

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LIZ DAYANA CAMPOS SPINELLO ARIAS QUAESNER

GRUPOS DE INTERESSE (LOBBY) E INFLUÊNCIA NA GESTÃO
DE SEGURANÇA PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 1997 - 2017

CURITIBA

2018

LIZ DAYANA CAMPOS SPINELLO ARIAS QUAESNER

GRUPOS DE INTERESSE (LOBBY) E INFLUÊNCIA NA GESTÃO
DE SEGURANÇA PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 1997 - 2017

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mayla Cristina Costa

CURITIBA
2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS –
SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Quaesner, Liz Dayana Campos Spinello Arias

Grupos de interesse (lobby) e influência na gestão de segurança pública federal do Brasil, no período de 1997 - 2017 / Liz Dayana Spinello Arias Quaesner - 2018.

152 p.

Orientador: Mayla Cristina Costa.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Defesa: Curitiba, 2018.

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CONTABILIDADE da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **LIZ DAYANA CAMPOS SPINELLO ARIAS QUAESNER** intitulada: **GRUPOS DE INTERESSE (LOBBY) E INFLUÊNCIA NA GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL, NO PERÍODO DE 1997 - 2017**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

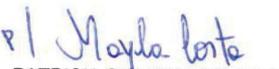
CURITIBA, 30 de Julho de 2018.


MAYLA CRISTINA COSTA

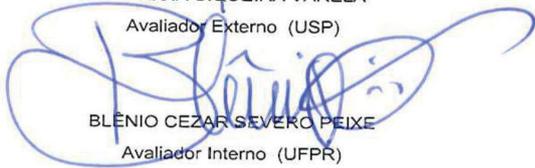
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


PAULO CESAR MATUI

Avaliador Externo (UFSCAR)


PATRICIA SIQUEIRA VARELA

Avaliador Externo (USP)


BLÊNIO CEZAR SEVERO PEIXE

Avaliador Interno (UFPR)

“Que a tua vida não seja uma vida estéril. Sê útil. – Deixa rasto. Ilumina, com o resplendor da tua fé e do teu amor.”

“Por que não experimentas converter em serviço de Deus a tua vida inteira: o trabalho e o descanso, o pranto e o sorriso? – Podes... e deves!”

São Josemaria Escrivá de Balaguer

AGRADECIMENTOS

A opção pela dedicação aos estudos desencadeia um processo de mudanças que afetam e influenciam várias dimensões da vida. É uma constante renúncia da vontade humana e de si. Aos que fizeram parte desse momento tão importante:

À minha orientadora, professora Dra. Mayla sou grata por ter convivido com uma pessoa tão extraordinária como ela é. Pelos ensinamentos, pelo conhecimento e por toda bondade que me transmitiu durante esse período.

Aos professores da banca, Dra. Patrícia, Dr. Paulo Matui, Dr. Blênio e Dr. Ademir pela disponibilidade em participar e pelas valiosas contribuições.

Aos professores e funcionários do Programa de Mestrado e Doutorado em Contabilidade. À Camila e o Márcio por toda disponibilidade e presteza. E aos colegas do mestrado, em especial, a Ana Claudia e a Gabriela.

Aos meus pais, Sonia e Carlos, e aos meus irmãos, Carlos e Mariah, por todo apoio, pela compreensão nas minhas ausências e pelo incentivo para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Amo vocês.

À minha segunda família, Taiana, Paulina, Jamile, Denise, Mariana, Ana Cecília, Maria Cecília, Lurdes, Tereza, Valéria, Jô, Liseane, Pe. Luciano, Lucas, Bernardo e todos que estiveram comigo. Em especial, agradeço ao meu diretor espiritual Pe. Osvaldo pelas orações, pela bondade, pelos ensinamentos e pelo cuidado de pai espiritual durante esse período.

Às amigas que compartilho a vida na caridade com os mais necessitados agradeço pela paciência e compreensão nesse período do mestrado.

À todas as pessoas que, gentilmente, concederam as entrevistas e à todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste estudo.

À Deus e a Nossa Senhora minha gratidão, de coração, por todas essas bênçãos.

“A humildade é o princípio do aprendizado, e sobre ela, muita coisa tendo sido escrita, as três seguintes, de modo principal, dizem respeito ao estudante. A primeira é que não tenha como vil nenhuma ciência e nenhuma escritura. A segunda é que não se envergonhe de aprender de ninguém. A terceira é que, quando tiver alcançado a ciência, não despreze aos demais.”

Hugo de São Vitor.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é analisar a influência de grupos de interesse (lobby) na gestão de segurança pública no Brasil, especificamente no período de 1997 a 2017. Para isso, utiliza como ponto central a área de segurança pública, na esfera federal, e se baseia no PRONASCI, a partir de três categorias analíticas: o ambiente institucional: do pressuposto de divergentes óticas sociais e que as organizações sociais possuem papel na formação, na mudança e na difusão de novas instituições na sociedade. A gestão da segurança pública federal: se fundamenta na prerrogativa dos organismos estatais para gerir e controlar a violência e a criminalidade. Os atores políticos, sociais e grupos de interesse: parte-se do pressuposto que a formação de grupos de interesse e a inter-relação entre eles e o *lobby* podem influenciar o processo decisório político e governamental. A análise desses elementos, foi baseada em entrevistas realizadas com jornalistas, agentes da segurança pública federal e representantes da área de direitos humanos; notícias extraídas dos principais veículos midiáticos, documentos divulgados pelo poder público em especial o orçamento destinado a área de direitos humanos. Sob essa ótica, foram utilizadas como lentes teóricas duas perspectivas para analisar os dados: Em nível macro, a perspectiva institucional sociológica da teoria das organizações, utilizada para captar os aspectos socioculturais e socioeconômicos presentes no ambiente institucional e na gestão da segurança pública no Brasil. Em nível micro, o comportamento dos atores e dos grupos de interesse foram analisados pelos postulados da racionalidade maximizadora da teoria da escolha pública e analisada a maneira pela qual o processo decisório é influenciado. Os resultados mostraram que, no período analisado, a área social teve maior influência no orçamento, nas instituições e nas políticas dos governos. Observou-se também que essas preferências influenciaram a gestão da segurança pública nas dimensões institucional e orçamentária, principalmente nas áreas jurídicas. No entanto, na dimensão institucional, a atenção dos poderes na elaboração e legitimação de instituições voltadas para a área social, bem como aos Direitos Humanos, apresentou interferência no desenvolvimento da gestão da segurança pública. Nesse sentido, recomendam-se estudos, com rigor metodológico e científico, para investigar o efeito e o impacto da descriminalização e da legalização entorpecentes ilícitos, o crescimento de organizações criminosas e suas relações com o sistema de corrupção e na cultura de violência e de criminalidade no Brasil, em países do oriente Médio, e em nível global. Também, se considera necessário estudos que investiguem o processo de legitimação, no Brasil, de instituições favoráveis ao crescimento de organizações criminosas e os reflexos na corrupção. Por fim, os resultados observados, sugeriram que a segurança pública federal brasileira precisa se desenvolver com mais eficiência e independência.

Palavras-chave: Grupo de interesse. Segurança pública. Gestão pública.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the influence of lobbying groups in the management of public security in Brazil, specifically from 1997 to 2017. It is based on the federal public security area and is based on the National Public Security Plan with Citizenship (PRONASCI) from three analytical categories: the institutional environment: from the assumption of divergent social perspectives and from that social organizations play a role in shaping, changing and diffusing new institutions in society. The management of federal public security: it is based on the prerogative of state organs to manage and control violence and crime. Political, social and interest groups: It is assumed that the formation of interest groups and the interrelation between them and the lobby can influence the political and governmental decision-making process. The analysis of these elements was based on interviews with journalists, federal public security agents and representatives of the human rights area; news from the mainstream media, documents released by the government, especially the human rights budget. In this perspective, two perspectives were used to analyze the data: At the macro level, the institutional sociological perspective of the theory of organizations, used to capture the sociocultural and socioeconomic aspects present in the institutional environment and in the management of public security in Brazil. At the micro level, the behavior of actors and interest groups was analyzed by the postulates of the maximization rationalization of public choice theory and analyzed the way in which the decision-making process is influenced. The results showed that in the analyzed period, the social area had a greater influence on the budget, the institutions and the policies of the governments. It was also observed that these preferences influenced the management of public security in the institutional and budgetary dimensions, mainly in the legal areas. However, in the institutional dimension, the attention of the powers in the elaboration and legitimation of social institutions, as well as Human Rights, has interfered in the development of public security management. In this sense, studies with methodological and scientific rigor are recommended to investigate the effect and impact of illegal narcotics decriminalization and legalization, the growth of criminal organizations and their relationship to the system of corruption and the culture of violence and crime in Brazil, in countries of the Middle East, and at the global level. Also, it is considered necessary studies that investigate the legitimization process in Brazil of institutions favorable to the growth of criminal organizations and the repercussions on corruption. Finally, the observed results suggested that Brazilian federal public security needs to be developed more efficiently and independently.

Key-words: Interest group. Public security. Public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Desenho da pesquisa.....	57
Figura 2: Fontes da pesquisa documental	88
Figura 3: Cenário da segurança pública no Brasil (1997-2017)	89
Figura 4: Grupos de interesses na segurança pública	105
Figura 5: Atores no cenário do combate às drogas.....	108

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 6: Estados brasileiros	109
Figura 7: Organizações públicas e privadas.....	110
Figura 8: Fluxo e similaridade	120
Figura 9: Participação orçamentária (1997-2017)	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estruturação do roteiro de entrevista.....	61
Quadro 2: Fases da Análise de Conteúdo	61
Quadro 3: Fatos mais importantes sobre a violência no Brasil.....	65
Quadro 4: Entrevistados da área da Segurança Pública e Defesa Nacional.....	79
Quadro 5: Entrevistados da área de Direitos Humanos	83
Quadro 6: Entrevistados da área do jornalismo	85
Quadro 7: Entrevistados da área do jornalismo	86
Quadro 8: Similaridades da “violência”.....	92
Quadro 9: Principais órgãos públicos criados no período de 1997-2017.	93
Quadro 10: Principais instituições federais no período de 1997-2017	94
Quadro 11: Representantes dos grupos de interesse (Poder Executivo Federal)..	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Despesa por função de segurança pública.....	50
Tabela 2: Coleta das notícias midiáticas por ano	88
Tabela 3: Homicídios das mulheres no Brasil (1980-2013)	100
Tabela 4: Representatividade dos grupos de interesse no Congresso Nacional....	112
Tabela 5: Participação dos grupos de interesse no Congresso Nacional	113
Tabela 6: Orçamentos dos ministérios (1997-2017)	127

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transgêneros
ABL	Associação Brasileira de Lésbicas
CF	Constituição Federal
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
DEM	Democratas
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
ES	Espírito Santo
FA	Forças Armadas do Brasil
FENAPEF	Federação Nacional dos Policiais Federais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GGB	Grupo Gay da Bahia
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
TEP	Teoria da Escolha Pública

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	21
1.2.1 Objetivo geral.....	21
1.2.2 Objetivos específicos.....	21
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	22
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 ABORDAGEM INSTITUCIONAL E REDES INTERORGANIZACIONAIS.....	27
2.2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	32
2.2.1 Fundamentação Histórica.....	32
2.2.2 Pressuposto racionalista da teoria.....	36
2.3 GRUPOS DE INTERESSE E LOBBY NA ESCOLHA PÚBLICA	40
2.3 ESTADO E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	45
2.4.1 Conceituação de Estado	45
2.4.2 Gestão de segurança pública no Brasil.....	48
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	53
3.1 Delineamento da pesquisa	53
3.1.1 Definição das Categorias Analíticas	54
3.1.2 Definição de outros temas relevantes	55
3.2 DELIMITAÇÃO E DESENHO DE PESQUISA	56
3.3 ESQUEMATIZAÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA.....	59
3.4 TÉCNICA DE COLETA DOS DADOS	60
3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	61
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	63
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	63
4.1.1 Políticas Públicas na área de segurança.....	71
4.1.3 Percepção dos jornalistas.....	83
4.1.4 Percepção de funcionário do Ministério Público	85
4.1.5 Apresentação da pesquisa documental.....	86
4.2 DISCUSSÃO DO CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	89

4.2.1 O Brasil e a Violência	91
4.2.2 Violência contra a Mulher	92
4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	105
4.2.1 Mapeamento dos grupos de interesse.....	105
4.3 INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA GESTÃO	126
4.4.1 Orçamento da Segurança pública	126
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	133
REFERÊNCIAS.....	138

1. INTRODUÇÃO

No cenário global, fenômenos da violência e da criminalidade têm se destacado cada vez mais em mídias nacionais e internacionais. Ataques terroristas, tráfico internacional de drogas e de armas, conflitos sociais e políticos, se apresentam com frequência e constância em torno do debate sobre o papel do poder público nos países (Kounadi, Sitko, & Hawelka, 2014; Lampoltshammer, Mastrobuoni & Pinotti, 2015; Coccia, 2017). No campo científico, estudos têm recebido historicamente a contribuição de pesquisadores de distintas áreas do conhecimento e há uma ampla discussão acerca do melhor método e abordagem para estudar o fenômeno. De modo geral, literatura internacional aborda esses fenômenos por meio da justiça social e econômica, dos aspectos psicológicos, comportamentais e climáticos, da gestão pública e escolha dos atores políticos (Luisi, 1991; McAlister & Vélez, 1999; Skaperdas, 2001; Castels, 2003, Larking Jr., 2013; Lima, Ratton, & de Azevedo, 2014; Coccia, 2017).

No Brasil, o campo científico dá ênfase às causalidades relacionadas à raízes socioculturais e socioeconômicas. Nesse sentido, Souza (2011), coordenador do Observatório de Segurança Pública de São Paulo explica que mesmo com o volume de produções científicas na área, não houve impacto no campo científico. Saporì (2012) esclarece que há um paradoxo, pois, mesmo com as melhorias sociais e econômicas conquistadas nos últimos anos a violência urbana aumentou. E Malaquias (2017) aclara que a prestação de serviços de segurança pública é deficiente, demanda um alto nível de aplicação de recursos público, e destaca aspectos políticos, principalmente, na gestão de políticas criminais.

A segurança pública está prevista no artigo 144 da Constituição Federal que a estabelece como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (Brasil, 1988, p. 119). Os órgãos de segurança pública têm por função a prestação de serviços junto à sociedade e o objetivo de “proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. É, portanto, uma das atividades da defesa social (Ministério da Justiça e da Segurança Pública). Em complemento, de Lima, Bueno & Santos (2014, p. 482) explicam que a segurança pública se relaciona ao “campo empírico e organizacional que estrutura instituições e

relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”.

Atualmente, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sancionado em 2007 e alterado em 2008, foi instituído para proporcionar melhorias na segurança pública. A execução se concentra na articulação entre os órgãos federais, em cooperação com estados e municípios, e propõe ações de segurança pública e direitos humanos. Está destinado a “prevenção, controle e repressão da criminalidade por meio de raízes socioculturais”. Dessa maneira, a política de segurança dá ênfase a inserção de uma cultura de paz, a valorização dos policiais, apoio ao desarmamento e ao combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural (Lei 11.530, 2007).

