

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MACEIÓ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA, EXTENSÃO,
INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE, TECNOLOGIAS
E POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM SOCIEDADE, TECNOLOGIAS E POLÍTICAS
PÚBLICAS

GUSTAVO BARROS COSTA

**DOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS À EXECUÇÃO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PNDH-3 NO
PLANEJAMENTO, NA EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E NA
AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA
PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS**

Autor: Gustavo Barros Costa
Orientadora: Prof.^a Dra. Lorena
Madruga Monteiro.
Coorientadora: Prof.^a Dra. Verônica
Teixeira Marques.

MACEIÓ/AL
MAIO/2025

DOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS À EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS: ANÁLISE DO PNDH-3 NO PLANEJAMENTO, NA EFICIÊNCIA
ORÇAMENTÁRIA E NA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS

GUSTAVO BARROS COSTA

TESE SUBMETIDA AO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE,
TECNOLOGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS
DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE
MACEIÓ COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE DOUTOR EM SOCIEDADE,
TECNOLOGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.

Orientadora: Prof.^a Dra. Lorena Madruga
Monteiro.

Coorientadora: Prof.^a Dra. Verônica Teixeira
Marques.

MACEIÓ/AL

MAIO/2025

Catálogo na fonte: Biblioteca do Centro Universitário de Maceió, Unima | Afya

C837i

Costa, Gustavo Barros

Dos instrumentos governamentais à execução das políticas públicas : análise do PNDH-3 no planejamento, na eficiência orçamentária e na avaliação das políticas públicas de segurança pública nos estados brasileiros / Gustavo Barros Costa ; orientação [de] Lorena Madruga Monteiro ; coorientação [de] Verônica Teixeira Marques. – Maceió, 2025.

259 f. : il.

Tese (Doutorado) -Centro Universitário de Maceió – Unima | Afya, Maceió, 2025. Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas (SOTEPP), 2025.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Território e Políticas Públicas.

Bibliografias: p. 237-253.

1. Implementação - políticas públicas. 2. Segurança pública. 3. Instrumentos governamentais. I. Monteiro, Lorena Madruga. (orient.). II. Marques, Verônica Teixeira. (coorient.). III. Centro Universitário de Maceió. IV. Título.

CDU 342.7(81)

Bibliotecária responsável: Adriele da Silva Lima CRB-4/1898

**DOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS À EXECUÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PNDH-3 NO PLANEJAMENTO,
NA EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E NA AVALIAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

GUSTAVO BARROS COSTA

TESE SUBMETIDA À BANCA EXAMINADORA PARA A
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM SOCIEDADE,
TECNOLOGIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Aprovada por:

Prof.^a Dra. Lorena Madruga Monteiro (Orientadora)

Prof.^a Dra. Verônica Teixeira Marques
(Coorientadora)

Prof.^a Dra. Adriana de Lima Mendonça
(Membro Interno da Banca)

Prof.^a Dra. Verônica Nascimento Brito Antunes
(Membro Externo da Banca)

Prof.^a Dra. Ana Paula Miyazawa
(Membro Interno da Banca)

Prof.^a Dra. Luciléia Aparecida Colombo
(Membro Externo da Banca)

MACEIÓ/AL

MAIO/2025

Dedico este trabalho a todas e todos
que sofreram violações de direitos
pelas mãos do Estado, quando da sua
ação ou omissão.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são muitos e para muitas pessoas. Sou muito grato a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para o encerramento deste ciclo.

Inicialmente agradeço a minha mãe Maria José Barros. A mulher que sempre investiu na educação da nossa família e mostrou os melhores exemplos com ações. A senhora que caminhou na estrada de terra para ir à escola quando criança com uma batata doce de lanche embrulhada num saco de açúcar (o saco de açúcar era o mais bonito entre os outros sacos de mantimentos) para que hoje a nossa família tivesse acesso à educação. Sem todo o esforço da senhora não seria possível chegar até aqui, muito obrigado!

Ao meu pai Josemário Costa – *in memoriam* –, que, apesar do pouco tempo de convivência juntos, conseguiu mostrar a importância da educação na formação enquanto ser humano. Lembro claramente quando estudávamos a tabuada e as palavras na parte cinza do livro para o ditado e as demais atividades escolares, muito obrigado!

Ao meu irmão Júnior Costa pela parceria de vida, muito obrigado!

A todos os meus avôs e avós pelo carinho e presença de qualidade durante todas as fases da minha vida, muito obrigado!

Aos meus sogros, Enaldo e Rosângela Zacarias, cunhadas, Elisângela Zacarias e Luana Madeiro e concunhado Décyo José pelo respeito e apoio constante, muito obrigado!

Aos demais familiares por todo carinho e afeto, muito obrigado!

Aos meus amigos, vocês foram, ainda que em proporções diferentes, muito importantes! Gabriel e Sarah Moretti com conversas sempre enriquecedoras e inteligentes, Wagner Oliveira, Felipe Brito e Guilherme Ribeiro pela parceria desde a infância, Marcos Araújo que mesmo com a distância física sempre se faz presente. Aos diversos amigos que o IFS me presenteou, agradeço em nome de Luciano Mendonça, compadre Janisson Pereira, Aliberte Machado, Joseildo Vieira e Pedro Augusto que desde o planejamento até a finalização do doutorado foram importantíssimos, muito obrigado!

Aos amigos e às amigas do curso, em nome de Elizabete Patriota e Fábio Leão, que sorte que tive de aprender cotidianamente com a sapiência de vocês, muito obrigado!

Ao IFS, em nome da professora Ruth, excelente gestora, que permitiu o afastamento das atividades para capacitação de maneira impessoal por meio de edital.

À família Pereira, a qual me considero membro, em nome da Tia Mônica e do Tio Cid, agradeço por todo apoio, carinho e atenção! Muito obrigado!

À família Ribeiro, em nome de Gilberto e Neusa Ribeiro, que me acolheu em seu lar durante a graduação, muito obrigado!

À Tia Rita e família que com seu coração gigante me recebeu inúmeras vezes para que eu pudesse estudar, sempre com muita atenção e carinho, muito obrigado!

Agradeço às professoras Adriana Mendonça, Ana Paula Miyazawa, Luciléia Colombo e Verônica Antunes pelos valiosos comentários e contribuições na qualificação e versão final do trabalho.

Agradeço aos professores e professoras do SOTEPP, em nome das professoras Verônica Marques e Jesana Batista, por todo acolhimento e ensinamentos ao longo do curso.

Às orientações da professora Lorena Monteiro que desde o início foram fundamentais na minha trajetória, sempre disponível para mostrar os melhores caminhos a serem percorridos. Uma pessoa inteligentíssima que com seu jeito firme muitas vezes precisou chamar a atenção e fazer cobranças, mas sempre de maneira ética e respeitosa, muito obrigado, professora!

Agradeço à Eline Zacarias, minha companheira de vida: sempre atenta, carinhosa e parceira. Foi comigo de corpo e alma (e finanças) no projeto que permitiu a concretização deste sonho, muito obrigado, amor!

À Elis Costa, a inspiração diária do papai. Obrigado por tudo que você já ensinou ao papai em tão pouco tempo, amo-te!

Obrigado a todas e todos que não citei, mas que contribuíram para conclusão do trabalho.

Obrigado Deus, muito obrigado por tudo!

Não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações reiteradas aos direitos humanos que ocorrem em nosso país.

Programa Nacional de Direitos Humanos – (PNDH-1, 1996).

RESUMO

O trabalho envia esforços por analisar a fase da implementação das políticas públicas, especificamente quanto à política de segurança pública nas unidades subnacionais estaduais a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Busca-se responder a seguinte problemática: as diretrizes do eixo orientador IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3 influenciaram programas e políticas públicas nos estados brasileiros nos ciclos orçamentários 2012-2015 e 2016-2019? Os estados são analisados na perspectiva de três instrumentos governamentais diferentes, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), pelo enfoque da gestão governamental e do planejamento; o PNDH-3, no foco normativo; e os programas e as políticas públicas, na perspectiva operacional e de avaliação, de modo a investigar como as diretrizes PNDH-3 serviram de base para os programas e políticas públicas nos estados brasileiros no período analisado. Foram utilizadas três técnicas metodológicas para alcançar os objetivos pretendidos: a análise documental a análise envoltória de dados (DEA) e *scoping review*. A análise do planejamento, realizada por meio da análise documental, apresenta que a incorporação do PNDH-3 nas políticas estaduais é significativamente limitada. A maioria dos estados não possui planos estaduais de direitos humanos ou, quando os possui, não os instrumentaliza no planejamento plurianual, principalmente no que se refere ao eixo IV do instrumento normativo. No que tange à execução orçamentária, os dados demonstram que a alocação de recursos por si só não se traduz em redução dos indicadores de criminalidade. A *scoping review*, quando da avaliação das políticas, revelou que, ainda que haja experiências exitosas pontuais, a maior parte das ações analisadas carece de continuidade, institucionalização e adaptação às realidades locais. O PNDH-3 e os planos e programas estaduais, ainda que possam ter sido incorporados por alguns estados no planejamento das políticas públicas, não tiveram força suficiente para influenciar a eficiência da gestão orçamentária dos entes, conforme demonstra os resultados do teste estatístico *Kruskal-Wallis*.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas; segurança pública; instrumentos governamentais; PNDH-3; PPA; análise envoltória de dados (DEA).

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation phase of public policies, with a specific focus on public security policy at the subnational state level, based on the guidelines of the Third National Human Rights Program (PNDH-3). The central research question guiding the study is as follows: Did the guidelines of Axis IV – Public Security, Access to Justice, and Combating Violence – influence state-level programs and public policies in Brazil during the budget cycles of 2012–2015 and 2016–2019? The analysis considers three distinct governmental instruments: the Multi-Year Plan (PPA), in the context of governmental management and planning; the PNDH-3, as the normative framework; and state programs and public policies, in terms of operational implementation and evaluation. The objective is to assess how the PNDH-3 guidelines underpinned the formulation and execution of state public policies during the analyzed period. Three methodological approaches were employed to achieve the research goals: document analysis, Data Envelopment Analysis (DEA), and a scoping review. The planning analysis, based on document analysis, indicates that the incorporation of PNDH-3 into state policies is significantly limited. Most states either lack human rights plans or, when such plans exist, fail to incorporate them into their multi-year planning instruments—particularly with regard to Axis IV. Concerning budget execution, the findings reveal that resource allocation alone does not necessarily result in reduced crime indicators. The scoping review, applied during the policy evaluation stage, shows that although there are some successful localized initiatives, most actions lack continuity, institutionalization, and adaptation to local contexts. While PNDH-3 and state-level plans and programs may have been integrated into public policy planning by some states, they were not strong enough to significantly influence the efficiency of budgetary management, as evidenced by the results of the Kruskal-Wallis statistical test.

Keywords: public policy implementation; public security; governmental instruments; PNDH-3; PPA; Data Envelopment Analysis (DEA).

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar la fase de implementación de políticas públicas, con un enfoque específico en la política de seguridad pública a nivel estatal subnacional, con base en las directrices del Tercer Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3). La pregunta central de investigación que guía el estudio es la siguiente: ¿Influyeron las directrices del Eje IV - Seguridad Pública, Acceso a la Justicia y Combate a la Violencia - en los programas y políticas públicas a nivel estatal en Brasil durante los ciclos presupuestarios de 2012-2015 y 2016-2019? El análisis considera tres instrumentos gubernamentales distintos: el Plan Plurianual (PPA), en el contexto de la gestión y planificación gubernamental; el PNDH-3, como marco normativo; y los programas y políticas públicas estatales, en términos de implementación operativa y evaluación. El objetivo es evaluar cómo las directrices del PNDH-3 respaldaron la formulación y ejecución de políticas públicas estatales durante el período analizado. Se emplearon tres enfoques metodológicos para lograr los objetivos de la investigación: análisis de documentos, Análisis Envolvente de Datos (DEA) y una revisión de alcance. El análisis de la planificación, basado en el análisis documental, indica que la incorporación del PNDH-3 en las políticas estatales es significativamente limitada. La mayoría de los estados carecen de planes de derechos humanos o, cuando existen, no los incorporan en sus instrumentos de planificación plurianual, en particular en lo que respecta al Eje IV. En cuanto a la ejecución presupuestaria, los hallazgos revelan que la asignación de recursos por sí sola no necesariamente resulta en una reducción de los indicadores de criminalidad. La revisión del alcance, aplicada durante la etapa de evaluación de políticas, muestra que si bien existen algunas iniciativas localizadas exitosas, la mayoría de las acciones carecen de continuidad, institucionalización y adaptación a los contextos locales. Si bien el PNDH-3 y los planes y programas estatales pueden haber sido integrados en la planificación de políticas públicas por algunos estados, no fueron lo suficientemente sólidos como para influir significativamente en la eficiencia de la gestión presupuestaria, como lo evidencian los resultados de la prueba estadística de Kruskal-Wallis.

Palabras clave: implementación de políticas públicas; seguridad pública; instrumentos gubernamentales; PNDH-3; PPA; Análisis Envolvente de Datos (DEA).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Ciclo das políticas públicas.....	32
Quadro 2. Barreiras ao processo de implementação	46
Quadro 3. Dimensões dos instrumentos governamentais	54
Quadro 4. Tipologia de instrumento de política	55
Quadro 5. Tipologia de instrumento de política (expandida)	57
Quadro 6. Tipologia NATO (nodalidade, autoridade, tesouro e organização)	60
Quadro 7. Resumo metodológico – análise documental	86
Quadro 8. Detalhamento do cruzamento das respostas aos questionamentos 1 e 2	89
Quadro 9. Instrumentalização do PNDH-3 e PEDH nos PPA's – ciclos orçamentários 2012 a 2015 e 2016 a 2019.....	91
Quadro 10. Etapas da construção do modelo DEA.....	106
Quadro 11. Levantamento da aplicação DEA na segurança pública.....	110
Quadro 12. <i>Outputs</i> pré-selecionados.....	134
Quadro 13. Variáveis selecionadas	138
Quadro 14. Resumo metodológico – DEA.....	140
Quadro 15. Relação investimento e índices de criminalidade	148
Quadro 16. Os três melhores e piores estados em termos de eficiência na segurança pública anualmente – 2012 a 2019	189
Quadro 17. PICO (população, intervenção, comparação e resultado)	193
Quadro 18. Resumo metodológico – scoping review	199
Quadro 19. Características dos estudos inclusos na scoping review	200
Quadro 20. Detalhamento do corpus analítico	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Correlação de <i>Spearman's rho</i> das variáveis.....	150
Tabela 2. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2012	153
Tabela 3. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2013	155
Tabela 4. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2014	159
Tabela 5. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2015	163
Tabela 6. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2016	166
Tabela 7. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2017	169
Tabela 8. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2018	172
Tabela 9. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2019	175
Tabela 10. Eficiência média dos estados por meio da análise de janelas – 2012 a 2019	181
Tabela 11. Índice Malmquist – Produtividade a cada par de anos – 2012 a 2019..	183
Tabela 12. Índice Malmquist – Eficiência técnica a cada par de anos – 2012 a 2019	185
Tabela 13. Índice Malmquist – Deslocamento da fronteira a cada par de anos – 2012 a 2019	186

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Técnicas de análise.....	28
Figura 2. Caminho no sistema constitucional de planejamento e orçamento para efetivação dos direitos.....	72
Figura 3. Fases da análise documental.....	83
Figura 4. Fase 3 – análise	85
Figura 5. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2012	154
Figura 6. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2013	157
Figura 7. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2014	160
Figura 8. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2015	165
Figura 9. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2016	168
Figura 10. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2017	170
Figura 11. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2018	174
Figura 12. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2019	177
Figura 13. Fluxograma do processo de seleção dos artigos	198
Figura 14. Objeto de intervenção adotado pelos estados	203

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Fronteira de eficiência nos modelos CCR e BCC	122
Gráfico 2. Fronteira clássica e invertida	132
Gráfico 3. Gasto per capita na segurança pública – 2012 a 2019.....	141
Gráfico 4. Evolução dos gastos estaduais na segurança pública – 2012 a 2019...	142
Gráfico 5. Percentual de crimes nos estados (100 mil/hab.) – 2012 a 2019	143
Gráfico 6. Limites inferiores dos índices de violações de direitos	146
Gráfico 7. Limites superiores dos índices de violações de direitos	147

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1. Eficiência de escala (EE).....	123
Equação 2. Formulação matemática para cálculo da eficiência	125
Equação 3. Tamanho e quantitativo das janelas	129
Equação 4. Índice de Malmquist.....	130
Equação 5. Transformação aditiva inversa.....	137
Equação 6. Regra de Ouro.....	137

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ACF	<i>Advocacy coalition framework</i>
BCC	Retorno variável de escala
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCR	Retorno constante de escala
CNCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança do Centro de Florianópolis
CVLI	Crimes violentos letais intencionais
DEA	Análise Envolvória de Dados ou <i>Data Envelopment Analysis</i>
DEAM	Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher
DMU	Unidade Tomadora de Decisão ou <i>Decision Making Unit</i>
EUA	Estados Unidos da América
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IAP	Instrumento de ação pública
IARA	Identificar, analisar, responder e avaliar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEC	Indicadores Estratégicos de Criminalidade
IGESP	Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDCH	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NATO	Nodalidade, autoridade, tesouro e organização
NEV	Núcleo de Estudos da Violência
PEOp	Programa de Estímulo Operacional
PICO	<i>Population, Intervention, Comparison e Outcome</i>
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PM	Polícia Militar

PMDH	Plano Municipal de Direitos Humanos
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos – 3ª versão
PPA	Plano Plurianual
PPV	Pacto Pela Vida
PROEIS	Programa Estadual de Integração da Segurança
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PROFIAP	Programa de Pós-graduação – mestrado profissional em Administração Pública em rede
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAS	Regime adicional de serviço
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIM	Sistema Integrado de Metas
SINARM	Sistema Nacional de Armas
SOTEPP	Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas
TCO	Termo circunstanciado de ocorrência
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
UPS	Unidade Paraná Seguro
USP	Universidade de São Paulo
VAR-VEC	<i>Vector Autoregressions-Vector Error Correctio</i>
VIGIAGRO	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO.....	21
1	INTRODUÇÃO	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1	INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.1.1	Os instrumentos governamentais no ciclo de políticas públicas	31
2.1.2	A implementação dos instrumentos de políticas públicas	39
2.1.3	Instrumentos governamentais.....	48
2.2	SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	66
2.3	PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS	73
2.3.1	PNDH: história e dilemas em suas diferentes versões	73
2.3.2	Similaridades e diferenças: análise comparativa entre os programas	78
3	ANÁLISE DOCUMENTAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNDH-3 NOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS DE PLANEJAMENTO	82
3.1	MATERIAIS E MÉTODOS	82
3.1.1	Coleta e tratamento dos dados	87
3.2	RESULTADOS E DISCUSSÕES	90
3.3	SÍNTESE DOS ACHADOS	103
4	EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E OS INDICADORES DE VIOLÊNCIA NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA APLICAÇÃO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA).....	105
4.1	ESTADO DA ARTE – ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS E SEGURANÇA PÚBLICA	105
4.2	MATERIAIS E MÉTODOS	120
4.2.1	Orientação e forma dos modelos	124
4.2.2	Apresentação dos dados em painel.....	128
4.2.3	Tipos de dados	133
4.3	RESULTADOS E DISCUSSÕES	141
4.3.1	Análise descritiva das variáveis	141
4.3.2	Eficiência dos estados brasileiros – 2012 a 2019	151
4.3.3	Uma análise longitudinal por meio de janelas e do índice Malmquist ...	180
4.4	SÍNTESE DOS ACHADOS	188

5	PANORAMA DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA SCOPING REVIEW	192
5.1	MATERIAIS E MÉTODOS	192
5.2	RESULTADOS E DISCUSSÕES	200
5.2.1	Scoping review: apresentação dos dados	200
5.2.2	Avaliação dos programas implementados pelos estados na área da segurança pública.....	206
5.2.2.1	Programas de intervenção implementados no estado do Rio de Janeiro...	206
5.2.2.2	Programas de intervenção implementados no estado de Pernambuco.....	212
5.2.2.3	Programas de intervenção implementados no estado de Minas Gerais.....	214
5.2.2.4	Programas de intervenção implementados no estado do Ceará	216
5.2.2.5	Programas de intervenção implementados no estado de São Paulo	218
5.2.2.6	Programas de intervenção implementados no estado do Paraná	219
5.2.2.7	Programas de intervenção implementados no estado de Santa Catarina ..	220
5.2.2.8	Programas de intervenção implementados em diversos estados de forma simultânea	222
5.2.2.9	Programas de intervenção implementados no estado de Goiás	223
5.2.2.10	Programas de intervenção implementados no estado do Piauí	223
5.2.2.11	Programas de intervenção implementados no estado da Bahia	224
5.2.2.12	Programas de intervenção implementados no estado da Paraíba	224
5.2.2.13	Programas de intervenção implementados no estado do Espírito Santo 225	
5.3	SÍNTESE DOS ACHADOS	226
6	CONCLUSÃO.....	232
	REFERÊNCIAS.....	237
	APÊNDICE A – NOTAS METODOLÓGICAS.....	254

APRESENTAÇÃO

Sou formado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Alagoas, com mestrado profissional em Administração Pública em rede (PROFIAP) pela Universidade Federal de Sergipe, ambas formações são fundamentais no exercício da minha atividade laboral enquanto Contador do Instituto Federal de Sergipe, bem como no exercício de outras atribuições para além do cargo efetivo. Na busca de adquirir novas habilidades na condição de servidor público para exercício do mister e no desenvolvimento enquanto ser humano, escolhi cursar o Doutorado no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP) após pesquisar diversos programas, suas linhas de pesquisa e disciplinas. A confirmação que o SOTEPP era o programa ideal para os meus objetivos se deu na qualidade de aluno especial da disciplina Estudos interdisciplinares sobre desigualdades com o acolhimento e os ensinamentos das professoras Lorena Monteiro e Daniela Kabengele.

O objeto pesquisado foi sendo construído ao longo do curso, pois não era o proposto inicialmente quando do ingresso no programa. As disciplinas foram proporcionando um arcabouço teórico essencial para desenvolvimento do trabalho, em especial às disciplinas de Metodologia da Pesquisa Interdisciplinar ministrada pelas docentes Verônica Marques e Daniela Kabengele que permitiu entender os paradigmas da pesquisa e o significado dos estudos interdisciplinares. A disciplina políticas públicas no Brasil contemporâneo (Universidade Federal de Alagoas), cuja ministrante foi a professora Luciléia Colombo, contribuiu para compreender a trajetória da cidadania no país e as fases do ciclo das políticas públicas. Posteriormente, foi possível analisar as formas de produção e análise das políticas públicas por meio dos ensinamento da professora Lorena Monteiro com a disciplina Gestão de Políticas Públicas. Em paralelo, aprofundei as leituras sobre direitos humanos e a construção no Brasil e no mundo quando cursei a disciplina de Educação em Direitos Humanos (Universidade Tiradentes - Sergipe) com as orientações da professora Carla Helfemsteller.

Além dos conceitos e discussões das disciplinas, a participação no Laboratório Interdisciplinar de Inovação em Organizações e Políticas Públicas (LABIPOL), liderado pela professora Lorena, foi muito valiosa, uma vez que permitiu o contato com colegas de outras áreas que enriqueceu muito a minha trajetória. Inclusive, parcerias

e resultados foram gerados com a produção e divulgação de artigos científicos e eventos, como os Circuitos Urbanos que foram realizados com apoio institucional do ONU-Habitat e o Prêmio de Excelência Acadêmica promovido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas. Cada leitura, discussão, interação com os colegas foi promovendo a possibilidade de construção do objeto estudado.

Enquanto contador público busquei estudar o Orçamento Público na qualidade de instrumento governamental responsável por planejar e implementar as políticas públicas, a partir de um viés analítico dos direitos humanos e das políticas públicas, optando, neste momento, pela aplicação da metodologia adotada na área da segurança pública.

Os momentos durante o desenvolvimento do curso foram repletos de aprendizados e crescimento, não foram fáceis e, por vezes, muito desafiadores. Cito a angústia que tive para encontrar uma metodologia que pudesse avaliar indicadores de violações de direitos que considerassem de maneira interligada cifras orçamentárias e os crimes, pois sempre quis pesquisar de maneira interdisciplinar e durante certo período não visualizava como operar minha pretensão. Foi quando a partir do projeto de Iniciação Científica, juntamente com minha orientadora, tive contato com a Análise Envoltória de Dados (DEA) e percebi que esta ferramenta atendia aos objetivos da minha pesquisa. A partir de então apliquei um esforço para compreender os conceitos da DEA e como poderia formular um modelo robusto para aplicação ao meu objeto de estudo. Entre os diversos materiais que utilizei para entendimento da ferramenta, destaco os disponibilizados de maneira *online* pelo professor Enzo Barberio Mariano (Universidade Estadual de São Paulo), cujo material foi assistido e lido várias vezes.

Em relação ao programa, iniciei as disciplinas ainda com o *modus operandi* disciplinar e pretendendo estudar questões sempre ligadas somente à Ciência Contábil, entretanto após o desenvolvimento do curso fui compreendendo a perspectiva interdisciplinar do SOTEPP e o quanto essa visão foi *sine qua non* para alcançar os objetivos pretendidos quando da busca pela capacitação, inclusive para além do que eu havia imaginado, mudando a perspectiva do meu exercício profissional.

Por exemplo, se antes do SOTEPP eu olhava o sistema tributário em razão das obrigações existentes com os tributos, entes e contribuintes, após o programa é impossível não pensar no assunto com base nas desigualdades de renda, de gênero

e de raça que o sistema atual impõe, assim como a orientação enquanto operador do sistema é atuar de modo a combater estas mazelas. Este é apenas um exemplo, diversos outros poderiam ser apresentados tranquilamente, mas a ideia não é criar uma lista, mas exemplificar como a formação interdisciplinar no programa me fez observar os mesmos assuntos de outrora com uma perspectiva diametral.

E é justamente por essa nova forma de visualizar o mundo que pretendo exercer a docência, antes inimaginada, para apresentar esta visão de mundo que é tão necessária nos dias que escrevo esta breve apresentação, em virtude das diversas desigualdades e violações de direitos que se apresentam.

Espero que o trabalho que vem a seguir possa contribuir com a comunidade científica, tanto na aplicação das ferramentas metodológicas e a possibilidade de adaptação para outros objetos de pesquisa, quanto no estudo das políticas públicas e do orçamento público.

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudo sobre as políticas públicas vem se desenvolvendo no Brasil e no mundo com suas características e particularidades. Os primeiros trabalhos que trataram da temática nos Estados Unidos da América (EUA) remontam a segunda metade do século XX, sendo, portanto, um campo relativamente novo que derivou da Ciência Política. Quando se analisa, especificamente o caso brasileiro, observa-se que o “campo de públicas”, conforme definição de Farah (2016), institucionalizou-se a partir dos anos 2000, destacando-se a importância de elaborar estudos não somente sobre políticas públicas, mas de construir trabalhos que contribuam para elaboração, implementação e avaliação das políticas.

Devido à complexidade das políticas públicas, é comum que analistas as estudem de maneira separada, ou seja, por meio das fases que as compõem, que juntas representam o conceito de ciclo das políticas públicas. Neste sentido é importante destacar que cada fase possui atores, características e unidades analíticas próprias que precisam de atenção especial e direcionada para o correto entendimento dos seus propósitos e resultados.

A fase que este trabalho envida esforços por analisar é a implementação da política de segurança pública nas unidades subnacionais a partir das diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Desta forma, a pretensão é verificar se, e como o desenho e a descrição da política foram de fato transformados em ações. Esta fase é relatada pela literatura como a que teve a importância reconhecida mais tardiamente no campo das políticas públicas, inclusive é a fase menos estudada, principalmente, quando comparada com as fases da formulação e da avaliação (Oliveira, 2006; Souza, 2007). Monteiro (2017) demonstra que o contexto da implementação é distinto do que ocorre em outras fases, com atores e interesses diferentes dos responsáveis pela formulação da política (fase anterior). Essas idiosincrasias embasam a necessidade de uma análise pormenorizada da implementação.

Em que pese a implementação ser o ponto focal desta análise, a delimitação da vertente analítica utilizada precisa ser descrita, pois os estudos sobre implementação demonstram que existe uma multiplicidade de modelos e temáticas, como, por exemplo, o papel dos atores estatais e não estatais, as capacidades estatais, os arranjos institucionais e os instrumentos governamentais, assim como, a

ligação com outras disciplinas como a economia e sociologia. Desta forma, o estudo em tela busca analisar a implementação se baseando nos instrumentos governamentais e na instrumentação da ação pública, embasando-se teoricamente na sociologia política e na teorização política implícita, despidendo a tecnicidade que permeia a escolha dos instrumentos para revelar a influência que os aspectos políticos exercem sobre a forma e os resultados da ação governamental.

Dessarte, a pesquisa analisa os programas e políticas públicas na área da segurança pública nos entes subnacionais estaduais na perspectiva de três instrumentos governamentais diferentes, quais sejam: o Plano Plurianual – PPA, pelo enfoque da gestão governamental e do planejamento; o Programa Nacional de Direitos Humanos, no foco normativo, analisando se o instrumento está sendo usado como base para o estabelecimento das diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas para as políticas públicas, conforme sua disposição legal; e os programas e as políticas públicas, na perspectiva operacional e de avaliação, descrevendo os impactos destes na redução das violações de direitos. Para alcançar esses objetivos, os Planos Plurianuais estaduais foram analisados em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos e o programa estadual correspondente, quando coube, bem como os programas e políticas públicas implementadas acerca dessa temática.

A gestão governamental é de suma importância na temática, cuja abordagem é realizada por meio do planejamento plurianual (PPA) e do orçamento público, uma vez que para efetivação dos direitos por meio das políticas públicas o Estado precisa alocar orçamento para sua execução. A partir desta relação entre implementação das políticas públicas e orçamento público, torna-se imprescindível a análise da gestão governamental das entidades subnacionais estaduais com vistas a identificar como as escolhas políticas por determinados instrumentos governamentais têm influência nas ações e programas propostos, bem como dos resultados alcançados. Santos (2016) ensina que a análise da gestão orçamentária de políticas públicas não se refere a números e valores, mas sim à história política e às consequências institucionais representadas por estes valores. Assim, faz-se necessário iniciar a avaliação por meio de elementos anteriores aos documentos orçamentários, os quais foram referência para construção do planejamento governamental. Posteriormente, foram analisadas leis orçamentárias e sua execução, com o intuito de compreender o lugar resultante do processo orçamentário.

O PNDH-3 é fruto da Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorrida na capital da Áustria, Viena, em 1993. A conferência é considerada um marco na internalização dos direitos humanos na agenda nacional e internacional, uma vez que produziu a Declaração e o Programa de Ação de Viena que recomendaram, entre outras ações, a implementação de programas nacionais de direitos humanos e de instituições de monitoramento (Alves, 1994). O Brasil adotou a recomendação da conferência mundial e foi um dos primeiros países a formular seu Programa Nacional de Direitos Humanos, sendo a primeira versão publicada em 1996 (Carbonari; Rosa, 2020). O documento está na terceira versão, publicado em 2009, tendo função basilar para as políticas de Estado referente aos direitos humanos, uma vez que o programa é responsável, conforme definição legal (Brasil, 2009, p.19), pelas diretrizes, objetivos estratégicos e as ações que devem ser estabelecidas para alcance dos seus resultados.

Visando testar empiricamente os conceitos de instrumentos governamentais na gestão governamental estadual no âmbito dos direitos humanos, optou-se por focar na área da segurança pública, sobretudo pela variedade de temas abordados no PNDH-3. Desta feita, buscou-se analisar de maneira interdisciplinar os instrumentos governamentais relacionados à gestão governamental por meio PPA, a partir da análise da instrumentação da ação pública na área da segurança pública disciplinados no PNDH-3. A partir dessa escolha adveio a opção de avaliar os estados, pautando-se no federalismo brasileiro, uma vez que a Constituição Federal de 1988 atribuiu as maiores responsabilidades desta área aos entes estaduais, inclusive com maior obrigatoriedade de financiamento.

A intersecção dos conceitos e campos de estudos diferentes presentes neste trabalho é baseada na interdisciplinaridade do programa, quais sejam: instrumentos governamentais – políticas públicas; Plano Plurianual – gestão governamental; e Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) – direitos humanos. Morin (2005) aduz que a complexidade tem como fundamento procurar interpretações do complexo, Santos e Hammerschmidt (2012), interpretando o autor, explicam que o conhecimento e a utilização de informações disciplinar ou isoladamente não é suficiente, por conseguinte é fundamental que a interdisciplinaridade ligue os saberes de modo a proporcionar a relação da parte no todo e do todo na parte. A perspectiva interdisciplinar almeja o conhecimento multidimensional, mesmo tendo ciência que o conhecimento completo é inatingível.

A análise crítica dos instrumentos governamentais é necessária como forma de avaliar o modo pelo qual programas e políticas públicas da área de segurança pública estão sendo executados nos entes estaduais. Inclusive, como forma de garantir o exercício de diversos direitos humanos, como o direito à vida e o direito à liberdade. Em relação aos problemas na área de segurança pública no país, percebe-se que são diversos, com causas multivariadas e complexas. E é justamente por esta complexidade que é fundamental uma abordagem interdisciplinar, considerando os aspectos jurídicos, econômicos, políticos e sociais.

O trabalho em tela se correlaciona diretamente com a área de concentração Tecnologia e Políticas Públicas e com a linha 2 do programa, pois é construído a partir de uma pesquisa interdisciplinar que busca discutir os efeitos da produção do saber nas relações com a sociedade, território e políticas públicas.

Além do mais, a pesquisa se justifica pela relevância social da temática, visto que não é possível desassociar a implementação de políticas públicas que respeitem, protejam e promovam os direitos humanos da gestão governamental. Além do mais, não foram encontrados trabalhos que analisam os entes estaduais no tocante à gestão governamental e os direitos humanos como se propõe a presente tese, sendo, desta forma, uma importante contribuição para o campo de estudo.

Os instrumentos governamentais de implementação de políticas públicas, a exemplo do Programa Nacional de Direitos Humanos, devem influenciar a gestão governamental, as políticas públicas, programas, bem como seus resultados. Considerando esses aspectos, pretendeu-se nesta pesquisa responder à seguinte questão: As diretrizes do eixo orientador IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3 influenciaram programas e políticas públicas nos estados brasileiros nos ciclos orçamentários 2012-2015 e 2016-2019?

Visando solucionar a problemática apresentada, tem-se como objetivo geral: investigar se as diretrizes do eixo IV do PNDH-3, enquanto instrumentos governamentais, influenciaram os programas e políticas públicas nos estados brasileiros nos ciclos orçamentários 2012-2015 e 2016-2019.

E como objetivos específicos, têm-se:

1. Analisar se as diretrizes do eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3 foram instrumentalizadas na elaboração do Plano Plurianual dos estados brasileiros.

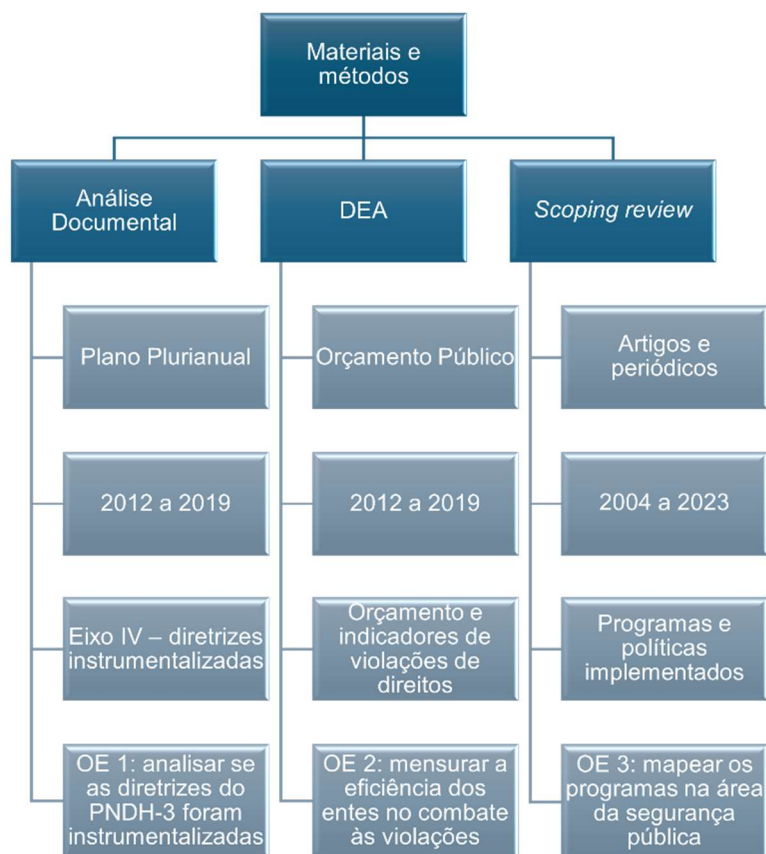
2. Mensurar a eficiência da gestão orçamentária dos estados por meio dos programas e dos indicadores de violações de direitos relacionados às diretrizes do eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3.

3. Mapear através de *scoping review* os programas e políticas públicas implementados na área da segurança pública pelos entes subnacionais.

Para alcance dos objetivos pretendidos foram utilizadas três técnicas metodológicas a partir de diferentes fontes de dados secundários numa perspectiva interdisciplinar e de maneira comparada. Partindo da definição de Barberia (2019), o trabalho se classifica como sendo um estudo de séries temporais de cortes transversais, visto que as unidades espacial e de tempo são as variáveis que interferem na classificação do estudo. Desta forma, as unidades espaciais são todos os entes estaduais e as unidades temporais correspondem aos ciclos orçamentários de 2012 a 2015 e 2016 a 2019, cuja razão de escolha foi baseada nos dois ciclos orçamentários posteriores à publicação do PNDH-3, que se deu por meio do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

Para verificar como as diretrizes do eixo IV – segurança pública, acesso à justiça e combate à violência do PNDH-3 influenciaram os programas e políticas públicas nos estados brasileiros são utilizados dados secundários de diferentes fontes, cuja análise é realizada por meio de três técnicas específicas, conforme figura 1. A escolha metodológica de uma aplicação multimétodo se justifica pela necessidade de utilizar um método que se revele mais condizente com cada caminho a ser trilhado nesta tese. Em que pese o ponto de chegada ser o mesmo para os objetivos pretensos, qual seja, contribuir na formulação das respostas ao problema proposto, faz-se necessário percorrer caminhos diferentes e complementares. E são, justamente, essas diferenças que motivam a utilização de técnicas específicas. Ademais, visando contribuir para uma melhor compreensão das análises, o trabalho apresenta cada técnica em seção específica. Dessarte, as seções são compostas inicialmente pela apresentação metodológica da técnica escolhida, seguida dos resultados e da síntese da seção.

Figura 1. Técnicas de análise



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: OE – objetivo específico.

A primeira técnica foi a análise documental a fim de verificar se as diretrizes do eixo IV do PNDH-3 estão sendo utilizadas como base para instrumentalizar as diretrizes, objetivos e metas do planejamento governamental plurianual. Para tal, os Planos Plurianuais dos estados foram analisados nos ciclos orçamentário de 2012 a 2015 e 2016 a 2019.

A Análise Envoltória de Dados – DEA (*Data Envelopment Analysis*), segunda técnica, é um modelo matemático utilizado para medir a eficiência da gestão orçamentária dos estados brasileiros em relação aos indicadores produzidos a partir das diretrizes do PNDH-3. Essa técnica foi pensada em função da pesquisa não almejar somente investigar se as diretrizes estão servindo de base para construção dos programas e políticas públicas, mas, sobretudo, para mensurar o impacto destas na redução das violações de direitos.

A terceira técnica analítica foi a *scoping review* que tem por objetivo mapear sistematicamente a literatura disponível na área da segurança pública com o intuito de apresentar um escopo geral dos programas e políticas públicas que foram

implementados pelos estados. Além disto, os resultados encontrados possibilitam verificar quais os instrumentos governamentais são mais utilizados e os resultados obtidos.

Assim, o trabalho se encontra dividido em seis seções. Esta é a primeira, responsável por apresentar e delimitar o tema, a segunda seção traz a fundamentação teórica com as categorias conceituais que embasam a pesquisa. As três seções seguintes trazem os resultados e análises realizadas e, por fim, a última seção apresenta as conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados os fundamentos teóricos que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, sendo, portanto, responsável por proporcionar uma visão sobre o campo de conhecimento que está sendo estudado. Os conceitos, tipologias e o processo de escolha dos instrumentos governamentais e da implementação das políticas públicas são apresentados inicialmente, seguidos pelo pontos que abordam a importância do Plano Plurianual e do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento e como estes temas se relacionam. A última parte da seção apresenta o histórico do Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil em suas diferentes versões e aspectos, enquanto instrumento governamental responsável pela orientação da implementação das políticas públicas nos estados brasileiros.

2.1 INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seção em tela foi elaborada objetivando discorrer sobre o papel dos instrumentos governamentais dentro da fase de implementação das políticas públicas e qual a relação destes com os resultados governamentais. Para tal, é importante, primeiramente, localizá-las enquanto unidade de estudo dentro do ciclo das políticas públicas para posteriormente analisar especificamente os instrumentos governamentais que são componentes da implementação por suas variadas formas. No tocante aos instrumentos, são apresentados o conceito, suas tipologias e o como ocorre o processo de escolha durante a fase de implementação das políticas públicas.

A seguir, a instrumentação da ação pública foi analisada a partir da lente teórica da sociologia política e da teorização política implícita, desnudando a tecnicidade por trás da escolha dos instrumentos para revelar que os aspectos políticos influenciam sobremaneira a forma e os resultados da ação governamental.

2.1.1 Os instrumentos governamentais no ciclo de políticas públicas

Entende-se que o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) é um processo dinâmico e descritivo, com detalhamento desde a etapa da identificação de uma situação específica como sendo um problema público até a extinção da política

pública, passando por toda a elaboração, implementação, execução e avaliação da ação estatal. Todavia, este fluxo não é necessariamente sequencial e independente, sendo afetado de diversas formas pelos atores e instituições que permeiam as políticas.

Ainda assim, a utilidade do ciclo de políticas públicas é destacada, visto que, conforme descrito anteriormente por Hill e Hupe (2002), o ciclo é uma importante ferramenta heurística e descritiva que proporciona escrutinar a política pública, sobretudo por entender que esta é complexa e permeada por diversas particularidades. Ou seja, as fases podem não ocorrer exatamente nessa ordem e para todas as políticas, porém a utilização do ciclo é fundamental no processo de análise, sobretudo pelo fato de desmembrar em partes o todo e de poder aumentar a lente utilizada para verificação destas partes, entendendo como e de que forma as ações ocorrem e proporcionam os resultados encontrados. Inclusive, é oportuno destacar que cada uma das fases possui unidades teóricas específicas que contribuem para o desenvolvimento do campo de estudo de maneira abrangente, além do mais são relevantes para subsidiar a elaboração de novas políticas que venham a ter maiores e melhores impactos na sociedade.

A definição das fases que compõem o ciclo possui pequena alteração entre os estudiosos ao tema, sendo algumas fases agrupadas e outras separadas. Cada autor apresenta a sequência da maneira que entende ser mais relevante e factível ao entendimento da realidade fática. A utilizada neste trabalho é baseada na construção de Secchi (2013), cuja composição ocorre por meio de sete etapas, conforme observa-se no quadro a seguir.

Quadro 1. Ciclo das políticas públicas

FASE	CONCEITO
Identificação do problema	Diferença entre uma situação real, que está em curso, e uma ideal. Identificar o problema público envolve: a percepção do problema, a delimitação do problema e a análise de possibilidade de solução.
Formação da agenda	Ocorre quando agentes políticos entendem que determinados problemas precisam de atenção para sua atuação e resolução. Por agenda se entende uma lista de problemas que a comunidade política está atuando em certo momento. Percebe-se que a construção da agenda é um processo político, mesmo que possua paralelamente aspectos técnicos.

Formulação de alternativas	São definidos os direcionamentos que as alternativas e propostas escolhidas devem tomar para atuar frente ao problema analisado. Um mesmo problema pode ser enfrentado de diferentes formas, por exemplo, por “cenouras”, “chicotes” e “sermões”. Ou seja, o tomador de decisão tenta causar influência no comportamento por meio de premiação, incentivo; a influência pode ser almejada por meio de estímulos negativos, advindos da coerção; ou ainda, pode-se buscar pela mudança no comportamento por meio da conscientização dos indivíduos.
Tomada de decisão	Muitas vezes tratada como sendo toda a política pública, uma fase que representa o processo por completo de uma política pública, entretanto não o é.
Implementação	Fase responsável por traduzir em ações as decisões anteriormente tomadas, sofrendo grande influência dos burocratas e dos instrumentos de ação estatal. É na implementação que se analisa como os instrumentos governamentais influenciam os resultados encontrados nas diversas políticas públicas, assim como se busca entender as diferenças entre o desenho e os resultados das políticas.
Avaliação	Consiste em verificar como uma política se comportou na prática, os resultados alcançados e os possíveis ajustes que devem ser adotados durante a execução.
Extinção	As causas que geram a extinção das políticas podem ser: o problema que gerou a política é entendido como resolvido; os programas ou legislações que orientaram a política pública são percebidos como ineficazes; ou ainda, a causa mais comum, o problema (independente de resolução) perdeu espaço na agenda; e as políticas que possuem prazo de validade específico desde sua criação.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Secchi (2013).

Problemas precisam de soluções, mesmo que não acabem definitivamente, ao menos a situação real precisa ser mitigada. Como atores principais desta fase, destacam-se os partidos políticos, os próprios agentes políticos e as organizações não-governamentais que visualizam questões que precisam ser trabalhadas e atuam para alçar essa questão a fase seguinte (Secchi, 2013).

O processo de formação da agenda não é linear e ocorre no âmbito de uma complexa rede de atores estatais e sociais. O papel dos gestores públicos é agrupar os interesses dos diversos atores envolvidos, nos mais diversos contextos institucionais e ideológicos que permeiam o ambiente político (Wu *et al.*, 2014).

Uma das análises mais completas da formação da agenda é a do modelo de múltiplos fluxos do Kingdon (2003), onde o processo é composto pela convergência dos fluxos dos problemas, das alternativas e do político.

Para ocorrência do fluxo dos problemas é necessário que os tomadores de decisão visualizem dada questão como problemática, para tal é preciso que indicadores apontem para uma situação que mereça atenção governamental. É preciso que eventos, crises e símbolos estejam associados para que elevem uma questão à problema e, posteriormente, à agenda, bem como estejam associados aos *feedbacks* das ações governamentais, ou seja, os três mecanismos precisam ocorrer em conjunto.

O fluxo das soluções envolve um conjunto de ideias e alternativas na rede de políticas públicas geradas pela comunidade de especialistas (*policy communities*) e que serão avaliadas pelos formuladores e tomadores de decisão a partir da confiabilidade técnica, da aceitabilidade, compatibilidade entre os valores da sociedade e a capacidade de antever futuros problemas (Monteiro; Rodrigues; Dos Santos Júnior, 2018).

O fluxo político é independente dos dois anteriores, sendo construído por meio da negociação política e formado pelo “humor nacional”, compartilhamento de ideias por grupos que elevam a questão à opinião pública, pelas forças políticas organizadas e pelas próprias mudanças que ocorrem no interior dos governos. Sejam mudanças em cargos estratégicos ou até mesmo um novo governo, inclusive, neste caso, apresenta-se um momento oportuno para novas ideias (Monteiro; Rodrigues; Dos Santos Júnior, 2018).

A convergência entre os três fluxos possibilita que problemas entrem na agenda política a partir da abertura de uma janela de oportunidade (*policy windows*) onde as propostas são apresentadas com base na atuação dos empreendedores de políticas. O papel destes atores é fundamental, uma vez que eles visualizam a possibilidade de um ambiente fértil e passam a atuar de maneira a conectar os três fluxos, resultando, assim, na abertura da janela. Estas podem ser periódicas e previsíveis, quando de mudanças governamentais ou de cargos estratégicos, ou ainda de maneira imprevisível quando da ocorrência de eventos inesperados. Independente da previsibilidade, o modelo de Kingdon (2003) destaca que as janelas são transitórias, ao passo que se abrem com a convergência dos fluxos elas também se fecham quando há uma desarticulação entre eles (Capella, 2007).

Na formulação de alternativas cada uma das alternativas repercutirá no desenho da política, nos atores envolvidos, nos recursos investidos entre outros. Observa-se, conforme Schattschneider (1960, p.68 *apud* Secchi, 2013, p.48), que “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”. Capella (2018) argumenta que a construção das alternativas não consiste em simplesmente utilizar uma determinada ferramenta ou aplicar um instrumento técnico, são construções sociais que se referem a escolhas envolvidas por diversos pontos de vista e interesses conflitantes. A autora ainda destaca que a construção das alternativas está ligada às consequências esperadas com a escolha de determinados instrumentos.

A fase da tomada de decisão é diferente das anteriores tanto em características quanto em atores. Por exemplo, os atores desta fase são majoritariamente da alta administração, ainda que o aspecto técnico tenha grande relevância na tomada de decisão a escolha final é prioritariamente política. Além dos aspectos técnicos e políticos, os gestores públicos são responsáveis por considerar os aspectos organizacionais, pois as políticas serão executadas ou até mesmo supervisionadas por instituições governamentais. Assim, a habilidade dos gestores públicos em confluir os três aspectos (técnicos, políticos e organizacionais) repercutirá no resultado da política pública (Wu *et al.*, 2014).

A literatura apresenta alguns modelos de tomada de decisão com base na quantidade de informações disponíveis e no poder de processamento. Quando se imagina possuir todas as informações sobre os custos e oportunidades das alternativas para escolher a melhor decisão possível, descreve-se o modelo de racionalidade absoluta. É um modelo impraticável na maioria dos casos práticos devido à disponibilidade limitada das informações que os gestores possuem sobre a situação em sentido amplo, dos recursos disponíveis, do tempo para processamento das informações e diversas outras questões práticas que tornam o modelo inviável no cotidiano.

Em razão da inaplicabilidade prática do modelo anterior, surge o modelo da racionalidade limitada que passa a considerar as restrições informacionais e até mesmo as cognitivas (não como incapacidade técnica ou outra qualquer, mas por ser naturalmente impossível ter todas as informações e consequências devidamente traçadas para tomar uma decisão sobre determinada política pública) dos gestores,

advogando que as decisões ótimas não serão tomadas, e sim, as melhores possíveis de acordo com as informações e o poder de processamento disponíveis.

Existem duas tipologias que se apresentam como alternativas ao modelo de racionalidade. A primeira é o modelo incremental, no qual, especificamente para esta fase, descreve que as decisões são tomadas baseadas nos conflitos e negociações que permeiam as ações dos decisores, de modo que eles atuem a realizar ajustes que apenas “incrementam” a situação atual em detrimento de grandes alterações. Sobretudo pelo fato de o *status quo* já representar um compromisso anteriormente firmado entre os diferentes atores e interesses, não sendo desejável (para os tomadores) uma mudança radical no padrão existente, bem como os aspectos organizacionais tendem a preferir a manutenção de ações com pequenas alterações ao invés de alterações drásticas.

O segundo modelo alternativo exclui a ideia de maximização da decisão presente na racionalidade e de otimização das decisões do modelo incremental, para este modelo as soluções procuram os problemas na medida que existem mais problemas que soluções. Dito de outra forma, as soluções estão dispostas e os tomadores de decisão as escolhem para aplicar aos problemas, deste contexto é que surge o conceito do modelo de decisão da “lata de lixo” (*garbage can*) (Wu *et al.*, 2014). Os autores concluem que a escolha de uma decisão para enfrentamento de um problema acaba quando uma solução é dita como aceitável aos olhos dos decisores, independentemente de outras opções que possam apresentar resultados mais satisfatórios frente à questão em ação.

A implementação, a qual por ser o objeto de análise deste trabalho terá espaço destacado para conceituação, caracterização e debate em seção específica.

Wu *et al.* (2014) aduzem que o processo de avaliação contribui para: sintetizar os conhecimentos sobre determinados problemas e as soluções escolhidas; refutar o senso comum ou os mitos sobre problemas e soluções; desenvolver novas informações sobre a eficácia das políticas públicas; e municiar os atores com dados e consequências advindos da avaliação das políticas públicas. Os autores comentam que apesar da importância da avaliação no ciclo da política pública, os gestores dificilmente enveredam esforços para realizá-la, pois acreditam que sua imagem pode ser associada a fatores negativos caso o resultado encontrado não seja satisfatório ou mesmo pelo custo técnico de sua realização, deixando assim, que políticas apresentem resultados aquém do desejado.

De forma semelhante a outras fases, os aspectos políticos permeiam o processo de avaliação, em que pese o aspecto técnico ter grande relevância, não é possível dissociá-los, sobretudo pelo fato dos interesses dos atores que realizam a avaliação serem muitas vezes dissonantes. Os responsáveis pela avaliação da política podem ser os atores governamentais ou órgãos maiores na hierarquia governamental, podendo ainda serem autônomos em relação ao poder executivo, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), que é responsável pelo controle externo das contas governamentais (externo no sentido de não ser ligado diretamente ao poder executivo) e realiza avaliações e auditorias de diversas ações estatais. Os atores não-governamentais são igualmente diversos, em quantitativo ainda maior, visto que podem ser universidades, grupos de interesse, empresas especializadas, partidos políticos etc., por vezes querendo ganhar capital político por meio da legitimação das ações governamentais ou por meio de críticas às medidas adotadas.

Wu *et al.* (2014) explicam que existem diversas maneiras de avaliar as políticas públicas, considerando o papel dos atores, os recursos disponíveis e até mesmo o momento da avaliação (se antes, durante [monitoramento] ou depois da implementação). As avaliações apresentadas por eles são separadas em dois grandes grupos, avaliações administrativas e políticas.

As primeiras são realizadas por atores estatais e podem ser dos tipos: avaliação de esforço – que visa medir a quantidade de insumos utilizados em determinado programa (medição monetária) para subsidiar avaliações de eficiência; avaliação de processo – analisa a estrutura operacional do processo objetivando simplificá-lo; avaliação de eficiência – mensura os insumos utilizados e os resultados obtidos com o intuito de obter uma melhor relação entre as entradas e saídas; e avaliação de eficácia – analisa se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos propostos, sendo a avaliação de maior nível de complexidade para realização.

Os autores explicam que os resultados das avaliações administrativas geralmente apenas se limitam a informar a eficiência ou mesmo legalidade de um programa ou política pública, não sendo realizada de maneira profunda de modo que possa até mesmo resultar na extinção da política, geralmente, atuam apenas sugerindo mudanças pontuais nos programas existentes. As avaliações políticas não, elas podem ter resultados diversos, até por serem realizadas por atores externos ao governo. O resultado pode ser de apoio ou oposição ao governo em exercício, o que

pode resultar em avaliações do governo (avaliação administrativa) em um momento posterior.

As avaliações políticas por serem realizadas por atores muito diversos possuem formatos dos mais variados. De modo geral, mesmo considerando que alguns modelos de avaliação tenham a capacidade de produzir resultados mais consistentes do que outros, não há que se falar em melhor modelo de avaliação, porquanto o modelo escolhido depende do objetivo pretendido e dos recursos disponíveis, todavia sempre produzem resultados que devem ser absorvidos pelos gestores públicos. Secchi (2013), citando Sabatier (1993), explica que a política pública precisa passar por um tempo de maturação (em geral 10 anos) para ser avaliada, porque somente após esse período é que a política sofre os ajustes e encaixes necessários que permitem uma avaliação mais consistente. O autor conclui que a avaliação das políticas públicas é um importante instrumento que contribui para superação de debates meramente retóricos sobre determinadas questões, sendo responsável por apresentar os resultados encontrados e compará-los com o que fora planejado. Bem como, é preferível que esta seja feita sistematicamente em detrimento de avaliações pontuais.

A extinção, última fase do ciclo das políticas públicas, compreende que cada tipo de política pública sofre influências diferentes que atuam na sua extinção ou não, visto que o papel dos beneficiários, a inércia do ente que a implementou e obstáculos legais, por exemplo, são fatores que interferem na manutenção ou extinção das políticas públicas. De modo similar à formação da agenda, sendo necessário que os fluxos, conforme descrito por Kingdon (2003), converjam numa janela de oportunidade para entrarem na agenda, a extinção por vezes depende de janelas que atuem para extinguir a política, a exemplo de reformas ministeriais, mudanças nos poderes executivo e legislativo e alterações orçamentárias (Secchi, 2013).

Considerando as etapas descritas anteriormente no ciclo das políticas públicas, desde que uma questão é vista como sendo relevante e passível de ser tratada, tornando-se um problema público que, por conseguinte, conseguiu entrar na agenda governamental, até quando as alternativas e soluções são propostas e os objetivos políticos são tomados; essas fases constroem um caminho que precisa ser colocado em prática, executado. Com os caminhos traçados, os recursos elencados, os atores definidos e com a decisão política em curso, a política pública só trará resultados se for implementada. É por isso que se destaca o papel dos instrumentos

governamentais na implementação dos programas e políticas públicas por parte dos entes estaduais.

2.1.2 A implementação dos instrumentos de políticas públicas

A implementação é a fase estudada na seção em tela, apresentando além do seu conceito e importância, o papel dos diversos atores, sua construção teórica temporal, os pressupostos analíticos e na parte final as questões que influenciam positiva e negativamente na implementação das políticas públicas.

Posto isto, Hill e Hupe (2002, p.6-7) demonstram ser imperioso o estudo da implementação, ver passagem:

O que pode ser chamado de "política pública" e, portanto, precisa ser implementado, é o produto do que aconteceu nos estágios anteriores do processo político. No entanto, o conteúdo dessa política e seu impacto sobre as pessoas afetadas podem ser substancialmente modificados, elaborados ou até mesmo negados durante o estágio de implementação.... implementação é algo separado da formação da política. Apenas muito raramente as decisões são autoexecutáveis, o que implica que não há um estágio de implementação separado. Se, em geral, existe esse estágio, então também há um bom argumento para a análise dessa parte do processo político (Hill; Hupe, 2002, p.6-7, tradução nossa).¹

Oliveira (2006) relata que a literatura que trata das políticas públicas demorou a reconhecer a importância dos estudos sobre implementação. Souza (2007), por sua vez, destaca que esta é a fase menos estudada do ciclo das políticas públicas, sobretudo se comparada as fases de formulação e avaliação. Inclusive, chegando a ser chamada por Faria (2012) de “o elo perdido” na análise das políticas públicas, termo que o próprio autor menciona não ser mais aplicável, em virtude do crescimento da produção acadêmica. Lotta (2019), mais recentemente, corrobora afirmando que não só internacionalmente, mas em âmbito doméstico, os estudos sobre implementação vêm crescendo constantemente. E nesse aspecto, pretende-se com este trabalho contribuir no desenvolvimento da temática, tanto em aspectos teóricos quanto empíricos, com os resultados apresentados nas seções destinadas para tal.

¹ What can be called ‘public policy’, and thus has to be implemented, is the product of what has happened in the earlier stages of the policy process. Nevertheless, the content of that policy, and its impact on those affected, may be substantially modified, elaborated or even negated during the implementation stage... implementation is something separated from policy formation. Only very seldom are decisions self executing, implying that there is no separate implementation stage. If generally there is such a stage, then there is also a good case for the analysis of that part of the policy process. (Hill; Hupe, 2002, p.6-7).

Bichir (2020) destaca que para implementação são necessárias a capacidade de transformar intenções dos governos em atos e execuções, a partir do envolvimento de diversos atores (inclusive, não estatais), e a ocorrência de processos interativos que são embasados por regras formais e não formais. Analisar a implementação, portanto, representa um desafio que precisa considerar essa transformação e suas características. Secchi (2013, p.55), citando O'Toole Jr. (2003), diz que “é nesse arco temporal (posterior a tomada de decisão e anterior a avaliação) que são produzidos os **resultados** concretos da política pública”. E é durante a fase de implementação que as “regras, rotinas e processo sociais são convertidos de intenções em ações” (grifo original).

Em relação aos inúmeros atores do processo de implementação, é importante salientar que eles afetam e são afetados por esta fase, incluindo os que tiveram pequenos papéis nas fases anteriores, uma vez que neste momento podem desempenhar ações de destaque em determinados espectros da política pública (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Não há discordância da importância dos políticos no processo de implementação, contudo a maior parte das ações cotidianas da implementação são desenvolvidas por servidores de carreira, isto é, pela burocracia. Esta, mesmo cercada de conflitos intra e interorganizacionais, é um ator determinante na implementação das políticas públicas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) contextualizam que os órgãos burocráticos são díspares tanto em nível governamental, podendo ser das esferas federal, estadual ou municipal, quanto em cultura corporativa e interesses envolvidos. E todas essas diferenças aliadas ao financiamento das políticas públicas não ser garantido ano a ano torna a efetivação da implementação pelos órgãos públicos uma ação de difícil execução. Portanto, a implementação é permeada por constantes discussões e negociações nos âmbitos político e administrativo. Inclusive, quando os atores não têm suas soluções acatadas se cria a oportunidade para eles continuarem ou retomarem conflitos existentes desde as fases anteriores. Obviamente, essas disputas complicam a implementação e demonstram que o processo é composto por aspectos políticos e não somente por questões técnicas.

Por fim, os autores, destacam o papel dos grupos-alvo – que são os destinatários da ação estatal, cujo papel pode ser direto ou indireto durante a implementação –, sobretudo pelos recursos políticos e econômicos disponíveis e a influência que estes recursos têm no processo de implementação, seja relativo ao

apoio ou à oposição. Outro fator que pode afetar diretamente a implementação é o nível de apoio dispensado pelo público para uma política pública. Por exemplo, após determinadas decisões políticas o apoio público pode cair e assim abrir margem para que os administradores modifiquem o curso inicial de uma decisão.

Além dos atores, um ponto de destaque na literatura é a localização dos estudos sobre implementação no tempo e espaço. Lotta (2019), após analisar mais de meio século de desenvolvimento da teoria, apresenta as quatro gerações de estudos.

A primeira geração é marcada pelo modelo *top-down* cuja característica principal é “olhar para baixo” e encontrar os erros cometidos durante a implementação para efetuar as correções necessárias ao alcance dos resultados previamente planejados, visto que os pontos necessários para obtenção do sucesso já estavam descritos na formulação da política, bastando apenas aos atores dos níveis operacionais a correta aplicação. Lotta (2019), contextualizando o entendimento desta geração, vai além e destaca que a não correspondência por parte dos burocratas entre o descrito na política e o executado afeta a democracia, porquanto os formuladores foram eleitos para elaborar as políticas públicas e, portanto, possuem legitimidade para tal. Aos burocratas, por sua vez, não caberiam alterações na execução das políticas, sob pena de comprometimento da democracia, por não possuírem discricionariedade durante a fase de execução.

