



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO ACADÊMICO DO AGRESTE
NÚCLEO DE GESTÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

JOSIMÁRIO ALVES FERREIRA

**ANALISANDO O CICLO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO
DA (IN)SEGURANÇA: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá**

Caruaru

2022

JOSIMÁRIO ALVES FERREIRA

**ANALISANDO O CICLO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO
DA (IN)SEGURANÇA: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Orientadora: Sueli Menelau

Caruaru

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Ferreira, Josimário Alves.

Analisando o ciclo de uma política pública no enfrentamento da
(in)segurança: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá /
Josimário Alves Ferreira. - Caruaru, 2022.

73 : il., tab.

Orientador(a): Sueli Menelau

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste, Administração, 2022.

Inclui referências, apêndices.

1. políticas públicas. 2. ciclo de políticas públicas. 3. Projeto Cidade
Pacífica. 4. Ministério Público de Pernambuco. 5. Gravatá. I. Menelau, Sueli.
(Orientação). II. Título.

350 CDD (22.ed.)

JOSIMÁRIO ALVES FERREIRA

ANALISANDO O CICLO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA (IN)SEGURANÇA: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Aprovado em: 10/11/2022.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª. Sueli Menelau (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Francisco Guilherme Lima Macedo (Examinador Externo)
Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP)

Prof. Italo Cavalcante da Silva Soares (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho aos meus pais, pois sem eles, eu não seria nada.

AGRADECIMENTOS

Dentre as muitas partes deste trabalho, está, provavelmente será a mais difícil, não em relação a sua complexidade, mas sim, sobre as prováveis omissões que aqui irá constar, não por vontade deliberada, mas, simplesmente por esquecimento que me acometeu no momento que escrevia meus agradecimentos. Diante do exposto, peço desculpas por prováveis omissões que aqui irá ocorrer.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, que sempre lutaram para me proporcionar tudo que estava ao alcance deles. Sempre me incentivado e apoiando em minhas decisões.

Agradeço a minha namorada Sabrynna que da mesma forma me apoiou e me incentivou, ajudando-me nos momentos difíceis em que provavelmente desistiria. Sendo nesse tempo de namoro uma verdadeira amiga.

A minha Professora Sueli Menelau que me ajudou muito no desenvolvimento deste trabalho com suas orientações de forma didática e acolhedora. Sempre se demonstrando solícita as minhas dúvidas. Da mesma forma, incentivando e acreditando no potencial de seus alunos.

Aos meus amigos da faculdade que sempre me ajudaram, em especial a turma 2015.2 da manhã na qual também ingressei, em especial a Deburah, Ledilson e Leandro com quem fiz amizade primeiramente. Agradeço também aos amigos que fiz em decorrência do transporte que nos traziam todos os dias para UFPE, em especial a George e a Luís Paulo (apesar dele não saber votar).

Ao meu supervisor do estágio o Professor Luís Sebastião que sempre aconselhou seus alunos e estagiários da melhor forma possível, apoiando, acolhendo e incentivando a superar seus limites. Da mesma forma, ao pessoal da coordenação setorial de extensão e cultura que sempre me acolheu e ajudou no decorrer do estágio.

Aos meus professores, que tiveram papel fundamental no meu desenvolvimento intelectual e pessoal, ajudando-me a me transformar em uma pessoa melhor.

Aos técnicos que sempre ajudaram os discentes nas suas solicitações, proporcionando o melhor funcionamento da instituição. Assim como os funcionários terceirizados que sempre proporcionaram um ambiente propício aos estudantes de forma gentil e célere.

De forma geral, agradeço a toda e qualquer pessoa que acreditou ou contribuiu de alguma forma na minha formação.

É meu irmão

Eu vim aqui só pra lembrar

Que ninguém vai poder nesta vida vencer
sem lutar!

Pois, a vitória é uma semente semeada no
chão! [...]

A semente espera a chuva pra ela poder
nascer

[...]

Plantei uma árvore que dá fruto

Fiz uma canção pra se cantar

Eu vou caminhando dizendo

Queira ou não queira eu chego lá!

Eu chego lá, queira ou não queira eu chego
lá!

Intérprete: Marinês

(João do Vale)

RESUMO

As políticas públicas surgem como elemento de combate a problemas públicos que afetam direta ou indiretamente determinado grupo da sociedade. Nesse contexto, um dos principais problemas nacionais se refere ao setor da segurança pública, devido principalmente, as altas taxas de criminalidade e violência existentes no Brasil. Tal cenário reflete no aumento da sensação de insegurança presente na população brasileira. Nesse sentido, este trabalho analisa uma política pública que visa contribuir para o enfrentamento do problema: o Projeto Cidade Pacífica. Criado e administrado pelo Ministério Público de Pernambuco, o Projeto ganha cada vez mais notoriedade pelas ações conjuntas com as prefeituras municipais de Pernambuco em prol da segurança. O trabalho analisa Gravatá, primeiro município do estado a aderir ao Projeto. O aprofundamento do trabalho balizou-se no intuito de buscar compreender a influência do Projeto Cidade Pacífica no combate a violência e na manutenção da ordem pública em Gravatá, com base no ciclo de políticas públicas. O método adotado consiste em um estudo de caso único com um corte transversal em sua dimensão temporal. De caráter exploratório e descritivo, a análise utilizou-se de uma abordagem qualitativa. Em relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa se caracterizou por meio de análise bibliográfica, documental e de campo. Através da análise de conteúdo das fases do ciclo foi possível inferir que o Projeto: surgiu e consolidou-se com objetivo claro no enfrentamento a um problema público; passou por uma transformação para seu aprimoramento; teve sua implementação facilitada pela própria formulação do Projeto, ainda que seu monitoramento não consegue mensurar de forma taxativa qual o resultado decorre exclusivamente da sua implementação. Assim, conclui-se que o Projeto Cidade Pacífica é um elemento complementar no combate à violência, tornando-se um meio de apoio e de incentivo para o aprimoramento da prevenção contra a criminalidade, agindo de forma inovadora trazendo resultados satisfatórios as prefeituras que realizam sua adesão.

Palavras-chave: políticas públicas; ciclo de políticas públicas; Projeto Cidade Pacífica; Ministério Público de Pernambuco; Gravatá.

ABSTRACT

Public policies emerge as an element to combat public problems that directly or indirectly affect a particular group of society. In this context, one of the main national problems refers to the public security sector, mainly due to the high rates of crime and violence that exist in Brazil. This scenario reflects the increased sense of insecurity present in the Brazilian population. In this sense, this paper analyzes a public policy that aims to contribute to the confrontation of the problem: the Projeto Cidade Pacífica. Created and administered by the Public Prosecutor's Office of Pernambuco, the Project gains increasing notoriety for joint actions with the municipal governments of Pernambuco in favor of security. The paper analyzes Gravatá, the first municipality in the state to join the Project. The deepening of the work was made in order to seek to understand the influence of the Peaceful City Project in combating violence and maintaining public order in Gravatá, based on the cycle of public policies. The method adopted consists of a single case study with a cross-sectional temporal dimension. With an exploratory and descriptive character, the analysis used a qualitative approach. In relation to technical procedures, the research is characterized either by means of bibliographic, documentary and field analysis. Through the content analysis of the phases of the cycle it was possible to infer that the Project: emerged and consolidated with a clear objective in coping with a public problem; underwent a transformation for its improvement; had its implementation facilitated by the project's own formulation, even though its monitoring cannot measure exhaustively what the result stems exclusively from its implementation. Thus, it is concluded that the Projeto Cidade Pacífica is a complementary element in the fight against violence, becoming a means of support and incentive for the improvement of crime prevention, acting in an innovative way bringing satisfactory results to the prefectures that carry out their support.

Keywords: public policy; policy cycle; Projeto Cidade Pacífica; Ministério Público de Pernambuco; Gravatá.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Evolução de Mortes Violentas e Intencionais (MVI)	14
Figura 2 –	Eixos temáticos do Projeto Cidade Pacífica	16
Figura 3 –	Inter-relacionamento da ação e reação dos atores	21
Figura 4 –	Problema público	22
Figura 5 –	Política pública conforme seu conteúdo	25
Figura 6 –	Atores políticos	27
Figura 7 –	Ciclo de uma política pública	29
Figura 8 –	Perspectiva de avaliação de uma política pública	30
Figura 9 –	Modelo conceitual da pesquisa	34
Figura 10 -	Circunscrições de atuação do MPPE	36
Figura 11 -	Processo da análise de conteúdo	43
Figura 12 -	Fluxograma do processo de adesão e certificação do Projeto	50
Figura 13 -	Processo de certificação dos municípios participantes do Projeto	51
Figura 14 -	Evolução do CVLI entre 2017 e 2021	57
Figura 15 -	Evolução do CVP entre 2017 e 2021	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Tipologia de Lowi (1964) de políticas públicas	23
Quadro 2 –	Tipologia de Wilson (1983) de políticas públicas	24
Quadro 3 –	Políticas públicas segundo seus custos e benefícios	24
Quadro 4 –	Aspectos que caracterizam uma política pública	26
Quadro 5 –	Critérios, indutores e tipos de monitoramento e avaliação de uma política pública	31
Quadro 6 –	Princípios institucionais do Ministério Público	35
Quadro 7 –	Participantes diretos e indiretos da pesquisa	37
Quadro 8 –	Relação entre perguntas e estrutura da pesquisa	38
Quadro 9 –	Perguntas da entrevista	39
Quadro 10 -	Material utilizado na análise	41
Quadro 11 -	Procedimento de categorização e de análise	44
Quadro 12 -	Eixos e metas do Projeto Cidade Pacífica	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEP	Comitê Ético de Pesquisa
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONSEG	Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Defesa Social
CVLI	Crimes Violentos Letais e Intencionais
CVP	Crimes Violentos Contra o Patrimônio
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
<i>et al.</i>	E outros
FUNASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<i>Ibid.</i>	na mesma obra
LA	Liberdade Assistida
MVI	Mortes Violentas e Intencionais
MP	Ministério Público
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
OMS	Organização Mundial da Saúde
PE	Pernambuco
PGJ	Procurador Geral de Justiça
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SDS	Secretaria de Defesa Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustes de Condutas
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

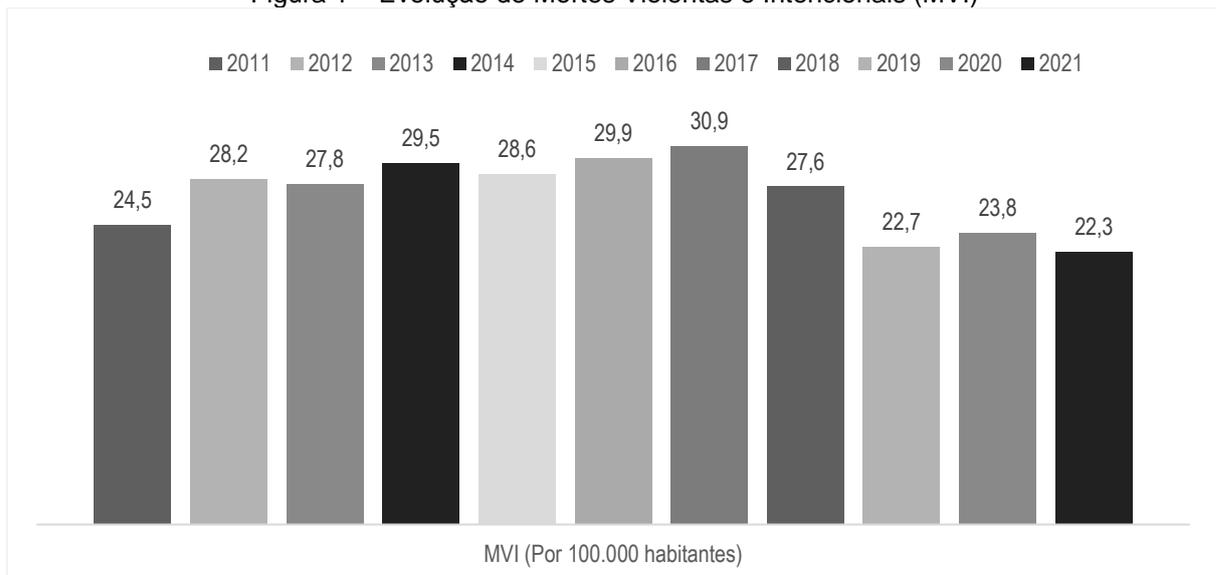
1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2	OBJETIVOS	19
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	19
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1.1	Tipologia e características das políticas públicas	23
2.1.2	Ciclo de política pública	27
3	METODOLOGIA	33
3.1	TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA	33
3.1.1	Modelo e variáveis da pesquisa	34
3.2	DESCRIÇÃO DO LÓCUS E DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA	35
3.3	INSTRUMENTO E PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS	38
3.4	ANÁLISE DOS DADOS	42
3.5	ASPECTOS ÉTICOS E LEGAIS DA PESQUISA	45
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	46
4.1	PROJETO CIDADE PACÍFICA EM GRAVATÁ	46
4.2	ATORES POLÍTICOS E SUAS RELAÇÕES	52
4.3	O PROJETO CIDADE PACÍFICA E A SEGURANÇA PÚBLICA DE GRAVATÁ	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
	REFERÊNCIAS	62
	APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA	67
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	70

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca do tema segurança pública está presente de forma difusa na sociedade brasileira, devido, principalmente, a insegurança e as altas taxas de criminalidade e violência existentes (BEATO FILHO, 1999; LAMARÃO NETO; TEXEIRA, 2021). Destaca-se que esse cenário não é exclusividade de certos segmentos da população, afetando de forma abrangente a sociedade (Ibid.). Ainda que não seja abordada na agenda decisória dos atores políticos envolvidos, tal tema ocupa protagonismo no cenário político brasileiro, corriqueiramente debatido em todas as esferas da federação (SANTOS; OLIVEIRA, 2018; SOARES, 2003). Segurança pública configura-se, portanto, um dos principais problemas nacionais (SANTOS; OLIVEIRA, 2018).

Bueno e Mingardi (2016) constatam que mesmo com o arcabouço administrativo e legal formado em prol da segurança pública, a ineficiência desse sistema ainda impera, tendo em vista as altas taxas de impunidade advindas da degradação da confiança em leis e instituições. Tal afirmação ganha respaldo na análise da quantidade de Mortes Violentas e Intencionais (MVI)¹ existentes no Brasil na última década, que mesmo em declínio em 2021 - apresentou a menor variação desse período -, teve taxa igual a 22,3 mortes por 100 mil habitantes (Figura 1).

Figura 1 – Evolução de Mortes Violentas e Intencionais (MVI)



Fonte: elaborado a partir de Lima, Bueno e Alcadipani (2021) e Lima, Bueno, Sobral e Jannuzzi (2022).

¹ A categoria MVI contabiliza as mortes violentas e intencionais em determinado território (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022).

Complementa-se da observação da Figura 1 que ao se debruçar sobre as taxas de MVI existentes no país, é possível definir a situação do Brasil como um descontrole governamental na área da segurança pública. Essa afirmação se apoia na Organização Mundial da Saúde (OMS) que define como situação epidêmica as regiões que apresentam índices superiores a 10 mortes por 100 mil habitantes (SILVA, 2018). Outro fato sobre a complexidade do combate à violência é a falta de consenso do que realmente causa a criminalidade, assim como soluções para seu enfrentamento (BEATO FILHO, 1999). Nesse sentido, outros fatos agravam essa situação, como: altas taxas de violência, parte da população não ter direitos fundamentais exequíveis e a degradação institucional das instituições públicas (SOARES, 2003).

Mais do que a participação da sociedade civil e dos órgãos de atuação da segurança, torna-se fundamental abordar o assunto da segurança pública como matéria de Estado e não apenas de governo (SOARES, 2003). Aponta-se que desde o período da redemocratização surgiram programas em favor da segurança pública, contudo, por falhas estruturais ou políticas, tais ações não obtiveram o êxito almejado (SILVA, 2018). O sucesso da implantação das políticas públicas de segurança está em sua customização e individualização, respeitando singularidades individuais e sociais de cada região, não sendo, portanto, políticas generalistas (SOARES, 2003).

Nesse sentido, o Projeto Cidade Pacífica (doravante Projeto) do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) está obtendo reconhecimento e êxito no enfrentamento a violência, proporcionando ações conjuntas com as administrações municipais para reduzir índices de criminalidade localmente (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019; MPPE, 2021). Aponta-se a importância da análise de políticas públicas de segurança que busquem a redução da criminalidade e a ampliação da sensação segurança (NÓBREGA JUNIOR, 2018), como é o objetivo central do Projeto Cidade Pacífica.

A adesão ao Projeto Cidade Pacífica é facultativa aos municípios, partindo de suas administrações aderirem ou não; caso optem pela adoção, podem firmar convênio junto ao MPPE, por intermédio da promotoria local, através de um termo de cooperação técnica (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP), 2019; MPPE, 2018). Após a celebração do convênio o município se compromete ao

cumprimento de eixos temáticos, e suas metas correspondentes junto ao MPPE (MPPE, 2020). A Figura 2 exemplifica os eixos do Projeto.

Figura 2 – Eixos temáticos do Projeto Cidade Pacífica



Fonte: elaborado com base em MPPE (2020).

Ainda sobre a Figura 2, a adesão aos cinco primeiros eixos (em azul) do Projeto Cidade Pacífica é obrigatória, enquanto os demais devem ser escolhidos pelo município no intuito de atender aos anseios de cada localidade (MPPE, 2020). A análise da eficácia do Projeto é realizada pelo MPPE, considerando os índices de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)² e de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP)³, divulgados periodicamente pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS-PE) (MPPE, 2020). O intuito é o de promover uma classificação entre os municípios participantes, que serão ranqueados com base na redução dos crimes em suas localidades (MPPE, 2020).

A análise aqui proposta do Projeto Cidade Pacífica levará em consideração os dados obtidos em Gravatá, primeiro município a aderir ao Projeto Cidade Pacífica em abril de 2018, constituído por três distritos: Russinhas, Mandacaru e Uruçú-Mirim (IBGE, s.d.). Com base na estimativa do IBGE para o ano de 2021, Gravatá possui uma população de 85.309 pessoas e está localizado no interior de Pernambuco (PE),

² O indicador CVLI abarca os crimes de homicídios dolosos, feminicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte (SDS-PE, 2021).

