questão tratou de apenas quatro das nove classificações das políticas de segurança pública definidas pelo autor. Por fim, também torna-se possível a elaboração de uma pesquisa centrada no processo de difusão que avalia como uma política inovadora é difundida entre a totalidade dos estados brasileiros segundo a metodologia do índice de similaridade utilizada neste trabalho.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Laís da Silva. O pacto pela vida, aqui, é o pacto pela morte: o controle racializado das Bases Comunitárias de Segurança pelas narrativas de jovens do Grande Nordeste de Amaralina. Tese (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BAHIA. Planesp - Plano Estadual de Segurança Pública 2012 a 2015. Salvador, Governo da Bahia, 2011.

BENNETT, Colin. What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21 (1991), pp. 215-233.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 ago. 2024.

BRASIL. Decreto de 13 de maio de 1809. Cria a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro. Coleção das leis do Brasil, Rio de Janeiro, p. 54-63, 1891.

BRASIL. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste. Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiextermínio/relatoriofinal/relatoriofinal.pdf>. Acesso em 07 jul. 2024.

CARVALHO, Sandra. Relatório de Execuções Sumárias no Brasil - 1997-2003. Centro de Justiça Global e Núcleo de Estudos Negros (NEN), 2003.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira. Atlas da violência 2023. Brasília: Ipea; FBSP, 2023.

CHA, Sung-Hyuk. Comprehensive Survey on Distance/Similarity Measures Between

Probability Density Functions. *International Journal of Mathematical Models and Methods in Applied Sciences*, 2007.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos letais intencionais. Brasília: CNMP, 2021.

COELHO, Denilson. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. Livro *Difusão de Políticas Públicas*. 2016. São Paulo: UFABC, pp. 35-58.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DOLOWITZ, David & MARSH, David. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, 13 (1), 2000, pp. 5–24.

DOLOWITZ, David & MARSH, David. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 343-351.

ELKINS, Zachary & SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 2005, pp. 33-51.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de Políticas de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública: Ano 3, Edição 5, Ago/Set. 2009*, pp. 146-158.

FREITAS, Felipe da Silva. *Discursos e Práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do "Pacto pela Vida" do estado da Bahia*. 2015. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOVERNO DA BAHIA. *Pacto pela Vida reúne os três poderes contra a violência no estado*. Governo do Estado da Bahia, 2011. Disponível em:

<https://www.comunicacao.ba.gov.br/2011/04/noticias/seguranca/pacto-pela-vida-reune-os-tres-poderes-contr-a-violencia-no-estado/>. Acesso em 05 jul. 2024.

GOVERNO DA BAHIA. Programa Pacto pela Vida articula ações sociais de combate à criminalidade na Bahia. Governo do Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <https://www.comunicacao.ba.gov.br/2011/02/noticias/seguranca/programa-pacto-pela-vida-articula-acoes-sociais-de-combate-a-criminalidade-na-bahia/>. Acesso em 05 jul. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 21 abr. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua: Vitimização - Sensação de segurança. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://loja.ibge.gov.br/pnad-continua-vitimizacao-sensacao-de-seguranca.html>. Acesso em 21 abr. 2024.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas da Violência: Dados Séries. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 04 jun. 2024.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KERR, Clark. *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1983.

LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, *World Politics*, 16, 1964, pp. 677-715.

MANNING, Christopher; RAGHAVAN, Prabhakar; SCHUTZE, Hinrich. *Introduction to Information Retrieval*. Cambridge University Press, 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças*

Crônicas e Agravos não Transmissíveis no Brasil 2021-2030. Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/c09.def>. Acesso em 27 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO. Em reunião do “Pacto pela Vida”, especialista afirma que redução da criminalidade requer tempo. Ministério Público do Estado da Bahia, 2012. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/27234>. Acesso em 05 jul. 2024.

MONTEIRO, Lorena; RODRIGUES, Diego; SANTOS JÚNIOR, José Elísio. O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e as Políticas de Segurança Pública: O Caso do Programa “Pacto Pela Vida” de Pernambuco (2007-2013). Revista Brasileira de Segurança Pública, Volume 12, Número 2, Agosto/Setembro 2018, pp. 91-110.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. A População em situação de rua nos números do Cadastro Único. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024.

OLIVEIRA, Victor Santos. Nosso pacto é pela vida? Violência de Estado, encarceramento em massa e a política de segurança pública cidadã. Tese (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 04 jun. 2024.

PERNAMBUCO. Pacto Pela Vida: Plano Estadual de Segurança Pública. Recife: Fórum Estadual de Segurança Pública, 2007.

PODER JUDICIÁRIO. Magistrado representa o TJ em visita ao Pacto Pela Vida em Pernambuco. Poder Judiciário do Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/portal/magistrado-representa-o-tj-em-visita-ao-pacto-pela-vida-em-pernambuco/>. Acesso em 05 jul. 2024.

ROGERS, Everett. Diffusion of Innovations (5th ed.). New York: Free Press. 2003.

ROSE, Richard. Lesson-drawing in Public Policy. *Journal of Public Policy*, Volume 11, Issue 1, January 1991, pp. 3 - 30.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 2017.

SDS-PE. Estatísticas da Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/40-estatisticas/51-cvli>. Acesso em 17 jun. 2024.

UN HABITAT. Relatório Mundial das Cidades, 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/wcr/>. Acesso em 13 abr. 2024.