Hill e Hupe (2002) apresentam Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky como os fundadores dos estudos de implementação a partir da publicação do livro *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*, cujo próprio subtítulo demonstra o enquadramento na abordagem *top-down*. Os autores (2002, p.44), utilizando-se de passagens do livro, apresentam outras partes que corroboram com a abordagem, por exemplo, “um verbo como ‘implementar’ deve ter um objeto como ‘política’” e “as políticas normalmente contêm tanto as metas quanto os meios para alcançá-las” (Hill; Hupe, 2002, p.44, tradução nossa).² Pressman e Wildavsky introduzem a ideia de déficit de implementação, ou seja, pelo conceito apresentado a implementação é composta por diversos elos entre atores que precisam estar plenamente uníssomos, dado que, do contrário haverá pequenos défices que ocasionarão um grande déficit. Em que pese a importância da obra no histórico das gerações dos estudos de

² “A verb like ‘implement’ must have na object like ‘policy’” e “policies normally contain both goals and the means for achieving them” (Hill; Hupe, 2002, p.44).

implementação, ela recebeu diversas críticas da literatura, o que é natural pela evolução do campo com o surgimento de novas perspectivas analíticas. Inclusive, após 10 anos da edição inicial do livro (já durante a segunda geração, como será descrito posteriormente), Wildavsky em parceria com Giandomenico Majone, após a morte de Pressman, apresenta indícios de reconsideração desse modelo racional.

A perspectiva *top-down* é descrita por outros estudos, além da precursora obra, e todos coadunam com o entendimento de conformidade e normatização necessários para obtenção do proposto pelos agentes políticos quando dá idealização da ação pública, assim, restaria apenas aumentar a clareza no desenho da política por parte dos formuladores e da cobrança por parte dos executores (burocratas), o que resultaria, na visão dos estudos dessa geração, em um desenho mais claro para que a execução fosse de fato realizada da forma que fora planejada.

Ainda em 1970 e na década seguinte outra corrente se desenvolve avaliando a implementação além do viés prescritivo, é o modelo *bottom-up* que inaugura a segunda geração dos estudos. O foco passa a ser na “política como ela é”, como de fato acontece na ponta, sem a preocupação com a conformidade ou a legitimidade. O viés analítico é baseado na atuação dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), por isso, a descrição de baixo para cima. O trabalho da ponta é analisado, pois para os estudiosos dessa vertente a implementação não está falhando, ela apenas é composta por várias etapas decisórias e que nem tudo no processo é possível de ser controlado e acompanhado. Assim, o foco é acompanhar não a diferença entre o planejado e o executado, mas sim descrever como o resultado foi obtido. Sempre partindo do juízo que é importante entender como os burocratas tomam as decisões, visto que existem diversos processos decisórios ocorrendo durante a implementação e o entendimento de como as decisões são tomadas se torna fundamental na compreensão da análise das políticas públicas (Lotta, 2019). A autora, aludindo Goggin (1990), apresenta que as duas vertentes de análise obtiveram resultados, sobretudo, por analisarem objetivos empíricos diferentes. Análise dos estudos da época demonstram que as pesquisas pouco conversaram entre si e, por isso, não houve muito avanço em termos conjuntos no campo (Lotta, 2019).

Mencionando o mesmo autor, Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que essas abordagens não são díspares, elas podem ser usadas complementarmente para observar a implementação por diferentes ângulos. E que justamente a evolução da dicotomia *top-down/bottom-up* resultou na terceira geração dos estudos sobre

implementação. Os estudos sobre implementação, a partir de 1990, mudaram o foco para modelos sintéticos de análise, bem como para utilização das ferramentas e instrumentos políticos. Entre os diversos estudos, pode-se citar os que abordam a teoria dos jogos e a teoria do agente principal (Howlett; Ramesh; Perl, 2013) e o modelo de coalização de defesa (*advocacy coalition framework* ou ACF) (Sabatier, 2007).

De modo bastante sucinto, a primeira abordagem (da terceira geração) enfoca como a questão comportamental pode afetar a implementação. E é influenciada diretamente pelo tamanho e homogeneidade do grupo-alvo que se pretende interferir no comportamento por meio das políticas públicas. A segunda, parte do pressuposto que diversas causas, como contextos social, político e econômico podem afetar a implementação, então cada vez mais tais mudanças implicam dificuldades no processo de implementação, cabendo, então, considerá-las na atuação dos burocratas (quando da efetivação da política) e no desenho por parte do corpo político, principalmente pelo fato de ser mais eficaz a utilização desses pressupostos de maneira *ex-ante* que *ex-post*. A última abordagem é a da coalização de defesa, que surge justamente para atuar perante a oposição *top-down* e *bottom-up*, da desconsideração dos aspectos técnicos no processo político e da simplicidade do modelo racional até então prevalecente. Desta forma, o ACF é desenvolvido combinando estas características (Sabatier, 2007).

A quarta geração de estudos sobre implementação é contemporânea e tem como características principais a multiplicidade de modelos e de formas de análise, sendo amplamente difundida em diversos países. Esta geração é complexa e passa a sofrer influência de diversas temáticas, a exemplo da relação entre atores estatais e não estatais, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação, novos arranjos institucionais, os processos multiníveis e instrumentos governamentais, bem como de outras disciplinas, a exemplo da sociologia. O Brasil está na quarta geração, especialmente a partir de 2010 com estudos sobre implementação, o papel dos burocratas do nível de rua e mais adiante em relação às capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos governamentais (Lotta, 2019).

O estudo em análise se localiza nesta geração e em consonância com a produção literária atual, especificamente no tocante à sociologia política dos instrumentos governamentais e da instrumentação das políticas públicas.

Desde o início do estudo sobre a implementação até a atual geração houve diversos estudos e autores que analisaram sob os mais variados enfoques, esse acúmulo histórico resulta em pressupostos importantes para o campo, a saber:

O primeiro pressuposto é apresentado por Lotta *et al.* (2018, p.787) ao definir a implementação, sendo que esta não é uma fase específica e que simplesmente ocorre depois da formulação/tomada de decisão. Desta forma, a literatura entende a implementação como “um conjunto de processos decisórios contínuos que passam por diversos atores e organizações como uma cadeia de tomada de decisões”. Essa cadeia decisória atuará ao longo da política pública, podendo ser hierárquica ou não, a depender de cada situação. Deste modo, “a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p.18).

O segundo pressuposto é que a complexidade presente na cadeia de decisões deve ser considerada durante a análise, sendo composta por variados níveis e camadas decisórias. Hill e Hupe (2002) explicam a complexidade a partir da diferenciação do processo decisório em múltiplas camadas (*multi-layering*) e múltiplos níveis (*multi-level*). Aquele se aplica quando não há mais de uma camada decisória sem hierarquia entre elas, é o caso do sistema federativo brasileiro, onde os entes subnacionais possuem autonomia para tratar de assuntos específicos por competência constitucional. Sendo, portanto, imprescindível diálogo e consenso para alcance dos resultados, aspecto importante que não pode prescindir numa análise sobre implementação.

O processo decisório de múltiplos níveis, por sua vez, é marcado por hierarquia. Sendo igualmente importante numa avaliação sobre implementação, visto que em decorrência da hierarquia os atores superiores precisam agir com base em incentivos e controles. A maioria dos casos mostra que o ambiente institucional é complexo, podendo ser formado tanto em múltiplas camadas (*multi-layering*) quanto por múltiplos níveis (*multi-level*), e é justamente a necessidade de entender essa complexidade e a interação entre os atores que faz surgir o terceiro pressuposto.

Lotta *et al.* (2018) apresenta esse pressuposto com a ideia de que as decisões não são tomadas pelos atores de maneira individual, e sim em processos interativos constantes, com a participação de atores que podem ser de instituições iguais ou diferentes, sendo estatais ou não, formais e informais, bem como entre os burocratas

e usuários. Lotta (2019) então complementa que é preciso entender a atuação e interação entre esses atores durante o processo de implementação. A autora ainda destaca que uma questão definida como “delicada” é o envolvimento crescente de atores e instituições não estatais no processo de políticas públicas, onde qualquer análise que desconsidere essa presença não estatal será realizada de maneira deficitária.

O quarto e último pressuposto mostra que os aspectos sistêmicos, como o tamanho e a forma do estado, e até mesmo as crenças e os valores de um país; as características das organizações; e as relações entre os diversos atores e fatores envolvidos influenciam a implementação (Bichir, 2020). Depreende-se que as normas e regras postas (dentro desta rede complexa) são apenas um dos fatores que influem nos resultados das políticas públicas e, portanto, não são suficientes para descrever os frutos encontrados. Ou seja, este pressuposto demonstra que é imperioso compreender a política como de fato ela ocorre, realizando uma análise para além da normatividade e descrição formal, superando a ideia de condenação.

Conforme os diversos pontos abordados até o momento sobre a implementação, observa-se que esta é formada por um processo deveras complexo e permeado por diversas questões e relações, onde estes aspectos em conjunto podem resultar no sucesso ou fracasso de uma política pública. Convém destacar que apesar de importante, não é suficiente saber apenas se um programa alcançou seus objetivos, sendo necessário entender como o programa se comportou para que, a partir de então, seja possível analisar quais pontos precisam ou não de ajustes, inclusive servindo de aprendizagem como modelo para outras políticas em circunstâncias iguais ou diferentes.

Dito de outra forma, a fase da implementação, que é compreendida como um processo integrado com as outras fases do ciclo, num conjunto contínuo de ações na cadeia decisória, onde diversos níveis e camadas tomam as decisões de maneira constante e interativa, cujos diversos aspectos sistêmicos e as relações entre atores e instituições interferem no processo, tem demonstrada sua complexidade. Sendo, então, perseguido não os resultados, e sim a busca em descrever a política pública em si, como realmente ela ocorreu. Desta forma, a seguir são apresentados os fatores que contribuem para o sucesso de uma política pública, como também pontos que servem de obstrução no processo de implementação.

Iniciando pelos pontos que possuem a capacidade de afetar positivamente esta fase, tem-se o que Struyk (2007, p.66) chama “*nine success factors*”, ou nove fatores de sucesso. Medeiros e Cavalcante (2018, p.756-757) utilizando como base a mesma literatura apresentam os nove fatores que influenciam as políticas ao sucesso, a saber: (1) o grau de suporte dado pela liderança local para a implementação da política; (2) características da política a ser implementada, incluindo sua eficácia, clareza, consistência e flexibilidade; (3) disponibilidade de recursos; (4) número de atores envolvidos no processo; (5) atitude positiva/motivação dos responsáveis pela implementação; (6) alinhamento com os interesses dos destinatários da política; (7) oportunidade de aprendizado entre implementadores; (8) experiências prévias com a implementação de políticas/programas similares; e (9) contexto local para implementação, como a economia local e as características da população-alvo.

No tocante às barreiras ao processo de implementação, Wu *et al.* (2014) apresentam três categorias analíticas, as quais seguem descritas no quadro 2.

Quadro 2. Barreiras ao processo de implementação

PROBLEMA	DESCRIÇÃO
Barreiras políticas (de suporte e autorização)	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam muito lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregados de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha

	de frente dos órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretivas a partir de seu nível de atuação.
Barreiras de competência analítica	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou a não especificação clara das permutas em termos operacionais.
Mudanças de prioridade	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados – um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes –, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
Barreiras de capacidade operacional	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficientes entre os principais órgãos – exacerbados nos casos de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.

Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base em Wu *et al.* (2014).

Em decorrência de todos os aspectos apresentados nesta seção, pode-se chegar à conclusão de que a implementação perfeita é impossível, uma vez que diversas condições precisariam ser contempladas, circunstância pouco provável observando a realidade dos fatos. Por isso, que existem diversas maneiras de direcionar o estudo sobre implementação (Ollaik, 2012).

Lotta (2019) cita diversos objetos analíticos como possibilidade de estudo, a exemplo do papel dos burocratas de médio escalão e o papel no nível decisório, cuja análise é voltada para ação individual e de maneira geral da burocracia. Outra forma de análise é a realizada a partir do papel dos burocratas de nível de rua, na qual a variação entre as práticas e comportamentos compõem as variáveis explicativas. Por sua vez, existem os estudos que analisam a implementação por meio dos arranjos institucionais ou ainda os que consideram os instrumentos governamentais como o principal ponto de análise. Ollaik (2012, p.33) então conclui que as variadas formas de análise irão se expressar nos instrumentos governamentais, sendo o processo de implementação “um contínuo de política-ação-política”. Desta forma, a seção seguinte trata especificamente dos instrumentos governamentais e suas características, visto que este é o recorte analítico escolhido nesta pesquisa. Uma vez que, além dos pontos já citados, entende-se que o papel dos instrumentos governamentais influencia os resultados das políticas públicas.

2.1.3 Instrumentos Governamentais

Conforme retro destacado, a implementação é a fase menos estudada do ciclo das políticas públicas. Por conseguinte, os instrumentos governamentais também não recebem a atenção merecida, uma vez que inicialmente os estudos sobre implementação trataram da burocracia e, posteriormente, é que os instrumentos governamentais foram introduzidos como unidade analítica, juntamente com capacidades estatais e arranjos institucionais. São temas dos mais recentes no tocante à implementação. E talvez este seja um dos fatores que contribui para o termo

não ter uma definição massificada, todavia é preciso apresentar as definições encontradas na literatura, bem como localizar a que é utilizada nesta tese.

A primeira definição apresentada tem base na visão da administração pública, a qual diferencia os instrumentos governamentais entre os níveis de “instrumento”, “técnica” e “ferramenta”, seguem as definições:

O instrumento como um tipo de instituição social (recenseamento, elaboração de mapas, regulamentação estatutária, tributação).

A técnica como um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (nomenclatura estatística, um tipo de instrumento, nomenclatura estatística, um tipo de representação gráfica, um tipo de lei ou decreto).

A ferramenta como um microdispositivo dentro de uma técnica (categoria estatística, a escala de definição de um mapa, o tipo de obrigação prevista em um em um texto legal, presença/ausência de sanção) (Lascoumes; Le Galès, 2007, p.04, tradução nossa).³

Ollaik e Medeiros (2011), utilizando dos ensinamentos de Hood (1986) e de Salamon (2002), aduzem que, embora as obras dos autores utilizem a palavra ferramentas em sua argumentação, elas se referem ao conceito de instrumento como sendo um mecanismo que age para influenciar o comportamento dos cidadãos em prol dos objetivos pretendidos pelas políticas públicas, cujo foco são a resolução dos problemas existentes e a promoção de bens e serviços adequados à população.

Lascoumes e Le Galès (2012), por sua vez, discorrem que a escolha dos instrumentos governamentais, que eles conceituam como instrumentos de ação pública, e sua aplicabilidade são descritos a partir de uma visão funcionalista, como se fossem escolhidos simplesmente por motivações técnicas. Os autores mostram que uma evolução nos estudos dos instrumentos é considerar as dimensões políticas deles, sendo esta abordagem “um modo de pensar que permite ultrapassar o corte, às vezes fetichizado, entre políticos e políticas” (2012, p.20). Essa abordagem é relevante, dado que os instrumentos não são dispositivos neutros, muito pelo contrário, eles são portadores de valor, compostos por determinada interpretação social e de conceitos específicos sobre o modo de regulação pretendido (Lascoumes;

³ The instrument as a type of social institution (census taking, map making, statutory regulation, taxation). The technique as a concrete device that operationalizes the instrument (statistical nomenclature, a type of graphic representation, atype of law or decree).

The tool as a micro device within a technique (statistical category, the scale of definition of a map, the type of obligation provided for by a legal text, presence/absence of sanction) (Lascoumes; Le Galès, 2007, p.04).

Le Galès, 2012). Assim, é possível fazer um trabalho de desconstrução a partir dos instrumentos governamentais.

O trabalho de desconstrução deve ocorrer a partir da instrumentação da ação pública, numa dupla mudança de perspectiva, porém, antes convém apresentar o seguinte conceito de instrumentação:

Conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20).

A primeira mudança de perspectiva se relaciona com a ação pública, sendo esta pouco visível, baseada na sociologia política e nas contribuições de outras disciplinas das ciências sociais, como economia e gestão, por exemplo. Aborda os instrumentos considerando o papel das ideias, dos atores e o interesse das instituições. A segunda mudança, reforçando a visão funcionalista anteriormente descrita, passa a colocar os instrumentos e o processo de escolha no centro da análise, superando, assim, a ideia pura e simples da opção técnica dos instrumentos (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Os autores destacam a importância de conceituar e localizar os instrumentos governamentais, visto que ainda não há “escola para a análise das políticas públicas examinadas pelos instrumentos” (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021, p. 33).

Após o entendimento de instrumentação, é lógico que se discorra sobre o conceito de instrumentos, especificamente. Portanto, para instrumento de ação pública (IAP) apresenta-se como sendo:

Um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. Esta abordagem se apoia sobre os trabalhos de história das técnicas e de sociologia das ciências que desnaturalizaram os objetos técnicos, mostrando que sua carreira é favorecida muito mais pelas redes sociais que se formam a partir deles do que pelas suas próprias características (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 21).

Este conceito permite utilizar os instrumentos governamentais como unidade analítica de questionamento das relações ocorridas entre os governantes e

governados, sobretudo com a complexidade verificada na gestão das sociedades atuais.

Howlett (2005, p. 31) apresenta o conceito de instrumentos de política na qualidade de serem:

Técnicas de governança que, de uma forma ou de outra, envolvem a utilização da autoridade do Estado ou sua limitação consciente. Elas não se enquadram apenas no domínio da ciência política, mas também, uma vez que frequentemente afetam o comportamento dos indivíduos na sociedade à medida que realizam suas tarefas diárias, no domínio da economia.⁴

Por consequência dessa variação entre ciência política e economia, duas vertentes de análise dos instrumentos de política surgiram, cujas diferenças serão apresentadas, oportunamente, quando das tipologias dos instrumentos.

Outro conceito importante de ser apresentado é o disposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), os autores aduzem que os instrumentos políticos, também denominados de ferramentas políticas ou instrumentos de governo, são os meios reais que os governos utilizam para implementar as políticas públicas. Assim, após a fase da formulação não é suficiente a escolha pela ação frente a um problema público, e sim, qual será a forma mais apropriada para agir frente ao problema existente e implementar as soluções necessárias.

Após conceituação dos instrumentos, seja como instrumentos de ação pública, instrumentos políticos ou de governo, quanto instrumentos governamentais, termo mais utilizado nesta tese, e da instrumentação, objetiva-se não somente subsidiar a apresentação posterior da classificação dos instrumentos ou simplesmente nomeá-los, mas de apresentar os efeitos advindos pela escolha dos instrumentos na qualidade das consequências políticas geradas. Dito de outra forma, a instrumentação é para além do entendimento do uso de determinado instrumento em detrimento de outro, visa compreender o porquê eles são escolhidos e quais os resultados encontrados. Para tanto, diversas perspectivas podem ser utilizadas na análise, a seguir se apresentam as principais utilizadas pela literatura.

Do ponto de vista sociológico, os instrumentos são vistos como uma instituição, considerando o termo como um conjunto de regras e comportamentos alinhados que

⁴ Techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation. They fall not only within the domain of political science, but also, since they often affect the behaviour of individuals in society as they go about their daily tasks, within the realm of economics (Howlett, 2005, p.31, tradução nossa).

gerem as interações e ações dos atores e das organizações. Desta forma, as instituições contribuem para organizar a ação coletiva, reduzindo, assim, as incertezas a partir de valores, crenças e da adoção de determinados comportamentos (Ollaik; Medeiros, 2011).

Quando se fala em instituição não se deseja, por exemplo, comparar os instrumentos com um órgão estatal, objetiva-se descrever que os instrumentos atuam como instituições na medida que estruturam as políticas públicas e exercem influência sobre elas (Lascoumes; Le Galès, 2007). Assim sendo, afasta-se a ideia de tecnicidade dos instrumentos, passando a incorporar os aspectos políticos destes, visto que como instituições eles atuam de modo a organizar o processo de escolha e a busca pelos resultados, independente dos objetivos declarados. Portanto, os instrumentos estruturam as políticas públicas de acordo com sua própria lógica (Peters, 2000).

Nesta perspectiva, Peters (2000) retrata a importância dos instrumentos no processo de implementação, pois a influência que cada instrumento produz afeta diretamente esta fase. Inclusive, a escolha do instrumento tem o poder de produzir objetivos diferentes dos atores formuladores em detrimento dos responsáveis pela implementação. O autor conclui que mesmo sem a clareza sobre as influências e a capacidade de distribuição de poder que os instrumentos possuem, faz-se necessário analisá-los, uma vez que são capazes de afetar os fins e resultados almejados.

Os instrumentos governamentais podem ser vistos pelo enfoque operacional por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e por meio do enfoque de planejamento com o PPA e as ferramentas de planejamento estratégico utilizadas no âmbito orçamentário. No âmbito normativo, os instrumentos são como normas e regras que regem os contratos e os procedimentos licitatórios. Existe a visão dos instrumentos relacionados à competitividade, aos instrumentos de crédito ou aos de incentivos econômicos. Também há de se destacar a perspectiva dos instrumentos como mecanismos de fomento, como, por exemplo, os programas de incentivo fiscal e as linhas de financiamento que apoiam à inovação, sobretudo nas atividades tecnológicas empresariais. E existem ainda os instrumentos governamentais enquadrados como instrumentos de gestão, que podem ser de várias formas, a saber: os estudos de impacto ambiental; Plano Diretor – como instrumento de gestão do território; Lei de Responsabilidade Fiscal – no papel de instrumento de gestão financeira dos entes, entre outros. E, por fim, os instrumentos ligados a

metodologias de planejamento, como é o caso do Planejamento Estratégico Situacional ou do *Balanced Score Card* (Brasil, 2002; Vedung, 2000; Arcuri, 2002; Cetrulo, 2010; Braga, 2005 *apud* Ollaik, 2012).

Observa-se que além de conceitos diversos sobre os instrumentos governamentais, existem concepções analíticas variadas e estas podem causar confusões ou sobrepor as políticas públicas, programas estatais ou até mesmo ações previstas no Plano Plurianual ou no Programa Nacional de Direitos Humanos, por isso é de grande utilidade o uso de tipologias. Ollaik (2012) descreve que as tipologias auxiliam na formulação de hipóteses, na utilização de variáveis e na agregação do conhecimento. Assim, as tipologias ofertam uma estrutura teórica sólida para o desenvolvimento dos mais variados estudos.

Ollaik (2012) ensina que é preciso cautela na hora de analisar as tipologias, porquanto a realidade é mais complexa que uma categorização de instrumentos em padrões. Ressalvas feitas, as tipologias são por demais úteis ao campo de estudo, uma vez que a partir da identificação de pontos convergentes e divergentes se alocam os instrumentos em sistemas classificatórios fundamentados teoricamente, os quais, repetindo-se, corroboram com o desenvolvimento de estudos e do próprio campo.

A variedade de classificações para os instrumentos é muito ampla, entretanto após um levantamento na literatura, buscou-se descrever as principais tipologias.

Inicialmente, destaca-se o grande achado de Lowi (1972), quando o autor defendeu que “políticas públicas determinam a política” (Lowi, 1972, tradução nossa).⁵ Deste modo, ele inverteu a relação de causa e efeito entre a política e as políticas públicas. Ou seja, o tipo de política pública utilizada interfere na relação política e na sua estrutura de poder (Secchi, 2013). A tipologia de Lowi tem por critério o impacto esperado na sociedade, dividindo-se em quatro tipos, a saber:

Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.... as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade.

Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes.... Este tipo de política se desenvolve numa arena menos conflituosa, considerando que quem paga o ‘preço’ é a

⁵ *Policies determine politics* (Lowi, 1972)

coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário.

Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero.... [elas] não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo (renda, propriedade etc.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos.

Políticas constitutivas: são as políticas que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Os eleitores, os usuários das políticas públicas e o cidadão comum raramente se interessam por esse tipo de política, já que não tratam de prestação de serviços ou ações concretas (Secchi, 2013, pp. 25-26).

A classificação proposta por Peters (2000) considera as seguintes dimensões dicotômicas:

Quadro 3. Dimensões dos instrumentos governamentais

DIMENSÃO	DICOTOMIA
Coerção	informação x coerção
Visibilidade	visível x invisível
Automaticidade	automática x administrada
Direção	influência direta x influência indireta
Recursos	intensidade de capital x intensidade de trabalho
Abrangência	universal x contingente
Punição	forçar x permitir

Fonte: adaptado pelo autor com base em Peters (2000, p. 39).

Resumidamente, a coerção é uma dimensão que analisa se o instrumento sugere ou obriga determinado comportamento. A visibilidade se refere ao grau de percepção da sociedade para com aquele instrumento. A automaticidade demonstra se é preciso criar uma estrutura estatal para aplicar aquele instrumento ou se as existentes são suficientes. Já a direção tem relação com a administração direta ou indireta do instrumento. A utilização de recursos de capital ou de trabalho é a dimensão seguinte. A aplicação pode ser de maneira geral ou para uma população específica. E, a última, tem relação com a primeira no tocante a indicar ou forçar certas ações, mas com a inclusão de punição (Peters, 2000).

Já fora explicado que o instrumento governamental ou instrumento de ação pública é um dispositivo tanto técnico quanto social, cuja função é organizar as

relações entre o estado e os cidadãos a partir das suas representações e significados. Desse conceito, advém outro conceito, denominado, por Lascoumes e Le Galès (2007), como “Instrumentação como teorização política implícita”. Os autores aduzem que a instrumentação revela a teorização, inclusive explícita, da relação existente entre os governantes e os governados. Isto significa que os instrumentos representam uma forma condensada do conhecimento adquirido sobre o controle social e as formas de exercê-lo. Deste modo, a instrumentação torna-se um desafio para a ação estatal, na medida que é preciso compreender as capacidades políticas de gestão voltadas à escolha dos meios e dos seus resultados obtidos. Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) definem essa relação como uma abordagem instrumental na sociologia do Estado.

E justamente buscando entender as relações políticas entre os instrumentos e a legitimidade que estes exercem na relação entre governantes e governados que surge a tipologia de instrumento de política, vide quadro 4.

Quadro 4. Tipologia de instrumento de política

INSTRUMENTO	RELAÇÃO POLÍTICA	LEGITIMIDADE
Legislativo e regulatório	Estado guardião social	Imposição de um interesse geral por representantes eleitos com mandato.
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza e Estado redistributivo	Almeja a eficiência social e econômica da comunidade.
Baseado em acordos e incentivos	Estado mobilizador	Busca envolvimento direto.
Baseado em informações e em comunicações	Democracia do público	Explicação das decisões e responsabilidade dos atores.
Boas práticas (<i>de facto</i> ou <i>de jure</i>)	Ajustes nos mecanismos competitivos da sociedade civil	Misto: científico/técnico, democrático negociado e/ou competição, pressão de mecanismos de mercado.

Fonte: adaptado pelo autor com base em Lascoumes e Le Galès (2007, p. 12).

O primeiro tipo de instrumento de política é composto pelas normas jurídicas mais comuns, sendo basicamente as ações corriqueiras de intervenção estatal, cuja legitimidade resulta da escolha dos representantes pelos representados por meio de

eleição. Esses instrumentos podem ser usados para cumprir as funções: simbólica – à medida que seu poder é atribuído do processo eleitoral; axiológica – articulando os valores e interesses tutelados pelo estado; pragmática – ao dirigir comportamentos sociais e sistema para supervisioná-los. Essas funções se combinam em diferentes proporções para cada caso (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Os instrumentos econômico e fiscal, assim como os anteriores, possuem sua legitimidade e força respaldadas legalmente, sendo percebidos em termos da eficiência econômica e fiscal. Sua característica principal é o uso de aspectos monetários, seja por meio de arrecadação de impostos (ou mesmo redistribuição) ou pelo direcionamento de ações por meio de subsídios, deduções ou renúncia de receitas (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Os tipos seguintes – baseado em acordos e incentivos; em informações e em comunicações; e boas práticas (de *fato* ou de *jure*) – são marcados por menos intervenção pública, numa visão menos controlada pelo estado, por isso são denominadas de novos instrumentos de política pública e buscam renovar sua legitimidade com base na comunicação. Os autores mostram que em determinadas sociedades aumenta o desejo de uma gestão realizada por “contratos”, em decorrência de críticas à burocracia estatal, sobretudo pela rigidez das regras legislativas e regulamentares. Deste modo, o estado abstém do seu poder de coerção para agir numa relação contratual com terceiros na produção de bens e serviços à população. A legitimidade desse modelo decorre de uma visão liberal da economia, na qual, segundo os autores, ainda carecem mais estudos quanto à sua eficácia.

Para os instrumentos de informação e comunicação se destaca a relação com o estado democrático de direito e a mudança na perspectiva que o acesso à informação deixa de ser somente um direito do cidadão para se transformar em uma obrigação do estado para com a sociedade, visto que, ressalvado os casos legais, as informações são de domínio público. As boas práticas *de jure* ou *de fato* buscam organizar as relações entre a sociedade civil e os atores econômicos, numa perspectiva de uma legitimidade com ações mistas, pois é formada pela relação técnica e por desenvolvimento negociado, num âmbito mercadológico (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A tipologia descrita no quadro 4 é ampliada ao ponto de resultar em 14 instrumentos, conforme destacado por Salamon (2002), ver quadro 5.

Quadro 5. Tipologia de instrumento de política (expandida)

TIPOLOGIA	CONCEITO	EXEMPLO
Gestão direta	É o mecanismo convencional de prestação de serviço ou fornecimento de um bem. O Estado executa as ações diretamente por meio de sua burocracia.	Polícia (ação exclusiva do Estado), controle epidemiológico (onde não é possível correr risco delegando a outro ente as ações) ou atendimento a populações isoladas (não existe mercado).
Corporações governamentais	São empresas de propriedade e controle estatal que desenvolvem atividades de natureza privada, ainda que a iniciativa privada possua parte de sua propriedade, o controle é exercido pelo governo. São mais flexíveis que a gestão direta.	Empresas estatais, tanto de economia mista como a Petrobras (quando o Estado possui a maior parte e o controle da empresa), quanto empresa pública como os Correios.
Regulação econômica	Instrumento legal que controla preços e produção de mercado, além de visar combater falhas de mercado (exemplo, monopólio).	Ações que visem combater barreiras à entrada e o comportamento monopolístico.
Regulação social	Ações voltadas ao controle de atividades que devam ser permitidas ou proibidas a partir do estabelecimento de regras.	Normas de segurança do trabalho, regulação ambiental, de uso da terra.
Seguros governamentais	Mecanismo estatal de indenização decorrente de eventos específicos.	Seguro DPVAT – danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre.
Publicidade de utilidade pública	Instrumento voltado para a mudança	Obrigatoriedade de informação dos danos causados pelo consumo

	comportamental por meio da informação.	de cigarro no rótulo do produto.
Impostos corretivos e taxas	Instrumento voltado para a mudança comportamental por meio de mecanismo tributário.	Tributos com alíquotas elevadas sobre bebida alcoólica ou de produtos supérfluos.
Contratação	Instrumento derivado de uma relação contratual entre o poder público e um ente privado para prestação de serviço ao ente público.	Contratação de serviço terceirizado de segurança patrimonial, limpeza e conservação, <i>outsourcing</i> de impressão.
Aquisição de serviço contratado	Instrumento derivado de uma relação contratual entre o poder público e um ente privado para prestação de serviço à população.	Tratamento a dependentes químicos ou cuidado de idosos.
Assistência financeira	Instrumento derivado de uma relação entre o poder público e um ente privado sem fins lucrativos para estimular a prestação de determinados serviços à população.	Bolsa Família, seguro-defeso, auxílio-emergencial.
Empréstimos e garantia de empréstimos	Usado para promover atividades de interesse público, cujo papel do Estado é atuar emprestando recursos ou na qualidade de fiador do tomador do empréstimo.	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).
Renúncia fiscal	Ato de reduzir ou isentar empresas privadas do pagamento de tributos em detrimento de determinados comportamentos e ações.	Microempreendedor individual, desoneração da folha de salários, além as destinadas a empresas especificamente.

Vales	Mecanismo utilizado para transferir recursos aos cidadãos com vistas à aquisição de bens ou serviços de sua preferência.	Vale alimentação, vale transporte, vale cultura.
Legislação de perdas e danos	Instrumento legal que regula a relação entre pessoas ou entidades.	Código de Defesa do Consumidor.

Fonte: adaptado pelo autor com base em Salamon (2002) e Ollaik (2012).

Após a análise da tipologia de instrumento de política por Salamon (2002) (quadro anterior), é apresentada a seguir, quadro 6, a tipologia é denominada de taxinomia de Hood ou modelo NATO (acrônimo derivado das categorias). Esta classificação surge pós-Salamon, quando os estudos superaram a análise apenas substantivas e incluíram as questões procedimentais.

Antes de apresentar o modelo NATO, convém destacar que no início da seção foi apresentado que as técnicas usadas pelos governos envolvem a utilização de sua autoridade (ou a limitação deliberada), interferindo no comportamento das pessoas (aspecto da Economia), e possuem relação com as questões políticas, no aspecto da Ciência Política.

Pois bem, antes dessa análise conjunta – comportamental e política –, as análises realizadas encontraram resultados totalmente diferentes, onde os economistas (abordagem comportamental), principalmente, analisavam a escolha do instrumento como um exercício técnico que possui relação direta entre cada tipo de ferramenta disponível e o problema a ser tratado. Os cientistas políticos (abordagem política), por seu lado, defendiam que os instrumentos podem ser substituíveis, não havendo essa racionalidade na escolha, onde o foco principal deveria ser nas forças políticas que os escolhem (Howlett, 2005).

Da perspectiva comportamental e política surgem a vertente substantiva, cujo foco se baseia nas ferramentas, preços e características dos bens e serviços, que são ofertados pela esfera pública ou privada. E a vertente de análise procedimental que o enfoque são as relações derivadas dos processos políticos acima do comportamento social ou econômico. Dito de outra forma, a substantiva focaliza nos objetivos do resultado político, enquanto a procedimental no procedimento.

A aplicação conjunta dos instrumentos substantivos e procedimentais é uma superação do uso separado de ambas as vertentes, sendo essa distinção plenamente aplicável a tipologia NATO (nodalidade, autoridade, tesouro e organização) (Howlett, 2005), conforme observa-se no quadro 6.

Quadro 6. Tipologia NATO (nodalidade, autoridade, tesouro e organização)

	NODALIDADE	AUTORIDADE	TESOURO	ORGANIZAÇÃO
Substantivo	Aconselhamento, capacitação, relatórios, registros.	Regulação, licença, autorizações.	Doações, empréstimos, prêmios.	Administração direta, empresa pública, consultores.
Procedimental	Provisão e entrega de informações.	Conselhos consultivos, tratados.	Criação e financiamento de grupos de interesse.	Conferências, comissões de investigação, reforma administrativa.

Fonte: adaptado pelo autor com base em Hood (1986), Howlett (2005) e Ollaik (2012).

A nodalidade é de ferramenta política na qual os instrumentos são baseados na informação que se encontram disponíveis para os governos, sendo recurso de grande relevância. A autoridade é um instrumento político que tem por base a legalidade governamental, que resulta na legitimidade do governo de tomar suas decisões. O tesouro se refere a capacidade governamental de arrecadar e utilizar os recursos, podendo estimular ou desencorajar determinadas atividades a partir do uso de cada instrumento. A organização é a capacidade de gestão da ação governamental, podendo ser das mais variadas formas, desde a provisão estatal direta de bens ou serviços até concessão de determinados serviços a iniciativa privada ou mesmo reorganizações institucionais que afetam os processos políticos (Howlett, 2005).

A construção de uma universidade para prestação de serviços educacionais à sociedade diretamente pelo estado é um instrumento com características de nodalidade, autoridade, uso do tesouro e da organização, diferentes de uma política que privilegie a concessão de vales ou *vouchers* para que a população tenha acesso ao serviço educacional na esfera privada, mesmo que a população tenha acesso ao serviço (no exemplo, a educação superior). Visto que, no primeiro caso serão

investidos recursos para construção, manutenção, contratação de profissionais, manutenção do espaço físico, compra de máquinas, equipamentos, insumos entre outros, além de ser administrado diretamente pelo estado. Por outro lado, se o governo implementa uma política de distribuição de vales educacionais, ainda hipoteticamente, para que o serviço seja consumido na esfera privada, todas as características de controle, recursos, gestão e informação sobre prestação do serviço são diferentes, em que pese, o serviço tenha sido ofertado.

E é justamente visando entender o motivo que leva a escolha de determinados instrumentos em detrimento de outros que as classificações e o processo de escolha dos instrumentos são demonstrados doravante. Antes, porém, convém finalizar com os principais pontos discutidos até o momento, quais sejam: o conceito dos instrumentos governamentais e a importância do estudo destes na fase da implementação das políticas públicas, revelando que estes são uma forma densa de exercício de controle social; que a instrumentação da ação pública é uma questão relevante na medida que revela a teorização implícita da relação existente entre quem governa e quem é governado; e que os instrumentos não são ferramentas ou técnicas neutras, ao passo que produzem efeitos específicos, inclusive, independente do objetivo almejado quando planejado e desenhado, estruturando a política de acordo com sua própria lógica.

Em relação aos instrumentos governamentais e o processo de escolha, observa-se que diversas são as possibilidades de classificação dos instrumentos governamentais. Entretanto, existem ainda outras classificações que não foram descritas neste estudo, em decorrência do entendimento que as escolhidas englobam as principais características que se pretende abordar no que tange aos instrumentos.

Para Salamon (2002), ao contrário de outros autores, a diversidade de classificações é um ponto forte pois permite a comparação e contraste, revelando-se as diversas faces existentes entre os instrumentos. O autor (2002) destaca que os instrumentos são classificados a partir de um processo formado por duas etapas. Na primeira são consideradas as características descritivas básicas, na segunda as dimensões são o objeto de análise.

As características básicas são cinco, efetividade, eficiência, equidade, sendo advindas da análise de políticas públicas, enquanto capacidade de realização e legitimidade e viabilidade política são critérios derivados da Ciência Política e diretamente da fase de implementação das políticas públicas.

Efetividade é o critério mais básico para avaliar o sucesso da ação pública, medindo quando os objetivos pretendidos são alcançados. Ou seja, o instrumento governamental mais efetivo é o que possui maior índice de sucesso. Eficiência, diferentemente da característica anterior, não foca apenas no resultado, mas os considera juntamente com os custos, sejam para o ente que implementa a política pública quanto para a população por meio de prestações pecuniárias que lhes são impostas. Tais custos, podem ainda serem não explícitos, como, por exemplo, os custos de conformidade para atendimento de regulação ou do sistema tributário, muito comum para empresas, sobretudo em países com alta complexidade tributária como é o caso do Brasil.

Equidade não significa necessariamente igualdade, portanto, apresenta-se por meio de duas faces: a primeira é a da distribuição uniforme dos benefícios e dos custos para todos os beneficiários da ação pública, assim são as políticas distributivas (conforme tipologia de Lowi); a redistributiva (mesma tipologia) é baseada na equidade, desta forma, os benefícios e os custos da ação pública são distribuídos desproporcionalmente entre os beneficiários para compensar as desigualdades e gerar oportunidades para cidadãos com menos acesso, sendo esta uma das principais razões de existência da ação estatal. Destacando que é comum que cada instrumento possua maior inclinação de alcançar seus objetivos de acordo com a equidade pretendida.

A capacidade de realização, como sugestão do nome, refere-se a dificuldade atrelada ao instrumento para sua aplicabilidade. Deste modo, o desenho de uma política que prometa efetividade e eficiência dificilmente alcançará os resultados pretendidos quando da aplicação prática se for utilizado um instrumento de elevado grau de complexidade na sua aplicação. Para legitimidade e viabilidade política, tem-se na primeira uma relevante característica democrática, já que demonstra à sociedade o retorno dos tributos recolhidos por meio da disponibilidade dos bens e serviços que são ofertados pelo Estado. Portanto, é importante considerar a legitimidade existente em cada instrumento. A legitimidade política é a característica de conceito mais simples, ou seja, um programa ou instrumento governamental que não possua legitimidade dos atores políticos não avançará (Salamon, 2002).

A segunda etapa do processo de escolha dos instrumentos governamentais é formada pelas dimensões que são baseadas em quatro enfoques: coercibilidade, diretividade, automaticidade e visibilidade. Conforme definido por Salamon (2002):

A diretividade mede o grau em que a entidade que autoriza, financia ou inaugura uma atividade pública está envolvida em sua execução. Uma ferramenta direta é aquela em que a autorização, o financiamento e a execução são realizados essencialmente pela mesma entidade.

A automaticidade mede o grau em que uma ferramenta utiliza uma estrutura administrativa existente para produzir seu efeito, em vez de ter de criar seu próprio aparato administrativo especial.

A visibilidade mede o grau em que os recursos dedicados a uma ferramenta aparecem nos processos normais de orçamento e revisão de políticas do governo (Salamon, 2002, pp. 72, 84, 95 e 103, tradução nossa).⁶

A coercibilidade possui estreita ligação com as liberdades individuais e a legitimidade política. Quando a coerção aumenta, diminui a legitimidade da ação e aumenta o ataque as liberdades individuais. Propaganda pública e regulação econômica são exemplos de instrumentos de baixa e alta incidência de coercibilidade.

A diretividade está relacionada à execução da ação governamental por meio de provisão direta, por exemplo, quando o ente público presta o serviço de saúde. Ao financiar e executar a ação pública, observa-se alta diretividade. Um caso de baixa diretividade é quando a União transfere o recurso relativo a um serviço de saúde para que outro ente o execute, como no caso dos recursos transferidos fundo a fundo para a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).

Automaticidade se relaciona com a necessidade de o instrumento precisar criar uma estrutura administrativa para acompanhar sua execução. Por exemplo, a regulação ambiental possui baixa automaticidade, porque necessita da criação de um órgão específico para acompanhamento das ações de controle, vide a VIGIAGRO (Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional) que acompanha o trânsito internacional de produtos agropecuários. As regulações econômicas são outro exemplo. Já a utilização de serviços por meio de deduções fiscais é de alta automaticidade, dado que disponibiliza a oportunidade de os contribuintes utilizarem os recursos no mercado privado, usando da estrutura já existente para acompanhamento.

⁶ Coercion measures the extent to which a tool restricts individual or group behavior as opposed to merely encouraging or discouraging it.

Directness measures the extent to which the entity authorizing, financing, or inaugurating a public activity is involved in carrying it out. A direct tool is one in which authorization, funding, and execution are all carried out by essentially the same entity.

Automaticity measures the extent to which a tool utilizes an existing administrative structure to produce its effect Rather than having to create its own special administrative apparatus.

Visibility measures the extent to which the resources devoted to a tool show up in the normal government budgeting and policy review processes (Salamon, 2002, p.72, 84, 95 e 103).

A visibilidade demonstra o grau de transparência dos recursos aplicados nos instrumentos, com ênfase nos aspectos orçamentários. A construção de um hospital possui alta visibilidade, ao passo que a garantia dada pela União a um estado federado numa operação de crédito possui baixa visibilidade (Salamon, 2002).

Ollaik e Medeiros (2011) ressaltam que “implementabilidade” (termo que o autor usa como característica relacionada a facilidade de implementação de um instrumento) não é considerada como dimensão dos instrumentos, ou seja, um instrumento não é escolhido pela facilidade de ser implementado administrativamente. Ollaik (2012) afirma que a lógica para escolha dos instrumentos se baseia inicialmente nas características de capacidade política e viabilidade de realização e posteriormente em sua dimensão e particularidades. Deste modo, percebe-se que o primeiro momento é mais voltado para a formulação do instrumento, enquanto o segundo direciona-se para a implementação de fato. Sendo ambas as partes interligadas de maneira a serem simultaneamente base e consequência para as definições dos instrumentos governamentais.

O processo de escolha dos instrumentos governamentais por vezes sobrepõe a análise dos critérios técnicos, desta feita, existe uma relação implícita entre os problemas existentes e sua temática com os instrumentos governamentais. Peters (2000) constatou a partir de uma investigação empírica entre políticos e funcionários públicos que tomam decisões políticas a existência de quatro estilos de pensamento dos atores no processo de escolha dos instrumentos governamentais.

O primeiro é o instrumentalista, no qual o compromisso do ator é com o instrumento, independente do problema que está a ser tratado. Assim, os atores possuem compromissos ideológicos e/ou profissionais acima dos técnicos na escolha de determinados instrumentos sem associação com o problema em questão.

O segundo estilo é o processualista, sendo o oposto do anterior, uma vez que a ideia defendida aqui não é sobre os instrumentos em particular, mas ao processo político como principal consideração para escolha das ações, onde a elaboração das políticas é um processo dinâmico que após várias práticas e aprendizados gera a escolha do instrumento.

Os contingencialistas, por sua vez, agem fazendo uma ponderação entre os problemas e os instrumentos, ainda que de forma rudimentar, uma vez que toma por base intuições, experiências passadas ou mesmo com algumas predefinições do tipo, problemas sociais se resolvem com instrumentos “X”, problemas econômicos se

resolvem com instrumentos “y”. Essa forma de escolha utilizada pelos contingencialistas possuem consideráveis restrições, todavia não impedem eles a façam constantemente.

Os constitutivistas compõem a quarta última classe de políticos e burocratas no que se refere ao pensamento sobre os instrumentos, sendo a categoria mais complexa de se analisar. A complexidade está relacionada ao entendimento que a construção do problema, do instrumento e do processo político ocorrem simultaneamente, ao contrário de outros estilos. Entende-se que os decisores políticos interagem com a sociedade e os elementos do ambiente político no desenvolvimento de uma imagem da política com as soluções possíveis (Peters, 2000).

Considerando todos os conceitos, tipologias e o processo de escolha dos instrumentos governamentais o trabalho em tela considera com lastro na literatura apresentada que a escolha dos instrumentos é política, ainda que determinados problemas direcionem para alguns instrumentos ou ainda que a atuação de determinados políticos e burocratas também sejam indicativos da escolha de alguns instrumentos na avaliação de determinadas questões. Desta feita, diversos interesses estão envolvidos na forma que o problema será abordado, ainda que se tente vestir a escolha dos instrumentos por meio de uma tecnicidade.

A literatura apresentada evidencia que a instrumentação das políticas públicas é um ponto crucial, pois atua organizando as relações sociais entre o Estado e as pessoas que recebem os bens e serviços em razão das representações e significados que lhe são inerentes, bem como revela explicitamente a teorização que existe entre os dois polos (de um lado o provedor e do outro os destinatários). Lascoumes e Le Galès (2007) e Ollaik (2012) apresentam a temática mostrando que os instrumentos não são neutros, pelo contrário, eles produzem efeitos muito específicos, inclusive independente dos objetivos que foram planejados, resultando, assim, numa estruturação da política pública com base nas suas próprias lógicas.

Posto isto, a pesquisa analisa os programas e políticas públicas da segurança pública, acesso à justiça e combate à violência na perspectiva de três instrumentos diferentes, quais sejam: o PPA, pelo enfoque da gestão governamental e do planejamento, considerando recursos orçamentários; o PNDH-3, no foco normativo, analisando se esse instrumento está servindo de base para o estabelecendo as diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas para as políticas públicas, conforme disposição legal; programas e políticas públicas, na perspectiva operacional

e de avaliação, descrevendo os impactos destes na redução das violações de direitos. Para alcançar esses objetivos os entes subnacionais estaduais têm seus Planos Plurianuais analisados em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos e o programa estadual correspondente, quando houver, bem como os programas e políticas públicas implementadas dessa temática no período de 2012 até 2019.

Visando dar continuidade ao referencial teórico a seção seguinte trata dos aspectos conceituais, normativos e o papel do PPA no planejamento e na garantia dos direitos; a composição do sistema constitucional de planejamento e orçamento; e, o PNDH-3 como um instrumento normativo de ação governamental, com seus atores, diretrizes no processo de construção até a aplicabilidade nos estes federados.

2.2 SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

É notável a importância atribuída pela Carta Magna ao PPA, sobretudo no papel de instrumento central do planejamento estatal de médio prazo para os entes de todas as esferas. Todavia, observa-se que poucos estudos tratam da temática abordando essa perspectiva, sendo, portanto, um campo vasto de pesquisa e construção de contribuições para aprimoramento do instrumento, bem como do seu acompanhamento e avaliação, tanto pelos entes responsáveis pela sua elaboração, quanto pelos responsáveis pelo monitoramento, além da sociedade de maneira geral que deve exercer um papel ativo no acompanhamento das ações estatais.

Por estes pontos a seção que se apresenta analisa o papel do instrumento governamental PPA como ponto central do planejamento estatal; a relação entre as políticas, planos e programas na construção do planejamento estatal; e, especificamente, o papel do PNDH-3 enquanto instrumento normativo que deve orientar a elaboração do PPA.

Convém destacar que as definições e características apresentadas no tocante ao PPA se referem aos dispositivos da Constituição Federal, em que pese os estados possuam suas próprias constituições, a maioria utiliza as orientações federais com pequenas alterações, considerando suas particularidades. Por isso, utiliza-se a lei de maior hierarquia no sistema de normas do país na apresentação dos pontos vindouros, ressalvados os casos que algum estado possua uma característica específica que mereça destaque.

É importante salientar, antes de detalhar o PPA, que além deste existem a LDO e a LOA que compõem o sistema orçamentário brasileiro, sendo leis de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme artigo 165 da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais (Brasil, 1988).

O PPA, ao contrário das demais leis que são anuais, é quadrienal com vigência no segundo ano do mandato do chefe do executivo e com finalização no primeiro ano do mandato seguinte. A ideia do legislador originário é que o planejamento não seja interrompido drasticamente ao término do mandato do presidente/governador/prefeito, numa ideia de continuidade das políticas públicas para além dos governos. O PPA é um instrumento de nível estratégico, ao passo que a LDO é tático e a LOA é operacional. Essa classificação não é somente pelo fato do período de cada lei, mas por própria definição constitucional, conforme descrito posteriormente.

Depreende-se da análise do texto constitucional, a importância atribuída pela Lei Maior ao PPA, uma vez que as demais leis orçamentárias devem compatibilidade a ele no que for superior ao curto prazo (um ano), bem como os demais planos nacionais, regionais ou setoriais devem ser elaborados considerando o PPA, mesmo que a duração seja superior ao próprio.

Por isso, Paulo (2010) aduz que o PPA tem a função de ser um catalisador dos diversos planos e de condicionar as decisões orçamentárias, assim, ele é o instrumento central do planejamento estatal cujo desafio é efetivar as diversas políticas públicas. O autor reúne as partes que compõem o planejamento na Constituição Federal num sistema constitucional de planejamento e orçamento que busca organizar a ação governamental na realização das despesas com vistas a garantia dos direitos. Esse sistema é constituído por três elementos, quais sejam: política, plano e programa.

A ideia de política retirada da Carta Maior utilizada nesta tese é relacionada ao planejamento governamental, vide a existência de outros sentidos. Em que pese não haver conceituação da política em termos gerais na Constituição, existem as definições específicas de acordo com cada política, por exemplo, a Política Urbana (Título VII, Capítulo II), a Política Agrícola (artigo 187 e 188) e a Política Nacional de Cultura (artigo 216-A, §1º). A legislação infraconstitucional também apresenta

diversas políticas, como, a Política Nacional da Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) e a Política Nacional Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). Ambas dispõem sobre seus conceitos, mas que podem ser resumidos como uma expectativa de efetivação dos direitos sociais expressos no próprio texto constitucional, ainda que não apresentem previsão temporal ou os caminhos para tal.

É importante mencionar que o conceito de política não se confunde com o de políticas públicas. Este, sequer mencionado pelos constituintes originários, relaciona-se ao esforço de oferecer bens e serviços à sociedade, enquanto aquele liga-se à definição de princípios, objetivos, regras, institucionalidades e instrumentos relacionados à garantia de direitos (Paulo, 2016).

Da análise constitucional dois pontos merecem destaque no concernente à política, o primeiro é a ausência de uma Política Nacional de Direitos Humanos. Esta lacuna, espera-se que seja preenchida (em termos de normatização, pois qualitativamente ainda não é possível tecer comentários avaliativos) com a finalização dos trabalhos do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que teve o início promovido em fevereiro de 2024 pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com prazo para finalização dos trabalhos em seis meses⁷⁸, cujo resultado esperado é a publicação da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Nas palavras do Ministro Silvio Almeida (à época) na abertura dos trabalhos do GTI,

A política de direitos humanos depende das condições materiais dos seres humanos. Nós sabemos o que significa o desenvolvimento econômico calcado em tragédias, massacres e exploração do meio ambiente. Portanto, é impossível falar em direitos humanos sem falar em desenvolvimento econômico (MDCH, 2024).

O segundo ponto é sobre a competência do Congresso Nacional para tratar de planos e programas, sendo omissa em relação à política. Assim, decreto ou outro meio do poder executivo é suficiente para delimitação de uma política. Embora, juridicamente aceitável, coaduna-se com o argumento que a matéria deve ser tratada por normas legais, conforme exemplos citados de leis que tratam sobre políticas, visto a restrição do alcance das normas infralegais afetar significativamente a temática a ser abordada pelas políticas.

⁷ Prazo prorrogado pela Portaria MDHC 517, 28 de junho de 2024.

⁸ Quando da finalização da seção a política não tinha sido publicada, ainda que o prazo já estivesse decorrido.

Apesar da importância indiscutível da normatização legal das políticas, apenas isto torna-se insuficiente à medida que não se apresentam prazos ou meios para concretização dos direitos pretendidos por elas, somente as políticas não movem à gestão pública. Para sair da inércia é preciso unir os resultados esperados com os esforços necessários por meio de uma ação com temporalidade e detalhamento. Desta forma, surge o segundo elemento do sistema constitucional de planejamento e orçamento, os planos.

O Texto Magno não apresenta uma definição única para plano, todavia depreende-se que são pontos basilares quando da construção dos planos: o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas; a criação de programas; o detalhamento de investimentos plurianuais; e, o condicionamento das leis orçamentárias. Em termos constitucionais, são exemplos os artigos que tratam sobre as diretrizes normativas do Plano Plurianual (artigo 165, entre outros), do Plano Nacional de Educação (artigo 214) e do Plano Nacional de Cultura (artigo 215). No âmbito infraconstitucional, citam-se as leis que apresentam aspectos práticos da normatização maior, quais sejam: PPA 2012-2015 (Lei 12.593/2012), o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010).

Após o entendimento destes aspectos constitucionais e legais, um conceito relevante de plano é o apresentado por Paulo (2016), onde o autor diz que plano é o compromisso político formal que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidos em um determinado período, apresentando as estratégias necessárias ao cumprimento dos compromissos políticos assumidos. O autor ainda complementa que os papéis e as finalidades dos planos são pouco estudadas pela academia e negligenciada pela gestão pública, entretanto essa dinâmica de delimitar os objetivos e as metas necessárias que contribuam à consecução dos resultados, após o reconhecimento dos direitos (políticas), merece destaque analítico.

Dentre os diversos planos estabelecidos, evidencia-se a figura do PPA como o elemento principal do planejamento governamental. Essa afirmação encontra respaldo na Carta da República em diversas passagens, vide o seguinte artigo.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (Brasil, 1988).

Obrigatoriedade dos poderes da república em controlar o cumprimento das metas propostas no PPA. Para os demais planos, que não o PPA, a obrigatoriedade é apenas da apresentação de relatório ao congresso. Ou seja, o acompanhamento pelos poderes é simplificado em relação aos planos em geral, excetuando-se o PPA que deve ter um acompanhamento integrado por sistema de controle com avaliação do cumprimento das metas.

O artigo 165, CF, apresenta três parágrafos importantes, quais sejam:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (Brasil, 1988).

Desmembrando o conceito apresentado no parágrafo 1º, observa-se que o PPA é composto por diretrizes – as quais são elementos estratégicos de longo prazo, inclusive em período superior ao mandato e ao período de vigência do próprio plano; objetivos – componentes de natureza tática, sendo de médio prazo e equivalente ao mandato do poder executivo; metas – são igualmente de natureza tática e representam a expressão temporal e quantitativa dos objetivos, possuindo ligação com os indicadores de acompanhamento (Pacelli, 2021).

Os demais, planos e programas estabelecidos pela Constituição Federal – nacionais, regionais ou setoriais – devem ser construídos em consonância com o PPA, bem como os orçamentos fiscais e de investimento estatal. Esses dispositivos de ligação com o PPA existem para buscar garantias de execução orçamentária para os demais instrumentos.

Os artigos 166 e 167, CF, por sua vez, relacionam questões importantes do PPA com a LOA:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 167. São vedados:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Estes dispositivos constitucionais destacados reforçam que a lei orçamentária anual deve ser compatível com o PPA, inclusive nas suas modificações. Ressalta-se a impossibilidade de existirem investimentos a serem realizados em período superior a um ano que não esteja contemplado no planejamento estatal decorrente do plano, sendo, esta prática crime de responsabilidade.

Diante de todos os pontos destacados não resta óbice que o instrumento governamental de maior relevância para o planejamento de qualquer ente estatal, segundo a Constituição Federal, é o Plano Plurianual.

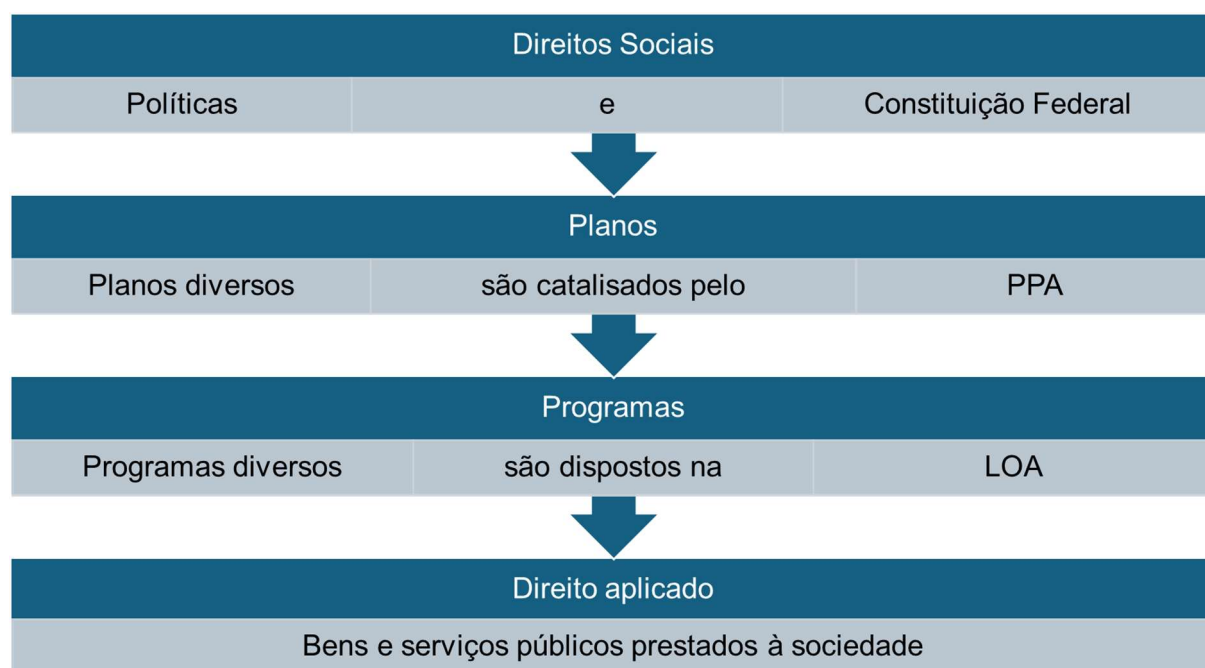
O terceiro e último elemento do sistema constitucional de planejamento e orçamento é composto pelos programas. As expectativas advindas dos direitos sociais foram criadas por meio das políticas, os pactos políticos foram traçados a partir dos diversos planos, sendo o PPA o elemento catalisador, e a estratégia com as intervenções específicas são apresentadas nos programas, sejam por meio dos programas dispostos na constituição, a exemplo dos mais genéricos como os Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de Desenvolvimento (artigo 48, entre outros) ou dos mais específicos como é o caso do Programa de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23), sejam os programas dispostos pela legislação infraconstitucional, a exemplo do Programa Mais Médicos (Lei 12.871/2013) e do Programa Universidade para Todos – PROUNI (Lei 11.096/2005). Uma característica marcante para os programas descritos pela legislação inferior à Constituição é que eles são aplicáveis a questões ou demandas mais específicas.

O PPA de Alagoas para o ciclo 2016-2019 define programa como sendo um instrumento de organização governamental que articula um conjunto de ações das quais resultam bens e serviços ofertados à sociedade para alcance de um objetivo delimitado (Alagoas, 2016).

Os programas podem fazer parte do PPA e da LOA, existindo, inclusive, programas que aparecem em um instrumento e não no outro, e vice-versa. Paulo (2010) destaca que um desafio complexo é a identificação de programas, legalmente instituídos, que não estão nomeados, citados ou apontados nos planos ou no orçamento. Mesmo para os casos de programas vigentes e estando de alguma forma inserido nas leis orçamentárias ou nos planos plurianuais, não há uma clara identificação. Partindo deste desafio, a presente tese busca analisar se as diretrizes do PNDH-3, que é um programa de âmbito nacional com indicação de adesão pelos demais entes e poderes, além do fomento que o próprio programa se propõe para criação de programas estaduais de direitos humanos, estão servindo de base para elaboração do planejamento estatal estadual e, conseqüentemente, para efetivação e promoção de direitos a partir da implementação de políticas públicas.

A figura 2 resume graficamente o caminho percorrido pelas políticas, planos e programas no sistema constitucional de planejamento e orçamento até a oferta de bens e serviços à população para promoção dos direitos que lhes são conferidos.

Figura 2. Caminho no sistema constitucional de planejamento e orçamento para efetivação dos direitos



Fonte: elaborado pelo autor com base em Paulo (2016).

A subseção seguinte trabalha os aspectos históricos da política nacional de direitos humanos a partir da construção dos Programas Nacionais de Direitos

Humanos, com as características de cada Programa, os pontos em comum e as divergências entre as versões.

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A temática de direitos humanos no Brasil começa a ganhar força após o período ditatorial. Movimentos da sociedade civil e de organizações não governamentais iniciaram reivindicações junto ao governo para que o tema se tornasse uma política do Estado brasileiro, com responsabilidade estatal em promover políticas voltadas à proteção e à promoção dos direitos humanos em território nacional (Mazzuoli, 2018).

No âmbito internacional, a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993) gerou a Declaração e o Programa de Ação de Viena que entre as diversas ações tem em sua primeira menção que:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o compromisso solene de todos os Estados de promover o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais a todas as pessoas, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, outros instrumentos relacionados aos direitos humanos e o direito internacional. A natureza universal desses direitos e liberdades está fora de questão (Organização das Nações Unidas, 1993).

A declaração internacional ainda recomenda que os países adotem ações para “elaborar um plano nacional de ação, identificando medidas, mediante as quais o Estado em questão possa melhor promover e proteger os direitos humanos” (Organização das Nações Unidas, 1993). E em atenção a recomendação da conferência internacional o Brasil publicou a primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos no ano de 1996. A iniciativa foi pioneira na América Latina e apenas a terceira no mundo, após Austrália e Filipinas (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997). Sendo o PNDH uma declaração inequívoca do compromisso brasileiro com a proteção e promoção dos direitos humanos dos seus cidadãos ou das pessoas que por aqui transitam (NEV/USP, 2015).