³ O indicador CVP refere-se a todas as modalidades de roubo, excluindo-se os crimes de latrocínio, extorsão mediante seqüestro e de extorsão com restrição da liberdade de vítima (SDS-PE, 2021).

distante 80,3 km da capital (Recife) (IBGE, s.d.). Em PE, o município é um dos nove que obtiveram o certificado do Projeto junto ao MPPE (MPPE, 2022).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Cada vez mais o Estado está sendo compelido a agir, ampliando suas ações em decorrência da complexidade das sociedades modernas. Com isso em vista, o Estado deve agir em prol de sua população, garantindo os meios pelos quais sua comunidade possa alcançar seus desejos e suas aspirações (DIAS; MATOS, 2012). Contudo, tal cenário reflete em processos políticos conturbados e complexos (DIAS; MATOS, 2012).

Nesse panorama, as políticas públicas se tornam um dos elementos pelos quais o Estado pode intervir e agir, buscando, via de regra, o interesse público (PROCOPIUCK, 2013). Uma política pública sempre estará vinculada a tentativa de combate de um problema público que seja perceptível e incômodo aos atores envolvidos (SECCHI, 2012). E os atores políticos são os indivíduos que serão afetados positiva ou negativamente com a implementação da política pública (RAITER; DALLABONA, 2015; RUA, 2014).

A implementação de uma política pública possui diversos estágios multifacetados que visam pôr em prática ações pré-estabelecidas que busquem por soluções para problemas relevantes perante a sociedade (RUA, 2014). Tais estágios, também conhecidos como fases, são elementos encontrados no enfoque teórico dos estudos dos ciclos de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012). Tal conceito possibilita aos tomadores de decisão compreenderem de forma distinta cada etapa da ação impetrada e a identificarem ações assertivas e replicáveis, ou falhas que possam ser sanadas ou remediadas (DIAS; MATOS, 2012).

O tema segurança pública, perante a sociedade, configura-se como elemento essencial para garantir tanto a liberdade individual quanto um pré-requisito para a população usufruir plenamente de outros direitos (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012). Logo, uma pauta imprescindível na agenda de políticas públicas. Cabe destacar que a criminalidade que gera a insegurança pública se notabiliza como um dos principais problemas existentes no Brasil, afetando de forma contínua a sociedade com perdas financeiras, sociais e humanas (SOARES, 2010).

Assim, não é possível deixar de se falar que a criminalidade acompanhou as mudanças estruturais da sociedade que ocorreram nas últimas décadas; transformações essas que potencializaram a complexidade do problema que as políticas públicas de segurança buscam combater (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012). O tema possui, portanto, um enredamento tal que as ações para combater a (in)segurança devem ir além da estrutura do Estado, exigindo-se um esforço conjunto da sociedade e dos atores políticos (SILVARES, 2019).

Apesar do consenso que a (in)segurança pública seja um problema a ser enfrentado, aponta-se uma especificidade conceitual em relação as ações que buscam combatê-la: a diferença entre política de segurança pública e política pública de segurança (OLIVEIRA, 2002). Restringe-se tal compreensão à atuação do tomador de decisão e aos objetivos e aos resultados da ação impetrada (FILOCRE, 2009; OLIVEIRA, 2002).

De forma resumida, a política pública de segurança possui caráter abrangente, pois engloba toda e qualquer política que gere resultados sobre a criminalidade, enquanto a política de segurança pública se restringe as ações que visem objetivamente, como resultado final, a defesa da sociedade e da ordem pública (LOPES, 2020). Nesse sentido, a abordagem utilizada neste trabalho guiar-se-á pelo entendimento que o Projeto Cidade Pacífica se enquadra na definição de uma política pública de segurança com base nos preceitos apresentados por Filocre (2009) e Oliveira (2002).

Ou seja, o Projeto Cidade Pacífica será observado enquanto uma ação que gera algum impacto no problema da violência e da criminalidade e tem como foco final a manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2009; OLIVEIRA, 2002). Com o intuito de entender as fases de implementação dessa política pública, será utilizado o ciclo de política proposto por Raeder (2014), que abarca na sua concepção a totalidade do processo de uma política pública.

Para Raeder (2014), o aprofundamento do entendimento de uma política pública se dá a partir da análise de cinco fases de sua implementação, a saber: percepção e definição de problemas; formação da agenda decisória; formulação de programas e projetos; implementação das políticas delineadas; e monitoramento e avaliação das ações planejadas. E, apesar de se assemelhar a outras abordagens propostas na literatura, o modelo de análise ciclo de políticas públicas não é taxativo,

isto é, abarca abordagens, análises e divisões apresentadas por outros autores (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012).

Diante do contexto que foi exposto e apresentado até aqui, formulou-se a seguinte indagação: com base no ciclo de políticas públicas de Raeder (2014), como se desenvolveu o Projeto Cidade Pacífica para o enfrentamento dos desafios impostos à segurança pública, especificamente em relação à cidade de Gravatá?

1.2 OBJETIVOS

Nesta seção são apresentados os objetivos que nortearam a pesquisa, uma vez que se caracterizam como peça fundamental, tendo em vista que estabelecem o propósito e a ideia principal do estudo (CRESWELL, 2007). Delimitou-se como objetivo geral: compreender a influência do Projeto Cidade Pacífica no combate a violência e na manutenção da ordem pública em Gravatá, com base no ciclo de políticas públicas de Raeder (2014).

Com base no objetivo geral traçado, elaborou-se os seguintes objetivos específicos com intuito de fornecer elementos que possam ensejar no seu intento:

- descrever o Projeto Cidade Pacífica;
- identificar os atores políticos do Projeto Cidade Pacífica;
- delinear as relações existentes entre os atores políticos do Projeto Cidade Pacífica; e
- verificar a influência do Projeto Cidade Pacífica na segurança pública de Gravatá.

1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Uma evidência da importância de se pesquisar o tema segurança pública nesse Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é demonstrada na Constituição Federal (CF) de 1988. A temática está disposta em vários artigos: (i) no *caput* do art. 5º é descrita como direito individual e fundamental; (ii) no *caput* do art. 6º é apontada como direito social; e (iii) possui um capítulo exclusivo dedicado ao tema (Título V – Capítulo III), que tem o art. 144º como seu único elemento: “A segurança pública, dever do Estado,

direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988).

Como justifica empírica, aponta-se o fato de a análise contribuir - mesmo que de forma incipiente - na percepção e divulgação de políticas inovadoras que visem promover o enfrentamento coletivo de um problema que afeta grande parte da população pernambucana. Nesse sentido, o município de Gravatá foi escolhido como unidade de análise, haja vista, que esta foi a primeira a aderir ao Projeto e por consequência, é cidade com maior tempo com ação implementada. Além do fato, de ser um dos municípios certificados pelo MPPE.

A incipiência de estudos sobre o tema torna prejudicial o combate à criminalidade e sua compreensão, tendo em vista que o elemento causador pode variar em relação ao tempo ou a outra circunstância (BEATO FILHO, 1999). Ademais, soma-se que a falta de estudos sobre políticas públicas de segurança implica na não formação de novos quadros qualificados e na diminuição do debate especializado (SOARES, 2001), persistindo tal conclusão aos dias de hoje tendo sido constatada e observada por Almeida e Procopiuck (2021).

Nesse sentido, o aprofundamento de estudos sobre políticas públicas de segurança ajuda a entender a complexidade do tema e a desmistificar a concepção que existem causas simplistas e generalistas como fator gerador da criminalidade (BEATO FILHO, 1999). Além disso, a divulgação da dimensão dos problemas contribui para que figure na agenda decisória dos tomadores de decisão (SOUZA, 2006). Assinala-se ainda que a partir de estudos sobre segurança pública surgem resultados que poderão guiar o tomador de decisão sobre o problema, ajudando-o a refletir e compreender melhor a dificuldade a ser enfrentada (NÓBREGA JUNIOR, 2018).

Como justificativa teórica da pesquisa, no caso específico do *lócus* analisado neste trabalho - Projeto Cidade Pacífica -, constatou-se que o mesmo não possui publicação em formato de trabalho acadêmico-científico. Tal constatação foi verificada ao se pesquisar o termo ‘Projeto Cidade Pacífica’ – com e sem acento – em setembro de 2021 nas seguintes plataformas acadêmicas-científicas: Capes, Scielo, Science.gov e Google Acadêmico. Logo, com esse escopo em vista o intuito deste trabalho é dar publicidade a um novo modelo de política pública no combate à criminalidade que ainda não foi observado pela sociedade científica e assim contribuir ao debate sobre políticas públicas de segurança.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

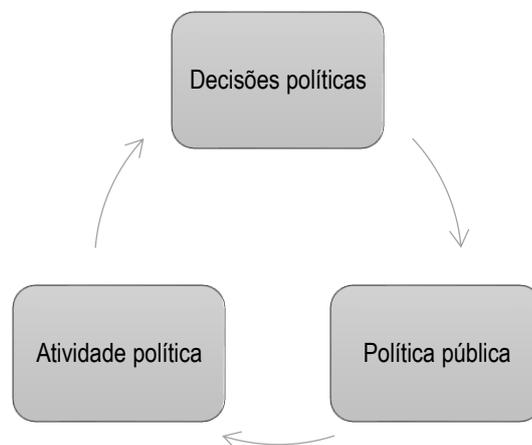
Neste capítulo é apresentado o referencial teórico empregado como alicerce que estruturou a pesquisa. Para sua composição foram abordados temas centrais sobre políticas públicas, sendo expostos seus conceitos e suas características, assim como atores envolvidos e seus processos de elaboração e implementação.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra política na língua portuguesa possui definição genérica, diferenciando-se do vernáculo inglês que adotou termos distintos para distinguir palavras com conceitos desiguais no estudo das ciências políticas: *politics* e *policy* (SECCHI, 2012). *Politics* refere-se ao processo político no qual as interações entre os atores visem a construção de um consenso na busca por determinados objetivos; já a expressão *policy* diz respeito as ações produzidas no sistema político e social, e é esse termo que ganhou na língua portuguesa a expressão ‘políticas públicas’ (DIAS; MATOS, 2012).

Apesar da distinção entre os conceitos, seus conteúdos, na prática, se inter-relacionam (Figura 3). Tem-se em vista que políticas públicas (*policy*) são resultados diretos da atividade política (*politics*) por meio de suas decisões, e estas são influenciadas pela política pública cujo conteúdo interfere no modo de ação e reação dos atores (DIAS; MATOS, 2012).

Figura 3 – Inter-relacionamento da ação e reação dos atores



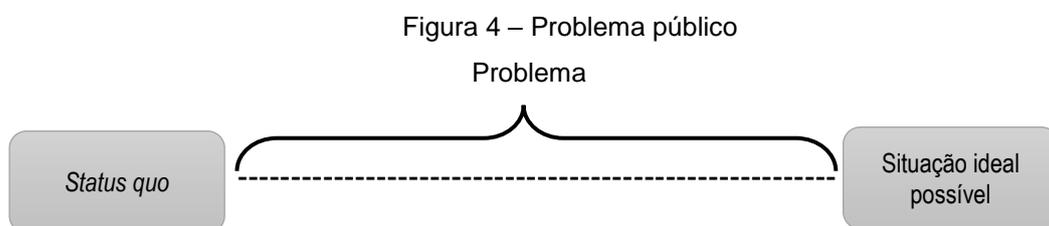
Fonte: elaborado a partir de Dias e Matos (2012).

Complementando a ideia da inter-relação conceitual estabelecida na Figura 3, Procopiuck (2013) acrescenta que não existe política pública sem a formação de um grupo de atores definidos em torno de uma temática com o objetivo de resolver determinado problema. E, cada ator possui interesses distintos, de tal modo, que as relações entre os atores envolvidos na política pública são marcadas pelo equilíbrio de forças (DIAS; MATOS, 2012).

Via de regra a nomenclatura política pública está presente no imaginário e no cotidiano da população, principalmente na associação deste termo com os setores de saúde, educação, agrícola, entre outros (PROCOPIUCK, 2013). Apesar da diversificação do conceito de política pública na literatura especializada, o termo pode ser sintetizado e compreendido da forma como Secchi (2012, p. 2) coloca, como sendo “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Dias e Matos (2012) constataam que uma política pública deve atender unicamente a problemas que são públicos, em contraposição aos problemas privados; deste modo os autores apontam o caráter público como o elemento *sine qua non* para implementação de tal medida. Logo, o que caracteriza a adjetivação de ‘pública’ é a busca em solucionar ou amenizar um problema que seja público e não a personalidade jurídica estatal do tomador de decisões (SECCHI, 2012).

Para Dias e Matos (2012) políticas públicas são ações que visam melhorar a qualidade de vida da população por meio da solução de problemas públicos, que são aqueles que interferem negativamente na dignidade da pessoa humana. Desta forma, Secchi (2012) acrescenta que a ação de uma política pública contra o problema público visa a ruptura de uma situação em curso, buscando prover a situação mais próxima do ideal (Figura 4).



Fonte: Secchi (2012, p. 7).

Procopiuck (2013) acrescenta que as políticas públicas ganham identidade a partir da definição de normas e regras que pautarão as ações dos atores envolvidos, visando solucionar os problemas que deram origem ao surgimento da política pública.

Desse modo, a política pública gera um bem público que tem como foco sanar ou amenizar um problema público ou algum tipo de demanda coletiva (DIAS; MATOS, 2012).

Contudo, Secchi (2012) aponta a intersubjetividade na definição do que realmente é um problema, por parte dos atores políticos. Nesse sentido, a identificação do problema fica em segundo plano, tendo como foco principal, a insatisfação e a percepção do problema perante a população afetada (SECCHI, 2012).

2.1.1 Tipologia e características das políticas públicas

Na busca por entender melhor as políticas públicas criaram-se modelos ou tipologias para facilitar a compreensão de ações ou omissões que afetarão os atores envolvidos na aplicabilidade da medida (DIAS; MATOS, 2012). Portanto, tipologias são uma forma de identificar e distinguir os elementos do processo de políticas públicas (SECCHI, 2012). Neste sentido, destaca-se a tipologia Lowi (1964) que caracteriza as políticas públicas em face das relações e dos impactos sobre os atores nela envolvidos (Quadro 1):

Quadro 1 – Tipologia de Lowi (1964) de políticas públicas

TIPO	RELAÇÕES E IMPACTOS
Regulatória	Estabelece para atores públicos e privados padrões sobre produtos, serviços e condutas, levando-os a serem regulados pelo Estado. Distingue beneficiados e desfavorecidos com sua implementação, tornando a relação entre os atores envolvidos menos estável que as demais políticas
Distributiva	Proporciona benefícios a determinados grupos, cujos custos são distribuídos à coletividade; deste modo há menos conflitos entre os atores envolvidos. Pode ser aplicada para desenvolvimento de setores da sociedade
Redistributiva	Concede a determinado grupo benefícios que são financiados por outros grupos de atores, levando-os a conflitos, pois representa um jogo de soma zero, ou seja, para que alguns ganhem, outros têm que perder. Sua aplicabilidade é voltada à diminuição de desigualdades sociais e econômicas
Constitutiva	Estabelece as regras pelas quais as outras políticas serão guiadas, estando, portanto, acima das outras três. Provoca conflitos entre os atores interessados, pois altera o equilíbrio de poder entre as partes. Contudo, a sociedade não se interessa por essas políticas, pois não são ações concretas ou prestação de serviços por parte do Estado

Fonte: elaborado a partir de Dias e Matos (2012) e Secchi (2012).

Ainda sobre a tipologia de Lowi (1964) (Quadro 1), Secchi (2012) acrescenta que relações e impactos relacionados a essas políticas públicas apresentam uma fronteira tênue entre si, sendo possível que algumas políticas apresentem

características de dois ou mais tipos. Outra tipologia de políticas públicas que se aproxima da de Lowi (1964) é a de Wilson (1983), porque se debruça sobre a análise da distribuição de custos e benefícios à coletividade ou à grupos específicos (MUZZI, 2014). Wilson (1983) apresenta as características das políticas públicas em prol dos beneficiados, tipificando-as conforme se segue (Quadro 2):

Quadro 2 – Tipologia de Wilson (1983) de políticas públicas

TIPO	CARACTERÍSTICAS
Majoritária	Políticas em que benefícios e custos são distribuídos a toda coletividade
Clientelista	São políticas que concentram seus benefícios a poucos grupos, mas seus custos são difusos a toda coletividade
Grupos de interesse	Políticas que proporcionam benesses a determinados grupos, tendo seu custo financiado por outro grupo distinto
Empreendedora	São políticas que beneficiam a coletividade, mas seus custos são concentrados a poucos grupos

Fonte: elaborado a partir de Muzzi (2014) e Secchi (2012).

Cabe destacar duas similaridades da tipologia elaborada por Wilson (1983) com a de Lowi (1964): a definição de políticas clientelistas se assemelha as de políticas distributivas, enquanto que a caracterização da política voltada aos grupos de interesse possui correspondência com as políticas redistributivas. Para além dessas similaridades, a tipologia de Wilson (1983) acrescenta uma concepção inédita, a política do tipo empreendedora, que não foi abordada por Lowi (1964). O Quadro 3, mostrado a seguir, sumariza os impactos da proposta da tipologia de Wilson (1983), distribuindo custos e proventos em razão dos benefícios de uma política pública.

Quadro 3 – Políticas públicas segundo seus custos e benefícios

		CUSTOS	
		Distribuídos	Concentrados
BENEFÍCIOS	Distribuídos	Políticas majoritárias	Políticas empreendedoras
	Concentrados	Políticas clientelistas	Políticas de grupos de interesses

Fonte: Secchi (2012, p. 20).

Complementando as informações dos Quadros 2 e 3, Secchi (2012) destaca que a relação custos versus benéficos adotada na tipologia de Wilson (1983) não é, necessariamente, monetária, podendo possuir vários aspectos (intangíveis e tangíveis), a depender da ação adotada. Outra característica dessa tipologia remete a facilidade de avaliação, pois uma política pública pode ser classificada com base na percepção e interpretação dos próprios beneficiários da ação (SECCHI, 2012).

Muzzi (2014) aponta a familiaridade da tipologia de Wilson (1983) com a de Lowi (1964). Mas, credita à mais atual (a de Wilson, 1983) uma complementação e, de certa forma, uma evolução, tendo em vista que relacionou a aplicação da política pública com os custos associados à sua implementação, enquanto Lowi (1964) associou a aplicação da política com as relações conflitantes geradas entre os atores envolvidos (MUZZI, 2014).

Outra tipologia pela qual as políticas públicas podem ser analisadas é a de Bozeman e Pandey (2004). Essa tipologia se diferencia das demais mencionadas por possuir apenas uma variável que se refere ao conteúdo da política pública: técnico e político (SECCHI, 2012) (Figura 5).