Considerando a visão dos três estudiosos da área, esse trabalho pretende analisar aspectos de escolha pública que podem estar influenciando nas decisões de gestão da atividade. Para tanto, considera como gestão de segurança pública a prestação de serviços públicos para prevenir e controlar a criminalidade e a violência. Como toda gestão pública, a atividade de segurança depende de regulamentação legal para seu devido funcionamento. Além disso, o regime democrático, depende também da inter-relação entre Estado e sociedade civil, que se constitui de indivíduos que compartilham ideais, crenças, valores semelhantes e formam grupos. Com os mesmos interesses particulares, tem por objetivo influenciar a sociedade e os titulares de cargos públicos nas decisões sobre políticas públicas, administrativas e instituições legais. Essa prática denominada de *lobby* (Cotê, 2006), ainda não está legalmente regulamentada no Brasil.

Com relação a alocação de recursos orçamentários para a execução da atividade, ainda não há estabelecimento de fundo constitucional obrigatório como ocorre com a saúde e a educação. Desse maneira, a escolha pela alocação orçamentária é prerrogativa dos gestores públicos e político. Partindo disso, esse trabalho utiliza instrumentos de gestão como: relatórios e Demonstrações Contábeis divulgadas pela Transparência Federal, para analisar a escolha orçamentária durante o período proposto. E, considera a funcionalidade da Contabilidade Aplicada ao Setor Público que tem por objetivo a execução orçamentária, o controle do patrimônio e suas variações, e a prestação de contas para usuários internos ou externos.

Considerando todo o exposto, considera-se que uma temática complexa como a segurança pública requer uma análise diferenciada e a aplicação de procedimentos metodológicos mais sofisticados do que já constam na literatura das ciências sociais aplicadas, e que em sua maioria se restringem à pesquisa quantitativa. Sob essa perspectiva, pretende-se nesse estudo, a utilização de duas abordagens teóricas e complementares, a teoria da escolha pública e a institucional sociológica - da teoria das organizações - articuladas à construção de redes para identificar grupos de influência na gestão de segurança pública federal e para responder o problema de pesquisa proposto.

As abordagens teóricas serão contempladas em perspectivas diferenciadas. Em nível macro, a perspectiva institucional sociológica - da teoria das organizações - será utilizada para captar os aspectos socioculturais disseminados por organizações no ambiente institucional e legal da gestão de segurança pública federal. E, em nível micro, os atores e os grupos de interesse serão analisados pelo postulado da racionalidade maximizadora da teoria da escolha pública. A análise predominantemente qualitativa é proposta a partir de três categorias analíticas: ambiente institucional, com o intuito de analisar o cenário institucional no Brasil e identificar aspectos que estão influenciando a violência e a criminalidade. Parte-se do pressuposto de divergentes óticas sociais, no papel de formação das organizações na mudança, na difusão de novas instituições na sociedade e no ambiente legal proposto.

A gestão de segurança pública, se fundamenta na prerrogativa dos organismos estatais para gerir e controlar a violência e a criminalidade; atores e Grupos de interesse: parte-se do pressuposto que a formação de grupos de interesse e a inter-relação entre eles e o *lobby* podem influenciar o processo decisório político, governamental e refletir no social, uma vez que as decisões dos atores podem impactar na vida da população. Nesse sentido, são instituídas novas regras, normas sociais e novas culturas, e por consequência, novas políticas públicas que têm por objetivo atender aos interesses desses grupos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

De que maneira os grupos de interesse (lobby) influenciaram a gestão da segurança pública federal no Brasil, no período de 1997 a 2017?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para responder ao problema de pesquisa proposto apresentam-se o objetivo geral e objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar como se deu a influência dos grupos de interesses na gestão da segurança pública federal no Brasil, no período de 1997 a 2017.

1.2.2 Objetivos específicos

Para responder ao problema de pesquisa proposto e atingir ao objetivo geral, destacam-se os objetivos específicos a seguir:

1. Mapear por meio de notícias dos principais veículos midiáticos, documentos e entrevistas com atores do campo de segurança pública quem são os grupos de interesses destinados à segurança pública no Brasil, no período de 1997 a 2017;
2. Verificar pela teoria de análise de redes a interação desses grupos de interesses no processo de estruturação da segurança pública no Brasil;
3. Identificar qual a influência dos grupos de interesses na definição orçamentária dos recursos públicos destinados à segurança pública federal;
4. Analisar a influência dos grupos de interesse na gestão da segurança pública federal, durante o período analisado.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O crescente aumento da violência e da criminalidade revela-se tema de maior preocupação por parte da sociedade. No Brasil, o fenômeno da violência e da criminalidade é interdisciplinar e tem como abordagem principal raízes sociais como a educação, a desigualdade social, a pobreza, a superlotação das casas de detenção, a discriminação, preconceito e racismo e a violência por parte do Estado (Secretaria Nacional de Segurança Pública). Sob essa ótica o estudioso Saporì (2012) argumenta que há um paradoxo na segurança pública, pois, mesmo com as melhorias socioeconômicas conquistadas nos últimos anos, a violência urbana vem apresentando crescimento.

Especificamente no campo das ciências sociais aplicadas a segurança pública tem como unidade de análise os gastos públicos e o emprego de procedimentos econométricos. Com relações aos fundamentos teóricos, as principais abordagens se concentraram na Teoria do Crime e na Teoria da Escolha Racional. No entanto, os resultados se apresentaram inconclusivos. Para o coordenador do Observatório de Segurança de São Paulo, mesmo com o volume de produção acadêmica nessa área o problema “ainda não impactou definitivamente no conhecimento científico devido a carência de conexão dessas produções com as que emergem dentro das instituições voltadas à segurança”. Também, enfatiza a necessidade de análise sistemática das políticas públicas instituídas para esse fim (de Souza, 2011).

Saporì (2012) explica que há um paradoxo, pois, com as melhorias sociais conquistadas nos últimos anos a violência urbana apresentou crescimento. Sob essa ótica, o Fórum Nacional de Segurança Pública, entidade responsável pela disseminação das estatísticas criminais dos estados brasileiros, divulgou que durante o período de 2011 a 2015 o Brasil registrou maior número de mortes violentas intencionais que a guerra na Síria (10^o Anuário de Segurança Pública, 2016, p.3). Dados como esse, podem subsidiar a afirmativa do estudioso Flávio Saporì e dá focaliza nas instituições voltadas às raízes socioculturais.

Por outra perspectiva, Malaquias (2017) aclara que a prestação de serviços de segurança pública é deficiente, demanda um alto nível de aplicação de recursos públicos, e destaca aspectos políticos na gestão de políticas criminais. Desse modo, a adoção de abordagens teóricas e metodológicas diferenciadas no campo das

Ciências Contábeis, este trabalho considera o ramo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de controle social, consoante ao determinado na Resolução CFC número 1.128/08: “compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos”.

A contemplação a tais fatores conduz, facilmente, à lógica da intervenção e regulação do Estado em todos os âmbitos da vida das pessoas e das organizações. E, é produto do aparelhamento institucional de agentes públicos e políticos que tomam decisões pela população, o que envolve prioritariamente a vida humana e a alocação de recursos públicos (Buchanan, 1962). Sob essas perspectiva, o trabalho pretende preencher uma lacuna existente na literatura científica de maneira inovadora e propor novas abordagens de estudos que possam desenvolver a ciência contábil principalmente no que se refere o papel da *accountability* para explicar os processos políticos, na área, e trazer resultados relevantes para o desenvolvimento social e científico.

Para tanto, essa pesquisa pretende analisar o ambiente institucional, por meio do institucionalismo organizacional, a gestão de segurança pública, e a influência dos grupos de interesse no comportamento e no processo político decisório dos atores por meio da Teoria da Escolha Pública. Observa-se que não há estudos que relacionam essas duas abordagens, e acredita-se que isso resulta principalmente destas teorias distinguirem-se em suas perspectivas epistemológicas. O institucionalismo organizacional está relacionado à como as instituições influenciam as práticas organizacionais e são modificadas por elas, tendo na maioria das vezes o nível de análise centrado no campo organizacional, com base epistemológica no construtivismo. A Teoria da Escolha Pública enfatiza aspectos positivistas em sua análise, sem no entanto, desconsiderar o potencial das instituições. Alguns estudos mais recentes relacionam distintas epistemologias como uma maneira de melhor a compreensão da realidade (DellaPosta, Nee & Opper, 2017).

Bavetta e Padovano (2000), por exemplo, descrevem como os interesses dos eleitores e dos grupos de interesse são representados e sob quais condições a democracia é mais responsiva às demandas dos eleitores ou dos grupos de interesse. Para os autores, essas condições são dependentes dos custos relativos de oportunidade do centro de poder em atender a uma pluralidade de interesses e à

gravidade das assimetrias informacionais entre eleitores e grupos de interesse. Hoelcher (2015) sobre política e violência social nas democracias em desenvolvimento, mostrou que as taxas subnacionais de homicídios estão associadas ao poder político concentrado e à cooperação política restrita. Nessa lógica, os atores políticos podem estar sujeitos a interesses de grupos, pois dependem deles para ganhar as eleições.

Do ponto de vista teórico, a articulação teórica e metodológica tem por objeto o complemento e o desenvolvimento de duas perspectivas teóricas, que com epistemologias distintas, podem em conjunto auxiliar na melhor compreensão de um problema complexo como a gestão de segurança pública. O estudo de Vizeu, Guarido Filho & Alves Gomes (2014) sobre o fenômeno das alianças estratégicas à luz da perspectiva sociológica de análise em contraponto com a orientação econômica que privilegia a concepção de ator racional, sob uma lógica utilitarista e contratualista também é exemplo desse tipo de combinação entre teorias. Os autores defenderam a complementaridade da perspectiva econômica e o olhar sociológico na análise das alianças estratégicas, reconhecendo a inserção social dos atores econômicos, bem como outras dimensões institucionais do ambiente, o que para os mesmos possibilitou um entendimento mais aprofundado sobre alianças estratégicas.

Por sua vez, o trabalho justifica-se na prática pela importância social do tema e necessidade de maior aprofundamento dessa questão em programas de mestrado e doutorado para que possa ser avaliado, não só a questão social, mas principalmente aspectos de gestão que possam contribuir para a melhoria na qualidade dos gastos públicos e da *accountability*. Considera-se a criação de procedimentos que resultem na redução de índices de criminalidade demanda maior preocupação na articulação entre a elaboração de estratégias voltadas para a redução da criminalidade e a melhor alocação dos recursos públicos. Considera-se, também, como aspecto de relevância as restrições constitucionais determinada para saúde (15%) e para a educação (25%) que podem comprometer parte do orçamento e, por consequência, coloca a segurança pública mais dependente de escolhas por parte dos gestores públicos (Brasil, 1988).

Desse modo, ao estabelecer preferências entre satisfazer uma escolha pública entre várias demandas sociais, a teoria da escolha pública explica as interações complexas que se desenrolam neste setor político e governamental, por

meio das motivações de atores individuais que participam do processo decisório político (Tullock, et al., 2002; Buchanan, 2003; Rocha, Marcelino & Santana, 2012). Por sua vez, uma demanda ou outra, pode ocasionar conflitos de interesses, que serão explicados por meio dessa teoria.

Nesse sentido, Considini e Doran (2016) realizaram um estudo empírico e encontraram evidências da influência política na despesa pública, pois é direcionada a regiões específicas com base na lógica da ação coletiva. Sob este contexto, ressalta-se a importância do estudo para análise da influência de grupos de interesse na gestão pública. Em sua essência, se configura que os resultados obtidos possam contribuir como instrumento de análise dos fatos e fornecimento de informações para subsidiar o processo decisório dos gestores públicos e políticos no Brasil. Motivo também pelo qual é proposta a atuação dinâmica no ambiente institucional das organizações públicas, a vista da promoção do bem comum e da escassez econômica dos recursos no contexto nacional (Marion e Ludícibus, 2000; Santos et al., 2007; Piscitelli e Timbó, 2008).

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A partir do aparato teórico da revisão de literatura e para análise do objeto de pesquisa, esta dissertação está estruturada em 5 capítulos, considerando este primeiro capítulo de Introdução do trabalho, em que são apresentados a contextualização do tema, a formulação do problema de pesquisa, objetivos, a justificativa teórica e prática e contribuições do estudo.

No segundo capítulo são abordados tópicos do referencial teórico que fundamentam o estudo e demonstram a lente utilizada para análise do problema e objeto de estudo, também são trabalhos conceituais que servirão para compreender os constructos da pesquisa. Desse modo, são explicadas as principais concepções abrangidas pela abordagem institucionalista no que se refere a utilização da sociologia e a análise de redes no campo da teoria das organizações. A seguir, expõe-se a teoria da escolha pública, grupos de interesse e é realizada descrição do panorama da segurança pública no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo apresenta-se o método utilizado, as definições de categorias analíticas, a delimitação e desenho da pesquisa, o delineamento do estudo, o processo de coleta, tratamento e análise dos dados.

No quarto capítulo são descritas a apresentação e análise dos dados, por meio da apresentação dos procedimentos realizados para coleta e tratamento dos dados utilizados na pesquisa, descrição dos grupos de interesses e finalmente, a influência dos grupos de interesse identificados na gestão de segurança pública federal do Brasil, no período de 1997 a 2017.

No quinto e último capítulo são apresentadas as considerações finais da pesquisa, as contribuições, as limitações e as recomendações para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se neste capítulo o quadro teórico da presente pesquisa. O objetivo é explanar os principais aspectos para compreensão dos constructos. Primeiramente, são explicadas as principais concepções abrangidas pela abordagem institucional que servirá para analisar a construção histórica do campo de segurança pública no contexto brasileiro. Em um segundo momento, aborda-se a análise de redes. Por fim, expõe-se a teoria da escolha pública, grupos de interesse e é realizada a descrição do panorama da segurança pública no contexto brasileiro.

2.1 ABORDAGEM INSTITUCIONAL E REDES INTERORGANIZACIONAIS

A teoria institucional surgiu nos campos de estudos das organizações na década de 60, com a revolução intelectual que desencadeou na explosão de estudos em meados da década de 70. Foi influenciada pelos trabalhos de Max Weber sobre o espírito do racionalismo e a burocracia sob o capitalismo. A burocracia decorre de processos que tornam as organizações mais semelhantes, e em grande parte, é afetada pelo Estado e pelas profissões, que ocuparam papel de destaque na segunda metade do século XX. Nessa época, várias abordagens formaram o estudo das organizações, e em especial, os mimetismos processuais. Além disso, são iniciadas reformas na gestão pública do Estado de bem-estar social, o que impulsionou o redescobrimto das instituições (Scott, 1995; DiMaggio & Powell, 2005; Vargas-Hernández, 2016).