2.3.1 PNDH: história e dilemas em suas diferentes versões

Com a superação do regime ditatorial e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o Estado brasileiro iniciou a construção de uma política voltada aos direitos humanos. São exemplos de ações adotadas pelo Brasil, ratificação, em 1992, do

tratado em nível global do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e em nível regional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Outro marco na construção da política nacional de direitos humanos foram os lançamentos dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, conforme destaca Mazzuoli (2018):

No caso específico do Brasil, a afirmação dessa nova concepção fez com que o Estado brasileiro e **os estados da Federação** passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988 (Mazzuoli, 2018, p. 517, grifo nosso).

A primeira versão do Programa ocorreu com a publicação do Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, o qual teve como objetivo, em parceria com a sociedade civil, atuar “identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural”... e que “o PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da sociedade e do Estado brasileiro” (Brasil, 1996).

O PNDH foi projetado pelo Ministério da Justiça com organização do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP). Consultas foram realizadas via ligações telefônicas e fax, bem como a realização de seminários regionais em São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE), Belém (PA), Porto Alegre (RS) e Natal (RN), no período de novembro de 1995 a março de 1996, com a participação de 210 entidades. No mês seguinte ocorreu a I Conferência Nacional de Direitos Humanos promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados com a participação de setores da sociedade civil, sendo o espaço utilizado para apresentação e discussão sobre o programa (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997).

Os autores destacam que a primeira versão do PNDH contou com certo grau de legitimação, principalmente com os setores da sociedade que já trabalhavam com a temática dos direitos humanos, todavia a comunidade acadêmica e política apresentou dificuldade para compreender o Programa. Os pesquisadores indicam que:

Ele (PNDH) representa mais do que o conjunto de 228 propostas de ação governamental para proteger e promover os direitos humanos no Brasil: é um quadro de referência para a concretização das garantias do Estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil; é a afirmação de uma nova concepção de direitos humanos, como um conjunto de direitos, universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Os direitos humanos, segundo tal concepção, são direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras Nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e coletividades dentro do seu próprio território (Pinheiro; Mesquita Neto, 1997).

A apresentação clara da concepção do papel dos direitos humanos contida no Programa é importante para destacar que os indivíduos são destinatários dos direitos, assim como o Estado tem a função de promover e garantir o acesso aos direitos a todos os cidadãos. Inclusive, o PNDH afirma que ao encontrar dificuldades à promoção e à proteção aos direitos humanos o Brasil precisa eleger prioridades concretas de caráter administrativo, legislativo ou político-cultural para combater os obstáculos encontrados (Brasil, 1996).

O Programa enfatizou os direitos civis e políticos, com foco no combate às injustiças, ao arbítrio e à impunidade, especialmente daqueles encarregados de aplicar as leis. O PNDH-1 abordou a proteção do direito à vida, à liberdade, ao tratamento igualitário perante as leis, além dos direitos de crianças e adolescentes, mulheres, população negra, sociedades indígenas, estrangeiros, refugiados, migrantes e pessoas com deficiência – “direitos humanos para todos”. Também se propôs a lutar contra a impunidade e promover a educação em direitos humanos para fomentar uma cultura de respeito e promoção desses direitos. No entanto, o programa foi omissivo quanto aos direitos à livre orientação sexual e às identidades de gênero, o que motivou protestos do movimento LGBT (sigla à época) (Adorno, 2010).

Entre os principais resultados alcançados pelo PNDH-1, destacam-se:

- Transferência da competência da Justiça Militar para a Justiça Comum no julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida;
- Tipificação do crime de tortura com a fixação de penas severas;
- Criminalização do porte ilegal de armas e criação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm);

- Aprovação do Estatuto dos Refugiados;
- Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos;
- Regulamentação da escuta telefônica;
- Gratuidade do registro de nascimento, visando atender parcela da população desprovida desse documento essencial para a cidadania (Brasil, 1996).

Em 2002, a primeira versão do Programa é revogada com a publicação do PNDH-2 por meio do Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que entre os seus objetivos “busca a promoção da concepção de direitos humanos como um conjunto de direitos universais, indivisíveis e interdependentes, que compreendem direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos” (Brasil, 2002). E com uma das propostas gerais de “apoiar a formulação de programas estaduais e municipais de direitos humanos e a realização de conferências e seminários voltados para a proteção e promoção de direitos humanos” (Brasil, 2002).

O PNDH-2 é uma continuidade ao PNDH-1, em termos de manutenção das conquistas, o Programa enfatiza os direitos econômicos, sociais e culturais em sinalização às demandas sociais levantadas quando da realização da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizada pela Câmara dos Deputados, em maio de 1999. Igualmente ao plano anterior, houve participação da sociedade na construção do documento. A metodologia para discussão e construção foi a mesma da primeira versão, ocorrência de seminários regionais a partir de 1999 em: São Paulo, Brasília (DF), Amapá (AP), Bahia (BA), Paraíba (PA), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso do Sul (MS) e Rio de Janeiro (RJ), com a consolidação das propostas sendo feita pelo NEV-USP (Souza, 2022).

Além do trabalho decorrente das conferências, o governo por meio da Secretaria de Direitos Humanos realizou via *internet* uma consulta pública que recebeu centenas de propostas. A Casa Civil da Presidência da República sistematizou as propostas das conferências, da consulta pública e as apresentadas por outros ministérios e órgãos do governo para chegar ao texto final que contou com as 518 propostas que compõem o PNDH-2 (Souza, 2022).

Em relação às críticas apresentadas pela comunidade na versão anterior, o Programa incluiu os direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, bem como a proteção aos ciganos. A violência intrafamiliar, o combate ao trabalho infantil,

o trabalho forçado, as pessoas portadoras de deficiência (termo aplicado no decreto para pessoas com deficiência) tiveram destaque na versão atualizada do Programa nacional.

Adorno (2010) destaca que devido à estabilidade econômica vivenciada pelo país durante a aprovação do PNDH-2 foi possível incorporar os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como aplicar o conceito de indivisibilidade dos direitos, como apresentado na Cúpula Internacional de Viena e incorporado à agenda política brasileira. Dessarte, o PNDH-2 detalhou a proteção a vários outros direitos, como por exemplo, à educação, à saúde, à previdência e assistência social, à saúde mental, aos dependentes químicos e portadores de HIV/Aids, ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer (Brasil, 2002).

Outro ponto de destaque do PNDH-2 é a atenção dada aos direitos dos afrodescendentes. De maneira inédita, o país reconhece a prática do racismo e suas graves consequências. Propõem iniciativas políticas compensatórias que têm por objetivo combater a discriminação racial e à promoção de igualdade nas oportunidades. As medidas de ação afirmativa buscam mecanismos de reparação das violações sistemáticas sofridas pelos afrodescendentes, mais precisamente com:

Ampliação do acesso dos afrodescendentes à justiça, cadastramento e identificação de comunidades remanescentes de quilombos, preservação da memória e da cultura afrodescendente, participação equilibrada desses grupos sociais nas propagandas governamentais e em matérias e campanhas publicitárias em geral e revisão dos livros didáticos de modo a resgatar a contribuição de afrodescendentes para a construção da identidade nacional (Adorno, 2010, pp. 11-12).

A terceira versão do Programa foi publicada por meio do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. O PNDH-3 amplia consideravelmente o debate sobre a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, sobretudo se comparado aos programas anteriores. A transversalidade entre as diretrizes e objetivos é uma característica essencial do PNDH-3, pela qual os direitos humanos são princípios que devem nortear a elaboração e implementação de todas as ações estatais, inclusive as políticas públicas em razão do contexto democrático (Mazzuoli, 2018).

O PNDH-3 é composto por eixos orientadores, são eles:

Interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e

combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade (Brasil, 2009)

Os seis eixos são compostos por 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 519 ações programáticas (Brasil, 2009). Souza (2022) narra que foram aproximadamente 50 conferências ocorridas no país desde 2003 e 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital denominados conferências livres, regionais, territoriais, municipais ou pré-conferências. As diversas propostas culminaram na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, 2008. O evento gerou um documento com 7 eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções e serviu de base para construção do Programa.

Um reconhecido avanço da terceira versão é a atribuição dos atores governamentais na execução das ações programáticas. Também merece destaque a criação do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, a instância tem por finalidade promover a articulação entre órgãos e entidades; elaborar Planos de Ação dos Direitos Humanos e criar indicadores de acompanhamento desses planos entre outras atribuições (Brasil, 2009). Os Comitês ainda poderiam criar subcomitês temáticos para execução das ações, com a possibilidade de participação de representantes de outros órgãos do governo federal, dos demais poderes, da sociedade civil e dos entes federados. O Comitê esteve vigente até 5 de novembro de 2019, quando o Decreto nº 10.087 o revogou (Brasil, 2009, 2019).

2.3.1.1 Similaridades e diferenças: análise comparativa entre os programas

É perceptível a forma e linguagem dos três programas nacionais de direitos humanos, cada um num momento político e econômico específico do país, com uma abordagem direta sobre o papel do estado na promoção e proteção aos direitos humanos. Os programas sempre foram alvo de questionamentos por diferentes parcelas da sociedade, todavia, o PNDH-3 foi alvo das críticas mais incisivas por parte de diversos seguimentos em relação aos demais programas (Souza, 2022).

Apesar da singularidade de cada versão, é possível compará-las em diversos pontos. A terceira versão é mais extensa que as demais, com organização diferente, pois se pauta pelos eixos, diretrizes e ações. É a versão que mais amplia os diversos direitos. Sendo a redação e a linguagem sem grandes diferenças entre as versões.

Adorno (2010) lembra que as opiniões veiculadas na mídia sobre os planos mostrou que a linguagem apresentada nas versões 1 e 2 era mais contida, ao contrário

da linguagem direta utilizada na versão 3. O autor menciona que ações das três versões dependem de leis e até mesmo de alterações no texto constitucional.

A construção dos Programas foi incorporando as crescentes demandas da sociedade civil, todavia muitas geraram ruídos e questionamentos por parte de alguns setores. Entre os pontos polêmicos se destacam: a criação da Comissão Nacional da Verdade; a descriminalização do aborto; a união civil entre pessoas do mesmo sexo; o direito de adoção por casais homoafetivos; a possibilidade de perda da concessão, para as concessionárias públicas de comunicação, caso a programação contivesse conteúdo discriminatório ou atentatório aos direitos humanos; criação de um *ranking* de emissoras que atuem compromissadas com os direitos humanos; da proibição de símbolos religiosos em órgãos públicos; da criação da exigência de mediação para os casos de áreas submetidas à reintegração de posse em razão de ordem judicial por ocupação; reclamações pelas menções constantes nos documentos às repressões ocorridas no período ditatorial entre outros (Souza, 2022). Considerando as manifestações ocorridas, o governo voltou e restringiu alguns dos pontos anteriormente citados por meio do Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010 (Brasil, 2010).

O tema do aborto foi ausente no PNDH-1, presente no PNDH-2 de maneira contida e pertencendo ao tema de saúde pública. Na versão 2 desagradou muitas igrejas, pois tratou da possibilidade de ações educativas de promoção ao acesso de métodos anticoncepcionais pelo SUS, por exemplo. A situação se agravou na versão seguinte, porque o tema é remanejado para o eixo III, objetivo estratégico III — garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania. Inclusive, propõe-se “apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos” (PNDH-3).

O PNDH-1 foi omissivo em relação à orientação sexual e às questões de gênero. O PNDH-2, por sua vez, trata da temática incluindo ações contra o preconceito e combate à violência dos GLTTB (gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais) (sigla à época). Além de contar com passagem que tratou da regulamentação de registro civil para pessoas do mesmo sexo, de redesignação sexual e registro civil para pessoas trans (Brasil, 2002). A versão atual avança e reconhece o direito à adoção por pessoas do mesmo sexo (Brasil, 2009).

No que tange aos veículos de comunicação, Adorno (2010) argumenta que é um tema que merece atenção, uma vez que a linha que separa a regulação da restrição da liberdade de expressão não raramente é frágil. O autor destaca que as diretrizes apresentadas pelos programas não objetivaram exercer um controle social sobre a mídia, mas tratar dos direitos. Sobretudo, porque os direitos humanos são o esteio da Constituição Federal e um ataque a eles é um ataque direto ao regime democrático.

Quanto a esse tema, intitulado popularmente de controle da mídia, a primeira versão do Programa foi mais discreta e optou pela conversa entre produtores e distribuidores para cumprimento da legislação. A versão seguinte foi direta e trouxe a possibilidade de fiscalizar a programação das emissoras de rádio e televisão que veiculassem programação que atentasse contra os direitos humanos (Brasil, 2002). O PNDH-3 aumenta a diretriz do programa anterior com a inclusão do *ranking* dos veículos de comunicação na atuação frente aos direitos humanos.

O PNDH-1 não tratou sobre os conflitos agrários e a possibilidade de mediação (Brasil, 2002). O Programa posterior abordou o tema e adicionou o apoio à legislação que trata da expropriação de terra para fins de reforma agrária. A versão vigente mantém o previsto no PNDH-2 e inclui o diálogo entre as partes como ação preliminar às questões judiciais.

As duas primeiras versões do PNDH foram omissas em relação ao direito à memória e à verdade, mesmo com toda a trajetória da sociedade brasileira na luta pelo reconhecimento das graves violações nos direitos humanos ocorridas durante os anos de ditadura. O PNDH-3 não, propôs a criação da Comissão Nacional da Verdade. Adorno (2010) aduz que a comissão foi formada de maneira plural e suprapartidária com prazos e mandatos específicos para analisar as violações ocorridas no período ditatorial. Além do mais, o Programa ainda proibiu nacionalmente que bens públicos fossem nomeados em homenagem a pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade.

A trajetória dos Programas mostra a evolução que os direitos humanos têm no país, inclusive com o destaque para o início das ações em relação às orientações internacionais. Cada versão buscou incorporar às demandas que lhes eram contemporâneas, ainda que não totalmente.

As seções seguintes abordam os aspectos empíricos da pesquisa por meio de três técnicas metodológicas diferentes, apresentando cada uma em capítulo específico em decorrência da contribuição de cada ferramenta na construção das respostas ao problema estudado.

3 ANÁLISE DOCUMENTAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNDH-3 NOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS DE PLANEJAMENTO

A análise documental é a técnica escolhida para analisar se as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), especificamente as constantes do eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência, estão cumprindo sua função de instrumentalizar os programas presentes no PPA, ou seja, servindo de base para elaboração das diretrizes, dos objetivos e das metas na construção do planejamento governamental de médio prazo dos entes estaduais. A seção é dividida em três partes, sendo a primeira responsável por apresentar o percurso metodológico adotado na construção do objeto pretendido. A análise dos resultados é outra parte da seção, cujo objetivo é compreender o papel dos planos e programas de Direitos humanos enquanto instrumentos governamentais norteadores do planejamento estatal dos entes subnacionais estaduais. Por fim, tem-se a síntese dos achados com o fechamento da seção.

3.1 MATERIAIS E MÉTODOS

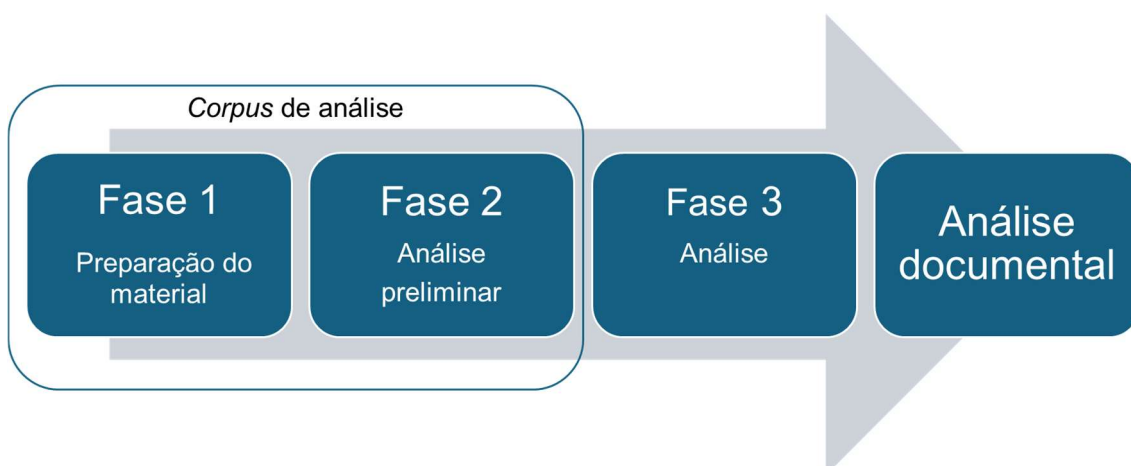
O conceito utilizado para pesquisa documental é o apresentado por Marconi e Lakatos (2017), qual seja, método ou técnica responsável por levantar e analisar os dados de documentos, escritos ou não, de fontes primárias, cuja coleta pode ter sido contemporânea ou retrospectiva à ocorrência do fenômeno ou fato. Desta forma, observa-se três variáveis presentes na pesquisa documental. A primeira é a forma de apresentação dos dados, assim a fonte de dados pode conter informações de maneira escrita, iconográfica, cartográfica, filmográfica entre outras formas para além dos documentos escritos. E são justamente essas fontes não escritas que por vezes dificultam a classificação dos documentos como sendo primários ou secundários, segunda variável. A última característica é a elaboração do documento em relação ao pesquisador e sua coleta, pois ser contemporâneo ou não ao documento é um fator que merece atenção na hora do levantamento e, sobretudo, na análise das informações.

Andrade *et al.* (2018) explicam que a análise documental pode ser somente uma técnica para coletar dados que é usada de modo complementar a outras técnicas de análise, mas também pode ser um método de investigação e análise. Com o intuito

de utilizar a técnica para além da coleta de dados é preciso seguir um caminho metodológico rigoroso e a principal vantagem da análise documental como técnica de investigação e análise é possuir grande poder de eliminar a influência do pesquisador durante a coleta de dados, visto que sua presença ou intervenção representa um risco considerável de viés.

O delineamento utilizado nesta tese está baseado na obra do historiador André Cellard (2012), referência na análise documental, e no trabalho de Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020) que tratam da análise documental voltada especificamente à Administração Pública. O objetivo, a partir destas referências, é coletar as informações, sintetizá-las e realizar as interpretações do *corpus* de análise em consonância com a teoria por meio das fases que compõem a análise documental, conforme figura 3.

Figura 3. Fases da análise documental



Fonte: elaborado pelo autor com base em Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020).

A fase 1 é responsável por preparar o material a ser utilizado, explicar quais os documentos são usados, onde foram coletados e quais os procedimentos de acesso a eles (Silva; Emmendoerfer; Cunha, 2020). Desta forma, para cumprimento da fase 1: são coletados os PPA's dos estados na Biblioteca Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e quando não localizados, nas páginas estatais específicas de cada ente; leitura e codificação dos PPA's; certificação que todos os dados passíveis de análise foram localizados; avaliação da credibilidade e representatividade dos achados; e a compreensão do sentido da mensagem de cada plano plurianual.

Em continuidade a formação do *corpus* de análise, faz-se necessário que as seguintes dimensões sejam incorporadas a esse processo (Cellard, 2012), ver elementos da fase 2:

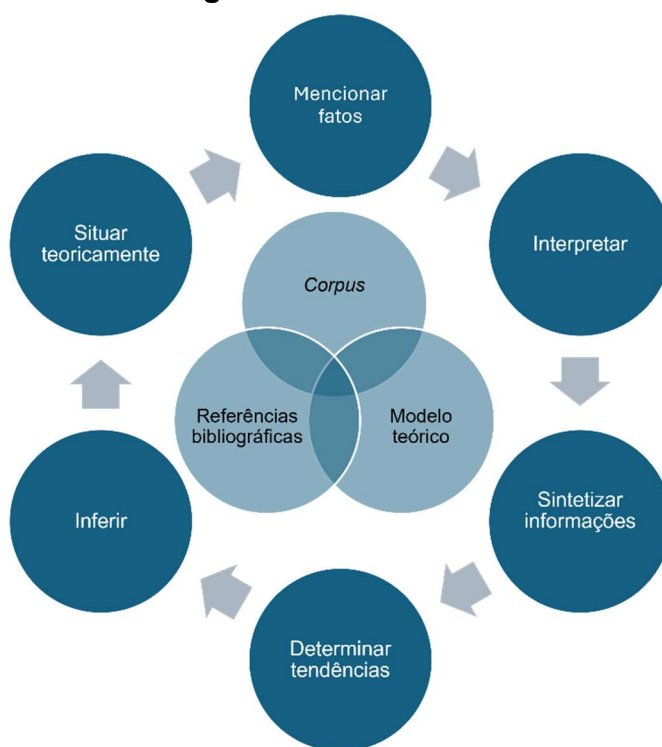
- Contexto – considerar o contexto social de criação do documento e do seu autor, principalmente em passados longínquos para evitar que documentos elaborados quando da vigência de outra conjuntura social, política e econômica sejam analisados com valores contemporâneos.
- Autor(es) – no início da interpretação de um texto é preciso situar-se quanto aos interesses e motivações que levaram o autor ou os autores àquela escrita. É preciso identificar se o autor representa somente a si ou se fala em nome de uma instituição, portanto identificar quem elaborou o documento é importante para entender o que foi escrito e a quem se destinou, possibilitando, inclusive, a avaliação da credibilidade do documento;
- Autenticidade e confiabilidade – Para além da necessidade de identificação das motivações do autor, faz-se necessário que a procedência do documento seja analisada com vistas a atestar sua autenticidade e confiabilidade, em especial, nos casos em que os textos são copiados ou traduzidos diversas vezes ou ainda em casos que as pessoas foram participantes indiretas ou após decorrido considerável período da situação ensejadora da elaboração do documento analisado;
- Natureza – a análise deve-se pautar na natureza do texto, pois é evidente que a construção dele sofre influência direta do destinatário e do contexto no qual está inserido o autor. Desta forma, cabe ao pesquisador tomar cuidado quando da análise para que se tenha prudência, por exemplo, quando do encontro com passagens duvidosas ou depoimentos não confiáveis que ensejam atenção redobrada;
- Conceitos-chave e lógica interna – a finalização da análise preliminar ocorre quando o pesquisador compreende com considerável grau de satisfação os termos empregados pelo autor, focalizando nos termos chave, seus significados e como se desenvolveu a lógica de argumentação no contexto de criação do documento.

A análise objeto da última fase não se confunde com a análise preliminar, a decorrente da fase três é empregada com maior profundidade e sobre o *corpus* de

análise já delimitado, ao passo que a preliminar é focada na construção deste. A análise aqui é focada em trabalhar os documentos na busca de respostas aos objetivos da pesquisa, cuidando para que o caminho metodológico delimitado seja respeitado e que possua lastro teórico.

Nesta etapa a simples descrição dos documentos é desaconselhada. Na fase três é preciso que a análise resulte em interpretações e até em inferências, desta forma, conforme descrevem Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020), uma teia de argumentos coerentes e concisos precisa ser elaborada para que em consonância com a teoria seja possível mencionar fatos, interpretar dados e transformar as informações de modo coerente e válido.

Figura 4. Fase 3 – análise



Fonte: elaborado pelo autor com base em Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020).

Breve resumo da técnica de análise documental utilizada a partir do modelo teórico escolhido, conforme observa-se no quadro 7.

Quadro 7. Resumo metodológico – análise documental

ANÁLISE DOCUMENTAL				
OBJETIVO Obj. específico: Analisar se as diretrizes do eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3 foram instrumentalizadas na elaboração do Plano Plurianual dos estados brasileiros.	FONTE DE DADOS Sítio eletrônico do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e dos estados.	PERÍODO - Ciclos orçamentários: 2012 - 2015; 2016 - 2019.	PERCURSO METODOLÓGICO <i>Corpus</i> de análise - Fase 1 – Preparação do material; - Fase 2 – Análise preliminar. - Fase 3 – Análise.	CORPUS DE ANÁLISE PPA's dos estados brasileiros --> 01 PPA por ciclo orçamentário para cada estado, totalizando 54 PPA's analisados.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

3.1.1 Coleta e tratamento dos dados

O objetivo desta seção é verificar se os planos e programas de direitos humanos influenciaram, na qualidade de instrumento governamental normativo, o planejamento dos estados subnacionais nos ciclos orçamentários de 2012 a 2015 e 2016 a 2019, para tal é aplicada a análise documental enquanto método de investigação e análise, em consonância com a seção metodológica específica. No primeiro momento são apresentados a coleta e o tratamento dos dados, no segundo a análise é descrita com a situação dos estados em relação aos objetivos pretendidos.

A primeira das três fases da análise documental, vide figura 5, é a preparação do material, que visa coletar e tratar o material que é utilizado. A coleta foi realizada inicialmente na Biblioteca Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)⁹, sítio eletrônico que tem por finalidade:

Reunir, armazenar, organizar, preservar, recuperar e disseminar a informação técnica e científica gerada na produção do conhecimento pelas unidades integrantes do MGI e arranjo colaborativo. É uma ferramenta de acesso livre e sem necessidade de registro ou senha para acesso (Brasil, 2025).

A Biblioteca Digital possui espaço destinado aos PPA's dos estados em diversos ciclos orçamentários. O espaço é denominado de comunidade e as separações dentro das comunidades são as coleções, então foram baixados os arquivos no formato .pdf das coleções **PPA's Estaduais 2012-2015**¹⁰ e **PPA's Estaduais 2016-2019**¹¹. A maioria dos estados apresenta seus PPA's dentro das referidas coleções, todavia em alguns casos o documento não se encontra disponível na ferramenta do MGI e quando desses casos a busca foi realizada diretamente no sítio eletrônico de cada ente, sendo localizados todos os 27 PPA's de cada um dos ciclos analisados.

Em paralelo, ainda nos sítios eletrônicos dos entes estaduais, coletou-se a existência de planos ou programas estaduais de Direitos humanos com o intuito de verificar se nestes casos o estado poderia usar o seu próprio instrumento governamental na área de Direitos humanos como orientador das ações a serem tomadas no planejamento das suas políticas públicas.

⁹ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/biblioteca/biblioteca-digital>

¹⁰ <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525663>

¹¹ <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525664>

Os documentos foram separados por estado e por ciclo, conferindo-se a autenticidade e a existência de documentos além da letra da lei, pois o PPA é necessariamente aprovado mediante instrumento legal, todavia alguns entes disponibilizam anexos e informações complementares em publicação suplementar à lei ou até mesmo em seus respectivos sítios eletrônicos em razão da grande quantidade de informações contempladas no plano plurianual.

Com a coleta do PPA e seus complementos (apresentação, mensagem do governador, anexos etc.) foi realizada a leitura de cada um dos 54 documentos com complementos e codificação a fim de separar os documentos por áreas, separação essencial para execução da fase 2 da análise.

Na fase 2 – análise preliminar, cada PPA foi avaliado a partir da mensagem que transmite à sociedade, a busca foi por meio de palavras-chave e pela lógica interna de cada documento. Apesar dos estados seguirem a legislação federal e as estaduais na construção dos seus planejamentos, a forma de apresentação de cada documento varia muito de ente para ente e em alguns casos até entre os ciclos do mesmo ente. A variação ocasiona uma não padronização dos PPA's e dificulta o levantamento e a comparação entre os entes. Por vezes, até mesmo os próprios estados mudam a sistemática de elaboração e apresentação de um planejamento para o outro.

Ainda na mesma fase, buscou-se analisar se os estados possuem plano ou programa estadual de Direitos humanos e identificar se as ações e programas constantes nos respectivos PPA's estão sendo instrumentalizados com base no PNDH-3 (ou nos planos e programas estaduais, para os estados que possuem). Além do mais, procurou-se identificar outros instrumentos legais, que não de direitos humanos, que estão instrumentalizando ações e programas de outras áreas, para tal apresentam-se os seguintes questionamentos:

- Questionamento 1 (Q1) – O estado possui plano ou programa estadual de direitos humanos?
 - Opções de resposta para codificação: sim, não ou em construção.
- Questionamento 2 (Q2) – O instrumento estadual ou federal de direitos humanos orienta a construção do planejamento estadual, seja na apresentação do documento, seja na elaboração dos programas?
 - Opções de resposta para codificação: sim, não ou outro instrumento de direitos humanos (outro).

- Questionamento 3 (Q3) – Outros programas, planos e políticas federais, excetuando-se os de direitos humanos, orientam o planejamento dos diversos programas constantes no PPA dos estados?
 - Opções de resposta para codificação: sim ou não.

Na análise referente à fase 3, a leitura foi realizada de maneira mais detalhada a fim de responder de fato aos questionamentos levantados na fase anterior. Respostas objetivas foram atribuídas a cada questionamento de modo a ponderar as diversas opções disponíveis. Para o cruzamento dos questionamentos 1 e 2 há o resultado de nove opções diferentes, vide quadro 8. Não houve cruzamento com o questionamento 3, porque a análise do Q3 é feita separadamente.

Quadro 8. Detalhamento do cruzamento das respostas aos questionamentos 1 e 2

Q1	Q2	CLASSIFICAÇÃO	DETALHAMENTO
Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado	Instrumento normativo elaborado (PEDH) e utilizado na construção do planejamento estadual
Sim	Outro	Legalizado e instrumentalizado (outro)	Instrumento normativo elaborado (PEDH), mas outro instrumento é que foi utilizado na construção do planejamento estadual
Sim	Não	Só legalizado	Instrumento normativo elaborado (PEDH) e não utilizado na construção do planejamento estadual
Construção	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado	Instrumento em elaboração (PEDH) e utilizado na construção do planejamento estadual
Construção	Outro	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado (outro)	Instrumento em elaboração (PEDH), mas outro instrumento é que foi utilizado na construção do planejamento estadual
Construção	Não	Só legalizado (em andamento)	Instrumento em elaboração (PEDH) e não utilizado na construção do planejamento estadual
Não	Sim	Só instrumentalizado	Não possui instrumento normativo, mas utiliza o nacional (PNDH-3)

Não	Outro	Só instrumentalizado (outro)	Não possui instrumento normativo, mas utiliza outro instrumento
Não	Não	Não legalizado e não instrumentalizado	Não possui instrumento normativo, e não utiliza qualquer instrumento

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

Legenda: Q1 – Questionamento 1: o estado possui plano ou programa estadual de direitos humanos?
Q2 – Questionamento 2: o instrumento estadual ou federal de direitos humanos orienta a construção do planejamento estadual, seja na apresentação do documento, seja na elaboração dos programas?

Complementando o quadro 8, no questionamento 1 as opções de resposta são sim, não e em construção que equivalem ao estado que iniciou ou planejou a construção do seu plano ou programa na área de direitos humanos. No questionamento 2 além do sim e não, existe a possibilidade de o estado fazer menção a outro instrumento de direitos humanos que seja específico de determinada população, como, por exemplo, a existência de um Plano Decenal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente ou da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste caso, como não é um documento geral do ente ou não é o marco nacional foi considerada a opção de resposta como outro instrumento de direitos humanos, por considerar a importância de outros documentos na elaboração do planejamento do estado na área dos direitos humanos.

O questionamento 3 analisa se todas as áreas (segurança pública e demais áreas) utilizam outros programas, planos e políticas (que não os de direitos humanos) para instrumentalizar ações no PPA. O objetivo é ver se outros instrumentos que não o PNDH-3 ou PEDH norteiam as diversas ações do planejamento estatal.

3.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O quadro 9 apresenta as respostas correspondentes aos estados para cada um dos três questionamentos, bem como a classificação correspondente ao cruzamento dos questionamento 1 e 2 a fim de identificar o grau de instrumentalização do PNDH-3 e PEDH nos PPA's dos estados.

Quadro 9. Instrumentalização do PNDH-3 e PEDH nos PPA's – ciclos orçamentários 2012 a 2015 e 2016 a 2019

ESTADO	CICLO ORÇAMENTÁRIO	Q1	Q2	Q3	CLASSIFICAÇÃO
AC	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Outro	Sim	Só instrumentalizado (outro)
AL	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Outro	Sim	Só instrumentalizado (outro)
AM	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
AP	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
BA	2012 a 2015	Sim	Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado
	2016 a 2019	Sim	Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado
CE	2012 a 2015	Construção	Sim	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado

DF	2012 a 2015	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
	2016 a 2019	Construção	Sim	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado
ES	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Sim	Não	Não	Só legalizado
GO	2012 a 2015	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
MA	2012 a 2015	Sim	Não	Sim	Só legalizado
	2016 a 2019	Sim	Não	Sim	Só legalizado
MG	2012 a 2015	Sim	Não	Sim	Só legalizado
	2016 a 2019	sim	Não	Sim	Só legalizado
MS	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
MT	2012 a 2015	Construção	Sim	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado

PA	2012 a 2015	Não	Não	Não	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Não	Não legalizado e não instrumentalizado
PB	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
PE	2012 a 2015	Sim	Não	Sim	Só legalizado
	2016 a 2019	Sim	Não	Sim	Só legalizado
PI	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
PR	2012 a 2015	Sim	Não	Sim	Só legalizado
	2016 a 2019	Sim	Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado
RJ	2012 a 2015	Construção	Sim	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado
	2016 a 2019	Construção	sim	Sim	Legalizado (em andamento) e instrumentalizado
RN	2012 a 2015	Sim	Não	Sim	Só legalizado
	2016 a 2019	Sim	Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado
RO	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado

RR	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
RS	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Só instrumentalizado (outro)
	2016 a 2019	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
SC	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
SE	2012 a 2015	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Sim	Sim	Só instrumentalizado
SP	2012 a 2015	Sim	Sim	Sim	Legalizado e instrumentalizado
	2016 a 2019	Sim	Não	Sim	Só legalizado
TO	2012 a 2015	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado
	2016 a 2019	Não	Não	Sim	Não legalizado e não instrumentalizado

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

Legenda: Q1 – Questionamento 1: o estado possui plano ou programa estadual de direitos humanos? Opções de resposta para codificação: sim, não ou em construção.

Q2 – Questionamento 2: o instrumento estadual ou federal de direitos humanos orienta a construção do planejamento estadual, seja na apresentação do documento, seja na elaboração dos programas? Opções de resposta para codificação: sim, não ou outro instrumento de direitos humanos (outro).

Q3 – Questionamento 3: outros programas, planos e políticas federais, excetuando-se os de direitos humanos, orientam o planejamento dos diversos programas constantes no PPA dos estados? Opções de resposta para codificação: sim ou não.

As respostas presentes no quadro 9 evidenciam a situação dos estados no período de 2012 a 2019 em relação à utilização do Programa Nacional de Direitos Humanos e os Programas ou Planos Estaduais de Direitos Humanos enquanto instrumentos de orientação para o planejamento e implementação das políticas públicas constantes no Plano Plurianual. A seguir tem-se o resultado de cada estado no ciclo orçamentário 2012 a 2015 e 2016 a 2019.

Em 46,30% dos ciclos orçamentários o resultado encontrado foi de **Não legalizado e não instrumentalizado**, esses estados (AC, AL, ES, MS e SC durante o primeiro ciclo orçamentário; CE, GO e MT no segundo ciclo; e AM, AP, PA, PB, PI, RO, RR e TO em ambos os ciclos orçamentários) não consideram na elaboração dos programas que compõem as ações a serem tomadas pelos estados durante os quatro anos de vigência do planejamento o papel do PNDH-3, seja na área da segurança pública ou nas demais áreas que compõem o PPA. Os estados, nestes ciclos, não possuem planos ou programas estaduais de direitos humanos.

Os estados do Acre e Alagoas no ciclo orçamentário 2016-2019 são classificados como **Só instrumentalizado (outro)**, equivalendo a 3,70%. Os estados não possuem documento estadual de direitos humanos e não citam o PNDH-3, todavia mencionam **outros instrumentos de direitos humanos** na construção do planejamento, inclusive com documentos internacionais, como no PPA de Alagoas:

Este imperativo está contemplado em alguns dos principais documentos de direitos humanos de que o Brasil é signatário e aos quais está, portanto, vinculado internacionalmente. Começando pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 3º), passando pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 6º), pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (art. 1º) e, finalmente, pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Art. 4º), o direito à vida consagrou-se como fundamento essencial do Estado de Direito hodierno (Alagoas, 2016).

E no PPA do Acre:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no seu Artigo 1º expressa que “...Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos...” e “...devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade...” Assim, os Direitos Humanos são assegurados por tratados internacionais, pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação brasileira (Acre, 2015).

Estes estados, assim como os classificados como de **Não legalizado e não instrumentalizado**, são norteados por outros planos e programas federais e

estaduais nas suas mais diversas áreas de atuação, exceto no que tange aos direitos humanos. Ou seja, o planejamento tem por estrutura utilizar de documentos norteadores de políticas públicas, como, por exemplo, Plano Nacional de Educação, Programa Saúde da Família e o Plano Nacional de Banda Larga.

Outro exemplo é a referência que o Mato Grosso do Sul destaca na apresentação do seu PPA (2012-2015) do instrumento de desenvolvimento regional, ver:

O Ministério da Integração Nacional elaborou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO) (2007-2020) que estão subsidiando, juntamente com os demais planos estratégicos estaduais, devidamente atualizados, sendo também referência básica para a construção do planejamento estratégico de Mato Grosso do Sul, por entendermos que o alinhamento facilitará as articulações para obtenção de recursos federais para projetos de interesse do Estado e permitirá uma maior efetividade das políticas públicas estaduais e federais voltadas para o desenvolvimento regional (Mato Grosso, 2011).

Os diversos entes estaduais possuem a cultura de utilizarem instrumentos governamentais como norteadores das suas políticas públicas nas mais diversas áreas, entretanto não utilizam do mesmo expediente quando a temática é referente aos direitos humanos. Observa-se que o programa nacional e até mesmo os estaduais não possuem, para este grupo de estados, influência para instrumentalizar ações de acordo com suas diretrizes. Os estados possuem ações na área de direitos humanos, todavia o planejamento e a implementação não foram influenciadas pelo PNDH-3 e pelos planos e programas estaduais.

Só instrumentalizado são 9,26% dos ciclos (DF e GO no primeiro; SC no segundo ciclo; e SE nos dois ciclos). Apesar de não possuírem planos ou programas estaduais de direitos humanos, tais estados fazem referência ao PNDH-3 na elaboração de suas políticas. O Distrito Federal, por exemplo, apresenta no Programa 6222 – Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania, cujo objetivo é “Promover a defesa e garantia dos direitos humanos, assegurando à pessoa ou indivíduo o pleno exercício do direito à cidadania” (Distrito Federal, 2011), a caracterização da seguinte forma:

As políticas públicas sociais reúnem um conjunto de ações articuladas pela promoção da cidadania, defesa e garantia dos direitos humanos. Em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, no Distrito Federal, a política nas áreas de drogas, pessoa idosa, pessoa

com deficiência, igualdade racial e de gênero, vítimas de crimes violentos e de pessoas que se encontram sob ameaça, será desenvolvida com orientação nos princípios e valores de direitos humanos no exercício cotidiano, visando a construção de uma cultura de paz, de tolerância e de valorização à diversidade (Distrito Federal, 2011).

O Estado de Santa Catarina menciona o marco nacional no Programa 0745 – Cidadania e Direitos Humanos que tem a seguinte descrição:

Objetivo: Estabelecer um processo continuado de promoção dos direitos humanos e da cidadania, em que estado e sociedade civil interajam de forma eficaz, rumo à construção de uma sociedade justa e solidária.

Justificativa: Toda pessoa tem direitos inerentes à sua natureza humana, sendo respeitada sua dignidade e garantida a oportunidade de desenvolver seu potencial de forma livre, autônoma e plena de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Programa Nacional de Direitos Humanos (Santa Catarina, 2015).

Sergipe, por sua vez, apresenta na seção correspondente à Proteção dos Direitos e Assistência Social:

Direitos Humanos, Mulheres e Juventude – Os Direitos Humanos e a formação para a cidadania em Sergipe vêm alcançando mais espaço e relevância, sob iniciativa da sociedade civil organizada e de proposições governamentais no campo das políticas públicas, visando ao fortalecimento da democracia em nosso Estado.

Com o advento da atual Constituição Federal, novos documentos surgem no cenário nacional, como resultado da mobilização dos movimentos sociais, na perspectiva de impulsionar agendas, programas e projetos na materialização da defesa e promoção dos direitos humanos, a exemplo dos Programas Nacional, Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, as legislações de combate à discriminação racial e à tortura, bem como as recomendações das Conferências Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos.

Pessoas Privadas de Liberdade – No âmbito institucional, o Programa Estadual de Direitos Humanos amplia a consciência e as conquistas na área dos direitos e garantias fundamentais, pois internaliza a diretriz segundo a qual a primazia dos Direitos Humanos constitui princípio transversal a ser considerada a educação e cultura em todas as políticas públicas em Sergipe.

O Poder Executivo tem papel protagonista na coordenação e implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), mas faz-se necessária a definição de responsabilidades compartilhadas entre a União, Estados, Municípios e do Distrito Federal na execução de políticas públicas, tanto quanto a criação de espaços educacionais de participação e controle social nos Poderes Judiciário e Legislativo, no Ministério Público e nas Defensorias, em ambiente de respeito, proteção e efetivação dos Direitos Humanos. O conjunto dos órgãos do Estado de Sergipe deve estar comprometido

com a implementação e monitoramento do PNDH-3, fortalecidos com a educação e cultura neste segmento (Sergipe, 2011).

A quarta classificação, **Legalizado (em andamento) e instrumentalizado** (11,11%), é composta pelos estados que durante a elaboração dos seus respectivos planos plurianuais encontravam-se construindo os planos ou programas estaduais de direitos humanos. Ou seja, a elaboração do PEDH era uma das ações previstas pelos estados do CE e MT no primeiro ciclo; DF e RS no segundo; e o RJ nos dois ciclos.

O Ceará e o Mato Grosso mencionam no primeiro ciclo orçamentário 2012 a 2015 o objetivo de construir os respectivos planos estaduais de direitos humanos. O estado nordestino menciona no programa 24 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, objetivo – “002. Implantar equipamentos e instrumentos normativos-legais e de gestão que assegurem a promoção e defesa dos Direitos Humanos”, com a meta de “Elaborar o Plano Estadual de Direitos Humanos” (Ceará, 2011). O do centro-oeste no Eixo 4 – Segurança e Cidadania Solidária destaca a importância dos princípios dos direitos humanos na área da segurança pública, a saber:

Cabe ao Estado se preocupar também com a segurança pública, e a garantia desta possibilita a conquista da cidadania. Princípio norteador da nossa administração, cuja impulsão também foi promovida por programas concernentes ao PAS, Gestão da Tecnologia da Informação, de Incentivo Fiscal e o PROCON, além de outros, os quais serão objeto de continuidade e aperfeiçoamento por nosso governo. Assim, a criação dos Centros de Inteligência nas regiões pólos, a criação do Programa Estadual de Direitos Humanos e o desmembramento da SEJUSP em duas secretarias, de Segurança Pública e de Justiça, são algumas das medidas de base para a implantação que reverterão em melhor atendimento e segurança para o cidadão, com agilidade nas demandas da segurança e justiça de Mato Grosso.

...

- Avançar na implementação das metas pactuadas nas Declarações Internacionais de Direitos Humanos junto aos Comitês, Comissões e Cortes Internacionais de Direitos Humanos, em articulação com as três esferas do governo e sociedade civil.
- Incluir a disciplina de Educação em Direitos Humanos no ensino público estadual.
- Instituir o Programa Estadual de Direitos Humanos.
- Instituir o Certificado de Entidade Promotora de Direitos Humanos (Mato Grosso, 2011).

É importante ressaltar que nenhum dos estados elaborou o seu plano estadual de direitos humanos, mesmo sendo uma ação prevista no planejamento de cada ente, exceto o Ceará. Este foi o único estado a de fato cumprir o planejado e elaborar o seu

plano, mas intempestivamente em relação ao disposto no PPA, visto que a previsão constou no PPA 2012-2015 e o plano só foi publicado em janeiro de 2024 com a promulgação da Lei nº 18.690. O lapso temporal entre o planejamento e a execução indica que o Plano Estadual de Direitos Humanos do Ceará pode não ter sido fruto do planejado para o período do ciclo orçamentário analisado, mas resultante de um planejamento posterior.

Dito de outra forma, nenhum dos estados que planejou a elaboração do seu marco estadual de direitos humanos executou conforme o previsto no plano plurianual. O Rio de Janeiro citou a elaboração do PEDH nos dois ciclos orçamentários e nem assim construiu o documento que serviria de orientação e instrumentalização das ações de direitos humanos no estado. Vale ressaltar, a título de curiosidade, que o município do Rio de Janeiro possui o Plano Municipal de Direitos Humanos (PMDH) – Por um Rio de Direitos, mesmo com a ausência do marco estadual. Destaca-se a seguinte passagem constante na apresentação do PMDH:

O PMDH tem como balizador o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), publicado pela primeira vez em 1996 e aperfeiçoado nas edições de 2002 e 2009. Assim como o PNDH, a intenção é o que PMDH ganhe novas versões aprimoradas, fruto de futuras conferências reunindo representantes do movimento social e Poder Público. Entendemos que temos em mãos um instrumento valioso para o combate às violações de direitos e à exclusão. No entanto, compreendemos que o desafio maior ainda está por vir, que é o de colocar em prática as ações propostas no PMDH (Rio de Janeiro, 2021).

A classificação **Só legalizado** corresponde a 20,37% dos ciclos orçamentários, sendo os estados do Paraná no primeiro ciclo; Espírito Santo e São Paulo no segundo; e Rio Grande do Norte, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco nos dois ciclos. Os sete estados promulgaram seus planos ou programas estaduais de direitos humanos, todavia não os consideraram durante a elaboração do PPA. O PR e o MA possuem os PEDH elaborados a partir dos seus conselhos estaduais de direitos humanos, sem efetivação legal por parte do poder executivo estadual, ainda que os conselhos tenham sido criados pelo governo estadual, o programa estadual não foi ratificado pelo chefe do executivo. O caso de SP, MG, RN, ES e PE é diferente, pois o PEDH deles foi promulgado por decreto do executivo. Com ou sem ratificação, os estados desconsideram totalmente a existência dos seus próprios Programas Estaduais de

direitos humanos na elaboração da maior peça de planejamento de atuação estatal que é o PPA.

Cita-se os exemplos do Espírito Santo que em 2014 lançou seu próprio Programa Estadual de Direitos Humanos em conjunto com o Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, ambos publicados no Diário Oficial do Estado após instituição de comissão para tratar do tema por meio do Decreto 2944-R de 09/01/2012 e de Minas Gerais com o Decreto n.º 42.150, de 10 de dezembro de 2001, que institui o Programa Mineiro de Direitos Humanos e dá outras providências. O ES não usou durante o ciclo 2016 a 2019 quando o PEDH já estava em vigência e MG não usou em nenhum dos seus dois ciclos, visto que o Programa Mineiro é bem anterior à elaboração dos PPA's em questão.

Um ponto comum entre a maioria dos estados é que eles usam outros programas federais, que não de direitos humanos, para orientar e implementar suas políticas públicas, vide exemplos de ações de Alagoas e da Bahia, respectivamente:

Ação: 23695023110380000 - Apoio às Ações do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - Prodetur/AL.

Ação: 02122024113270000 - modernização do juizado da violência doméstica e familiar contra a mulher... Finalidade: dotar o 4º Juizado de melhores condições de trabalho para atender às demandas da sociedade em conformidade com o que determina a lei federal nº11.340/06 (Lei Maria da Penha) e às diretrizes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) (Alagoas, 2012).

Em educação, os compromissos assumidos fortalecem a intersetorialidade e a transversalidade, tendo como base as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), central para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e para efetivação do Programa Estadual Educar para Transformar. Com foco na melhoria da qualidade da educação, nos próximos anos tem-se como objetivo enfrentar as barreiras para (i) o acesso e a permanência no sistema educacional; (ii) superar as desigualdades educacionais em cada território do estado com foco nas especificidades de sua população, priorizando o semiárido e as pessoas mais vulneráveis; (iii) ampliar a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e contribuir com o fortalecimento da cidadania (Bahia, 2015).

A última classificação é composta por 4 estados, sendo 9,26% dos ciclos estudados. SP no primeiro ciclo; MS e PR no segundo ciclo; e BA nos dois ciclos orçamentários são classificados na situação **Legalizado e Instrumentalizado**, que correspondem aos estados que possuem seus planos ou programas estaduais e os

utilizam na elaboração do PPA em pelo menos uma área de atuação, sendo a maior incidência de ocorrências junto às secretarias estaduais de direitos humanos.

A situação ideal era que todos os estados promulgassem seus PEDH ou que utilizassem o PNDH-3 como referência na construção do plano plurianual nas diversas áreas de atuação para que a qualidade dessa utilização fosse avaliada em termos de planejamento e dos resultados obtidos, todavia apenas 09 possuem PEDH, sendo que 4 aplicam e destes somente 1 nos dois ciclos orçamentários. A utilização do PEDH ou do PNDH-3 como instrumento norteador das ações estaduais é extremamente baixa em todas as áreas, com uma condição mais grave quando se analisa somente o eixo IV que trata da Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Uma vez que a aplicação das diretrizes é concentrada em outras áreas que não diretamente às do eixo IV, como nos exemplos a seguir:

- Bahia – PPA ciclo orçamentário – 2012 a 2015:

Programa – Promoção, Proteção, Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

Apresentação – Ressalte-se que o primeiro passo para a consolidação da cidadania será a garantia do registro civil de nascimento para todas as pessoas. Produzido nos cartórios, este documento é condição fundamental para o exercício da cidadania, uma vez que é o ato da oficialização da existência do indivíduo, de sua identificação e da sua relação com o Estado. A sétima diretriz do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), “Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena”, estipula como seu primeiro objetivo estratégico a “universalização do registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica”.

Compromisso – Garantir à população baiana o direito à documentação civil básica

Entregas – Emissão de certidão de nascimento em unidades hospitalares interligadas aos cartórios. Emissão de certidão de nascimento para pessoas sem documentação civil básica (Bahia, 2015).

- Mato Grosso do Sul – PPA ciclo orçamentário – 2016 a 2019:

Programa: 2033 – Programa de Defesa da Cidadania e Direitos Humanos

Objetivo: Implementar e fortalecer políticas públicas voltadas para a proteção das populações tradicionais

Iniciativa: Atendimento às diretrizes do plano nacional e estadual de direitos humanos

Ação: 2844 - Implantar e Implementar as ações do Plano Estadual de Direitos Humanos

Recursos: 2016 Valor (R\$) – 396.300,00, 2017/2019 Valor (R\$) – 3.483.000,00 e Valor total (R\$) – 3.879.000,00 (Mato Grosso do Sul, 2015).

Existem ainda os estados que não apresentam programas baseados no PNDH-3 ou PEDH, utilizando-se dos instrumentos quando da apresentação e contextualização do PPA, sem aplicação direta nos programas. Vide os casos que seguem:

- São Paulo – PPA ciclo orçamentário – 2012 a 2015, apresentação das diretrizes e objetivos da secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania:

A Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (SJDC) tem como missão a promoção dos direitos humanos e fortalecimento da cidadania, oferecendo suporte referencial à população. Suas atividades visam aprimorar o desenvolvimento dos projetos e programas ligados à promoção dos direitos humanos e cidadania, possibilitando o acesso à justiça igualitária como direito primordial do ser humano com fundamento no Programa Estadual de Direitos Humanos. Todos os programas, atividades e ações da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania enfatizam os preceitos de equidade dos cidadãos, da igualdade de oportunidades, do direito à informação e transparência (São Paulo, 2011).

- Paraná – PPA ciclo orçamentário – 2016 a 2019, na contextualização do Programa: 09 - Políticas de Direitos Humanos e Cidadania:

O Programa de Políticas de Direitos Humanos e Cidadania busca promover a união de esforços no fomento às mudanças e na conquista de espaços democráticos, garantindo a participação da sociedade civil. Nesse sentido, faz-se necessário manter as instâncias de garantia de direitos, serviços de orientação e encaminhamento, orientação e defesa do consumidor, de educação em direitos humanos, de mediação de conflitos e de atendimento socioeducativo mediante a introdução de novas práticas institucionais e profissionais, aliadas ao investimento no desenvolvimento dos servidores públicos, promovendo-se o efetivo desenvolvimento integrado.

Nesse processo são imprescindíveis a instituição de Conselhos Estaduais, a elaboração de Planos Estaduais, bem como a implementação das ações previstas em Planos Estaduais já concluídos, favorecendo a participação da sociedade civil, a divulgação e conscientização da população por meio de campanhas educativas em direitos humanos (Paraná, 2015).

Os casos acima compreendem os estados que destacam a importância do PNDH-3 ou do PEDH, mostrando que os instrumentos são necessários quando da elaboração das políticas públicas e destacando formas de aplicação da política. No entanto, não apresentam programas nos PPA's que façam menção aos planos e

programas de direitos humanos, ainda que possam existir ações que conversem com os documentos norteadores eles não são citados diretamente.

3.3 SÍNTESE DOS ACHADOS

Com a análise dos dados observa-se um padrão dos estados brasileiros para o período analisado. A maioria não possui Programas ou Planos Estaduais de Direitos Humanos e não incorporou o Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 na formulação e implementação de suas políticas públicas, os classificados como **Não legalizado e não instrumentalizado** (46,30%). Os dados demonstram que uma parcela significativa dos entes sequer possui planos estaduais voltados à temática, 18 dos 27 estados (66,67%). E mesmo aqueles que os promulgaram não os utilizaram como referência no planejamento plurianual, os 20,37% que se enquadram como **Só legalizado**.

A ocorrência do uso de diversos outros programas ou políticas federais para orientar as mais diversas políticas públicas reflete a falta de institucionalização efetiva da agenda. A ausência de institucionalização dos PEDH e do PNDH-3 nos Planos Plurianuais (PPA) compromete a implementação de políticas voltadas à proteção e promoção dos direitos.

Além disso, a análise revela que, ainda que alguns estados tenham citado o PNDH-3 ou os PEDH em seus planejamentos, os classificados como **Legalizado e instrumentalizado** (9,26%) e **Legalizado (em andamento) e instrumentalizado** (11,11%) a implementação de ações e programas foram realizadas por meio de órgãos específicos de direitos humanos, não sendo diretamente aplicados nas áreas de segurança pública, justiça e combate à violência que são o eixo IV do PNDH-3. Em relação aos estados que se propuseram a implementar o PEDH, o único estado que efetivamente elaborou o plano estadual foi o Ceará, todavia o fez muito posteriormente ao estipulado. O que indica a dissonância entre o planejamento e a execução.

Há ainda o grupo de estados que se classificam como **Só instrumentalizado** (9,26%) e **Só instrumentalizado (outro)** (3,70%). Estes utilizam os documentos internacionais de direitos humanos, principalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos na construção das ações de planejamento. Já aqueles, utilizam o PNDH-3 no planejamento e implementação de programas e políticas públicas por meio dos órgãos de direitos humanos, não se aplicando prioritariamente nas áreas do

eixo do eixo IV. Observou-se ações de direitos humanos em ciclos orçamentários, elas não são inexistentes, entretanto não são baseadas no PNDH-3 ou nos PEDH, de modo semelhante aos estados classificados como **Legalizado e instrumentalizado**.

Dessarte, conclui-se que há uma lacuna significativa entre a existência de instrumentos normativos estaduais na área de direitos humanos ou a utilização do marco nacional com a aplicação prática quando do planejamento e implementação das políticas públicas nos estados, sobretudo na área do eixo IV. O desafio permanece em garantir que os planos e programas de direitos humanos, nacional ou estaduais, sejam não apenas elaborados, mas também utilizados de forma estratégica para orientar políticas públicas, fortalecendo a proteção dos direitos fundamentais em nível estadual.

4 EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E OS INDICADORES DE VIOLÊNCIA NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA APLICAÇÃO DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

Após verificar se as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) cumprem a função de instrumentalizar os programas constantes no PPA, almeja-se, nesta seção, aferir a eficiência orçamentária em relação às violações de direitos ocorridas nos respectivos entes por meio da análise envoltória de dados. Divide-se esta seção em quatro partes, na primeira é feito um levantamento dos diversos trabalhos na área da segurança pública que utilizam a DEA, a fim de verificar a viabilidade da aplicação da metodologia e as características utilizadas a partir do estado da arte. Na segunda se apresenta toda a construção do modelo a ser aplicado nesta tese, com seus conceitos e objetivos, subsidiando os resultados que são apresentados e discutidos na terceira parte. A síntese dos achados encerra a seção com os principais pontos discorridos.

4.1 ESTADO DA ARTE – ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS E SEGURANÇA PÚBLICA

A análise envoltória de dados é uma técnica aplicada em diversas áreas de atuação das mais variadas entidades, observam-se estudos no setor da construção civil, aviação, hospitalar, educacional entre outros. O uso da DEA é voltado, principalmente, a identificar as melhores aplicações na relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados, em instituições públicas ou privadas.

Na área da segurança pública não é diferente, diversos são os estudos nacionais e internacionais encontrados na literatura que tratam da temática. Entretanto, observa-se nas obras que os autores fazem opções variadas no que tange à escolha de todas as partes que compõem a aplicação do modelo na área da segurança pública. Sendo encontrados modelos aplicados em diferentes períodos, entidades e de formas variadas no que corresponde aos seus componentes. E, em decorrência dessa variedade, inicia-se esta seção com o levantamento do estado da arte utilizado que envolve a análise envoltória de dados e a segurança pública. Nas partes seguintes, apresentam-se o desenho e a conceituação que são utilizados para atender os fins pretendidos neste trabalho.

É comum que os diversos autores usem um passo a passo para construção do modelo que será utilizado nas mais diversas áreas de aplicação da técnica. Obviamente que o respaldo teórico do objeto de análise é fundamental para embasar as escolhas que compõem os diferentes estudos. Tomando isso como preceito basilar, tem-se como estrutura para construção do modelo um formato baseado em quatro etapas, vide quadro 10.

Quadro 10. Etapas da construção do modelo DEA

Etapa 1

- Identificação das unidades de análise (DMU)
- Coleta dos dados

Etapa 2

- Seleção das variáveis
- Definição dos *inputs*
- Definição dos *outputs*

Etapa 3

- Escolha da orientação
- Escolha do modelo
- Escolha da forma
- *Software* para resolução do modelo

Etapa 4

- Critério de desempate
- Análise dos escores de eficiência

Fonte: elaborado pelo autor com base em Marzzoni (2022).

A escolha de cada uma das opções disponíveis nas quatro etapas influencia diretamente no resultado encontrado, pois a ferramenta possui uma vasta lista de opções a ser aplicada. Por isso, é fundamental que na elaboração do modelo a ser utilizado pela DEA que cada etapa seja construída de maneira sólida, com respaldo na literatura do objeto estudado e nos fundamentos que se aplicam à DEA enquanto ferramenta metodológica.

Em razão disso, levantou-se a literatura disponível com aplicação da DEA na área da segurança pública com o intuito de apresentar as informações que são utilizadas nos estudos a fim de subsidiar a escolha das etapas desta tese.

O quadro 11 demonstra o levantamento realizado, apresentando os dados por autor, título, unidade de análise, período, *input*, *output*, modelo, orientação e

desempate. Optou-se por não impor maiores limitações na busca, assim foram escolhidos artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses no Google Acadêmico e no Periódico Capes que fossem aplicação da DEA na área da segurança pública.

Em relação às unidades de análise, os artigos analisam os estados brasileiros, por região (Nogueira; Vieira; Monteiro, 2019; Moraes, 2019; Dantas; Rodrigues; De Freitas; Da Silva, 2017) ou nacionalmente (Feitosa; Schull; Hein, 2014; Ribeiro; Longaray, 2022; Marzzoni, 2022; Silva Almeida; Pitombeira Neto, 2020; Monte; Leopoldino, 2020; Costa; Silva; Ferreira, 2021; Araújo; Freitas Júnior; Silva; Lins, 2020), por município (De Lucena; Barbosa; De Souza, 2020; Ervilha; Bohn; Dalberto; Gomes, 2016; Soares; Zabot; Ribeiro, 2011; Scalco; Amorim; Gomes, 2012; Carvalho; Rojas; Lobato, 2024) ou por unidades que fazem parte do município (De Mello; Gomes; De Assis; Morais, 2005; Maciel, 2019; Jesus; Gomes; Ângulo-Meza, 2014). O período com a maior quantidade de artigos analisados é 01 (um) ano (9 dos 18 artigos, 50%) ou demais tem uma duração diversa, de 3 até 14 anos no maior período analisado. Existem ainda os trabalhos que analisam apenas meses de um mesmo ano.

Os dados são coletados nas mais diversas fontes, pois são variados em relação a cada trabalho analisado. No tocante aos crimes, observa-se que a maioria utiliza os dados advindos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública. A página da Secretaria do Tesouro Nacional para os valores aplicados é a de maior ocorrência, enquanto a do IBGE é para os dados populacionais, essas são as informações que compõem a etapa 1 da construção do modelo.

Na etapa 2, primeiro as variáveis são escolhidas para posteriormente enquadrá-las como entradas (*input*) ou produtos (*output*) do modelo, uma vez que a variável pode ser *input* ou *output* a depender do objetivo pretendido. As variáveis observadas nos trabalhos levantados são as mais diversas, desde quantidade do efetivo policial, recursos aplicados e até mesmo indicadores de crimes. Por recursos aplicados entenda-se como sinônimos de despesas totais, gastos ou investimentos, sendo a variável mais escolhida como *input* entre os estudos analisados. Por sua vez, a opção que mais foi utilizada pelos pesquisadores como *output* foi a composta pelos crimes violentos, principalmente o homicídio. Mas a variedade que pode compor os denominados crimes violentos é grande, por exemplo, tentativa de homicídio, latrocínio, estupro, lesão corporal, roubo, furto, tráfico de drogas, porte ilegal de arma

de fogo. Tais crimes são considerados em diferentes combinações em cada trabalho observado.

Em que pese existir uma maior predominância dos recursos utilizados como *input* e dos crimes violentos como *output* para cada um separadamente, não há maioria quando os dois são considerados em conjunto. Visto que existem diversos crimes violentos, como já citado, então a escolha de quais crimes considerar varia muito entre os trabalhos. Citando apenas dois trabalhos, a título exemplificativo, observa-se que um opta pelos crimes violentos homicídio doloso, latrocínio, homicídio culposo de trânsito, tráfico de entorpecentes e estupro (Feitosa; Schull; Hein, 2014), já o outro (De Lucena; Barbosa; De Souza, 2020) utiliza homicídios dolosos, estupro, roubo e furto de veículos. A grande possibilidade de combinações entre as variáveis proporciona um leque com muitas opções para construção do modelo, onde cada autor se baseia no objetivo pretendido pelo seu próprio trabalho, conforme o respaldo teórico que alicerçou cada estudo.

A orientação e o modelo, componentes da etapa 3, foram as características que se apresentaram com a menor variação entre todas presentes nos trabalhos levantados. Essas características foram quase a totalidade dos trabalhos, com o modelo BCC orientado ao *output*. A justificativa dos trabalhos é que o retorno de escala entre as variáveis não é constante entre as variáveis de entrada e saída, ou seja, o aumento ou diminuição da entrada resulta numa variação não proporcional no produto (saída). O que é esperado na prática das unidades analisadas, visto que o aumento de uma unidade monetária nos recursos aplicados na segurança pública por parte dos estados não tem uma variação proporcional nos homicídios destes entes, por exemplo (Moraes, 2019).