Figura 5 – Política pública conforme seu conteúdo



Fonte: Secchi (2012, p. 23).

A Figura 5 ilustra a dicotomia presente na proposta de Bozeman e Pandey (2004). Essa tipologia se caracteriza pelo comportamento dos atores envolvidos no desenvolvimento da política pública, levando-se em consideração o conhecimento técnico e as relações interpessoais dos atores em relação a quatro fatores: (i) motivação da tomada de decisão, (ii) tempo gasto na tomada de decisão, (iii) atores envolvidos e (iv) informações utilizadas (MUZZI, 2014).

Segundo Secchi (2012), as políticas públicas de conteúdo essencialmente político apresentam conflitos na definição de objetivos e identificam os atores antagônicos antes mesmos da sua implementação. As políticas de conteúdo eminentemente político têm como destaque a luta de interesses entre os atores envolvidos, caracterizando-se pela divergência sobre o objetivo final, ou sobre as prioridades no processo de elaboração e implementação (MUZZI, 2014).

Por sua vez, as políticas públicas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos sobre a implementação de objetivos, mas podem ocasionar tais conflitos em relação aos métodos utilizados (SECCHI, 2012). Essas políticas se diferenciam pelas tomadas de decisões adotadas pelos atores envolvidos, caracterizando-se pela pouca

divergência em relação ao objetivo final e algumas incongruências sobre as técnicas utilizadas, sempre se pautando na busca pela efetividade da política (MUZZI, 2014).

O entendimento da tipologia de Bozeman e Pandey (2004) induz que todas as políticas possuem aspectos políticos e técnicos ao mesmo tempo, prevalecendo um ou outro a depender do tipo de política implementada, ou seja, uma política pode apresentar conteúdo mais de um ou outro em determinado momento de sua duração (MUZZI, 2014; SECCHI, 2012). Outro ponto a ser considerado é o fato de os conteúdos políticos e técnicos apresentarem graus diversos em momentos distintos do ciclo de política pública (MUZZI, 2014).

No que se refere as características dos resultados de uma política pública, estas podem ser identificadas como materiais e simbólicas (PROCOPIUCK, 2013). As políticas materiais são ações governamentais que produzem resultado concreto para os destinatários da ação, impondo-lhes vantagens ou desvantagens tangíveis (PALUDO, 2013). Já as políticas simbólicas apresentam características de intangibilidade e resultados de baixo impacto aos seus favorecidos (PROCOPIUCK, 2013).

Paludo (2013) constata que as políticas públicas possuem características peculiares, levando em consideração vários aspectos como: delimitação temática, dimensão territorial, coordenação ou gestão e abrangência (Quadro 4).

Quadro 4 – Aspectos que caracterizam uma política pública

ASPECTOS	CARACTERÍSTICA
Delimitação temática	Constitui-se a partir da concepção do problema a ser enfrentado, e as estratégias de regulação situacional serão definidas pela própria situação-problema
Dimensão territorial	Delimita-se dada circunscrição territorial, facilitando a coordenação e o controle por parte dos atores envolvidos, tendo em vista que seus limites estão definidos
Coordenação	Pode ser vertical, se desenvolvendo em estruturas mais simples e se norteando por diretrizes gerais de estruturas mais amplas, cujas decisões servirão de guia para implementação da política pública
	Pode ser horizontal, quando desenvolvida por mais de um ente em uma mesma organização, ou entre organizações situadas no mesmo nível hierárquico, caracterizando a simetria das partes em um mesmo nível hierárquico
Abrangência	Pode ser universal, tendo o objetivo de atender toda a população
	Pode ser segmentada, atendendo a deliberada subdivisão da população, definida segundo determinadas características (idade, gênero etc.)
	Pode ser fragmentada, focalizando-se em um grupo dentro de um segmento da população

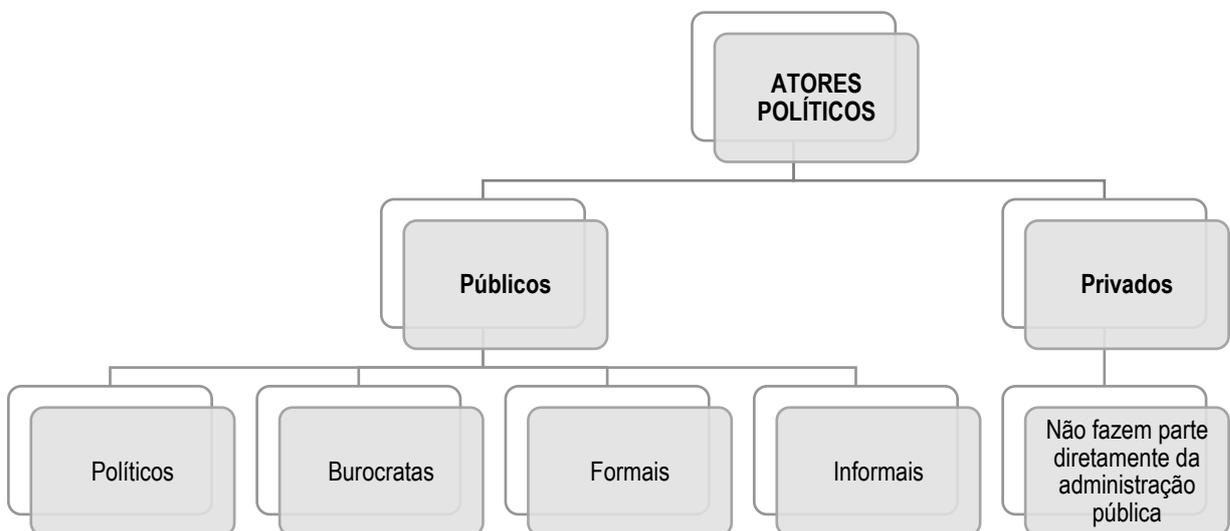
Fonte: elaborado a partir de Paludo (2013) e Procopiuck (2013).

Complementando a informação do Quadro 4, a delimitação temática da política pública é entendida como setorialidade. Nesse sentido, devido a esta configuração há dificuldades tanto de coordenação quanto de definição de limites claros da política pública pelos atores, cujo resultado implicará na indefinição de responsabilidades para sua execução (PROCOPIUCK, 2013).

2.1.2 Ciclo de política pública

Atores políticos são os indivíduos afetados, positiva ou negativamente, pelo desenvolvimento e pela implementação de uma determinada política, podendo ser representados também como grupo ou organização (RUA, 2014). Os atores podem ser classificados de diversas formas (Figura 6), a depender do tipo e grau da análise pretendida, e mesmo sendo agrupados em uma mesma categoria, não significa que ajam igual ou que tenham os mesmos interesses (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012).

Figura 6 – Atores políticos



Fonte: elaborado a partir de BID (2007), Dias e Matos (2012), Rua (2014) e Secchi (2012).

Entre os tipos de atores se destacam os públicos (governamentais), que se caracterizam pelo exercício de atividades públicas, ramificando-se em dois grandes subgrupos constituídos por: (i) políticos, munidos de cargos no Poder Executivo ou no Legislativo, por meio de mandatos eletivos ou deles originados; (ii) burocratas,

situados em cargos públicos atuam em postos de trabalho que requerem grande nível de conhecimento especializado (RUA, 2014).

Ainda sobre atores públicos (governamentais), estes podem ser classificados em formais e informais, tendo como condicionante as normas que regem sua atuação (BID, 2007). Com base nessa premissa, estabelece-se que os atores formais são os grupos convencionalmente definidos pela Constituição dos Estados na formação de políticas públicas, enquanto que os atores governamentais informais não possuem esta característica categórica de atuação (BID, 2007).

No que se refere aos atores privados (não governamentais), constituem-se em outra categoria dos atores políticos, destacando-se empresários, trabalhadores formais e informais, entre outros (RUA, 2014). Os atores privados se diferenciam dos atores públicos por não fazerem parte diretamente da administração pública (RUA, 2014). A atuação dos atores na arena política determina o modelo de relação entre os mesmos, elucidando o que acontece no desenvolvimento e na implementação da política pública (RUA, 2014; SECCHI, 2012).

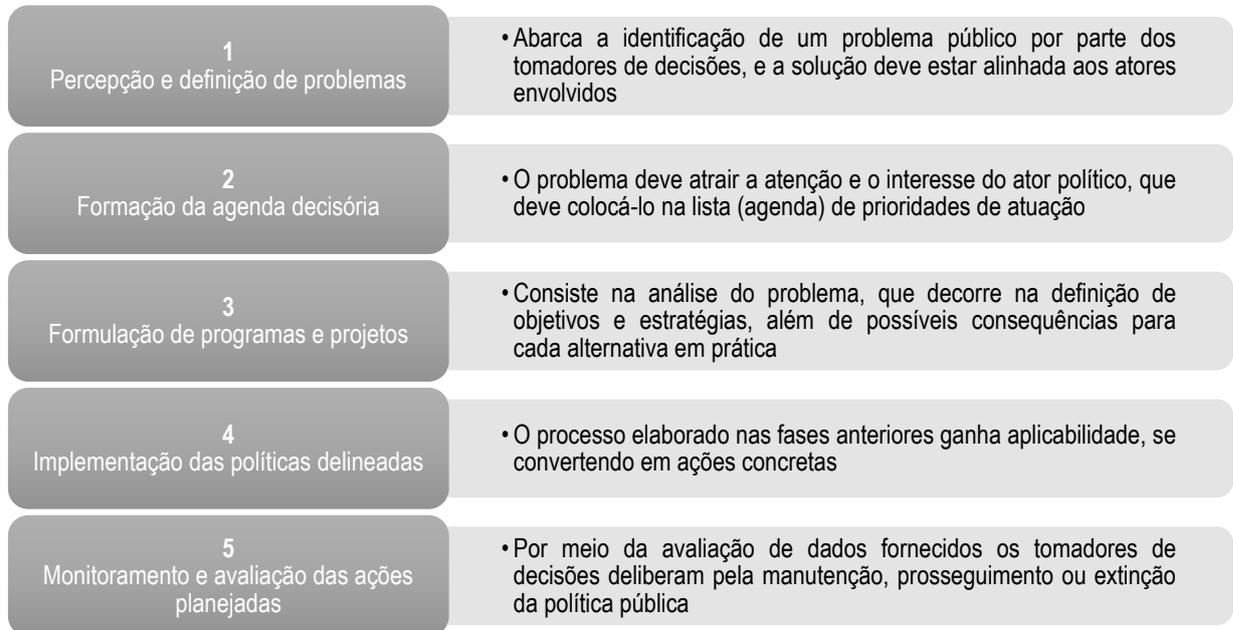
Sobre os estágios das políticas públicas, Dias e Matos (2012) advertem que não há consenso na literatura especializada sobre a quantidade de fases que uma política possui. Tal fato decorre principalmente da incerteza entre início e fim de cada estágio de uma política pública, ocasionando, via de regra, na mistura entre fases durante a vida útil da ação implementada (SECCHI, 2012). Nesse sentido, Dias e Matos (2012) afirmam que a quantidade de fases pode variar entre quatro e sete estágios, contudo, em muitos casos há subdivisões que têm por finalidade facilitar a compreensão da análise.

Com isso em vista, a fim de facilitar a compreensão dos processos políticos desenvolveu-se a representação do ciclo de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012). O ciclo de políticas públicas é um instrumento analítico dos atores que segmenta e simplifica os processos de cada fase, trazendo compreensão e análise à política pública (SECCHI, 2012). Entretanto, o ciclo de políticas públicas apresenta discrepâncias com a realidade devido, principalmente, a complexidade dos processos que busca analisar (SECCHI, 2012).

Dias e Matos (2012) apontam a multiplicidade de aspectos heterogêneos de cada fase no ciclo de políticas públicas, tendo em vista que cada uma possui atores, regras, ações e resultados diferentes, que interagem com outras fases e acabam se afetando mutuamente. Desta forma, Raeder (2014) alerta que há a possibilidade das

fases se misturarem e a sequência do ciclo da política pública se alternar. Raeder (2014) propõe que o ciclo de uma política pública contenha cinco fases, sendo que a última deve ser o monitoramento e a avaliação das ações planejadas (Figura 7).

Figura 7 – Ciclo de uma política pública



Fonte: elaborado a partir de Batista e Domingos (2017), Dias e Matos (2012), Raeder (2014) e Secchi (2012).

Ainda sobre a Figura 7, na fase 1 a identificação do problema se dá quando este afeta interesses ou direitos do público-alvo (DIAS; MATOS, 2012). Sobre a fase 2, deve-se distinguir três tipos de agenda: (i) política, que se refere aos problemas cuja comunidade política entenda como merecedora de ações públicas; (ii) formal, que diz respeito aos problemas que o governo já decidiu combater; e (iii) da mídia, que se constitui na lista de problemas os que recebem atenção especial dos meios de comunicação (SECCHI, 2012).

Acerca da fase de formulação de programas e projetos (fase 3 da Figura 7), além da concepção de alternativas e estratégias também se caracteriza pela tomada de decisão sobre as possibilidades formuladas nessa etapa pelos atores políticos (SECCHI, 2012). Dias e Matos (2012) complementam que a tomada de decisão é algo intrínseco aos atores envolvidos na esfera política-administrativa, pois cabe a estes a definição de prioridades e objetivos a serem alcançados.

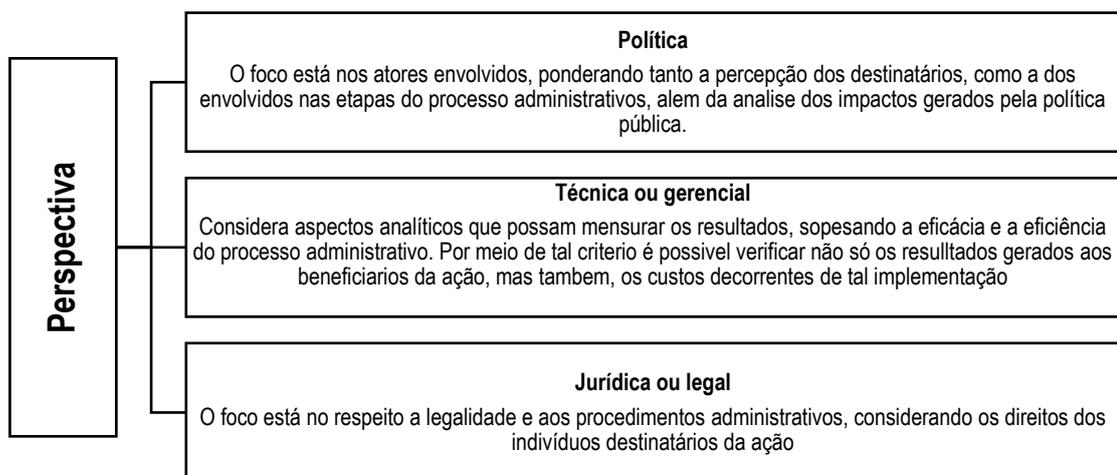
Sobre a implementação das políticas delineadas, pode-se dizer, que existe uma relação de consenso de metas e objetivos entre formuladores e implementadores da política pública, tendo em vista, que a implementação ocorre após o entendimento dos

atores diretamente envolvidos na ação no que diz respeito sobre as definições das metas e objetivos (READER, 2014). Outro aspecto importante desta fase diz respeito ao fato de não se resumir a análise da efetivação da política pública, abrangendo também a tomada de decisões e as análises por parte dos atores, nas quais verificam-se falhas comuns que acometem as políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012).

Batista e Domingos (2017) advogam que a fase de monitoramento e avaliação das ações planejadas é a etapa de renovação do ciclo. A quinta fase é o último estágio do ciclo de políticas públicas e é fundamental devido as respostas que pode fornecer ao tomador de decisão, possibilitando-o analisar efeitos práticos e ou abstratos de políticas públicas implementadas (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012). É preciso alertar que as avaliações devem ser realizadas com base em dados confiáveis obtidos por meio de análises bem delimitadas (DIAS; MATOS, 2012).

Secchi (2012) estabelece que as avaliações dos dados devem se utilizar de critérios objetivos, tais como: eficiência e eficácia administrativa e operacional, análises de recursos utilizados e da distribuição de benefícios, entre outros. Tais avaliações transcendem a quinta fase e indicam que também podem ser feitas nas demais fases do ciclo de políticas públicas, uma vez que as avaliações das ações planejadas abastecem o tomador de decisão de parâmetros para seu julgamento (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012). Essas avaliações devem ser percebidas com base em três perspectivas (Figura 8):

Figura 8 – Perspectiva de avaliação de uma política pública



Fonte: elaborado a partir de Subirats (1989).

A literatura utiliza-se de alguns critérios relacionados aos indutores das ações planejadas para balizar os tipos de monitoramento e avaliação de uma política pública por parte dos atores políticos. São eles (Quadro 5):

Quadro 5 – Critérios, indutores e tipos de monitoramento e avaliação de uma política pública

INDUTOR	CRITÉRIO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	TIPO
Temporal	São feitos antes da implementação, considerando a análise da adequação da política pública às necessidades dos beneficiários da ação, fazendo-se também projeções dos impactos resultantes da ação	<i>Ex ante</i>
	Ocorre durante o processo de implementação da política pública, analisando-se os dados a fim de fomentar aos analistas se os objetivos estão sendo alcançados	<i>Intermedia</i>
	É a realizada depois da implementação; os dados serão estudados e será concluído se resultados finais e impactos gerados definem se a política pública obteve sucesso ou não	<i>Ex post</i>
Função	É feita para gerar informações com o intuito de aperfeiçoar a política pública avaliada	Formativa
	Ocorre com a finalidade gerar dados para facilitar o processo de tomada de decisão, ajudando a julgar diferentes alternativas	Somativa
Execução	É efetivada e gerenciada pela própria equipe responsável pela política pública	Interna
	É realizada por instituições externas a organização implementadora da política pública	Externa
Conteúdo avaliado	É concretizada por meio de uma análise gerencial da implementação da política pública, na qual sopesa-se critérios de seu desempenho	Processos
	É realizada visando medir o nível de transformação que a política pública objetivava solucionar em relação aos seus beneficiários	Resultados
	Analisa o que considera outros efeitos gerados na realidade com a implementação da política pública	Impactos

Fonte: elaborado a partir de Dias e Matos (2012) e Paludo (2013).