Nesse momento, havia predominância de modelos behavioristas, pluralistas e marxistas para o estudo das sociedades. O behaviorismo ou teoria comportamental, concentrou-se em estudar o comportamento dos agentes políticos, nas distribuições informais de poder e comportamento político, se desviando da abordagem institucionalista. Para o pluralismo, o poder está relacionado a questões peculiares nas quais, baseadas em batalhas políticas decorrentes de problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero que se associam em busca de seus objetivos. Já o marxismo pode ser compreendido como a teoria geral das classes e tem como objeto fornecer preceitos teóricos sobre poder e as leis do desenvolvimento histórico da sociedade. Contudo, esses modelos se apresentavam falhos para as análises

empíricas relacionadas a casos concretos e a incorporação de elementos essenciais (Scott, 1995; Vasconcelos Rocha, 2005).

Diante disso, um novo movimento denominado neo-institucionalismo se inicia, com o propósito de explicar as relações entre instituições e comportamentos, bem como o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (Scott, 1995). Esse campo contempla três escolas: institucionalismo da escolha racional, o histórico e o sociológico. Este estudo se concentra no sociológico, âmbito da teoria das organizações, para explicar o ambiente institucional em que se processam as decisões dos agentes políticos, e em como os aspectos socioculturais podem influenciar a tomada de decisão dos atores (Vasconcelos Rocha, 2005).

Nesse sentido, se evidenciam no estudo institucional sociológico as normas culturais e elementos implícitos no amplo ambiente institucional para melhor compreensão da estruturação de campos organizacionais e aspectos que o influenciam, como as normas profissionais e as estruturas estatais (Hall & Tayllor, 2003, p. 207; Vargas-Hernández, 2016). Para Scott (2003, p.5), as organizações são “(...) o principal veículo através do qual, sistematicamente, as áreas de nossas vidas são racionalizadas, planejadas, articuladas, científicas, tornadas mais eficientes, ordenadas e gerenciadas por “especialistas”.

Desse modo, indivíduos, organizações e entes federativos são afetados por ambientes institucionais, onde o indivíduo e as organizações são influenciados por instituições sociais e os entes federativos por uma sociedade globalizada. Ou seja, a influência social e cultural é construída no próprio campo onde se situam os atores, e estes são vistos como agentes difusores e/ ou construtores de instituições formais ou informais (Scott, 1995, 2003).

Estas instituições compreendidas no campo sociológico apontam para a atividade cognitiva humana, em que o indivíduo baseado na sua “visão de mundo”, cria modelos norteadores e interpretativos de comportamentos, à medida que os conflitos de interesse e a batalha política são considerados adjacentes ao processo. Para Geertz (1973, p. 8), as instituições sociais são “conjuntos de crenças, desenvolvidas em interação social, que fornecem modelos, esquemas e diretrizes para governar e orientar o comportamento em situações sociais variadas”.

DiMaggio e Powell, (1997, p. 127) associam as instituições aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação”. Nesse âmbito, Akiyama, Almeida, Godri, e Guarido Filho (2015), explicam que

há ambiguidade de julgamento nos condicionantes comportamentais dos atores sociais, e estão associados ao que é legal e, ao que é legítimo.

Tais julgamentos quando compartilhados em ambientes institucionais, podem criar padrões de condutas nas organizações e entre organizações. Nesses ambientes se formam, de acordo com Fensterseifer, Drouvout, Tiberghien e Ulharuzo (1997), uma forte evidência conceitual de redes que se apresentam na identificação de parcerias, cooperação, associação e na complementaridade entre as organizações e indivíduos, partindo do princípio de que, no atual ambiente de negócios, nenhuma empresa, seja ela pequena ou grande, é independente e autossuficiente. Diante de tais evidências, Casarotto e Pires (2001) destacam a eminente existência da cooperação entre os mais diversos atores sociais e organizacionais. Sendo assim, é possível considerar que tais aspectos podem influenciar nas escolhas individuais e nas organizações.

A formação de organizações em rede e a adoção de estratégias de cooperação tem sido compreendida à luz de várias tipologias a respeito dos condicionantes dos relacionamentos. Na área dos estudos do institucionalismo organizacional, esse fenômeno tem sido tratado em diversos aspectos sob o conceito mais amplo de *embeddedness* (Granovetter, 1985). A consideração de que a ação organizacional é imersa em redes sociais tem direcionado essa questão ao âmbito das relações no interior e entre organizações. Tal imersão (*embeddedness*) é, na sua essência, um argumento contrário à lógica de abordar relações diádicas e decisões econômicas de maneira isolada, frequentemente retratada pela teoria econômica clássica (Baker, 1990).

Nesse sentido, a lógica da imersão considera que os laços sociais moldam as expectativas, as motivações e o processo decisório dos agentes em rede, incorporando aspectos ligados a confiança nas relações como condicionante (Granovetter, 1985; Uzzi & Gillespie, 1999). Os pesquisadores da área consideram que essa visão, quando confrontada com teorias mais estáticas ou racionalistas, traz as vantagens de uma análise mais dinâmica na apreensão acerca do estabelecimento de estruturas e estratégias nas organizações em um campo organizacional (Powell e Smith-Doer, 1994).

São considerados dois aspectos da imersão social, o relacional e estrutural. Enquanto a imersão relacional possui uma perspectiva de coesão na rede e ressalta o conteúdo dos laços imediatos da firma no acesso à informação valiosa, tal como o

papel da confiança e da solidariedade como mecanismo de governança, a imersão estrutural tem uma perspectiva posicional e vai além dos laços imediatos, ao enfatizar como a posição estrutural da firma na rede permite que ela tenha acesso a informação valiosa (Galati, 1998).

Dessa forma, a imersão estrutural está relacionada à densidade dos laços desenvolvidos e diz respeito, assim, aos canais de comunicação que a firma tem com outras firmas em uma rede. Desse modo, a imersão estrutural combina as condições macroestruturais das trocas econômicas com os micro fundamentos da tomada de decisão e comportamento (Uzzi, 1997).

No que se refere às razões subjacentes ao estabelecimento de interações, Oliver (1990) propõe seis determinantes mais gerais para a construção das conexões entre organizações: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. Tais condições podem ser entendidas como razões para manutenção de uma rede estratégica. Primeiramente, a necessidade de estabelecer relacionamentos com outras organizações é resultante da busca de espaço e recursos para sobrevivência, muitas vezes advinda da assimetria de poder existente entre as organizações e estabelecimento e manutenção de contatos e ligações com organizações que regulam ou influenciam a obtenção de recursos.

Por sua vez, a reciprocidade contrasta diretamente com a assimetria de poder para o estabelecimento de relacionamentos. De acordo com a autora, as organizações assumem relacionamentos por cooperação, altruísmo e vontade de colaborar, enquanto a eficiência, ao contrário desses determinantes é orientada internamente na direção de maiores benefícios produtivos. No que se refere à estabilidade como fator determinante para as conexões entre as organizações, Oliver (1990) considera que ela propicia a previsibilidade e redução das incertezas associadas as trocas. Por fim, a legitimidade, reconhecida como elemento central na Teoria Institucional, também é bastante relevante para a construção de relacionamentos interorganizacionais, no sentido de fazer parecer desejável e apropriada algumas organizações pelo simples motivo de se relacionarem com outras organizações aceitas socialmente e já consideradas legítimas.

É importante considerar que apesar de os determinantes aparecerem de forma pontual na descrição da autora, a mesma considera que a força motriz para o estabelecimento e manutenção de ligações entre organizações será uma combinação dessas razões (Oliver, 1990). A combinação desses motivos tem levado

pesquisadores a relacionarem com a questão da formação de arranjos produtivos locais e nesta dissertação o foco recai na composição de grupos de interesse (lobby). Dacin, Ventresca e Beal (1999) consideram três mecanismos de imersão social de base construcionista: mecanismo cognitivo; mecanismo político e mecanismo cultural. O mecanismo cognitivo se relaciona as heurísticas e vieses na tomada de decisão, que tem origem em representações sociais, e não simplesmente na mente das decisões como resultado de um processo que ocorre no vácuo (e.g., evitação da incerteza). Nesses limites, a cognição é um processo social e coletivo de classificações e categorizações de grande espectro.

O mecanismo político é responsável por sustentar esforços por poder e recursos que moldam a atividade organizacional. Nessa lógica, as ações econômicas são moldadas por assimetrias de poder, sistemas legais, Estado e classes políticas. Por fim, o mecanismo cultural reflete significados e formas de entendimento compartilhadas, como, por exemplo, sistemas de crenças gerenciais sobre uma indústria.

A despeito das alternativas de análise a partir de diversas formas ou mecanismos de *embeddedness*, a literatura, em geral, destaca duas principais: *embeddedness* estrutural e institucional. De acordo com Powell e Smith-Doer (1994), no que tange as suas propriedades analíticas, o *embeddedness* estrutural tem origem na psicologia, na sociologia e na teoria das organizações, focalizando as relações sociais internas da organização, as relações entre organizações ou o ambiente das organizações como um todo. Nesse enfoque, interessa delimitar a posição do ator organizacional na rede, a qual revela funções de habilitação e coerção da ação dos atores organizacionais, ou então, verificar como determinado arranjo estrutural entre organizações gera benefícios e oportunidades (Burt, 2009).

Em contrapartida, a abordagem de redes que se debruça sobre a faceta institucional, com foco nas regras, normas e crenças e valores, assume a rede como forma de governança das ligações de interdependência em uma indústria, ou campo organizacional (Powell e Smith-Doer, 1994). Essa interdependência é caracterizada por contratos relacionais, produção conjunta, e outras formas de alianças.

Nesta dissertação, o foco recai na compreensão da formação dos grupos de interesse a partir do *embeddedness* estrutural e institucional, melhor descrito na seção de metodologia.

2.2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

2.2.1 Fundamentação Histórica

A teoria da escolha pública é um programa de pesquisa, da economia política, que contempla a aplicação de teorias e métodos da economia tradicional ao “setor político ou governamental, política e economia política” (Buchanan & Tollisson, 2009, p. 13). Tem como foco explicar as interações institucionais complexas que se desenrolam neste setor, por meio do estudo das motivações dos atores individuais que participam do processo decisório político. O que remete ao “comportamento governamental, e ao comportamento dos indivíduos com relação ao governo” (Tullock, Seldon & Brady, 2002, p. 3).

A abordagem se revela no cenário econômico pós-segunda guerra mundial, que fundamentada na economia do bem-estar de Keynes, promoveu a democracia e a soberania popular nos processos políticos por meio das ações coletivas, o consumo e à expansão do capitalismo, ao que veio a ser chamado de economia dos “anos de ouro”. No entanto, a política da “social democracia” europeia culminou na crise dos anos 70, com o rompimento do acordo de Bretton Woods (Perry, 1995; Buchanan & Tollison, 2009, Costa, 2012).

Durante o período em que precedeu esta crise, economistas keynesianos defendiam como prerrogativa do Estado prover bens privados e solucionar os problemas econômicos e sociais. Outros economistas e estudiosos, como Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Lipman, Michael Polanyi e Friedrich von Hayek, defendiam o livre mercado e, se opuseram veemente à política intervencionista e socialista (Hayek, 1977; Perry, 1995; Costa, 2012).

No ambiente intelectual, predominavam economistas que desconsideravam a liberdade individual como principal valor para a constituição da sociedade, e sobrepunham a soberania do controle de uma instância reguladora sobre as liberdades individuais. É o que ele denomina de socialismo ou anti-liberalismo. É o mundo do pós-guerra, dominado pela economia keynesiana, no qual ocorreu um grande crescimento do Estado, o Welfare State (Buchanan, 1962; 1975)

No entanto, ao se considerar a liberdade individual como principal valor para a constituição da sociedade, é interessante propor uma reflexão acerca de concepções filosóficas, como por exemplo Thomas Hobbes, as quais Buchanan utilizou para construir a teoria. Edith Stein, filósofa e judia, embora discorde da ideia

contratualista de Estado, compartilha da concepção da preservação da individualidade do ser humano, de Hobbes (Stein, 2002) em sua obra “Uma Investigação sobre o Estado”, expõe três modos de vida associativa: massa, sociedade e comunidade. A pessoa humana nas comunidades é abarcada pelo “eu livre”, que agrega o corpo, a psique e o espírito, e não cabe ao Estado o poder de violação.

A razão de sua existência se fundamenta na proteção e no favorecimento dos direitos, da consciência, e das liberdades individuais das pessoas, e quando preservadas, são facilitadoras das relações em sociedade e das responsabilidades recíprocas. Dessa maneira se formam as comunidades autênticas. Ao contrário, quando soberania coesiva se sobrepõe ao humano, poder-se-ia falar em massas, haja vista que não há tomada de posição consciente e sim necessidade de líderes para condução de suas vidas (Stein, 1925).

Dando seguimento, de acordo com os críticos dos keynesianos, a teoria geral de Keynes era considerada como imbuída de visão ideológica sobre a realidade política, e considerava que o comportamento dos agentes políticos era direcionado ao objetivo do interesse público, o qual era fielmente cumprido. E de certa forma, descartava a possibilidade de conflitos decorrentes da pluralidade de interesses (Costa, 2012). Ainda, de acordo Buchanan e Tollisson (2009) predominavam entre os filósofos e cientistas sociais outras nuances do socialismo que se restringiam ao estudo das falhas de mercado e da concorrência imperfeita e ofereciam soluções teóricas deficientes, idealizadas e insuficientes diante do desenvolvimento acelerado do capitalismo, justificando o intervencionismo (Quaesner et al., 2017).

Esse ambiente conflituoso foi propício para o desenvolvimento de novos estudos. Buchanan, influenciado pelo trabalho de Knut Wicksell (1896) *Studies in Theory of Public Finance* (Buchanan, 2003b), publicou em 1949 a obra “*The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach*”, onde alertava para o avanço expressivo dos gastos públicos e da burocracia, que atendiam as demandas dos atores interessados, sem, no entanto, produzir eficiência estatal e retorno dos serviços para a população (Dias, 2013). Nesse sentido, essa obra se apresentou como “apelo aos economistas para que examinassem impostos e gastos, prestassem atenção à realidade empírica e, portanto, à política” (Buchanan, 2003a, p.1).

Estudiosos movidos “por sérias dúvidas sobre o processo político” (Buchanan, 2003b, p.1) investigaram o contexto político, social e democrata. Várias pesquisas publicadas, nesta época, deram origem às teorias: da escolha social de Kenneth Arrow em 1951, econômica da democracia de Anthony Downs em 1957 e teoria dos comitês e eleitores de Duncan Black em 1958. Os estudos de Arrow e Black apontaram para os ciclos da maioria, e foi constatada que a instabilidade era variante implícita na democracia majoritária (Buchanan, 1984; 2003a; Buchanan & Tollison, 2009).

Além disso, o teorema da Impossibilidade de Arrow (1951), provou que a interpretada “regra da maioria não poderia funcionar para promover qualquer interesse geral ou público” (Buchanan, 2003b, p.1). Essa crítica dos estudiosos também foi estímulo para James Buchanan aprofundar seus estudos e descobrir que havia uma lacuna no que se referia ao funcionamento do processo decisório dos agentes políticos, a qual foi preenchida com a teoria da escolha pública (Buchanan, 1999, 2003a, 2003b; Tullock, et al., 2002; Buchanan & Tollison, 2009).