A orientação ao *output*, por sua vez, possui a mesma justificativa entre os diversos autores dos trabalhos analisados, qual seja, objetiva-se reduzir as saídas do modelo (os crimes, exemplificativamente) e não os recursos aplicados. A ideia não é que o modelo apresente uma redução dos recursos utilizados com a manutenção dos crimes cometidos, pelo contrário. No mínimo, os recursos devem se manter constantes (muitas vezes estima-se a necessidade de majoração) e os crimes que devem ser reduzidos (a partir do aumento das saídas, conforme necessidade de ajuste explicada a seguir) (Maciel, 2019).

Os trabalhos se mostram coesos em relação ao *output* ser a orientação do modelo, entretanto o tratamento dado às variáveis é diverso. Isto por que em algumas

área de aplicação da DEA, como segurança pública e saúde, as saídas são tidas como indesejáveis (Jesus; Gomes; Ângulo-Meza, 2014). Considerando o ramo da construção civil, por exemplo, imagina que quantos mais insumos (material, mão-de-obra etc.) sejam aplicados como entradas do modelo mais sejam os resultados alcançados (casas, apartamentos ou qualquer outra construção). Todavia, na segurança pública a lógica se inverte, pois quanto mais insumos sejam utilizados (dinheiro, policiais, viaturas etc.) se espera que os resultados sejam menores, ou seja, menos crimes sejam cometidos. Por esta razão que as variáveis são tidas como indesejáveis, portanto, os *outputs* necessitam de um tratamento matemático antes de serem inseridos no modelo.

No quadro 11 existem dois grupos de trabalhos, os que não aplicam tratamento às saídas e os que aplicam. Estes se alternam entre três possibilidades de tratamento, a saber: inverso, razão e a ponderação pela população. Diversos autores (Maciel, 2019) demonstram que o tratamento é necessário à medida que a aplicação DEA direcionada ao *output* almeja aumentar a saída, neste caso a saída é indesejada por se tratar de um crime. Assim, estes *outputs* necessitam de um tratamento para representar que o seu aumento no modelo seja um número que represente a diminuição do indicadores de criminalidade (Jesus; Gomes; Ângulo-Meza, 2014).

Finalizando a etapa 3, a escolha do *software* foi diversa entre os autores, sendo que alguns trabalhos não demonstram qual programa foi escolhido para desenvolvimento do modelo.

A última etapa, é composta pela escolha do modelo de desempate entre as DMU eficientes. Tal informação é negligenciada pela maioria dos trabalhos, sendo um ponto relevante na análise do modelo, sobretudo quando é necessário desempatar e reclassificar (De Mello; Gomes; De Assis; Moraes, 2005) as unidades de forma apropriada para apresentação e análise dos resultados. Obviamente, a interpretação dos resultados têm respaldo na literatura que fundamenta o trabalho, desde a escolha das variáveis até este momento. Este ponto é particular de cada trabalho, por isso, não houve esse levantamento por ora, cujo objeto é a elaboração do modelo DEA que se pretende aplicar nesta tese.

Quadro 11. Levantamento da aplicação DEA na segurança pública

AUTOR	TÍTULO	DMU	PERÍODO	INPUT	OUTPUT	MODELO/ ORIENTAÇÃO/ DESEMPATE
De Mello, Gomes, De Assis e Morais, 2005	Eficiência DEA como medida de desempenho de unidades policiais	Áreas Integradas de Segurança Pública/RJ	Jan. e fev. 2002	Efetivo policial e Delitos	Produção policial	BCC/output/não aplica
Feitosa, Schull e Hein, 2014	Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da análise envoltória de dados (DEA)	Estados brasileiros	2011	Gastos na área da segurança pública	Índices de criminalidade (homicídio doloso, latrocínio, homicídio culposo de trânsito, tráfico de entorpecentes e estupro)	BCC/input/ não aplica
Ribeiro e Longaray, 2022	O uso da análise envoltória de dados (DEA) na mensuração da eficiência da segurança pública	Estados brasileiros	2020	Despesas totais; efetivo policial (efetivo da ativa PM e CB); CVLI (homicídio	População	BCC/output/não aplica

				doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte)		
Marzzoni, 2022	Eficiência na segurança pública: uma abordagem com análise envoltória de dados e índice Malmquist	Estados brasileiros	2011 a 2020	Gastos per capita em segurança pública - inverso	Crimes violentos letais intencionais - CVLI (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio); tentativa de homicídio; soma de estupro e tentativa de estupro; porte ilegal de armas; tráfico de entorpecentes; e roubo total	BCC/output/não aplica – usa IM
Silva Almeida e Pitombeira Neto, 2020	Eficiência dos serviços de segurança pública no	Estados brasileiros	2016	Despesas totais; (PM e PC) + Total de crimes	População	BCC/output/não aplica

	brasil: uma análise por envoltória de dados			CVLI (Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal Seguida de Morte)		
Monte e Leopoldino, 2020	Análise da eficiência relativa dos gastos estaduais em segurança pública	Estados brasileiros	2017	Gasto per capita em segurança pública	Homicídio doloso; latrocínio; estupros (ponderado pela população) (razão oposta)	BCC/ <i>output</i> /não aplica
De Lucena, Barbosa e De Sousa, 2020	Eficiência dos gastos públicos com segurança nos municípios baianos	Municípios baianos	2018	Gastos públicos com segurança per capita	taxas de criminalidade (homicídios dolosos, estupro, roubo e furto de veículos) (ponderado pela população)	CCR, BCC/ <i>output</i> /não aplica
Maciel, 2019	Eficiência técnica da polícia militar: um estudo dos comandos de	Comandos de Policiamento Regionais/DF	2017	Razão número de policiais militares lotados nos	Crimes violentos contra a pessoa (tentativa de	BCC/ <i>output</i> /fronteira invertida

	policiamento regionais do distrito federal por meio da análise envoltória de dados			Comandos de Policiamento Regionais (ponderado pela população)	homicídio, tentativa de latrocínio, homicídio, estupro e lesão corporal seguido de morte); contra o patrimônio (roubo ao transeunte, ao comércio, à residência, em transporte coletivo, de veículo e furto de veículo) produtividade da atividade policial	
Nogueira, Vieira, Viera e Monteiro, 2019	Gastos públicos versus criminalidade: nordeste brasileiro	Estados do nordeste	2008 a 2012	Investimento médio per capita em segurança pública	Homicídios, roubo e estupro (inverso)	<i>BCC/output/fron teira invertida</i>

Ervilha, Bohn, Dalberto e Gomes, 2016	Eficiência dos gastos públicos com segurança nos municípios mineiros	Municípios mineiros	2000 a 2021	Gasto per capita municipal em segurança pública e o número de policiais militares (ponderado pela população)	Homicídio, tentativa de homicídio, estupro, roubo e roubo à mão armada (inverso)	BCC/output/não aplica
Moraes, 2019	Análise de eficiência técnica da segurança pública no combate ao crime de homicídio nos municípios dos estados federados da Amazônia legal	Estados da Amazônia Legal (Pará, Tocantins, Amazonas, Rondônia, Acre, Amapá, Roraima, Maranhão e o Mato Grosso)	2002 a 2015	Assistência Social; educação; população; saneamento; saúde; segurança pública; urbanização e PIB	Homicídios	BCC/output/não aplica
Soares, Zabet e Ribeiro, 2011	Índice geral de criminalidade: uma abordagem a partir da1	Municípios catarinenses	2003	Assistência e previdência; administração e	Roubo e furto (ponderado pela população)	BCC/output/não aplica

	análise envoltória de dados para os municípios catarinenses			planejamento; desportos e lazer; educação e cultura; segurança e defesa (ponderado pela população)		
Jesus, Gomes e Angulo-Meza, 2014	Avaliação da eficiência operacional das unidades de polícia pacificadora do estado do rio de janeiro	UPP/RJ	Jan. a jun. 2011	Policiais efetivos	População beneficiada; crimes violentos; crimes contra o patrimônio; outros registros	CCR/ <i>input</i> /não aplica
Scalco, Amorim e Gomes, 2012	Eficiência técnica da polícia militar em minas gerais	Municípios mineiros	2005	Número de policiais militares (ponderado pela população)	Prisões de crime violento contra a pessoa (por policial); prisões de crime violento contra o patrimônio (por policial); crimes violentos contra a	BCC/ <i>output</i> /não aplica

					pessoa (inverso); crimes violentos contra o patrimônio (inverso)	
Costa, Silva e Ferreira, 2021	Eficiência nos gastos com segurança pública e instituições formais: uma análise para os estados brasileiros a partir da lei de responsabilidade fiscal (LRF)	Estados brasileiros	2006, 2010, 2014 e 2017	Gasto com segurança pública (ponderado pela população)	Homicídio, roubo, estupro e lesão corporal (inverso)	BCC/output/não aplica
Dantas, Rodrigues, De Freitas e Da Silva, 2017	Eficiência nos gastos públicos em segurança dos estados do nordeste	Estados do nordeste	2013	Gasto estadual em segurança pública (ponderado pela população)	Latrocínio, homicídio, tentativa de homicídio, estupro e roubo (inverso)	BCC/output/não aplica
Carvalho, Rojas e Lobato, 2024	Eficiência dos gastos públicos com segurança no Amazonas (2019 a 2021)	Municípios amazonenses	2019 a 2021	Gasto com segurança pública (ponderado pela população)	Homicídio	BCC/output/não aplica

Araújo, Freitas Júnior, Silva e Lins, 2020	Segurança pública estadual brasileira: o que influencia seu desempenho?	Estados brasileiros	2011 a 2015	Despesa com segurança pública (ponderado pela população)	Indicador bruto (homicídio doloso, latrocínio, crimes violentos letais intencionais e estupros) (inverso)	Não especifica
--	--	------------------------	----------------	--	--	----------------

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Optou-se por apresentar a seguir os trabalhos nos quais os estados estão como unidades de análise, em que pese os demais trabalhos conterem informações relevantes e que subsidiaram a construção do modelo DEA aplicado na área da segurança pública, somente os que realizaram análises estaduais poderão ser comparadas com os achados desta tese, sendo, portanto, estes trabalhos descritos em termos dos seus resultados.

Feitosa, Schull e Hein (2014) para o ano de 2011 mediram a eficiência de 23 estados brasileiros, sendo encontrados 12 com nível máximo de eficiência. Tocantins (0,3205) foi o estado com menor índice encontrado entre os não eficientes e a Paraíba o estado com menor alvo de melhoria a ser alcançado.

Para o ano de 2020, Ribeiro e Longaray (2022) analisaram todos os estados da federação e obtiveram que Santa Catarina, Roraima, São Paulo, Piauí, Paraná e Maranhão foram entes com 100% de eficiência. No outro lado, os menos eficientes são representados por Mato Grosso (0,60), Rondônia (0,58), Tocantins (0,58) e Amapá (0,49).

Marzzoni (2022) analisou o período de 2011 a 2020 por meio da DEA, do índice de Malmquist – único trabalho a utilizar esse número índice para analisar a variação dos resultados entre os anos – e da utilização do retorno de escala. O autor encontrou que em 2020 os maiores investimentos, por pessoa, foram dos estados do Amapá, Mato Grosso e Minas Gerais, os menores do Piauí, São Paulo e Maranhão. Inclusive, estes estados foram eficientes ao lado de outros nove estados – Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina. O retorno de escala foi constante para 29,6% dos estados, 14,8% e 55,5% como crescente e decrescente, respectivamente.

O trabalho seguinte é o de Silva Almeida e Pitombeira Neto (2020) com a mensuração para o ano de 2016. Três estados foram excluídos da análise e para os demais o resultado foi que Santa Catarina, Piauí, Roraima, São Paulo, Rio Grande do Sul e Maranhão foram os eficientes, sendo os estados de Alagoas (0,66%), Sergipe (0,63), Rondônia (0,58) e Mato Grosso (0,52) os que apresentaram os piores índices de eficiência.

Em 2017 a análise foi feita por Monte e Leopoldino (2020), os resultados mostram que os estados eficientes são Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e São Paulo; os mais ineficientes foram Mato Grosso (0,40), Alagoas (0,38), Acre (0,34), Amapá (0,31) e Pará (0,31). Em termos de retorno

de escala, a maioria dos estados apresentou retorno decrescente. Entretanto, observou-se alguns estados com retorno crescente e constante, principalmente entre os estados eficientes.

Nogueira, Vieira e Monteiro (2019) estudaram apenas os estados do Nordeste entre 2008 e 2011, sendo o Piauí o estado eficiente e Sergipe o menos eficiente, 0,35. No período analisado, o Piauí foi o que menos investiu recursos na área da segurança pública.

Igualmente ao trabalho anterior, Dantas, Rodrigues, De Freitas e Da Silva (2017) somente analisaram os estados do Nordeste brasileiro, obtendo como mensuração da eficiência que os eficientes foram Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte. Sergipe nos achados destes autores também lidera negativamente a eficiência entre os estados nordestinos com 0,46.

Entre os trabalhos levantados na literatura, vide quadro 11, que analisam estados brasileiros como unidades de análise frente aos investimentos na área da segurança pública e indicadores de criminalidade, o último destacado é o descrito por Costa, Silva e Ferreira (2021). Os autores mostram, para os anos de 2006, 2010, 2014 e 2017 (a ideia do trabalho é pegar os resultados dos últimos anos de gestão dos estados), que em 2006 foram eficientes a Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e São Paulo; em 2010 o Amapá, Ceará, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Sergipe; no ano de 2014 o Amapá, Ceará, Mato Grosso, Piauí, Santa Catarina e Sergipe; e, por fim, em 2017 o Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. Os autores não destacam especificamente o escore de eficiência dos demais estados, impossibilitando verificar os menos eficientes em termos numéricos.

O levantamento dos diversos trabalhos presentes na literatura com análise envoltória de dados aplicada à segurança pública permitiu identificar as diversas opções existentes para a construção do modelo, de modo a perceber quais são as escolhas que devem nortear o trabalho quando da construção e aplicação do modelo.

Ademais, observa-se claramente que a técnica escolhida atende ao objeto da tese em questão, visto que será possível estimar com base num modelo matemático a eficiência dos estados subnacionais em relação às violações de direitos que os afligem em meio às políticas públicas que são implementadas enquanto responsáveis constitucionais pela segurança pública. Possibilitando ainda, demonstrar os

indicadores que fazem os estados serem ineficientes, as mudanças que se aplicam a eles em busca de melhores resultados e a comparação com os demais entes.

A subseção seguinte apresenta o respaldo conceitual de todas as escolhas metodológicas efetuadas na construção do modelo analítico que se utiliza para resolução da problemática estudada.

4.2 MATERIAIS E MÉTODOS

Uma breve contextualização histórica do modelo remonta o início da DEA aos aportes preliminares propostos por Michael James Farrell quando da publicação do trabalho *The Measurement of Productive Efficiency* no *Journal of the Royal Statistical Society* em 1957, cujo objetivo foi desenvolver um método que fosse capaz de avaliar a produtividade de unidades diversas de modo a superar os modelos existentes, visto que tais modelos não eram capazes de agregar diferentes insumos e produtos em um indicador único que funcionasse como medida de eficiência (Ferreira; Gomes, 2020).

Uma considerável limitação de Farrell foi utilizar apenas um produto, pois quando outros eram acrescidos os pressupostos não eram atendidos para grandes conjuntos de dados. Senra (2007) destaca que a partir de Charnes *et al.* o início da Análise Envoltória de Dados se dá com a tese de Rhodes em 1978, a tese foi orientada por Cooper. A obra objetivou comparar a eficiência de escolas que estavam inseridas no programa federal estadunidense denominado *Program Follow Through* cujo intuito era atender crianças carentes. O grande achado da pesquisa foi mensurar a eficiência relativa das escolas considerando vários insumos(*input*) e produtos(*output*) de diferentes escalas e padrões sem a necessidade de conversão ou determinação de pesos arbitrários para as variáveis. Ou seja, a DEA prescinde de uma relação funcional entre as entradas e saídas do modelo, o que é uma grande vantagem da análise, pois permite que as variáveis tenham unidades de medidas totalmente diferentes. Além disso, com o surgimento da DEA foi possível avaliar a eficiência relativa de unidades de análise fundamentada em padrões de excelência (*benchmarks*) para determinada amostra, conforme explicado por Ferreira e Gomes (2020). A contribuição Abraham Charnes, William Cooper e Edward Rhodes foi tamanha para a construção do modelo CCR, que a sigla dos seus sobrenomes nomeia o modelo de retorno constante de escala.

A partir do início da DEA, outros modelos e aplicações foram surgindo com o aprimoramento decorrente de outros estudos, como por exemplo, a importante contribuição de Rajiv Banker ao trabalho de Charnes e Cooper, cujo resultado foi a criação de outro modelo, o BCC (retorno variável de escala), que na mesma lógica do CCR teve a sigla a partir dos sobrenomes dos seus criadores.

Além da necessidade de escolha do modelo, o DEA precisa ser orientado ao *input* ou ao *output*. A orientação ao *input* visa reduzi-lo mantendo o *output* constante, sendo o inverso para orientação ao *output*, onde a saída é o alvo da redução com a entrada mantendo-se com os valores iniciais. Desta forma, o resultado do DEA só pode ser analisado de acordo com o modelo e a orientação escolhidos (Reinas; Mariano; Rebelatto, 2011).

Ambos os modelos, seja o CCR ou o BCC, independente da orientação, são oriundos de um procedimento matemático, com base em programação linear, que constrói uma fronteira empírica a partir dos *inputs* e *outputs* e dos pesos que o modelo atribui a eles, sendo que as variáveis podem estar em diferentes unidades de medidas, como, por exemplo, sendo mensuradas em reais, horas, porcentagem ou outra qualquer. A variável pode ser calculada no intervalo de 0 a 1, de 0 a 100, de 0 a trilhão, ou mesmo qualquer outro intervalo do sistema decimal de representação numérico que não há interferência para o DEA, sendo, pois, uma grande vantagem em relação a outras metodologias. O modelo CCR é dito como constante porque ele considera que o aumento no *input* ocasiona um aumento proporcional no *output*. O modelo BCC, por sua vez, tem uma variação não necessariamente proporcional do *output* de acordo com cada acréscimo ou decréscimo do *input* (Reinas; Mariano; Rebelatto, 2011).

Existem outros modelos para Análise Envoltória de Dados além do que trata os retornos de escala de modo constante ou variável, entretanto eles são os que possuem maior destaque na literatura. Em cada modelo a fronteira de eficiência apresenta resultados diferentes, entretanto antes de demonstrá-la nos modelos analisados convém apresentar alguns conceitos de eficiência.

Farrell (1957) apresenta a eficiência técnica (*technical efficiency*) como sendo o processo de produção que é capaz de retornar a mesma quantidade de produtos utilizando uma menor quantidade de insumos. A eficiência técnica é medida entre 0 e 1, onde o 1 representa as DMU's (unidade tomadora de decisão) eficientes e as demais são as ineficientes.

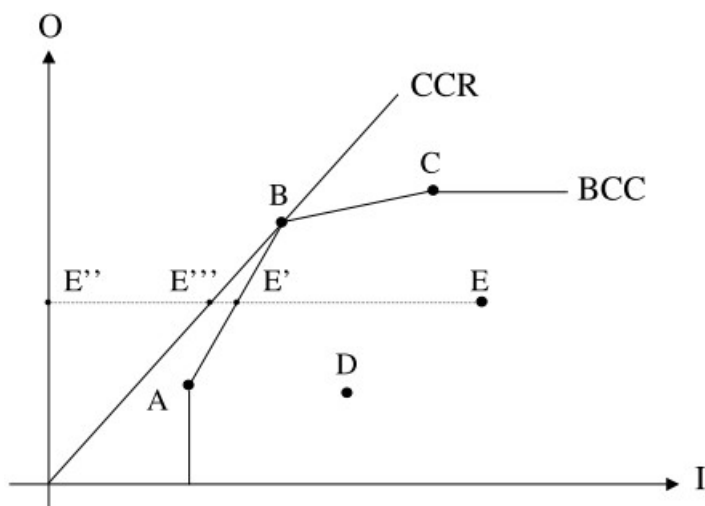
O TCU (2019, p. 8), com base no documento técnico sobre DEA em auditoria aprovado pela Portaria SEGECEX nº 30, de 16 de outubro de 2018, define que eficiência de escala “mede o grau em que uma firma consegue otimizar o tamanho de suas operações. Uma firma pode ser muito grande ou muito pequena, resultando em uma perda de produtividade”. Ou seja, o tamanho da DMU's tem influência direta na eficiência de escala. O TCU (2019, p. 9) conceitua que para alcance da eficiência relativa a DMU precisa ser:

Avaliada como totalmente (100%) eficiente com base nas evidências disponíveis, se, e somente se, os desempenhos de outras DMUs não mostrarem que algumas de suas métricas podem ser melhoradas sem piorar algumas de suas outras métricas.

Posto isto, comparando o desempenho das DMU's entre si é calculado o índice da eficiência relativa que irá subsidiar a elaboração da fronteira de eficiência.

A fronteira de eficiência do modelo CCR é uma reta crescente partindo da origem, visto que o modelo apresenta um aumento constante na relação de *inputs* (eixo x) e *outputs* (eixo y), desta forma todas as DMU's que estiverem em cima da fronteira são consideradas eficientes, as demais ineficientes. Contudo, a existência de DMU's eficientes não representa que elas sejam perfeitas, sem desperdícios, mas, somente que elas conseguem um nível máximo de produção dadas as circunstâncias existentes. No modelo BCC a lógica da eficiência é igual, sendo eficientes as DMU's que estiverem sobre a fronteira de eficiência, entretanto está diverge da anterior pelo fato de ser formada por um conjunto de várias retas que representam os retornos de escala (Silva, 2006). O gráfico 1 mostra a fronteira de eficiência nos modelos CCR e BCC.

Gráfico 1. Fronteira de eficiência nos modelos CCR e BCC



Fonte: Cunha, Mello e Meza (2004).

Legenda: CCR – retorno constante de escala; e BCC – retorno variável de escala.

Pelo gráfico 1 observa-se que os modelos apresentam fronteiras diferentes, justamente pelo fato de considerarem os retornos de escala constante ou variável, ou seja, um aumento ou diminuição no *inputs* representa a mesma proporção no *output* no CCR, mas não no BCC. Considerando o mesmo exemplo, pelo modelo CCR apenas a DMU B é considerada eficiente, as demais são ineficientes; por sua vez, no modelo BCC além da B, as DMU's A e C também se encontram sobre a fronteira de eficiência, enquanto as demais (D e E) são classificadas como ineficientes.

Ainda tomando por parâmetro o gráfico 1, com as eficiências do modelo CCR e BCC é possível calcular a eficiência de escala (EE) por meio da seguinte equação:

Equação 1. Eficiência de escala (EE)

$$ET_{CCR} = \frac{E''E'''}{E''E}$$

$$ET_{BCC} = \frac{E''E'}{E''E}$$

$$EE = \frac{E''E'''}{E''E'}$$

$$ET_{BCC} \times EE = \frac{E''E'}{E''E} \times \frac{E''E'''}{E''E'} = \frac{E''E'''}{E''E} = ET_{CCR}$$

Da equação 1 depreende-se que a ineficiência técnica no modelo CCR é calculada pelo segmento EE'' existente na reta e do modelo BCC pelo segmento EE'

da fronteira, onde a diferença entre eles equivale a eficiência de escala (Silva, 2006). Deste modo, o acréscimo ou decréscimo do tamanho de uma DMU em relação ao seu tamanho ótimo representa uma ineficiência de escala.

E é justamente por isso que a DEA foi escolhida como técnica de análise, visto que é possível com esta ferramenta utilizar diferentes variáveis nas mais diversas escalas. Por exemplo, pode utilizar recursos orçamentários na casa de milhões com apreensões de armas de fogo na casa de milhares, juntamente com a construção de delegacias especializadas que remontam a unidades. Além dos mais, a eficiência resultante da aplicação da técnica permite comparar por meio de um ranque a interação dessas variáveis para além do ente. Dito de outra forma, cada estado aplica os recursos correspondentes das mais diferentes formas e os resultados alcançados por cada um são passíveis de comparação com a utilização da DEA. E é por permitir que a comparação seja feita que esta é a última técnica utilizada, visto que as anteriores apresentam os resultados apenas para cada ente.

4.2.1 Orientação e forma dos modelos

O modelo e a orientação escolhidos resultam em achados diferentes, sendo, portanto, necessário escolher de acordo com o caso analisado a forma adequada. Ademais, um terceiro fator é importante para execução consistente e completa da DEA, qual seja, a forma do modelo. A seção em tela busca discorrer sobre esses três fatores, modelo, orientação e forma, inclusive, com a formulação matemática de maneira resumida, visto que este não é o objetivo central, mas sim, apresentar quais e o porquê das opções que foram escolhidas para o objeto em análise dentre as disponíveis na literatura.

Quanto à orientação os modelos podem ser orientados ao *input* ou ao *output*. A relação entre esses elementos é primordial para definir os resultados que serão encontrados nos índices de eficiência. Na orientação ao *input* se busca manter os níveis existentes de *inputs* e maximizar os *outputs*. Na orientação ao *output* a lógica se inverte e eficiência é almejada com a manutenção dos *outputs* e minimização dos *input*. Existem ainda a dupla orientação, ou seja, ao *input* e ao *output* ao mesmo tempo, mas não se aplica aos modelos ora analisados (Santana *et al.*, 2014).

No tocante ao modelo ser de retorno constante de escala ou de retorno variável, a escolha pauta-se pela análise das DMU's estudadas, visto que é o comportamento destas na realidade que indica o modelo a ser escolhido. O CCR (retorno constante

de escala) tem uma relação equiproporcional das entradas e saídas, onde o aumento ou diminuição em uma delas reflete de modo igualmente proporcional nas outras. Este modelo foi o inicialmente proposto na formulação da teoria, no entanto logo recebeu críticas porque poucas são as situações cotidianas que possuem essa relação de equiproporcionalidade entre as variáveis. Dentre os outros modelos que surgiram para contrapor o CCR, destaca-se um de grande relevância que é o BCC, modelo pelo qual os aumentos ou diminuições das entradas ou saídas representam variações diferentes na outra variável, ou seja, não há variação proporcional entre os *inputs* e *outputs*. Outra vantagem do modelo é criar uma fronteira de eficiência que considere o tamanho de cada unidade analisada, por conseguinte a eficiência das unidades é relacionada não só a habilidade de transformar entradas em saídas, mas também pela eficiência de escala (tamanho da produção da DMU) (Mariano, 2008).

No que se refere à forma do modelo, calcula-se de duas maneiras distintas, na forma dos multiplicadores e na forma do envelope. Na lógica da programação linear cada modelo matemático tem um outro modelo correspondente, portanto tem-se que para cada modelo primal (original) existe o modelo denominado dual (Biondi Neto, 2001). Há todo um cálculo que deriva um modelo ao outro, não sendo conveniente ao propósito do estudo a demonstração do cálculo da conversão da dualidade dos modelos, sendo, apenas importante mencionar que em ambas as formas do modelo o resultado apresentado é igual, entretanto com informações diferentes que são relevantes e complementares para análise. A seguir são apresentadas as formulações matemáticas de cada modelo segundo a orientação e a forma.

Equação 2. Formulação matemática para cálculo da eficiência

Modelo – CCR	
Forma – Multiplicadores	
Orientação – <i>input</i>	Orientação – <i>output</i>
$\text{Maximizar } \sum_{j=1}^m \mu_j y_{j0}$ Sujeito a: $\sum_{i=1}^r v_i x_{i0} = 1$	$\text{Minimizar } \sum_{i=1}^r v_i x_{i0}$ Sujeito a: $\sum_{j=1}^s \mu_j y_{j0} = 1$

$\sum_{j=1}^m \mu_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} \leq 0, \forall k$ $\mu_j, v_i \geq 0, \forall i, j$	$\sum_{j=1}^s \mu_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} \leq 0, \forall k$ $\mu_j, v_i \geq 0, \forall i, j$
---	---

0 = DMU em análise; k = nº de DMU's; j = *outputs* (1,..., m); i = *inputs* (1,..., n); μ_j, y_j = pesos;

Forma – Envelope

Orientação – <i>input</i>	Orientação – <i>output</i>
Minimizar θ Sujeito a: $\theta x_{i0} - \sum_{k=1}^n \lambda_k x_{ik} \geq 0 \forall i$ $\sum_{k=1}^n \lambda_k y_{mk} - y_{m0} \geq 0 \forall m$ $\theta, \lambda_k \geq 0 \forall k$	Maximizar φ Sujeito a: $x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0 \forall i$ $\sum_{k=1}^n y_{mk} \lambda_k - \varphi y_{m0} \geq 0 \forall m$ $\varphi, \lambda_k \geq 0 \forall k$

θ = eficiência; φ = inverso da eficiência; λ = pesos; y = *output*; x = *input*

Modelo – BCC

Forma – Multiplicadores

Orientação – <i>input</i>	Orientação – <i>output</i>
Maximizar $\sum_{j=1}^m \mu_j y_{j0} + \mu_0$ Sujeito a: $\sum_{i=1}^r v_i x_{i0} = 1$ $\sum_{j=1}^m \mu_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} + \mu_0 \leq 0, \forall k$ $\mu_j, v_i \geq 0(\epsilon), \forall i, j$ $\mu_0 = \text{sem restrição de sinal}$	Minimizar $\sum_{i=1}^r v_i x_{i0} - v_0$ Sujeito a: $\sum_{j=1}^s \mu_j y_{j0} = 1$ $\sum_{j=1}^s \mu_j y_{jk} - \sum_{i=1}^r v_i x_{ik} + v_0 \leq 0, \forall k$ $\mu_j, v_i \geq 0(\epsilon), \forall i, j$ $v_0 = \text{sem restrição de sinal}$

$\mu_0 \geq 0$, retorno crescente de escala; $\mu_0 \leq 0$, retorno decrescente de escala; $\mu_0 = 0$, retorno constante de escala;

$v_0 \geq 0$, retorno decrescente de escala; $v_0 \leq 0$, retorno crescente de escala; $v_0 = 0$, retorno constante de escala;

Forma – Envelope

Orientação – <i>input</i>	Orientação – <i>output</i>
Minimizar θ	Maximizar φ

Sujeito a: $\theta x_{i0} - \sum_{k=1}^n \lambda_k x_{ik} \geq 0 \quad \forall i$ $\sum_{k=1}^n \lambda_k y_{mk} - y_{m0} \geq 0 \quad \forall m$ $\theta, \lambda_k \geq 0 \quad \forall k$	Sujeito a: $x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0 \quad \forall i$ $\sum_{k=1}^n y_{mk} \lambda_k - \varphi y_{m0} \geq 0 \quad \forall m$ $\varphi, \lambda_k \geq 0 \quad \forall k$
$\lambda_k = 1$, retorno constante de escala; $\lambda_k \leq 1$, retorno decrescente de escala; $\lambda_k \geq 1$, retorno crescente de escala;	

Fonte: adaptado pelo autor com base em Peixoto (2016); Ferreira e Gomes (2020); Santana *et al.* (2014).

Os atributos que cada opção resulta como informação complementar, visto que o resultado da eficiência é igual independentemente da forma adotada na análise pretendida.

A forma dos multiplicadores estima o nível de importância das variáveis dada pela DEA a partir dos pesos das variáveis. A existência dos pesos é de grande relevância, pois são eles os responsáveis pela possibilidade de utilização de ordens de grandeza totalmente diferentes no DEA, em decorrência da realização de uma compensação entre elas. Desta forma, é possível, inclusive, calcular a contribuição relativa de cada uma das variáveis e compará-las, sendo esta uma importante informação gerencial. Como limitação aponta-se que a forma dos multiplicadores resulta na melhor combinação possível de pesos para as unidades, o que pode levar, em algumas situações, a desconsideração da existência de determinada variável (para combater esta limitação é necessário incluir restrições aos pesos, fato que dependendo do universo e das variáveis analisadas pode ter um grau de complexidade elevado). Além do mais, esta forma pode levar a um grande número de DMU's ao nível de eficiência, justamente por considerar o melhor conjunto de pesos possível para as unidades analisadas (Mariano, 2008).

O envelope, por sua vez, é uma forma que permite identificar as DMU's que são referências para as ineficientes, destacando o nível de importância de cada uma delas, termo descrito como *benchmark*. O modelo resulta ainda na identificação das metas para que as DMU's ineficientes se tornem eficientes. Por fim, é possível a partir do envelope identificar as folgas existentes nas unidades. As folgas são excessos de insumos ou falta de produtos que podem ocorrer, quando existem interferem

diretamente no nível de eficiência das unidades, resultando em unidades falsamente eficientes, justamente por apresentarem mais *inputs* (ou menos *outputs*) que o necessário para serem realmente eficientes (Mariano, 2008).

Em decorrência das variáveis escolhidas e das características das unidades analisadas optou-se pelo modelo BCC orientado ao *output* em ambas as formas. A escolha do modelo se deu pela observação que as variáveis possuem um comportamento não proporcional, pois cada aumento ou redução orçamentária sofrido pelos programas ou políticas públicas não refletem em acréscimo ou decréscimo proporcional nos resultados encontrados. Assim, cada real que é gasto ou não gasto pelos estados em ações não implica proporcionalmente na diminuição da letalidade policial, por exemplo. Bem como, na realidade fática, observa-se que a forma como são aplicados os recursos resulta de maneira diversa nos indicadores. Por isso, a escolha pelo modelo BCC, devido à capacidade de fazer a análise considerando essas particularidades.

No tocante à orientação, busca-se uma redução dos índices de violações de direitos existentes como saídas do modelo, por isso a orientação ao *output* foi a escolhida. Ou seja, não se busca analisar a partir da redução dos recursos aplicados pelos estados no combate às violações, mas sim que as violações sejam reduzidas.

E em relação à forma, partindo do pressuposto que tanto uma quanto a outra apresentam resultados iguais, entretanto com informações gerenciais complementares, escolhe-se ambas (multiplicadores e envelope) para aumentar o poder de análise dos dados estudados. Inclusive, essas escolhas permitem que os resultados sejam analisados por estado e entre os estados.

4.2.2 Apresentação dos dados em painel

O desenho do estudo introduziu a temática de apresentação dos dados na forma de painel quando o classifica como sendo de séries temporais com cortes transversais, ou seja, há variação temporal e na unidade de análise. Sendo as unidades analisadas – os 27 estados – em diversos períodos – 2012 a 2019 (ano a ano). Na econometria essa classificação é descrita como dados em painel, Gujarati e Porter (2011) destacam que essa utilização oferece dados mais informativos, com maior variabilidade e menor colinearidade entre as variáveis, podendo detectar melhor os efeitos existentes do que a utilização de apenas um corte transversal ou uma série

temporal. Complementam ainda que os dados em painel minimizam os vieses do estudo e que é uma forma mais rica de análise em detrimento das outras.

Além destas vantagens, a análise por meio de dados em painel permite que anos diferentes sejam comparados por meio da análise de janela, ao contrário da série temporal ou de corte transversal (*cross section*) que apresentam a eficiência relativa período a período, ou seja, as análises sendo apresentadas separadamente não é possível a comparação dos resultados ao longo dos anos, mesmo que para as mesmas unidades. A comparação, caso não fosse feita por painel, não seria possível pelo fato de a eficiência ser relativa apenas ao período que foi mensurada e da possibilidade de influência de outros fatores não previstos nas variáveis de entrada e saída, por exemplo, fatores ambientais, sociais ou econômicos (Ferreira; Gomes, 2020).

Para calcular uma DEA com dados em painel por meio da análise de janelas (*window analysis*) é preciso separar as DMU's em grupos, sendo estes, portanto, denominados de janelas. Em seguida, determina-se o tamanho de cada janela e quantas janelas serão mensuradas de acordo com as seguintes fórmulas, conforme descrito por Camioto *et al.* (2016):

Equação 3. Tamanho e quantitativo das janelas

$$\text{Tamanho da janela } (p) = \frac{k + 1}{2}$$

$$\text{Número de janelas} = k - p + 1$$

Onde,

k é o número de anos analisados.

Desta forma, considerando que serão analisados dados de dois ciclos orçamentários, especificamente de 2012 a 2015 e 2016 a 2019. Assim, o k é equivalente a 8 anos e resulta em um tamanho da janela de quatro anos (conforme arredondamento de p=4,5). Seguindo, tem-se que o número de janelas monta em 5, com uma análise da seguinte forma: (a) 2012 a 2015; (b) 2013 a 2016; (c) 2014 a 2017; (d) 2015 a 2018; e (e) 2016 a 2019.

Após a construção das janelas, será aplicado o DEA em cada uma para posterior elaboração de uma tabela que contemple os resultados na forma do painel. Sendo o resultado a eficiência média de cada unidade analisada em todos os anos

das janelas e o desvio padrão de cada DMU como forma de mensuração da estabilidade da eficiência ao longo do tempo (Camoto; Mariano; Rebelatto, 2014). Todavia, a análise de janela não demonstra as evidências decorrentes do deslocamento da fronteira, assim pouco detalhamento é descrito para as mudanças de produtividade. Visando superar essa limitação da análise de janela, utiliza-se do índice Malmquist, conforme descreve Ferreira e Gomes (2020, p. 265):

Desse modo, é preciso utilizar uma extensão dos modelos de Análise Envoltória de Dados, o índice de Malmquist, que permite decompor as mudanças na produtividade total dos fatores em mudanças na eficiência técnica (emparelhamento) e no progresso tecnológico (deslocamento de fronteira).

O índice de Malmquist é um número índice, a exemplo, do IPCA ou do índice de *Fisher*. A proposição inicial foi dada por Malmquist em 1953 visando analisar o comportamento do consumidor, comparando a quantidade de insumos utilizados por uma empresa ao longo de dois períodos para uma quantidade constante de produtos. Entretanto, somente quase três décadas após, em 1982, Caves passou a utilizar a ideia do índice de Malmquist na análise de produção. E em 1994 Färe *et al.* utilizou o índice na DEA, a partir da programação linear que a fundamenta (Ferreira; Gomes, 2020).

Como descrito, o índice de Malmquist pode ser decomposto em Efeitos de emparelhamento (*catching-up effect*) e Mudança tecnológica (*technological change*), também entendida como o Deslocamento da fronteira. Aquela é responsável pela medição do aumento da eficiência técnica produtiva, ou seja, das condições gerencias da unidade em análise, denominada de emparelhamento pelo fato da análise ser feita a cada par de anos. Já o Deslocamento da fronteira, termo utilizado neste trabalho em detrimento de Mudança tecnológica, compreende as inovações tecnológicas, e também representa mudanças conjunturais importantes, como uma guerra ou uma pandemia, que podem interferir diretamente no resultado encontrado (Mariano *et al.* 2017). Para cálculo do índice serão utilizadas as seguintes fórmulas, a partir de Mariano *et al.* (2017, p. 172):

Equação 4. Índice de Malmquist

$$MI(a, b) = \frac{\theta_{wk,b}}{\theta_{wk,a}}$$

$$CE(a, b) = \frac{\theta_{wk+1,b}}{\theta_{wk,a}}$$

$$TC(a, b) = \frac{MI(a, b)}{CE(a, b)}$$

Onde,

$\theta_{wk,a}$: eficiência de uma DMU no ano a na janela k ;

$\theta_{wk,b}$: eficiência de uma DMU no ano b na janela k ;

$\theta_{wk+1,b}$: eficiência de uma DMU no ano b na janela $k+1$;

$MI(a, b)$: índice Malmquist entre os anos a e b ;

$CE(a, b)$: Efeito de emparelhamento entre os anos a e b ;

$TC(a, b)$: Deslocamento da fronteira entre os anos a e b .

A análise de janelas associada ao índice Malmquist desmembrado objetiva medir a eficiência dos estados em relação aos planos e programas realizados ao longo do tempo, sendo possível a análise e comparação da eficiência durante a implementação planos e programas instituídos, bem como nos períodos anteriores e posteriores a existência deles. Sendo assim, é possível verificar se de fato o plano ou programa foi preponderante para redução dos índices analisados ou se a conjuntura nacional ou regional foi o fator principal, por exemplo.

Outro ponto de destaque para aplicação da DEA é o tratamento para os casos empatados na fronteira de eficiência. Em alguns casos, os resultados preliminares de aplicações do DEA podem gerar muitos empates devido ao modelo escolhido considerar o melhor resultado para unidade entre todos os possíveis, além de desconsiderar informações prévias sobre os pesos atribuídos ou mesmo o equilíbrio entre variáveis entre outros aspectos.

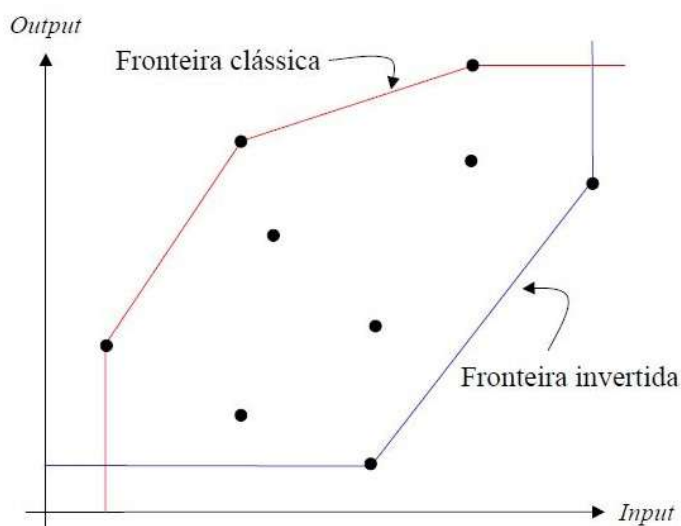
Como forma de melhorar minimizar essa ponto, são utilizados métodos de desempate entre as unidades analisadas. Existem vários critérios que podem ser aplicados para desempatar as DMU's, sendo divididos a partir da necessidade ou não de informação prévia dos pesquisadores.

Os que precisam da interferência em algum grau são: DEA com restrições de peso, análise de valor e estrutura de preferências. O outro grupo é formado pelos que dispensam: modelo de supereficiência, índice composto e avaliação cruzada. Visando eliminar a subjetividade da necessidade de informações prévias e da intervenção do pesquisador, optou-se por utilizar um método do último grupo, em que pese estudos

mostrarem que eles apresentam resultados muito similares, exceto se comparados com a fronteira invertida. Este método, além de eliminar a subjetividade, é calculado incluindo não somente os pontos positivos das unidades. Ou seja, considera os resultados positivos e necessita que os resultados ruins não sejam os piores entre os analisados (Angulo-Meza; Lins, 2002; Leta *et al.*, 2005; Mariano; Rebelatto, 2014; Reinas; Mariano; Rebelatto, 2011).

A fronteira invertida tem essa denominação pelo fato de ser obtida a partir do inverso da fronteira clássica (resultado padrão da DEA). Ela é calculada invertendo os *inputs* e *outputs* da fronteira clássica, sendo seu resultado descrito conforme gráfico 2.

Gráfico 2. Fronteira clássica e invertida



Fonte: Pereira, Presta e Mello (2010).

O próximo passo após encontrar os resultados da fronteira invertida é calcular o índice composto e sua normalização. O índice composto deriva da média aritmética entre a eficiência da fronteira clássica ($E_{\text{clássica}}$) e a eficiência da fronteira invertida subtraída de um ($1 - E_{\text{invertida}}$). Já a normalização consiste em transformar o resultado encontrado num índice que varie de 0 a 1 para facilitar a compreensão dos resultados encontrados. Desta forma, os resultados são apresentados de modo semelhante aos resultados iniciais do DEA, sendo, assim uma grande vantagem do modelo em relação aos demais por facilitar a comparação (Angulo-Meza; Lins, 2002; Leta *et al.*, 2005; Mariano; Rebelatto, 2014; Reinas; Mariano; Rebelatto, 2011). Devido a essas

vantagens, optou-se pela escolha da fronteira invertida como critério de desempate, caso ocorra após aplicação do modelo.

4.2.3 Tipos de dados

São utilizados dados secundários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) – que é uma organização não-governamental que tem por objetivo ser referência na área da segurança pública, contribuindo para a divulgação de maneira transparente das informações sobre violência com vistas a contribuir com a segurança pública enquanto direito social fundamental (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024) e do Tesouro Nacional, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) – o sistema foi criado para que as informações contábeis dos entes nacionais fossem padronizadas, qualificadas e confiáveis. Atualmente o sistema disponibiliza os dados e as estatísticas fiscais em consonância com os padrões internacionais de contabilidade pública (BRASIL, 2019). Desta forma, optou-se por coletar as informações de todos os entes diretamente do SICONFI, em detrimento de buscar em cada estado separadamente. O uso da plataforma apresenta um ganho de uniformidade e de velocidade na coleta das informações.

A variável de entrada do modelo são os recursos orçamentários aplicados pelos estados ano a ano na área da segurança pública. Os dados populacionais também estão presentes no SICONFI em relação a cada ano e estado, sendo estes utilizados para converter os dados em taxas populacionais, inclusive as saídas do modelo. Além do mais, optou-se por atualizar os valores dos recursos orçamentários com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) coletados diretamente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), garantindo, assim que o poder de comparação das unidades monetárias ao longo do tempo. Na data de elaboração da correção, o último IPCA divulgado pelo IBGE foi o de dezembro de 2023.

Os indicadores, que são as saídas do modelo, foram coletados de diversas fontes com o propósito de representar as Diretrizes e Objetivos Estratégicos do eixo Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do Programa Nacional de Direitos Humanos vigente. A ideia inicial foi coletar todas as variáveis relacionadas ao PNDH-3 disponíveis nos diversos bancos de dados, para posteriormente submetê-las às validações necessárias com a finalidade de escolher as que serão inseridas no

modelo. O quadro 12 apresenta todas as variáveis levantadas inicialmente, vide quadro a seguir.

Quadro 12. *Outputs* pré-selecionados

DIRETRIZ	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR	FONTE
Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos.	Ampliação do controle de armas de fogo em circulação no país.	Armas Número de armas de fogo apreendidas. Porte ilegal de arma de fogo.	FBSP
	Redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade.	Crimes contra mulheres Feminicídios; Tentativa de feminicídio Homicídios de mulheres; Tentativas de homicídio de mulheres; Lesão corporal dolosa - violência doméstica; Estupro; Tentativa de estupro	FBSP
		Crimes contra as pessoas LGBTQIA+ Lesão corporal dolosa; Homicídio doloso; Estupro; Racismo por homofobia ou transfobia	FBSP
		Crimes contra raça Injúria racial; Racismo.	FBSP
		Crimes contra vida Homicídio doloso; Latrocínio; Lesão corporal seguida de morte	FBSP

Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária.	Combate às execuções extrajudiciais realizadas por agentes do Estado.	Atividade policial Letalidade policial; Vitimização policial.	FBSP
---	---	--	------

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

É imprescindível que a escolha das entradas e saídas tenha respaldo na teoria que fundamenta a pesquisa, por isso, a seleção foi diretamente relacionada às diretrizes e aos objetivos do eixo IV do PNDH-3. A seguir as diretrizes e os objetivos estratégicos são detalhados em relação a escolha dos indicadores.

O passo seguinte, após o levantamento das diversas variáveis possíveis, é selecionar quais serão aplicadas ao modelo, para posteriormente, submetê-las aos tratamentos necessários à aplicação no modelo desenhado.

Entre as duas variáveis do grupo referente ao objetivo estratégico do PNDH-3 – Ampliação do controle de armas de fogo em circulação no país –, apenas a variável Porte ilegal de arma de fogo apresentou a série histórica pretendida.

O outro objetivo estratégico do PNDH-3 – Redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade – apresentou muitos indicadores possíveis, sendo necessário dividi-lo em grupos menores, são eles: relacionados aos crimes contra mulheres; pessoas LGBTQIA+; raça; e vida.

Pelo mesmo critérios do objetivo anterior, foram escolhidas as variáveis Estupro e Tentativa de estupro, assim como não foram selecionadas variáveis nos grupos dos crimes contra pessoas LGBTQIA+ e contra raça por serem coletadas apenas recentemente pelo FBSP. Para os crimes contra a vida, têm-se disponíveis a maior quantidade de variáveis num espaço temporal maior, assim, todas foram selecionadas. As três variáveis são amplamente utilizadas na literatura como componentes do CVLI – crimes violentos letais intencionais. Construção utilizada por trabalhos constantes no levantamento apresentado no quadro 11, bem como no próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que tem sua atuação reconhecida

nacionalmente pelo trabalho desenvolvido na área da segurança pública e, por isso, serviu de fonte para coleta dos dados.

Combate às execuções extrajudiciais realizadas por agentes do Estado – é o último objetivo escolhido do PNDH-3, sendo composto pelos indicadores de letalidade e vitimização policial, ambos foram selecionados.

As saídas foram escolhidas, dentre os diversos indicadores existentes, por possuírem a capacidade de se relacionar com as Diretrizes e os Objetivos Estratégicos do PNDH-3, bem como de estarem disponíveis durante todo o período analisado e de encontrarem respaldo na literatura sobre DEA no âmbito da segurança pública.

Imediatamente após a escolha dos indicadores, são realizadas três etapas que garantem a validação e tratamento dos dados, estas são imprescindíveis para que as variáveis possam ser aplicadas em atendimento aos pressupostos do modelo DEA utilizado.

Destaca-se que o objetivo das DMU's é aumentar a eficiência, seja pela redução dos *inputs*, seja pelo aumento dos *outputs*, entretanto existem ocasiões que os *outputs* são números que se objetiva diminuir, por exemplo, emissão de CO₂ ou mesmo Homicídios, Feminicídios e Letalidade policial. Esses casos são denominados de saídas indesejáveis. Ou seja, estas saídas invertem a lógica da DEA, uma vez que o objetivo não é aumentar os valores das saída, mas justamente o contrário em decorrência da natureza da variável. Dito de outra forma, o modelo orientado ao *output* expressa a intenção de aumentar essa produção, algo indesejado para o caso, pois não é o objetivo aumentar as violações de direitos. Portanto, é preciso que estes *outputs* (classificados como indesejáveis) sejam tratados antes de serem inseridos no modelo. A opção escolhida para o tratamento foi a transformação aditiva inversa, em cumprimento à primeira etapa.

Mariano *et al.* (2017), citando Sahoo *et al.* (2011) e Yang e Pollitt (2010), descrevem que há diversas formas de tratar as saídas indesejáveis, inclusive, destacando que não existem diferenças significativas entre as maneiras escolhidas, sendo a mais recomendada a aditiva inversa.

Zhu (2003) indica que a transformação aditiva inversa é obtida quando a variável é multiplicada por -1 e somada ao valor máximo da variável, visto que a DEA não comporta valores negativos (*apud* Silva, 2006), para tal utiliza-se a seguinte fórmula:

Equação 5. Transformação aditiva inversa

$$y_i = \max_{1 \leq i \leq n} (x_i) - x_i$$

Os dados coletados e a correspondente transformação pode ser observada no apêndice A – notas metodológicas.

A segunda etapa visa jogar uma luz nos dados por meio da realização de teste de correlação entre as variáveis de entrada e as variáveis de saída, com o intuito de reanalisar as variáveis, decidindo se mantêm ou não as escolhas feitas. O objetivo é verificar se entre as entradas ou saídas existem variáveis que possuem alta correlação entre si, em caso positivo, é necessária a ponderação da exclusão delas pelo fato da possibilidade de interferência no resultado do modelo (Mariano; Rebelatto, 2014). A escolha das variáveis é uma questão pouco debatida na literatura envolvendo a DEA, conforme descreve Senra (2007). Entretanto, é de suma importância que a escolha seja feita de acordo com método de abordagem e, não somente, com a opinião de especialista ou disponibilidade dos dados, sobretudo porque as diferentes formas de escolher os dados podem levar a resultados diversos. Esta etapa é discutida diretamente na seção 5.3.2, com a visualização da correlação apresentada na tabela 1.

A terceira etapa validação dos dados é composta pela relação entre a quantidade mínima de unidades em análise e a quantidade das variáveis (entradas e saídas). Onde é necessário a existência de no mínimo o triplo da soma das variáveis em unidades analisadas (Camoto; Mariano; Rebelatto, 2014). Silva Almeida e Pitombeira Neto (2020) denominam essa validação de regra de ouro, em razão da relevância que ela possui para aplicação do modelo DEA.

Equação 6. Regra de Ouro

$$n \geq \max\{3(o + i), o \times i\}$$

Onde,

n = número de DMU's analisadas;

o = número de *outputs*;

i = número de *inputs*.

Desta forma, considerando-se 1 (uma) variável de entrada e as 5 (cinco) variáveis de saídas, tem-se que a quantidade de unidades analisadas (estados) precisa ser superior a 18, a saber:

$$n \geq \max\{3(o + i), o \times i\}$$

$$n \geq \max\{3(5 + 1), 5 \times 1\}$$

$$n \geq \max\{18, 5\}$$

A Regra de Ouro é plenamente atendida, uma vez que as unidades analisadas totalizam 26, em relação a todos os estados da federação e o Distrito Federal, excetuando-se o estado do Acre que apresentou mais de uma variável ausente em mais de um período. Sendo desta forma excluído do modelo.

Após as etapas elencadas, observa-se no quadro 13 o resumo das variáveis selecionadas e seus ajustes para aplicação no modelo.

Quadro 13. Variáveis selecionadas

VARIÁVEL	APLICAÇÃO	AJUSTES	FONTE
Orçamento Público	Entrada (<i>input</i>)	a) Atualização pelo IPCA - dez/2023 b) <i>Per capita</i>	SICONFI
Porte ilegal de arma de fogo (PIA)	Saída (<i>output</i>)	a) Por 100 mil habitantes b) Transformação aditiva inversa	FBSP
Estupro e tentativa de estupro (soma) (Est)			
Crimes violentos letais intencionais (soma homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) (CVLI)			
Letalidade policial (LetPol)			
Vitimização policial (VitPol)			

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro; e FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Diante de todas as características apresentadas sobre a Análise Envoltória de Dados, a seguir se apresentam as utilizadas no trabalho em tela, vide quadro 14 – Resumo metodológico.

Quadro 14. Resumo metodológico – DEA

ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS					
OBJETIVO	DADOS	FONTE DE DADOS	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS	COMPLEMENTO
Obj. Específico: Mensurar a eficiência da gestão orçamentária dos estados por meio dos programas e os indicadores de violações de direitos relacionados às diretrizes do eixo IV – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência do PNDH-3.	Secundários, ver quadro 13.	Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.	2012 a 2019.	- BCC - retorno variável de escala. - Orientado ao <i>output</i>. - Forma dos multiplicadores e envelope. - Apresentação em forma de painel.	- Fronteira invertida. - Análise de janela. - Índice Malmquist.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024. .

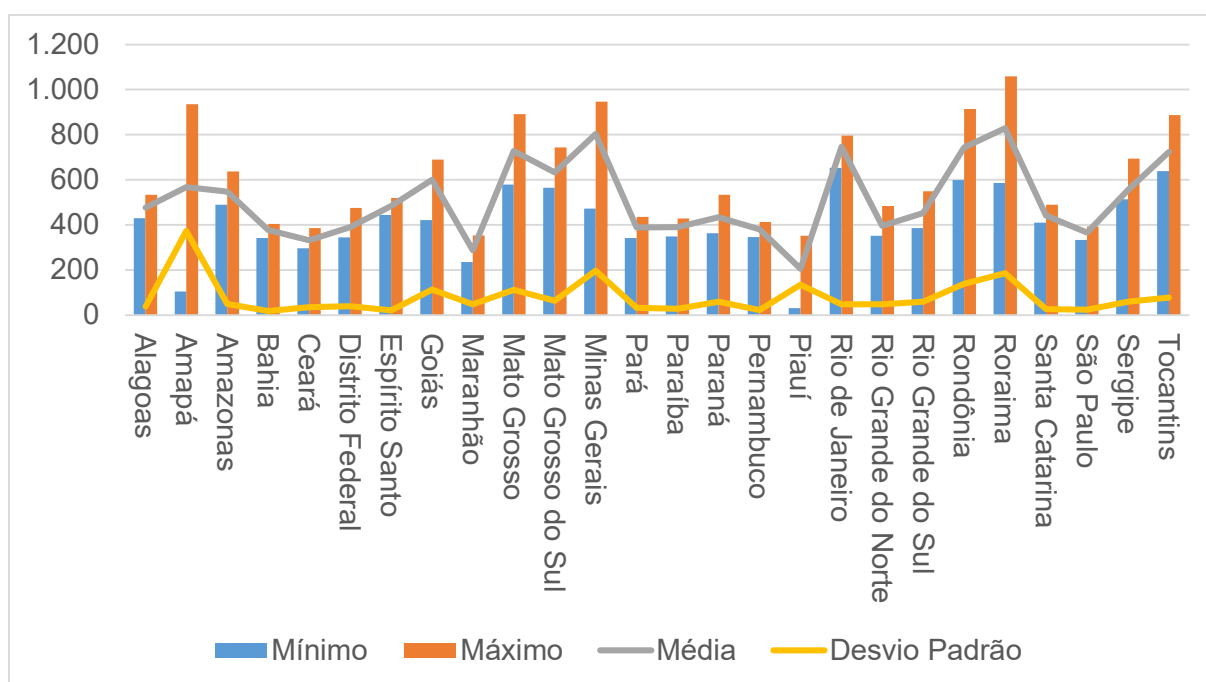
4.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados encontrados referente à eficiência da segurança pública nos estados brasileiros de 2012 a 2019, em respeito ao percurso metodológico apresentado na seção anterior. Os resultados descritos consideram a apresentação das variáveis e análises descritivas; os índices de eficiência das DMU's, com as unidades de referências (*benchmarks*), retorno de escala e critério de desempate/reclassificação por meio da fronteira invertida; e para possibilitar a comparação ao longo dos períodos analisados os resultados também consideram a apresentação em janela e o Índice Malmquist.

4.3.1 Análise descritiva das variáveis

O gráfico 3 apresenta uma visualização dos valores máximos e mínimos aplicados pelos estados na área da segurança pública de maneira *per capita*, seguidos pela média e o desvio padrão correspondentes devidamente atualizados. Desta forma, é possível ver como o orçamento público é utilizado por cada ente da federação. Esta é a variável de entrada utilizada na aplicação do modelo, dito de outra forma, é o *input* utilizado na mensuração da eficiência por meio da DEA.

Gráfico 3. Gasto *per capita* na segurança pública – 2012 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

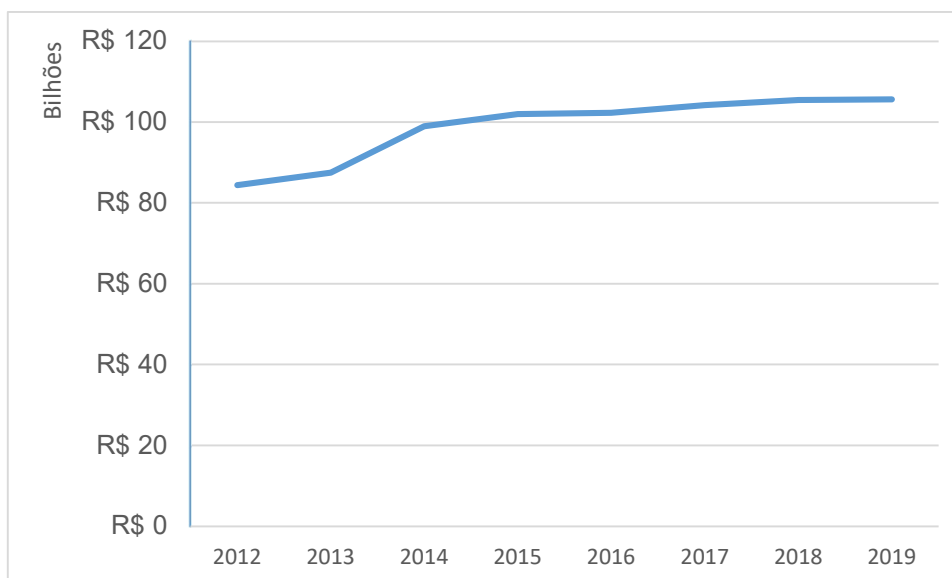
O estado com o menor valor aplicado na área da segurança foi o Piauí no ano de 2014, com apenas R\$ 30,83/hab. O valor foi sendo majorado ao longo do tempo, chegando até R\$ 337,55/hab. em 2019, o que elevou a média do estado para R\$ 229,19/hab(2012-2019), mesmo com a elevação dos gastos o PI apresentou a menor média entre todos os estados analisados. A média do Piauí é cerca de 55% menor que a média nacional para o mesmo período, R\$ 510,61/hab. Outros dois estados com baixa aplicação são Amapá e Maranhão em 2012, com R\$ 104,03/hab. e R\$ 235,50/hab. Em termos de média, considerando os anos analisados, a segunda pior média é do Maranhão com R\$ 287,64/hab. e a terceira pior é o estado do Ceará, com R\$ 331,62/hab., valores inferiores à média em 43% e 35%, nesta ordem.

No outro lado, o estado com maior investimento na área da segurança pública foi Roraima, 2017, com R\$ 1.058,40/hab. Acompanhando, destacam-se Rondônia em 2012, (R\$ 914,16/hab.), Amapá (R\$ 934,83/hab.) e Minas Gerais (R\$ 947,19/hab.), ambos em 2015. O estado de Roraima, além do maior valor aplicado em um ano, também apresenta a maior média, com R\$ 828,92/hab., montante superior a 62% da média nacional. Minas Gerais e o Rio de Janeiro são o segundo e o terceiro com as maiores médias nacionais, com R\$ 803,38/hab. e R\$ 746,66/hab., valores superiores à média nacional dos estados, R\$ 510,61, em 57% e 46%, respectivamente.

O fato de o Amapá figurar nos dois espectros é demonstrado pela seu desvio-padrão, o maior entre todos os estados, com R\$ 373,89/hab. Esse desvio-padrão é quase o dobro do segundo maior estado e mais de 20 vezes o do menor, Minas Gerais R\$ 197,02/hab. e Bahia R\$ 18,36/hab., respectivamente. O desvio-padrão é crescente, ou seja, o estado passou a investir mais na segurança pública ao longo do período analisado.

O gráfico 3 demonstra como os estados são heterogêneos na aplicação dos recursos da segurança pública em termos de recursos totais aplicados em razão da sua população.