Quando o critério de monitoramento e avaliação de uma política pública se fundamenta no tipo de execução (Quadro 5), o ajuizamento interno possui a vantagem de os próprios avaliadores terem familiaridade e compreensão do funcionamento do projeto (DIAS; MATOS, 2012). Por outro lado, a avaliação externa possui mais credibilidade devido a neutralidade dos avaliadores (DIAS; MATOS, 2012). Sobre as avaliações de impactos e de resultados no critério conteúdo avaliado (Quadro 5), adverte-se para o viés da multicausalidade, que consiste na dificuldade em distinguir os resultados decorrente unicamente da política pública e os efeitos gerados por causas adversas (SECCHI, 2012).

Concluída a fase 5 de monitoramento e avaliação, o tomador de decisão pode deliberar por: continuidade da política, sua reestruturação ou sua extinção (DIAS; MATOS, 2012). Contudo, políticas públicas raramente são completamente extintas devido, principalmente, a oposição dos beneficiários de suas ações, e também por rejeição no meio governamental, uma vez que sua extinção depende de janelas de oportunidades, momentos esses favoráveis para sua finalização ou substituição (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados na elaboração da presente pesquisa, que corroboram na confiabilidade e na segurança do trabalho em questão.

3.1 TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa se caracteriza por possuir caráter exploratório e descritivo. Estudos exploratórios são empregados quando o pesquisador busca aprofundar o nível conhecimento sobre um fenômeno, e visa proporcionar uma visão geral acerca do tema estudado (GIL, 2008; LAVILLE; DIONNE, 1999). Pesquisa descritiva, por sua vez, se caracteriza pela definição do fenômeno estudado, e os dados coletados terem sido analisados, catalogados e interpretados sem a ingerência do pesquisador sobre eles (GIL, 2008; PRODANOV; FREITAS, 2013).

A pesquisa utilizou-se de uma abordagem qualitativa que não requer o uso de técnicas ou métodos estatísticos, tendo os dados sido extraídos do próprio ambiente estudado (PRODANOV; FREITAS, 2013). Bauer, Gaskell e Allum (2008) apontam que a pesquisa qualitativa lida, geralmente, com interpretações da realidade social, utilizando-se de entrevistas como principal protótipo de conhecimento. Outro ponto presente nesse tipo de pesquisa é o fato do pesquisador ser um elemento-chave, pois requer um contato direto dele com o objeto de estudo (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Outro atributo dessa pesquisa está relacionado a natureza da coleta de dados, caracterizando-se como primária e secundária. Primária, pois partiu de informações em primeira-mão no ambiente estudado, e secundária já que se utilizou de dados existentes que não foram criados com intuito de alimentar esse ou algum outro estudo específico (PRODANOV; FREITAS, 2013). Com isso em vista, configura-se como bibliográfica e documental, pois fez uso de análise de livros e trabalhos acadêmicos, assim como de dados governamentais (ZANELLA, 2013).

A pesquisa é um estudo de caso, tendo em vista que apresenta as características imputadas por Yin (2001), cuja definição estabelece como sendo uma investigação empírica de um fenômeno atual e real, baseada em várias fontes de evidência. Zanella (2013) afirma que o estudo de caso se caracteriza pelo foco na análise, pois busca a compreensão de determinado elemento estudado. Neste

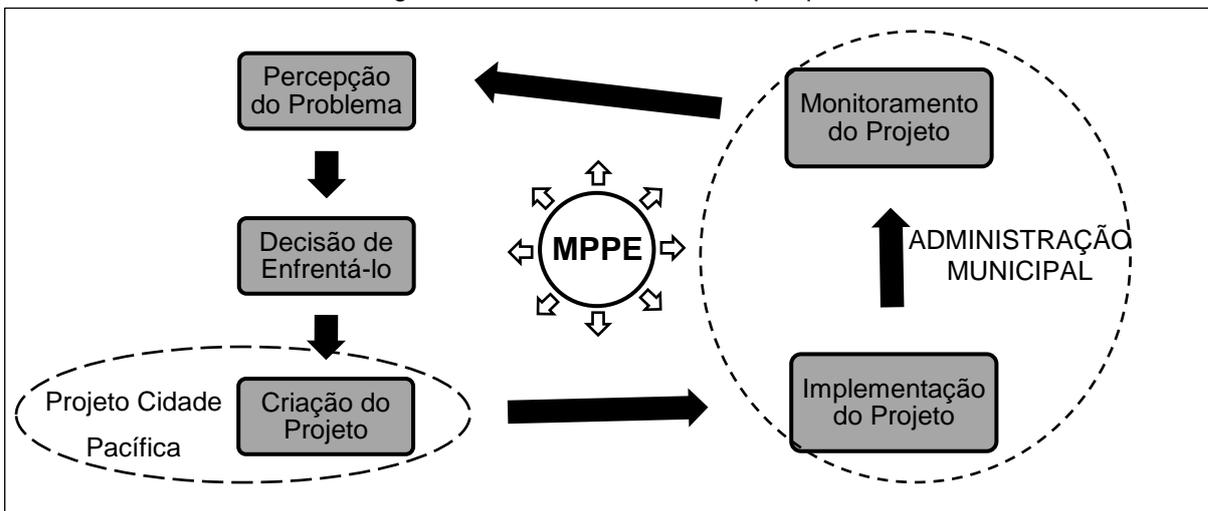
sentido, Laville e Dionne (1999) apontam que tal concepção se refere ao estudo de um caso, pois se refere a um único elemento de análise. Yin (2001) esclarece que o estudo de caso único é utilizado para verificação sobre se o elemento teórico é relevante para a pesquisa.

Esta pesquisa foi constituída de um corte transversal em sua dimensão temporal. Campana (1999) afirma que estudos transversais se caracterizam pela causa e efeito estarem ocorrendo ao mesmo tempo, situação essa que se traduz no próprio momento analisado. Richardson (1989) complementa que em estudos transversais a coleta dos dados ocorre em determinado momento do tempo, ou seja, o resultado da pesquisa se remete exclusivamente ao momento em que a coleta de dados ocorreu.

3.1.1 Modelo e variáveis da pesquisa

Na busca por simplificar o entendimento da pesquisa elaborou-se uma ilustração com objetivo de exemplificar a lógica adotada na análise da investigação proposta pelo objetivo geral nas etapas da pesquisa (Figura 9).

Figura 9 - Modelo conceitual da pesquisa



Fonte: O autor (2022).

Sobre o modelo conceitual da Figura 9:

- (i) os retângulos em destaque se referem as etapas do ciclo das políticas públicas;
- (ii) os círculos pontilhados foram empregados para evidenciar determinada fase;

- (iii) o primeiro círculo pontilhado - destacado na parte inferior esquerda - remonta a fase de criação do Projeto;
- (iv) o segundo - localizado na extremidade direita - engloba as fases de implementação e monitoramento do Projeto, fases estas que estão ligadas diretamente com a administração municipal; e
- (v) os círculos são pontilhados, pois as ações não são exclusivas de determinada fase e podem sofrer influências externas.

O MPPE surge nesse modelo como entidade que está presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas do Projeto. Por esse motivo os círculos são pontilhados e o MPPE está em negrito e em destaque.

3.2 DESCRIÇÃO DO *LÓCUS* E DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Apesar do Projeto Cidade Pacífica do MPPE ter sua funcionalidade atrelada a um ente político – no caso, o município –, está diretamente associado ao MPPE, haja vista que a criação, a adesão e o monitoramento são realizados por este órgão (MPPE, 2019). Por essa razão, e o fato de ser o detentor das informações, decidiu-se ter como *lócus* da pesquisa o próprio MPPE.

O Ministério Público (MP) brasileiro possui autonomia funcional e administrativa sendo subdivido em MPs estaduais (no qual o MPPE faz parte) e MPs federal, militar, do trabalho, do Distrito Federal e territórios. É atribuído a este órgão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais (BRASIL, 1988). Além da independência funcional, a Constituição Federal (1988) garantiu o princípio da unidade e da indivisibilidade ao órgão destrinchados no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 - Princípios institucionais do Ministério Público

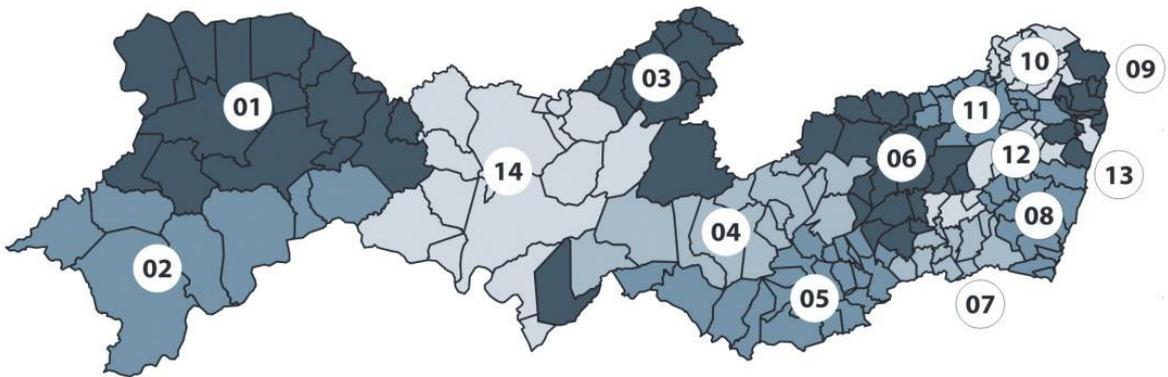
PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Unidade	Refere-se ao fato de seus membros integrarem apenas um único órgão (no caso o próprio MP) sob a direção administrativa do Procurador-Geral
Indivisibilidade	Remonta ao fato de os membros atuarem como MP; nesse sentido, o trabalho pode prosseguir independentemente do membro
Independência funcional	Diz respeito a autonomia dos membros na sua atuação, não estando subordinados a nenhum outro poder da República. No entanto, administrativamente, existe a chefia do Procurador-Geral

Fonte: elaborado a partir de Brasil (1988) e MPPE (s.d.).

Ainda sobre o Quadro 6 no que tange aos princípios, a Constituição Federal (1988), visando o pleno funcionamento do MP, assegurou as seguintes garantias para seus membros: (i) vitaliciedade, o membro não perderá o cargo após dois anos no exercício da função, salvo em sentença transitada em julgado; (ii) inamovibilidade, significa que os membros não podem ser transferidos compulsoriamente dos cargos, salvo disposições em contrário; e (iii) irredutibilidade de subsídios, ressalvado as disposições que a própria Constituição Federal (1988) estabelece. Outro aspecto abordado no Quadro 6, diz respeito a nomenclatura que designa o chefe do MP, os chefes estaduais do MP recebem o nome de Procurador-Geral de Justiça (PGJ) (MPPE, s.d.).

Sobre o funcionamento do MPPE, ressalta-se ainda, que tal órgão possui um quadro funcional de mais de 2.000 pessoas distribuídas entre promotores e procuradores, e demais funcionários que auxiliam em seu funcionamento (MPPE, 2012). Tais integrantes atuam no estado pernambucano, dividido geograficamente em 14 circunscrições mostradas na Figura 10.

Figura 10 – Circunscrições de atuação do MPPE



Fonte: MPPE (s.d.).

Salienta-se que o município de Gravatá está lotado na 12ª circunscrição em conjunto com: Barra de Guabiraba, Bonito, Chã de Alegria, Chã Grande, Glória do Goitá, Moreno, Pombos, São Joaquim do Monte e Vitória de Santo Antão (Figura 10). Em relação aos participantes da pesquisa, pode-se dizer que os sujeitos de pesquisa são aqueles que possuem o conhecimento sobre o fenômeno aqui estudado (ZANELLA, 2013).

Sendo assim os participantes do estudo foram escolhidos devido ao nível de conhecimento e proximidade que possuem acerca da implementação e do desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica, tornando-se, desta forma, nos indivíduos necessários para responder as perguntas. Gaskell (2008) afirma que não existem métodos para definição da escolha dos entrevistados em abordagens qualitativas. Contudo, Prodanov e Freitas (2013) indicam que a escolha deve se balizar no conhecimento prévio dos possíveis entrevistados, considerando a necessidade das informações para conclusão da pesquisa.

Nesse sentido, os sujeitos da pesquisa (entrevistados) foram o encarregado pelo Projeto no âmbito municipal e um dos membros encarregados pelo Projeto Cidade Pacífica no âmbito do MPPE, lotados respectivamente, na Secretaria de segurança e defesa civil de Gravatá e nas dependências do prédio do Ministério Público de Pernambuco em Caruaru. Tais participantes foram selecionado tendo em vista sua atuação efetiva no desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica, assim como, no seu conhecimento prévio acerca das etapas, processos e singularidades existentes no Projeto.

Nesse contexto, elaborou-se o Quadro 7, que busca resumir os responsáveis pelas citações retiradas do *site* do MPPE e das entrevistas utilizadas neste trabalho.

Quadro 7 – Participantes diretos e indiretos da pesquisa

CARGO	ABREVIÇÃO NO TEXTO
Procurador Geral de Justiça (PGJ) durante o período de 2017 a 2021	FDB
Atual PGJ (2021-2023) e foi o líder do Pacto dos Municípios pela Segurança Pública	PAF
Foi o Coordenador do Projeto Cidade Pacífica de 2018 a 2022	LSS
Responsável pela implementação do Projeto no município de Gravatá	E1
Responsável pelo setor pedagógico do Projeto Cidade Pacífica	E2

Fonte: O autor (2022).

Ainda sobre o Quadro 7, vale destacar que em abril de 2022 houve uma mudança na coordenação do Projeto, passando do LSS para o RJS, que é coordenador do Centro Operacional de Apoio as Promotorias de Justiça e Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial, segundo o T_46.

3.3 INSTRUMENTO E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Em relação ao instrumento de coleta de dados decidiu-se por uma entrevista semiestruturada (Apêndice A), uma vez que foi empregado um referencial teórico robusto, utilizando-se de perguntas que nortearam a entrevista. Contudo, suas indagações não se configuraram em um roteiro taxativo de perguntas sequenciais, e a entrevista seguiu conforme o depoimento dos entrevistados (ZANELLA, 2013). Nesse sentido, Richardson (1989) afirma que as perguntas nesse modelo de coleta de dados servem como um lembrete para o entrevistador sobre aspectos específicos que deveriam ser tratados na pesquisa.

Nesse contexto, para fins expositivos optou-se pela divisão do roteiro de entrevista em duas partes que buscaram refletir os objetivos traçados. O primeiro bloco consistiu na apresentação dos preceitos éticos e legais que norteiam a entrevista ao entrevistado, e do objetivo e escopo da pesquisa. O segundo bloco da entrevista foi composto por 13 perguntas condutoras (formuladas pelo autor), que buscaram uma melhor compreensão acerca dos objetivos do estudo. O Quadro 8 apresenta a relação entre o roteiro de entrevista e a estrutura da pesquisa.

Quadro 8 - Relação entre perguntas e estrutura da pesquisa

Objetivo Geral: compreender a influência do Projeto Cidade Pacífica no combate à violência e na manutenção da ordem pública em Gravatá, com base no ciclo de políticas públicas de Raeder (2014).			
Objetivos Específicos	Conceito	Constructo	Pergunta
Descrever o Projeto	Políticas públicas - Ciclo de políticas públicas - Ações e projetos	Características do processo das políticas públicas	1; 2; 3; 4
Identificar os atores políticos do Projeto	Políticas públicas - Atores políticos	Características individuais dos atores da política pública	5; 6
Delinear as relações existentes entre os atores políticos do Projeto	Políticas públicas – Inter-relacionamento dos atores envolvidos	Características das relações estabelecidas no processo de políticas públicas	7; 8; 9
Verificar a influência do Projeto na segurança pública de Gravatá	Políticas Públicas – Monitoramento e avaliação das ações implementadas	Resultados e efeitos do Projeto durante e após sua implementação	10; 11; 12; 13

Fonte: O autor (2022).

Sobre a análise do segundo bloco da entrevista, optou-se pela elaboração do Quadro 9, afim de esclarecer qual foi o propósito almejado de cada pergunta do roteiro. Contudo, vale destacar, que a análise foi reforçada e aprofundada na Seção 4 deste TCC (Análise e Discursão dos Resultados).

Quadro 9 - Perguntas da entrevista

Nº	PERGUNTA	OBJETIVO	
1	Como o Projeto Cidade Pacífica entrou na lista de prioridades de atuação do MPPE?	Compreender a formulação e desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica	
	Como o Projeto Cidade Pacífica entrou na lista de prioridades de atuação da Prefeitura?		
2	Além do Programa Pacto dos Municípios pela Segurança Pública, existiu algum modelo de referência ou inspiração para formulação do Projeto Cidade Pacífica?		Compreender a formulação e desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica
	O(a) senhor(a) sabe informar se existiu algum modelo de referência ou inspiração para formulação do Projeto Cidade Pacífica?		
3	De todos os eixos do Projeto, cinco tem sua obrigatoriedade determinada pelo MPPE (Guarda Municipal pacificadora, Segurança nos estabelecimentos comerciais, Mesa municipal de segurança, Iluminação pacificadora e pacificando bares e similares). Nesse sentido, qual o motivo da escolha especificamente por esses cinco eixos?	Compreender a formulação e desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica	
	De todos os eixos do Projeto, cinco tem sua obrigatoriedade determinada pelo MPPE (Guarda Municipal pacificadora, Segurança nos estabelecimentos comerciais, Mesa municipal de segurança, Iluminação pacificadora e pacificando bares e similares). Nesse sentido, qual o motivo da escolha dos demais eixos adotados pela Prefeitura?		
4	Sobre os dois eixos especiais recentemente adicionados (Muralha eletrônica e Orelhão digital), o que os difere dos demais eixos do Projeto?		Compreender a formulação e desenvolvimento do Projeto Cidade Pacífica
5	Além dos membros do MPPE e das prefeituras municipais, existe participação de outros órgãos na implementação e no desenvolvimento do Projeto?		Analisar quais atores estão envolvidos na decorrer das fases do Projeto Cidade Pacífica
6	O senhor(a) poderia detalhar quais são os indivíduos (cargos) essenciais para a implementação do Projeto no seu órgão de atuação?	Analisar quais atores estão envolvidos na decorrer das fases do Projeto Cidade Pacífica	
7	Existe algum suporte do MPPE às prefeituras após a adesão ao Projeto? Se sim, em que consiste esse apoio?	Analisar as relações existentes dos membros que compõe o Projeto Cidade Pacífica	
8	Na opinião do(a) senhor(a), existe uma relação hierárquica dos órgãos em relação ao Projeto? (seja ela entre o MPPE e a administração municipal ou entre as próprias prefeituras)		
9	A publicidade dos resultados se dá pela divulgação de um <i>ranking</i> . Esse modelo de divulgação foi uma estratégia do MPPE para criar competição entre as prefeituras participantes? Se sim, ela obteve êxito?		
	A publicidade dos resultados se dá pela divulgação de um <i>ranking</i> . O senhor acha que esse modelo de divulgação foi uma estratégia do MPPE para criar competição entre as prefeituras participantes?		
10	Houveram barreiras e facilitadores para implementação do Projeto?	Analisar o processo de implementação, monitoramento e	
11	Muitas cidades aderiram ao Projeto, mas apenas seis delas são certificadas pelo MPPE. O que isso significa?		