Nesta ótica, Buchanan empregou teorias e métodos da economia tradicional no “setor político e governamental, à política” (Buchanan Jr. & Tollisson, 2009, p. 13) e identificou “falhas de mercado”, a qual denominou de “fracassos políticos” no governo democrático. Nesse sentido, a declaração de *Abraham Lincoln*: “*Democracy is the government of the people, by the people, for the people*”, é contraposta na visão de Buchanan Jr. (Tullock, et al., 2002; Buchanan & Tullock, 1962, 2003a, 2003b, Butler, 2012, Quaesner, et al. 2017).

O pesquisador recebeu, em 1986, o Prêmio Nobel da Academia de Estocolmo em Economia Política Constitucional pela *Public Choice Theory*, por desenvolver, com o coautor Gordon Tullock, explicação sobre a natureza da exploração nos sistemas eleitorais, o interesse próprio dos políticos e dos burocratas, o poder dos grupos de interesse e o papel potencial que as restrições constitucionais poderiam ter no processo da tomada de decisões política. (Congleton, 2002; Buchanan & Tullock, 1962, 2003a; Butler, 2012; Quaesner, et al, 2017).

Os teóricos Keech e Munger (2015) estudaram com base na obra de Gordon Tullock as falhas de governo. Para os autores, o fracasso do governo é um problema muito maior do que o tratamento contemporâneo implica. Deixando de lado os desastres naturais, a maioria das grandes catástrofes da história humana foram fracassos governamentais de uma espécie ou outra. As falhas substantivas incluem

incapacidade ou falta de manutenção para manter a ordem, manter políticas fiscais e monetárias sólidas e reduzir riscos de custos de transação, que classificam como corrupção, agência e *Rent Seeking*. As falhas processuais são insuficiências dos mecanismos de escolha social disponíveis, levando as decisões coletivas a serem arbitrárias, caprichosas ou manipuladas.

Em 1987, o *Scandinavian Journal of Economics* indicou que no período de 1949 a 1986, Buchanan publicou 379 trabalhos relacionados à *Public Choice* (Buchanan, 1987) dentre os quais se destacam: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* em conjunto Gordon Tullock, em 1962 que contempla o desenrolar do processo das escolhas de regras na tomada de decisão constitucional no âmbito da economia política. Também, impulsionou uma transformação intelectual da análise da política em quatro aspectos: metodológico, níveis de análise, instituições comparativas e empirismo (Buchanan, 1967; Congleton, 2002; Boettke, 2014).

Atraiu vários pesquisadores durante o desenvolvimento. Destacam-se: Charles Plott, Richard Wagner, Charles Goetz, Mark Pauly e Robert Tollison (Congleton, 1999; 2002). Contempla a *Public Choice Society*, filiada a vários periódicos, como: *Public Choice*, *Constitucional Political Economy*, *The Review of Austrian Economics* e o *Journal of Entrepreneurship & Public Policy*. Os chefes editoriais são, respectivamente, William F. Shughart II, Roger D. Congleton e Joshua C. Hall (Boettke, 2014; Public Choice Society, 2017).

Ao longo de mais de cinquenta anos a teoria, consagrada pela *Virginia School*, se tornou um importante programa interdisciplinar, que investiga a fronteira entre a lei, a economia e a política, baseado em um instrumental diferenciado da doutrina ortodoxa. Para esta questão, Buchanan (1964) argumenta que a sistematização em modelos matemáticos sofisticados, reduz o potencial das ciências econômicas na investigação e na explicação de modelos que promovam harmonização de interesses contrapostos na sociedade e em mercados competitivos. Com este posicionamento, os fundamentos da teoria da escolha pública, sustentados por Buchanan, vão ao encontro da *mainline*, escola de pensamento da economia que contempla pensadores heterodoxos e liberais (Buchanan, 1964; Boettke, 2007, Angeli, 2012).

2.2.2 Pressuposto racionalista da teoria

A escolha pública é uma teoria positivista ou normativa e parte de uma visão realista sobre os agentes políticos, em que a ideia da promoção do interesse público estudada pelos keynesianos é afastada (De Donder, Le Breton & Peluso, 2012). Por isso, Buchanan (2003a) a definiu como a “política sem romance”.

A teoria da escolha pública tem como pressuposto central a figura do “*homo economicus*” caracterizado pela racionalidade, pela destituição de aspectos morais, pelo egoísmo e pela capacidade de maximização da função de utilidade, como modelo do comportamento dos agentes que participam do processo decisório político. Buchanan (2009) explica que as características que desenham este pressuposto, são abstrações da realidade, como é comumente utilizado nas ciências econômicas (Mueller, 1989; Buchanan & Tollison, 2009).

Essa concepção teve influência do filósofo Thomas Hobbes, de Maquiavel e na confluência entre a filosofia moral e política de David Hume, em que o princípio moral é afastado na associação entre interesse e política. Ou seja, trabalha com a suposição do indivíduo que, impulsionado por instintos e paixões (interesses) tem como objetivo alcançar poder. Por isso, o agente da *public choice* supera o agente racional da economia tradicional (Brennan & Buchanan, 1981; Persky, 1995; Mueller, 1989; Angeli, 2012). O mesmo entendimento sobre este personagem, da economia clássica, é atribuído ao “*homo politicus*”.

Nesse sentido, ambos representam o modelo empregado para analisar o indivíduo que atua em ambientes econômicos e políticos, partilham da mesma estrutura de raciocínio e estão sujeitos às mesmas motivações, independente do ambiente (Brennan & Buchanan, 1981; 2008). Tullock et al. (2012, p.12) afirma que “pessoas são pessoas” e os indivíduos que adquirem bens de consumo são os mesmos que atuam nos ambientes políticos. Nessa mesma linha o teórico Hardin (2008) desenvolveu métodos para testar esses dois agentes e obteve a mesma conclusão.

Um aspecto importante a ser considerado é a capacidade de predição. Smith (1996) argumenta que o comportamento humano é imprevisível e a previsão de ações futuras não é função das ciências econômicas. Na perspectiva de Smith (1996) os indivíduos estão sujeitos a um conjunto de restrições institucionais que definem se os resultados de suas buscas serão benéficos ou maléficos. Portanto,

Brenan e Buchanan (1981, p. 81) afirmam que o “(...) *homo economicus*” não é necessariamente o modelo mais preciso de comportamento humano, mas é modelo apropriado para testar se as instituições servem para transformar o interesse privado em público (...).”

Nessa linha, é estabelecida uma análise comparativa institucional, e concomitante, recomenda a utilização de um cenário em que o equilíbrio nas relações em sociedade, seja difícil de identificar (Brenan & Buchanan, 1981). Desse modo, pressupõe que o “*homo economicus*” no mercado produz resultados eficientes. No entanto, em outro ambiente institucional, não produz bons resultados. Essas afirmações são sustentadas pelos resultados obtidos do primeiro trabalho seminal do pesquisador e, explicam que a política keynesiana do crescente aumento dos gastos conduzia ao insistente déficit das contas públicas.

Nestes cenários opostos, Buchanan buscava respostas para algo intrínseco, ou seja, como construir uma sociedade harmônica e livre em que as instituições fossem baseadas na cooperação entre indivíduos (Buchanan 1949, 1967; 1981; Buchanan & Tollison, 2009; Angeli, 2012). Bergh, Fink e Ohrvall (2017) estudaram economia política e escolha pública. Para os autores, geralmente se supõe que o tamanho do governo se correlaciona positivamente com a corrupção pública. A literatura empírica, no entanto, não é conclusiva, devido a problemas de medição e endogeneidade. Para tanto, criaram um índice de corrupção com base em dados originais de uma pesquisa abrangendo os principais políticos e funcionários públicos em todos os municípios suecos. O efeito de mais políticos sobre problemas de corrupção é analisado usando descontinuidades no tamanho mínimo exigido dos conselhos locais. Apesar da Suécia ter sido consistentemente classificada entre os países menos corruptos do mundo, a pesquisa sugere que problemas de corrupção não triviais estão presentes no referido país. Os municípios com mais assentos de conselhos locais têm problemas de corrupção mais relatados e o *design* de descontinuidade de regressão sugere que o efeito é causal

Buchanan (2009) explica que a análise comparativa institucional está fundamentada no individualismo metodológico do “*homo economicus*” que é a base científica de investigação, e consiste em base unitária para investigação. O indivíduo como única fonte de avaliação para determinada realidade, que em conjunto formam o aparelhamento institucional público e seu comportamento no processo decisório político. Embora este pressuposto não tenha capacidade preditiva adequada, é

utilizado para o exame sobre o comportamento dos atores. Nesse sentido, devem ser diferenciados os processos de escolhas que ocorrem entre instituições e os que transcorrem dentro das instituições. Assim é conveniente observar as diferenças nos níveis entre “escolha no período” e “escolha constitucional” (Buchanan, 1999; Shugart & Razzolini, 2001; Shaw, 2002; Costa et al., 2013; Quaesner et al., 2017):

Outros aspectos do elemento é o subjetivismo e o contratualismo. No primeiro, a noção do bem da coletividade ou do interesse público, por parte dos agentes políticos, é refutada pela teoria, haja vista que o processo decisório envolve utilitarismo. Assim, a natureza humana do tomador da decisão pode influenciar as escolhas ou ações nos processos decisórios. Logo, envolve subjetividade. E por fim o contratualismo, influência da visão de Coase, que representa a existência de duas partes nas relações de troca o que garante alguma pressão sobre acordos negociados de modo voluntário. Nesse sentido, relação entre o aparelhamento institucional e a sociedade transcorre por meio de contratos que podem ser informais ou formais, os quais podem acarretar em custos econômicos e sociais (Buchanan 1999; Shugart & Razzolini, 2001; Shaw, 2002; Quaesner et al., 2017).

Dessa forma, a teoria explica o comportamento governamental e, em particular, “o comportamento dos indivíduos a respeito do governo”, afirma Tullock, (2002, p. 3). Em regimes democráticos, o processo decisório político é realizado por indivíduos que tomam decisões coletivas de acordo com regras específicas que permitem transpor múltiplas preferências individuais e distintas para uma única escolha coletiva. Tais regras se referem ao indivíduo racionalista que, sendo capaz de prever o impacto de suas escolhas, reduz os custos esperados tanto em casos de renúncia aos próprios interesses, quanto em decisões que visem apenas à maximização da utilidade esperada (Buchanan, 2003b; Butler, 2012; Santiago, Borges, F. & Borges, F. 2015).

Sob esta ótica, ao considerar quatro grupos de pessoas, com diferentes desejos como: um grupo quer saúde, o outro se opõe intensamente porque deseja redução de impostos, enquanto um terceiro pensa que a verba pública deveria ser aplicada em segurança e defesa e o quarto em educação e cultura fica claro a divergência entre as opiniões e, nesse conflito, torna-se impossível à condução de uma política sensata que privilegie o interesse público (Butler, 2012; Salaberry, Quaesner & Costa, 2017). A democracia interpretada como regra da maioria,

conforme o teorema da impossibilidade, não poderia operar para promover o interesse público ou comum, afirma Buchanan (2003b, p. 1).

Como por exemplo, afirma Tullock, (2002, p. 7) “do ponto de vista de cada candidato, o importante é o que as pessoas querem, em função de sua percepção do valor do seu voto sobre o resultado [...]” (Tullock, et. al, 2002, p.7). Nessa perspectiva, complementa a afirmação de Butler (2012, p. 16) “o interesse próprio dos partidos políticos reside na obtenção dos votos. Eles precisam ganhar poder e posição”.

O enfoque das restrições constitucionais contempla o estado e o desenrolar do processo das escolhas de regras na tomada de decisão constitucional no âmbito da economia política (Buchanan & Tullock, 1962; Buchanan, 1999). Esta ênfase é explorada pelo quadro analítico de análise da Escola de Virginia que tendo por base a visão de Adam Smith que considera que os resultados das interações humanas dependem de escalas de preferências para as regras envolvidas. Assim como existem resultados "melhores" e "piores", existem conjuntos de regras "melhores" e "piores" que produzem padrões desses resultados. Desse modo, a escolha das regras podem ser considerada como empreendimento consensual que sustenta a esperança de ganhos entre as partes (Buchanan & Tullock, 1962, Buchanan, 1999; Tullock, et al., 2002; Buchanan, 2008). Conforme Congelton (2002), os principais aspectos estudadas pela escola são:

- a) Análise científica do processo decisório das políticas públicas;
- b) As políticas públicas são consequências das escolhas de atores racionais interessados em algum tipo de cenário e refletem os equilíbrios políticos destas operações no interior institucional político;
- c) As modificações nas instituições e constuições (regras do jogo político) podem melhorar sistematicamente os resultados no equilíbrio. Assim, a influência de indivíduos pouco informados no processo decisório, poderia favorecer as decisões relacionadas as políticas públicas;
- d) A avaliação das alternativas institucionais deve ser realizada com comparativos e de acordo com a viabilidade. Desse modo, não se pode presumir que as instituições “íntegras” possam gerar um processo político tão forte e nem que toda reforma constitucional gera uma melhoria.

Em complemento, Botcke (2014) expõe que para a economia política da escola são importantes os estudos epistêmicos e culturais da vida humana. Sob esta ótica, explica que:

Meu senso é que as contribuições mais inovadoras para a escolha pública Escolha a tradição da pesquisa vieram de contribuidores que preocupavam uma melhor compreensão de anomalias básicas, dilemas sociais ou paradoxos, ao invés de aplicar o modelo abstrato único de raciocínio econômico para não - tomada de decisão de mercado. O passado passou uma preocupação de exercício na aplicação de um modo ortodoxo de análise da teoria dos preços; o primeiro abre importantes novas fronteiras de inquérito (Botcke & Marciano,2014, p. 9).

No geral, observa-se que a teoria da escolha pública trata do processo decisório das escolhas e das conseqüentes políticas e mudanças institucionais, principalmente por meio de estudos comparativos. No entanto, considera-se que será relevante para compreender a escolha realizada pelos agentes tomadores de decisão no processo de estruturação da segurança pública federal no Brasil e formação dos grupos de interesse. Assim, na próxima seção serão abordados o conceitos de grupo de interesse e *lobby* no processo decisório.

2.3 GRUPOS DE INTERESSE E LOBBY NA ESCOLHA PÚBLICA

As instituições têm como função principal na sociedade reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável para a interação humana, ainda que não necessariamente eficiente (North,1993). Reconhecido como um dos representantes do institucionalismo econômico, North (1993) considera que as instituições econômicas e políticas são partes essenciais de matriz institucional efetiva, e são capazes de reduzir os custos de transação. Afirma, o referido autor que são chaves para entender a inter-relação entre a política e a economia e as conseqüências dessa interação.

Sob esta perspectiva, as leis de *lobby*, vistas como instituições são capazes de moldar a conduta dos players – grupos de interesse, políticos e burocratas – em favor de uma maior transparência do *policy-making process* e, conseqüentemente, maior *accountability* e ampliação do grau de isonomia no acesso aos formuladores das políticas públicas. É importante considerar neste aspecto que há um consenso entre pesquisadores de distintas correntes teóricas de que formam um grupo de

interesse pessoas que compartilham das mesmas ideias e interesses, buscando assim um objetivo comum.