Gráfico 4. Evolução dos gastos estaduais na segurança pública – 2012 a 2019

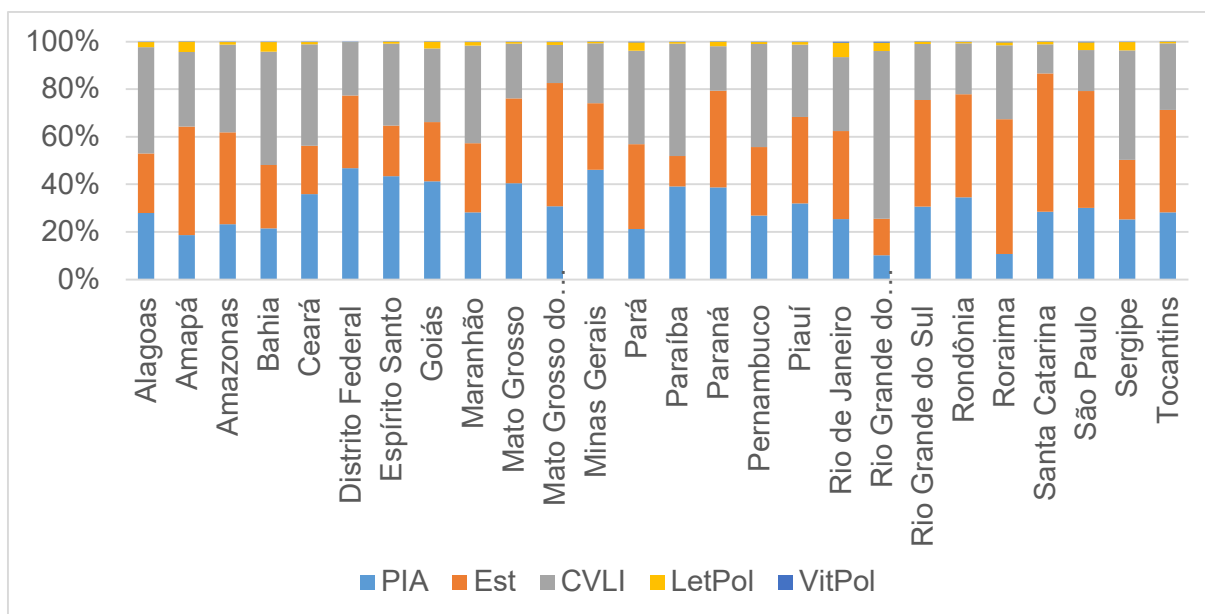


Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Já o gráfico 4 ilustra que de maneira geral, o somatório dos valores aplicados pelos estados na área da segurança pública é crescente ao longo do período estudado. Iniciando em R\$ 84,45 bilhões em 2012 e chegando até R\$ 105,65 bilhões em 2019, um acréscimo superior à 25%.

Em relação às saídas do modelo, ou seja, das variáveis que medem as violações de direitos por meio dos crimes, observa-se que a composição de cada estado é particular, assemelhando-se ao comportamento do *input*. O gráfico 5 mostra como os crimes selecionados para compor os *outputs* do modelo, vide quadro 12, se comportam em cada estado no período da pesquisa por 100 mil habitantes. A conversão para taxa populacional é importante para criar um poder de comparação entre os estados. Do contrário, São Paulo que é o estado mais populoso da federação figuraria como o mais violento, fato que não encontra respaldo quando se observa os dados devidamente ponderados.

Gráfico 5. Percentual de crimes nos estados (100 mil/hab.) – 2012 a 2019



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: PIA_pop – porte ilegal de arma de fogo; Est_pop – estupro e tentativa de estupro; CVLI_pop – crimes violentos letais e intencionais; Letpol_pop – letalidade policial; e Vitpol_pop – vitimização policial.

Os dados são interessantes, uma vez que três estados (Distrito Federal, Santa Catarina e Rio Grande do Norte) figuram entre os que apresentam maiores indicadores para determinados crimes, ao mesmo tempo que figuram do lado oposto para outros. O DF é líder no período para o Porte ilegal de arma de fogo (PIA), SC para Estupro e tentativa de estupro (Est) e o RN para Crimes violentos letais e intencionais (CVLI), com 46,76%, 58,06% e 70,52%, valores em termos proporcionais. Ou seja, do total de crimes ocorridos no DF para o período, 46,76% são referente ao Porte ilegal de arma de fogo – considerando as variáveis analisadas e não todos os crimes que ocorrem no estado. Por outro lado, estes mesmos estados apresentam os menores indicadores para Letalidade policial (LetPol) (DF – 0,23%), CVLI e VitPol (SC – 12,36% e 0,04%), PIA (RN – 10,15%) e Est (RN – 15,39%, 2º menor).

O Rio de Janeiro, por sua vez, é líder em Letalidade policial e Vitimização policial, com 5,93% e 0,52% dos seus casos. Um valor superior a 2.500% ao DF e quase 1.300% de SC, os menores em cada um dos indicadores. Em termos absolutos, somente em 2013 e 2017 foram 104 policiais mortos no RJ em cada ano, o que corresponde a aproximadamente 0,64% por 100 mil/hab. Para Letalidade os altos números seguem o mesmo padrão, o estado é líder nesse crime em termos absolutos e relativos. Em 2019, por exemplo, foram 1.814 vítimas da violência do estado, o que representa 10,57 mortes para cada 100 mil/hab. No mesmo período, São Paulo (que

tem a população cerca de 2,65 vezes maior) apresentou 867 casos, equivalente a 1,90 por 100 mil/hab. Assim, neste ano o RJ apresentou um resultado superior a 5,56 vezes o de São Paulo, mesmo tendo uma população menor. No geral, de maneira ponderada, o indicador é superior em quase 15 vezes o de SP.

O RN é o estado com maior porcentagem de CVLI entre os entes nos 08 anos do período estudado. O estado conta com mais de 70% dos seus casos nesse crime, é o líder quando a análise compreende a distribuição dos crimes por estado individualmente. Todavia, em termos ponderados pela população, Alagoas é o líder, pois apresenta 430,69 casos no período por 100 mil/hab. Este montante representa uma média acima de 53 vítimas de CVLI por cada grupo de 100 mil/hab. É bem verdade que os números decaíram no período, uma vez que em 2012 foram 67,76 e em 2019 o valor foi de 32,95. A média nacional no mesmo período caiu cerca de 20%, enquanto a média alagoana decresceu um pouco além dos 50%. Mesmo com esse decréscimo, a média de Alagoas em 2019 foi maior que a nacional em aproximadamente 32,5%. E no período total, a média do estado foi 70% maior que a nacional.

O gráfico 6 apresenta os dados dos crimes por estado em cada ano em sua menor incidência. Dito de outra forma, o gráfico permite observar a distribuição dos dados dos estados que apresentaram menor incidência dos crimes em cada um dos anos estudados, além do mais, observa-se a linha de tendência dos crimes x estados.

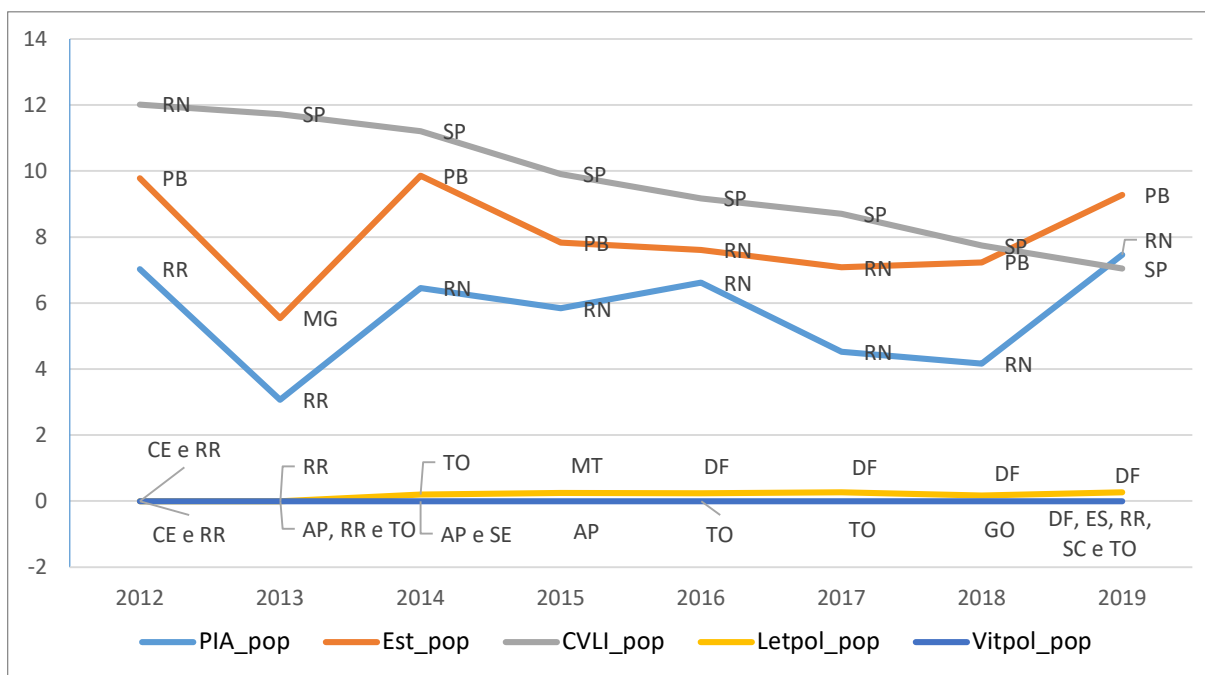
O CVLI foi o único crime que apresentou a tendência de queda no período, cuja taxa é mensurada por 100mil/hab. iniciou-se em 12,02 com o RN em 2012 e foi decrescendo até 7,05 com SP, sendo este o estado que apresentou os menores índices, compreendendo todo o período anterior.

Já para as violações de direitos Porte ilegal de arma de fogo e estupro, os dados oscilaram no período e terminaram no mesmo patamar do início da série, próximo a 9,28 e 7,47 por 100mil/hab., nesta ordem. Este teve a PB como sendo o estado que liderou com os menores índices, aquele foi intercalado no período entre RR e RN.

A letalidade e a vitimização policial foram constantes no período, com um pequeno acréscimo para a letalidade em 2014 e a manutenção da média dos valores alcançados neste ano para os seguintes. Diversos foram os estados que lideraram positivamente estes indicadores, conforme observa-se no gráfico 6. Por exemplo, Ceará e Roraima foram os melhores estados no início da série analisada, sendo a

manutenção de RR e a inclusão do DF ao final do período. Ao longo dos anos houve variação entre os estados que apresentaram os melhores resultados para cada indicador.

Gráfico 6. Limites inferiores dos índices de violações de direitos



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: PIA_pop – porte ilegal de arma de fogo ponderada pela população; Est_pop – estupro e tentativa de estupro ponderada pela população; CVLI_pop – crimes violentos letais e intencionais ponderada pela população; Letpol_pop – letalidade policial ponderada pela população; e Vitpol_pop – vitimização policial ponderada pela população.

O gráfico 7, por sua vez, apresenta o outro lado dos índices, os estados com os maiores valores ponderados a cada 100 mil habitantes. Para o CVLI o comportamento é o mesmo dos estados com os menores índices, um comportamento de queda. Alagoas liderou o ranking de 2012 a 2014 com valores de 67,76, 67,92 e 64,15 crimes violentos letais intencionais, sendo que a série se encerra com o Amapá apresentando 40,87 por 100mil/hab.

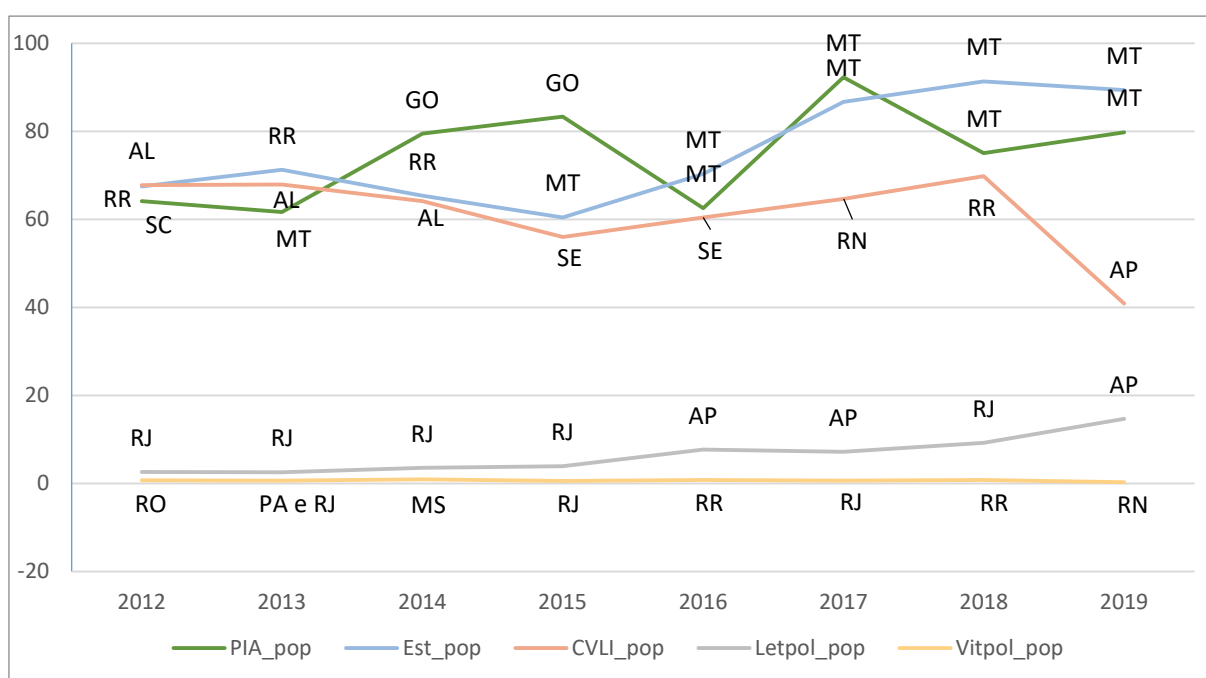
O PIA e EST são marcados por uma tendência de elevação no líderes no acontecimento destes crimes, com destaque para Mato Grosso que liderou as estatísticas desde 2016 em ambas as violações e encerrou o período apresentando 79,81 e 89,37 ocorrências por 100mil/hab. para PIA e EST, respectivamente.

A letalidade policial foi marcada pela alternância dos estados do Rio de Janeiro e do Amapá na liderança negativa do indicador, inclusive, com acréscimo ano a ano no cometimento dos crimes. Em 2012, o RJ apresentou 2,58 mortes por intervenção

estatal para cada grupo de 100mil/hab. e o estado do Amapá encerra a série com 14,71 pessoas mortas neste tipo de crime para cada 100mil/hab.

A vitimização policial é marcada pela alternância dos estados na liderança desta estatística, com um comportamento linear e um pequeno decréscimo no último ano do período analisado. RO abre o período com 0,69 e o RN apresenta 0,34 em 2019, sendo que PA, RJ, MT e RR ocuparam a liderança em algum momento no cometimento do crime que ceifa a vida dos agentes de segurança do estado.

Gráfico 7. Limites superiores dos índices de violações de direitos



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: PIA_pop – porte ilegal de arma de fogo ponderada pela população; Est_pop – estupro e tentativa de estupro ponderada pela população; CVLI_pop – crimes violentos letais e intencionais ponderada pela população; Letpol_pop – letalidade policial ponderada pela população; e Vitpol_pop – vitimização policial ponderada pela população.

Realizando um cruzamento dos dados presentes nos gráficos 3, 6 e 7, gerou-se o quadro 15 que relaciona na parte superior os estados que mais investiram na segurança pública e os que tiveram menores índices de criminalidade, ou seja, melhores resultados. A parte inferior do quadro faz o cruzamento contrário, relacionando os que menos investiram com os maiores indicadores de crimes cometidos.

Quadro 15. Relação investimento e índices de criminalidade

Ordem	Investimento	Ordem	PIA_pop	Est_pop	CVLI_pop	Letpol_pop	Vitpol_pop
Relação maior investimento e menores índices de criminalidade							
1º Maior	RR	1º Menor	RN	PB	SP	DF	SC
2º Maior	MG	2º Menor	RR	RN	SC	MG	MG
3º Maior	RJ	3º Menor	SP	MA	MG	PB	TO
Relação menor investimento e maiores índices de criminalidade							
1º Menor	PI	1º Maior	MT	MS	AL	RJ	RJ
2º Menor	MA	2º Maior	GO	SC	SE	AP	PA
3º Menor	CE	3º Maior	DF	RR	RN	PA	MT

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: PIA_pop – porte ilegal de arma de fogo ponderada pela população; Est_pop – estupro e tentativa de estupro ponderada pela população; CVLI_pop – crimes violentos letais e intencionais ponderada pela população; Letpol_pop – letalidade policial ponderada pela população; e Vitpol_pop – vitimização policial ponderada pela população.

Observa-se que não há relação direta entre investimento e os indicadores de criminalidade. Roraima é o estado que mais investiu no período e não figura entre os três com menos incidência de criminalidade em nenhuma das cinco violações analisadas, pelo contrário, ainda possui alta ocorrência de estupro e tentativa de estupro. Situação semelhante ao Rio de Janeiro, ocupando a terceira posição em investimentos e nenhuma entre os com os menores índices de crimes. Mas figura como o maior no cometimento de letalidade e vitimização policial. Minas Gerais já apresenta um comportamento diferente, uma relação direta entre aplicação de recursos e menos cometimento de crimes, sendo o segundo que mais investe e estando entre os três com menos crimes de CVLI, letalidade e vitimização policial.

Já para os estados que menos investiram a relação não linear apresentada por RR e RJ parece se repetir, uma vez que Piauí, Maranhão e Ceará são os estados com menor aplicação de recursos financeiros na área da segurança pública e não estão em nenhuma das três piores posições no cometimento de crimes para as violações analisadas. O Maranhão ainda é um dos que menos apresenta indicadores de estupro e tentativa de estupro.

Outra maneira de realizar a correlação entre as entradas e saídas (recursos aplicados na segurança e os indicadores de crimes que acometem a população dos estados) é por meio da realização de testes estatísticos. Desta forma, optou-se por

realizar a correlação das variáveis de maneira não paramétrica após realização do teste de normalidade. Para tal, o teste de *Spearman's rho* foi realizado para as variáveis ponderadas pela população.

O teste é analisado de duas formas, na primeira somente a relação entre as variáveis de saída do modelo é verificada, conforme explicado na seção 5.3.2. Esta avaliação visa analisar apenas as variáveis de saída e de entrada separadamente, no caso em tela, só as de saída, pois há uma única variável de entrada. O intuito da análise é atestar a escolha das variáveis ou a exclusão de alguma em razão de uma possível alta correlação entre elas, pois havendo, pode ter interferência no modelo.

Os dados observados na tabela 1 mostram que para a metade das variáveis não há significância estatística na correlação (PIA x CVLI, PIA x Let_pol, PIA x Vit_pol, EST x Let_pol e EST x Vit_pol), para as demais a correlação é fraca (Dancey; Reidy, 2006) PIA x EST (0,216), EST x CVLI (-0,318), CVLI x Let_pol (0,296), CVLI x Vit_pol (0,399) e Let_pol x Vit_pol (0,169). Desta forma, nenhuma das variáveis escolhidas precisará ser retirada do modelo em razão de alta correlação com outras variáveis de saída. Assim, a escolha teórica das variáveis é mantida após a realização do teste de correlação. Dito de outra forma, as variáveis não são correlacionadas ao ponto de atrapalhar o modelo utilizado para medição da eficiência por meio da Análise Envoltória de Dados.

A segunda análise realizada a partir dos dados da tabela 1 é entre os grupos, e não mais em cada grupo separadamente, as correlações entre a variável de entrada e as de saída mostram que não há correlação com significância estatística entre os recursos aplicados na área da segurança pública e os indicadores CVLI, Let_pol e Vit_pol. Por sua vez, existe correlação entre as Despesas na segurança pública dos estados com a PIA (0,239) e EST (0,456). O fato de a correlação ser positiva sugere, ainda que não implicando causalidade, que a ação do estado ocorre *a posteriori* das ações criminosas, assim primeiro os crimes acontecem para depois o estado atuar. É uma ação corretiva e não preventiva. Caso fosse preventiva, o resultado esperado seria baseado numa correlação negativa, onde os recursos são aplicados para diminuição dos casos. Mas do jeito posto, o crime acontece e depois o estado entra em ação para combatê-lo.

Tabela 1. Correlação de *Spearman's rho* das variáveis

Variáveis	Despesa seg. púb. per capita	PIA_pop	Est_pop	CVLI_pop	Letpol_pop	Vitpol_pop
Despesa seg. púb. per capita	1,000					
PIA_pop	,239**	1,000				
Sig.	,001					
Est_pop	,456**	,216**	1,000			
Sig.	,000	,002				
CVLI_pop	-,036	,006	-,318**	1,000		
Sig.	,605	,929	,000			
Letpol_pop	,118	-,070	,133	,296**	1,000	
Sig.	,090	,315	,056	,000		
Vitpol_pop	-,019	-,045	-,113	,399**	,169*	1,000
Sig.	,788	,522	,103	,000	,015	

** . A correlação é significativa no nível de 0,01.

* . A correlação é significativa no nível de 0,05.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Legenda: PIA_pop – porte ilegal de arma de fogo ponderada pela população; Est_pop – estupro e tentativa de estupro ponderada pela população; CVLI_pop – crimes violentos letais e intencionais ponderada pela população; Letpol_pop – letalidade policial ponderada pela população; e Vitpol_pop – vitimização policial ponderada pela população.

Os dados encontrados na tabela 1 coadunam com os achados de outros autores que analisaram a correlação de crimes com os gastos em segurança pública dos estados, mesmo com períodos e opções metodológicas de saídas não totalmente iguais, pois alguns crimes são comuns às pesquisas, mas não em sua totalidade, onde cada trabalho apresenta pelo menos um indicador diferente dos demais em relação aos *outputs*.

Marzzoni (2022) analisou os estados brasileiros no período de 2011 a 2020 e encontrou resultado semelhante a esta tese, correlação positiva e fraca entre as entradas e saídas do modelo. Araújo, Freitas Júnior, Silva e Lins (2020) encontram a mesma situação para a análise dos estados nacionais entre 2011 e 2015. Ou seja, valores correlacionados de maneira fraca/moderada e positivamente entre entradas e saídas. Igualmente contrária a hipótese de correlação negativa entre gastos na área da segurança pública e os indicadores de criminalidade dos estados. Monte e Leopoldino (2020) corroboram os achados, a autora e o autor concluem “que a elevação dos gastos, não necessariamente, gerará melhoria dos resultados, sendo

necessária uma reflexão acerca da melhor forma de utilização dos recursos destinados às políticas de segurança pública” (Monte; Leopoldino, 2020, p. 52).

Outro achado importante presente na literatura é o apresentado por Cerqueira e Lobão (2003), estes autores utilizam os determinantes do crime, baseando-se em Becker (1968), aplicando ao modelo estatístico as variáveis: desigualdade da renda, renda esperada no mercado de trabalho legal, densidade demográfica, poder de polícia e valor da punição. Os autores finalizam apresentando que (2003, p. 25):

A pesquisa concluiu, pois, que a diminuição da desigualdade tem impacto fortemente negativo sobre o número de homicídios, o que referenda várias teorias econômicas, sociológicas e psicossociais que procuram explicar as causas da criminalidade. Os resultados sugerem ainda um efeito pífio do aumento dos gastos em segurança pública na diminuição do número de homicídios. Considerando-se inúmeras experiências internacionais, além das diversas pesquisas nacionais e internacionais que enfatizam o papel crucial da polícia em coibir a criminalidade, acreditamos que esse resultado derive do fato de se estar lidando com um modelo exaurido de segurança pública, mais especificamente no que diz respeito às instituições policiais... a mera alocação de recursos aos setores de segurança pública — sem que se discuta a eficiência — está fadada a replicar um modelo de polícia esgotado, com desprezíveis resultados para a paz social.

Não resta óbice que simplesmente aumentar os recursos na área da segurança pública não gera impactos diretos na redução da criminalidade, sendo, portanto, necessário um planejamento estatal para utilização dos recursos quando da implementação dos programas e políticas públicas.

A utilização da Análise Envoltória de Dados para apresentação da eficiência dos estados subnacionais pauta-se na complexidade que permeia a questão da segurança pública no Brasil, desta forma, a simples descrição dos indicadores de criminalidade não reflete os resultados que os entes têm alcançado quando do investimento em segurança e os resultados obtidos, principalmente de maneira comparativa. Assim, a subseção seguinte busca com a aplicação da DEA apresentar os resultados que os estados obtiveram no período analisado em relação aos recursos orçamentários e os índices de criminalidade.

4.3.2 Eficiência dos estados brasileiros – 2012 a 2019

A Análise Envoltória de Dados atribui a melhor distribuição dos pesos dentre todas as possíveis para as variáveis analisadas, por isso, não é incomum que diversas

unidades de análises sejam reportadas como eficientes ou apresentem índices de eficiência empatados.

Buscando aprimorar esses resultados, conforme descrito na subseção metodológica, utiliza-se a fronteira invertida para gerar um escore de eficiência ajustada como opção de desempate e reclassificação dos resultados iniciais do modelo.

As tabelas 2 a 9 apresentam os escores de eficiência, o retorno de escala e os padrões de referências (*benchmarks*) a partir dos escores iniciais, assim como a eficiência ajustada e o nível de eficiência em decorrência do ajuste (desempate e reclassificação) para os estados brasileiros no período de 2012 a 2019. As tabelas se referenciam na classificação dos escores com base em Marzzoni (2022), onde escores de 0 até menores que 0,6 são dispostos como fortemente ineficientes, de 0,6 até inferiores à 0,8 têm-se os moderadamente ineficientes, de 0,8 até 0,99 os que possuem ineficiência fraca e, por fim, os eficientes que são os que apresentam o escore máximo de 1. Todos os estados não eficientes precisam melhorar suas práticas gerenciais em busca da eficiência, todavia em graus diferentes. Porquanto mais intensamente ineficientes são os resultados apresentados mais distante este ente está da fronteira de eficiência e maior esforço será necessário aplicar para alcançar o nível de eficiência.

Cada tabela é acompanhada de um mapa graduado com o nível de eficiência ajustada para apresentar a distribuição espacial da eficiência dos estados, figuras 5 a 12. Com o mapa é possível ver o comportamento de cada estado e das regiões do Brasil em termos de eficiência da segurança pública no período específico, considerando a eficiência ajustada.

Para o primeiro ano analisado, 2012, a tabela 2 descreve que os estados inicialmente eficientes foram 38,46% (10 dos 26 analisados, vale ressaltar que o Acre não faz parte da mensuração por falta de dados das variáveis em diversos anos, conforme descrito na subseção metodológica). Montante inicialmente elevado, cujo ajuste se deu por meio da fronteira invertida. Resultando em apenas um estado eficiente, o Rio Grande do Norte (3,85%). Os números por 100 mil habitantes desse estado mostram que ele ocupou as últimas colocações em todas as variáveis de saída para 2012, sendo 24º para porte ilegal de arma; 25º em estupro e tentativa de estupro; último colocado em crimes letais violentos intencionais; 24º em letalidade policial; e 23º em vitimização policial; e foi o 10º que mais investiu em segurança pública.

O pior estado foi o Paraná com a combinação de 21ª colocação em investimentos na segurança pública e péssimos indicadores de violações de direitos, 4º PIA; 10º EST; 14ª CVLI; 5º letpol; 5º vitpol.

Tabela 2. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2012

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
RN	1,00	Decrescente	1,00	Eficiente (=1)	RN.
PI	1,00	Constante	0,97	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI.
MG	0,98	Decrescente	0,95		PB, RN.
MA	1,00	Decrescente	0,94		MA.
PB	1,00	Decrescente	0,91		PB.
CE	1,00	Decrescente	0,88		CE.
RS	1,00	Decrescente	0,85		RS.
GO	0,98	Decrescente	0,83		PB, RN.
TO	0,85	Decrescente	0,79	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	RN, RS, RR.
AM	0,92	Decrescente	0,79		CE, RN, RR.
AP	1,00	Constante	0,79		AP.
SP	1,00	Decrescente	0,77		SP.
MT	0,91	Decrescente	0,75		CE, RR.
PE	0,82	Decrescente	0,73		AP, CE, RN, RR.
SE	0,96	Decrescente	0,70		MA, RN, RR.
ES	0,82	Decrescente	0,67		CE, RN.
RR	1,00	Decrescente	0,66		RR.
SC	1,00	Decrescente	0,66		SC.
DF	0,96	Decrescente	0,63		CE, RN, RR.
BA	0,93	Decrescente	0,61		MA, RN.
RJ	0,87	Decrescente	0,57	Ineficiência forte	CE, RN, RS, RR.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Em relação aos estados que são referência para os demais, destaca-se a predominância do Rio Grande do Norte sendo indicado para outros 12 estados; Roraima sendo modelo para 10 estados; e o Ceará como referência para que outros 7 estados possam ter sua eficiência melhorada com base nos resultados da combinação entre suas variáveis.

A figura 5 apresenta que as DMU's com ineficiência fraca foram 26,92% (PI, MG, MA, PB, CE, RS e GO). Os moderadamente ineficientes foram a maioria dos estados com 46,15% (TO, AM, AP, SP, MT, PE, SE, ES, RR, SC, DF e BA) e os fortemente ineficientes 23,08% (RJ, AL, MS, PA, RO e PR). O único eficiente representa 3,85%.

A distribuição espacial mostra que em termos regionais não existe uma predominância de uma região sobre às demais. Exceto a região norte que só apresenta estados forte e moderadamente ineficientes, as demais possuem DMU's nas três classificações de ineficiência.

Todos os estados possuem um retorno de escala de eficiência decrescente, exceto, Piauí e Amapá que possuem retorno de escala constante. A eficiência decrescente significa que a DMU está funcionando acima da sua escala ótima e com desperdício de recursos para os ineficientes. Desta forma, um incremento nos recursos orçamentários por parte da maioria dos estados retorna um aumento desproporcionalmente menor na diminuição das violações de direitos. E mesmo os estados do Piauí e do Amapá que estão na escala constante, ou seja, que apresentam proporcionalidade entre o aumento dos *inputs* e dos *outputs* não se apresentam eficientes, logo, observa-se que existe desperdício de recursos por parte desses estados também. Ou seja, todos os estados analisados (à exceção do eficiente, RN) no período de 2012 desperdiçam recursos orçamentários no combate às violações de direitos.

Tabela 3. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2013

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
-----	------------	--------------------------------------	------------------------	------------------------------------	----------------------

PI	1,00	Constante	1,00	Eficiente (=1)	PI.
MA	0,99	Decrescente	0,97	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI, RN, RR, SP.
RN	1,00	Decrescente	0,95		RN.
RS	1,00	Decrescente	0,95		RS.
MG	1,00	Decrescente	0,94		MG, PI.
SP	1,00	Decrescente	0,94		SP.
TO	1,00	Decrescente	0,93		TO.
PB	1,00	Decrescente	0,93		PB, PI.
PE	0,89	Decrescente	0,85		PB, PI, RN, RR, TO.
AM	0,97	Decrescente	0,85		PI, RN, RR, TO.
SC	1,00	Decrescente	0,83		SC.
SE	0,97	Decrescente	0,79	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	AP, MG, PB, TO.
DF	1,00	Decrescente	0,73		DF.
GO	0,95	Decrescente	0,71		MG, PI, RN.
BA	1,00	Decrescente	0,71		PB, PI, RN, RR.
PR	0,98	Decrescente	0,70		AP, MG, RS, TO.
CE	0,86	Decrescente	0,69		PI, RN, RR, TO.
AP	1,00	Decrescente	0,67		AP.
RR	1,00	Decrescente	0,67		PI, RR.
ES	0,89	Decrescente	0,66		MG, RN.
MT	0,92	Decrescente	0,65		RN, RR.
MS	0,81	Decrescente	0,54	Ineficiência forte ($0 a < 0,6$)	SC, SP.
RO	0,81	Decrescente	0,54		PI, RR, SC.
AL	0,75	Decrescente	0,50		AP, PB, RR, TO.
RJ	0,70	Decrescente	0,47		PI, RN, SP.
PA	0,67	Decrescente	0,45		PI, RN, RR, SP.

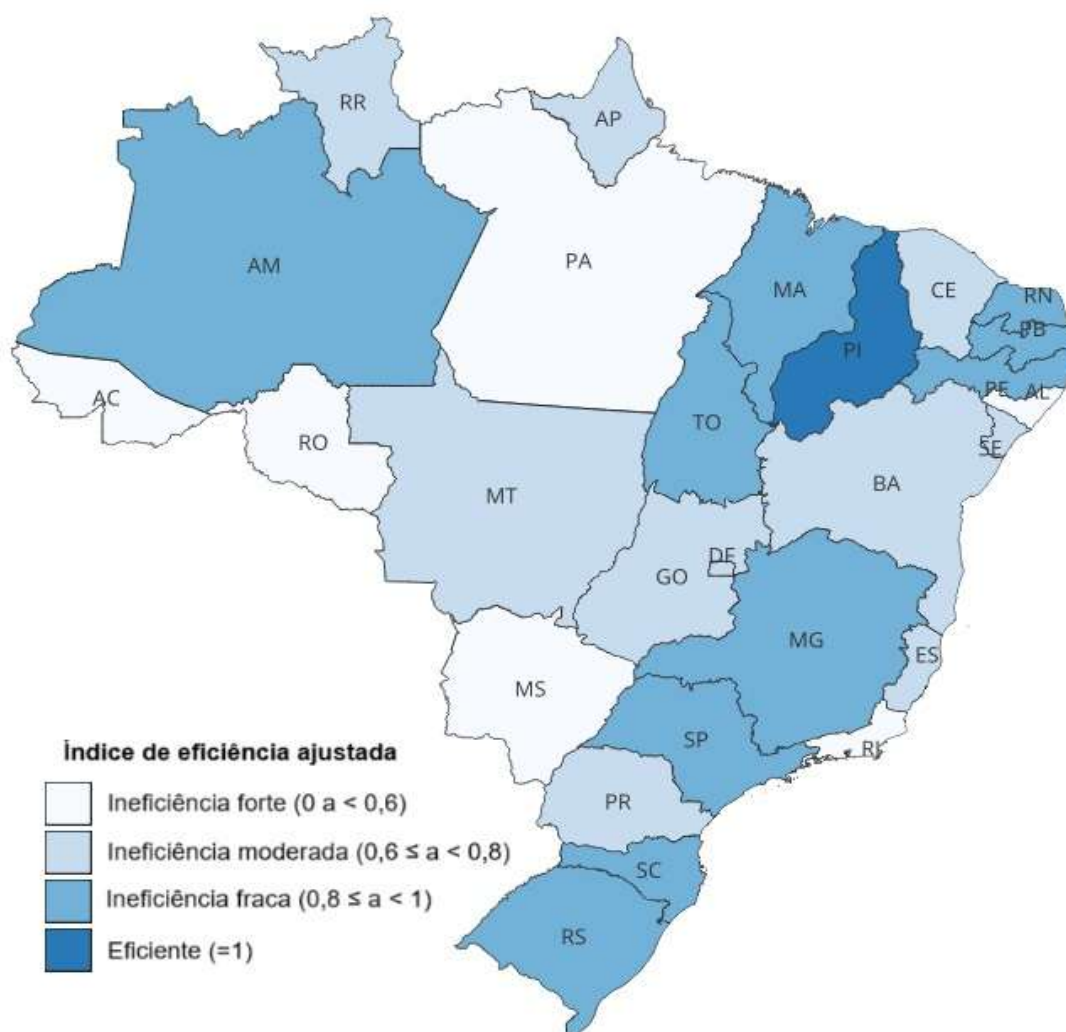
Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Para o ano de 2013, a tabela 3 apresenta que 12 estados foram eficientes, o que representa 46,15% do total dos estados. Após o ajuste, este número caiu para 1 estado, Piauí, em termos percentis representa 3,85%. Considerando os indicadores

ponderados pela população, o resultado do Piauí em relação aos demais estados figura na 21ª colocação para os indicadores de violações de direitos porte ilegal de arma de fogo e estupro e tentativa de estupro; é o antepenúltimo para os crimes letais violentos intencionais; 19ª e 14ª posição para letalidade policial e vitimização policial, respectivamente. O Piauí foi o estado com menos recursos aplicados.

O Pará foi o pior estado, tanto na mensuração inicial da eficiência quanto após o ajuste que permite o desempate e a reclassificação. O estado apresentou apenas 0,45 de eficiência ajustada, bem como a 13ª posição na incidência de porte ilegal de arma de fogo; 10ª colocação para o cometimento de estupro e tentativa de estupro; a 4ª maior incidência de crimes letais violentos intencionais; a 3ª posição na letalidade policial e a liderança no *ranking* de vitimização policial. O Estado foi o 21º na aplicação de recursos orçamentários na área da segurança pública.

Figura 6. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2013



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Após o ajuste, dos 12 estados anteriormente eficientes 58,33% apresentaram uma fraca ineficiência, inclusive com bons escores de eficiência (0,93 – 0,95). Todavia, um terço, 33,3%, classificaram-se como moderadamente ineficientes, com escores entre 0,67 e 0,73 após os ajustes. Um estado manteve-se como eficiente, o que equivale à 8,33%.

Em relação aos *benchmarks*, os estados do Rio Grande de Norte e de Roraima, assim como em 2012, mantiveram-se entre os estados com maior quantitativo de referência, com 10 e 9 ocorrências. E em 2013 tiveram a companhia do Piauí, este apresentou 12 indicações de referências para outras unidades de análises, ocupando assim, a liderança neste ano.

A figura 6 mostra o nível de eficiência ajustada dos estados para o ano de 2013. Ao total, 19,23% dos estados analisados apresentaram baixos escores de eficiência, o que resultou numa classificação de forte ineficiência para as DMU's MS, RO, AL, RJ e PA. Com iguais 38,46% estão classificados os estados com incidência moderada e fraca de ineficiência, sendo aqueles os estados de SE, DF, GO, BA, PR, CE, AP, RR, ES e MT e estes MA, RN, RS, MG, SP, TO, PB, PE, AM e SC. O estado eficiente foi o Piauí, o que equivale à 3,85%.

A distribuição espacial mantém-se parecida com a da figura 5, ou seja, distribuída de maneira diversa entre as regiões do Brasil. Excetuando-se a região Sul que não apresentou estados fortes em termos de ineficiência, apenas fracos e moderados, as demais regiões tiveram DMU's classificadas nos três estratos.

Todos os estados ineficientes, sejam fracos, moderados ou de maneira forte, estão desperdiçando recursos orçamentários no combate às violações de direitos, pois estão classificados como decrescente na escala de retorno de eficiência. São 96,15% das DMU's nessa condição e acima da escala ótima, o que requer proporcionalmente mais investimentos para reduzir os indicadores de violência. O único estado que não apresentou desperdício de recursos foi o Piauí, pois apresentou-se eficiente e na escala constante. As saídas apresentadas pelo estado do Piauí as credenciam para ser um estado eficiente, sobretudo quando ponderadas pelos recursos utilizados, uma vez que o estado gasta cerca de R\$ 52,72 por pessoa na área da segurança pública. É um valor muito abaixo dos demais entes da federação. A título comparativo, o Amapá que vem em segundo com menos gastos aplicados

na área investiu o montante de R\$ 126,04 por pessoa, valor cerca de 140% superior ao do primeiro colocado. Se a comparação for com Rondônia, estado que mais investiu entre todos os analisados, R\$ 847,81, a diferença é superior à 1500% em relação ao Piauí.¹²

Tabela 4. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2014

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
SP	1,00	Decrescente	1,00	Eficiente (=1)	PI.
PI	1,00	Constante	0,99	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI, RN, RR, SP.
TO	1,00	Decrescente	0,94		RN.
MA	0,98	Decrescente	0,94		RS.
PB	1,00	Decrescente	0,93		MG, PI.
RS	1,00	Decrescente	0,93		SP.
AM	0,98	Decrescente	0,90		TO.
PE	1,00	Decrescente	0,90		PB, PI.
SC	1,00	Decrescente	0,90		PB, PI, RN, RR, TO.
MG	1,00	Decrescente	0,87		PI, RN, RR, TO.
RN	1,00	Decrescente	0,85		SC.
BA	0,92	Decrescente	0,85		AP, MG, PB, TO.
SE	1,00	Decrescente	0,82		DF.
DF	0,98	Decrescente	0,81		MG, PI, RN.
ES	0,99	Decrescente	0,78	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	PB, PI, RN, RR.
CE	0,98	Decrescente	0,76		AP, MG, RS, TO.
PR	0,96	Decrescente	0,76		PI, RN, RR, TO.
AP	1,00	Decrescente	0,68		AP.

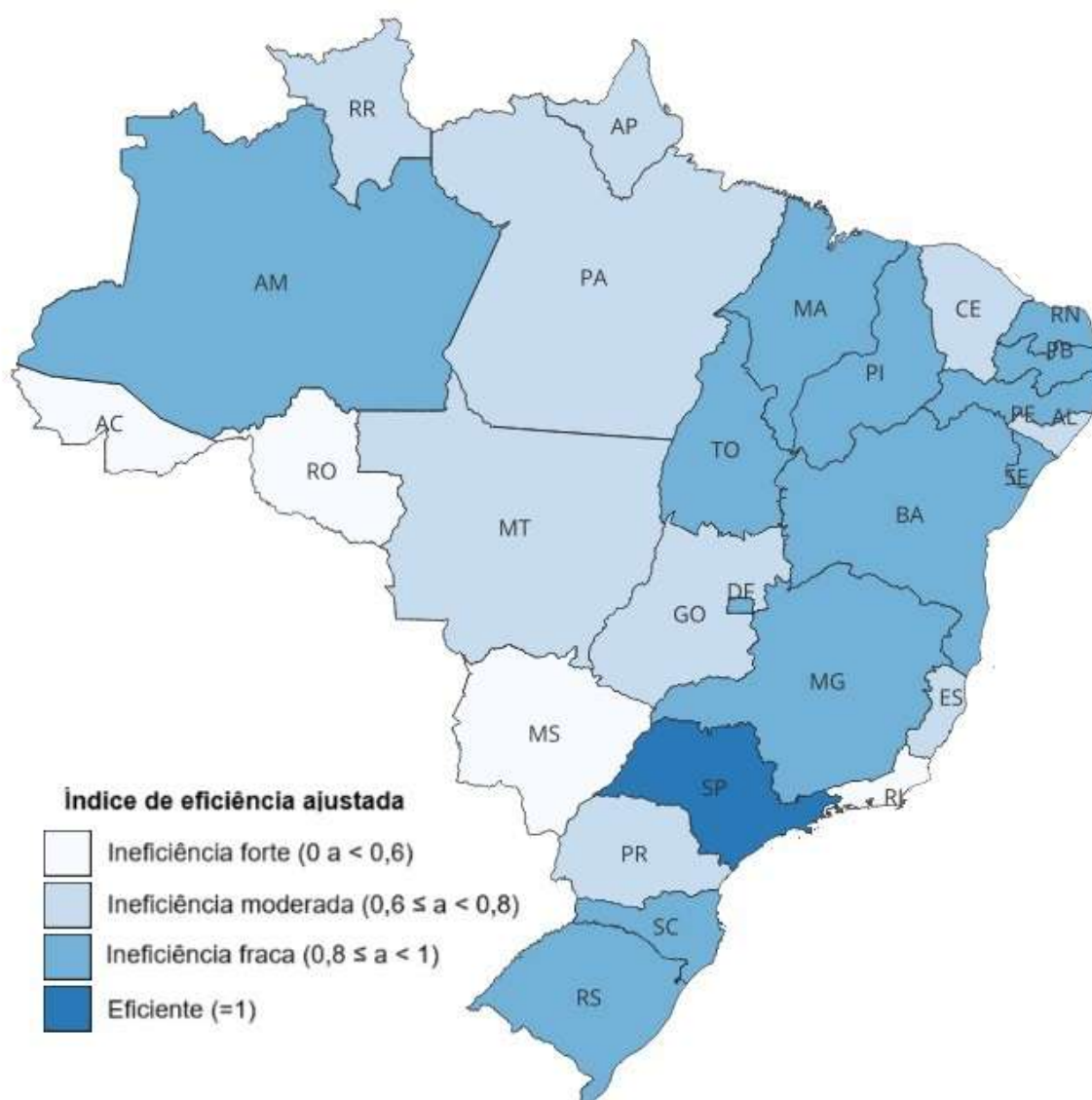
¹² Vale ressaltar que os valores aplicados pelos estados foram coletados no SICONFI a partir das informações prestadas pelos próprios entes, sendo o papel da STN realizar apenas a junção das informações de todos os estados num único arquivo.

MT	1,00	Decrescente	0,68		PI, RR.
RR	1,00	Decrescente	0,68		MG, RN.
AL	0,92	Decrescente	0,63		RN, RR.
GO	0,92	Decrescente	0,63		SC, SP.
PA	0,82	Decrescente	0,61		PI, RR, SC.
RO	0,88	Decrescente	0,60	Ineficiência forte (0 a < 0,6)	AP, PB, RR, TO.
RJ	0,75	Decrescente	0,51		PI, RN, SP.
MS	0,75	Decrescente	0,51		PI, RN, RR, SP.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Na medição inicial 50% dos estados se apresentaram como eficientes em 2014. Para os demais, o menor escore de eficiência foi 0,75. Tais valores ocorrem pelo fato de a DEA utilizar a melhor combinação possível dentre todas as possibilidades para cada unidade de análise. E, como descrito anteriormente, o ajuste por meio da fronteira invertida atua justamente fazendo essa reclassificação.

Figura 7. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2014



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Os dados iniciais são considerados e além deles o inverso é feito, ou seja, a pior combinação possível dentre as existentes. Com esse outro resultado é feita uma ponderação para desempatar e reclassificar os resultados. Este mecanismo é importante, conforme apresentado por Maciel 2019, vide quadro 11, por conferir maior robustez aos resultados encontrados pelo modelo proposto inicialmente, denominado de eficiência padrão. Com o ajuste, somente um estado foi eficiente (caindo de 50% para 3,85%) e os mais ineficientes reduziram o escore para 0,51. Inclusive, após a reclassificação 75% dos estados ficaram na faixa de fraca ineficiência ou eficiência e 25% passaram para a faixa de moderadamente ineficiente.

Devidamente ajustado, São Paulo foi o estado mais eficiente da federação em 2014. Os seus índices de criminalidade o classificaram na 24ª posição para o porte ilegal de arma de fogo; 15ª colocação no quantitativo de estupros e tentativas de estupro; última colocação nos crimes letais violentos e intencionais, bons indicadores ponderados pela população em relação aos demais estados. Bem como, colocações não tão boas quanto à letalidade policial, 5ª colocação; e à vitimização policial, 10ª posição. Em termos de aplicação de recursos, o estado foi o 16º a investir na segurança pública. No lado oposto, Mato Grosso do Sul foi o pior estado no período em questão, com a 6ª colocação em termos de investimento *per capita*. MS apresenta altos indicadores de violações de direitos, sendo 6º PIA; 2º EST; 18ª CVLI; 3º letpol; 1º vitpol.

Os estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba foram os estados com maior incidência de *benchmarks* para os outros entes subnacionais, com 11, 6 e 6 indicações cada. Fato curioso é que o único estado eficiente, São Paulo, não foi referência para nenhum ente. Demonstrando que outros estados, ainda que apenas em indicadores específicos, possuem melhor referência que São Paulo em relação aos outras DMU's.

PI, TO, MA, PB, RS, AM, PE, SC, MG, RN, BA, SE e DF foram os estados enquadrados como fracamente ineficientes, total que representa 50% das DMU's. Já os moderadamente ineficientes compõem cerca de 34,61% dos entes, sendo representados por ES, CE, PR, AP, MT, RR, AL, GO e PA. Os 11,54% que foram fortemente ineficientes são representados por Rondônia, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. SP é o estado eficiente, correspondendo à 3,85%.

A figura 7 mostra a distribuição espacial das eficiências ajustadas pelo país, o Nordeste e o Sul tiveram unidades moderadas e fracas em termos de eficiência. O Sudeste apresentou todos os estratos mensurados, já o Centro-oeste e o Norte apresentaram todos os níveis de ineficiência.

A utilização dos recursos por parte dos estados em 2014 foi permeada por desperdícios de recursos, uma vez que 25 dos 26 (96,15%) estados estiveram no retorno de escala decrescente, sendo ineficientes em alguma medida. O único estado na escala constante foi o Piauí, mas sendo igualmente não eficiente, também apresentou desperdício de recursos orçamentários. Somente SP não apresentou desperdício, todavia o estado está acima da sua escala ótima. O que gera a

necessidade de cada vez mais investir recursos para continuar o combate às violações de direitos analisadas.

Tabela 5. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2015

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
SP	1,00	Decrescente	1,00	Eficiente (=1)	PI, SP.
PI	1,00	Constante	0,99	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI.
PB	1,00	Decrescente	0,98		PB.
MA	1,00	Decrescente	0,96		MA, PI.
TO	0,98	Decrescente	0,96		MG, PI, SC.
SC	1,00	Decrescente	0,95		SC.
AM	0,99	Decrescente	0,94		MG, PI, RN, SC.
ES	1,00	Decrescente	0,90		ES.
RN	1,00	Decrescente	0,89		PI, RN.
BA	1,00	Decrescente	0,89		BA, MA.
CE	0,99	Decrescente	0,86		MA, PB, PI, SC.
PE	0,99	Decrescente	0,84		PB, PI.
RS	0,91	Decrescente	0,77	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	MG, PB, PI, SC.
AP	1,00	Decrescente	0,72		AP.
DF	1,00	Decrescente	0,72		DF.
GO	1,00	Decrescente	0,72		GO.
MT	1,00	Decrescente	0,72		MT.
MG	1,00	Decrescente	0,72		MG, PB, SP.
RR	1,00	Decrescente	0,72		RR.
RO	0,98	Decrescente	0,70		MT, MG, PB.
AL	0,84	Decrescente	0,60		MG, PB, RN.
RJ	0,84	Decrescente	0,60		RN, RR, SP.
PR	0,79	Decrescente	0,58	Ineficiência forte ($0 < a < 0,6$)	MA, MG, SC, SP.
MS	0,79	Decrescente	0,57		DF, SC.
PA	0,76	Decrescente	0,55		PI, RN, SC.

SE	0,75	Decrescente	0,54		PB, RN.
----	------	-------------	------	--	---------

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

A tabela 5 demonstra que aproximadamente 53,85% dos estados foram eficientes na mensuração padrão para o exercício de 2015. Além do mais, nenhum estado obteve escore abaixo de 0,75 na eficiência. Após os devidos ajustes, apenas um estado foi eficiente, equivalendo à 3,85%, e o menor escore foi corrigido para 0,54. O estado eficiente foi São Paulo, cujo indicadores dos crimes analisados remontam à penúltima colocação para PIA; última para CVLI; 13ª em EST e vitpol; e 10ª em letpol, com a 18ª para aplicação dos recursos financeiros. No lado oposto, apresenta-se o estado de Sergipe com 10ª maior aplicação de recursos orçamentário, mas com o 10º maior índice de porte ilegal de arma de fogo; 16º em estupro e tentativa de estupro; líder nacional em crimes violentos letais intencionais (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte); 9º em letalidade policial; e 3º em vitimização policial. Destacando-se, que todos as variáveis são ponderadas pela população de cada ente.

Com a eficiência padrão devidamente ajustada, a reclassificação deixou 50% dos eficientes como ineficientes de maneira fraca e 42,85% como moderadamente ineficientes, 7,15% permaneceram na fronteira da eficiência.

Quatro estados foram referência para os demais em relação aos resultados alcançados, são eles: Minas Gerais – 6 ocorrências; Paraíba e Santa Catarina – 7 ocorrências cada; e o Piauí – 9 ocorrências.

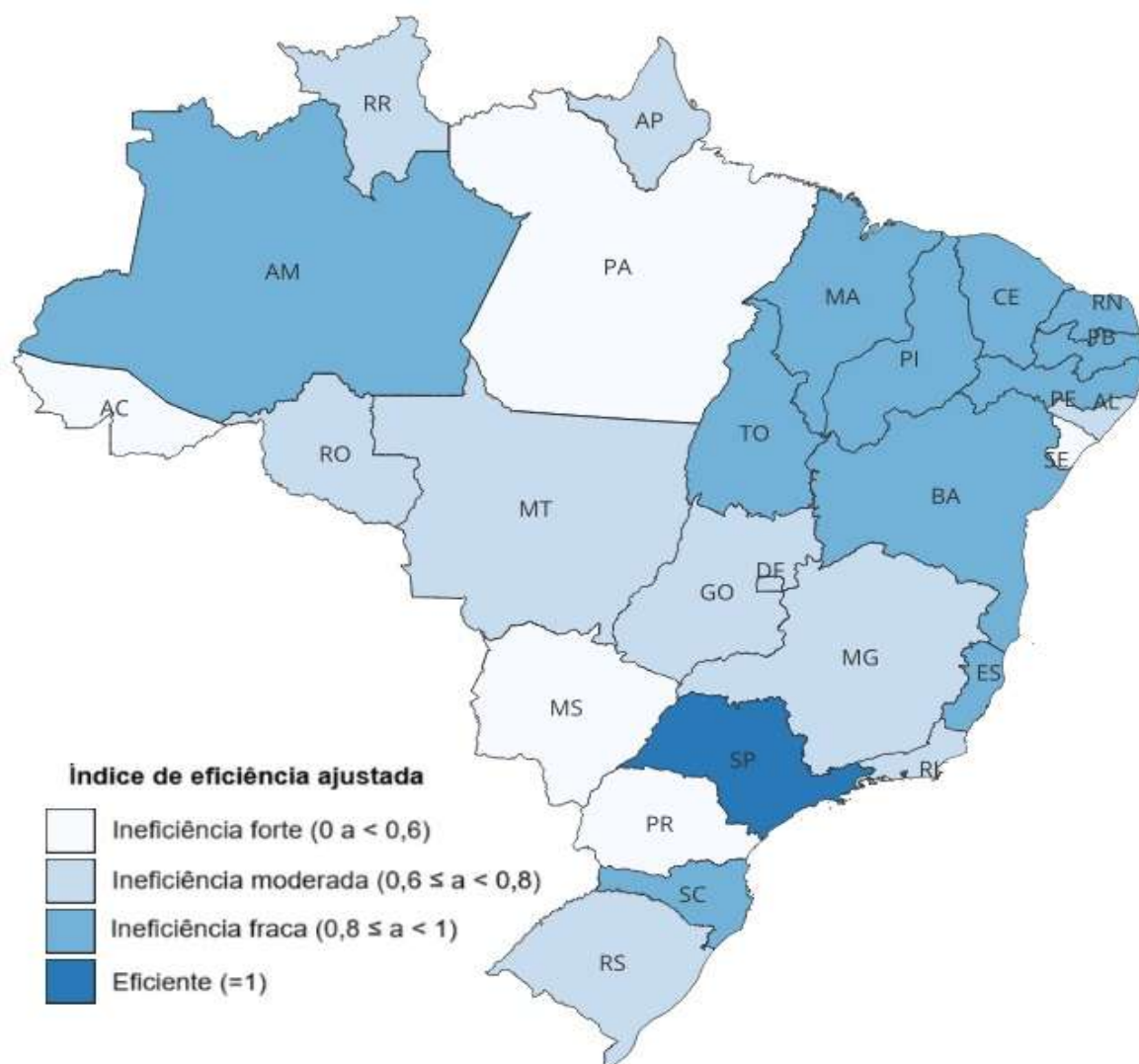
Entre os ineficientes com intensidade fraca têm-se: PI, PB, MA, TO, SC, AM, ES, RN, BA, CE e PE, equivalendo à 42,31% do total de estados analisados para 2015 (todos, exceto o Acre, conforme justificado anteriormente). Os moderadamente ineficientes somam 38,46% e são representados pelos seguintes estados: RS, AP, DF, GO, MT, MG, RR, RO, AL e RJ. Os 15,38% restantes são classificados como fortemente ineficientes e são compostos por: PR, MS, PA e SE.

A distribuição espacial, conforme observa-se na figura 8, é variada entre as regiões brasileiras, não havendo unanimidade dentro de uma mesma região. O Nordeste, Norte e Sul apresentam as três classificações para os estados ineficientes. O Centro-oeste possui estados na ineficiência moderada e forte. E o Sudeste conta com estados como sendo ineficientes moderado e fraco, bem como o estado eficiente.

O comportamento dos estados no tocante ao retorno de escala para 2015 é igual ao ano anterior, com 96,15% das DMU's (25 de 26) acima da escala ótima, ou

seja, com um retorno decrescente de escala. Com apenas o Piauí atuando dentro da escala ótima, entretanto ainda com desperdício de recursos. Igualmente aos 96,15% dos estados que não estão na fronteira de eficiência.

Figura 8. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2015



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Para o primeiro ano do segundo ciclo orçamentário analisado, 2016, a tabela 6 apresenta que 53,85% dos estados foram eficientes, o que representa 14 dos 26 estados analisados, com escores mínimos de 0,75 na eficiência padrão. Após os ajustes, a eficiência mínima passou para 0,54 e somente um estado apresentou nível de eficiência máxima, 3,85% dos estados. Além do mais, 78,57% dos entes antes

eficientes ficaram no nível de ineficiência fraca e 14,28% como sendo moderadamente ineficientes.

Tabela 6. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2016

DMU	Eficiência	Retorno de escala (eficiência)	Eficiência ajustada	Nível de eficiência ajustada	Estado Referência
PI	1,00	Constante	1,00	Eficiente (=1)	PI.
TO	1,00	Decrescente	0,99	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI, TO.
PB	1,00	Decrescente	0,98		PB.
SP	1,00	Constante	0,98		SP.
MA	1,00	Constante	0,98		MA.
AM	0,99	Decrescente	0,94		PB, RN, RR, SC, SP.
BA	1,00	Decrescente	0,94		BA, PI.
DF	1,00	Decrescente	0,91		DF.
ES	1,00	Decrescente	0,90		ES.
PE	1,00	Decrescente	0,90		PE.
RS	0,94	Decrescente	0,89		BA, PI, SC, TO.
RN	1,00	Decrescente	0,88		RN.
SC	1,00	Decrescente	0,88		PI, SC.
CE	1,00	Decrescente	0,88		CE, MA.
PR	0,91	Decrescente	0,76	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	MG, PI, SC, TO.
MG	1,00	Decrescente	0,75		MG.
RR	1,00	Decrescente	0,73		PE, RN, RR, SP.
RO	0,90	Decrescente	0,71		DF, MG, PB.
MT	0,97	Decrescente	0,70		DF.
PA	0,86	Decrescente	0,69		RN, SC, SP.
MS	0,94	Decrescente	0,69		DF, MG, PB, SC.
AP	0,86	Decrescente	0,62		SC, TO.
SE	0,84	Decrescente	0,61		PB, RN.
AL	0,82	Decrescente	0,60	Ineficiência forte ($0 < a < 0,6$)	RN, SC, SP.
RJ	0,80	Decrescente	0,58		RN, SP.
GO	0,75	Decrescente	0,54		ES, PI, TO.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

O Piauí, estado eficiente, foi o 24º estado que menos investiu na área de segurança pública, sendo o 14º em ocorrências de PIA; 17º em Est; 23º em CVLI e Vitpol; e 21º em Letpol.

O estado do Piauí tem o histórico de baixos investimentos na área da segurança pública, sendo o último ou penúltimo colocado durante todo o primeiro ciclo orçamentário. Os baixos valores, especificamente, para os anos de 2013 e 2014 chamam a atenção em relação aos demais entes. Conforme se observa no apêndice A, os valores por cem mil habitantes devidamente atualizados foram apenas R\$ 52,72 e R\$ 30,83. Já para 2016, o valor equivale à R\$ 310,19, representando um aumento superior à 900% em relação à 2014, menor valor da série analisada. Uma suposição é que os valores baixos, especialmente de 2013 e 2014 podem ter sido em virtude de classificação orçamentária diversa do próprio estado quando da consolidação das suas contas e que o aumento não seja necessariamente um incremento no investimento na área da segurança pública, mas tão somente, o ajuste na classificação das contas.

Voltando aos índices de eficiência padrão, vide tabela 6, o estado de Goiás foi o pior entre todos os analisados, com uma eficiência de apenas 0,75 e 0,54 na fronteira invertida. Quando a análise é feita por indicadores de violência, o estado ocupou a 2ª colocação na ocorrência de porte ilegal de arma de fogo; 9ª posição para estupro e tentativa de estupro e na vitimização policial; 8ª nos crimes letais violentos intencionais; e 5º lugar na letalidade policial. Em termos de investimentos, o estado foi o 8º que mais investiu.

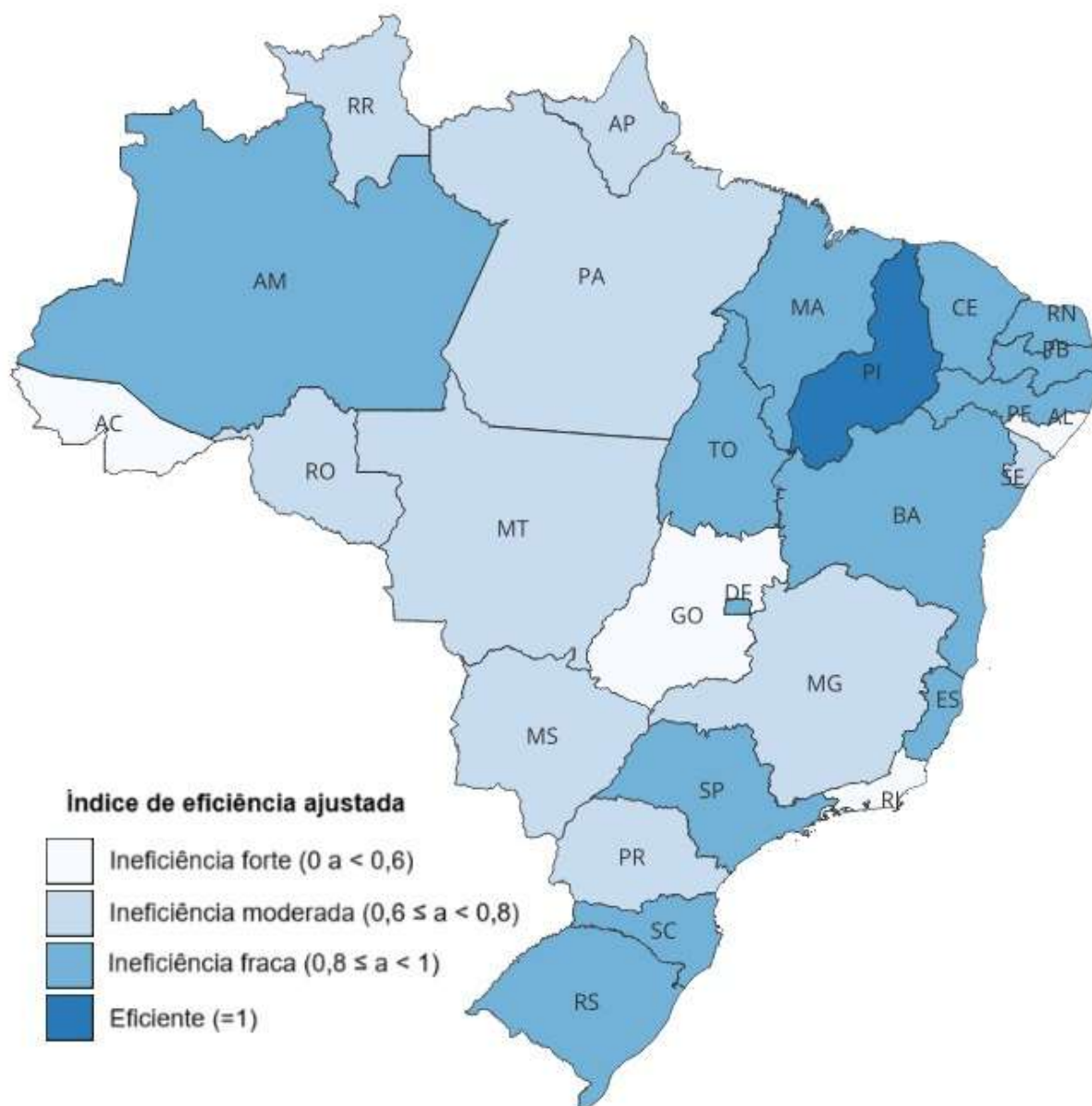
Santa Catarina foi o estado que mais serviu de *benchmarks* para os demais em 2016. A ponderação dos seus indicadores de violência pelos recursos aplicados deve servir de modelo para 7 outros estados. Enquanto o Piauí e o Rio Grande do Norte aparecem como sendo referência para outros 6 estados.