	Nessa linha, o que significa certificação com destaque?	avaliação do Projeto Cidade Pacífica
	O que significa para a Prefeitura ter obtido a certificação com destaque do Projeto Cidade Pacífica? Esse processo passou por transformações no decorrer do tempo?	
12	Na formulação do Projeto Cidade Pacífica estipulou-se alguma meta quantitativa, ou algum parâmetro, que mede o impacto causado pelo Projeto na segurança pública das cidades? Se sim, qual(is)?	
13	Há dados que abordem exclusivamente a influência do Projeto na criminalidade? Se não existem, como mensurar se a diminuição dos índices de violência da cidade decorrem do Projeto?	

Fonte: O autor (2022).

Observa-se ainda que a entrevista se configura como elemento valioso para o aprofundamento sobre determinado assunto (GASKELL, 2008). E na busca sobre as informações que alimentaram este trabalho, decidiu-se por acrescentar múltiplas formas de coletas de dados (tanto primários quanto secundários), de forma a enriquecer a pesquisa. A combinação de dados contribuiu para o aprofundamento do estudo, enriquecendo-o e ajudando-o a produzir uma análise completa e confiável (RICHARDSON, 1989; YIN, 2001).

A primeira parte da análise ocorreu por meio de coleta de documentos públicos – entrevistas e declarações do núcleo gestor do projeto às mídias, material promocional e documentos correlatos – relacionados ao Projeto Cidade Pacífica do MPPE, que forneceram os elementos necessários para o pesquisador compreender o cerne do estudo. Esses dados secundários permitiram o aprofundamento do conhecimento em relação a política pública e suas derivações, contribuindo com a elaboração das perguntas que nortearam a entrevista semiestruturada. Para facilitar a compreensão, elaborou-se o Quadro 10, que correlaciona o material utilizado na análise com a codificação correspondente.

Quadro 10 – Material utilizado na análise

ARQUIVOS ANALISADOS	TIPO	UNIDADE DE ANÁLISE
MPPE lança o projeto Cidade Pacífica que promove ações de combate à violência	Material de comunicação	T_1
MPPE lança projeto Cidade Pacífica em Gravatá	Material de comunicação	T_2
Gravatá foi a primeira cidade do Estado a fazer adesão ao Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_3
PPE divulga primeiro <i>ranking</i> de desempenho dos municípios no Projeto Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_7
PGJ-PE apresenta projeto Cidade Pacífica no Congresso Nacional	Material de comunicação	T_15
Audiência pública destaca projeto Cidade Pacífica na Câmara dos Deputados	Material de comunicação	T_16
São Joaquim do Monte e Chã Grande fazem adesão ao projeto Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_19
São Joaquim do Monte e Chã Grande passam a participar do Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_20
Cidade Pacífica tem adesão de primeiros municípios do Sertão do Pajeú: Quixaba e Carnaíba	Material de comunicação	T_21
MPPE certifica Escada e Lagoa Grande por cumprimento dos eixos do Cidade Pacífica e divulga <i>ranking</i> de pacificação dos municípios	Material de comunicação	T_23
Ranking da Pacificação do Projeto Cidade Pacífica agora em formato dinâmico e interativo	Material de comunicação	T_24
MPPE divulga novo <i>ranking</i> do Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_25
Cidade Pacífica apresenta seus eixos e metas a gestores municipais integrantes do Conseg/PE	Material de comunicação	T_28
Cidade Pacífica conta agora com 53 municípios inscritos	Material de comunicação	T_37
MPPE realiza transição programada na coordenação do Projeto Cidade Pacífica	Material de comunicação	T_46
Convenio de Cooperação e Compromisso	Documento	T_48
Folder do Projeto Cidade Pacífica	Material Publicitário	T_49
Manual de Execução do Projeto Cidade Pacífica	Documento	T_50
Relatório de Visita Temática Segurança Pública e Sistema Prisional – CNMP	Relatório do CNMP	T_51

Fonte: O autor (2022).

Destaca-se que a compreensão prévia do *lócus* e do objeto empírico se torna elemento necessário para elaboração um roteiro de coleta de dados (GASKELL, 2008). A segunda parte da coleta de dados foi feita por meio de entrevistas concedidas ao pesquisador, sendo a primeira com um dos encarregados pelo Projeto no âmbito municipal nas dependências da Secretaria de Segurança e Defesa Civil, e a segunda pela pessoa responsável pelo setor pedagógico do Projeto, nas dependências do Ministério Público em Caruaru.

A coleta de dados primários foi realizada entre o mês de março e outubro de 2022 pelo próprio pesquisador, feita de maneira síncrona presencialmente nos locais de atuação de cada voluntario (entrevistado).

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Com base nos preceitos metodológicos apresentados por Richardson (1989), este trabalho empregou como técnica de pesquisa a análise de conteúdo, haja vista, que tal recurso é utilizado através de um conjunto de instrumentos metodológicos que objetivam a interpretação de diversos discursos e informações. Laville e Dionne (1999) complementam que a análise de conteúdo possui como princípio a fragmentação do arcabouço de dados coletados, afim de apontar suas diferentes características e extrair seus significados.

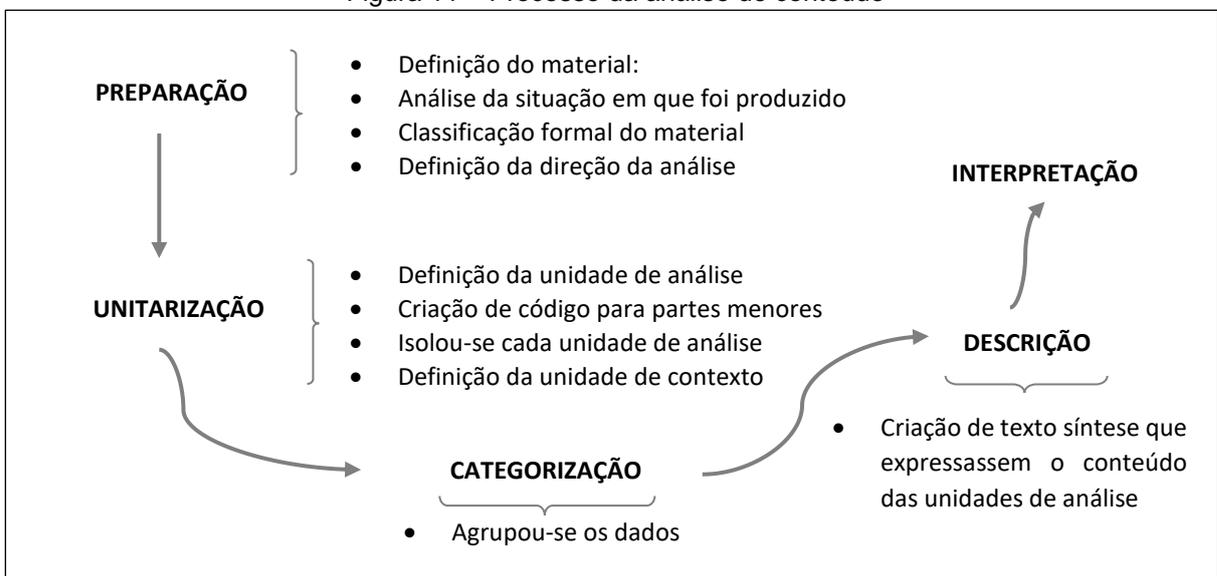
Para Laville e Dionne (1999) a análise de conteúdo não possui um modelo único em sua elaboração, logo não se caracteriza como um modelo rígido. Nesse sentido, decidiu-se fragmentar a análise em uma sequência de fases cronológicas, levando em consideração a etapa inicial proposta por Bardin (1977), haja vista que compreende uma sequência detalhada e clara de passos que objetivam a preparação do material. Na sequência, a análise levou em consideração as etapas apresentadas por Flick (2012) e Moraes (1999), devido, principalmente, ao foco qualitativo que os autores apresentam em suas explanações.

Assim, a pré-análise (elaborada conforme Bardin (2011)) teve por objetivo a organização das ideias iniciais e do material. Nesse contexto a autora indica que esta fase possui três etapas a serem alcançadas: escolha do material; formulação de hipóteses e objetivos; e elaboração de indicadores. Além disso, ainda segundo Bardin (2011), não necessariamente seguindo a ordem estabelecida, realizou-se:

- leitura flutuante, consistiu na leitura generalizada de temas correlacionados a segurança pública e ao Projeto Cidade Pacífica, afim de familiarizar o pesquisador com a temática a ser analisada;
- escolha de materiais e documentos públicos, - como corroborado na seção 3.3 -, que ocorreu através de uma seleção dos relacionados ao Projeto Cidade Pacífica, tendo sido complementada pelos relatos da entrevista;
- formulação dos objetivos, expostos na seção 1.2 do TCC;
- elaboração de indicadores, evidenciados na coluna 'conceito' do Quadro 8; e
- preparação do material, que em relação a entrevista foi gravada (na íntegra) e transcrita para arquivo digital, permanecendo conservada em *hardware* físico, enquanto que os documentos atrelados ao Projeto também foram salvos em igual dispositivo.

Na sequência, o pesquisador gerenciou as decisões tomadas na fase inicial (Pré-análise), além de ter analisado e categorizado os dados (como indica Moraes (1999)). A Figura 11 ilustra a sequência detalhada.

Figura 11 – Processo da análise de conteúdo



Fonte: elaborado a partir de Flick (2012) e Moraes (1999).

Complementarmente, o Quadro 11 evidencia a sequência de entendimento da análise de conteúdo (Figura 11), tendo como base os preceitos de Flick (2012) e Moraes (1999).

Quadro 11 - Procedimento de categorização e de análise

Objetivos específicos	Unidade de Contexto	Categoria	Autores	Código	Unidade de análise	
					Dados secundários	Entrevista
Descrever o Projeto	Percepção e definição de problemas	Identificação de problemas que afetam negativamente determinado grupo	Dias e Matos (2012); Raeder (2014); Secchi (2012)	1.1	T_01; T_02; T_03; T_15; T_16; T_19; T_20; T_21; T_24; T_25; T_28; T_48; T_49; T_50; T_51;	E1eE2_p01 E1eE2_p02 E1eE2_p03 E1eE2_p04
	Formação da agenda decisória	Motivos que fundamentaram a escolha de determinado problema	Raeder (2014); Secchi (2012)	1.2		
	Formulação de programas e projetos	Concepção de alternativas e estratégias, assim como, definição de prioridades e objetivos	Dias e Matos (2012); Raeder (2014); Secchi (2012)	1.3		
Verificar a influência do Projeto na segurança pública de Gravatá	Implementação das políticas delineadas	Efetivação da ação e análise dos possíveis gargalos apresentados durante a implementação da política	Dias e Matos (2012); Raeder (2014); Secchi (2012)	1.4	—	E1eE2_p10 E1eE2_p11 E1eE2_p12 E1eE2_p13
	Monitoramento e avaliação de ações planejadas	Efeitos práticos e ou abstratos da política pública implementada	Batista e Domingos (2017); Dias e Matos (2012); Paludo (2013); Raeder (2014); Secchi (2012); Subirats (1989)	1.5		
Identificar os atores políticos do Projeto	Atores políticos	Definição dos atores (<i>stakeholders</i>); Tipos de atores e seus comportamentos e suas características	BID (2007); Rua (2014); Dias e Matos (2012); Secchi (2012); Paludo (2013); Procopiuck (2013)	2.1	—	E1eE2_p05 E1eE2_p06
Delinear as relações existentes entre os atores políticos do Projeto	Relacionamento dos atores da política pública	Análise das atividades e decisões políticas, assim como das relações que geram conflitos e do consenso entre os atores envolvidos	Dias e Matos (2012); Secchi (2012); Procopiuck (2013); Muzzi (2014)	3.1		E1eE2_p07 E1eE2_p08 E1eE2_p09

Fonte: O autor (2022).

O Quadro 11 também correlaciona os dados coletados durante a investigação da pesquisa com a teoria que norteou o estudo e os objetivos propostos inicialmente. Ainda sobre o Quadro 11, as abreviações contidas nas unidades de análise têm por finalidade codificar individualmente cada informação. Nesse sentido, a expressão T_01 representa o texto 1, e assim, sucessivamente; já a expressão E1eE2_p01 remete as respostas obtidas na pergunta 1 aos entrevistados 1 e 2, e assim, sucessivamente.

Já em relação a parte final da pesquisa, Zanella (2013) indica que o tratamento dos resultados é o ponto em que os dados coletados são analisados e correlacionados com base no conteúdo teórico do estudo. Richardson (1989) afirma que uma vez formulado os objetivos da pesquisa, selecionados os documentos e analisadas as características do problema, isso possibilita ao pesquisador responder 'por que' e 'o que' ponderar. Nesse sentido, o aprofundamento da análise se dará na Seção 4.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS E LEGAIS

Vale ressaltar que a presente pesquisa considerou aspectos éticos e legais, se baseando no 'manual do pesquisador' elaborado pelo Comitê Ético de Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Nesse sentido, o desenvolvimento e execução da entrevista semiestruturada balizou-se pelo código já citado, não necessitando, portanto, da submissão do trabalho ao CEP da UFPE, tendo em vista, que não houve manipulação dos participantes.

A partir dos aspectos éticos e legais que nortearam a pesquisa, os entrevistados foram comunicados previamente que os dados coletados não seriam informados - prevalecendo, portanto, o anonimato do entrevistado e das suas respostas -, assim como, as informações não seriam utilizadas para outro fim, que não fosse o acadêmico. Nesse contexto, os participantes deram permissão para utilização dos dados obtidos na entrevista por meio Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), disponível no (Apêndice B) do presente trabalho.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Esta seção tem por finalidade apresentar os resultados oriundos da coleta de dados, na qual também se fundamentou a análise do estudo, tendo em vista que o pesquisador tendeu a extrair sentido dos elementos observados (CRESWELL, 2007). Para tal objetivo, foram discutidos os elementos inicialmente formulados que visaram alcançar o objetivo geral desse TCC.

Sendo assim, para uma melhor compreensão decidiu-se inicialmente pela descrição do Projeto Cidade Pacífica e a apresentação de suas nuances e seus aspectos elucidativos relacionados; na sequência, são apresentados os atores envolvidos e as relações existentes entre os membros atuantes do Projeto. Por fim, buscou-se inferir o impacto do Projeto na segurança do município, através da percepção dos atores envolvidos e dos dados oficiais relacionados a conjuntura situacional da segurança pública em Gravatá.

4.1 PROJETO CIDADE PACÍFICA EM GRAVATÁ

O Projeto Cidade Pacífica foi lançado no em abril de 2018, tendo sua origem inspirada e derivada de um programa premiado criado pelo MPPE, o Pacto dos Municípios pela Segurança Pública⁴, que também visava o enfrentamento contra a criminalidade. Apesar do sucesso, o Programa encontrava resistência por parte de alguns municípios pernambucanos, que o associavam a um Termo de Ajustes de Condutas (TAC) (CNMP, 2019). Como pode ser observado na seguinte explanação de E2:

“[...] eles tinham receio, que achavam assim... se no período dos... iniciou com seis meses, se nesses seis meses não cumprisse eles seriam penalizados, aí, muitos davam a desculpa que não queriam aderir.”.

Nesse cenário, o Projeto Cidade Pacífica surge como uma versão aprimorada do Programa anterior, com a readequação dos eixos e metas - que serão adotados pelos municípios participantes -, assim como uma nova metodologia de avaliação e

⁴ O Pacto dos Municípios pela Segurança Pública ganhou em 2015 o prêmio fornecido pelo CNMP na categoria 'diminuição da criminalidade'. O Projeto Cidade Pacífica herdou do seu antecessor a nomenclatura das ações a serem adotadas (intituladas de eixos) assim como o incentivo pela competição entre as prefeituras com fornecimento de certificados ouro, prata e bronze (no Projeto Cidade Pacífica a competição é estimulada através de um *ranking* divulgado periodicamente).

monitoramento. O novo Projeto preservou dois pilares do seu antecessor: (i) a interação do MPPE com a comunidade e os poderes públicos; e a (ii) adoção de medidas preventivas que objetivam a redução da criminalidade.

Nesse sentido, a delimitação do problema a ser enfrentado pelo Projeto vai ao encontro da ideia de Secchi (2012), que sustenta que toda política pública deve combater a um problema público, objetivando parâmetros mais próximos do ideal para a população afetada. Tal constatação pode ser observada nas seguintes afirmações:

“Precisamos entregar à sociedade resultados factíveis de promoção da segurança pública e combate à violência. Com o Cidade Pacífica, queremos que os governos municipais estejam mais envolvidos no tema da segurança e possam desenvolver ações concretas, de cunho preventivo e voltadas à redução dos índices e da sensação de insegurança” [(FDB) T_1].

“O Cidade Pacífica é uma nova forma de trabalhar do Ministério Público de Pernambuco, que sai de uma postura demandista para ter um papel de protagonista no diálogo a fim de construir uma solução sólida para o combate à violência e a promoção da segurança”. [(PAF) T_16].

Inicialmente o Projeto continha nove eixos temáticos com a obrigatoriedade de adesão por parte das prefeituras de pelo menos sete eixos, dos quais cinco eram predeterminados pelo MPPE. No decorrer do tempo, houveram reformulações no Projeto, alterando-se o número de eixos a depender da realidade vigente, na atualidade o Projeto possui quinze eixos de atuação, com obrigatoriedade de adesão de, no mínimo, oito, sendo cinco eixos preestabelecidos pelo MPPE, a saber: Guarda Municipal Pacificadora; Segurança nos Estabelecimentos Comerciais; Mesa Municipal de Segurança; Iluminação Pacificadora e Pacificando Bares e Similares.

O Quadro 12 sintetiza os 15 eixos e suas metas para o Projeto Cidade Pacífica.