Quando se trata de interesses individuais e grupais, o fundador da teoria da escolha pública, Buchanan e Tullock (1962, p. 282) faz uma severa crítica em relação a atuação dos grupos de interesse. A alusão ao interesse público remete ao que deve ser o princípio norteador em toda a administração pública e política que é considerada como a razão da existência do Estado.

Em grandes unidades políticas, a manifestação institucional da promoção ativa do interesse econômico é o grupo de pressão. O motivo da própria existência de tais grupos reside na sua capacidade de promover, através do processo de escolha política, os interesses funcionais particulares representados. Esse fato, que não deve mais ser escondido, enfraqueceu a predominância do modelo tradicional de instituições democráticas de escolha. Em face da atividade observável do grupo de pressão, com seus resultados demonstráveis sobre o resultado de questões específicas apresentadas e debatido em assembleias legislativas, a premissa comportamental que exige que o legislador siga uma busca desinteressada do "interesse público" ou do "bem-estar geral" como algo independente e separado do interesse econômico privado é severamente ameaçada (Buchanan e Tullock, 1962, p. 282).

No entanto, o compartilhamento de objetivos não é uma condição suficiente para que a ação coletiva seja efetivada (Olson, 1965). De acordo com o autor, somente um incentivo independente e "seletivo" será responsável por fazer com que um indivíduo racional em um grupo latente efetue uma ação coletiva. Assim, o autor considera que a ação dos grupos não pode ser compreendida simplesmente como uma extensão lógica da ação individual.

(...) esses incentivos seletivos podem ser negativos ou positivos, ou seja, podem coagir com alguma punição aqueles que não arcarem com a parte dos custos da ação grupal que lhe foi alocada, ou podem ser estímulos positivos para aqueles que agirem pelos interesses do grupo (Olson, 1965, p.63).

Na filosofia, a ação individual e coletiva encontra amparo na essência dos agrupamentos em sociedade, que vai transpassar o contratualismo sustentado por Buchanan. Na concepção de Stein (2005) o grupo humano se funda na solidariedade orgânica, profunda e instintiva e não depende da razão, e sim da assimilação de todos os elementos como o meio natural, os costumes, a tradição, cultura, os laços de sangue, etc. que configuram o grupo e lhe dão sentido. No agrupamento de massas, Stein explica que se localiza no nível das reações, pois

são necessários que líderes indiquem o que deve ser feito. Com isso, não há tomada de posição consciente por parte dos seres humanos.

A conceituação e diferenciação entre grupos de interesse, grupos de pressão e lobby (ou *lobbying*) é problemática, em razão da diversidade e ambiguidade dos termos adotados. Não obstante, é necessário distinguir tais expressões que são comumente consideradas como sinônimas. Autores como o estudioso Salisbury (1977) utiliza o mesmo termo para designar tanto grupos de interesse, como grupos de pressão. Pretende-se, nesse tópico, trazer subsídios para uma definição de *lobby* que possa servir de parâmetro para a regulamentação dessa atividade no Brasil.

Apesar do *lobby* ser uma atividade existente no mundo há muitos anos (Santos, 2007), ainda não há consenso na doutrina brasileira no que diz respeito a sua conceituação. Para Santos (2007), em concordância com North (1993), assim como instituições econômicas e políticas possuem relevante papel em “reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável para a interação humana, ainda que não necessariamente eficiente”, as instituições dos grupos de interesse e dos grupos de pressão firmam sua importância em um exercício claro de democracia.

A análise, a partir das premissas do institucionalismo sociológico adotado nesta dissertação, da Teoria das Organizações, há que levar em conta as características de cada sociedade. De acordo com Santos (2007), qualquer que seja o marco teórico adotado, a atuação dos grupos de pressão ou de interesse é fator fundamental para a compreensão do sistema político, em vista da forma como tais atores influenciam as decisões no campo das políticas públicas e os meios que empregam ou podem empregar para essa finalidade. O autor considera essa atuação um fator que impõe aos governos e aos parlamentos a revisão e adaptação dos mecanismos institucionais de participação, não somente em face da heterogeneidade dos interesses e dos grupos que os defendem, como da necessidade de evitar-se as disfunções associadas à natureza das disputas entre os diversos grupos na sociedade, seja sob a perspectiva pluralista ou elitista.

Para Santos (2007), assim como os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão seriam uma derivação daqueles, enquanto os *lobbies* seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos. Tem-se, pois, que a definição de grupos de interesse, incluído os grupos de pressão, se dividem na literatura (Mancuso,

2010). Há autores que preferem trabalhar com definição restrita de grupos de interesse, como Wootton (1972) Pasquino (1982) e Santos (2007), que diferem partidos políticos de grupos de interesse, uma vez que o objetivo se distingue na medida que cada qual busca influenciar decisões políticas e outro visa alcançar o poder para ocupar cargos públicos e implantar as suas políticas de governo.

Por outro lado, há autores que adotam concepção ampla sem, no entanto, restringir a influência de decisões políticas. Em sentido amplo, grupos de interesse e grupos de pressão seriam, somente, interesses organizados, em oposição aos não-organizados, no âmbito da sociedade, atuando ou não sob essa forma. Os estudiosos Almond & Powell Jr. (1972, p. 53) apresentam essa concepção como:

(...) grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços, de sua abrangência. Essa concepção inclui todos os tipos de grupos de interesse, independentemente das atividades que realizam, de seu grau de organização e das clivagens a partir das quais se constituem (étnica, regional, classista, profissional, dentre outras).

Corroborada a essa concepção, os estudiosos Sartori (1982) e Bonavides (1983) consideram partidos políticos o mesmo que grupos de interesse ou de pressão, em face dos interesses organizados seres conduzidos de modo a se atingir a ocupação de cargos públicos para seus próprios benefícios. Nesse sentido, Mancuso (2010) explica que a distinção entre os dois conceitos abre precedente na medida em que os grupos de interesses se relacionam com partidos políticos. Isso pode ocorrer por meio de filiação simultânea, intercâmbio de informações e posições ideológicas em comum. Essas relações dizem respeito aos indivíduos que participam das duas organizações, trocam informações ou possuem a mesma ideologia (Almond, 1957; Dobrowolski, 1985; Mancuso, 2004). Essa ótica pode ser ilustrada por Davis, McAdam, Scott & Zald (2005, p. 257) pelos movimentos sociais:

Movimentos se manifestam e influenciam as organizações (...) participam da política e tentam mudar as leis e estabelecer agências governamentais para impor ou facilitar a mudança organizacional. Nessas circunstâncias, as agências e os tribunais se tornam os portadores dos objetivos dos movimentos. Esses diferentes tipos de atividade podem ser vistos como parte da reconstituição de campos organizacionais. Movimentos contribuem para a redefinição e constituição de agências, instituições e práticas no ambiente das organizações e para as práticas e estruturas internas das organizações.

Conforme a explicação ilustrativa dos autores, interesses organizados, sejam formais ou não, podem influenciar as organizações. De modo mais específico,

ativistas ou membros de movimentos específicos podem também formar, compor ou ocupar cargos diretivos em partidos políticos com o intuito de eleger representantes em cargos públicos, para representar seus interesses (Santos, 2016). Em sentido organizacional, Akiyama et al. (2015), propõe que grupos de interesse são organizações públicas e privadas, agentes engajados na política de produção e manutenção de significados legais, em estudo. Para efeitos de delimitação, este trabalho adota a concepção ampla de grupos de interesse formulada por Almond & Powell Jr. (1972) e complementada com a definição de Akiyama et al. (2015).

Outros estudos sobre grupos de interesse e ações coletivas são importantes para entender seus resultados no processo político. Bavetta e Padovano (2000) descrevem como os interesses dos eleitores e dos grupos de interesse são representados e sob quais condições a democracia é mais responsiva às demandas dos eleitores ou dos grupos de interesse. Para os autores, essas condições são dependentes dos custos relativos de oportunidade do centro de poder em atender a uma pluralidade de interesses e à gravidade das assimetrias informacionais entre eleitores e grupos de interesse. Hoelcher (2015) sobre política e violência social nas democracias em desenvolvimento apresentou resultados sobre as taxas subnacionais de homicídios, a associação ao poder político concentrado e a cooperação política restrita. Nessa lógica, os atores políticos podem estar sujeitos a interesses de grupos, pois dependem deles para ganhar as eleições.

Considini e Doran (2016) realizaram um estudo empírico e encontraram evidências da influência política na despesa pública, pois é direcionada a regiões específicas com base na lógica da ação coletiva. Sob este contexto, ressalta-se a importância do estudo para análise da influência de grupos de interesse na gestão pública. Em sua essência, se configura que os resultados obtidos possam contribuir como instrumento de análise dos fatos e fornecimento de informações para subsidiar o processo decisório dos gestores públicos e políticos no Brasil.

E para Randall, Holcombe e Gmeiner (2017) grupos de interesse organizados tendem a se concentrar em um conjunto estreito de questões que promovem os interesses comuns de seus membros. Eles apoiam candidatos políticos favoráveis aos interesses do grupo. Mas enquanto os grupos de interesse apoiam os políticos com base em um conjunto restrito de questões, os políticos têm plataformas que cobrem todo o espectro político, de modo que apoiar um político implica apoiar todas as posições desse político. Um efeito secundário do apoio do grupo de interesse

para os políticos em uma questão é que eles também estão apoiando posições sobre outras questões que estão bem fora do alcance dos interesses desse grupo. A análise mostrou que as relações sistemáticas entre as plataformas políticas dos atores políticos resultam em grupos de interesse que suportam questões que estão bem fora dos interesses comuns declarados dos grupos.

2.3 ESTADO E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A partir do desenvolvimento de conceitos, essa seção pretende propor uma discussão em torno de conceitos de Estado e de gestão de segurança pública que fornecem orientação para este trabalho. Inicia-se com a conceituação do Estado.

2.4.1 Conceituação de Estado

A conceituação e definição de Estado depende da perspectiva contemplada. Por exemplo, em contexto predominante socialista e influenciado por trabalhos como o “Colapso da Alemanha, o bolchevismo e a inquietude milenarista dos jovens”, Weber (1982, p.98) elaborou um conceito de Estado que se refere a “comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”. A concepção racionalista e estruturalista de Weber propõe o Estado como base a vida comunitária, composta por elementos associativos entre indivíduos racionais, contratualismo entre Estado e indivíduos, e a prerrogativa de legislar o qual lhe confere a soberania.

No mesmo contexto de Weber, a filósofa Edith Stein (2005) na perspectiva fenomenológica e personalista, contrapõe e argumenta que é preciso considerar que nem todas as pessoas têm acesso a consciência racional. A filósofa em sua obra “Uma Investigação sobre o Estado” propõe a estrutura estatal composta por três modos de vida associativa: massa, sociedade e comunidade. As massas são formadas por grupos de indivíduos que não possuem tomada consciente de posição, e não atingiram a racionalidade, por isso necessitam ser lideradas. As comunidades são constituídas por indivíduos livres, racionais e conscientes que apresentam tomada de posição consciente, uns em relação aos outros, se compreendem e se relacionam por meio de cooperação. Na visão da autora, as comunidades

representam a totalidade e a integralidade e são alicerces da sociedade, aspectos que diferenciam das massas, que se relacionam com “conexão de indivíduos que se comportam com uniformidade” (p. 259).

As ações sociais são baseadas em construção ou destruição fundamentadas em agressividade ou rivalidade. Contudo, estas ações não nascem do interior como na comunidade, mas sim de um mecanismo de entusiasmo proposto pelo líder. Desse modo, a tomada de posição dos indivíduos das massas não pode ser considerada livre, consciente e racional. É reativa, e o contágio entusiástico ocorre por meio psíquico. Ainda, no contexto do tecido social, a filósofa argumenta que a soberania do Estado se fundamenta também no direito à liberdade individual e na proteção dos seres humanos. Dessa maneira, a coerção estatal se fundamentaria na constituição de outro poder, colocando o Estado em situação submissa e sem soberania.

Já o arcabouço teórico de Buchanan concebe o Estado como um servo de seu povo, mas não descarta nesta relação a ocorrência de hipótese contrária. A partir disso, explica o Estado por meio da ação coletiva, ou seja, “um conjunto complexo de grupos e atores individuais: políticos, burocratas, eleitores e interesses organizados” (Lemieux, 2015, p. 24). Esta abordagem contempla uma visão ampliada sobre a relação entre os interesses do Estado e dos indivíduos. Interesses, por vezes, conflitantes que pressupõe objetivos e propósitos diferentes para o resultado da ação coletiva. Nesse sentido, a teoria busca descrever “os meios pelos quais os interesses conflitantes são reconciliados” (Buchanan, 2011, p. 13). Essa premissa se fundamenta na relação econômica de comércio e de troca - *lobbies* - entre indivíduos e Estado, que é explicada por elementos centrais do comportamento individual incorporados na metodologia de análise.

Estas concepções tanto a racionalista quanto a fenomenológica, em essência, levam ao espectro do Estado constituído por pessoas humanas. Mas ainda se diferenciam. Em complemento, para o jurista Hely Lopes Meirelles (2015) há três perspectivas para a definição: a sociológica, política ou constitucional. Respectivamente, se referem a “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”; “comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação de mando de coerção”; “pessoa jurídica, territorial soberana e “pessoa jurídica de Direito Público Interno Privado” (p. 59). Já para Kohama (2016, p.33) “O Estado é a organização política do poder”. Nestas concepções, é possível

perceber a influência weberiana na forma de estruturação e atuação estatal com a sociedade.

No que se refere a estrutura do Estado no Brasil, a influência racionalista e burocrática de Weber, constituiu os elementos indissociáveis: povo, território e Governo soberano que exerce o poder absoluto proveniente do povo. Para a preocupação com possível abusos e tiranias do poder sobre a população, foi instituída a Separação Tripartite, que divide o Estado em três poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa teoria teve início nos estudos de Aristóteles e foi aperfeiçoada por Montesquieu. Para ele "power should be a check to power" ([1748] 1914, livro XI, cap. 4). Pela tese contratualista, para cada poder foi constituída estrutura de administração pública com o intuito de prestar serviços públicos aos cidadãos os quais são regulamentados por legislações específicas e executadas por agentes públicos. (Bastos, 2002; Bandeira de Mello, 2006; Meirelles, 2015).

Nesta visão, Justen Filho (2010) explica que, há duas formas de administrar: Governo e Administração Pública. O governo, é o complexo dos poderes e órgãos constitucionais e o condutor político dos negócios públicos. Desse modo, atua em duas dimensões, na soberania e nas funções originárias (Justen Filho, 2010). Já a segunda, conforme Di Pietro (2007, p.52) é “[...] o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Na visão de Meirelles (2015, p. 63) o conceito se distingue. Em sentido formal “conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”. Esta atuação está atrelada ao exercício político. Para Secchi (2010), o sentido “político” se refere a captação e manutenção dos recursos necessários para exercer o poder sobre o homem. E em sentido material, “é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral”.