Os estados com ineficiência fraca foram TO, PB, SP, MA, AM, BA, DF, ES, PE, RS, RN, SC e CE ou simplesmente 50% dos estados. Já PR, MG, RR, RO, MT, PA, MS, AP e SE foram 34,61% dos estados analisados e obtiveram ineficiência moderada. Por fim, os fortemente ineficientes foram AL, RJ e GO, representando 11,54%. O único eficiente equivale à 3,85% das DMU1s analisadas.

A figura 9 apresenta a distribuição da eficiência padrão ao longo das regiões do país. Observa-se que a região Norte é composta por estados com ineficiência moderada e o Amazonas com uma fraca ineficiência, da mesma forma comporta-se o

Sul. O Nordeste, Sudeste e Centro-oeste, por sua vez, apresentam todas as ineficiências.

Figura 9. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2016



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Os estados do Piauí, São Paulo e Maranhão apresentam retorno de escala constante, sendo apenas o primeiro eficiente. Ou seja, os demais apesar de estarem dentro da escala ótima de produção ainda desperdiçam recursos orçamentários. Todos os outros estados além de igualmente desperdiçarem recursos no combate às violações de direitos, estão acima da sua escala ótima de produção. O que indica um

esforço cada vez maior em termos orçamentários para reduzir os indicadores de violência que acometem suas populações.

Tabela 7. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2017

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
PI	1,00	Constante	1,00	Eficiente (=1)	PI.
SP	1,00	Constante	0,99	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	SP.
DF	1,00	Constante	0,98		DF, SP.
MA	1,00	Constante	0,97		MA.
TO	1,00	Decrescente	0,96		MA, TO.
AM	1,00	Decrescente	0,96		AM, RN.
PB	1,00	Decrescente	0,95		PB.
SC	1,00	Decrescente	0,92		SC.
ES	1,00	Decrescente	0,89		ES.
RS	0,97	Decrescente	0,88		DF, MA, SC, TO.
BA	1,00	Decrescente	0,85		BA.
RO	0,89	Decrescente	0,79	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	DF, TO.
PR	0,93	Decrescente	0,78		SC, SP, TO.
GO	0,88	Decrescente	0,69		MA, TO.
AL	1,00	Decrescente	0,69		AL.
MG	1,00	Decrescente	0,69		MG.
RN	1,00	Constante	0,69		RN.
RR	1,00	Decrescente	0,69		RR.
AP	0,99	Decrescente	0,68		AL, BA, RR, TO.
PE	0,95	Decrescente	0,65		DF, MA, PB, PI, TO.
CE	0,94	Decrescente	0,65		MA, PB, RN.
RJ	0,92	Decrescente	0,63		RN, SP.
MS	0,89	Decrescente	0,61		DF, SP.
MT	0,85	Decrescente	0,59		DF.

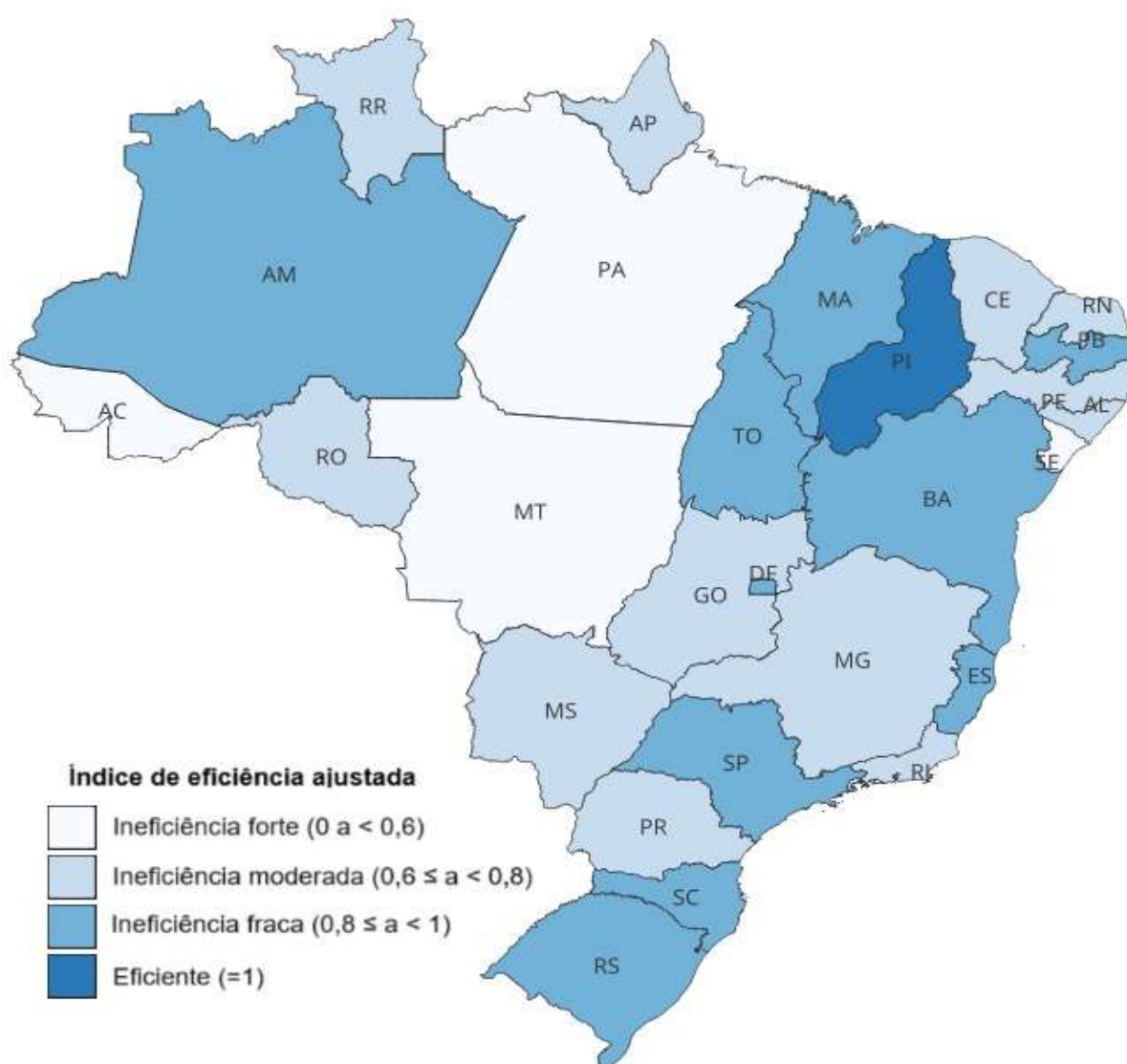
PA	0,80	Decrescente	0,55	Ineficiência	RN, SP.
SE	0,79	Decrescente	0,54	forte (0 a < 0,6)	MA, PB, RN.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Em 2017, 14 dos 26 estados apresentaram índices de eficiência na mensuração padrão, tal montante equivale à 53,85% dos estados. Quando do ajuste realizado por meio da eficiência ajustada esse número cai para 3,85%, correspondendo apenas ao estado do Piauí. O estado com maior ineficiência, Sergipe, apresentou 0,79 no índice padrão, sendo este valor reduzido para 0,54 quando da aplicação do ajuste e reclassificação.

O estado mais eficiente apresentou os seguintes índices: 14º PIA; 15º Est; 22º CVLI e Letpol; 11º Vitpol; 23º em investimentos na área da segurança pública. Já os indicadores do estado mais ineficiente são: 10º PIA; 20º Est; 5º CVLI e Vitpol; 6º em Letpol; e 11º em recursos orçamentários aplicados.

Figura 10. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2017



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Um ponto relevante para utilização da DEA é justamente poder visualizar as unidades que são referências para as demais. Além do mais, é possível identificar o quanto cada DMU deve se espelhar nas unidades que são suas referências. Desta forma, uma unidade que tem três outras como referência deve verificar a intensidade desta influência para redirecionar suas ações em busca da eficiência. Uma vez que este é o propósito, espelhar-se na execução das outras unidades (ainda que elas não sejam eficientes) para colher suas melhores práticas e chegar ao nível máximo de eficiência em relação à fronteira. Em 2017, cinco estados foram os principais em referência para os demais em diferentes proporções. Os líderes foram Maranhão e Tocantins com seis indicações cada. Com cinco indicações cada um aparecem o Distrito Federal, Rio Grande do Norte e São Paulo. Observa-se que nenhum deles

alcançou 1,00 (100%) no índice de eficiência, mas isso não impede que eles tenham boas práticas em algum nível que podem ajudar a outros entes a adotarem em projeção à eficiência.

Os estados de SP, DF, MA, TO, AM, PB, SC, ES, RS e BA são os estados que estão no nível de eficiência presente no intervalo de 0,8 a 0,99, representando assim os estados com baixa ineficiência, estes entes correspondem à 38,46% das unidades analisadas. RO, PR, GO, AL, MG, RN, RR, AP, PE, CE, RJ e MS representam 46,15% das DMU's e estão inseridos no nível de ineficiência moderada, que abrange o intervalo de 0,6 a 0,79 de eficiência. O último intervalo de ineficiência é composto pelos estados do MT, PA e SE e somam 11,54% dos estados. O único estado eficiente corresponde à 3,85% da população de unidades analisadas.

Ainda em relação à 2017, observa-se na tabela 7, o maior quantitativo de todo o período de estado atuando dentro da escala ótima de produção, sendo PI, SP, MA, DF e RN. Isto equivale a dizer que os estados têm um retorno proporcional dos valores investidos na redução da criminalidade. Todavia, excetuando-se o Piauí, estes estados mesmo na escala ótima ainda operam com desperdício de recursos orçamentários. A situação de desperdício é acompanhada por todos os demais entes da federação, uma vez que são ineficientes. Eles também estão acima da escala ótima, pois apresentam-se como tendo retorno decrescente na escala de produção¹³.

Tabela 8. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2018

DMU	EFICIÊNCIA	RETORNO DE ESCALA (EFICIÊNCIA)	EFICIÊNCIA AJUSTADA	NÍVEL DE EFICIÊNCIA AJUSTADA	ESTADO REFERÊNCIA
MA	1,00	Decrescente	1,00	Eficiente (=1)	MA, PB.
PI	1,00	Constante	0,98	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	PI.
AM	1,00	Decrescente	0,98		AM.
PB	1,00	Decrescente	0,95		PB.
DF	1,00	Decrescente	0,95		DF.
SP	1,00	Constante	0,94		SP.

¹³ A análise da escala está considerando a eficiência ajustada, pois, como justificado metodologicamente, é uma escolha que proporciona maior robustez aos resultados da análise envoltória de dados.

TO	0,98	Decrescente	0,92		AM, DF, MG.
ES	0,97	Decrescente	0,89		DF, PI.
RS	1,00	Decrescente	0,88		AL, PI, RS.
SC	1,00	Decrescente	0,87		PI, SC.
BA	0,97	Decrescente	0,87		AM, MA, PI, SC.
RN	1,00	Constante	0,86		RN.
PE	0,94	Decrescente	0,82		DF, MA, PI.
AL	1,00	Decrescente	0,79	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	AL.
RO	0,99	Decrescente	0,76		DF, MG, RS.
PR	0,96	Decrescente	0,72		AL, GO, RS, SC.
SE	0,88	Decrescente	0,70		MA, PB, RN.
GO	1,00	Decrescente	0,69		GO.
MG	1,00	Decrescente	0,69		DF, MG, SP.
MT	0,95	Decrescente	0,66		GO, MG, RS.
CE	0,94	Decrescente	0,65		AL, MA, PB.
MS	0,93	Decrescente	0,64		GO, MG, RS, SC.
RJ	0,91	Decrescente	0,63		MA, RN, SC.
RR	0,84	Decrescente	0,58	Ineficiência forte ($0 < a < 0,6$)	RN.
PA	0,83	Decrescente	0,57		MA, RN.
AP	0,61	Decrescente	0,42		MA, PB, RN.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

Quase metade dos estados foram eficientes em 2018, especificamente 46,15% (o equivalente à 12 dos 26 estados analisados). Montante referente à eficiência padrão, pois quando da eficiência ajustada o número decresce para apenas 3,85%, correspondendo a um estado, o Maranhão. No outro lado da análise, o estado com pior desempenho, conforme observa-se na tabela 8, foi o Amapá com apenas 0,61 de eficiência padrão e 0,42 quando o modelo é ajustado com a eficiência invertida. Valores muito baixos, independente da mensuração, que representam grande ineficiência do estado no combate às violações de direitos analisadas.

A diferença entre os estados, melhor e pior colocados, é observada no *ranking* das suas variáveis. O Maranhão é o 4º estado com maior investimento em segurança pública no país no ano em questão com R\$ 775,73 investidos por pessoa. Ao contrário do Amapá que investiu apenas R\$ 353,24, menos de 46% em relação ao Maranhão,

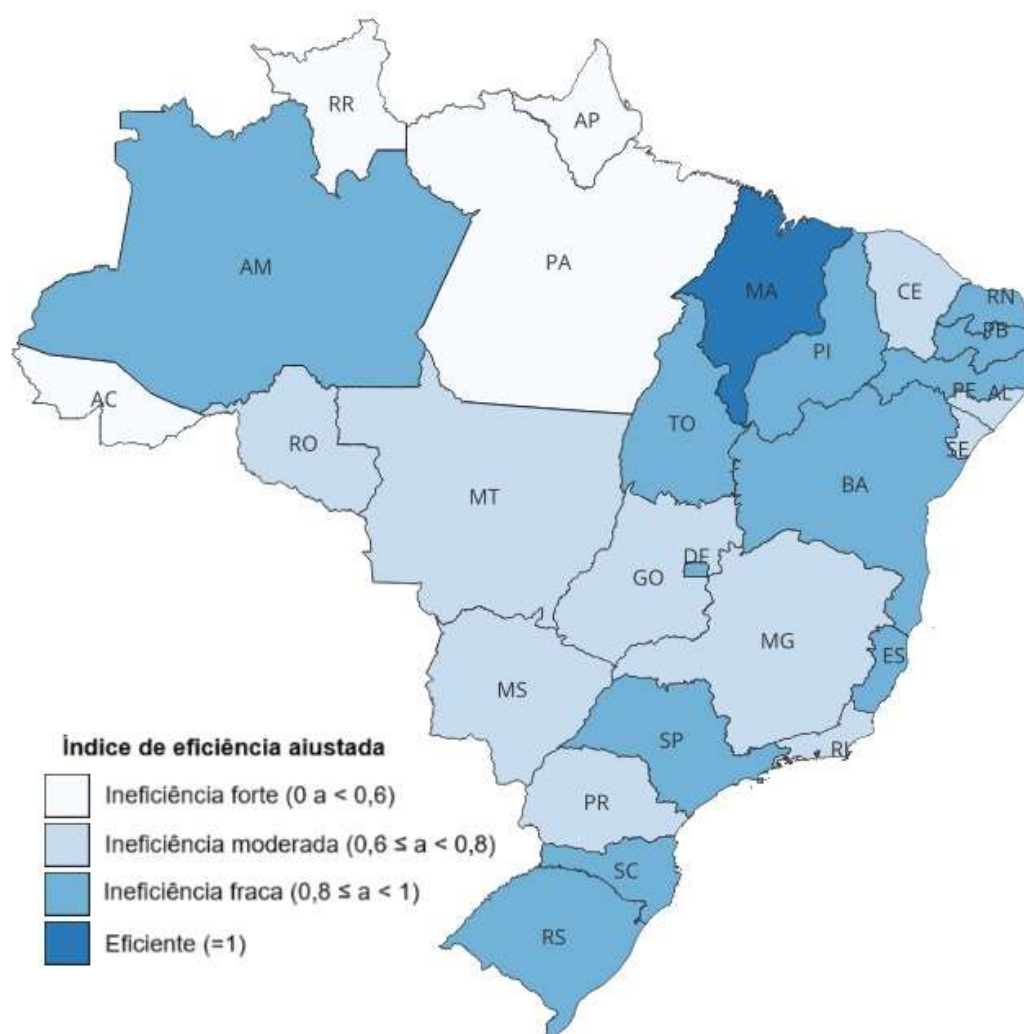
o que lhe posicionou somente na antepenúltima posição. Com relação aos crimes analisados as posições do Maranhão e do Amapá foram, nesta ordem: 13º e 24º para porte ilegal de arma de fogo; 12º e 24º para estupro e tentativa de estupro; 2º e 17º para os crimes violentos letais intencionais; 5º e 19º para letalidade policial; e 3º e 14º para vitimização policial.

Ao contrário de 2017, em 2018 o estado com mais indicações de referência para os outros entes da federação foi o estado mais eficiente, ou seja, quem mais pode servir de modelo para as outras DMU's é o estado do Maranhão com 7 indicações. Empatados na segunda colocação aparecem as unidades federativas do Distrito Federal¹⁴, do Piauí e do Rio Grande do Norte com 5 indicações de *benchmarks* cada.

Com somente 1 estado eficiente em termos de eficiência ajustada, a porcentagem de eficiência equivale à 3,85%. Já os estados com um desempenho logo abaixo são PI, AM, PB, DF, SP, TO, ES, RS, SC, BA, RN e PE que representam os 46,15% fracamente ineficientes, cujo intervalo de eficiência é imediatamente inferior à 1 e inicia-se em 0,8. Os moderadamente ineficientes são os que apresentam eficiência a partir de 0,6 e abaixo de 0,8, o montante é composto por 38,46%, com os estados de AL, RO, PR, SE, GO, MG, MT, CE, MS e RJ. Por fim, os piores colocados somam 11,54% e são representados pelos estados de RR, PA e AP, cuja eficiência sequer chega em 0,6.

Figura 11. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2018

¹⁴ O Distrito Federal conceitualmente não é um estado, mas sim uma das 27 unidades federativas, pois possui natureza diversa dos estados e municípios, ainda que seus dados tenha sido tratados desta forma em razão da aplicação do modelo envoltório. O termo estado pode ter sido usado ao longo das análises apenas de modo comparativo com os demais entes estaduais, sem o intuito de designá-lo político e administrativamente como um estado.



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

A região Norte liderou negativamente as ineficiências, uma vez que apresentou os três piores estados da análise em 2018. As demais regiões foram contempladas com entes presentes entre as classificações de ineficiência moderada e fraca, sem a ocorrência de entes fortemente ineficientes.

Piauí, São Paulo e Rio Grande do Norte estão operando na sua escala ótima de produção, ainda que apresentado desperdício de recursos. O demais estados estão acima da escala ótima e igualmente desperdiçam recursos no combate as violações de direitos, exceto o Maranhão que apesar de acima da escala é eficiente e por isso é o único que não desperdiça recursos quando da mensuração pela eficiência ajustada.

Tabela 9. Eficiência dos estados brasileiros na segurança pública – 2019

DMU	Eficiência	Retorno de escala (eficiência)	Eficiência ajustada	Nível de eficiência ajustada	Estado Referência
MA	1,00	Constante	1,00	Eficiente (=1)	MA.
AM	1,00	Decrescente	1,00	Ineficiência fraca ($0,8 \leq a < 1$)	AM, MA, SP.
SP	1,00	Constante	0,99		SP.
DF	1,00	Decrescente	0,98		DF.
PI	1,00	Constante	0,97		PI.
ES	1,00	Decrescente	0,96		ES.
PB	1,00	Decrescente	0,94		PB.
RS	0,99	Decrescente	0,94		DF, MA, SP.
CE	0,97	Decrescente	0,93		MA, PB.
TO	1,00	Decrescente	0,90		DF.
SC	1,00	Decrescente	0,88		SC.
RR	1,00	Decrescente	0,88		RR.
PR	1,00	Decrescente	0,88		DF, SC.
BA	0,96	Decrescente	0,87		AM, MA, RN, SP.
MG	1,00	Decrescente	0,86		DF, MG, PB, SP.
PE	0,98	Decrescente	0,78	Ineficiência moderada ($0,6 \leq a < 0,8$)	DF, MA, PB.
SE	0,82	Decrescente	0,72		AM, MA, RN.
RN	1,00	Decrescente	0,68		MA, RN.
GO	0,77	Decrescente	0,66		DF, MA, RR, SC.
RO	0,93	Decrescente	0,64		DF.
AL	0,85	Decrescente	0,63		DF, PB.
MS	0,91	Decrescente	0,62		DF, MA, SC.
MT	0,87	Decrescente	0,60	Ineficiência forte ($0 < a < 0,6$)	DF.
RJ	0,83	Decrescente	0,57		RN, SP.
PA	0,81	Decrescente	0,55		RN, SP.
AP	0,75	Decrescente	0,52		AM, SP.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

No último ano da série, 50% dos estados mostraram-se eficientes num primeiro momento. Após o desempate e a reclassificação apenas o Maranhão (3,85%) apresentou a eficiência máxima. Assim como no anterior, o Amapá foi o pior estado com apenas 0,75 de eficiência padrão e 0,52 de eficiência ajustada, vide tabela 9.

Em relação aos resultados individuais destes estados, observa-se que em 2019 a condição do Maranhão melhorou se comparar apenas as posições separadas com

2018, ao passo que o Amapá piorou. Em 2019 o Maranhão apresentou-se como o 24º que menos investiu recursos na segurança pública, com 351,33 reais por pessoa. Já O Amapá aplicou mais de 156%, sendo o estado com maior aplicação *per capita*, todavia o investimento não reflete em baixos indicadores de criminalidade, pelo contrário, o Amapá ocupa a 12ª posição entre os estados com maior incidência de ocorrências de porte ilegal de arma de fogo e está entre os 4 maiores nos demais indicadores, inclusive liderando os crimes violentos letais intencionais e a letalidade policial. O que demonstra que alocação de recursos não gera necessariamente a diminuição dos indicadores de violência, devendo o estado aplicar os recursos em políticas públicas que sejam devidamente planejadas de acordo com as demandas do estado, bem como sejam implementados programas baseados em inteligência, participação social e as particularidades do estado. Os achados coadunam com a pesquisa de Marzzoni (2022, p. 71), quando o autor conclui que: “na prática, isto significa que não há uma relação direta exclusiva entre investimentos e redução da criminalidade, uma vez que, as DMUs que mais investiram não foram identificadas com os maiores níveis de eficiência”.

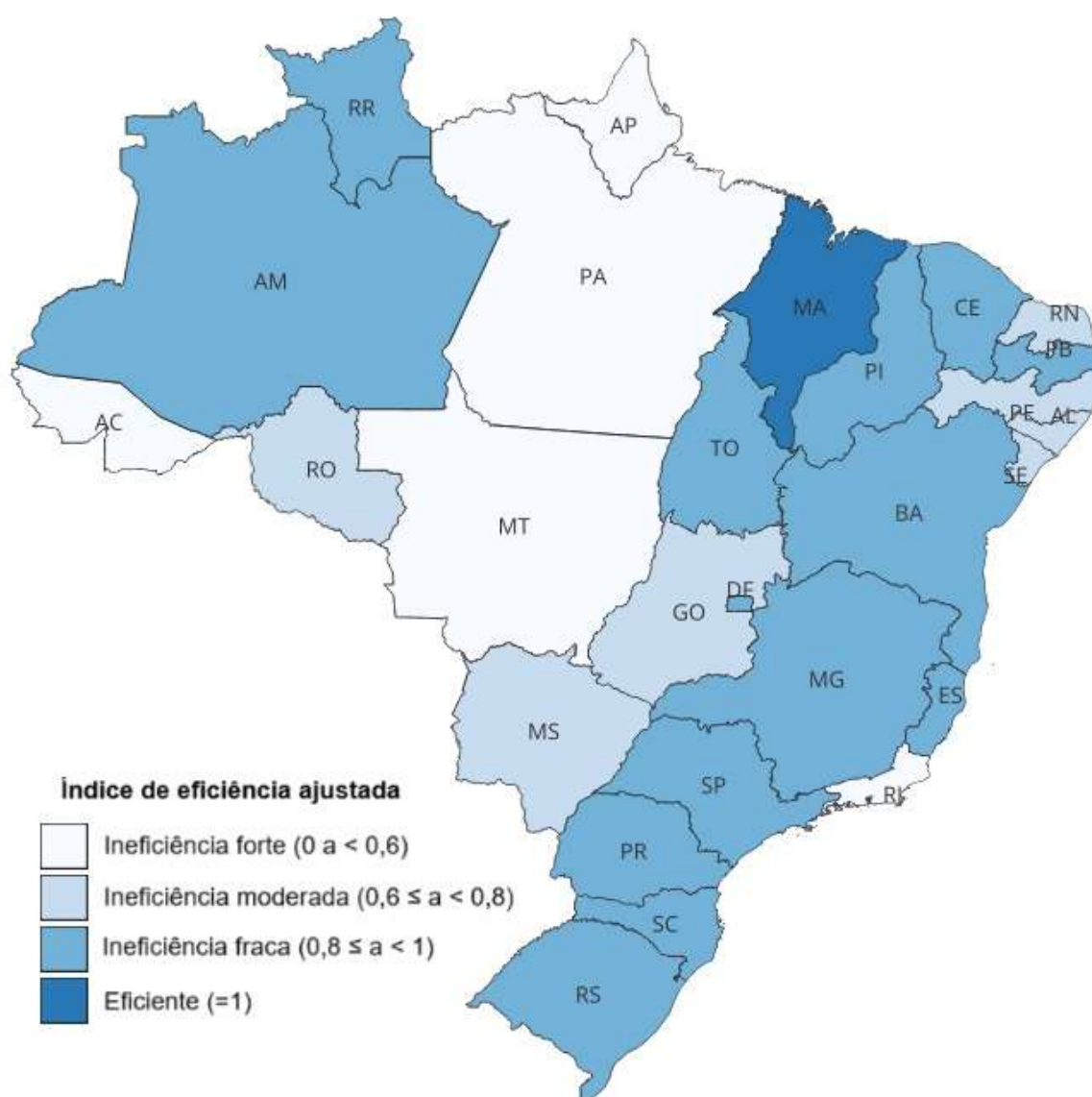
Ao contrário, o Maranhão apesar de ser o antepenúltimo colocado nos investimentos, apresenta melhores resultados nos indicadores ponderados pela população, pois para PIA é o 23º; para Est 24º; 18º em ocorrências de CVLI; 21º e 20º em Letpol e Vitpol, respectivamente.

O DF é a DMU com mais ocorrência de referência¹⁵ para os demais estados, com 10 indicações. Em seguida aparecem o Maranhão com 9 casos e São Paulo com 7 ocorrências, estes são os três maiores *benchmarks* para os outros entes em 2019, vide tabela 9.

O estados do AM, SP, DF, PI, ES, PB, RS, CE, TO, SC, RR, PR, BA e MG representam 53,85% dos estados e estão dentro do nível de ineficiência fraca. Por sua vez, PE, SE, RN, GO, RO, AL e MS se apresentam como moderadamente ineficiente e somam 26,92% das DMU's analisadas. MT, RJ, PA e AP são os fortemente ineficientes e compõem 15,38% dos estados em questão.

Figura 12. Mapa com nível de eficiência ajustada para os estados brasileiros - 2019

¹⁵ Todas as mensurações de *benchmarks* foram feitas a partir da eficiência padrão.



Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

O Sul foi a região do Brasil que se destacou positivamente, uma vez que todos os seus entes ficaram próximos da fronteira de eficiência. Em seguida, vem o Nordeste que apresentou o estado mais eficiente, mas em compensação contou com estados fracamente ineficientes e estados no nível moderado. As demais regiões contêm entes nas três escalas de ineficiência, conforme nota-se na figura 12.

O Maranhão apresentou ótimo resultado, considerando-se o retorno de escala de eficiência, ver tabela 9, pois além de ser eficiente está operando na sua escala ótima de produção. São Paulo e Piauí também se apresentam inseridos na escala ótima, uma vez que estão na escala constante, mas por não serem eficientes estão desperdiçando recursos. Todos os outros entes, além de desperdiçarem recursos

orçamentários ainda estão acima da sua escala ótima, o que gera um esforço proporcionalmente maior nos recursos que precisam ser investidos para reduzir os indicadores de criminalidade.

Apresentar que uma DMU se encontra na fronteira de eficiência, ou seja, sendo 100% eficiente não significa dizer, necessariamente, que ela não possa melhorar ou tenha os resultados que se espera dela. A DEA é uma técnica não-paramétrica que realiza a comparação entre as unidades de maneira relativa, assim sendo, observa-se que o resultado de uma unidade de análise (no caso, os estados brasileiros) comparativamente às outras DMU's. Logo, as que são eficientes são apenas melhores que as demais, e não que tenham essencialmente um resultado desejado em termos de atuação estatal. Inclusive, é uma situação muito comum na área da segurança pública, sobretudo, com os indicadores de violações de direitos que possuem os estados brasileiros. Todavia, a utilização da DEA demonstra o comportamento das unidades e como elas podem melhorar em termos de indicadores e de aplicação dos recursos, inclusive em comparação com o resultado dos outros estados.

Além do mais, a qualidade dos dados interfere diretamente na aplicação do modelo. Então, distorções ou omissões nos dados reportados pelos estados ao Anuário Brasileiro de Segurança Pública ou até mesmo à Secretaria do Tesouro Nacional, fontes dos *inputs* e *outputs*, pode influenciar diretamente nos resultados. Tais considerações corroboram com os achados encontrados na literatura, a exemplo de Silva Almeida e Pitombeira Neto (2020), presente no levantamento constante no quadro 11, que aduzem:

As eficiências encontradas são no geral altas, o que poderia induzir o leitor à conclusão de que os serviços de segurança oferecidos pelos estados são na maior parte dos casos eficientes. No entanto, é importante enfatizar que a DEA é uma técnica de análise relativa, de forma que os estados considerados eficientes dizem respeito somente ao conjunto de estados comparados. Isso não indica que sejam eficientes se comparados às melhores práticas internacionais. Ademais, deve-se levar em consideração a confiabilidade dos dados de entrada do modelo. Todos os dados retirados do ABSP estão sujeitos à classificação dos estados em grupos segundo qualidade de informações. Os estados que apresentam menores níveis de confiança podem, assim, distorcer as eficiências calculadas, aparecendo como mais eficientes do que deveriam.

4.3.3 Uma análise longitudinal por meio de janelas e do índice Malmquist

A Análise Envoltória de Dados foi idealizada para ser realizada em um único período temporal, uma vez que a comparação é relativa às outras unidades naquele momento. Não é correto comparar os resultados obtidos pelas unidades em anos diferentes, sobretudo porque pode ter ocorrido uma mudança na tecnologia empregada, bem como um fator externo que impacte positivamente ou negativamente o resultado.

No entanto, para poder realizar a comparação entre períodos diferentes utilizam-se as janelas. Esta técnica aplicada à DEA permite que se faça uma média móvel que demonstra o desempenho médio das unidades ao longo dos anos pretendidos, bem como apresenta a estabilidade que cada ente teve por meio da descrição do desvio padrão.

Desta feita, conforme descrito nos materiais e métodos, cada estado teve seu resultado apresentado ao longo das cinco janelas de quatro anos cada (janela 1 – 2012 a 2015; janela 2 – 2013 a 2016; janela 3 – 2014 a 2017; janela 4 – 2015 a 2018 e janela 5 – 2016 a 2019). A ideia da janela é retirar um ano do período inicial e acrescentar ao período final dela, para que sejam minimizadas mudanças que possam ocorrer caso a análise fosse feita de uma maneira só durante todo o período estudado. A tabela 10, por sua vez, foi feita a partir dos dados das janelas e condensa os resultados das cinco janelas.

Observa-se na tabela 10 que os estados com maior eficiência média foram São Paulo (1º – 0,98), Piauí (2º – 0,98) e Santa Catarina (3º – 0,97). Interessante notar que Santa Catarina sequer liderou algum ano em termos de eficiência quando da realização da reclassificação e desempate, mas apresentou estabilidade nos seus resultados ao longo do período, conforme observa-se no seu desvio padrão de 0,04. São Paulo foi líder em 2014 e 2015 e o Piauí em 2013, 2016 e 2017 além de apresentarem estabilidade nos outros anos.

Do outro lado, os piores estados foram Rondônia (24º - 0,72), Pará (25º - 0,72) e Mato Grosso (26º - 0,62) de média na eficiência padrão. Mato Grosso e Rondônia apresentaram grande instabilidade nos seus resultados, com desvio padrão de 0,17 (maior entre os estados) e 0,15 (5º maior). Já o Pará foi o estado com uma baixíssima variação, apenas 0,04, ou seja, apresentou resultados ruins ao longo de todo o período.

Tabela 10. Eficiência média dos estados por meio da análise de janelas – 2012 a 2019

RANKING	DMU	MÉDIA EFICIÊNCIA 1º CICLO ¹⁶	MÉDIA EFICIÊNCIA 2º CICLO ¹⁷	MÉDIA EFICIÊNCIA TOTAL	DESVIO PADRÃO (MÉDIA TOTAL) ¹⁸
18º	Alagoas	0,78	0,93	0,77	0,16
17º	Amapá	0,91	0,80	0,79	0,15
11º	Amazonas	0,92	0,99	0,88	0,10
10º	Bahia	0,89	0,98	0,89	0,08
15º	Ceará	0,88	0,94	0,82	0,09
16º	Distrito Federal	0,91	0,98	0,81	0,13
12º	Espírito Santo	0,92	0,96	0,87	0,10
21º	Goiás	0,93	0,83	0,77	0,15
5º	Maranhão	0,97	1,00	0,96	0,05
26º	Mato Grosso	0,75	0,87	0,62	0,17
20º	Mato Grosso do Sul	0,76	0,90	0,77	0,09
7º	Minas Gerais	0,98	0,98	0,92	0,07
25º	Pará	0,72	0,78	0,72	0,07
6º	Paraíba	1,00	1,00	0,94	0,08
22º	Paraná	0,80	0,90	0,76	0,11
14º	Pernambuco	0,85	0,94	0,82	0,08
2º	Piauí	1,00	1,00	0,98	0,04
19º	Rio de Janeiro	0,76	0,83	0,77	0,10
4º	Rio Grande do Norte	1,00	0,98	0,97	0,05

¹⁶ A média da eficiência do 1º ciclo orçamentário é encontrada somente com os anos de 2012 a 2015.

¹⁷ A média da eficiência do 2º ciclo orçamentário é encontrada somente com os anos de 2016 a 2019.

¹⁸ A média total, ou seja, com todo o período é encontrada com os anos 2012 a 2019, não guardando relação direta com a média dos ciclos 1 e 2 pelo fato da DEA ser uma comparação relativa ao período e não uma média aritmética das outras médias, para mais detalhes ver o apêndice A.

13º	Rio Grande do Sul	0,91	0,96	0,83	0,13
24º	Rondônia	0,73	0,92	0,72	0,15
8º	Roraima	0,99	0,92	0,92	0,10
3º	Santa Catarina	0,99	1,00	0,97	0,04
1º	São Paulo	1,00	1,00	0,98	0,03
23º	Sergipe	0,86	0,81	0,75	0,08
9º	Tocantins	0,93	0,99	0,90	0,09

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

Em complemento à análise de janelas, esta pesquisa apresenta resultados do índice Malmquist para os estados no período de 2012 a 2019, sendo aplicado a cada par de anos. A complementação é necessária à medida que a análise de janelas, apesar de demonstrar o desempenho médio e a estabilidade das unidades, não permite identificar as mudanças que ocorrem na produtividade das unidades em termos do descolamento que pode ter ocorrido na fronteira e da eficiência técnica. Desta forma, um estado pode ter tido resultados semelhantes em diferentes anos em razão dos seus indicadores e dos recursos utilizados, mas se a fronteira se movimentou sua eficiência é influenciada.

São essas variações, de eficiência técnica (ou emparelhamento) e de deslocamento da fronteira (progresso tecnológico) que as tabelas 11 a 13 buscam evidenciar. A produtividade, tabela 11, é obtida pela multiplicação entre a eficiência técnica produtiva que mensura as questões gerenciais das unidades e como elas atuam, tabela 12, e o deslocamento da fronteira que mensura como as inovações tecnológicas alteram a fronteira de eficiência e, conseqüentemente, a posição das unidades em relação a ela.

O cálculo do índice é realizado a cada par de anos, assim a coluna 2013 das tabelas 11 a 13, por exemplo, referem-se mudança ocorrida de 2012 para 2013. E assim, sucessivamente, para as demais colunas. Ao contrário da eficiência, os valores do índice podem ser superiores à 1. Uma vez que o índice não mede a eficiência, mas sim variação entre os anos, ou seja, se for superior a 1 houve aumento na produtividade; se for 1 a produtividade foi constante; e se for inferior a 1 a produtividade apresentou declínio.

Na coluna 2013 observa-se que alguns estados apresentaram involução na sua produtividade de 2012 para 2013, por exemplo, Alagoas (28%), Ceará (22%) e Rio de Janeiro (38%). Outros já obtiveram um resultado positivo, tal como, Piauí (169%), Rio Grande do Norte (30%) e Bahia (20%). Na média, a soma dos estados apresentou uma leve melhora de 3% na sua produtividade. No ano seguinte, a média subiu para 16%. Com Alagoas (75%), Ceará (22%) e Rio de Janeiro (12%) apresentando crescimento, ao contrário do período anterior. Os destaque negativos ficaram para Goiás (16%), Minas Gerais (34%) e Mato Grosso do Sul (12%).

Em 2015 houve um grande decréscimo na produtividade média dos entes, envolvendo 50% em relação ao ano anterior mesmo com um aumento de 3,78% no montante total investido pelos estados na segurança pública. Reforçando a ideia anteriormente debatida que não existe relação direta dos valores investidos e a redução da criminalidade, sendo necessário que aspectos de gestão dos entes sejam considerados. Ou seja, os recursos precisam ser devidamente aplicados com base em políticas e programas que sejam implementados de acordo com as efetivas demandas de cada ente, visto que a criminalidade varia em termos quantitativamente e qualitativamente em cada ente, além das outras variáveis socioeconômicas não analisadas neste trabalho que possuem respaldo teórico para ocorrência das diversas formas de violência.

Os anos seguintes são de aumento na produtividade, 2016 (7%), 2017 (12%) e 2018 (3%), com o período se encerrando com decréscimo de 15% em 2019. Marzzoni (2022) encontrou resultados semelhantes e cita que esses decréscimos podem ter relação com a mudança de gestão estadual. Visto que esses anos marca o início de uma nova gestão que é iniciada com o planejamento realizado pelo governo anterior.

Tabela 11. Índice Malmquist – Produtividade a cada par de anos – 2012 a 2019

DMU	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alagoas	0,72	1,75	0,65	1,11	1,41	0,97	0,80
Amapá	1,07	1,33	0,06	1,05	1,30	0,60	0,96
Amazonas	1,18	0,99	0,58	1,13	1,27	0,85	0,73
Bahia	1,20	1,05	0,60	0,97	1,29	0,92	0,69
Ceará	0,78	1,22	0,78	1,19	0,91	1,01	0,84
Distrito Federal	0,87	1,01	0,99	1,76	0,89	1,27	0,85

Espírito Santo	0,95	1,19	1,52	1,28	1,08	1,07	1,03
Goiás	0,88	0,84	1,88	1,11	1,03	1,37	0,50
Maranhão	0,94	0,97	0,63	0,84	1,13	1,01	0,83
Mato Grosso	0,98	1,55	0,29	1,34	0,80	1,28	0,73
Mato Grosso do Sul	1,20	0,88	0,38	1,20	0,96	1,42	0,84
Minas Gerais	0,84	0,66	0,57	1,00	1,00	1,24	0,88
Pará	0,83	1,38	0,43	1,11	1,25	0,72	0,94
Paraíba	0,86	1,26	0,72	0,97	1,11	1,14	0,88
Paraná	1,30	1,21	0,45	1,27	0,87	1,43	0,87
Pernambuco	1,17	1,38	0,55	1,25	0,99	1,03	1,03
Piauí	2,69	2,04	0,14	0,40	1,04	1,20	0,76
Rio de Janeiro	0,62	1,12	0,50	0,87	1,83	0,78	0,95
Rio Grande do Norte	1,30	1,09	0,54	0,81	1,61	0,87	0,89
Rio Grande do Sul	0,92	1,06	0,43	1,29	1,02	0,98	0,81
Rondônia	1,12	1,29	0,54	1,56	1,09	1,20	0,86
Roraima	1,04	0,90	0,31	1,01	1,15	0,79	2,17
Santa Catarina	1,03	1,04	0,44	0,96	1,12	1,05	0,89
São Paulo	1,08	1,10	0,48	1,07	1,18	1,06	0,81
Sergipe	1,18	1,39	0,50	1,11	1,25	1,04	0,67
Tocantins	1,19	1,30	0,50	1,07	1,09	0,93	0,76
Média	1,03	1,16	0,50	1,07	1,12	1,03	0,85

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

A produtividade mede a relação absoluta na relação entre os *inputs* e *outputs* aplicados na DEA. Podendo ser decomposto em outros dois índices, o primeiro é a eficiência técnica que visa medir o quanto uma unidade em específico está distante da fronteira, ou seja, mensura de maneira relativa. O segundo índice é o descolamento da fronteira (mudanças tecnológicas) que mede a movimentação da fronteira em relação à melhora ou piora de todas as unidades.

A tabela 12 demonstra a mudança na eficiência técnica dos períodos 2013 (2012 e 2013) e 2014 (2013 e 2014) caiu drasticamente em 57% e 45%. Então, para manter o crescimento já apresentado na tabela 11 de 3% e 16%, só resta demonstrar

que o deslocamento da fronteira foi positivo, visto que a produtividade é medida pela multiplicação da eficiência relativa e o descolamento da fronteira.

A tabela 13 apresenta exatamente essa evolução da fronteira de 142% e 110%, o que significa que o aumento da produtividade não se deu por questões gerenciais dos estados de maneira específica, mas sim, pelo fato dos fatores tecnológicos disponíveis serem melhores. E é esse o grande ganho analítico do índice Malmquist, poder demonstrar a variação da produtividade absoluta, mas também desmembrar para poder visualizar se a melhora foi em relação aos aspectos de gestão dos entes os das condições gerais que se alteraram para todos e, assim, elevam a fronteira.

Para os anos 2015 e 2016 a relação se inverteu, pois na média a eficiência técnica dos estados melhorou 282% e 122% (tabela 12). E a fronteira se deslocou negativamente para apenas 13% e 48% (tabela 13). Informação que coaduna com o decréscimo de 50% na produtividade geral dos entes (tabela 11). Os dois períodos seguintes se apresentaram com pequenas variações na eficiência técnica (2017, 2%; 2018, -6%) e no descolamento da fronteira (2017 e 2018, 10%), resultando num aumento de produtividade de 12% (2017) e 3% (2018).

Tabela 12. Índice Malmquist – Eficiência técnica a cada par de anos – 2012 a 2019

DMU	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alagoas	0,29	0,65	4,15	3,00	1,03	0,97	1,07
Amapá	0,52	0,49	0,80	1,86	1,13	0,68	0,99
Amazonas	0,51	0,46	4,57	2,65	1,09	0,79	0,99
Bahia	0,45	0,48	4,85	2,12	1,09	0,96	1,00
Ceará	0,30	0,58	5,07	2,02	0,93	0,94	1,03
Distrito Federal	0,44	0,48	4,74	3,05	1,02	0,89	1,09
Espírito Santo	0,38	0,61	4,67	2,00	1,13	0,88	1,28
Goiás	0,35	0,42	4,36	1,56	1,10	1,14	0,82
Maranhão	0,34	0,49	5,11	1,67	1,00	0,97	1,03
Mato Grosso	0,48	0,66	3,83	1,87	0,97	0,92	0,95
Mato Grosso do Sul	0,57	0,61	4,20	2,19	1,07	1,10	1,15
Minas Gerais	0,33	0,32	5,00	1,78	1,10	0,92	1,16
Pará	0,31	0,61	3,93	3,00	0,89	0,90	1,00

Paraíba	0,32	0,64	4,26	1,98	1,08	1,05	1,04
Paraná	0,58	0,51	3,60	2,09	1,01	1,09	1,26
Pernambuco	0,46	0,61	3,83	3,07	0,90	0,86	1,18
Piauí	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Rio de Janeiro	0,25	0,61	3,93	3,06	1,21	0,87	1,04
Rio Grande do Norte	0,47	0,57	3,83	2,47	1,06	1,00	0,93
Rio Grande do Sul	0,40	0,48	5,04	2,02	0,98	0,84	1,05
Rondônia	0,55	0,62	6,32	2,42	1,09	0,95	1,10
Roraima	0,47	0,43	3,06	2,81	0,88	0,95	1,83
Santa Catarina	0,44	0,56	5,16	1,92	1,05	0,93	1,22
São Paulo	0,41	0,65	3,68	2,70	1,00	1,00	1,00
Sergipe	0,47	0,57	3,21	3,06	0,89	1,13	0,89
Tocantins	0,48	0,56	4,39	2,22	1,02	0,79	1,00
Média	0,43	0,55	3,82	2,22	1,02	0,94	1,07

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

Para o último período, a eficiência relativa média dos estados cresceu em 7% (tabela 12) e a fronteira decaiu em 20% (tabela 13), ocasionando uma redução de 15% na produtividade de maneira geral (tabela 11).

Tabela 13. Índice Malmquist – Deslocamento da fronteira a cada par de anos – 2012 a 2019

DMU	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alagoas	2,52	2,70	0,16	0,37	1,37	1,01	0,75
Amapá	2,06	2,73	0,08	0,56	1,15	0,89	0,97
Amazonas	2,33	2,14	0,13	0,43	1,17	1,07	0,74
Bahia	2,68	2,18	0,12	0,46	1,19	0,96	0,68
Ceará	2,59	2,12	0,15	0,59	0,98	1,08	0,82
Distrito Federal	1,97	2,12	0,21	0,58	0,88	1,42	0,78
Espírito Santo	2,49	1,97	0,32	0,64	0,96	1,22	0,81
Goiás	2,50	2,02	0,43	0,71	0,94	1,20	0,61
Maranhão	2,73	1,98	0,12	0,50	1,13	1,04	0,81

Mato Grosso	2,06	2,34	0,08	0,72	0,82	1,39	0,77
Mato Grosso do Sul	2,12	1,44	0,09	0,55	0,89	1,30	0,73
Minas Gerais	2,54	2,08	0,11	0,56	0,91	1,36	0,76
Pará	2,68	2,27	0,11	0,37	1,40	0,80	0,93
Paraíba	2,65	1,97	0,17	0,49	1,03	1,09	0,84
Paraná	2,26	2,37	0,12	0,61	0,87	1,31	0,69
Pernambuco	2,55	2,25	0,14	0,41	1,09	1,19	0,87
Piauí	2,69	2,04	0,14	0,40	1,04	1,20	0,76
Rio de Janeiro	2,47	1,83	0,13	0,28	1,52	0,90	0,91
Rio Grande do Norte	2,76	1,93	0,14	0,33	1,52	0,87	0,96
Rio Grande do Sul	2,30	2,22	0,09	0,64	1,04	1,16	0,77
Rondônia	2,04	2,08	0,09	0,64	1,00	1,26	0,79
Roraima	2,23	2,11	0,10	0,36	1,31	0,83	1,18
Santa Catarina	2,36	1,85	0,09	0,50	1,07	1,14	0,73
São Paulo	2,62	1,70	0,13	0,40	1,18	1,06	0,81
Sergipe	2,50	2,45	0,16	0,36	1,41	0,92	0,75
Tocantins	2,46	2,31	0,11	0,48	1,07	1,17	0,76
Média	2,42	2,10	0,13	0,48	1,10	1,10	0,80

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

A evolução da produtividade, da eficiência técnica e da fronteira de eficiência precisa ser analisada especificamente para cada ente com o intuito de identificar as possibilidades de atuação frente aos indicadores de criminalidade de maneira direcionada quando da elaboração das políticas públicas. Sobretudo, porque os índices variam de maneira diversa em cada ente e, por isso, necessitam de programas específicos.

Outro destaque para essa necessidade de planejamento e implementação de programas de maneira específica às demandas de cada ente é o comportamento dos crimes no período total, ou seja, de 2012 a 2019. De maneira média, o Porte ilegal de arma de fogo cresceu 11,61%; o estupro e a tentativa de estupro subiu 36,84%; os crimes violentos letais intencionais foram reduzidos em 21,03%; a letalidade policial subiu 172,17%; e a vitimização policial foi reduzida em 61,57%. Sendo os recursos

majorados em cerca de 25% no intervalo dos oito anos da pesquisa. Sendo que o comportamento de cada estado é único e as ações estatais precisam considerar tais particularidades.

4.4 SÍNTESE DOS ACHADOS

Os estados com os menores investimentos, em média, no período na área da segurança pública foram o Piauí, Maranhão e o Ceará. Por outro lado, os que mais investiram foram Roraima, Minas Gerais e o Rio de Janeiro. Todavia, observa-se na média a relação direta entre os valores investidos e os índices de violações de direitos inexistente. Roraima e o Rio de Janeiro, por exemplo, apesar de estarem entre os estados com maior quantitativo *per capita* investido ainda assim figuram entre as lideranças na ocorrência de crimes. A lógica se mantém quando se analisa os que menos investiram, pois ao contrário do que se pode imaginar, estes estados apresentam bons resultados, em termos relativos aos demais. Ou seja, considerando o modo de atuação dos estados brasileiros no período analisado, a aplicação de recursos na área da segurança pública *per si* não garante que os índices de criminalidade sejam reduzidos, sendo preciso que as ações a serem implementadas tenha planejamento e considerem as particularidades de cada estado, sobretudo, pelo fato do comportamento em cada estado ser diferente em relação aos crimes que acometem suas respectivas populações.

Quando esta análise se alicerça em teste estatístico, depreende-se, após aplicação do teste de *Spearman's rho*, que não existe correlação entre os recursos investidos e os indicadores que mensuram a criminalidade ou a correlação é positiva, como foi o caso para Porte ilegal de arma de fogo e Estupro e tentativa de estupro. A correlação positiva demonstra que as ações estatais são basicamente corretivas e não preventivas. Dito de outra forma, primeiro ocorrem as violações de direitos para somente *a posteriori* os estados intervirem frente às violações.

O desperdício de recursos é um fato corriqueiro nos entes federados ao longo dos anos, seja quando mensurados por meio da eficiência padrão, seja quando da utilização da fronteira invertida que desempata e reclassifica os escores obtidos. Além do mais, a maioria dos estados em todos os anos verificados possuem o retorno decrescente na escala de eficiência. Este fato enquadra os estados acima da sua escala ótima de produção, ocasionando um esforço desproporcionalmente maior na

aplicação dos recursos para redução dos índices de criminalidade. Reforçando, novamente, a necessidade de implementar programas e políticas públicas de maneira planejada e direcionada aos problemas específicos de cada estado.

Isoladamente os três estados com os melhores e os piores resultados na eficiência para cada ano separadamente estão presentes no quadro 16.

Quadro 16. Os três melhores e piores estados em termos de eficiência na segurança pública anualmente – 2012 a 2019

ANO	MELHORES			PIORES		
2012	Rio Grande do Norte	Piauí	Minas Gerais	Pará	Rondônia	Paraná
2013	Piauí	Maranhão	Rio Grande do Norte	Alagoas	Rio de Janeiro	Pará
2014	São Paulo	Piauí	Tocantins	Rondônia	Rio de Janeiro	Mato Grosso do Sul
2015	São Paulo	Piauí	Paraíba	Mato Grosso do Sul	Pará	Sergipe
2016	Piauí	Tocantins	Paraíba	Alagoas	Rio de Janeiro	Goiás
2017	Piauí	São Paulo	Distrito Federal	Mato Grosso	Pará	Sergipe
2018	Maranhão	Piauí	Amazonas	Roraima	Pará	Amapá
2019	Maranhão	Amazonas	São Paulo	Rio de Janeiro	Pará	Amapá

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2025.

Quando a análise compreende todo o período, não somente os anos separadamente, o resultado apresentado é que São Paulo é o melhor estado da federação, seguido por Piauí e por Santa Catarina, os resultados se mostram mais

próximos da eficiência, bem como com a menor instabilidade é observada. Ao contrário dos estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso que além de apresentarem maiores índices de instabilidade, sobretudo RO e MT, são os estados com os três piores resultados, respectivamente.

O índice de Malmquist demonstrou de maneira desmembrada a variação da produtividade dos estados, analisando quando a mudança se deu por meio da eficiência relativa de cada ente (o que denota os aspectos de gestão de cada estado) ou quando da mudança na fronteira (ou seja, quando os aspectos tecnológicos na média geral dos estados modificaram a fronteira). Importante salientar que a produtividade média dos estados caiu em 2015 e 2019, justamente nos anos que houve as mudanças nos governos estaduais.

Todos esses resultados encontram respaldo nos achados da literatura, vide estado da arte presente no quadro 11, a exemplo das pesquisas de Feitosa, Schull e Hein (2014), Ribeiro e Longaray (2022), Marzzoni (2022), Silva Almeida e Pitombeira Neto (2020), Monte e Leopoldino (2020), Nogueira, Vieira e Monteiro (2019) e Dantas, Rodrigues, De Freitas e Da Silva (2017). Os diversos autores e autoras em seus respectivos trabalhos, de acordo com suas particularidades, analisam a segurança pública por meio do DEA com indicadores de saída semelhantes parcialmente aos utilizados na tese. Todavia, ainda que não tenham de plano de fundo os objetivos e diretrizes do PNDH-3, os resultados encontram equivalência nos diversos achados desta pesquisa. Sobretudo, pelo volume na aplicação dos recursos na segurança pública; na classificação dos estados nos diversos graus de eficiência e a distância para fronteira de eficiência; no tratamento *a posteriori* da ocorrência da criminalidade, sem priorizar a atuação preventiva; na falta de relação entre os valores investidos e os resultados alcançados (a utilização de indicadores diferentes em alguns trabalhos reforça esse achado); identificação que os aspectos de gestão precisam ser melhorados para alcance de melhores resultados, principalmente porque a maior parte dos estados está acima da sua escala ótima de produção, requerendo, assim, cada vez mais investimentos no combate às violações de direitos, ou seja, a atuação do estado precisa considerar outro modo de atuação para atuar frente a esse grave problema social.

Santos e Rosa (2025) utilizam-se de um modelo de DEA para medir a eficiência da aplicação orçamento público na segurança pública dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal entre 2014 e 2021. O modelo é o BCC orientado ao *output* com

aplicação do índice de Malmquist. O *input* utilizado foi a despesa *per capita* realizada com segurança pública e como *outputs* foram utilizados os Crimes Violentos Letais Intencionais. Os resultados possuem semelhança entre os achados dos autores e a presente tese.

Para além da literatura levantada que se utiliza da análise envoltória de dados para mensurar a eficiência dos estados frente aos diversos crimes que acometem a população dos estados brasileiros, observa-se em outros trabalhos com metodologias diferentes resultados equivalentes. Por exemplo, Cerqueira e Lobão (2003) utilizando a metodologia de estimação *Vector Autoregressions-Vector Error Correction* (VAR-VEC) e as variáveis: desigualdade da renda; renda esperada no mercado de trabalho legal; densidade demográfica; poder de polícia; e valor da punição encontrou o que os autores chamaram de “efeito pífio” na relação entre aumento de gastos e a diminuição de homicídios, além de reforçarem a necessidade de reformulação do modelo de segurança pública em busca de resultados que garantam a paz social. Por sua vez, Teixeira Bonifácio da Silva e Barbosa (2024) utilizam um modelo de regressão com dados em painel com efeitos aleatórios para concluir, entre outros, que as regiões se comportam estatisticamente iguais na aplicação dos recursos, não sendo significativa a distribuição espacial para a alocação dos recursos, e que a função alocativa do gasto em segurança pública é ineficiente no combate às violações de direitos. Sendo imperioso a implementação de políticas públicas voltadas especificamente ao combate da criminalidade, independentemente de os crimes serem considerados mais leves ou mais graves.

5 PANORAMA DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA *SCOPING REVIEW*

As seções anteriores objetivaram verificar se o PNDH-3 serviu de base para a construção das diretrizes, objetivos e metas enquanto instrumento norteador de planejamento para os estados, bem como a eficiência orçamentária foi aferida com aplicação da análise envoltória de dados na gestão orçamentária dos entes estaduais. Em continuidade ao proposto no trabalho, a análise dos programas e das políticas públicas implementadas pelos estados nos últimos anos é realizada por meio de uma *scoping review*.

O objetivo é mapear sistematicamente a literatura disponível neste campo e avaliar as políticas públicas, com vistas a apresentar um panorama dos resultados e potencialidades das ações que foram desenvolvidas pelos estados e identificadas pela literatura no período em questão.

O capítulo está estruturado em três seções: materiais e métodos – conceitua *scoping review*, enquanto revisão de literatura, sua importância para os objetivos da tese e a possibilidade de replicação do modelo adotado em outros trabalhos; resultados e discussões – apresentação dos resultados gerais da revisão, com a análise dos dados e o desmembramento dos resultados com o intuito de identificar detalhadamente o escopo e os padrões obtidos pela literatura sobre a temática da segurança pública nos estados brasileiros; e, por fim, a síntese dos achados – com o fechamento do capítulo.

5.1 MATERIAIS E MÉTODOS

O conceito de *scoping review* abordado na pesquisa em questão é o descrito por Munn *et al.* (2018):

Fiel ao seu nome, as revisões de escopo são uma ferramenta ideal para determinar o escopo ou a cobertura de um conjunto de literatura sobre um determinado tópico e dar uma indicação clara do volume de literatura e estudos disponíveis, bem como uma visão geral (ampla ou detalhada) de seu foco. As revisões de escopo são úteis para examinar evidências emergentes quando ainda não está claro quais outras questões mais específicas podem ser colocadas e abordadas de forma valiosa por uma revisão sistemática mais precisa. Eles podem relatar os tipos de evidências que abordam e informam a prática na área e a forma como a pesquisa foi conduzida. O objetivo

geral da realização de revisões de escopo é identificar e mapear as evidências disponíveis (Munn *et al.*, 2018, p. 02, tradução nossa).¹⁹

Além de mapear e identificar as evidências produzidas pelos entes subnacionais contra violências diversas, optou-se metodologicamente por considerar artigos científicos de diferentes métodos, opção que seria inviável caso a escolha fosse de realização de uma revisão sistemática.

Para alcance do proposto com a pesquisa, utilizou-se o acrônimo PICO (Pollock; Berge, 2018), conforme observa-se no quadro 17.

Quadro 17. PICO (população, intervenção, comparação e resultado)

ACRÔNIMO		DETALHAMENTO
P	<i>Population</i> (população)	População ou parcela desta dos estados brasileiros.
I	<i>Intervention</i> (intervenção)	Intervenções de natureza variada que objetivaram a redução dos crimes.
C	<i>Comparison</i> (comparação)	Existência ou não de grupo controle na aplicação do programa ou política pública.
O	<i>Outcome</i> (resultado)	Resultado do programa ou política pública estadual em relação à violação analisada.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Pollock e Berge (2018).

Para a realização de uma *scoping review* consistente é imprescindível o cumprimento de um rigoroso protocolo durante toda a execução do estudo, desde a apresentação do problema até a conclusão do trabalho com a síntese dos resultados encontrados, passando pela coleta e análise dos dados. Desta forma, este trabalho é guiado pelo protocolo internacional PRISMA-ScR, cuja versão original se encontra disponível no sítio eletrônico próprio²⁰. O protocolo *per se* é um orientador na construção de revisão sistemática, meta-análise e *scoping review*, com guias específicos para cada um dos tipos de revisão.

¹⁹ True to their name, scoping reviews are an ideal tool to determine the scope or coverage of a body of literature on a given topic and give clear indication of the volume of literature and studies available as well as an overview (broad or detailed) of its focus. Scoping reviews are useful for examining emerging evidence when it is still unclear what other, more specific questions can be posed and valuably addressed by a more precise systematic review. They can report on the types of evidence that address and inform practice in the field and the way the research has been conducted. The general purpose for conducting scoping reviews is to identify and map the available evidence.

²⁰ <http://www.prisma-statement.org/Extensions/ScopingReviews>.

Galvão, Pansani e Harrad (2015, p. 335) traduziram, com autorização dos criadores do protocolo, a sigla PRISMA como sendo os “Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises”. Por sua vez, Tricco *et al.* (2018) descrevem o PRISMA-ScR como sendo os itens de relatório de revisões sistemáticas e meta-análises aplicados às *scoping review*, os autores afirmam que a utilização das diretrizes presentes no protocolo contribui para aumentar a transparência metodológica e a qualidade dos resultados.

O protocolo inicial da pesquisa foi registrado em março de 2023 com as informações e diretrizes da pesquisa, sendo atualizado em sua versão final em novembro do mesmo ano após contribuições dos pesquisadores²¹ durante o desenvolvimento da pesquisa. O protocolo, como citado anteriormente, segue as diretrizes do PRISMA-ScR e foi registrado em site específico²² de livre acesso e acompanhamento das ações que foram realizadas durante toda a construção.

Para serem incluídos nesta revisão, a literatura escolhida foi formada apenas por artigos, sendo teses, dissertações, capítulos de livros e livros excluídos. Os trabalhos foram escritos nos idiomas português e inglês e são relativos às políticas públicas e programas no âmbito da segurança pública, especificamente visando a redução de violações de direitos e que tenham sido implementados pelos estados no período de 20 anos, entre 2004 e 2023. Conforme diretrizes estabelecidas por Galvão, Pansani e Harrad (2015), todos os artigos selecionados neste estudo foram revisados por pares.

O período de 20 anos justifica-se pela necessidade de traçar um panorama das políticas públicas que funcionam ou não no combate às reduções de violações de direitos humanos no âmbito estadual, inclusive podendo ser uma fonte de informação para as atuais políticas públicas que estejam em curso e em processo de avaliação, bem como para as que, porventura, ainda serão implementadas. Em que pese os objetivos desta pesquisa terem sido reduzidos para o período de 2012 a 2019, em decorrência do enquadramento posterior com os ciclos orçamentários, optou-se por manter a construção da *scoping review* num período maior, trazendo ganhos em

²¹ Participantes do projeto de Iniciação Científica – Direitos Humanos e Segurança Pública: Uma revisão sistemática das violações de direitos no Brasil – contemplados no edital de seleção de projetos de iniciação científica e iniciação tecnológica e inovação nº 01/2022 – UNIT/AL.

²² <https://osf.io/vur6g/>

decorrência da amplitude temporal com a inserção de mais trabalhos e programas na análise.

As bases de dados utilizadas foram as seguintes:

- Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
- *Scientific Electronic Library Online* (SciELO);
- Revista Brasileira de Segurança Pública.

A escolha da base de dados da CAPES se justifica por ser um dos maiores banco de periódicos do país, sendo composta por dezenas de milhares de artigos e de possuir centenas de outras bases de dados com conteúdo diversificado. O Periódico CAPES é reconhecidamente como uma iniciativa única no mundo em termos de disponibilização de conteúdo de alta qualidade, cujo acesso é gratuito por meio de financiamento estatal federal (Ministério da Educação e Cultura, 2020).