Quadro 12 - Eixos e metas do Projeto Cidade Pacífica

Nº	EIXO	METAS
1	Guarda Municipal pacificadora	Criar/estruturar a guarda municipal conforme a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Dos princípios, das competências, da criação, das capacitações, das disposições diversas e transitórias)
		Desenvolver projetos/ atividades de prevenção à violência nas escolas e patrulhamento preventivo permanente
		Apresentar ações conjuntas, trabalhando de forma integrada com os demais órgãos de segurança nas operações policiais, contribuindo na pacificação dos conflitos
2	Segurança nos estabelecimentos comerciais ¹	Apresentar norma municipal que garanta maior segurança aos clientes, com a regulamentação dos estabelecimentos comerciais junto às exigências do órgão municipal (inserindo o sistema de câmeras de segurança no interior e na parte externa dos estabelecimentos, com incentivo fiscal)

3	Mesa municipal de segurança ¹	<p>Criar uma rede de ações imediatas no município para o conhecimento e análise situacional de crimes, como: assaltos, homicídios, estupros, furtos, agressões físicas, homofobia, preconceito racial, violência doméstica e contra a mulher, juntamente com: as instituições policiais, Sistema de Justiça, o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (COMDICA) e os membros da Sociedade Civil</p>
4	Iluminação pacificadora	<p>Mapear (geograficamente com dados estatísticos) a rota do crime, junto à Polícia Militar</p> <p>Colocar/ repor/ trocar por lâmpadas LED, nos locais mapeados, para coibir a ocorrência de crimes com violência contra os cidadãos, tais como: roubos, homicídios, estupros, vandalismo aos prédios de patrimônio público etc.</p> <p>Apresentar relatório de comparação/avaliação validado pela Polícia Militar, comprovando diminuição/ ou aumento das ocorrências de ações de violência, baseado nos dados do relatório mensal de Crimes Violentos contra o Patrimônio elaborado pela SDS-PE</p>
5	Pacificando bares e similares	<p>Fortalecer a ação do Corpo de Bombeiros na fiscalização de bares, com a integração da prefeitura, na ação de interdição dos estabelecimentos que estiverem irregulares no seu cadastramento (alvarás)</p> <p>Direcionar uma equipe específica aos estabelecimentos voltados ao consumo de bebidas e afins, quando houver notícias de demandas que invadem a tranquilidade da sociedade (Vigilância Sanitária e outros)</p>
6	Proteção integrada/ Pacificando escolas ¹	<p>Criar o Fórum Municipal de Educação reunindo, periodicamente, o Sistema de Justiça (Polícia Militar, Polícia Civil, juízes da Vara da Infância e Juventude, promotores da Infância e Juventude e Educação, Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Infância e Juventude) junto à Secretaria de Educação Municipal e à Gerência Regional Estadual, para desenvolverem ações integradas de prevenção e fiscalização nos ambientes escolares, inclusive nos entornos das redes municipal, estadual e privada, com normativas de incentivo à proteção do perímetro escolar</p>
7	Pacificação das Comunidades ¹	<p>Apresentar uma iniciativa impactante e inovadora entre a comunidade, a associação de moradores, as igrejas e as organizações religiosas e o município, com o objetivo de aproximar os aparelhos operacionais do executivo da realidade específica da população dos bairros, distritos e povoados em cada município</p>
8	Egressos	<p>Criar política municipal para a reinserção dos egressos do sistema prisional na convivência familiar, social e profissional, através de serviço da rede, facilitando inclusive, em consórcio municipal, a implementação do método da Associação de Proteção e assistência aos condenados (APAC) no cumprimento de penas</p> <p>Apresentar relação nominal dos egressos do ano em curso, contendo informações do período de saída, acolhimento e inserção na rede municipal após cumprimento de medida no sistema prisional</p>
9	Esporte/ cultura/ lazer pacificador	<p>Criar projetos integrados com academias de ginástica, clubes desportivos, escolas de artes marciais, escolinhas de futebol para desenvolver práticas esportivas com os alunos do Ensino Fundamental I e II, que apresentam envolvimento na vulnerabilidade social</p> <p>Criar programas/ projetos/ atividades esportivas para as crianças e os adolescentes que vivem na rua, abrigos, instituições que acolhem adolescentes em medidas socioeducativas em Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA)</p>

10	Inovação tecnológica e mobilidade urbana ¹	Implementar uma ferramenta tecnológica que contribua na prevenção, controle ou repressão da criminalidade, integrando a comunidade na participação ativa junto ao sistema operacional do executivo e do sistema de policiamento no município, inclusive nas questões do trânsito
11	Pacificando os estabelecimentos bancários ¹	Criar ou apresentar norma municipal que garanta maior segurança aos usuários nos estabelecimentos bancários (portas com detector de metais, dois seguranças por andar, proibição do uso de aparelhos eletrônicos, isolamento do segurança ao contato com o público, sistema de câmera no espaço externo e interno da instituição etc.)
12	Empresas solidárias ¹	Integrar as empresas/ as indústrias em ações sociais que colaborem junto aos pequenos comerciantes com a garantia de segurança nos estabelecimentos comerciais, através da doação de equipamentos ou contratação de empresas de segurança auxiliar com a realização de rondas na área comercial, conforme as normativas legais, promovendo a sensação de segurança junto aos estabelecimentos de menor porte
13	Transporte pacificador	Criar norma local para as empresas de transporte coletivo, visando à segurança dos seus usuários, com a reestruturação dos veículos e a instalação de câmeras de segurança
		Firmar parceria com o disque denúncia, mantendo a comunicação com as empresas de ônibus, através do recebimento de relatórios das ocorrências registradas, para contribuir no planejamento estratégico da Polícia Militar
14	Inovação/ Consórcio	Criar uma medida inovadora que contribua relevantemente para prevenção dos crimes de proximidade
		Incentivar na região a criação de consórcio, inclusive na área da Segurança Pública, visando permitir uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos
15	Muralha eletrônica	Criar uma rede de proteção eletrônica (equipamentos como câmeras e sistemas de identificação de placas) nos limites territoriais do município para um melhor controle do fluxo de entrada e saída de transeuntes e veículos garantindo uma rápida ação das forças de segurança
		Criar parceria integrada com os sistemas de outras cidades da região, com o objetivo de compartilhar informações de interesse comum

Fonte: elaborado com base no T_49 e T_50.

Nota¹: eixos de meta única.

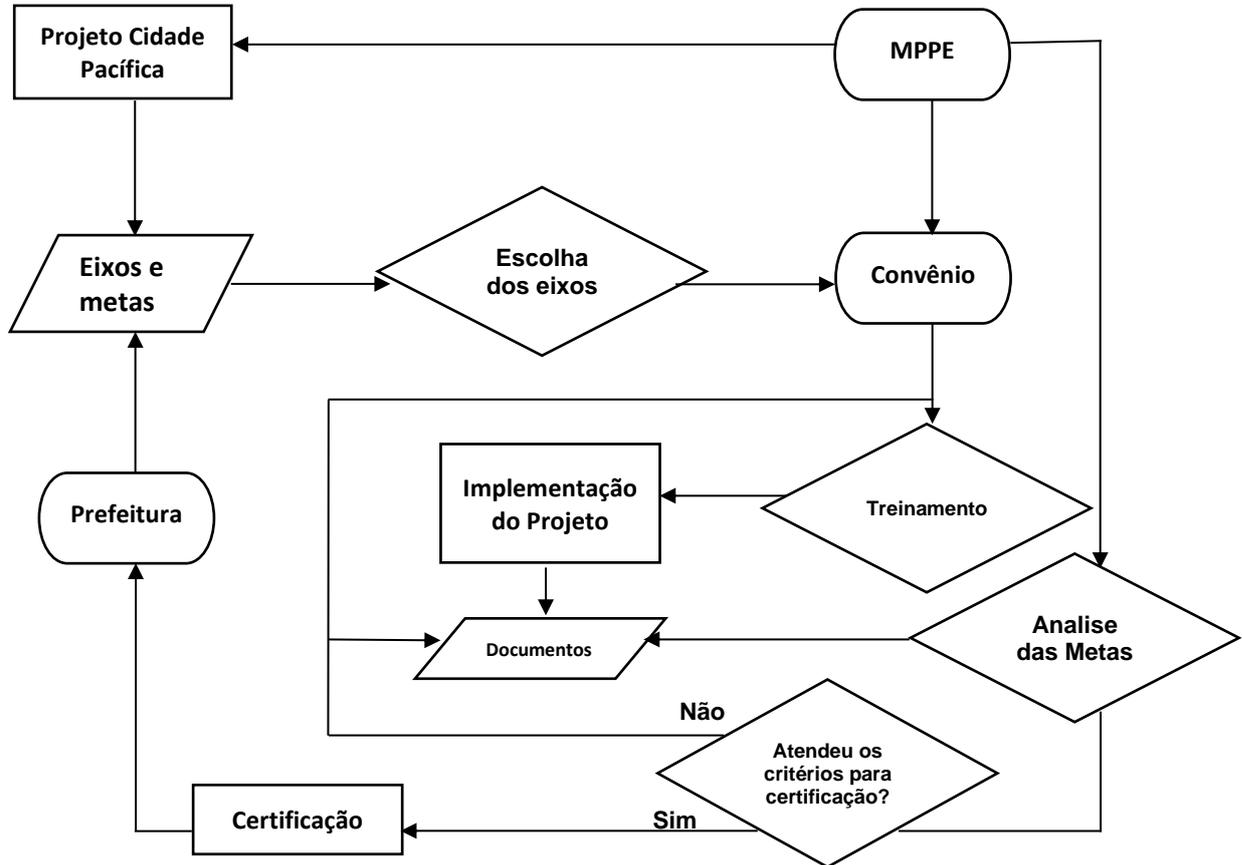
A adesão ao Projeto pelas prefeituras ocorre através de um convênio de cooperação técnica firmado entre o MPPE e administração pública municipal, com validade de nove meses, podendo ser prorrogado por mais dois. Após a celebração do convênio, o MPPE faz o treinamento dos responsáveis pela implementação no município e fornece todo suporte técnico no período de vigência do convênio.

A certificação do município acontece após a análise feita pelo MPPE das metas referentes aos eixos que a prefeitura se comprometeu a cumprir. Tal processo, se dá através da verificação dos documentos que comprovem a real efetivação das ações, atribuindo pontuação para cada ação cumprida pela prefeitura. Caso o município não consiga cumprir as metas no prazo estabelecido no convênio, poderá ser solicitado

prazo extra ao coordenador do Projeto, que poderá conceder ou não, tal solicitação, necessita ser justificada e fundamentada.

Para melhor compreensão do processo elaborou-se a Figura 12.

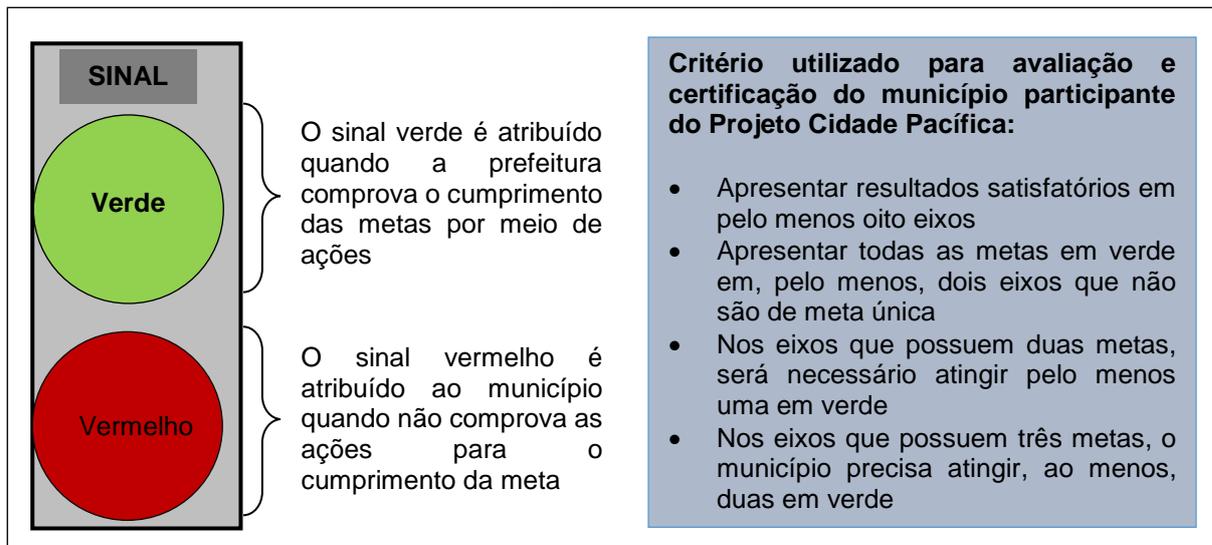
Figura 12 - Fluxograma do processo de adesão e certificação do Projeto



Fonte: elaborado com base no T_48 e na entrevista de E2.

Cada meta que tenha sua comprovação atestada pelo MPPE passa a ser sinalizada como 'sinal verde'. A análise é baseada no tipo de eixo e na quantidade de metas avaliadas, devendo a prefeitura comprovar as ações destinadas ao cumprimento de, no mínimo, 10 metas. Com vistas a compreensão acerca do processo de certificação municipal elaborou-se a Figura 13.

Figura 13 - Processo de certificação dos municípios participantes do Projeto



Fonte: elaborado a partir do T_48.

Para fins didáticos, o município de Gravatá está atrelado a 12ª circunscrição do MPPE (Figura 10). Nesse contexto, após a adesão do município ao Projeto, o MPPE faz o monitoramento dos índices de CVLI e CVP das cidades, considerando os dados fornecidos periodicamente pela SDS-PE. Esse processo abastece o monitoramento da evolução dos índices de criminalidade, divulgados por meio do Ranking de Pacificação⁵ pelo MPPE. Importante destacar que a análise do monitoramento será aprofundada na seção 4.3.

O cálculo do Ranking de Pacificação é elaborado com base na variação dos índices de criminalidade por 100.000 habitantes das cidades participantes do Projeto, assim como, os dados das demais cidades do estado são levados em consideração para elaboração do desvio padrão utilizado no cálculo. O Ranking é fundamentado em uma análise estatística que atribui uma escala de '0' (representa o menor índice de pacificação) a '5' (indica o maior) para as cidades participantes. Nesse sentido, o indicador é calculado com base nos índices de CVLI e CVP, sendo atribuídos os pesos de 80% e 20% respectivamente no cálculo matemático.

Levando em consideração as características propostas por Paludo e Procopiuck (2013) infere-se que a delimitação temática do Projeto Cidade Pacífica se configura no próprio combate à criminalidade e no desenvolvimento de uma cultura de paz. Já que, a premissa da setorialidade parte da definição da situação-problema para definição de estratégias para a política pública (PALUDO, 2013). Já em relação

⁵ O Ranking da Pacificação pode ser acessado por meio do *site*: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/ab30539f-327b-4f9c-84f2-724eca25e393/page/YXqiB>.

a abrangência, o Projeto se caracteriza como uma política pública de aspectos universais (ibid.), haja vista, que visa proporcionar segurança pública à população de forma geral. Tais afirmações ganham respaldo nas seguintes declarações, respectivamente.

“Com o Cidade Pacífica, os municípios assumem um compromisso de promover segurança pública, mas que não tem a ver com o enfrentamento ostensivo, e sim com a prevenção” [(LSS) T_28].

“Contamos com a colaboração dos agentes públicos na união das duas instituições para combater a criminalidade e promover a cultura de paz e segurança” [(FDB) T_20].

“O objetivo do Ministério Público de Pernambuco é atuar junto às Prefeituras para atingirmos um a redução nos indicadores de violência em benefício de toda a população. Sabemos que não é fácil para as pequenas cidades fazer novos investimentos. Daí, propomos sugestões baratas e realizáveis no Cidade Pacífica. Trata-se de uma responsabilidade de todos: promotor de Justiça, prefeito, servidor, policial, cidadão.” [(FDB) T_21].

No âmbito da dimensão territorial, o Projeto pode ser caracterizado em um ambiente macro de influência (PALUDO, 2013), já que as ações impactam todo estado de Pernambuco. Mas, tendo em vista a delimitação proposta nesse trabalho, a análise se restringirá a Gravatá, que se comprometeu a aderir a totalidade de eixos temáticos existentes e mantém essa atitude após as reformulações que acometeram o Projeto. Ressalta-se que as características de coordenação serão abordadas na seção 4.2.

4.2 ATORES POLÍTICOS E SUAS RELAÇÕES

O sucesso do enfrentamento a insegurança vai além da estrutura convencional geralmente utilizada pelo Estado, exigindo-se o envolvimento de diversos atores e instituições, em prol de um único combate (SILVARES, 2019). Nesse sentido, Birchall, Zambalde e Bermejo (2012) argumentam que a união de atores diversos contribui para o enfrentamento da criminalidade, tendo em vista, que a heterogeneidade proporciona olhares e pensamentos diferentes para cada problema. Um exemplo da intenção dessa união pode ser observado na seguinte a seguir:

“Com o Cidade Pacífica, queremos que os governos municipais estejam mais envolvidos no tema da segurança e possam desenvolver ações concretas, de cunho preventivo e voltadas à redução dos índices e da sensação de insegurança” [(FDB) T_1].

“[...] nosso objetivo é criar um grande debate, envolvendo a sociedade civil e demais atores públicos sobre segurança pública. Os prefeitos recebem

diversas metas em vários eixos, para aplicarem soluções simples que irão impactar significativamente a segurança de diversos locais” [...] “Falta um engajamento maior da sociedade no combate à violência. O cidadão, que é o mais prejudicado com a insegurança, deve debater os problemas e buscar soluções junto com os órgãos públicos. Esse projeto chama o cidadão para participa” [(FDB) T_3].

Nesse contexto não existe política pública sem a participação de atores envolvidos diretamente com a problemática causadora da insatisfação pública, podendo, tais indivíduos serem classificados de várias formas, a depender do tipo e do grau da análise pretendida (DIAS; MATOS, 2012; PROCOPIUCK, 2013; SECCHI, 2012). Portanto, é possível distinguir quais são os atores envolvidos diretamente na implementação e desenvolvimento do Projeto. No âmbito do MPPE existem o (a) coordenador (a), pedagogo (a) e estatístico (a), enquanto que municipalmente há os indicados pelo Poder Executivo para desenvolverem o Projeto (E2).

Além desses também há outros atores fundamentais para o desenvolvimento dos eixos do Projeto, como é evidenciado nas afirmações a seguir:

“Faz-se necessário que o prefeito, o promotor de Justiça, o delegado e líderes comunitários conversem e tracem quais são os fatores de criminalidade do local e como promover a cultura de paz. O MPPE será o ponto de apoio e de informações para que o êxito ocorra” [(FDB) T_21].