A função administrativa, segundo Justen Filho (2010, p.143) se expressa no desenvolvimento dinâmico e ordenado de um conjunto de atividades, e para tanto, requer uma estrutura organizada e permanente de bens e indivíduos. Em complemento, Kohama (2016, p. 31) define a administração pública como “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”. Sendo assim, o benefício da coletividade se traduz em atendimento do interesse público. Toda esta estrutura e organização das atividades públicas, as quais são regulamentadas por atos legais do poder público, foram modeladas em processos rígidos como forma de controle, os quais receberam

influência burocrática. No entanto, ao longo do tempo, esses processos se tornaram obstáculos para uma gestão bem-sucedida, acarretando em uma crise nos serviços públicos, em especial na segurança pública que será explanada na próxima seção.

2.4.2 Gestão de segurança pública no Brasil

Na crise iniciada na década de 1970, a administração pública foi impulsionada à transposição do modelo de gestão burocrático para o modelo gerencial. Até a década de 80 a exclusão da sociedade civil nas formulações das políticas públicas viabilizadas pela união, se configurava pelo caráter setorial, pela pulverização institucional e pela centralização decisória e financeira estatal. No entanto, a crise causada pela ineficiência dos serviços públicos burocráticos, abriu espaço para a reforma no Estado (Farah, 2006; Fonseca, Pereira, & Gonçalves, 2015). O modelo gerencial trouxe novos desdobramentos ao ambiente público, como a responsabilização dos agentes públicos e políticos (*accountability*), a obrigação de prestar contas à população sobre as transações administrativas e financeiras ocorridas no interior das organizações públicas (transparência), a promoção da participação da sociedade no processo público e político, equidade e a justiça. Ademais, o novo modelo implicava em políticas restritivas de gastos (Madeira & Rodrigues, 2015; Blonski; Prates, Costa & Vizeu, 2016).

Tais fatos culminaram, também, na promulgação da Constituição Cidadã em 1988 e no Estado Democrático de Direito, sem, no entanto, resultar na seguida participação da sociedade civil, que decorreu da complexidade na transição do controle da ordem pública para o democrático. Durante este processo, foram criados movimentos sociais como forma de representação da opinião pública. São grupos de indivíduos que, por meio de representantes, buscam interesses e participam do processo de construção política, e influência do meio por meio de constante interação no tecido social (Carvalho & Silva, 2011; Fonseca, Pereira & Gonçalves, 2015). Nesse sentido, foram consolidadas práticas e imputados instrumentos normativos para criação de amparo legal-institucional, como as constituições estaduais e os planos estaduais de segurança pública (Bengonchea et al., 2004; Saporì, 2007).

No Brasil, a segurança pública está prevista no artigo 144 da Constituição Federal que a estabelece como “dever do Estado, direito e responsabilidade de

todos” (Brasil, 1988, p. 119). Na esfera federal, o artigo mencionado acima, estabeleceu corporações policiais para as esferas de governo, fixou competências e atribuições, além de outorgar aos estados-membros e municípios a gestão de políticas públicas nessa área. Para efeitos, neste trabalho será abordado a segurança pública federal.

Conforme consta no sítio do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, os órgãos de segurança pública têm por função a prestação de serviços junto à sociedade, e por objetivo “proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. É, portanto, uma das atividades da defesa social (Ministério da Justiça e da Segurança Pública).

Em complemento, de Lima et al. (2014, p. 482), explicam que a segurança pública se relaciona ao “campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais”. Neste contexto, a governabilidade depende da inter-relação entre Estado e sociedade civil, interdependência institucional e social, e a instituição de mecanismos e estratégias de controle social. Para Nóbrega Júnior (2011) ao analisar o quadro da discussão acerca da segurança pública no Brasil e no mundo, as políticas públicas em segurança, são variáveis determinantes no controle da criminalidade (Durante & Zavataro, 2007; Soares, 2007; Gonçalves, 2009; Sento-Sé, 2011).

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

No âmbito federal, o artigo mencionado acima, estabeleceu corporações policiais para as esferas de governo, fixou competências e atribuições, além de outorgar aos estados-membros e municípios a gestão de políticas públicas nessa área. Para efeitos, neste trabalho será abordado apenas as corporações de segurança pública federal. As polícias civis e militares pertencem a estrutura dos estados-membros. Dentre os vários aspectos a serem compreendidos, o que pode sugerir falha na interpretação do dispositivo, o texto sugere também que a

segurança pública “é exercida” para isentar o cidadão de perigos, danos e proteger o patrimônio público, e ao mesmo tempo imputa responsabilidade ao cidadão.

Para Costa e Lima (2014) essa abertura conceitual da segurança pública na constituição enfraquece o consenso sobre o significado. Sob esta ótica, Vanberg (2011) explica que as constituições são contratos incompletos e as tentativas de erosão são uma ameaça constante que decorre da não aceitação das restrições constitucionais na política comum. Em relação as atribuições da polícia federal, o dispositivo constitucional dispõe que a instituição como órgão público federal e estabelece as atribuições:

- I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela EC n. 19/1998)
- IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Desse modo, Malaquias (2017) explica que o sistema de segurança é exercido pelas corporações policiais nas esferas federal, estadual e municipal. Entretanto, complementa que a “atividade de segurança pública é rigorosamente controlada e fiscalizada pela polícia federal” (p. 326).

No que se refere a gestão orçamentária de recursos, durante o período de 1997 a 2017 o governo federal gastou o total de R\$134.319.081.562 bilhões de reais em segurança pública:

Tabela 1: Despesa por função de segurança pública

Ano	Despesa por Função (R\$)	Ano	Despesa por Função (R\$)
1997	10.796.627.235	2008	5.770.500.227
1998	10.859.480.788	2009	6.587.355.592
1999	10.933.383.263	2010	7.108.062.942
2000	1.555.312.157	2011	8.041.186.485
2001	2.514.297.771	2012	9.244.529.962
2002	1.835.848.532	2013	8.117.755.578
2003	2.631.444.502	2014	8.456.349.686
2004	2.722.409.285	2015	8.668.397.884
2005	3.378.053.293	2016	7.941.624.532

2006	3.439.681.065	2017	8.895.302.462
2007	4.821.478.321	Total	134.319.081.562

Fonte: Relatórios de Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Elaborado pelos autores.

Lázaro (2012) analisou a formação e destinação do orçamento da União na área de segurança pública e a construção das políticas públicas no setor, avaliando os orçamentos dos Ministérios da Justiça, do Planejamento e da Fazenda, no período de 2004 a 2011. Os principais resultados obtidos, sugerem que a participação da função Segurança Pública no orçamento é pequena, já que a média anual destes gastos no período estudado foi de R\$ 6,1 bilhões, apenas 0,37% da média anual de gastos totais do governo.

A Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) noticiou em matéria sobre os gastos com segurança pública no Brasil, que eles são insuficientes (Bohen, 2016). Contudo, a literatura no Brasil apresenta resultados ainda pouco conclusivos sobre este tema. Duenhas, et al. (2014) testaram as hipóteses de que o aumento dos gastos públicos em segurança e educação é efetivo para redução da violência nos estados brasileiros, de 1995 a 2005. Os achados indicaram que ambos os gastos podem contribuir para redução da violência no Brasil, ou seja, não rejeita a hipótese de que o aumento de gastos em educação e/ou segurança pode contribuir para redução da violência nos municípios brasileiros.

Amaral & Correia (2014) estudaram o impacto dos gastos públicos sobre a redução da criminalidade, período de 2010 a 2013 no Ceará. Os resultados sugeriram contradição em relação aos gastos governamentais com segurança pública, o que pode indicar um possível problema de causalidade inversa ou que tais dispêndios não estejam sendo bem alocados. Em contrapartida os gastos com educação e assistência social, em conjunto, foram negativos e significantes para os crimes letais, indicando que o aumento do gasto é eficaz para redução dos homicídios.

Embora a literatura brasileira aponte várias causas para a crise da segurança pública, os autores consideram que a maioria é unânime no que diz respeito ao aspecto político da gestão da segurança pública, que revela obstáculos ainda não superados, neste novo modelo de gestão gerencial, os quais só podem ser explicados a partir do qual *lobbies* corporativistas e lideranças locais que se apresentam influentes nas negociações político-partidárias. Por exemplo, a

constituição não prevê a aplicação de percentual mínimo para a função de segurança pública nos Estados. Apenas estabelece 15% para a saúde e 25% para a educação, o que envolve a prerrogativa de escolha política por parte dos gestores públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia é o caminho que será percorrido para a consecução do objetivo de pesquisa, ou uma forma de organizar o estudo da realidade social, para se chegar ao conhecimento de um fenômeno. Considera-se que serve tanto como artifício de apoio na realização de uma pesquisa como meio para assegurar validade e confiabilidade aos resultados. Desse modo, com o passar do tempo, a abordagem metodológica se tornou um conjunto de procedimentos e técnicas que se multiplicaram na literatura especializada, fazendo com que os pesquisadores tivessem melhores condições de fazer suas escolhas para coletar e analisar dados, garantindo um senso de visão ou percurso a ser seguido pelo analista (Creswell 2007; Straus & Corbin, 2008).

Assim sendo, os procedimentos metodológicos se constituem a partir de uma postura ou visão de mundo do pesquisador em relação à realidade empírica e o seu próprio quadro teórico, implicando em um olhar que articula procedimentos previamente estabelecidos e legitimados pela comunidade científica com outros constituídos e justificados. Isto posto, este capítulo apresenta as diretrizes gerais para o delineamento metodológico da presente dissertação.

Dessa maneira, a estrutura desse capítulo foi dividida em cinco partes: (i) delineamento da pesquisa, (ii) delimitação e desenho de pesquisa, (iii) esquematização das etapas da pesquisa, (iv) coleta dos dados e (v) tratamento e análise dos dados.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O propósito deste trabalho é descrever, mediante o exame de evidências empíricas de que maneira os grupos de interesse (*lobby*) influenciaram a gestão da segurança pública federal no Brasil, no período de 1997 a 2017. O que é pretendido como resultado deste esforço é responder as seguintes questões:

1. Quem são os grupos de interesse (organizações públicas e privadas) que atuaram historicamente na política de produção e manutenção de significados legais na área de segurança pública no Brasil?

2. De que maneira estes grupos apresentam *embeddedness* estrutural e institucional?
3. Como se deu a influência dos grupos de interesse na definição dos gastos públicos destinados à segurança?
4. De que maneira os grupos de interesse (*lobby*) influenciaram a gestão da segurança pública no Brasil, no período de 1997 a 2017?

3.1.1 Definição das Categorias Analíticas

Contexto Institucional:

DC: Configura-se por meio dos ambientes técnico e institucional (Guarido-Filho, Machado-da-Silva, 2001 & Scott, 1992) onde ocorrem os eventos analisados, evocando “eventos associados ou questões que, quando conectados, fornecem interpretações do problema que sinalizam seu impacto” no fenômeno em voga (Hoffman & Jennings, 2011, p. 101).

DO: O contexto institucional será operacionalizado por meio dos eventos relevantes ocorridos tanto no ambiente técnico quanto no ambiente institucional que condicionaram a formação e a institucionalização do campo de segurança pública e grupos de interesse. A operacionalização será por meio das legislações, dados documentais e nas fontes secundárias de dados, realizada por análise histórica.

Grupos de Interesses:

DC: organizações públicas e privadas como agentes engajados na política de produção e manutenção de significados legais na segurança pública (Akiyama, Almeida, Godri, & Guarido Filho, 2015) e grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços de sua abrangência (Almond & Powell Jr., 1972).

DO: os grupos de interesse serão operacionalizados com base nas dimensões estrutural e relacional de redes. Nesse sentido, interessa delimitar a posição do ator organizacional na rede, a qual revela funções de habilitação e coerção da ação dos

atores organizacionais, ou então, verificar como determinado arranjo estrutural entre organizações gera benefícios e oportunidades (Burt, 2009).

Gestão de segurança pública:

DC: compreende o envolvimento de interdependência institucional e social, e a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da criminalidade.

DO: para mensuração a gestão será operacionalizada por meio da definição de políticas e prioridades apresentadas pela gestão federal no que se refere à segurança pública e orçamento destinado à áreas de segurança.

3.1.2 Definição de outros temas relevantes

Institucionalização:

DC: Trata-se da “emergência de padrões ordenados e estáveis, socialmente integradores, de atividades vagamente organizadas e estritamente técnicas” (Selênio, 1992, p. 232, grifo no original). Nesse sentido, a formação de grupos de interesse é entendida como um objeto social socialmente construído pelos atores que são parte da história (nos termos de Berger e Luckmann, 1967).

Campo organizacional:

DC: É um agrupamento de “organizações que, em conjunto, constituem uma área de vida institucional: fornecedores chaves, consumidores de recursos e de produtos, agências reguladoras, e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148).

Contexto institucional de referência:

DC: Trata-se do nível do ambiente institucional em que a organização toma como referência para orientação das suas ações, sendo esses níveis local, regional, nacional e internacional (Machado-da-Silva & Fernandes, 1998).

Instuições:

DC: As instituições são “elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que junto com atividades e recursos associados, fornecem estabilidade e significado para a vida social” (Scott, 2008, p. 48).

Legitimação:

DC: É o processo no qual as crenças culturais compartilhadas da sociedade criam fortes expectativas de comportamento por parte de uma organização local, de modo que a demonstração de conformidade com essas expectativas e com a ordem normativa, confere-lhe legitimidade (Johnson, Dowd & Ridgeway, 2006).

Legitimidade:

DC: Trata-se da “percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construídas” (Schumann, 1995, p. 544). Ou seja, existe quando o ator age conforme as mesmas por perceber que elas são aceitas e tomadas como verdade para a coletividade da qual pertence (por mais que não esteja de acordo com as mesmas), de modo que evite sanções formais de seus superiores ou informais por parte de seus pares (Johnson, Dowd & Ridgeway, 2006).

3.2 DELIMITAÇÃO E DESENHO DE PESQUISA

Trata-se de um estudo de caso, com objetivo de discutir a influência dos grupos de interesse na gestão de segurança pública no Brasil, no período de 1997 a 2017. A perspectiva temporal selecionada refere-se ao período necessário para captar mais de um mandato dos tomadores de decisão e uso no nível micro da teoria da escolha pública.

O pressuposto epistemológico que orienta este trabalho é interpretativista, ao entender que a realidade é socialmente construída em concordância com Berger e Luckmann (1967), e se considera que não há sujeito sem história (Giddens, 1984). Desse modo, assume-se como pressuposto o construtivismo.

A abordagem escolhida para o estudo do problema especificado será de natureza exploratória, predominantemente qualitativa, com recortes quantitativos

para captar a rede dos grupos de interesses e a influência destes na gestão de segurança pública. A estratégia adotada será a de estudo retrospectivo, com corte temporal transversal com aproximação longitudinal.

Considera-se que uma vez definida a visão de mundo para a realização da pesquisa, é relevante que se tenha certo cuidado para que os métodos científicos de investigação não contradigam os pressupostos. Nesse sentido, a escolha pela abordagem exploratória predominantemente qualitativa se mostra apropriada aos pressupostos que orientam a presente investigação pelo fato de ser essencialmente preocupada com a relações dos atores “que dão sentido ao seu entorno por meio de símbolos, rituais, estruturas sociais, papéis sociais e assim por diante” (Berg, 2001, p. 7), se valendo do caráter exploratório para aprofundar o conhecimento acerca do fenômeno em estudo com fins de emergir hipóteses ou proposições (Gonçalves, 2006).