A *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), em português Biblioteca Eletrônica Científica Online, indexa e publica de maneira aberta na rede mundial de computadores uma coleção selecionada rigorosamente de periódicos com objetivo de aumentar a sua visibilidade, acessibilidade, qualidade, uso e impacto. Atualmente é utilizada em países da América Latina, Europa e África (FAPESP, 2019).

A importância das duas bases de dados é descrita por Packer (2011), a saber:

Também tiveram um papel fundamental os aperfeiçoamentos ocorridos nas políticas de infraestrutura e apoio ao acesso e publicação de informação científica, liderados pela Capes, pelo CNPq e pela Fapesp, por meio dos programas do Portal de Periódicos, do programa nacional de financiamento da editoração e publicação de periódicos e do programa SciELO de indexação e publicação online (Packer, 2011, p. 29).

Nas bases Periódicos da CAPES e na SciELO a busca foi realizada com os próprios mecanismos de busca das plataformas, de maneira automática a partir da utilização dos descritores: políticas públicas, programas, violação de direitos, direitos humanos e segurança pública. Com os operadores booleanos para especificação de cada palavra separada ou em conjunto, singular ou plural, entre outros. Os operadores booleanos são utilizados para padronização dos descritores na busca pelos pesquisadores independentes, garantido que os mesmos critérios de inclusão serão solicitados das diferentes bases de dados qualquer que seja o pesquisador que realize a busca.

A terceira base de dados foi a Revista Brasileira de Segurança Pública, periódico interdisciplinar que trata de pesquisas voltadas ao campo da segurança pública e é pertencente ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os descritores utilizados foram os mesmos da busca nos bancos de dados citados, sendo a busca feita de maneira manual e em todas as edições publicadas pela revista até o momento da coleta de dados.

Em relação a literatura cinzenta, a única inclusão foi feita em relação ao programa Estado Presente do Espírito Santo, visto que é um programa de destaque na Plataforma de Evidências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja iniciativa visa promover o uso de “evidências científicas nas decisões de segurança cidadã e justiça na América Latina e Caribe” (BID, 2023) e não houve resultado de artigo nas bases de dados que contemplasse tal política, por isso, os autores entenderam que a inclusão de material relativo ao programa acrescentaria em qualidade ao objeto avaliado. Deste modo, optou-se por incluir um material elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a organização governamental é um *Think Tank* de reconhecido mérito nas suas produções, sendo, inclusive, premiada internacionalmente pela excelência dos estudos que realiza sobre políticas públicas.

Como limitações da coleta de dados se destaca a busca manual realizada na Revista Brasileira de Segurança Pública, pois apresenta uma maior probabilidade de não inclusão de artigos aptos a pesquisa, sendo tal limitação mitigada com a utilização dos descritores a partir dos mecanismos de busca do navegador, ou seja, o buscador da revista não foi utilizado porque nos testes não demonstrou ser robusto como os das bases. Então, todas as versões da revista foram abertas e os descritores foram utilizados pelo mecanismo próprio do navegador *web*, ademais, a busca foi realizada mais de uma vez por pesquisadores diferentes.

Outra limitação na busca que merece destaque é a quantidade de artigos repetidos resultantes da busca no Periódicos da CAPES, os mesmos artigos apareceram por várias vezes, sendo necessária a realização de uma triagem para exclusão deles. A triagem foi realizada com o resultado de todas as buscas. Inicialmente, os resultados foram baixados das bases de dados em arquivos de formato .ris ou .txt e, posteriormente, adicionados ao *software* EndNote²³. O programa

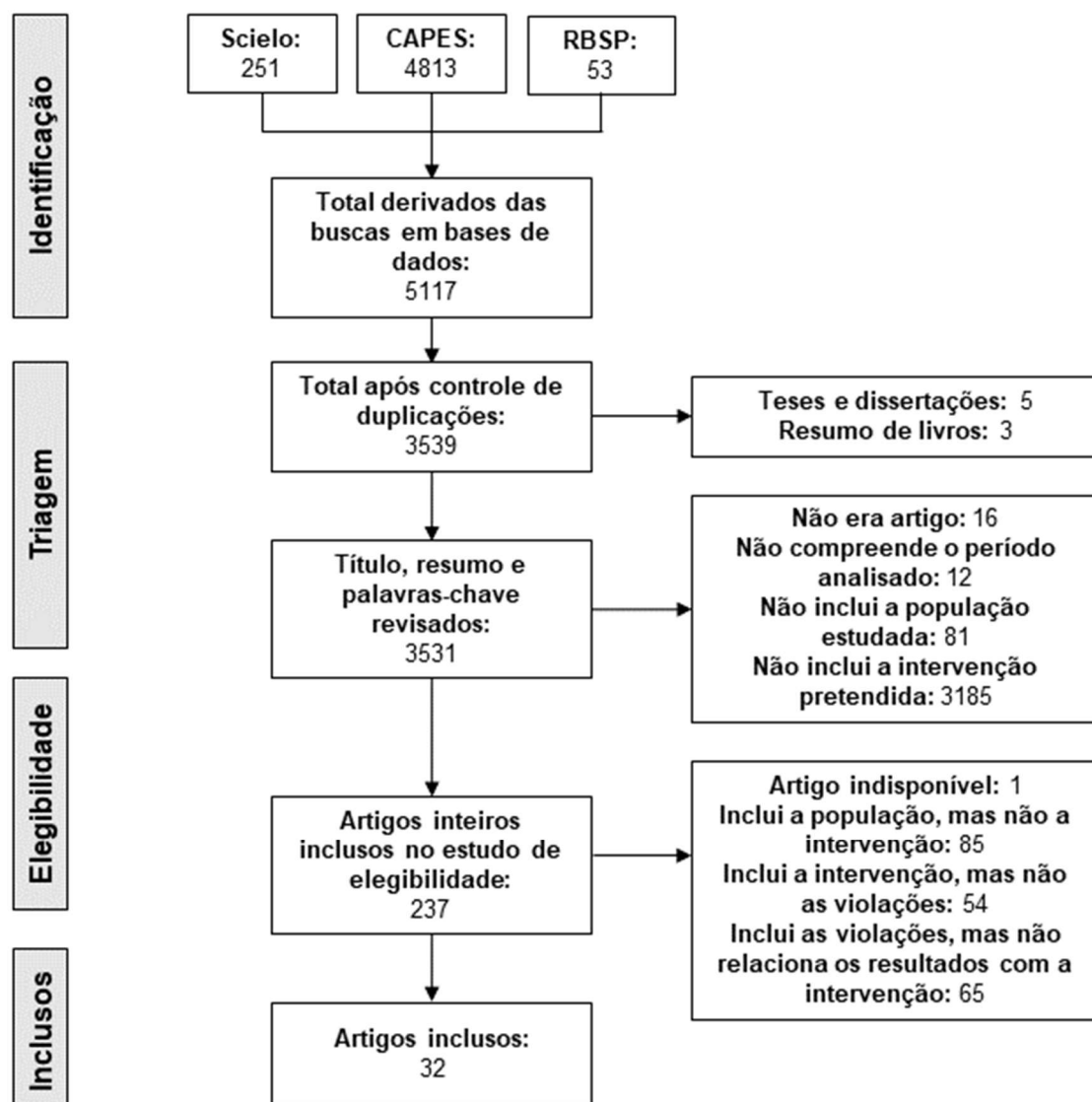
²³ <https://access.clarivate.com/login?app=endnote>

possui, entre outras, a funcionalidade de excluir instantaneamente as duplicações existentes. Após isto, o resultado foi exportado para uma planilha eletrônica e uma segunda revisão, desta vez manual, foi realizada pelos pesquisadores.

Com o intuito de aumentar a consistência da revisão, os revisores realizaram a triagem a partir da aplicação dos critérios de exclusão nos resumos dos artigos. No tocante à elegibilidade, definiu-se a inclusão ou não dos trabalhos com base nos critérios elegíveis baseados na leitura na íntegra dos trabalhos, sendo realizada pelos pesquisadores, assim como na triagem, sendo que as discordâncias existentes eram sanadas por um outro pesquisador com o voto de minerva.

Os critérios de elegibilidade foram avaliados seguindo a ordem do título, resumo e, posteriormente, o trabalho completo. A cada fase os artigos que não se enquadravam eram excluídos da fase seguinte. Os critérios foram estabelecidos com base no acrônimo PICO, onde o “P” equivale à população estudada, ou seja, os estados brasileiros e sua área de intervenção na segurança pública. Deste modo, mesmo que a aplicação da política pública não fosse em todo o território do estado, foi necessário que o ente estadual fosse o responsável pela ação desenvolvida, ainda que em parceria com outros entes. O “I” se refere à intervenção propriamente dita, sendo considerado neste ponto intervenções estaduais de natureza variada que tivessem por objetivo reduzir violações de direitos, especialmente, contra a vida. O “C” corresponde às políticas públicas que possuem grupo de controle (comparação) ou não na medição dos seus resultados, alguns possuem de maneira concomitante e outros possuem em corte temporal. O último critério foi composto pelos resultados (*outcome*, em inglês), descrito pela letra “O”, compreendendo os achados advindos da implementação das ações, programas e políticas públicas analisadas.

A figura 13 foi desenvolvida em parceria pelos revisores a partir das variáveis aplicadas na fase de triagem e elegibilidade, mapeando e discutindo os resultados encontrados de maneira contínua e iterativa.

Figura 13. Fluxograma do processo de seleção dos artigos

Fonte: elaborado pelo autor com base em Pollock e Berge (2018).

Na apresentação dos resultados os dados foram sintetizados por estado, destacando-se os programas implementados com suas particularidades, a exemplo do objeto de intervenção pretendido e o período analisado.

O quadro 18 precede à apresentação dos resultados da *scoping* review com um resumo metodológico da técnica utilizada nesta seção.

Quadro 18. Resumo metodológico – *scoping review*

SCOPING REVIEW				
OBJETIVO • Obj. específico: mapear através de scoping review os programas e políticas públicas implementados na área da segurança pública pelos entes subnacionais.	FONTE DE DADOS • Periódico CAPES. • SciELO. • Revista Brasileira de Segurança Pública.	PERÍODO • 2004 a 2023.	ACRÔNIMO • População – População ou parcela desta dos estados brasileiros. • Intervenção – Intervenções para redução de crimes. • Controle – grupo de controle. • Resultado (<i>outcome</i>) - Resultado do programa ou política pública.	CORPUS DE ANÁLISE • 32 artigos.

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2024.

5.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões são apresentados em duas subseções, sendo a primeira responsável por descrever os dados da *scoping review*, com a caracterização do *corpus* de análise e a apresentação dos programas analisados. A segunda subseção detalha os programas e as avaliações realizadas.

5.2.1 *Scoping review*: apresentação dos dados

Conforme descrição metodológica, os artigos foram analisados quanto à elegibilidade e as exclusões se deram em razão dos trabalhos não apresentarem necessariamente todas as características do acrônimo PICO, vide quadro 17, uma vez que para alcance dos objetivos pretendidos se faz indispensável que os artigos eleitos possuam uma população delimitada de atuação da intervenção que esteja em análise, bem como apresentem dados comparativos e os resultados após determinado tempo de implementação da intervenção. O corpo analítico é composto por 32 artigos, vide figura 13.

O quadro a seguir descreve as características dos artigos que compõem o *corpus* de análise.

Quadro 19. Características dos estudos inclusos na *scoping review*

	N	%		N	%
Ano de publicação	32	100	Idioma	32	100
2004 a 2008	0	0	Português	30	93,75
2009 a 2013	5	15,63	Inglês	2	6,25
2014 a 2018	7	21,87			
2019 a 2023	20	62,50	Estado da Intervenção	32	100
			Rio de Janeiro	9	28,13
Objeto da Intervenção	46	100	Pernambuco	5	15,62
Homicídios	15	32,61	Minas Gerais	4	12,50
Intervenções diversas	7	15,22	Ceará	2	6,25
Letalidade policial	6	13,04	São Paulo	2	6,25
Crimes patrimoniais – roubo e/ou furto	5	10,87	Paraná	2	6,25
CVLI	4	8,70	Santa Catarina	2	6,25
Crimes contra mulheres	3	6,52	Mais de um ente (simultâneo)	1	3,125
Tráfico de drogas	3	6,52	Goiás	1	3,125
Prisões	2	4,35	Piauí	1	3,125

Desaparecimento	1	2,17	Bahia	1	3,125
			Paraíba	1	3,125
			Espírito Santo	1	3,125

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2023.

Nota: em relação ao ano de 2023, apenas artigos publicados até março, quando da coleta de dados, foram inseridos na pesquisa.

Apesar do marco temporal compreender vinte anos, quase dois terços dos trabalhos, 62,50%, foram produzidos no quartil final. Não foram encontrados trabalhos produzidos entre 2004 e 2008, apesar disso o quantitativo cresce ao longo do período, tanto em programas quanto em trabalhos que os analisam. Silveira *et al.* (2010, p. 497) descrevem que “relatos sobre programas de prevenção a homicídios no Brasil são raros”. Isto pode revelar um crescimento no interesse dos analistas em avaliar os programas e políticas públicas no âmbito da segurança pública ao longo do tempo, fato positivo em termos de monitoramento e avaliação dos resultados encontrados, assim como tem o potencial de apresentar subsídios para o ajuste de políticas existentes ou para formulação de novas ações estatais.

Os trabalhos são basicamente em português, sendo apenas 6,25% em idioma estrangeiro. Acredita-se que a maioria dos trabalhos resultantes são escritos em língua portuguesa em decorrência das bases de dados utilizadas serem nacionais, onde os artigos são predominantemente escritos neste idioma, aliado a utilização de descritores apenas em português quando da coleta dos dados.

Em relação às violações de direitos, destacam-se os homicídios com mais de 32% dos casos analisados, seguidos por letalidade policial com percentil acima de 13%. A seguir estão os crimes patrimoniais de roubos e furtos, onde os artigos apresentam os dados de maneira geral, exceto um que se refere aos crimes ocorridos na zona rural, a porcentagem é de quase 11%. Os crimes violentos letais intencionais, CVLI, que segundo o FBSP (2022) corresponde a somatória os homicídios dolosos, latrocínios e lesão corporal seguida de morte, respondem por quase 9% dos casos. Vale destacar que o homicídio é um crime que compõe os CVLI, entretanto, o crime foi classificado como apresentado pelo(a) autor(a) no artigo original. Desta forma, a classificação em homicídio ou CVLI corresponde à proposta nos trabalhos analisados.

No tocante aos crimes contra mulheres, 6,52%, sendo um trabalho relativo a casos de estupro e os outros dois a homicídios contra mulheres. Convém destacar que estes não trazem a separação entre homicídios e feminicídios em virtude de os dados serem total ou parcialmente analisados antes da promulgação da Lei nº 13.104,

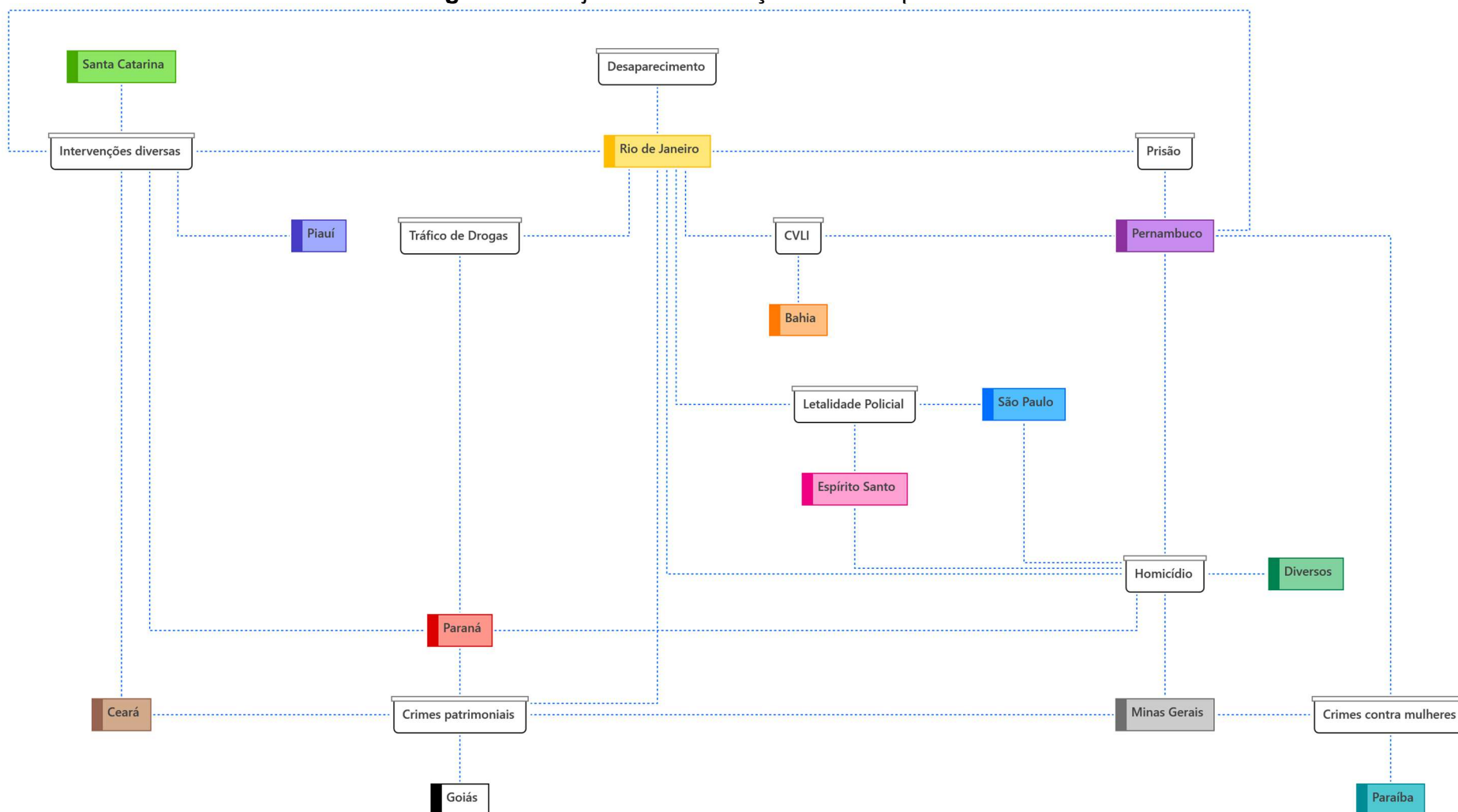
de 09 de março de 2015, que alterou o Código Penal e a Lei de Crimes Hediondos, estabelecendo, assim, o feminicídio e a suas características como sendo qualificadoras de um crime hediondo.

O tráfico de drogas, as prisões e o desaparecimento são objetos de intervenção em 6,52%, 4,35% e 2,17%, nesta ordem, vale destacar que um programa pode atuar em mais de um objeto simultaneamente, por isso, o quantitativo do objeto de intervenção é maior que a quantidade de artigos analisados. Por exemplo, existe programa estadual voltado para o combate aos crimes patrimoniais e ao tráfico de drogas, concomitantemente.

Os diversos programas e políticas públicas analisados correspondem à 12 estados diferentes da federação, além de uma análise que compreende a programas de diversos estados em um único trabalho. O Rio de Janeiro é o estado com a maior concentração de trabalhos avaliados, 28,13%, seguido por Pernambuco com 15,62% e Minas Gerais com 12,50%. Por sua vez, os estados do Ceará, São Paulo, Paraná e Santa Catarina respondem cada um por 6,25%. Os que possuem apenas um artigo analisado corresponde 3,125% cada e são compostos pelos estados de Goiás, Piauí, Bahia, Paraíba e Espírito Santo.

Segue figura 14 com o detalhamento visual dos objetos de intervenção abordados pelos estados.

Figura 14. Objeto de intervenção adotado pelos estados



Fonte: elaborado pelo autor no *software* Atlas.ti, 2023.

O quadro 20 trata dos programas implementados pelos entes subnacionais com especificação do período analisado e o autor correspondente.

Quadro 20. Detalhamento do *corpus* analítico

ESTADO	AUTOR	PROGRAMA	PERÍODO DE ANÁLISE
Rio de Janeiro	Nicolay, Junqueira e da Silva, 2019	Unidade de Polícia Pacificadora e Sistema Integrado de Metas	2002 a 2015
	Albuquerque, 2021	Unidade de Polícia Pacificadora	2000 a 2019
	Machado, 2020	Unidade de Polícia Pacificadora	2008 a 2018
	Pio, Brito e Gomes, 2021	Unidade de Polícia Pacificadora, Estatuto do desarmamento e lei estadual apreensão de armas	2002 a 2019
	Ordonez, Bigliazzi e Pacheco, 2020	Unidade de Polícia Pacificadora	2000 a 2013
	Vilarouca, Ribeiro e Menezes, 2022	Unidade de Polícia Pacificadora	2008 a 2019
	Dore, Bayarri e Marias, 2020	Unidade de Polícia Pacificadora	2013 a 2020
	Misse, 2021	Unidade de Polícia Pacificadora, Sistema Integrado de Metas, Regime Adicional de Serviço, Programa Estadual de Integração da Segurança, Programa	2007 a 2017

		de Estímulo Operacional e Segurança Presente	
	Maia e Marinho, 2021	Unidade de Polícia Pacificadora	2009 a 2016
Pernambuco	Portella e Nascimento, 2021	Pacto Pela Vida	2006 a 2011
	Monteiro, Rodrigues e Dos Santos Júnior, 2019	Pacto Pela Vida e Todos por Pernambuco	2007 a 2013
	Zaverucha e Nóbrega Júnior, 2015	Pacto Pela Vida	2000 a 2012
	Silveira Neto <i>et al.</i> , 2022	Pacto Pela Vida	1996 a 2015
	Antunes, 2019	Pacto Pela Vida	2007 a 2016
Minas Gerais	Santos, 2017	Olho Vivo e Fica Vivo!	1999 a 2010
	Silveira <i>et al.</i> , 2010	Fica Vivo! Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública	2002 a 2006
	Marinho e Andrade, 2011	Fica Vivo!	1998 a 2007
	Silva <i>et al.</i> , 2018	Fica Vivo!	1998 a 2015
Ceará	Araújo, 2019	Ronda do Quarteirão	2007 a 2015
	Barreira e Russo, 2012	Ronda do Quarteirão	2007 a 2009
São Paulo	Moura, 2011	Lei Seca	2001 a 2004
	Fernandes, 2021	Policiamento comunitário	2005 a 2008
Paraná	Lopes e Rossato, 2023	Escola Segura	2019
	Oliveira <i>et al.</i> , 2015	Unidade Seguro Paraná	2012 a 2013
Santa Catarina	Ferreira <i>et al.</i> , 2020	PMSC Mobile	2016

	De Moraes e Vieira, 2015	Policiamento Orientado a Problemas (IARA)	2010 a 2015
Mais de um ente(simultâneo)	Serrano-Berthet e Chioda, 2012	Diversos programas	1997 a 2008
Goiás	Oliveira, Teixeira e Medina, 2022	Patrulha Rural Georreferenciada	2017 a 2018
Piauí	Sousa e Ferreira, 2017	Ronda Cidadã	2005 a 2015
Bahia	Brito, 2019	Pacto pela Vida	2005 a 2015
Paraíba	Anjos Junior e Porcino, 2021	Paraíba Unida pela Paz	2011 a 2017
Espírito Santo	Cerqueira <i>et al.</i> , 2020	Programa Estado Presente em Defesa da Vida	1999 a 2014

Fonte: elaborado pelo autor com dados da pesquisa, 2023.

A subseção seguinte trata detalhadamente os resultados dos programas implementados por cada estado na área de segurança pública.

5.2.2 Avaliação dos programas implementados pelos estados na área da segurança pública

As avaliações são descritas por estado, sendo apresentada a descrição do programa e, posteriormente, o ponto de vista do autor selecionado durante a *scoping review*.

5.2.2.1 Programas de intervenção implementados no estado do Rio de Janeiro

O programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), conforme se observa no quadro 20, foi o mais avaliado do *corpus* de análise. E cada estudo focou em questões determinadas, quais sejam, controle de armas, adoção de um mecanismo de polícia comunitária, no modelo de gestão por resultados e na dissuasão focada no tráfico de drogas.

A UPP surge como ação do estado para combater os altos índices de criminalidades observados, assim como para atuar frente ao crime organizado – narcotráfico, milícias e corrupção de civis e de militares (Machado, 2020; Ordonez; Bigliuzzi; Pacheco, 2020).

A Secretaria do Estado do Rio de Janeiro, coordenando as forças policiais estaduais, implementa em 2008 o programa que é formado por quatro objetivos, conforme descrito por Ordonez, Bigliuzzi e Pacheco (2020):

(i) recuperar territórios sob controle de grupos ilegais armados; (ii) restaurar o monopólio legal e legítimo da força pelo Estado, que representa também a recuperação da confiança e da credibilidade dos moradores na polícia; (iii) diminuir a criminalidade violenta, com foco na letal e; (iv) contribuir para uma cultura de paz ao regular, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas envolvidas pelo programa (2020, pp. 117-118).

A implantação inicial ocorreu no morro de Santa Marta com ampliação para 05 UPP's em 2009, 13 em 2010, 18 em 2011, 28 em 2012 e 38 em 2014 com localização diversa dentro do município do Rio de Janeiro, a exceção de uma unidade localizada fora da capital.

Em relação ao controle de armas de fogo, Pio, Brito e Gomes (2021) analisam, de 2002 a 2019, a implantação do programa Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, a lei estadual de incentivo aos policiais por apreensão de armas e a lei federal (Estatuto do Desarmamento), no curto e longo prazo, em relação aos crimes violentos, à letalidade policial e ao tráfico de drogas. No município do Rio de Janeiro os homicídios caíram 48% no período analisado. Considerando que as causas para diminuição são diversas, os autores buscam desmembrar o papel de cada política.

Pio, Brito e Gomes (2021) concluem que a UPP e a apreensão de armas foram a curto prazo responsáveis por diminuir os crimes letais, mas a longo prazo o aumento na apreensão de armas demonstra que os crimes estão em crescimento. Os autores destacam que o Estatuto do Desarmamento não apresentou resultados significativos nesta análise, achado bastante destoante a outros estudos citados pelos próprios autores, cuja explicação pode ser concernente a características específicas da amostra. Para os pesquisadores, a letalidade policial da UPP, tanto a curto quanto a longo prazo, aumentou a criminalidade no estado do Rio de Janeiro.

Serrano-Berthet e Chioda (2012), por sua vez, apresentam dados que para os 18 meses iniciais de vigência da recompra de armas, a taxa de homicídios por este tipo de instrumento caiu 12% no Brasil e 11% no estado.

Albuquerque (2021) analisa a geografia dos crimes violentos no estado do Rio de Janeiro, mais precisamente os indicadores da cidade do Rio de Janeiro e da sua região metropolitana. O autor mostra que as taxas de letalidade por crimes violentos *per capita* (por cem mil habitantes) eram semelhantes entre a capital e a Baixada Fluminense até 2007, antes da UPP. Entretanto, após a implementação do programa na cidade do Rio de Janeiro os índices declinaram para 24 na capital e se mantiveram próximo a 60 mortes na Baixada em 2014, índice prévio ao programa. O que

demonstra um resultado da política implementada, bem como a preferência nos locais de atuação da UPP, visto que, em 2018, das 37 unidades, apenas 01 estava na Baixada Fluminense e as demais todas na capital.

Machado (2020) analisa a mesma política a partir da ideia de um “novo modelo” de política da segurança pública baseado na pacificação e nos problemas crônicos do modelo anterior à política. O autor mostra que apesar da existência dos articuladores comunitários (policiais responsáveis pela mediação, aproximação e promoção de ações de lazer, por exemplo) as práticas antigas de abusos diversos se sobressaíram à perspectiva de policiamento comunitário, este se resumindo a presença contínua da UPP dentro das comunidades. A conclusão do autor é que por diversos motivos a política foi um grande fracasso, mesmo tendo reduzido alguns indicadores de violência por certo período.

Os trabalhos de Ordonez, Bigliazzi e Pacheco (2020) e Maia e Marinho (2021) usaram da metodologia de controle sintético para analisar o impacto da UPP na violência homicida fluminense. Esta metodologia permite estimar os níveis dos crimes que seriam cometidos sem a implementação da política em questão para comparar com os resultados reais. O primeiro trabalho analisou o período de 2008 a 2013 e estimou que o programa evitou 195 homicídios. Os autores seguintes analisaram o período de 2010 a 2016 e encontraram resultados bem acima dos anteriores, segundo eles, a implementação da UPP seria responsável por poupar 272 vidas em média por ano, totalizando, 1.904 pessoas que não foram vítimas da violência homicida.

Os dois artigos seguintes que tratam da UPP analisam a política de uma perspectiva diferente, Vilarouca, Ribeiro e Menezes (2022) demonstram que os índices de letalidade policial, apreensão de drogas, armas apreendidas e roubos diminuíram entre 2007 e 2014, quando voltam a subir e até mesmo ultrapassar níveis anteriores. O objetivo principal do trabalho foi mostrar que a UPP teve sua legitimidade minada a partir de um *ethos* militarizado, composto, de acordo com dados coletados junto aos policiais militares, pela percepção que: a UPP protege o tráfico; os moradores são coniventes com a criminalidade, pois não colaboram com a PM; o formato do policiamento de proximidade e a resistência dos moradores são restrições importantes ao trabalho policial; as ações deveriam ser direcionadas primordialmente às crianças, pois estas ainda podem ser educadas de acordo com os “padrões de normalidade dos asfalto”; e a necessidade de manter a repressão armada, porquanto esta impõe respeito, ao contrário das ações de policiamento de proximidade. Dore,

Bayarri e Marias, (2020, p. 13) descrevem que a UPP fracassou com o argumento que:

Subjacente à performance de harmonia e cordialidade, estava (e ainda está) uma sociedade constituída com base na violência, em desigualdades profundamente enraizadas e racismo estrutural. E essas questões, destacamos, foram minadas — se não ignoradas — durante a implementação da política das UPPs (tradução nossa).²⁴

Concluem ainda que o Estado foi capturado por interesses privados, tanto no nível macro durante o processo tomada de planejamento da política (interferência dos eventos internacionais, escolha de comunidades por causa da proximidade com áreas nobres etc.), quanto no nível micro com a mediação de conflitos que foi instituída entre o Tribunal de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública para reduzir a judicialização de conflitos com moradores. Um exemplo da captura do Estado pelo interesse privado é apresentado pelo autores quando do caso da empresa privada concessionária do serviço de energia elétrica, que segundo entrevista da pesquisa: “A Light se beneficia dessa resolução de baixo custo” e “é muito mais barato porque você sempre tem um policial pobre para fazer o serviço” (Dore; Bayarri; Marias, 2020, p. 10, tradução nossa)²⁵.

No concernente à gestão por resultados, os artigos seguintes analisam outros programas e ações estatais além da UPP, inclusive, por terem sido executadas em paralelo com o programa mais famoso do estado (não é exagero considerá-lo até em nível nacional). Nicolay, Junqueira e Da Silva (2019) analisam o programa Sistema Integrado de Metas (SIM), apresentando que sua implementação foi em 2009, cerca de um ano após a UPP, com o intuito de reduzir os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) – letalidade violenta; roubo de veículos; e roubo de rua. A cada semestre o SIM avaliava os indicadores das Áreas Integradas e Regiões Integradas de Segurança Pública, premiando os resultados alcançados a partir das metas previamente estabelecidas. Os resultados da pesquisa, após estimativas estatísticas, apresentam que a UPP, como já demonstrado em outros trabalhos, contribuiu para redução dos homicídios, da mesma forma que o SIM na letalidade policial, chegando ao montante de 43% de redução até o ano de 2015.

²⁴ Underlying the harmony and cordiality performance, was (and still is) a society constituted on the basis of violence, on deeply rooted inequalities and structural racism. And these issues, we highlight, were undermined—if not ignored—during the implementation of the UPPs policy.

²⁵ Light benefits from such low-cost resolution” e “it is much cheaper because you always have a poor policeman to do the servisse.

Misse (2021) aprofunda a análise das ações estatais tomadas pelo estado do Rio de Janeiro em combate à criminalidade e às violações de direitos incluindo outros programas e políticas públicas de maneira conjunta. A partir de 2008/09 foram implementados a UPP, o SIM e RAS (Regime Adicional de Serviço), de 2012 em seguida surgiram PROEIS (Programa Estadual de Integração da Segurança), PEOp (Programa de Estímulo Operacional) e o Segurança Presente (programa de atuação em bairros específicos, Lapa Presente, Centro Presente entre outros). Destes, apenas o SIM pode ser considerado um programa por gestão de resultados, pois trabalha com metas, indicadores e avaliação de resultados. Os demais são formas de complementar a remuneração profissional, como, por exemplo, por incremento da carga horária trabalhada, sem estarem ligados ao atingimento de metas previamente estabelecidas, característica fundamental para enquadrá-los enquanto programa por gestão de resultados.

Três importantes hipóteses são apresentadas pelo autor para os resultados encontrados pelo Rio de Janeiro, a primeira é que inicialmente a redução da letalidade policial e o aumento dos desaparecidos simultaneamente poderia ter sido fruto de manipulação nos dados para cumprimento das metas, (ou seja, os casos de letalidade poderiam estar sendo classificados como desaparecimentos) contudo, Misse (2021) discorre que esta hipótese perde força quando menos batalhões alcançaram as metas a partir de 2013, mesmo o valor do bônus financeiro pago pelo programa tendo aumentado consideravelmente, assim, a eficácia do SIM é fortalecida.

A segunda hipótese é derivada das observações de campo e das entrevistas, a saber:

O SIM não foi identificado como relevante pela polícia... A produtividade dos batalhões e delegacias segue[sic] outros critérios, muitos deles com repercussão em indicadores de resultado, como apreensões de armas, drogas, abordagens, prisões realizadas, inquéritos policiais registrados etc. Eles seguem outro tipo de produtividade com o sistema de metas, visando à redução de registros policiais. O foco principal é reduzir o indicador de processo (Misse, 2021, p. 1409, tradução nossa)²⁶.

²⁶ The SIM was not identified as relevant by the police force... The productivity of battalions and police stations follows other criteria, many of them with repercussions on outcome indicators, such as seizures of weapons, drugs, approaches, arrests carried out, reported police inquiries, etc. They follow another type of productivity with the target system, aiming for a reduction in police records. The main focus is to reduce the process indicator (Misse, 2021, p.1409)²⁶.

A última hipótese parte da análise das milícias, pois o crescimento destas afeta diretamente a dinâmica do crime nas suas áreas de atuação e, conseqüentemente, existe menor incidência de letalidade policial. A partir de 2015 o estado do Rio de Janeiro entrou numa crise política e financeira, de tal modo que o pagamento de todas as políticas citadas foi descontinuado, ocasionando um aumento nos índices de letalidade policial e uma diminuição dos desaparecimentos (movimento inverso à implementação dos programas). Tal fato, indica que pode haver relação entre os programas e a redução dos índices de criminalidade, o que, entretanto, não pode ser mensurado de maneira separada entre a UPP (policamento comunitário), SIM (gestão por resultados) e os demais programas (de remuneração variável) (Misse, 2021).

As duas análises finais, entre os artigos selecionados que estudam os programas implementados no Rio de Janeiro, retornam a análise para UPP em específico, com foco no objetivo do programa em retomar o controle estatal dos territórios tomados pelo tráfico de drogas. Vilarouca, Ribeiro e Menezes (2022) demonstram que durante os primeiros cinco anos, 2008 a 2013, o programa foi exitoso, sendo apresentados dados nos quais se observa que os homicídios por intervenção policial caíram impressionantes quase 90%, saindo de 180 para 20; ao passo que a apreensão das drogas subiu cerca de 450%. Para o período seguinte, 2013 a 2019, onde o programa entrou em declínio, as taxas se inverteram, aumentando para 205 casos de letalidade policial (número maior que o início do programa) e decrescendo para 646 casos de apreensão de drogas, resultado que sugere uma correlação entre as variáveis. Em relação ao declínio da UPP, os autores apresentam como possíveis causas: disputas internas na PM; oposição aos princípios do policamento comunitário; e restrições fiscais enfrentadas pelo estado, sobretudo após a Copa do Mundo e a realização das Olimpíadas que ocorreram no Rio de Janeiro em 2014 e 2016.

Pio, Brito e Gomes (2021) utilizam métodos estatísticos e encontram o mesmo resultado que o descrito no trabalho anterior, inclusive apresentam que no curto prazo a apreensão de drogas é a variável com o maior poder de redução da violência homicida (em detrimento de salário mínimo real, índice de emprego, armas apreendidas entre outras). Na análise a longo prazo o resultado se manteve, os pesquisadores destacam que entre 60% e 70% das prisões na capital fluminense são referentes ao tráfico. Os autores enfatizam a importância das prisões referentes ao

tráfico, uma vez que a nível sul-americano o tráfico é um dos maiores responsáveis pelos crimes letais.

5.2.2.2 Programas de intervenção implementados no estado de Pernambuco

Em 2007, o governo do estado implementou o programa de gestão Todos por Pernambuco com o objetivo de realizar mudanças na administração por meio de um programa de gestão de resultados com foco na construção de uma agenda estratégica, ajuste organizacional e implementação de meios de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Então, o Pacto Pela Vida (PPV) surge logo em seguida como um programa baseado na gestão por resultados com atuação específica na área de segurança pública (Monteiro; Rodrigues; Dos Santos Júnior, 2019; BID, 2022). A análise do programa feita por Monteiro, Rodrigues e Dos Santos Júnior (2019), para o período de 2007 a 2013, é realizada com base no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon²⁷. Esta perspectiva de análise permite demonstrar que o êxito do programa na redução da violência homicida ocorreu na confluência de fluxos estaduais, com destaque para participação do governador, e federais com a criação de planos e programas voltados à segurança pública.

Após o início dos anos 2000 ser marcado por índices alarmantes de homicídios no estado, a política de segurança foi implementada em 2007 a partir de linhas de ação, entre as quais: I – repressão qualificada da violência; II – aperfeiçoamento institucional; III – informação e gestão do conhecimento; IV – formação e capacidade; V – prevenção social; e VI – gestão democrática. As linhas de ação do programa o caracterizam como um modelo de gestão por resultados. No período de 2007 a 2013, apesar do aumento de outros crimes, como roubos e tráfico de drogas, a taxa de homicídios reduziu em 39% no estado. Em que pese ter sido inferior aos 12% anuais planejados (projeção que posteriormente se mostrou irreal e com pouco fundamento na realidade local), a redução é exitosa em consideração às taxas prévias ao programa. A partir de 2014 as taxas voltaram a crescer em Pernambuco, entre os motivos citados pelos autores se encontram a estabilização dos gastos em segurança,

²⁷ O modelo é destaque na avaliação da formação da agenda. Kingdon (2003) *apud* Monteiro, Rodrigues e Dos Santos Júnior (2019, p.96) demonstra que o modelo é formado pelo “processo de tomada de decisão e da formulação da política ocorre através da confluência de fluxos: o dos problemas, o das propostas, o das alternativas e o da política. O primeiro fluxo depende do reconhecimento do problema pela sociedade, o segundo de ideias e alternativas formuladas por especialistas, investigadores; e a terceira do contexto político, administrativo e legislativo favorável”

aumento dos gastos com o sistema prisional, reivindicações de aumento salarial pelos servidores da segurança pública, a morte do governador e o cenário político e econômico do país naquele momento (Monteiro; Rodrigues; Dos Santos Júnior, 2019; BID, 2022).

Silveira Neto *et al.* (2022) encontraram resultados semelhantes ao trabalho anterior, em termos conceituais e empíricos, todavia partem do pressuposto estatístico para análise do programa Pacto pela Vida, no período de 2007 a 2018. Os autores enfatizam a importância do papel do Comitê Gestor (formado pelas polícias, por diversas secretarias de estado, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, por Juízes e setores encarregados da gestão do sistema prisional), sob a coordenação direta e efetiva do governador. Por meio da metodologia de controle sintético, o artigo demonstra a efetividade do programa, do seu início em 2007 até 2013, com a capacidade de redução do índice da violência homicida em Pernambuco, evitando a morte de quase 11 mil vidas no período, assim como, o declínio verificado a partir de 2014 com a saída do governador e da equipe responsável pela administração do programa.

O ponto de partida de Antunes (2019) é o papel da participação da sociedade civil no Pacto pela Vida. O autor, considerando diversas entrevistas com atores das mais variadas áreas (juiz, promotor, policiais, membros do executivo e da sociedade civil), descreve que a participação da sociedade civil foi importante na construção da política, entretanto desconsiderada no monitoramento e avaliação. Outro ponto interessante da análise apresentada por Antunes (2019) é que a participação efetiva do governador foi fundamental para os resultados alcançados, no entanto a ausência de um modelo de gestão (que fosse além da figura do governador) na concepção do programa deixou um caminho aberto para o seu declínio, com a saída do chefe do executivo em razão do seu falecimento em 2014, enquanto era candidato à presidência da república. Esta falha poderia ter sido suprida com a criação de um Conselho Estadual de Segurança Pública que tivesse efetiva participação e controle social perante a política pública desde a sua concepção (Antunes, 2019).

Zaverucha e Nóbrega Júnior (2015) analisam o programa a partir da perspectiva de combate aos indivíduos altamente violentos. Os autores mencionam que durante a vigência do programa os índices de homicídios caíram em Pernambuco (-31,27%) ao passo que na região nordeste aumentaram (101,03%) no período de 2000 a 2012. Destacam o aumento do efetivo policial (militar, civil e científico) e do

orçamento da segurança pública (quase triplicou entre 2007 e 2009), todavia os resultados só começaram a ser satisfatórios quando o gestor do programa foi trocado por outro ator que introduziu uma gestão por resultados, sendo um dos pontos o encarceramento de homicidas costumazes. No período de 2006 a 2010 houve um aumento geral nas prisões realizadas no estado, no caso de homicídios simples e qualificados. O aumento foi de 1300% e 215%, respectivamente. Os pesquisadores analisam a relação entre o quantitativo geral de prisões e o de homicidas com a diminuição das taxas do estado. Concluindo que, no curto prazo, as prisões em geral não tiveram um resultado satisfatório, ao contrário da prisão de homicidas²⁸ (Zaverucha; Nóbrega Júnior, 2015).

Por fim, o trabalho de Portella e Nascimento (2021) estuda o programa pernambucano no tocante ao enfrentamento de crimes contra a vida e à Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher da Secretaria da Mulher. Os dados do PPV mostram a redução dos CVLI de 2006 a 2011, com redução ano a ano. Todavia, quando se desmembra esses dados por sexo, observa-se que a taxa das mulheres apresenta mais períodos de acréscimo de que de decréscimo, mesmo não alcançando o patamar prévio à implantação do programa.

Os autores descrevem que a rede foi ampliada e levada para o interior, em 2014 o estado contava com Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, abrigos, centros de referência, além de Promotoria Criminal da Mulher e Promotoria Especializada, Defensoria Pública da Mulher e cinco Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Apesar de todo avanço, conclui-se que a política não considerou as particularidades dos crimes contra as mulheres quando foi gestada, inclusive na forma como os dados de cada órgão são divulgados. Enquanto a Secretaria de Defesa Social, responsável pelo PPV, divulga seus dados de forma aberta e periódica, a Secretaria da Mulher não o faz. Os resultados quando separados por gênero se apresentam aquém dos gerais (Portella e Nascimento, 2021).

5.2.2.3 Programas de intervenção implementados no estado de Minas Gerais

O programa Fica Vivo! foi criado visando reduzir os homicídios no estado após uma crescente na quantidade de homicídios na década anterior. O programa foi concebido com características típicas de um programa baseado na gestão por

²⁸ Em que pesa a significância do teste não ter ficado clara.

resultados, Silveira *et al.* (2010) destacam a importância da academia na criação do programa, por meio do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG). Além disso, ao contrário do que ocorreu com o programa pernambucano (Pacto pela Vida), diversos atores (sobretudo a sociedade civil) tiveram relevância no acompanhamento do programa, conforme se observa:

Para a gestão do Programa foi criado um grupo de coordenação geral, integrado por representantes dos dois grupos operativos do Programa: o grupo de mobilização comunitária, composto por lideranças comunitárias, gestores públicos locais, representantes de Organizações Não-Governamentais (ONG), empresas e a UFMG; e o grupo de intervenção estratégica, composto por membros do Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Judiciário e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (Silveira *et al.*, 2010, p. 498).

Outra iniciativa de suma importância para redução do índice de criminalidade foi a criação do Programa de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP), cujo objetivo se pautou na criação de estratégias de controle e prevenção dos crimes, ações estas que eram submetidas ao gerenciamento, monitoramento e avaliação. O IGESP permitiu a gestão da informação entre as polícias civil e militar, com constante atualização e avaliação, mitigando esta questão que se mostra complexa e problemática em diversos outros estados (Silveira *et al.*, 2010; Serrano-Berthet; Chioda, 2012). O programa obteve resultados positivos, com destaque para as ações do IGESP e da participação da sociedade civil no acompanhamento do programa.

Silveira *et al.* (2010), analisando uma comunidade belo-horizontina, o aglomerado Morro das Pedras, nos anos de 2002 a 2006, concluem que os números dos homicídios caíram tanto no início do programa com ações somente repressivas quanto em fases posteriores com a implementação de ações voltadas ao jovens. Apesar de destacarem que ainda se fazem necessárias mais intervenções multidisciplinares nas áreas de saúde, educação e segurança pública onde a população deve ter papel ativo no desenho e acompanhamento de tais ações. As ações repressivas correspondem a ações estratégicas de mobilização da força policial estadual para prisão de homicidas costumazes e a ocupação de áreas de atuação do tráfico de drogas quando da ocorrência de homicídios.

Marinho e Andrade (2011) mostram que tanto em São Paulo quanto em Minas Gerais com o aumento da prisão de indivíduos altamente perigosos houve queda na taxa de homicídios. A pesquisa ainda questiona se a longo prazo os resultados se

sustentam, devido ao baixo investimento em prevenção e na ineficiência do sistema prisional em ressocializar os condenados.

Silveira *et al.* (2010) analisando o Fica Vivo!, na comunidade inicial de implementação, antes da expansão para os demais municípios, destacam a redução de 47% dos homicídios em apenas seis meses. Os resultados mostram que as ações policiais iniciais permitiram que as fases seguintes que abordaram medidas preventivas de proteção social fossem colocadas em exercício. Contudo, a conclusão do trabalho é que o aumento nas taxas verificadas no longo prazo reforçam a necessidade de ajustes nas medidas tomadas inicialmente e que sejam envidados novos esforços para mobilização comunitária acerca da questão.

Silva *et al.* (2018) analisam o programa quando já estava expandido para outras áreas e municípios num período maior, 2005 a 2015, com conclusões semelhantes. Os autores destacam que onde o programa esteve em funcionamento houve uma redução de 43% dos homicídios, representando 14% do total de homicídios da cidade de Belo Horizonte, cidade com a maior quantidade de homicídios em termos absolutos para o estado.

Outro programa mineiro é o Olho Vivo, este foi implementado em Uberlândia em 2008 e se observa que o videomonitoramento de uma área da cidade foi responsável por resultados positivos imediatamente a sua implantação com a diminuição de “roubos a veículos automotores, transeuntes e ao comércio, apresentando, também, queda nas ocorrências de estupros, homicídios, sequestros e cárcere privado, latrocínio e extorsões mediante sequestro” (Santos, 2017, p. 174). O programa foi implementado na região central da cidade a partir de uma parceria entre a Polícia Militar e os comerciantes locais para instalação de diversas câmeras de videomonitoramento (Santos, 2017). A pesquisadora destaca ainda que diversas ações de prevenção e assistência às vítimas de crimes sexuais foram desenvolvidas em parceria com o Ministério da Saúde, existindo ainda as Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAM). Contudo, a autora menciona que houve uma migração da incidência de crimes para outros bairros, apesar de não citar de quais crimes especificamente.

5.2.2.4 Programas de intervenção implementados no estado do Ceará

Os dois primeiros artigos tratam do programa cearense Ronda do Quarteirão, criado em 2007, com forte apelo político e midiático, cujo objetivo foi disponibilizar à

população um programa de policiamento comunitário, uma ideia de “Polícia da boa vizinhança” (Araújo, 2019, p. 79).

A primeira análise considera o período de 2007 a 2015, correspondente aos dois mandatos do governador Cid Gomes, inclusive, destaca-se que na concepção do programa o objetivo foi reforçar os vínculos entre a polícia e a comunidade, aumentando a satisfação em relação ao serviço prestado e o laço de confiança entre elas. O programa criou um batalhão específico, o maior da América Latina, destinou recursos para compra de modernas viaturas, constituiu fardamento e bonificação específicos e contratou novos policiais. Todas essas ações foram inicialmente exitosas e obtiveram o apoio maciço da população, entretanto o programa foi destoando do inicialmente proposto, conforme três pontos tidos como fulcrais para declínio da política, segundo a autora.

No âmbito político, o responsável pelo programa no primeiro mandato era reconhecido pela defesa dos direitos humanos e pelo debate com a comunidade, entretanto foi substituído por um militar com uma trajetória operacional; institucionalmente, houve muitas questões que causaram o desgaste do programa, entre elas, a estrutura disponibilizada apenas ao programa e não a toda corporação, a posição cultural da polícia, e em partes até da sociedade, que entende a atividade policial como tendo que ser repressiva para resolução de todos os conflitos; e por questões sociais diversas que ocasionaram aumento da violência no estado (Araújo, 2019). A autora conclui com os seguintes questionamentos:

É possível uma polícia comunitária dentro de uma estrutura militarizada? É possível implementar um modelo de policiamento comunitário em apenas uma parte de seu efetivo? Foi oferecida aos policiais uma formação pedagógica suficientemente reformulada nos moldes que uma proposta de policiamento comunitário exige? (Araújo, 2019, p. 92).

A análise de Barreira e Russo (2012) é referente apenas ao primeiro mandato do executivo estadual e apresentam as mesmas questões problemáticas da análise anterior, mas consideram os índices de criminalidade na análise. Para tal, destacam que o aumento das prisões teve impacto na redução dos furtos, em termos de 14,19%, entre os anos de 2007 a 2009. No mesmo período, os roubos tiveram redução de 27,43%. Os homicídios, ao contrário, neste período, aumentaram quase 10%. Os autores concluem que apesar da importância dos homicídios como indicador de eficiência de um programa, a redução dos furtos e roubos (o que ocasionou a

superlotação das delegacias, uma externalidade negativa) decorrente da atuação policial em um espaço curto territorial, resultou no aumento da sensação de segurança da população.

Araújo (2019) apresenta outro ponto positivo do programa, a relação respeitosa desenvolvida pelos policiais do programa e a população, cujos PM's foram elogiados pela "educação no trato com a população" (Araújo, 2019, p. 90). Apesar desses pontos positivos, o programa sofreu diversas críticas que foram minando sua credibilidade frente à população, entre elas, citam-se: contatos com conotação sexual entre policial e pessoa não policial dentro das viaturas; diversos acidentes com as viaturas; policiais dormindo em serviço; e outras situações que passaram a diminuir a credibilidade do programa. Tais ações contribuíram para que a política, que inicialmente foi marcada por princípios de uma polícia comunitária com foco em ações preventivas e interativas, retornasse para o "policiamento ostensivo e preventivo, a recorrência a práticas arbitrárias por parte de seus agentes de segurança continuou a ser o *modus operandi* da segurança pública em seu conjunto" (Araújo, 2019, p. 90).

5.2.2.5 Programas de intervenção implementados no estado de São Paulo

Para o estado de São Paulo dois são os programas encontrados na literatura por meio da *scoping review*, o primeiro trata da Lei Seca que é responsável por restringir o horário de funcionamento dos bares e o segundo que é responsável pelo programa de policiamento comunitário.

Moura (2011) descreve como a política de restrição de funcionamento de bares atua na redução da violência homicida, inclusive o artigo apresenta dados de diversas cidades, mesmo que de maneira secundária. O artigo analisa os homicídios em 25% dos 16 municípios que implementaram a Lei Seca no período de 1999 a 2009, percebendo uma redução acima de 80% no cometimento destes crimes, todavia, destaca que outros municípios que não tiveram o mesmo nível de manutenção da política também apresentaram redução dos homicídios, não sendo, portanto, possível mensurar se e quanto dos homicídios reduzidos podem ser atribuídos à implementação da lei.

Serrano-Berthet e Chioda (2012), por sua vez, consideram que 10% da redução dos homicídios pode ser atribuída a essa política, mas sem apresentar um nexo causal.

Em relação ao policiamento comunitário, Fernandes (2021) analisa o papel das forças policiais na aparente dicotomia entre promover segurança e atuar de maneira a promoção da cidadania, sobretudo com as populações mais vulneráveis, em razão das questões burocráticas-militares que compõem a instituição. A análise parte das ocorrências onde houve uma situação de interação violenta entre a polícia militar e os cidadãos. O modelo paulista foi implementado com base no modelo *Koban*, vigente entre 2005 a 2008, por meio de uma cooperação entre o estado e uma agência internacional japonesa. Os dados da pesquisa mostram que houve diminuição das mortes nas intervenções policiais no estado como um todo, entretanto menor nas áreas que o policiamento comunitário estava em funcionamento, sendo, obviamente, um resultado inverso do esperado. O autor aponta como possíveis hipóteses dos resultados: a não efetividade do policiamento comunitário; “uma disposição mais geral de aproximação comunitária” (2021, p. 172) por parte do governo e do alto escalão da PM em razão da existência do programa em determinadas companhias; ou até mesmo questões estatísticas, visto que a amostra de companhias com o programa é pequena em relação ao total.

Todavia, o trabalho aprofunda para analisar um caso específico, o da Base Comunitária do Jardim Ranieri, cujo resultados foram positivos na diminuição das diversas ocorrências que envolveram violência policial, sendo, inclusive, um caso premiado por entes diversos. Fernandes (2021) mostra que o sucesso desse caso se deu em virtude de o comando da Base ter ido além da formação técnica dos policiais, promovendo mudanças mais profundas na cultura policial e por contar com o apoio amplo de atores estatais e não-estatais.

5.2.2.6 Programas de intervenção implementados no estado do Paraná

O estado do Paraná é contemplado com dois programas, o primeiro é o Escola Segura com foco na prevenção da violência escolar e o segundo é o Unidade Paraná Seguro (UPS) com o objetivo de atuar frente aos crimes contra a pessoa, contra o patrimônio e contra as drogas numa perspectiva de gestão por resultados.

O artigo de Lopes e Rossato (2023) está voltado diretamente à prevenção da violência nas escolas por meio do programa Escola Segura. O programa, implementado em 2019, visa atingir os objetivos a partir da contratação de policiais militares da reserva para atuarem dentro dos espaços escolares numa perspectiva que a presença desses atores seja “capaz de prevenir delitos e incentivar a

participação da comunidade escolar em ações para coibir o tráfico e o uso de drogas, a violência interpessoal e o dano ao patrimônio público” (2023, p. 03). A pesquisa conclui que para estes casos especificamente, o programa não gerou nenhum efeito de impacto. Pois, segundo os autores é preciso que as ações foquem na resolução de conflitos e no ensinamento de como a comunidade deve lidar com as alternativas aos conflitos existentes, ao contrário da ideia proposta de prevenção por presença policial num ambiente escolar²⁹.

O programa UPS é analisado por Oliveira *et al.* (2015) na cidade de Curitiba, no período de 2012 a 2013. O programa foi inspirado na UPP fluminense, assim como no caso paulista de policiamento comunitário, com base em princípios de uma polícia cidadã. Os resultados mostram que em relação às drogas o impacto do programa não teve significância estatística, entretanto para os homicídios o programa foi positivo na redução de aproximadamente 7 ocorrências por grupo de 100 mil habitantes, bem como mais de 4600 crimes patrimoniais foram impedidos de serem cometidos em função das UPS's. Já para lesões e ameaças os índices foram acrescidos, ou seja, houve aumento nos bairros de incidência da política. Os autores argumentam que o aumento foi possivelmente causado pelo fato de mais crimes serem reportados, em virtude da proximidade do policiamento com a comunidade, assim, aumentando o registro e não necessariamente a ocorrência.

5.2.2.7 Programas de intervenção implementados no estado de Santa Catarina

Para este estado dois são os programas identificados no presente estudo, o primeiro é o PM *Mobile* que implementou uma ferramenta tecnológica para lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência com vistas a melhorar os registros administrativos, onde se esperava que os ganhos fossem além das polícias civil e militar, sendo transportados para o sistema de justiça e para os cidadãos de uma maneira geral (Ferreira *et al.*, 2020) e o segundo é o policiamento orientado a problemas, cujo conceito é apresentado pelo Ministério da Justiça (2009, p. 19 *apud* De Moraes; Vieira, 2015, p. 235) como sendo uma “estratégia de policiamento moderno, que direciona as atividades policiais para identificar os problemas policiais

²⁹ As limitações do estudo não permitem que os resultados sejam extrapolados, visto que foram utilizados apenas dados de uma única escola, onde o universo do programa já abrange mais de 150 unidades, assim como um curto período temporal da pesquisa com apenas parte da comunidade escolar. Convém destacar que o artigo é anterior aos atentados escolares ocorridos em diversas cidades do Brasil entre 2022 e 2023.

repetitivos, analisar suas causas, resolvê-los e avaliar os resultados alcançados”. O acrônimo para estes 4 pilares resulta na metodologia IARA, opção adotada pela Polícia Militar de Santa Catarina.

Um grande avanço decorrente do PM *Mobile* enquanto ferramenta tecnológica é melhorar a gestão dos registros das ocorrências criminais, desafogando o trabalho das polícias tanto em deslocamento até a delegacia, quanto em tempo de elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), visto que a PM já passa a realizar o documento no local da ocorrência por meio da solução tecnológica. A maior precisão no registro de informações criminais é o outro grande ponto de melhoria, pois o registro no local da ocorrência do fato, inclusive com relatos e fotos tendem a produzir informações mais fidedignas e menos enviesadas por parte da autoridade policial, conforme realçado pelo Poder Judiciário. O último ponto enfatizado pelos autores é o da preservação dos direitos do cidadão, onde as diversas entrevistas realizadas destacaram esta perspectiva, uma vez que o Boletim de Ocorrência é entregue na hora e não dias após o ocorrido (como era antes), não precisa haver deslocamento até a delegacia de polícia civil, bem como o atendimento às demandas é mais rápido em função do georreferenciamento (Ferreira *et al.*, 2020).

Além dos pontos elencados, a pesquisa destaca o impasse regulamentar da realização do TCO pela PM (visto que é uma atividade *a priori* da Polícia Civil), a depender da resposta legislativa ou judiciária pode haver a inviabilização da tecnologia. Como fatores limitantes se destacam a não realização da pesquisa com policiais civis e com os cidadãos que tiveram suas ocorrências registradas pelo PM *mobile* e a baixa quantidade de entrevistas com os PM's. E a mais relevante é o cuidado que se deve ter com os envolvidos no TCO nesta nova forma de lavratura, pois esta etapa pode ser considerada já parte da investigação criminal e é preciso pensar sobre a garantia dos direitos aos acusados em face ao estigma social que esta situação pode-lhes impor (Ferreira *et al.*, 2020).

Em relação ao policiamento orientado a problemas, De Moraes e Vieira (2015) analisam o caso da 1ª Companhia do 4º Batalhão em Florianópolis que teve início em 2012 em parceria com o Conselho Comunitário de Segurança do Centro de Florianópolis (CONSEG-Centro). O conselho é composto por empresas, escolas, associações, órgãos públicos, entidades representativas e organizações não governamentais, ponto positivo, pois as necessidades escolhidas como sendo prioritárias são levantadas de maneira plural, aumentando sobremaneira a chance de

direcionamento para os casos mais prioritários da comunidade como um todo, em detrimento de um grupo específico que possa exercer maior influência no processo de escolha.

A análise dos autores mostra que o Policiamento Orientado por Problemas executado pela PMSC com a participação do CONSEG-Centro permitiu a resolução de diversos problemas, inclusive com a formação de parcerias com vários outros entes que possuem as prerrogativas para resolutividade que fogem à competência policial. Por exemplo, na atuação junto aos moradores de ruas, a Universidade participou com oficinas de capacitação para reinserção no mercado de trabalho da população; a Companhia Melhoramentos da Capital alterou a coleta de lixo dos restaurantes (fato problemático em relação ao consumo dos alimentos jogados no lixo) ao passo que a Secretaria de Assistência Social disponibilizou refeições e locais para banho às pessoas em situação de rua; o Ministério Público atuou frente aos donos de imóveis abandonados na área para que tivessem uma destinação adequada ou seriam demolidos. Enfim, diversas são as causas de uma problemática e na maioria das vezes a PM não possui os meios para enfrentar todas as causas, sendo que esta política pública se mostrou promissora no caso estudado (De Moraes; Vieira, 2015).

5.2.2.8 Programas de intervenção implementados em diversos estados de forma simultânea

A exceção do artigo presente nesta subseção, os demais que compõem o *corpus* analítico da tese em questão são compostos por um ou mais programas que são analisados para somente um estado.

Serrano-Berthet e Chioda (2012) apresentam variados tipos de soluções no combate à violência, visto que usam experiências de diversos estados, por isso o artigo é citado quando da análise dos outros entes. Para os programas que ainda não foram mencionados nas seções específicas, tem-se a relação à prevenção do abandono escolar e o prolongamento do horário de funcionamento das escolas. Os autores argumentam que a condicionante de frequência escolar do programa Bolsa Família funciona para redução de diversos crimes, inclusive os violentos. Ao contrário do que ocorre com o prolongamento do horário de funcionamento das escolas, visto que esta solução não foi capaz de atingir jovens que estejam em risco de cometimento de crimes, afetando apenas os alunos já atingidos por outras políticas.

5.2.2.9 Programas de intervenção implementados no estado de Goiás

Em Goiás a análise remonta ao programa patrulha rural que foi implementado na cidade de Catalão/GO, sendo por objetivo de o programa atuar frente aos crimes cometidos na zona rural.

O ponto de partida do programa foi georreferenciar e cadastrar as propriedades rurais, uma vez que muitas tem o mesmo nome ou nomes parecidos com a região em que se localizam. A ação surgiu inicialmente em 2013 no município de Catalão e em 2015 já estava em diversos outros municípios goianos, assim como passou a contar com um policiamento especializado. Os autores destacam como dificuldades iniciais para implementação do programa: desenvolver uma relação de confiança entre a polícia e os residentes na área rural; a falta de verba destinada para patrulhamento da vasta extensão territorial; e a seleção dos profissionais com o perfil para atuação no policiamento rural. Aos poucos as questões foram sendo trabalhadas e os resultados sendo alcançados, inclusive com a confiança da população aumentando gradativamente (Oliveira; Teixeira; Medina, 2022).

Visitas comunitárias fazem parte do papel da patrulha rural, o que a aproxima dos princípios de um policiamento comunitário, aumentando a proximidade com a população. Além disto, há a utilização de aplicativos de mensagens para comunicação entre os proprietários rurais e a Polícia Militar. A iniciativa torna o atendimento às demandas mais célere e atua como um canal de participação social na política pública. Os crimes contra o patrimônio aumentaram com a implantação da patrulha rural, todavia se acredita que este acréscimo quando do início do programa se deu pelo aumento do registro dos crimes pela proximidade da PM e não, necessariamente, pelo crescimento de casos, havia, portanto, subnotificação. Oliveira, Teixeira e Medina, (2022) concluem apresentando que o nível de satisfação da população atendida é em média de 91%.