“Uma Guarda Municipal bem treinada e aparelhada também auxilia muito às outras polícias, Civil e Militar, no combate ao crime, cada uma dentro de suas atribuições, mas contribuindo para um mesmo fim” [(LSS) T_37].

Rua (2014) destaca dois grandes grupos de atores nos estudos das políticas públicas, os governamentais e os não-governamentais. Nesse contexto, o Cidade Pacífica constitui-se de um Projeto criado, gerido e administrado por entes governamentais, sejam membros do MPPE (burocratas) ou da administração municipal (políticos), com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população (atores não-governamentais), por meio da redução da insegurança. Esse cenário pode ser observado na citação a seguir.

“São medidas simples que aumentam a sensação de segurança da população, como, por exemplo, melhorar a iluminação das ruas. As pessoas se sentem mais confortáveis em sair de casa, trazendo mais trânsito para os espaços públicos, e os criminosos se sentem mais inibidos em cometer alguma violência” [(LSS) T_7].

Apesar da predominância dos agentes públicos na execução do Projeto, os atores privados são de suma importância no decorrer desta política pública, tendo em vista, que estes são o elo demandante da ação, e em alguns casos - como no do eixo

3 - Mesa municipal de segurança e eixo 14, Inovação/ Consórcio - atuam diretamente no desenvolvimento de ações. Tal afirmação ganha respaldo nas citações em sequência:

“Um dos principais eixos do projeto é a Mesa Municipal de Segurança. Nós do Ministério Público colocamos todos os atores envolvidos para dialogar e construir saídas. São as igrejas, as escolas, professores, donos de estabelecimentos comerciais, que sentam juntos e encontram soluções para as peculiaridades de cada município. Além dos nove eixos que construímos, diversas cidades, elaboraram outros eixos e estão implementando no escopo de suas ações” [(FDB) T_16].

“O CONSEG o que é que ele faz? Ele junta um grupo de dez municípios, foi o que ocorreu aqui no agreste. Alguns municípios [...] fizeram um consorcio de segurança pública. Eles montaram uma guarda, com empresa terceirizada tudo e os municípios têm esse suporte da guarda municipal nos municípios” [E2].

Em relação as características abordadas por Paludo e Procopiuck (2013), a coordenação se traduz em aspectos verticais, haja vista que o Projeto se norteia por diretrizes amplas, emanadas de um órgão central (o MPPE), que servem de guia para operacionalização da política pública de segurança do município, como pode ser visto na seguinte afirmação:

“MPPE, como fomentador de políticas públicas, apresenta os eixos e as metas do projeto, acompanha e auxilia o município em sua trajetória para concluir seus compromissos e fiscaliza de forma razoável os erros e acertos no sentido de corrigir e premiar” [(LSS) T_28].

Ainda nesse contexto, a tipologia de Bozeman e Pandey (2004) ajuda a entender sobre o conteúdo e o comportamento dos atores na política pública e, nesse sentido, o Projeto Cidade Pacífica apresenta aspectos tanto de conteúdo técnico como do político. Apresenta característica técnica, principalmente no tange ao desenvolvimento e elaboração, pois, a política pública já está formulada e consolidada com objetivos e metas traçadas, podendo haver pequenas divergências na escolha de eixos ou de metas durante a aplicação da medida.

No caso do conteúdo político, os conflitos urgem, principalmente, na aplicabilidade da política pública por parte do município, já que as lutas de interesses e o antagonismos dos atores sobre os objetivos finais das políticas públicas emergem (BOZEMAN; PANDEY, 2004). Apesar desse tipo de conflito estar diretamente ligado a finalidade da politica publica, esta categorização é marcado pelo embate, onde os atores são claramente indentificados em lados opostos (SECCHI, 2012).

E1 demonstra que o conflito pode surgir na mudança de gestão municipal, com a subtração de toda documentação existente acerca do Projeto na secretaria responsável, e E2 ilustra o cenário com a solução encontrada pelo MPPE para esses casos, com o aumento do tempo para o desenvolvimento das etapas do Projeto:

“nós somos de uma gestão e o Projeto Cidade Pacífica veio de uma gestão anterior [...] a pessoa que ficou responsável agora nesta gestão fui eu e não foi me passado absolutamente nada.” [E1].

“A gente sabe que muitas vezes, o município na transição de gestão, some as documentações [...] Aí esse termo aditivo é o mesmo prazo, nove meses, o prazo do convênio, porque é uma nova equipe, e a gente sabe que ainda existe a eliminação de documentos.” [E2].

A percepção desse tipo de problema pode ser analisada e avaliada na última fase do ciclo de políticas públicas (monitoramento). Contudo, Dias e Matos (2012) apontam que a fase da implementação também serve para identificar e sanar rapidamente, falhas comuns que surgem no decorrer da ação. E nesse contexto o MPPE auxilia as administrações municipais como pode ser visto a seguir.

“No treinamento eles já vão dizendo nesse encontro o que é que tem no município e o que falta, então eu já vou orientando como eles devem caminhar e ao mesmo tempo eu já vou anotando o que aquele município já tem” [...] “Aí veja... esse treinamento, a gente diz assim treinamento, mas eu fico me encontrando sempre com eles online, dando suporte.” [E2].

“Contamos com a sensibilidade das Prefeituras para que a nossa parceria com elas se solidifique e se estenda cada vez mais. Após a assinatura, o MPPE interage frequentemente com os municípios para facilitar a implantação dos eixos, capacitando servidores de modo online e assessorando de forma constante” [(LSS) T_23].

Na tipologia que aborda as relações dos atores envolvidos e impactos causados sobre os mesmos (LOWI, 1964), fazendo-se um paralelo pode-se dizer que o Projeto Cidade Pacífica se constitui em uma política pública constitutiva, isso porque, o próprio Projeto estabeleceu diretrizes e regras que norteiam o funcionamento da ação. Em relação a tipologia de Wilson (1983), o Projeto se caracteriza como uma política majoritária, já que custos e benefícios são distribuídos a coletividade, tendo em vista que as ações são concretizadas com a estrutura das próprias prefeituras, como pode ser evidenciado na seguinte afirmação:

“É com entusiasmos que estamos recebendo a adesão das duas cidades. Contamos com a colaboração dos agentes públicos na união das duas instituições para combater a criminalidade e promover a cultura de paz e segurança em todo o Estado de Pernambuco seja uma realidade. Em nome do Ministério Público de Pernambuco queremos assegurar que os promotores de Justiça [...], bem como nas demais cidades que fizeram adesão ao projeto,

serão ponto de apoio fundamental para atingirmos uma redução nos indicadores de violência em benefício de toda a população” [(FDB) T_20].

Outra característica abordada no Projeto pode ser observada na fala de E2, que constata a evolução no comportamento relacional de entes públicos: “O Projeto quebrou aquele distanciamento, do executivo com o ministério público. Antes, eles viam que o ministério público era [...] que ia ter uma penalidade. Hoje, eles fazem questão de ir, de procurar”

4.3 PROJETO CIDADE PACÍFICA E A SEGURANÇA PÚBLICA DE GRAVATÁ

Uma das formas de monitoramento e a avaliação do Projeto Cidade Pacífica ocorre através da análise dos índices oficiais de criminalidade (CVLI e CVP). Tendo isso em vista, optou-se inicialmente em apresentar o quadro situacional da conjuntura da criminalidade do município e do ambiente que o cerca, por meio dos dados da SDS-PE.

A implementação da política pública representa mais que a execução da ação planejada, correspondendo a fase de consenso pós-formulação e a efetivação da tomada de decisão por parte dos atores envolvidos (DIAS; MATOS, 2012). No caso do Projeto Cidade Pacífica, o processo de tomada de decisão pode ser evidenciado na escolha de eixos e metas no município. Contudo, problemas surgem no decorrer da ação, principalmente devido à alta rotatividade de funcionários na administração municipal, como pode ser visto na citação a seguir:

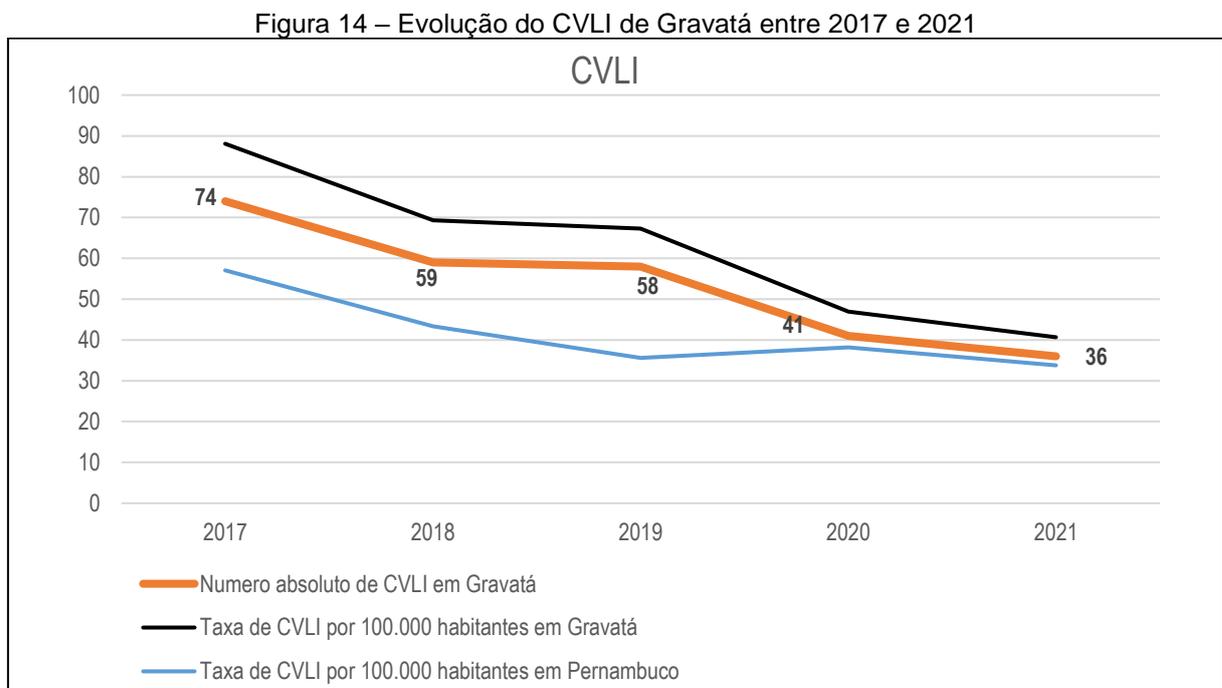
“existe muito os contratos temporários [...] Aí de repente é só assim no grupo ‘fulano... ó [E2], me desculpe, mas eu vou sair e vai entrar outra pessoa no meu lugar [...] porque basta ter alguma desavença do secretário do município e alguns servidores, aí aquela equipe pode ser desmontada e montada outra. Aí eu vou ter que treinar a nova equipe. Então uma das dificuldades de avanço nas ações é também a saída dos componentes da equipe de execução.” [E2].

A análise do *ranking* busca inferir se houve impacto nos índices de criminalidade após a adesão do município ao Projeto, como pode ser observado na fala de E2, “o ranking do Cidade Pacífica é um *ranking* pacificador, pra mostrar que o município é depois do Projeto, [se] conseguiu melhorar nos índices ou não”. Nesse contexto, optou-se em apresentar três variáveis que visam facilitar a compreensão da análise da criminalidade em que o município está inserido, além do que tais parâmetros são

fundamentais no cálculo matemático usado pelo MPPE no desenvolvimento do Índice de Pacificação.

Assim, elaborou-se as Figuras 14 e 15 que buscam exemplificar a evolução dos índices criminalidade de Gravatá durante o período de vigência do Projeto. Os gráficos apresentam a quantidade absoluta de casos de CVLI e CVP no município, além da taxa de CVLI e CVP por 100.000 habitantes de Gravatá e do estado, dado esse que facilita a comparação de dados análogos em uma mesma unidade de análise. As análises têm 2017 como ano de referência, já que este foi o último ano antes da implementação do Projeto

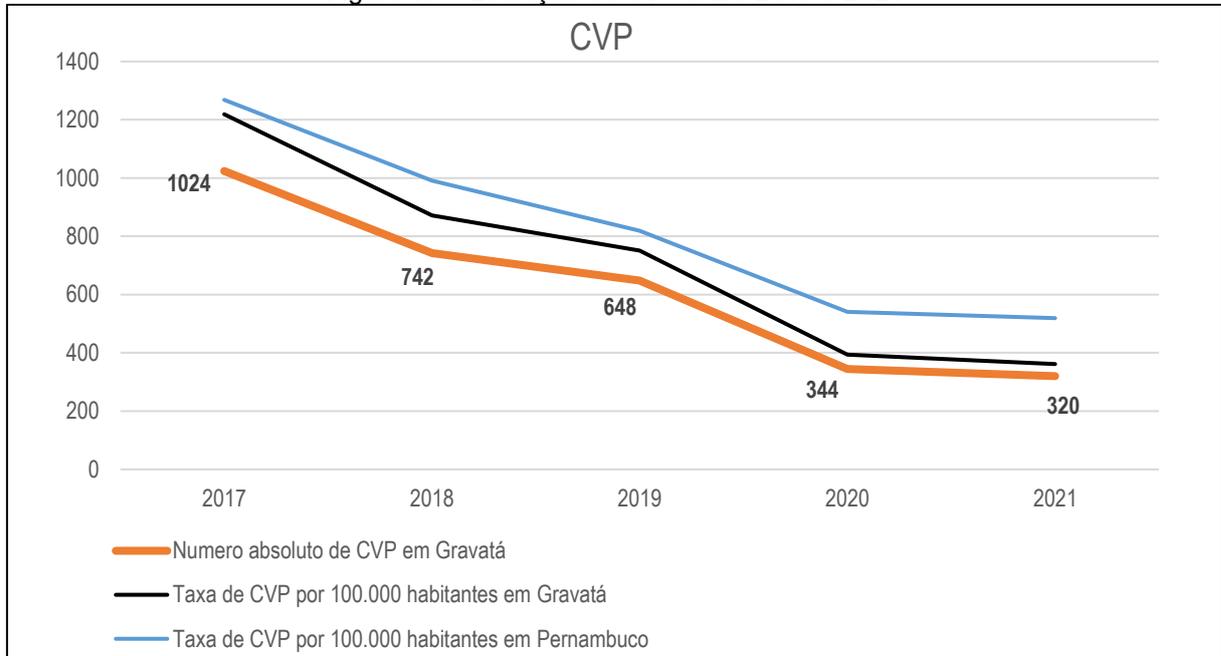
A Figura 14 demonstra a evolução do CVLI em Gravatá no período mencionado.



Ao se analisar a Figura 14 é possível constatar que os índices CVLI da cidade de Gravatá estão em declínio. Apesar da vigorosa queda do CVLI de Gravatá (de 74 para 36 em números absolutos) dos anos de 2017 para 2021, o município e o estado de Pernambuco ainda apresentavam taxas alarmantes de CVLI por 100 mil habitantes, de 40,67 e 33,79 respectivamente, destoando da taxa limite recomendada pela OMS (de 10 mortes por 100 mil habitantes), como apontado por Silva (2018).

Outro índice de criminalidade na cidade de Gravatá que também obteve redução no período compreendido entre 2017 e 2021 foi o CVP, ilustrado na sequência pela Figura 15.

Figura 15 – Evolução do CVP entre 2017 e 2021



Fonte: elaborado com base nos dados da SDS-PE (2022).

Com base na Figura 15 constata-se que o índice de CVP (em números absolutos) no município apresentou declínio de 68,75% se comparado o ano de 2017 ao de 2021. Na mesma análise, é possível inferir que o índice de CVP por 100 mil habitantes da cidade de Gravatá é inferior ao observado no estado, diferentemente do que ocorre na análise dos índices de CVLI.

Os resultados e as avaliações são parâmetros importantes no monitoramento das políticas públicas, haja vista, que por meio destas é possível fomentar o tomador de decisão com informação que o auxiliem em novas escolhas e ações (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012). Nesse contexto, Batista e Domingos (2017) apontam esse momento como a fase de renovação, tendo em vista esta fase apresenta o panorama real da política pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como evidenciado, este trabalho buscou ampliar o leque de estudos sobre o tema segurança pública, mesmo que de forma insipiente. Tal ação objetivou não só a publicização de resultados e panoramas que possam fomentar ou auxiliar os tomadores de decisões, como também, elevar e difundir o tema na comunidade acadêmica. Tal objetivo torna-se fundamental já que a falta de estudos sobre o tema acaba na precarização do debate especializado e na não formação de especialistas na área (ALMEIDA; PROCOPIUCK, 2021; SOARES, 2001).

Ademais, o estudo sobre segurança pública torna-se crucial devido a importância que o tema possui para uma população, haja vista que o pleno gozo da cidadania está atrelado a exequibilidade de seus direitos, e nesse contexto a segurança pública e um ambiente pacífico são elementos fundamentais para o exercício da liberdade (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012). Sendo assim, a análise de uma política pública de segurança (no caso em tela, o Projeto Cidade Pacífica), que visa combater a criminalidade e proporcionar um ambiente de paz, serviu de elemento central para o aprofundamento no tema.

Para a compreensão e a organização do estudo utilizou-se da divisão baseada no ciclo de políticas públicas proposta por Reader (2014). Tal escolha garantiu uma análise mais abrangente do Projeto, já que segmentou a política em etapas e garantiu uma percepção individualizada para cada bloco. A análise das três primeiras fases do ciclo (percepção do problema; formação da agenda; formulação de programas) demonstrou que o Projeto surgiu e consolidou-se com objetivo claro no enfrentamento a um problema público, além de apontar a transformação pelo qual a política passou.

O escrutínio das fases restantes do ciclo de políticas públicas mostrou que a implementação tem sua aplicabilidade facilitada pela própria formulação do Projeto. Nesse cenário, foram destacadas as escolhas da administração municipal, enquanto o monitoramento não consegue mensurar de forma taxativa qual o resultado decorre exclusivamente da sua implementação.

Avalia-se também que além da facilidade de adesão e da promoção constante por parte do MPPE, o Projeto Cidade Pacífica permite ao município um protagonismo, já que a escolha dos eixos e das metas passam diretamente pelo crivo da administração municipal. O Projeto também fomenta a cultura do enfrentamento a

criminalidade no âmbito municipal e respeita as singularidades de cada região, fato esse que Soares (2003) aponta como importante no desenvolvimento de políticas públicas de segurança.