Por fim, no que se refere à escolha da estratégia de estudo retrospectiva, a mesma justifica-se pela necessidade de se reconstruir a história da formação dos grupos de interesse na área de segurança pública até a data da realização do estudo, sendo que “certos eventos e processos são analisados no que diz respeito ao seu significado para o indivíduo ou para histórias de vida coletivas” (Flick, 2009, p. 136). Quanto ao corte temporal, a escolha mostra-se apropriada à estratégia de pesquisa escolhida, visto que os dados foram coletados transversalmente, porém com aproximação longitudinal por meio dos registros e arquivos selecionados.

O seguinte desenho de pesquisa visa ilustrar o objetivo desta dissertação e representar a forma pela qual os procedimentos e a análise dos dados serão norteados e inter-relacionados:

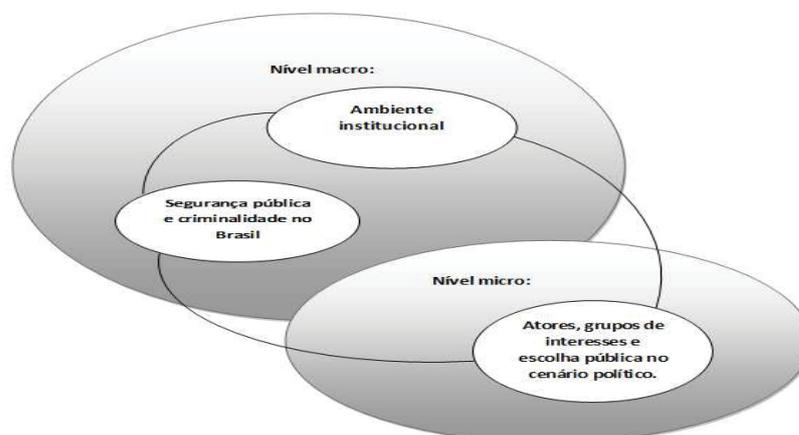


Figura 1: Desenho da pesquisa
Fonte: Elaborado pela autora.

Para analisar a influência de grupos de interesse (*lobby*) na gestão de segurança pública federal do Brasil, durante o período de 1997 a 2017, foi utilizado como base o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) instituído, inicialmente, no ano de 2007. Contudo, tem-se que o referido programa tem suas raízes nas políticas de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Sob essa ótica, foram utilizadas como lentes teóricas duas perspectivas para analisar os dados: Em nível macro, a perspectiva institucional sociológica da teoria das organizações, utilizada para captar os aspectos socioculturais e socioeconômicos presentes no ambiente institucional e na gestão da segurança pública no Brasil. Em nível micro, o comportamento dos atores e dos grupos de interesse foram analisados pelos postulados da racionalidade maximizadora da teoria da escolha pública e analisada a maneira pela qual o processo decisório pode ser influenciado.

Para a interposição e inter-relação entre os elementos do desenho de pesquisa, foram elaboradas três categorias para atendimento dos objetivos propostos:

- a) Ambiente institucional: a partir do pressuposto de divergentes óticas sociais e que as organizações sociais possuem papel na formação, na mudança e na difusão de novas instituições na sociedade.
- b) A gestão da segurança pública federal: se fundamenta na prerrogativa dos organismos estatais para gerir e controlar a violência e a criminalidade.
- c) Os atores políticos, sociais e grupos de interesse: parte-se do pressuposto que a formação de grupos de interesse e a inter-relação entre eles e o *lobby* podem influenciar o processo decisório político e governamental.

Toda a base analítica está constituída por entrevistas realizadas com jornalistas, agentes da segurança pública federal e por representantes da área de direitos humanos. E também por material midiático como notícias extraídas dos principais veículos midiáticos, documentos oficiais divulgados pelo poder público, em especial, o orçamento destinado a área de direitos humanos. As demais explicações e detalhamentos técnicos serão explanados nas próximas seções.

3.3 ESQUEMATIZAÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em duas etapas. A primeira, voltada à dimensão simbólica da realidade social, representada pelo ambiente institucional, sendo, portanto, dedicada à identificação (a) do contexto institucional, e (b) do arranjo de instituições criadas ou adotadas como referência na formação da rede dos atores interessados e que regulam as relações. A segunda fase, com contornos quantitativos e complementarmente à análise qualitativa, foi voltada à análise da dimensão material da realidade social representada pelo ambiente técnico da rede, e consiste (c) na análise das dimensões estrutural e relacional de redes e (d) na análise e avaliação da influência dos grupos de interesse na gestão de segurança pública.

A fase qualitativa, de aproximação longitudinal, foi baseada na identificação (a) do contexto institucional, e (b) do arranjo de instituições criadas ou adotadas como referência na formação da rede dos atores interessados e que regulam as relações na área de segurança pública. Dessa forma, foram realizadas entrevistas e dados foram buscados em fontes documentais: legislações, projetos de lei, relatórios e publicações em mídia especializada sobre o objeto em estudo.

O exame se deu por meio da análise de conteúdo temática (Bardin, 1977), que constitui, num primeiro momento, na separação de temas extraídos do material textual, organizados por categorias pautadas nos fundamentos teóricos e definidas a priori, a saber: (1) Articulação dos atores sociais e (B) Relação entre esses atores sociais no processo de constituição do campo de segurança pública no Brasil. Os procedimentos contarão com o auxílio do software NVivo para tratamento dos dados.

A segunda fase, com contornos quantitativos, foi a construção de redes semânticas, que são estruturas dinâmicas constituídas por símbolos que representam o conhecimento, e a associação entre eles formam significados, que é o objeto de estudo da semântica. Nesse trabalho, a abordagem utilizada se concentra na semântica linguística que busca estudar o significado expresso por meio da linguagem (Noriega, Pimentel, & de Albuquerque, 2005), 2005), para delineamento do contexto institucional de primeira ordem. Será realizada para analisar as dimensões estrutural e relacional da rede dos grupos de interesse com base no coeficiente de similaridade de Jaccard. Esse coeficiente é definido como

medida de associação, e expresso pelo número de elementos na interseção $X \cap Y$ de X e Y (Lee, 1999). Dessa maneira, a similaridade entre grupos é calculada pela quantidade de palavras comuns entre os grupos e a quantidade total envolvida (MuellerDombois & Ellenberg 1974; Meyer, 2002). Complementa a isso, a interpretação qualitativa dos dados no que se refere à forma e a conectividade da rede desses grupos. Para Sacomano Neto, Matui, Candido e Amaral (2016) a utilização das redes é profícua para compreensão e análise qualitativa dos significados compartilhados entre os atores.

Como o coeficiente permite especificar as medidas de distância (Pohlmann, 2007), os documentos vão ser analisados de modo que a matriz será construída ao atribuir 0 para conjuntos com menor similaridade e 1 para maior similaridade. Quando a relação entre duas organizações se repetir em um projeto distinto, será adicionado na matriz a quantidade de projetos em que a relação concorria. A matriz de valores será elaborada para possibilitar mensurar a força dos laços (Granovetter, 1973) e possibilitar maior acurácia na interpretação dos sociocratas gerados por meio das matrizes. Será realizada para analisar as dimensões estrutural e relacional da rede dos grupos de interesse, complementada pela interpretação qualitativa dos dados no que se refere à forma e a conectividade da rede desses grupos. A coleta dos dados para elaboração da matriz oscilométrica será realizada por meio dos dados documentais, sendo este um dos tipos de fontes de dados possíveis para a análise de redes (Maridem, 1990).

3.4 TÉCNICA DE COLETA DOS DADOS

Para atendimento do objetivo geral, bem como dos objetivos específicos estabelecidos para este trabalho, a coleta e o tratamento dos dados ocorreram em dois momentos. O primeiro consistiu na coleta de dados de fontes primárias, por meio de entrevistas semiestruturadas, com roteiro de oito perguntas, divididas em dois blocos. O primeiro bloco, continha duas perguntas que visavam a identificação dos entrevistados. E o segundo com seis perguntas, tinha por objetivo coletar informações, dados e percepções sobre a área de segurança pública no Brasil. As perguntas do roteiro foram classificadas de acordo com as categorias analíticas estabelecidas na metodologia, conforme Tabela 3:

Quadro 1: Estruturação do roteiro de entrevista

Categorias analíticas	Quantidade de Perguntas
1. Contexto Institucional	2
2. Grupos de Interesse	2
3. Gestão de Segurança Pública Federal	2

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

A validação do instrumento foi efetivada por dois profissionais, um da área do Jornalismo e um da Defesa Nacional, e ambos consideram adequado para reunião das informações e dos dados necessários para o desenvolvimento do estudo.

3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Para adoção dos procedimentos de análise e tratamento, o instrumento de pesquisa necessário ao alcance do propósito foi a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2010). Essa metodologia é um conjunto de técnicas de análise de comunicações em que “tudo que é dito ou escrito é suscetível a análise” (p. 33) e consiste em três fases, conforme ilustrado no Quadro 2:

Quadro 2: Fases da Análise de Conteúdo

Fases	Atividades
Pré-Análise	Leitura Flutuante; Escolha dos documentos; Formulação de hipóteses e objetivos; Referenciação dos índices e elaboração de indicadores.
Exploração do material Tratamento dos resultados, inferências e interpretação	Preparação do material; Interpretação dos achados.

Fonte: Bardin (2010)

Para a coleta de entrevistas foram consideradas as áreas da Defesa Nacional e Defesa Social, Segurança Pública Federal, dos Direitos Humanos, do Jornalismo, da Defesa da Ordem Jurídica, por estarem relacionados a temática, ao Pronasci e ao desenho proposto, e os respectivos Órgãos de representação.

As entrevistas foram coletadas em ambientes distintos para que fosse possível traçar um diagnóstico sobre cenário da segurança pública no Brasil, e identificar elementos como violência e criminalidade, além de atender as demandas específicas das categorias de análise institucional, de grupos de interesse e de gestão da segurança pública. E, em todos os ambientes houve demonstração de receptividade. Para facilitar aos leitores os profissionais entrevistados foram agrupados serão identificados no contexto da pesquisa em conformidade com a área de atuação:

Quadro 3: Grupos de entrevistados

Área de Atuação	ID	Quantidade de Entrevistas	Tempo
Segurança Pública Federal e Defesa Nacional	EAS	08	03:15:09
Direitos Humanos	EDH	04	02:04:57
Jornalistas	EJ	04	03:36:54
Ministério Público	EMP	02	00:43:34
Total		18	09:40:34 min.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

A Identificação (ID) do “EAS” significa “entrevista com agente de segurança”; “EDH” significa “entrevista com agente da área de Direitos Humanos; “EJ”, significa “entrevista com jornalista”; e “EMP” significa “Entrevista com agente do “Ministério Público”.

Por fim, finaliza-se nesta subseção secundária todas as explicações técnicas e normativas. Nos próximos capítulos serão abordados a apresentação e análise dos dados e as considerações finais.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os resultados da pesquisa são apresentados neste capítulo. Inicialmente há uma contextualização do cenário de políticas públicas de segurança no Brasil, depois

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO INSTITUCIONAL

As ciências sociais explicam que a sociedade atual vivencia a Era da Mundialização das Conflitualidades, e está caracterizada principalmente pela fragmentação social que ocorreu com a priorização da reverência à liberdade individual em detrimento da consciência coletiva e o contrato social instituído. Dessa maneira, indivíduos que possuem ideais, crenças e valores semelhantes, formam grupos sociais como por exemplo os de classe social, de gênero, de etnia, racial, e a percepção da violência se constrói no imaginário projetado pelo empirismo e não em regras e normas sociais estabelecidas. Com isso, os processos de democratização das estruturas políticas resultam em sensação de insegurança, medo e geram pânico social (Focaut, 1997; Porto, 2006; Tavares dos Santos, 2014). Estudos de Freilich e Newman (2002) e Freilich, e Addad (2017) identificam que quanto maior é a heterogenia em determinada sociedade, maiores serão as taxas de violência e de criminalidade. Nesse sentido, observa-se ainda, um crescente aumento nos índices de violência e criminalidade no Brasil.

Em relação aos conceitos de conceitos de violência e criminalidade, observa-se que geralmente são considerados de maneira ambígua na literatura. Em muitos estudos, usa-se o mesmo termo para designar os dois. No entanto, este estudo entende que são conceitos distintos, pois, nem todo crime é considerado violência. Nesse sentido, por exemplo, a prática do jogo do bicho é um crime institucionalizado no Brasil, mas não apresenta violência. Em relação ao crime, a ação criminal compreende as ações ilegais tipificadas pela sociedade e punidas com sanções no código penal. Portanto, o crime pode ser definido como toda ação ou omissão, ilícita, antijurídica e culpável (Welzel, 1930; Duenhas et. al., 2014). A origem do termo violência vem do latino “*violentia*” que quer dizer força e se refere à aplicação de uma força sobre algum objeto ou fato. Desse modo, ocorre violência quando, enfatiza Michaud (1989, p. 10),” a ação de maneira direta ou indireta, causa danos a

uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em integridade física, em integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais”.

Assim, Minayo & Souza (1993) explicam a violência como fenômeno de causalidade apenas social, provocada quer pela dissolução da ordem, quer ainda pela fraqueza do Estado. Em relação ao crime, a ação criminal compreende as ações ilegais tipificadas pela sociedade e punidas com sanções no código penal. Portanto, o crime pode ser definido como toda ação ou omissão, ilícita, antijurídica e culpável (Welzel, 1930; Duenhas et. al, 2014). Santos e Kassouf (2008) reuniram e discutiram os estudos econômicos sobre criminalidade, e as principais evidências são que a desigualdade de renda e os retornos do crime parecem ser fatores de incremento da criminalidade. Além disso, há efeitos espaciais afetando a criminalidade. Sendo assim, nesta pesquisa abordaremos a violência como crime previsto nas leis penais.

Matéria publicada pelo jornal O Globo em 2007 explica que conforme relatório emitido pela ONU a “sensação de insegurança no Brasil é a maior do mundo”. Na época fatores como o “uso de bebidas alcoólicas, o porte de arma de fogo, a guerra entre traficantes, a invasão policial e a alta densidade populacional pioram a qualidade de vida nas favelas”. Na época os crimes mais violentos se concentravam em São Paulo e Rio de Janeiro. O relatório destaca também fatores culturais relacionados ao medo e a violência como enraizados na maioria dos países. Já em 2010, o mesmo jornal divulgou lista de desafios para 2011, e a segurança pública estava em primeiro lugar: “brasileiros vivem sob sensação de insegurança” (Guimarães, 2010).

Neste contexto é possível observar que no período de aproximadamente três anos, a situação da segurança pública foi complicando cada vez mais. O que pode indicar que as ações governamentais não foram eficientes na contenção de crimes. Para o estudioso da área de segurança pública Flávio Saporì (2012, p.2) mesmo com a conquista de melhorias sociais “a violência urbana está se acentuando em detrimento das melhorias socioeconômicas alcançadas pela população”. E argumenta que se trata de um paradoxo, pois a trajetória da violência urbana tem sido afetada por fatores sociais diversos.