5.2.2.10 Programas de intervenção implementados no estado do Piauí

Sousa e Ferreira (2017) apresentam um trabalho sobre o Ronda Cidadão implementado no Piauí, a análise se deu no período de 2011 a 2016. O programa tem o embasamento no programa cearense Ronda do Quarteirão.

Em 2005, o estado criou a Coordenadoria de Polícia Comunitária e Cidadania (CPCC) com o intuito de concentrar “suas ações na formação de policiais e lideranças comunitárias na filosofia de Polícia Comunitária” (Sousa; Ferreira, 2017, p. 230). Em

2011, o programa Ronda Cidadão foi criado com o objetivo de aplicar a filosofia de policiamento comunitário planejada pela CPCC.

Os autores mostram que o programa indicava ser promissor na atuação da polícia em consonância com a filosofia de policiamento comunitário foi sendo descontinuado, tendo o número do efetivo policial uma redução acima dos 38% e o de viaturas dos 65% no período de 2013-2015, sendo a principal justificativa apresentada pelos autores ser de cunho político em função de disputas eleitorais entre o governador que criou o programa e seu sucessor. Sousa e Ferreira (2017) reforçam que uma das formas de atuar de maneira efetiva frente aos problemas da segurança pública é com a participação da população na formulação das ações, além da necessidade de implementação de outras políticas públicas, visto que a violência é um fenômeno multifatorial.

5.2.2.11 Programas de intervenção implementados no estado da Bahia

Na Bahia o programa, lançado em 2011, foi homônimo ao pernambucano, inclusive com inspiração nele e em outros programas, a exemplo da UPP (RJ) e do Ronda do Quarteirão (CE), com objetivo da promoção da paz social. O Pacto Pela Vida foi criado para atuar frente aos crimes violentos letais intencionais no estado (Brito, 2019).

O autor pauta a análise comparando os municípios contemplados com o programa e os demais que não foram. Apresentando que de 2005 a 2010 houve um acréscimo acima de 100% na taxa de CVLI cometidos em ambos os grupos. Todavia, logo após a implementação do programa até 2015 os índices caíram nos municípios alvos do Pacto Pela Vida, ao contrário dos demais municípios que se mantiveram em crescimento. A conclusão do trabalho é que, apesar da redução na tendência de alta ocorrida, os índices no estado ainda são muito altos e ceivam a vida de milhares de jovens anualmente, cabendo ao estado reforçar o programa e implementar outras políticas públicas que atuem sobre a problemática.

5.2.2.12 Programas de intervenção implementados no estado da Paraíba

A iniciativa paraibana para enfrentamento da violência contra a mulher intitula-se Paraíba Unida pela Paz, sendo um programa implantado entre 2011 e 2012, o qual analisou o período compreendido entre a criação do programa até o ano de 2017 (Anjos Júnior; Porcino, 2021).

Os autores apresentam os dados da violência contra mulher na Paraíba no mencionado período, onde as mulheres tiveram uma redução anual nos homicídios acima de 45% no período total; os homens por sua vez, tiveram uma redução maior que 21%, o que no geral resultou em cerca de 24% (mulheres e homens). Desta forma, o estado da PB saiu do 3º lugar para o 18º no *ranking* nacional de violência. Os objetivos foram alcançados com a implantação do programa Paraíba Unida pela Paz, bem como com a criação das Casas de Acolhimento para mulheres vítimas de violência, dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher, da Secretaria Especial de Estado de Políticas Públicas para Mulheres da Paraíba e da expansão na quantidade de delegacias especializadas no atendimento à mulher vítima. As ações de redução dos homicídios foram direcionadas tanto aos homens quanto às mulheres, visto que as causas principais são diferentes entre os sexos das vítimas.

5.2.2.13 Programas de intervenção implementados no estado do Espírito Santo

Entre os anos de 1993 e 2012, o Espírito Santo figurou constantemente no *ranking* nacional dos estados mais violentos. Em 2009, por exemplo, apresentou uma taxa de homicídios de 56,9 por cem mil habitantes, cifra superior ao dobro da média nacional. Em 2010, a partir do pedido do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) foi feita uma intervenção no sistema prisional e no ano seguinte implementado o Programa Estado Presente em Defesa da Vida (Cerqueira *et al.*, 2020).

Após um investimento de cerca de 453 milhões de reais, o sistema prisional foi saneado e alcançou a considerável marca de possuir mais vagas que presos, fato inédito nacionalmente. O Estado Presente visou atuar de forma a combater a violência letal e promover prevenção baseada em aspectos sociais em áreas vulneráveis (Cerqueira *et al.*, 2020). Dados apresentados no artigo demonstram que de 2011 a 2014 o número de homicidas presos foi crescendo e a quantidade de homicídios regredindo. No primeiro ano, a proporção de homicidas presos em relação aos homicídios cometidos foi de 47,4%, ao passo que em 2014 a relação se deu em 118,1%. Ou seja, em 2014 o número de homicidas presos foi superior ao quantitativo de homicídios cometidos em 18,1% (Cerqueira *et al.*, 2020).

Os autores mostram que o arranjo institucional foi semelhante ao Pacto pela Vida (PE) e ao IGESP (MG), com grande destaque para atuação do governador na liderança e acompanhamento das ações entre os atores externos (movimentos

sociais, igreja, ONG's, Judiciário etc.) e os atores internos, sobretudo na relação conflituosa existente entre as polícias (fato não exclusivo do Espírito Santo). Por meio do controle sintético, o trabalho apresenta que nos mesmos quatro anos de análise a taxa de homicídios foi reduzida em 10,2%, onde o contrafactual demonstra que na ausência do programa os valores seriam superiores a 29%, totalizando que 1.751 podem ter sido salvas graças ao programa. Os autores concluem que para cada real investido no saneamento do sistema prisional e no Programa Estado Presente houve um ganho de bem-estar equivalente a R\$ 2,4.

5.3 SÍNTESE DOS ACHADOS

O levantamento realizado por meio da *scoping review* permitiu identificar de maneira sistemática a literatura concernente aos programas e políticas públicas na área da segurança pública implementados pelos estados brasileiros no período de 20 anos.

O corpus de análise composto pelos 32 artigos eleitos é basicamente escrito em português, sendo apenas 6,25% em idioma estrangeiro. Em relação às violações de direitos, objeto de intervenção desta *scoping review*, destacam-se os homicídios com quase um terço dos trabalhos analisados e a letalidade policial com pouco mais de 13%. Os crimes patrimoniais de roubos e furtos são aproximadamente 11% dos casos. Já os CVLI, são quase 9% dos artigos. Os crimes contra as mulheres, o tráfico de drogas, ambos acima dos 6%, as prisões com valor superior aos 4% e o desaparecimento com pouco mais de 2%, bem como as intervenções variadas que completam a série com valores superiores aos 15%.

Os programas e políticas públicas encontrados na literatura referem-se à 12 estados diferentes da federação, além de uma análise que compreende programas de diversos estados de forma simultânea em um único trabalho, os demais se concentram em apenas um estado. Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais são os estados com maior incidência de casos analisados com 9, 5 e 4 cada. Em seguida, apresentam-se os estados do Ceará, São Paulo, Paraná e Santa Catarina correspondem cada um a 2 trabalhos. Os que possuem apenas um artigo analisado são os estados de Goiás, Piauí, Bahia, Paraíba, Espírito Santo e o trabalho que analisa diversos estados.

Em relação aos programas implementados, observa-se que cada estado teve uma experiência única, mesmo quando os programas foram baseados em outros estados ou com princípios norteadores semelhantes.

O Rio de Janeiro e Pernambuco optaram por programas que tiveram por base a gestão por resultados, na repressão qualificada ao crime organizado e apresentaram resultados satisfatórios na redução da violência homicida no período inicial da implementação das políticas públicas. A UPP foi o programa mais estudado do Rio de Janeiro e entre todos os estados, apresentou redução dos homicídios e aumento na apreensão de drogas com a implantação das unidades em áreas da capital fluminense, somente uma das trinta e sete unidades não fora implantada na cidade do Rio de Janeiro. Todavia, em 2013, cerca de cinco anos após a implementação da primeira UPP o programa começou a apresentar seu declínio, muito em virtude da cultura organizacional da corporação, das restrições fiscais do estado e da captura do interesse público pelo privado, resultando na quebra de efetividade e legitimidade junto à população.

Em Pernambuco, o Pacto Pela Vida teve destaque por ser planejado de maneira integrada e coordenada, com forte liderança política e participação interinstitucional. Os resultados positivos, especialmente entre 2007 e 2013, são atribuídos à gestão por metas, ao aumento do efetivo e do orçamento da segurança pública, bem como à focalização em homicidas reincidentes. Observou-se que a redução da violência homicida foi possível devido à confluência de fluxos estaduais e federais, destacando-se a participação do governador como agente central. E foram, justamente, a descontinuidade da liderança política e a ausência de institucionalização da governança do programa que comprometeram sua sustentabilidade, resultando no aumento da violência nos anos seguintes.

A análise dos programas implementados nos estados de Minas Gerais, Ceará, São Paulo e Paraná mostra a complexidade de se construir políticas públicas eficientes e planejadas de acordo com as especificidades locais.

Em Minas Gerais, o programa Fica Vivo! apresentou resultados expressivos na redução do número de homicídios, especialmente quando combinou ações repressivas com medidas de prevenção aplicadas à juventude. A participação da sociedade civil e da universidade no desenho e acompanhamento das ações, além da gestão integrada de dados por meio do IGESP, mostraram que a integração entre as instituições e a academia tende a qualificar as políticas públicas.

No Ceará, o programa Ronda do Quarteirão mostrou a dificuldade que é a implementação de um programa baseado no policiamento comunitário num ambiente marcado por uma estrutura militarizada e mesmo com altos investimentos os resultados pretendidos não foram alcançados como planejado. Ainda que inicialmente a percepção de segurança da população tenha melhorado, o resultado da avaliação questiona se é possível implantar um policiamento comunitário apenas em parte do efetivo, no qual é marcado fortemente por uma lógica repressiva e hierarquizada.

Os resultados de São Paulo em termos gerais são inconclusivos, uma vez que o programa Lei Seca que restringe o horário do funcionamento de bares não apresenta relação direta com a redução dos índices de violência, visto que outras cidades do estado que não implementaram o programa também reduziram seus índices de homicídios no mesmo período. E o programa de policiamento comunitário, planejado com base no modelo japonês *Koban* apresentou resultados não esperados, sendo a redução das regiões que não implementaram o programa maior do que as que o executaram. A exceção é o caso o da Base Comunitária do Jardim Ranieri que a partir de uma liderança local capacitada e em parceria com outros atores foi possível agir alterando a cultura organizacional ainda que somente localmente, para alcançar os resultados pretendidos.

O Paraná apresentou resultados diferentes nas suas iniciativas. No programa Escola Segura, ainda que numa amostra pequena, mostrou que existe uma limitação de estratégias baseadas exclusivamente na presença policial dentro das escolas, especificamente no período analisado. Os resultados indicam a necessidade de ações escolares que promovam mediação e resolução pacífica aos conflitos no ambiente escolar. Por outro lado, o programa Unidade Paraná Seguro, pensado como base em princípios de um policiamento comunitário, teve impacto na redução de homicídios e crimes patrimoniais.

Os programas implementados pelo estado de Santa Catarina possuem moldes diferentes dos demais estados, o primeiro é o PM *Mobile* que foca numa ferramenta tecnológica com vistas a melhorar o registro administrativos decorrentes das ocorrências policiais. A ferramenta tende a produzir registros mais precisos, gerando, inclusive, informações mais fidedignas, conforme destacado pelo Poder Judiciário. O segundo programa é baseado no Policiamento Orientado por Problemas, com aplicação da metodologia IARA. A análise indicou que a utilização da metodologia permitiu a participação social e de outras instituições estatais e a atuação conjunta

dos diversos atores foi imprescindível para a resolução dos variados problemas, que não seriam resolvidos somente pela atividade policial, por serem questões além da competência policial.

O trabalho que analisa os diversos programas em diversos estados de forma simultânea conclui que em termos de educação, os programas de prevenção escolar são eficientes para redução de diversos crimes, até mesmo os violentos. De maneira semelhante funcionam os condicionantes de frequência escolar do Bolsa Família, todavia o prolongamento do horário de funcionamento das escolas não se mostrou eficaz.

Em Goiás, visualiza-se o único programa trabalhado na zona rural entre todos os estados, a patrulha rural. O programa foi baseado no policiamento de proximidade, iniciando com o cadastramento e o georreferenciamento das propriedades rurais e aos poucos foi atuando frente as dificuldades iniciais enfrentadas, agindo para aumentar a confiança da população ao longo da atuação do programa. Ainda que os dados mostrem que houve aumento na ocorrência dos crimes patrimoniais, o nível de satisfação da população é elevado e há indícios que o aumento da interação da população com a polícia em virtude do programa elevou o registro dos crimes e não, especificamente, a ocorrências deles.

O Ronda Cidadão do Piauí foi pensado com base nos princípios do policiamento comunitário. Todavia, foi descontinuado por questões do ambiente político, ainda que tenha tido um início promissor.

O programa Pacto pela Vida, implementado no estado da Bahia, foi concebido com inspiração no homônimo pernambucano, no cearense Ronda no Quarteirão e no fluminense Unidade de Polícia Pacificadora. Os resultados mostraram que no período após a implementação, 2015, os índices caíram nos municípios contemplados em detrimento dos que não foram objeto da intervenção. Além do mais, nestes, os índices mantiveram a tendencia anterior de alta. A conclusão é que mesmo com os resultados iniciais, os índices do estado ainda estavam altos e há muita margem para melhorias no programa, bem como a implementação de outras políticas para tratar dos crimes violentos.

A Paraíba se destaca por uma política pública voltada especificamente à proteção das mulheres, com resultados expressivos na redução da violência de gênero. O programa Paraíba Unida pela Paz foi implementado entre 2011 e 2012, sendo analisado até 2017. O estado saiu da 3ª posição nacional de estado mais

violento do país para a 18ª, em virtude de as ações de redução dos homicídios terem sido direcionadas tanto aos homens quanto às mulheres, visto que as causas principais são diferentes entre o gênero das vítimas. Sendo o único estado da federação a apresentar um programa ou política pública que considerou as especificidades da violência de gênero, em que pese tenha considerado somente o sexo biológico das vítimas.

No Espírito Santo a iniciativa, Estado Presente, visou atuar de forma a combater a violência letal e promover a prevenção baseada em aspectos sociais em áreas vulneráveis. Além disso, houve uma ação, até então inédita nacionalmente, de organização do sistema prisional. Destaca-se a atuação governamental coordenada entre atores internos e externos. Conclui-se que para cada real investido no saneamento do sistema prisional e no Programa Estado Presente houve um ganho de bem-estar equivalente a R\$ 2,4.

Por fim, percebe-se que as diversas iniciativas estaduais de intervenção na segurança públicas implementadas no Brasil no período estudado se revelam, ainda que com experiências bem-sucedidas por determinado momento na redução das violações de direitos, sobretudo dos homicídios, fortemente condicionadas à continuidade política, à integração institucional com diversos atores, ao uso de dados e evidências na formulação das ações e à participação da sociedade civil no planejamento e na execução das políticas. As iniciativas que combinaram repressão qualificada com prevenção social, planejamento e governança compartilhada apresentaram os melhores resultados que as demais, mesmo diante de contextos regionais distintos.

Os desafios estruturais são diversos e persistem. A cultura militarizada das polícias, a fragmentação das políticas públicas, a desigualdade social e a descontinuidade institucional comprometem a sustentabilidade das conquistas obtidas pelos diversos programas e políticas públicas.

Fica evidente que não há soluções universais, sendo o sucesso das políticas de segurança pública dependente da capacidade de adaptação às realidades locais, respeitando as particularidades culturais, sociais e institucionais de cada território em questão.

Portanto, para avançar rumo à redução das diversas violações de direitos é imprescindível que os estados brasileiros consolidem estratégias de longo prazo, fortaleçam a prevenção social e promovam a articulação entre os diferentes níveis de

governo e a sociedade. Programas e políticas públicas coletivas e integradas entre os diferentes entes e atores, em torno de uma agenda de segurança cidadã, com respeito aos direitos humanos, parecem ser o caminho para um enfrentamento com resultados duradouros frente aos altos índices de violência que marcam o país.

6 CONCLUSÃO

O estudo em tela objetivou investigar a influência das diretrizes do eixo orientador IV – segurança pública, acesso à justiça e combate à violência do Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 nos programas e políticas públicas estaduais de segurança pública, no contexto dos ciclos orçamentários de 2012-2015 e 2016-2019. A análise foi conduzida em três partes separadas, mas sequenciais e complementares: planejamento, eficiência orçamentária e avaliação das políticas públicas.

A análise dos capítulos revela a complexidade e a heterogeneidade das políticas públicas de segurança pública e de direitos humanos implementadas nos estados brasileiros, ao mesmo tempo em que evidencia um padrão de fragilidade institucional e de desarticulação entre planejamento, execução e avaliação dessas políticas.

Os resultados apontam para uma expressiva lacuna entre a existência dos instrumentos normativos – como os Planos Estaduais de Direitos Humanos (PEDH) e o próprio PNDH-3 – e sua efetiva incorporação no principal instrumento de planejamento estadual dos estados, qual seja, o plano plurianual. Verificou-se que a maioria dos entes subnacionais estaduais não instrumentalizou as diretrizes do eixo IV em suas políticas públicas, revelando um distanciamento entre o marco normativo e a implementação das políticas públicas, sobretudo nas áreas de segurança pública, acesso à justiça e combate à violência. Dos nove estados que possuem PEDH (BA, ES, MA, MG, MS, PE, PR, RN e SP) (33,33% do total), somente quatro instrumentalizam pelo menos uma diretriz em algum dos ciclos orçamentários (BA, MS, PR e SP) (14,81% do total).

Verifica-se que a incorporação do PNDH-3 nas políticas estaduais é significativamente limitada. A maioria dos estados não possui planos estaduais de direitos humanos ou, quando os possui, não os instrumentaliza no planejamento plurianual, principalmente no que se refere ao eixo IV do instrumento normativo. Como é o caso dos estados do Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco que apresentam os planos estaduais durante os dois ciclos orçamentário, mas nenhum fez a instrumentalização no planejamento plurianual.

Tal ausência revela um distanciamento entre o instrumento normativo e a aplicação prática, comprometendo a eficácia das ações de proteção e promoção aos

direitos humanos e destacando a persistente lacuna na institucionalização das diretrizes nacionais em nível subnacional.

A análise de eficiência por meio da Análise Envoltória de Dados (agregada do índice de Malmquist, fronteira invertida e análise de janelas) evidenciou a baixa produtividade e a má gestão dos recursos na maioria dos estados, reforçando a urgência de reformulação dos modelos de gestão e da institucionalização das diretrizes do PNDH-3. Os resultados indicam que a performance dos entes federativos está fortemente condicionada à qualidade da gestão pública e à estabilidade político-institucional.

Os dados demonstram que a alocação de recursos por si só não se traduz em redução dos indicadores de criminalidade. Os testes estatísticos revelaram correlações inexistentes ou até positivas entre os investimentos e os índices de violações de direitos, ou seja, há uma predominância de políticas reativas em detrimento de abordagens preventivas. A baixa eficiência revelada em diversos estados, associada ao retorno decrescente de escala na aplicação dos recursos, corrobora a necessidade de reformulação dos modelos de gestão adotados. Todos os anos do período analisado possuem semelhança nos resultados em termos de retorno de escala e desperdício de recursos. A título exemplificativo, em 2012, todos os estados a exceção do Rio Grande do Norte (eficiência=1, 2012), estiveram com retorno de escala de eficiência decrescente. Dito de outra forma, funcionaram acima da escala ótima, além disso apresentaram desperdício na aplicação do orçamento. Para estes estados um aumento nos recursos orçamentários aplicados na segurança pública retorna um resultado desproporcionalmente menor na diminuição das violações de direitos. Estes achados corroboram a necessidade de uma melhor gestão e aplicação dos recursos públicos em razão de ser imperiosa a redução dos índices de criminalidade existentes.

A *scoping review* revelou que, ainda que haja experiências exitosas pontuais – como as políticas implementadas em Pernambuco e Minas Gerais –, a maioria das ações analisadas carece de continuidade, institucionalização e adaptação às realidades locais. Os casos de descontinuidade política e fragilidade institucional foram fatores críticos para a perda de efetividade das políticas públicas.

Os dados avaliados de maneira interligada demonstram que não há relação entre a legalização e a instrumentalização das diretrizes do PNDH-3 e dos planos e programas estaduais com a eficiência orçamentária dos estados. O grau de

instrumentalização não se mostrou indicador de uma melhor eficiência quando da execução orçamentária. Ou seja, os resultados dos estados em termos de redução das violações de direitos não tiveram relação com a utilização do PNDH-3 no planejamento das políticas públicas.

O PNDH-3 e os planos e programas estaduais, ainda que possam ter sido incorporados por alguns estados, como Sergipe e Distrito Federal instrumentalizando o PNDH-3 e os casos da Bahia e Mato Grosso do Sul com os seus próprios planos, no planejamento das políticas públicas, não tiveram força suficiente para influenciar a eficiência dos índices de criminalidade resultantes da análise envoltória de dados.

Analisando os melhores e os piores estados em termos de média, vide tabela 10, em relação à classificação da instrumentalização nos PPA's (PNDH-3 e PEDH), quadro 9, observa-se a inexistência de relação entre a instrumentalização no PPA e a eficiência orçamentária. Por exemplo, o estado de São Paulo é o ente com maior eficiência média, já em termos de grau de institucionalização possui classificação **Legalizado e instrumentalizado** no primeiro ciclo e **Só legalizado** no segundo. O Piauí, segundo estado em termo médios de eficiência, por sua vez, possui a classificação de **Não legalizado e não instrumentalizado** em ambos os ciclos. Mesmo resultado dos três piores estados em termos médios, Rondônia, Pará e Mato Grosso (segundo ciclo).

Analisando os estados com resultados intermediários (tabela 10, eficiência média total, com aferição no período completo), em termos da eficiência média, a falta de relação persiste. É o caso de Sergipe que instrumentalizou as diretrizes do PNDH-3 de maneira significativa, citando diretamente o programa em diversas ações, todavia obteve apenas a 23ª colocação entre os estados. A Bahia além de instrumentalizar, ainda legalizou seu Programa Estadual de Direitos Humanos, todavia tais ações legais e normativas não impediram que o estado ocupasse apenas o 10º lugar no *ranking* de eficiência orçamentária dos estados brasileiros no período de 2012 a 2019.

Desta forma, observa-se que a situação apresentada na classificação da instrumentalização das diretrizes do PNDH-3 no PPA dos estados não possuiu ligação com a eficiência, uma vez que tanto estados melhores ranqueados quanto os piores possuem níveis semelhantes de classificação, vide Piauí e Pará. Além do mais, existem estados com níveis altos de classificação da instrumentalização que possuem baixa eficiência em relação aos demais estados, como, além dos exemplos citados da

Bahia (10º) e Sergipe (23º), encontram-se os estados de Goiás (21º) e do Paraná (22º).

Visando expandir a análise da relação entre a instrumentalização das diretrizes no planejamento e a eficiência dos estados para todos os entes, aplicou-se o teste de *Kruskal-Wallis* para verificar a significância estatística dos resultados encontrados. Os valores referentes à eficiência média dos estados descritos na tabela 10 foram utilizados para cada um dos dois ciclos orçamentários para que a comparação da eficiência média fosse realizada com a classificação da instrumentalização no mesmo período. Isto é, a classificação da instrumentalização, quadro 9, e a média da eficiência, tabela 10, foram comparadas no teste por ciclo orçamentário.

Na realização do teste *Kruskal-Wallis* não se visualizou significância estatística para $p < 0,05$ em nenhuma das duas comparações entre a instrumentalização e a eficiência orçamentária. Os resultados demonstraram que para o primeiro ciclo $H(5) = 4.116$, $p > 0,53$ e para o segundo $H(5) = 3.233$, $p > 0,66$. Assim, afirma-se estatisticamente que não houve relação entre as variáveis analisadas, de modo que a instrumentalização ou não do PNHD-3 ou dos PEDH não influenciou a eficiência orçamentária das unidades subnacionais estaduais na alocação do orçamento para a redução das violações de direitos.

De forma integrada, os achados evidenciam que a eficácia das políticas públicas em segurança não depende exclusivamente de recursos financeiros, mas da articulação entre planejamento estratégico, institucionalização normativa e avaliação contínua. A ausência de integração das diretrizes do PNDH-3 nos instrumentos estaduais compromete a efetividade das políticas públicas e evidencia a necessidade de um novo paradigma de gestão pública, centrado em abordagens preventivas, territorializadas e baseadas em direitos.

Portanto, conclui-se que a efetividade das políticas de segurança pública e de direitos humanos no Brasil depende, primordialmente, da superação dos desafios estruturais identificados. Isso requer não apenas maior articulação entre os entes federativos e adesão aos marcos normativos nacionais, como o PNDH-3, mas também o fortalecimento da capacidade institucional dos estados, o aprimoramento da gestão pública baseada em evidências e a adoção de estratégias integradas de prevenção e repressão. A construção de políticas públicas eficazes e sustentáveis exige, assim, compromisso político, planejamento estratégico, coordenação

interinstitucional e participação cidadã, respeitando as especificidades territoriais e sociais de cada unidade federativa.

A análise ora apresentada apresenta limites intrínsecos ao processo de coleta, tratamento dos dados e das opções metodológicas escolhidas. Entender tais limitações é importante para interpretação dos resultados e entendimento das conclusões. Entre as limitações, destacam-se que as informações dos indicadores de violações de direitos são apresentados pelos estados ao FBSP, sendo que os dados não possuem o mesmo nível de qualidade entre todos os entes. Outro ponto a relatar é a falta de padronização na construção dos planos plurianuais estaduais, ainda que existam legislações que norteiem os estados sobre as informações que devem conter nos PPA's, o formato é bastante diverso, causando dificuldade na comparação das informações entre estados. Por vezes, até entre planos do mesmo estado. Em relação à divulgação, também não se vislumbra padrão entre os estados. Mesmo no portal do Tesouro Nacional os PPA's são postos de maneira diversa e em muitos casos não estão disponíveis. Pontos que servem de sugestão de melhorias para os estados e o órgão federal.

Para pesquisas futuras sugere-se analisar as mudanças na eficiência e produtividade em cada período específico, visando entender pormenorizadamente as variações ocorridas a cada ano. Além disto, é possível agregar outras variáveis no modelo para verificar o papel delas na ocorrência dos crimes, como, por exemplo, indicadores de saúde, educação, desigualdade social, desemprego e cultura.

Espera-se que de alguma forma o trabalho em tela a partir dos seus resultados seja capaz de fomentar o debate entre acadêmicos, atores estatais diversos e sociedade civil de forma a contribuir na construção de planejamentos estaduais que respeitem os instrumentos normativos com vistas à promoção e proteção dos direitos humanos. Igualmente, almeja-se que as questões trazidas sobre políticas públicas e implementação contribuam com o desenvolvimento do campo.

Em respeito à transparência e aos princípios éticos que permearam a pesquisa, os dados utilizados nas análises de cada capítulo, bem como os testes e os *softwares* utilizados estão disponibilizados no apêndice A – notas metodológicas.

REFERÊNCIAS

- ACRE. Plano Plurianual 2016 – 2019. Rio Branco: Governo do Estado do Rio Branco, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/768>. Acesso em: 27 dez. 2024.
- ADORNO, SÉRGIO. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos estudos CEBRAP**, n. 86, p. 5–20, mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/NGm7p9TXM6QdrJFx45zg5zk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2025.
- ALAGOAS. **Lei nº 7.798, de 06 de abril de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016-2019, nos termos do art. 176, § 1º, da Constituição Estadual, e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/1191/1191_texto_integral.pdf. Acesso em 25 jan. 2024.
- ALAGOAS. Plano Plurianual 2012 – 2015. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/304>. Acesso em: 22 dez. 2024.
- ALBUQUERQUE, Enderson Alceu Alves. A cidade maravilhosa e as cidades do abandono – o verso e o reverso das políticas públicas de segurança na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Geosul**, v.36, N.78, pp.17-38, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2021.e73048>. Acesso em: 03 maio 2023.
- ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos: o significado político da conferência de Viena. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. Lua Nova, 1994 (32), p. 170–180, abr. 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dM3qJKq7wq59dTxxMxXXsDx/>. Acesso em: 07 jan. 2022.
- ANDRADE, Selma Regina de; SCHMITT, Márcia Danieli; STORCK, Bruna Carla, PICCOLI, Talita, RUOFF, Andriela Backes. Análise documental nas teses de enfermagem: técnica de coleta de dados e método de pesquisa. **Cogitare Enfermagem**. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/ce.v23i1.53598>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/53598>. Acesso em: 04 abr. 2024.
- ANGULO-MEZA, Lúcia; LINS, Marcos Pereira Estellita. Review of methods for increasing discrimination in data envelopment analysis. **Annals of Operations Research**, v. 116, n.1-4, p.225-242, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1021340616758>. Acesso em: 22 jun. 2023.
- ANJOS JUNIOR, O. Rodrigues dos; PORCINO, M. Miguel. Violência contra mulheres na Paraíba: enfoque para os casos de homicídios no período entre 2011 e 2017. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 74–91, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n1.1110. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1110>. Acesso em: 29 abr. 2023.

ANTUNES, Gilson Macedo. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 215–233, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1034. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1034>. Acesso em: 01 maio 2023.

ARAÚJO, Leticia de Sousa. Entre holofotes e fracassos: a experiência do Programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **Revista brasileira de segurança pública**, v.13, n.1, pp.76-94, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1059>. Acesso em: 01 maio 2023.

ARAÚJO, Ronaldo José Rêgo de; FREITAS JÚNIOR, Francisco Lopes de; SILVA, Pablo Eduardo Nikolais Teixeira Bonifácio; LINS, Daniel Coutinho. Segurança Pública estadual brasileira: o que influencia seu desempenho? **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 89-99, 2020. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/889>. Acesso em: 22 out. 2024.

BAHIA. Plano Plurianual 2016 – 2019. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/770>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Gestão por Resultados pode contribuir para a redução da violência no Brasil**. 18 de outubro de 2022. 2022. Disponível em: <https://plataformadeevidencias.iadb.org/pt-br/post/gestao-por-resultados-pode-contribuir-para-reducao-da-violencia-no-brasil>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Sobre a plataforma**. BID, 2023. Disponível em: <https://plataformadeevidencias.iadb.org/pt-br/sobre>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BARBERIA, Lorena Guadalupe. **Desenho de pesquisa em política comparada**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4789>. Acesso em 13 nov. 2022.

BARREIRA, César; RUSSO, Maurício Bastos. O Ronda do quarteirão - relatos de uma experiência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 282-297, ago./set. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/20892>. Acesso em: 02 maio 2023.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

BIONDI NETO, Luiz. **Neuro – DEA: Nova Metodologia para Determinação da Eficiência Relativa de Unidades Tomadoras de Decisão**. Rio de Janeiro, 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 1996. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010**. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 maio 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Histórico**. 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Biblioteca Digital**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/biblioteca/biblioteca-digital>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SEDH/Pr, 2009. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PNDH3.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022.

BRITO, Clebson Santos de. Homicídios de Jovens e a Política Pública “Pacto pela Vida”. **Revista de Psicologia**, v.13, n.45, pp. 500-521, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/online.v13i45.1751>. Acesso em: 27 abr. 2023.

CAMIOTO, Flávia de Castro; MARIANO, Enzo Barberio; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Efficiency in Brazil's industrial sectors in terms of energy and sustainable development. **Environmental Science & Policy**, v. 37, p. 50-60. 2014. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.08.007>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901113001561>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CAMIOTO, Flávia de Castro; MORALLES; Herick Fernando; MARIANO, Enzo Barberio; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Energy efficiency analysis of G7 and BRICS considering total-factor structure. **Journal of Cleaner Production**, v. 122, p. 67-77, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.061>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652616002389>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CARBONARI, Paulo César; ROSA, Enéias da. **PNDH-3 10 anos depois: balanço prospectivo – Passo Fundo**: Saluz, 2020.

CARVALHO, Brena do Nascimento; ROJAS, Omar Eduardo Velasquez; LOBATO, Tarcísio da Costa. Eficiência dos gastos públicos com segurança no Amazonas (2019 a 2021). **Observatório de la Economía Latinoamericana**, [S. l.], v. 22, n. 6, p. e5066, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n6-042. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5066>. Acesso em: 22 out. 2024.

CEARÁ. Plano Plurianual 2012 – 2015. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/339>. Acesso em: 26 nov. 2024.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; LOBÃO, Waldir Jesus Araújo. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2889>. Acesso em:

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; SILVA NETO, Darcy Ramos da; COELHO, Danilo Santa Cruz; LINS, Gabriel de Oliveira Accioly. **Uma Avaliação de impacto de política de segurança pública: o Programa Estado Presente do Espírito Santo**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9704>. Acesso em: 27 abr. 2023.

COSTA, Jadila Tayná do Nascimento; SILVA, William Gledson e; FERREIRA, Francisco Danilo da Silva. Eficiência nos gastos com segurança pública e instituições formais: uma análise para os estados brasileiros a partir da Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Econômica do Nordeste**, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 117–131, 2021. DOI: 10.61673/ren.2021.1282. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1282>. Acesso em: 22 out. 2024.

CUNHA, Bruno Tonioni; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; MEZA, Lídia Angulo. **Implementação Computacional de Seleção de Variáveis em DEA: um Estudo de Caso em Avaliação Educacional**. Niterói: UFF, 2004.

CUNHA, Cecília Cantero da. **Avaliação de desempenho da produção de frangos de corte no Brasil utilizando a análise envoltória de dados e o índice de Malmquist**. 2014. 79 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.propaga.unb.br/images/Dissertacoes/2012/Cecilia-Cantero-da-Cunha.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.

DANCEY, Christine; REIDY, John. **Estatística sem matemática para psicologia**. Porto Alegre: Artmed. 2006.

DANTAS, Fabiano da Costa; RODRIGUES, Paula Valéria Ferreira de Almeida; DE FREITAS, Andrea Moniky Moraes; DA SILVA, Dilma Marianna. Eficiência nos gastos públicos em segurança dos estados do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 143–157, 2017. DOI: 10.61673/ren.2016.595. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/595>. Acesso em: 22 out. 2024.

DE LUCENA, Manoel Alexandre; BARBOSA, Wescley de Freitas; DE SOUSA, Eliane Pinheiro. Eficiência dos gastos públicos com segurança nos municípios baianos. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4805>. Acesso em: 17 out. 2024.

DE MELLO, João Carlos; GOMES, Eliane; DE ASSIS, Altair; MORAIS, David. Eficiência DEA como medida de desempenho de unidades policiais. **Revista Produção Online**, [S. l.], v. 5, n. 3, 2005. DOI: 10.14488/1676-1901.v5i3.355. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/355>. Acesso em: 14 out. 2024.

DE MORAIS, Igor Araújo Barros. B.; VIEIRA, Thiago Augusto. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2015. DOI: 10.31060/rbsp.2015.v9.n1.451. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/451>. Acesso em: 27 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Plano Plurianual 2012 – 2015. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/340>. Acesso em: 28 nov. 2024.

DORE, Mayane.; BAYARRI, Gabriel.; MARIAS, Daniel. Pacifying Police Units and private interests in Brazil. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional** (RESI), 6(2), 137-153, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18847/1.12.8>. Acesso em: 28 abr. 2023.

ERVILHA, Gabriel Teixeira; BOHN, Liana; DALBERTO, Cassiano Ricardo; GOMES, Adriano Provezano. Eficiência dos gastos públicos com segurança nos municípios mineiros. **Revista Econômica do Nordeste**, [S. l.], v. 46, n. 1, p. 9–25, 2016. DOI: 10.61673/ren.2015.177. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/177>. Acesso em: 17 out. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959–979, nov. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tYDC3xqzZK33gpY3vfZ7jpG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2023.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 13, 2012. DOI: 10.22456/1982-5269.26227. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26227>. Acesso em: 14 jun. 2023

FARRELL, Michael James. The Measurement of Productive Efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 120, n. 3, pp. 253-290, 1957.

FEITOSA Camila Gonçalves; SCHULL, Adiulli Natã; HEIN, André Fernando. Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da análise envoltória de dados (DEA). **Revista Capital Científico**. V.12, n.3, 2014. DOI:10.5935/2177-4153.20140023. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2623/0>. Acesso em: 14 out. 2024.

FERNANDES, Alan. Potencialidades do policiamento comunitário na redução do uso da força pelas policiais militares. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 160–177, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1269. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1269>. Acesso em: 29 abr. 2023.

FERREIRA, Carlos Maurício de Carvalho; GOMES, Adriano Provenzano. **Introdução à análise envoltória de dados**. 2 ed. Viçosa: UFV, 2020.

FERREIRA, Carolina Cutrupi; CORRALES, Beatriz Rossi; COTE, Larissa Costa; TEIXEIRA, Mariana Toledo. A tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, p. e1947, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/m4CQGqSCSpsyrjgbDCBP5sS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 maio 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2022. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 27 nov. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Scientific Electronic Library Online**. 2019. Disponível em: <https://fapesp.br/scielo>. Acesso em: 27 nov. 2022.

GALVÃO, Taís Freire; PANSANI, Thais de Souza Andrade; HARRAD, David. “Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA”. **Epidemiologia e Serviços de Saúde** [online], v. 24, n. 2, pp. 335-342, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742015000200017>. Acesso em: 04 jun. 2023.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HALPERN, Charlotte. LASCOUMES, Pierre. LE GALE, Patrick. As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (orgs.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Tradução de Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: governance in theory and in practice**. London: SAGE, 2002.

HOOD, Christopher. The tools of government. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. **Designing government: from instruments to governance**. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Tradução técnica: Francisco G. Helderemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JESUS, Igor Rosa Dias de; GOMES, Fernanda Pinheiro; ANGULO-MEZA, Lidia. Avaliação da eficiência operacional das unidades de polícia pacificadora do estado do Rio de Janeiro. **Revista Produção Online**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 448–464, 2014. DOI: 10.14488/1676-1901.v14i2.1248. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/1248>. Acesso em: 18 out. 2024.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Pós Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 07 jun. 2022.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy**,

Administration, and Institutions. Vol. 20, N° 01, pp. 01-21, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>. Acesso em: 07 jun. 2022.

LETA, Fabiana Rodrigues; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; GOMES, Eliane Gonçalves; ÂNGULO-MEZA, Lúcia. Métodos de melhora de ordenação em DEA aplicados à avaliação estática de tornos mecânicos. **Investigação Operacional**, v. 25, n. 2, p. 229-242, 2005.

LOPES, Cleber.; ROSSATO, Rafael. Quando a Polícia Militar vai à escola: uma avaliação de impacto do programa Escola Segura. **Educação e Pesquisa**, v. 49, p. e248317, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349248317>. Acesso em: 03 maio 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Ana Carolina; CAVALCANTI, Sérgio.; FERREIRA, Daniela Damiani; BONAT, Juliana. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, n. 4, p. 779 - 810, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i4.2917. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>. Acesso em: 05 set. 2023.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MACHADO, Marta Rodrigues de Assis. As Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: bypass de que? **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 1486–1499, 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/549>. Acesso em: 03 maio. 2023.

MACIEL, Glauciéla Sarmiento. **Eficiência técnica da polícia militar: um estudo dos comandos de policiamento regionais do Distrito Federal por meio da análise envoltória de dado**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MAIA, Iago de Azevedo Rocha; MARINHO, Alexandre. Uma nota sobre o impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no município do Rio de Janeiro com o uso de controle sintético. **Revista Brasileira de Economia**, v. 75, n. 1, p. 15–28, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20210002>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARIANO, Enzo Barberio. **Sistematização e comparação de técnicas, modelos e perspectivas não-paramétricas de análise de eficiência produtiva**. Dissertação (Mestrado-Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2008.

MARIANO, Enzo Barberio; GOBBO JR, José Alcides; CAMIOTO, Flávia de Castro; do REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. **CO2 emissions and logistics performance: A composite index proposal** Journal of Cleaner Production, 163, p. 166-178. 2017. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652616305480>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MARIANO, Enzo Barberio; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Transformation of wealth produced into quality of life: analysis of the social efficiency of nation-states with the DEA's triple index approach. **Journal Of The Operational Research Society**. Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd, v. 65, n. 11, p. 1664-1681, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/116907>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MARINHO, Marco Antônio Couto; ANDRADE, Luciana Teixeira. O sobe e desce das taxas de homicídios na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Armas de fogo, drogas e políticas de segurança pública. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 4(2), 229-259. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7224>. Acesso em: 29 abr. 2023.

MARZZONI, David Nogueira Silva. **Eficiência na Segurança Pública: uma abordagem com Análise Envoltória de Dados e Índice Malmquist**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, RS, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Plano Plurianual 2012 – 2015. Campo Grande: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/345>. Acesso em: 11 out. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Plano Plurianual 2016 – 2019. Campo Grande: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 2015. Disponível em: <https://suorc.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/2016-2019-LEI-no-4.806-de-21-de-Dez-2015.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

MATO GROSSO. Plano Plurianual 2012 – 2015. Cuiabá: Governo do Estado do Mato Grosso, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/346>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direitos humanos. 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 3, p. 754–768, jul. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/wNJjBC5ypbdWxZHzK64dqQh/#>. Acesso em: 12 set. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Quem somos**. 2020. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov.br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/quem-somos.html>. Acesso em: 27 nov. 2022.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. **Poder Executivo avança na construção da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt->

br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/poder-executivo-avanca-na-construcao-da-politica-nacional-de-direitos-humanos-e-empresas. Acesso em: 26 abr. 2024

MISSE, Daniel Ganem. Police performance and violent crime in Rio de Janeiro between 2007 and 2017, **Oñati Socio-Legal Series**, 11(6), pp. 1392–1412. 2021. Disponível em: <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1231>. Acesso em: 29 abr. 2023.

MONTE, Meiry Mesquita; LEOPOLDINO, Cláudio Bezerra. ANÁLISE DA EFICIÊNCIA RELATIVA DOS GASTOS ESTADUAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA. **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 48–59, 2020. DOI: 10.12662/2359-618xregea.v9i2.p48-59.2020. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/gestao/article/view/2700>. Acesso em: 17 out. 2024.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. **Revista Gestão Organizacional**. v. 9 n. 3 (2016): set./dez., 2017. DOI <https://doi.org/10.22277/rgo.v9i3.3253>. Acesso em: 07 out. 2023.

MONTEIRO, Lorena Madruga; RODRIGUES, Diego; DOS 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**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 91–111, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n2.847. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/847>. Acesso em: 29 abr. 2023.

MORAES, Arthur Cezar Anaissi de Moraes. **Análise de Eficiência Técnica da Segurança Pública no Combate ao Crime de Homicídio nos Municípios dos Estados Federados da Amazônia Legal**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MOURA, Tatiana Whately. Política pública de restrição do horário de funcionamento de bares. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2011. DOI: 10.31060/rbsp.2012.v6.n2.125. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/125>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MUNN, Zachary; PETERS, Micah.D.J.; STERN, Cindy; TUFANARU, Catalin; MCARTHUR, Alexa; AROMATARIS, Edoardo. Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach. **BMC Med Res Methodol** 18, 143, 2018. <https://doi.org/10.1186/s12874-018-0611-x>. Disponível em: <https://bmcmmedresmethodol.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12874-018-0611-x>. Acesso em: 04 jun. 2023.

NEV/USP. **Plano Nacional de Direitos Humanos**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/noticias/plano-nacional-de-direitos-humanos-pndh/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

NICOLAY, Rodolfo.; JUNQUEIRA, Cesar.; DA SILVA, José Claudio Ferreira. Impactos das políticas de segurança sobre os indicadores de criminalidade no Rio de Janeiro. **Nexos Econômicos**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 113–137, 2019. DOI: 10.9771/rene.v11i2.25286. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/25286>. Acesso em: 29 abr. 2023.

NOGUEIRA, Lauro César Bezerra; VIEIRA, Carlos Rangel Pereira; VIERIA, Bianca Alencar; MONTEIRO, Adriano David. Gastos públicos versus criminalidade: o caso da região Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 12–29, 2019. DOI: 10.31060/rbsp.2019.v13.n2.907. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/907>. Acesso em: 17 out. 2024.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de; TEODOROVICZ, Thomaz.; ESTEVES, Luiz Alberto; CARDOSO, Marlon Alves. Unidades Paraná Seguro e segurança pública no município de Curitiba: uma avaliação quantitativa local da implementação das unidades. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 497–510, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p497-510. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3153>. Acesso em: 29 maio 2023.

OLIVEIRA, Carlos Antonio Ferreira de; TEIXEIRA, Lana Mara Silva.; MEDINA, Gabriel da Silva. Política de segurança pública para propriedades rurais: Patrulha Rural de Catalão/GO. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1390. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1390>. Acesso em: 29 abr. 2023.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273–287, mar. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVFfgw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

OLLAIK, Leila Giandoni. **A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso: estudo comparativo de três instrumentos governamentais**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília, p. 248, 2012.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943–1967, nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPJkFSRj9mrVxCt/?lang=pt#>. Acesso em: 02 maio 2023.

ORDONEZ, Alexsandro Roberto Nascimento.; BIGLIAZZI, Giovana Cavaggioni.; PACHECO, Victor Hugo Barboza. O impacto da Política de UPP sobre a criminalidade violenta no município do Rio de Janeiro: uma análise a partir de controle sintético. **Revista de Economia Mackenzie**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 114–141, 2020. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/13214>. Acesso em: 29 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**: adotados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos. Viena, 14 a 25 de junho de 1993. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

PACELLI, Giovanni. **Administração financeira e orçamentária**. – 4. Ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Juspodvm, 2021.

PACKER, Abel. Os periódicos brasileiros e a comunicação da pesquisa nacional. **Revista USP**, [S. l.], n. 89, p. 26-61, 2011. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i89p26-61. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13868>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PARANÁ. Plano Plurianual 2016 – 2019. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/781>. Acesso em: 01 mar. 2025.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1620>. Acesso em: 07 jan. 2024.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

PEIXOTO, Maria Gabriela Mendonça. **Análise envoltória de dados e análise de componentes principais: uma proposta de medição de desempenho em organizações hospitalares sob a perspectiva dos Hospitais Universitários Federais**. São Carlos, 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Deivison da Silveira; PRESTA, Priscilla Navarro de Andrade Kauffmann; MELLO, Joao Carlos Correia Baptista Soares de. Índice de Acessibilidade Aérea Aplicação de modelo no Aeroporto Santos Dumont. **Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção**, v. 10 n. 01. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275044353_Indice_de_Acessibilidade_Aerea_Aplicacao_de_modelo_no_Aeroporto_Santos_Dumont. Acesso em: 29 jun. 2023.

PETERS, Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research And Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, jan, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024265>. Acesso em: 08 ago. 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio.; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 117–134, maio 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/frQTbXyXmbcNWFNkTSFKXMM/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

PIO, João Gabriel; BRITO, Ana Carolina Santos; GOMES, Alexandre Lopes. CRIMINALIDADE NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (RJ) As influências das políticas públicas e as relações a curto e longo prazos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. e3610601, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P8NPDMrGjMyJDKMRz8WHRvK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2023.

POLLOCK, Alex; BERGE, Eivind. How to do a systematic review. **Int J Stroke**. Feb;13(2):138-156, 2018. <https://doi.org/10.1177/1747493017743796>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1747493017743796>. Acesso em: 04 jun. 2023.

PORTELLA, Ana Paula; DO NASCIMENTO, Marília Gomes. Impactos de gênero na redução da mortalidade violenta: reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/355>. Acesso em: 29 abr. 2023.

REINAS, Rafael Iglesias; MARIANO, Enzo Barberio; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Custo/benefício de aeronaves: uma abordagem pela Análise Envoltória de Dados. **Production**, v. 21, n. 4, p. 684–695, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/sDhQCLkDQQWC8Kg8g9vsK8F/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

RIBEIRO, Dalvana Lopes; LONGARAY, André Andrade. O uso da Análise Envoltória de Dados (DEA) na Mensuração da Eficiência da Segurança Pública. **Proceeding Series of the Brazilian Society of Computational and Applied Mathematics**. <https://doi.org/10.5540/03.2022.009.01.0284>. Disponível em: <https://proceedings.sbmac.org.br/sbmac/article/view/3825>. Acesso em: 17 out. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **1º Plano Municipal de Direitos Humanos – Por um Rio de Direitos**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9514494/4236379/1PlanoMunicipaldeDireitosHumanosPorumRiodeDireitos1.pdf>. Acesso em: 12 dez 2024.

SABATIER, Paul. **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SALAMON, Lester. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002.

SANTA CATARINA. Plano Plurianual 2016 – 2019. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2015. Disponível em:

https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/arquivos_orcamento/lei%2016.859.%20Anexo%20I.Anexo%20II%20-%20PPA%202016-2019.pdf. Acesso em: 12 dez 2024.

SANTANA, Naja Brandão; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento; PÉRICO, Ana Elisa; MARIANO, Enzo Barberio. Sustainable development in the BRICS countries: an efficiency analysis by data envelopment. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 21:3, 259-272, 2014. DOI: 10.1080/13504509.2014.900831. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13504509.2014.900831>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SANTOS, Márcia Andréia Ferreira. A GEOGRAFIA DOS CRIMES VIOLENTOS EM UBERLÂNDIA-MG. *Revista da ANPEGE*, [S. l.], v. 12, n. 19, p. 166–182, 2017. DOI: 10.5418/RA2016.1219.0007. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6378>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal. *In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes et al. Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551>. Acesso em: 06 maio 2022.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROSA, Fabrícia Silva da. Análise da Eficiência dos Gastos Públicos com Segurança Pública nos Estados Federativos do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 17, n. 1, 2025. DOI: 10.21118/apgs.v17i1.17389. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/17389>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SANTOS, Silvana Sidney Costa; HAMMERSCHMIDT, Karina Silveira de Almeida. A complexidade e a relação de saberes interdisciplinares: contribuição do pensamento de Edgar Morin. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 65, n. 4, p. 561–565, jul. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/rpStZdRWWXPCpQsHhVMYJ9c/abstract/?lang=en#ModalHowcite>. Acesso em: 07 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Plano Plurianual 2012 – 2015. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/339>. Acesso em: 11 out. 2024.

SCALCO, Paulo Roberto; AMORIM, Airton Lopes; GOMES, Adriano Provenzano. Eficiência técnica da polícia militar em Minas Gerais. *Nova Economia*, v. 22, n. 1, p. 165–190, jan. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/K5wQtxpgZCf5fbFrqQBzJ8k/?lang=pt>. Acesso em: 22 out. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learnig, 2013.

SENRA, Luis Felipe Aragão de Castro. NANJI, Luiz Cesar; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; MEZA, Lidia Ângulo. Estudo sobre métodos de seleção

de variáveis em DEA. **Pesquisa Operacional**, v. 27, n. 2, p. 191–207, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-74382007000200001>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SERGIPE. Plano Plurianual 2012 – 2015. Aracaju: Governo do Estado de Sergipe, 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/browse?type=author&value=Sergipe.+Governo+do+Estado+de+Sergipe&value_lang=pt_BR. Acesso em: 11 out. 2024.

SERRANO-BERTHET, Rodrigo; CHIODA, Laura. Por um Brasil mais seguro: uma análise da dinâmica do crime e da violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2012. DOI: 10.31060/rbsp.2012.v6.n1.116. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/116>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SILVA ALMEIDA, Isabel; PITOMBEIRA NETO, Anselmo Ramalho. Eficiência dos serviços de segurança pública no Brasil: uma análise por envoltória de dados. **Exacta**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 540–560, 2020. DOI: 10.5585/exactaep.v18n3.10928. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/exacta/article/view/10928>. Acesso em: 14 out. 2024.

SILVA, Ângelo Henrique Lopes da. **Mensuração da Produtividade relativa para o Setor de Distribuição de Energia Elétrica Nacional inserida no cálculo do Fator X**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia – Universidade de Brasília, 2006.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves; QUEIROZ, Bernardo Lanza; MARINHO, Frederico Couto; PEREIRA, Fabiano Neves Alves; CISALPINO, Pedro. Violência urbana e política pública de prevenção: avaliação do Programa Fica Vivo! no estado de Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, n. 2, p. e0059, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0059>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SILVA, Jorge Leal da; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; CUNHA, Nina Rosa da Silveira. Análise Documental Ilustrada em Administração Pública: uma Proposta Operacional (Re)Aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 23–41, 2020. DOI: 10.21714/2238-104X2020v10i2-51394. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tpa/article/view/51394>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota Silveira; RATTON, José Luiz; MENEZES, Tatiane Almeida de; MONTEIRO, Circe Maria Gama. Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. **Economia Aplicada**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 175-202, 2022. DOI: 10.11606/1980-5330/ea136812. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/136812>. Acesso em: 29 abr. 2023.

SILVEIRA, Andréa Maria; ASSUNÇÃO, Renato Martins; SILVA, Bráulio Alves Figueiredo da; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Revista de saúde pública**, v.44, n.3, pp.496-502, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsp/a/qmmPVKJkZqdh58ZDzMKhGbP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SOARES, Thiago Costa; ZABOT, Udilmar Carlos; RIBEIRO, Glauco Magno. Índice geral de criminalidade: uma abordagem a partir da análise envoltória de dados para os municípios catarinenses. **Leituras Economia Política**, vol. 13, n. 2 (19), p. 1-150, dez, 2011. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3193/07%20Artigo%205.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

SOUSA, Reginaldo Canuto; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. Polícia Comunitária: Avanços e Retrocessos na Política de Segurança Pública Brasileira. **Rev. FSA, Teresina**, v. 14, n. 1, art. 11, p. 220-244, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1270>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, MAICON MELITO DE. Programa nacional de direitos humanos: evolução e involução. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 18, p. 235-248, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/576>. Acesso em: 27 nov. 2024.

STRUYK, Raymond. Factors in successful program implementation in Russia during the transition: pilot programs as a guide. **Public Administration and Development**, v. 27, n. 1, p. 63-83, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230205739_Factors_in_successful_program_implementation_in_Russia_during_the_transition_Pilot_programs_as_a_guide. Acesso em: 12 nov. 2023.

TEIXEIRA BONIFÁCIO DA SILVA, PABLO EDUARDO NIKOLAIS; BARBOSA, ALEXANDRO. Indicadores de Criminalidade Relacionados ao Gasto com Segurança Pública nos Estados Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 16, n. 3, 2024. DOI: 10.21118/apgs.v16i3.15563. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/15563>. Acesso em: 27 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de análise envoltória de dados em auditoria**. TCU, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-analise-envoltoria-de-dados-em-auditoria.htm>. Acesso em: 20 jun. 2023.

TRICCO, Andrea; LILLIE, Erin; ZARIN, Wasifa; O'BRIEN, Kelly; COLQUHOUN, Heather; LEVAC, Daniele; MOHER, David; PETERS, Micah; HORSLEY, Tanya; WEEKS, Laura; HEMPEL, Susanne. AKL, Elie A.; CHANG, Christine; MCGOWAN, Jessie; STEWART, Lesley; HARTLING, Lisa; ALDCROFT, Adrian; WILSON, Michael G.; GARRITTY, Chantelle; LEWIN, Simon; GODFREY, Christina M.; MACDONALD, Marilyn T.; LANGLOIS, Etienne V.; SOARES-WEISER, Karla; MORIARTY, Jo; CLIFFORD, Tammy; TUNÇALP, Özge; STRAUS, Sharon E. PRISMA extension for scoping reviews (PRISMA-ScR): checklist and explanation. **Ann Intern Med**.

169(7):467-473, 2018. doi:10.7326/M18-0850. Disponível em: <https://www.acpjournals.org/doi/10.7326/M18-0850>. Acesso em: 05 jun. 2023.

VILAROUCA, Márcio Grijó; RIBEIRO, Ludmila; MENEZES, Palloma. Os policiais das UPPs e a crise permanente da segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, p. e3710804, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3710804/2022>. Acesso em: 27 abr. 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge.; NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 8(2), 235-252, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7289>. Acesso em: 28 abr. 2023.

APÊNDICE A – NOTAS METODOLÓGICAS

Informações referente ao capítulo 3 – Análise documental da implementação do PNDH-3 nos instrumentos governamentais de planejamento

Dados

Biblioteca Digital do [Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos](#)

Coleção – PPA's Estaduais 2012-2015

Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525663>

Coleção – PPA's Estaduais 2016-2015

Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525664>

Os PPA's não disponíveis na Biblioteca Digital foram coletados nos diversos sites do estados.

Software utilizado

Atlas.ti - programa utilizado para análise textual.

Disponível em: <https://atlasti.com/>.

Informações referente ao capítulo 4 – Eficiência orçamentária e os indicadores de violência nos estados brasileiros: uma aplicação da análise envoltória de dados (DEA)

Dados

Gastos na função segurança pública

Período 2012

Os dados foram retirados do ABSP 2013, que apresenta os dados para 2012 e 2011. Visando manter o rigor na coleta, os anos seguintes foram conferidos com os dados do Finbra e apresentaram resultados iguais entre o Finbra e o ABSP.

Período 2013 a 2023 – dados disponibilizados pela Finbra.

Os gastos na função segurança pública são os valores somados de todas as funções, por exemplo, policiamento, defesa civil, informação e inteligência e demais funções.

Os valores foram coletados do Finanças do Brasil - Finbra que é o nome do banco de dados formado pelas informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos entes da federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao art. 51 da Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os valores da variável Gastos na Função Segurança Pública foram atualizados pelo IPCA 2023, com base nos valores disponibilizados pelo IBGE até a data da atualização, 03/12/2024.

Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>.

População

Período 2012

Os dados foram encontrados na relação entre a TABELA 20 – Despesa per capita realizada com a Função Segurança Pública União e Unidades da Federação – 2007-2012 e TABELA 18 – Despesas realizadas com a Função Segurança Pública, por Subfunções União e Unidades da Federação – 2011-2012 do ABSP 2013.

Período 2013 a 2023 – dados disponibilizados pela Finbra.

Dados disponibilizados em conjunto com os Gastos na Função Segurança Pública.

Disponível em:

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=20303>

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf

<https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>

Variáveis

As variáveis foram todas coletadas dos respectivos Anuário Brasileiro de Segurança Pública, sempre que possível optando por coletar os dados da versão mais atualizada no ABSP. Por exemplo, se os dados O2 – porte ilegal de arma de fogo para 2012 estão presentes no ABSP de 2013 e 2014, os dados foram coletados do ABSP 2014, pois estavam mais atualizados. Somente na indisponibilidade de algum dado na versão mais recente, optou pela outra.

A única exceção para a coleta de dados do ABSP remonta para a variável Estupro e tentativa de estupro que não apresenta os dados em nenhuma das versões para os estados SP e BA – 2012; PB, RJ, SC – 2013, sendo coletados da Tese intitulada Eficiência na segurança pública: uma abordagem com Análise Envoltória de Dados e índice Malmquist.

Disponível em:

<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/25639>

Os ABSP seguem disponíveis na página eletrônica do FBSP, ver *link* abaixo, bem como para análise das observações metodológicas apresentadas pela elaboração dos relatórios anuais, não cabendo aqui sua mera reprodução.

Disponível em:

<https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>

Banco de dados

Visando facilitar o manuseio do banco de dados e sua utilização em outras pesquisas, optou-se por disponibilizá-lo de maneira *online* no *link* abaixo no formato de Excel e do SPSS.

Arquivos: Banco de dados.xlsx e Banco de dados.sav

Disponível em:

https://drive.google.com/drive/folders/1_38d4fByvSlyAtVtG1MxpCYOFDfMk0gk

Exclusões

O Acre foi excluído por não apresentar diversos dados em anos e variáveis diversas, não podendo assim fazer parte da mensuração por DEA.

Softwares utilizados

DEAP VERSION 2.1 – programa utilizado para rodar a DEA.

Disponível em:

<https://economics.uq.edu.au/cepa/software>

OSDEA-GUI – programa utilizado para rodar a DEA.

Disponível em:

<https://opensourcedea.org/downloads/osdea-gui-v0-2/>

SIAD v.3.0 – programa utilizado para rodar a DEA.

Disponível em:

<http://tep.uff.br/software/>

SPSS – programa utilizado para realizar os testes estatísticos e elaborar parte dos gráficos.

Disponível em:

<https://www.ibm.com/br-pt/spss>

QGIS – programa utilizado para elaborar os mapas.

Disponível em:

<https://qgis.org/download/>.

Excel – programa utilizado para organizar o banco de dados e elaborar alguns gráficos.

Disponível em:

<https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-365/excel>.

Informações referente ao capítulo 5 – Panorama dos programas estaduais de segurança pública: uma *scoping review*

Dados

Portal de Periódicos da CAPES

Disponível em:

<https://www.periodicos.capes.gov.br/>

Revista Brasileira de Segurança Pública

Disponível em:

<https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp>

Scientific Electronic Library Online (SciELO);

Disponível em:

<https://search.scielo.org/>

Protocolo da pesquisa

Cadastrado na plataforma OSF – plataforma online aberta e gratuita para pesquisa científica colaborativa.

Disponível em:

<https://osf.io/vur6g/>

Softwares utilizados

EndNote – programa utilizado para organizar os arquivos da *scoping review*

Disponível em:

<https://access.clarivate.com/login?app=endnote>

Atlas.ti – programa utilizado para análise textual e elaborar parte das figuras.

Disponível em:

<https://atlasti.com/>

Informações referente ao capítulo 6 – Conclusão

Dados

Os dados utilizados no teste *Kruskal-Wallis* são as eficiências médias de cada um dos ciclos, em separado, constantes nas colunas Média Eficiência 1º ciclo e Média Eficiência 2º ciclo da tabela 10. Para encontrar as médias de cada ciclo orçamentário isoladamente, aplicou-se a Equação 3 de modo que cada uma das três janelas ficou com dois anos de tamanho para cada ciclo.

Vale ressaltar que a Média Eficiência total, tabela 10, não é uma média aritmética das outras médias, pois a DEA é uma comparação relativa. Então, quanto mais anos são adicionados na análise a média se move de maneira não linear, ou seja, a média calculada para cada ciclo orçamentário separadamente é um valor que não possui relação linear com a média calculada com os anos dos dois ciclos juntos.

Banco de dados

Visando facilitar o manuseio do banco de dados e sua utilização em outras pesquisas, optou-se por disponibilizá-lo de maneira *online* no *link* abaixo no formato de Excel e do SPSS.

Arquivos: Banco de dados 2.xlsx e Banco de dados 2.sav

Disponível em:

https://drive.google.com/drive/folders/1_38d4fByvSlyAtVtG1MxpCYOFDfMk0gk

Softwares utilizados

SPSS – programa utilizado para realizar os testes estatísticos.

Disponível em:

<https://www.ibm.com/br-pt/spss>

DEAP VERSION 2.1 – programa utilizado para rodar a DEA.

Disponível em:

<https://economics.uq.edu.au/cepa/software>

Excel – programa utilizado para organizar o banco de dados.

Disponível em:

<https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-365/excel>.

Dúvidas, questionamentos e sugestões – contato: gustavo.costa90@souunit.com.br