Outro elemento que auxilia no êxito do Projeto decorre de as ações utilizarem a própria estrutura do município, não sendo, portanto, demasiadamente onerosas para as prefeituras. Com base nos preceitos apresentados por Filocre (2009), foi possível afirmar que o Projeto Cidade Pacífica realmente é uma política pública de segurança em PE promovida pelo MPPE com intuito de inibir a criminalidade de forma preventiva, ajudando e auxiliando a gestão municipal no desenvolvimento de alicerces capazes de promoverem um ambiente mais seguro

Apesar de não ter sido objeto da análise, alguns pontos surgem na verificação dos resultados. O primeiro diz respeito a dificuldade de mensuração do efeito prático na variação dos índices de criminalidade (CVLI e CVP) decorrente exclusivamente da ação da política pública.

Isso não quer dizer que o efeito da política seja imperceptível, mas sim que a mensuração quantitativamente do seu efeito não é simples, a ponto de ser analisada exclusivamente com o Índice de Pacificação. Tal percepção é pertinente, haja vista que Batista e Domingos (2017) apontam que na avaliação do impacto causado pela ação deve-se buscar excluir fatores externos.

Como verificado por Beato Filho (1999) não existe consenso sobre o que causa a criminalidade, muito menos, sobre as ações que buscam enfrentar esse mal. Nesse contexto, a análise promovida pelo Índice de Pacificação iguala as cidades nos resultados, não considerando seus aspectos sociais, culturais e econômicos no escrutínio.

Observa-se que o Projeto possui efeitos concretos, principalmente no fato de incentivar o desenvolvimento permanente de hábitos de combate à criminalidade e a insegurança de diversas formas, buscando, promover uma cultura de paz no município. Essa ação alinha-se a Soares (2003), que afirma que o êxito no combate à criminalidade vai além de ações isoladas e periódicas por parte dos atores políticos, exigindo-se que tenham caráter duradouro, tornando-se um assunto de Estado e não de governo.

Apesar da dificuldade de inferir quantitativamente o real impacto que o Projeto Cidade Pacífica possui de forma exclusiva na criminalidade, afirma-se, contudo, que esta ação é um elemento complementar relevante ao combate à violência, tornando-

se um meio de apoio e de incentivo para o aprimoramento da prevenção contra a criminalidade. Advoga-se que seja pela criação de um ambiente no qual múltiplos órgãos pensam e criam esforços em um único objetivo ou pela fuga e diversificação do tradicional combate ostensivo a criminalidade, o Projeto Cidade Pacífica age de forma inovadora trazendo resultados satisfatórios nesse contexto.

Cabe aqui observar que assim como a maioria dos trabalhos acadêmicos a presente pesquisa encontrou dificuldades, principalmente no que tange a quantidade dos estudos análogos ao estudado aqui, fato esse decorrente ou do pioneirismo do Projeto Cidade Pacífica ou pela escassez de estudos sobre o tema, como apontado por Almeida e Procopiuck (2021). Outro viés foi vislumbrado na administração municipal, ao pesquisador ser informado da ausência do material completo referente a implementação e a manutenção do Projeto em Gravatá, situação que prejudicou a análise.

Almeida e Procopiuck (2021) demonstram preocupação na pouca diversificação das pesquisas sobre segurança pública e criminalidade no contexto brasileiro. Nobrega Júnior (2018) corrobora, afirmando que falta investimento em metodologias científicas, principalmente, em abordagens quantitativas. Dito isso, para futuras pesquisas sobre o objeto empírico do estudo sugere-se a ampliação da análise, elevando a quantidade de municípios que adotaram o Projeto a serem estudados, assim como análise quantitativa dos resultados. Outra frente de estudos, poderia ter com foco a percepção do Projeto por parte dos beneficiários da política pública.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Fernandes; PROCOPIUCK, Mário. Segurança e gestão urbana: uma análise crítica da produção científica nacional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 40-57, 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; HARVARD UNIVERSITY. **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-24, 2017.
- BAUER, Martin; GASKELL, George; ALLUM, Nichollas. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. *In*: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 17-35.
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.13, n. 4, p. 13-27, 1999.
- BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 523-545, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- BRASIL. Conselho Nacional Do Ministério Público. **Segurança pública e sistema prisional. Relatório de visita temática**. Pernambuco, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS_DE_VISITAS/Relat%C3%B3rio_final_-_PE_-_10.06.2019.pdf. Acesso em 20 jun. 2021.
- CAMPANA, Álvaro Oscar. Metodologia da investigação científica aplicada à área biomédica: 2. Investigações na área médica. **J. Pneumologia**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 84-93, 1999.
- CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Belo Horizonte, a. 3, e. 5, p. 146-158, 2009.

FLICK, Uwe. **Introdução a metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama da cidade de Gravatá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/gravata/panorama>. Acesso em 15 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **História e fotos da cidade de Gravatá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/gravata/historico>. Acesso em 15 set. 2021.

LAMARÃO NETO, Homero; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. Violência (estrutural) e criminalidade patrimonial. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 25016-25033, 2021.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, 2016.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; ALCADIPANI, Rafael. Evolução das mortes violentas intencionais no Brasil. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**: 2021. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. p. 21-35.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela; JANNUZZI, Paulo. A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**: 2022. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. p. 28-42.

LOPES, Juany Alessandro da Silva. Uma análise do planejamento e implementação dos Postos Comunitários de Segurança no Distrito Federal. **Rebesp**, Goiânia, v. 13 n. 2, p. 45-63, 2020.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MUZZI, Débora. **Tipologia de políticas públicas**: uma proposta de extensão do modelo de lowi. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Escola de Gestão, ISG Business & Economics School, Lisboa, 2014.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira. O que se escreve no Brasil sobre Segurança Pública? Uma revisão da literatura recente. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 12, n. 2, p. 14-47, 2018.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. *In*: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002. p. 43-62.

PALUDO, Agostinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Cidade Pacífica e Orelhão Digital impressionam representantes do CNMP**. Recife, 23 de abril de 2021. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/14476-cidade-pacifica-e-orelhao-digital-impressionam-representantes-do-cnmp>. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Cinco cidades aderem ao projeto Cidade Pacífica**. Recife, 18 de maio de 2018. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/9403-cinco-cidades-aderem-ao-projeto-cidade-pacifica>. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Conheça o MPPE**. Recife, s.d. Institucional. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/conheca-o-mppe>. Acesso em 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Circunscrições**. Recife, s.d. Institucional. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/institucional/promotorias-circunscricoes>. Acesso em 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Diagnóstico institucional**. Comissão de Modernização. Recife, 2012. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/attachments/article/119/Relatorio-Final-Modernizacao.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **MPPE certifica município de Gravatá no projeto Cidade Pacífica**. Recife, 28 de agosto de 2019. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/11519-mppe-certifica-municipio-de-gravata-no-projeto-cidade-pacifica>. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **MPPE certifica São Joaquim do Monte e Ipojuca com projeto Cidade Pacífica por comprometimento das cidades no combate à criminalidade**. Recife, 07 de outubro de 2021. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/15252-mppe-certifica-sao-joaquim-do-monte-e-ipojuca-com-projeto-cidade-pacifica-porcomprometimento-das-cidades-no-combate-a-criminalidade>. Acesso em 12 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **Ranking da Pacificação do projeto Cidade Pacífica agora em formato dinâmico e interativo**. Recife, 07 de dezembro de 2020. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/13905-ranking-da-pacificacao>

do-projeto-cidade-pacifica-agora-em-formato-dinamico-e-interativo. Acesso em 20 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **São Joaquim do Monte e Chã Grande fazem adesão ao projeto Cidade Pacífica**. Recife, 29 de julho de 2020. Comunicações e notícias. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/13185-sao-joaquim-do-monte-e-cha-grande-fazem-adesao-ao-projeto-cidade-pacifica>. Acesso em 20 set. 2021.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração jurídica. São Paulo: Atlas, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAITER, Joel Ricardo; DALLABONA, Sandra Helena. **Gestão de políticas públicas**. Indaial: UNIASSELVI, 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, Wagner; OLIVEIRA, Daniel. Um ambiente de apoio a decisão baseado em data warehouse para a área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. *In*: WORKSHOP BRASILEIRO DE CIDADES INTELIGENTES (WBCI), 1., 2018, Natal. **Anais** [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Eduardo Pinheiro Granzotto da. Contextualização da segurança pública no Brasil. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Segurança pública**: prioridade nacional. Brasília: Centro de Estudos e Debates Estratégicos Consultoria Legislativa, 2018. p. 159-190.

SILVARES, Alexsandro Camargo. Políticas públicas em segurança no brasil: avanços e novos desafios. **Revista Científica Doctum: Direito. Doctum**, Caratinga, v. 1, n. 3, p. 1-14, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Notas sobre a problemática da segurança pública. Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Revista Políticas Sociais**, Brasília, n. 2, p. 121-129, 2001.

SOARES, Rodrigo dos Reis. **Welfare costs of crime and common violence: a critical review**. Texto para discussão, No. 581, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2013.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA



PESQUISA



Senhor(a),

Sou aluno do curso de Graduação em Administração e estou elaborando uma pesquisa acadêmica pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), no Núcleo de Gestão do Centro Acadêmico do Agreste (CAA). Esta pesquisa objetiva compreender a influência do Projeto Cidade Pacífica no combate a violência e na manutenção da ordem pública em Gravatá, com base no ciclo de políticas públicas de Raeder (2014), e gostaria de obter informações conforme sua perspectiva.

Esta entrevista está direcionada aos colaboradores do Projeto, tanto lotados no Ministério Público de Pernambuco quanto em demais órgãos, e as informações obtidas serão analisadas desconsiderando-se a identificação dos respondentes, tendo em vista a manutenção do sigilo e do anonimato da pesquisa, garantindo a segurança de seus dados pessoais. As informações dadas serão tratadas exclusivamente no âmbito desta pesquisa, para fins científicos.

Sinta-se à vontade para dar suas opiniões, lembrando que suas respostas ficarão anônimas. Não há respostas certas nem erradas, logo o que importa é sua percepção. É relevante destacar que sua participação é totalmente voluntária e o tempo previsto para responder é de 20 minutos. O(a) senhor(a) pode responder por áudio, e me enviar pelo WhatsApp, ou escrever suas respostas tanto aqui quanto no corpo da mensagem eletrônica e me enviar por *e-mail*.

Se tiver alguma dúvida ou sugestão, ou se desejar receber outras informações sobre a pesquisa, por favor, envie uma mensagem para [...] ou josimario_alves@hotmail.com.

Muito obrigada pela sua colaboração!

Josimário Alves Ferreira,
Graduando no CAA-UFPE

Sueli Menelau,
Professora do CAA-UFPE

Perguntas:

1. Como o Projeto Cidade Pacífica entrou na lista de prioridades de atuação do MPPE?
1. Como o Projeto Cidade Pacífica entrou na lista de prioridades de atuação da Prefeitura?
2. Além do Programa Pacto dos Municípios pela Segurança Pública, existiu algum modelo de referência ou inspiração para formulação do Projeto Cidade Pacífica?
2. O(a) senhor(a) sabe informar se existiu algum modelo de referência ou inspiração para formulação do Projeto Cidade Pacífica?
3. De todos os eixos do Projeto, cinco tem sua obrigatoriedade determinada pelo MPPE (Guarda Municipal pacificadora, Segurança nos estabelecimentos comerciais, Mesa municipal de segurança, Iluminação pacificadora e pacificando bares e similares). Nesse sentido, qual o motivo da escolha especificamente por esses cinco eixos?
3. De todos os eixos do Projeto, cinco tem sua obrigatoriedade determinada pelo MPPE (Guarda Municipal pacificadora, Segurança nos estabelecimentos comerciais, Mesa municipal de segurança, Iluminação pacificadora e pacificando bares e similares). Nesse sentido, qual o motivo da escolha dos demais eixos adotados pela Prefeitura?
4. Sobre os dois eixos especiais recentemente adicionados (Muralha eletrônica e Orelhão digital), o que os difere dos demais eixos do Projeto?
5. Além dos membros do MPPE e das prefeituras municipais, existe participação de outros órgãos na implementação e no desenvolvimento do Projeto?
6. O senhor(a) poderia detalhar quais são os indivíduos (cargos) essenciais para a implementação do Projeto no seu órgão de atuação?

7. Existe algum suporte do MPPE às prefeituras após a adesão ao Projeto? Se sim, em que consiste esse apoio?
8. Na opinião do(a) senhor(a), existe uma relação hierárquica dos órgãos em relação ao Projeto? (seja ela entre o MPPE e a administração municipal ou entre as próprias prefeituras)
9. A publicidade dos resultados se dá pela divulgação de um *ranking*. Esse modelo de divulgação foi uma estratégia do MPPE para criar competição entre as prefeituras participantes? Se sim, ela obteve êxito?
9. A publicidade dos resultados se dá pela divulgação de um *ranking*. O senhor acha que esse modelo de divulgação foi uma estratégia do MPPE para criar competição entre as prefeituras participantes?
10. Houveram barreiras e facilitadores para implementação do Projeto?
11. Muitas cidades aderiram ao Projeto, mas apenas seis delas são certificadas pelo MPPE. O que isso significa? Nessa linha, o que significa certificação com destaque?
11. O que significa para a Prefeitura ter obtido a certificação com destaque do Projeto Cidade Pacífica? Esse processo passou por transformações no decorrer do tempo?
12. Na formulação do Projeto Cidade Pacífica estipulou-se alguma meta quantitativa, ou algum parâmetro, que mede o impacto causado pelo Projeto na segurança pública das cidades? Se sim, qual(is)?
13. Há dados que abordem exclusivamente a influência do Projeto na criminalidade? Se não existem, como mensurar se a diminuição dos índices de violência da cidade decorrem do Projeto?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - COLETA DE DADOS VIRTUAL

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa “Analisando o ciclo de uma política pública no enfrentamento a (in)segurança: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá”, que está sob a responsabilidade do pesquisador Josimário Alves Ferreira, residente na [...], Telefone [...] e *e-mail* josimario_alves@hotmail.com.

Esta pesquisa está sendo desenvolvida como um Trabalho de Conclusão de Curso para o curso de Administração e está sob a orientação da Prof^a Dr. Sueli Menelau; Telefone: [...]; *e-mail*: sueli.menelau@ufpe.br.

Todas as suas dúvidas podem ser esclarecidas com o responsável por esta pesquisa. Apenas quando todos os esclarecimentos forem dados e você concorde em participar desse estudo, pedimos que assinale a opção de “Aceito participar da pesquisa” no final desse termo.

O (a) senhor (a) estará livre para decidir participar ou recusar-se. Caso não aceite participar, não haverá nenhum problema, desistir é um direito seu, bem como será possível retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, também sem nenhuma penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Uma evidência da importância de se pesquisar o tema segurança pública nesse Trabalho de Conclusão de Curso é demonstrada na Constituição Federal de 1988. A temática está disposta em vários artigos, com destaque para o capítulo exclusivo (Título V – Capítulo III), que tem o art. 144º como seu único elemento: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). Como justifica empírica, a incipiência de estudos sobre o tema torna

prejudicial o combate à criminalidade e sua compreensão, tendo em vista que o elemento causador pode variar em relação ao tempo ou a outra circunstância. Assoma-se que a falta de estudos sobre políticas públicas de segurança implica na não formação de novos quadros qualificados e na diminuição do debate especializado, tendo sido constatado, duas décadas depois, que esse quadro situacional ainda persiste.

Nesse sentido, o aprofundamento de estudos sobre políticas públicas de segurança ajuda a entender a complexidade do tema e a desmistificar a concepção que existem causas simplistas e generalistas como fator gerador da criminalidade. Assinala-se ainda que a partir de estudos sobre segurança pública surgem resultados que poderão guiar o tomador de decisão sobre o problema, ajudando-o a refletir e compreender melhor a dificuldade a ser enfrentada. Como justificativa teórica da pesquisa, no caso específico do Projeto Cidade Pacífica, constatou-se que o mesmo não possui publicação em formato de trabalho acadêmico-científico. Tal constatação foi verificada ao se pesquisar o termo 'Projeto Cidade Pacífica' (com e sem acento) em setembro de 2021 em plataformas acadêmicas-científicas.

Logo, delimitou-se como objetivo geral: **compreender a influência do Projeto Cidade Pacífica no combate a violência e na manutenção da ordem pública em Gravatá, com base no ciclo de políticas públicas de Raeder (2014)**. A coleta de dados com os sujeitos de pesquisa será executada mediante uma entrevista semiestruturada, aplicada virtualmente e de modo individual, por meio de *e-mail*. Será necessário o envio do roteiro de perguntas apenas uma única vez, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2022 sendo, portanto, previstos dois meses para a obtenção das respostas. Solicita-se sua colaboração voluntária para a entrevista que deverá durar em torno de 20 minutos.

A realização desta pesquisa, apesar de não oferecer riscos significativos, pode causar cansaço ou aborrecimento devido a ter que responder o roteiro de entrevista. Caso se sinta incomodado com algum questionamento, você é livre para não responder ou desistir de sua participação a qualquer tempo, sem nenhum constrangimento. Tal recusa não trará prejuízo a sua relação com o pesquisador ou com a instituição que você trabalha.

Os benefícios relacionados a sua participação vão, além de oportunizar conhecimento científico para a área da Administração Pública, oferecer dados sobre uma política de segurança pública, transmitindo o papel relevante que o Ministério

Público de Pernambuco tem nesse cenário. Assim, o intuito deste trabalho é dar publicidade a um novo modelo de política pública no combate à criminalidade que ainda não foi observado pela sociedade e contribuir ao debate sobre políticas públicas de segurança.

Esclarecemos que os participantes dessa pesquisa têm plena liberdade de se recusar a participar do estudo e que esta decisão não acarretará penalização por parte dos pesquisadores. Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa pelas entrevistas ficarão armazenados em pastas de arquivo no computador pessoal, tanto sob a responsabilidade do pesquisador quanto da Orientadora, no endereço acima informado, pelo período de mínimo cinco anos após o término da pesquisa.

Nada lhe será pago e nem será cobrado para participar desta pesquisa, pois a aceitação é voluntária, mas fica também garantida a indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidas pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação).

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, o (a) senhor (a) poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: **Avenida da Engenharia s/n, 1º Andar, sala 4, Cidade Universitária, Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588 – e-mail: cephumanos.ufpe@ufpe.br.**

(Assinatura do Pesquisador)

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador

responsável, concordo em participar do estudo “Analisando o ciclo de uma política pública no enfrentamento a (in)segurança: o caso Projeto Cidade Pacífica no município de Gravatá” como voluntário (a). Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo(a) pesquisador (a) sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento para participar da pesquisa.

() Aceito participar da pesquisa.

() Não aceito participar da pesquisa.