Em 2014, a Revista Exame divulgou os 20 fatos mais importantes sobre a violência no Brasil. Souza, Beatriz (2014, Jul.).[Os 20 fatos mais importantes sobre a violência no Brasil].

Quadro 3: Fatos mais importantes sobre a violência no Brasil

1. Número de assassinatos em 2012 é igual a 1,4 “Carandirus” por dia.	Em 2012, o Brasil registrou mais de 56 mil homicídios. Isso é igual a 154 mortes diárias ou 1,4 massacres do Carandiru por dia.
2. Brasil é o 7º país mais violento do mundo.	Levando em conta as taxas mais atualizadas de homicídios de 100 países, o Brasil ficou em 7º lugar. Fica atrás apenas de El Salvador, da Guatemala, de Trinidad e Tobago, da Colômbia, Venezuela e de Guadalupe – todos na América Latina.
3. E também 7º do mundo em mortalidade juvenil.	Com 29,3 mortes de jovens a cada 100 mil habitantes, o Brasil ficou em 7º lugar no ranking mundial de mortalidade juvenil (que considera a população entre 15 e 29 anos).
4. Capitais concentram 1/3 dos homicídios do país.	Em 2012, 31,6% dos homicídios foram registrados nas capitais do país. Apesar de parecer o alto, a concentração vem diminuindo há mais de uma década. Em 2002, era de 38,1%.
5. Violência é epidêmica em todas as capitais.	Nenhuma capital, em 2012, manteve níveis de violência abaixo do considerado epidêmico (isto é, 10 homicídios para cada 100 mil habitantes). Florianópolis, que tem a menor taxa, está com 15 por 100 mil habitantes.
6. Alagoas é o estado mais violento do Brasil.	Em 2012, foram registrados 64,6 homicídios para cada 100 mil habitantes. A média do Brasil é de 29 mortes.
7. Já Santa Catarina é o estado menos violento.	O estado teve, em 2012, taxa de homicídios 5 vezes menor que Alagoas: foram 12,1 mortes a cada 100 mil habitantes.
8. Homens são 9 de cada 10 vítimas.	Em 2012, 91,6% das vítimas de homicídio eram homens. Na população jovem, esse índice é ainda maior: 93,3%. A taxa de 54,3 homicídios masculinos é 11 vezes superior à feminina, de 4,8.
9. Jovens são maioria.	Em 2012, foram registrados mais de 30 mil homicídios de jovens no Brasil. Isto é, os jovens foram vítimas de mais da metade (53,4%) de todos os homicídios do país. O número é ainda mais preocupante se levarmos em conta que a faixa etária de 15 a 29 anos representa apenas 26,9% da população nacional.
10. Mortalidade de jovens se mantém estável há 32 anos.	Enquanto a taxa de mortalidade da população geral cai, entre os jovens ela se mantém estável. Em 1980, ela era de 146 mortes para cada 100 mil jovens. Em 2012, foi de 149/100 mil. Os homicídios e os acidentes de trânsito são os maiores responsáveis pelas mortes na juventude.
11. Chance de morrer “explode” entre 20 e 24 anos.	A maior taxa de mortalidade da população brasileira está na faixa etária de 20 a 24 anos. Em 2012, foram registrados 66,9 mortes para cada 100 mil habitantes nestas idades. Entre as crianças de 10 a 14 anos, por exemplo, a taxa fica em 4,3/100 mil, e entre os adultos de 30 a 39 anos, é de 43/100 mil.
12. Só 6 estados do país diminuíram violência contra os jovens em 2012	Foram Paraíba (-1,7%), Espírito Santo (-3,4%), Mato Grosso do Sul (-6,6%), Pernambuco (-6,8%), Alagoas (-8,5%) e Amazonas (-9,3%).
13. Problema vem melhorando na população branca e piorando na negra.	Nos últimos 10 anos, o homicídio entre brancos caiu 24,8%, enquanto entre negros cresceu 38,7%. Em 2002, as taxas de homicídio entre brancos era de 21,7 por 100 mil brancos. A dos negros, de 37,5 por 100 mil negros. Sendo assim, o índice de vitimização negra foi de 73, o que significa que morreram proporcionalmente 73% mais negros que brancos. Já em 2012, esse índice subiu para 146,5. O que faz com que a vitimização negra, no período de 2002 a 2012, tenha crescido 100,7%.
14. Dentre as mortes violentas, homicídio é que faz mais vítimas no país.	Foram 58,1 mortes consideradas violentas a cada 100 mil habitantes em 2012. A categoria inclui acidentes de trânsito, suicídios e homicídios. Dentre eles, os assassinatos são os responsáveis pelo maior número de mortes: a taxa nacional é de 29 a cada 100 mil habitantes.

15. O país é 4º do mundo em acidentes de trânsito.	Com sua taxa de 23 mortes em acidentes de transporte para cada 100 mil habitantes, o Brasil ficou com a 4ª posição entre 101 países analisados.
16. Acidentes estão crescendo.	Em 2009, a taxa havia sido de 20,2/100 mil. Os acidentes fatais de motociclistas vêm puxando a taxa para cima.
17. Motociclistas são as maiores vítimas nas ruas (de longe).	Em 2012, 16.223 motociclistas morreram em acidentes de trânsito – 8,4 mortes a cada 100 mil habitantes. Este número representa crescimento de 1.041% em relação a 1996, quando foram registradas 1.421 mortes. A morte de ocupantes de carros também aumentou, mas bem menos: 82,7%. Por outro lado, a morte de pedestres caiu 53,7% no mesmo período.
18. Suicídios crescem 33% em 10 anos.	Entre os anos 2002 e 2012, o total de suicídios no país passou de 7.726 para 10.321, o que representa um aumento de 33,6%. O crescimento no número de casos é superior ao aumento da população, que foi de 11,1% no mesmo período.
19. Região Norte é destaque negativo em suicídios.	Os estados Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins viram o número de homicídios saltar 77,7% nos últimos 10 anos. Em 2012, foram registrados 693 casos por lá.
20. Roraima tem a cidade com o maior número de homicídios do país.	A cidade de Caracaraí, em Roraima, é a primeira no ranking das cidades brasileiras com maior taxa de homicídios. No município de 19 mil habitantes, o índice atingiu 210 para cada 100 mil habitantes.

Fonte: Revista Exame

Em comparação ao ano de 2007, é possível também observar que a violência letal passou de São Paulo e Rio de Janeiro para situações endêmicas em todas as capitais, conforme apontou o item 5 e se acentuou nos estados do Alagoas e de Roraima. Além disso, houve um aumento de 33% em suicídios. Em complemento, a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) noticiou na matéria “ONU: Brasil lidera ranking de mortes por bala perdida na América Latina e Caribe” (Bohem, 2016):

O Brasil é o país com maior número de mortes por balas perdidas entre os países da América Latina e Caribe durante os anos de 2014 e 2015, segundo relatório do Centro Regional das Nações Unidas para a Paz, Desarmamento e Desenvolvimento na América Latina e Caribe (Unlirec, sigla em inglês), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU). Os dados foram contabilizados a partir de casos divulgados pelos meios de comunicação em 27 países. O *ranking* internacional mostrou que, das 741 ocorrências envolvendo balas perdidas na América Latina e Caribe, 197 foram no Brasil, resultando em 98 mortos e 115 feridos. No segundo lugar, está o México com 116 casos (55 mortos e 77 feridos), seguido da Colômbia com 101 ocorrências (40 mortos e 74 feridos). No total, na América Latina e Caribe foram registrados 455 feridos e 371 mortos por bala perdida.

O Fórum Nacional de Segurança Pública (FNSP), entidade responsável pela disseminação das estatísticas criminais dos estados brasileiros, divulgou que durante o período de 2011 a 2015 o Brasil registrou maior número de mortes violentas intencionais que a guerra na Síria (10º Anuário de Segurança Pública,

2016, p.3). Em entrevista com a diretora executiva do FNSP Samira Bueno (2016), relata que:

Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, o Brasil teve um total de 278.839 assassinatos, o que, de grosso modo, leva a uma média mensal de 4.647,3 vítimas. Os dados incluem as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio (roubo seguido de morte), lesão corporal seguida de morte e morte decorrente de ações policiais. Já na Síria, entre março de 2011 e novembro de 2015, a guerra causou 256.124 mortes, segundo estimativa da Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados. A média para esse período é de 4.493,4 mortes por mês. Santos (2016, Out.). [Em 5 anos, violência no Brasil mata mais que a guerra na Síria- Revista Exame]

Além disso, o mesmo meio de comunicação noticiou que só em 2016 o Brasil registrou 61,6 mortes violentas.

O número, que contabiliza latrocínios, homicídios e lesões seguidas de morte, representa um crescimento de 3,8% em comparação com 2015, sendo o maior patamar da história do país. Em média, foram contabilizados 7 assassinatos por hora. Com o crescimento do número de mortes intencionais, a taxa de homicídios no Brasil por 100 mil habitantes ficou em 29,9. O Rio de Janeiro é o estado com maior número de vítimas (6,2 mil) e registrou o segundo maior crescimento na quantidade de casos, 24,3% em relação a 2015. Foram registrados 37,6 homicídios para cada 100 mil habitantes no estado. A maior taxa de assassinatos foi, no entanto, verificada em Sergipe com 64 casos para cada grupo de 100 mil. Em números absolutos, o estado teve 1,4 mil mortes violentas em 2016, uma alta de 11,5% em relação ao ano anterior. A maior elevação no número de assassinatos ocorreu no Amapá que teve 250 casos em 2015 e chegou a 388 em 2016, uma alta de 52,1%. O Rio Grande do Norte foi o terceiro em crescimento no número de mortes (18%). Com 1,9 mil casos, o estado tem a segunda maior taxa de assassinatos para cada 100 mil habitantes no estado – 56,9. Mello (2017, Out.). [Com mais de 61 mil assassinatos, Brasil tem recorde de homicídios em 2016]

Ademais, a superlotação em casas de detenção, as intervenções por parte das Forças Armadas em comunidades do Rio de Janeiro, e os conflitos socioculturais de homofobia, étnico, racial e religioso espalhados por todo território. Sob esta ótica, jornal Estadão noticiou que Brasil registra uma denúncia de intolerância religiosa a cada 15 horas. Com base levantamento do Ministério dos Direitos Humanos de janeiro de 2015 ao primeiro semestre de 2017 os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais lideram casos. Dados, porém, são subnotificados porque muitas vítimas ainda têm medo de denunciar.

Templos são invadidos e profanados. Em outros casos, há agressões verbais, destruição de imagens sacras e até ataques incendiários ou tentativas de homicídio. O cenário preocupa adeptos de diversas religiões e, em pelo menos oito Estados, o Ministério Público investiga ocorrências recentes de intolerância. Entre janeiro de 2015 e o primeiro semestre deste ano, o Brasil registrou uma denúncia a cada 15 horas, mostram dados do Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Resk, Tomazela e Cotrim (2017) [Brasil registra uma denúncia de intolerância religiosa a cada 15 horas]

Esse crescente aumento de mortes violentas no Brasil, para a diretora-executiva do FBSP, Samira Bueno “evidencia o fracasso do país em políticas públicas de segurança”:

O elevado número de mortes no Brasil evidencia o fracasso do país em políticas públicas de segurança. É absolutamente vergonhoso o governo federal não ter uma política nacional para reduzir o número de crimes violentos letais intencionais. Essas mortes mostram que existe uma total omissão por parte da União.

Corroborada a esta ótica, o estudioso Roberto Darós Malaquias (2017) afirma que a “prestação de serviços de segurança é deficiente, e as políticas criminais não foram efetivamente planejadas por desinteresse político” (p. 326). O panorama apresentado nesta subseção, mostra a complexa situação em que se encontra o cenário social brasileiro, que vem se deteriorando ao longo dos anos. Além disso, é importante observar que essa complexidade social em que o Brasil vive na segurança, impõe custos ao Estado. No contexto internacional, estudos de Aboal, Bibiana, Dominguez & Vair (2015) estudaram sobre os custos sociais impostos pelo crime e violência. O estudo forneceu evidências em cinco países da América Latina: Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguai e Uruguai.

O crime e a violência se destacam como um dos principais desafios sociais a serem enfrentados na América Latina. No entanto, a incidência do crime (e, portanto, seu impacto social e econômico) varia entre os países. Com base em um quadro teórico comum em todos os cinco países, usaram uma metodologia de contabilidade de custos e os resultados revelam que o custo da criminalidade varia de 10,5% do PIB em Honduras a 2,5% na Costa Rica. Além disso, ao quantificar separadamente os diferentes componentes da equação de custos, fornecem uma visão sobre quais crimes são mais onerosos e quais agentes são sobrecarregados com esses custos.

Estudos de Alesina, Piccolo, & Pinotti (2016) na Itália, investigaram como as organizações criminosas utilizam a violência de forma estratégica para influenciar as eleições para que os políticos de preferência sejam eleitos. O teste empírico foi realizado com a exploração de dados sobre as taxas de homicídios na Itália desde 1887, comparando a extensão dos "ciclos eleitorais-violência" entre áreas com maior e menor presença de crime organizado, sob regimes democráticos e não democráticos eleições proporcionais e majoritárias. Com base em um conjunto muito

grande de discursos eleitorais, os resultados apresentaram fortes evidências de que as atividades de políticos eleitos na Sicília estão, de fato, correlacionadas negativamente com os níveis de violência pré-eleitoral. Os resultados demonstram evidências adicionais sobre a influência do crime organizado sobre a política usando discursos parlamentares de políticos eleitos na Sicília durante o período 1945-2013. O modelo oferece novas implicações testáveis sobre o uso da violência pré-eleitoral sob diferentes tipos de sistemas eleitorais e diferentes graus de competição eleitoral.

No Brasil, Hoelcher (2015) em estudo sobre política e violência social nas democracias em desenvolvimento, é destacada o valor da compreensão dos laços entre o contexto institucional, a política e a violência social e o autor argumenta que a competição de elite pelo poder no contexto institucional limitado desempenha um papel importante na explicação da violência. Tendo isso, propõe que as instituições nos desenvolvimentos das democracias sejam associadas à violência social. O teste empírico realizado com mais de 5.000 municípios no período de 1997 e 2010, mostrou que as taxas subnacionais de homicídios estão associadas a uma concorrência política extrema ou deficiente, ao poder político concentrado e à cooperação política restrita. Por fim apresentou que estes achados são consistentes com as explicações socioeconômicas e demográficas da violência social.

Em termos conceituais na literatura é comum encontramos conceitos e definições sobre “política” que relacionem a contexto histórico. No Brasil, pesquisadores remontam a história desde a época do governo militar até a sociedade contemporânea, os quais relatam constantes transformações para explicar que a política resulta das atividades dos próprios homens que habitam no tecido social. Estes, por sua vez, desenrolam ações com o intuito de sanar conflitos de interesses, que são gerados na sociedade entre indivíduos e interações decorrentes de instituições, ideologias além de interesses. Portanto, possuem condições de interferir, dominar e transformar (Dye, 1976; Maar, 2017).

Assim, o cerne fundamental é a relação com o poder Nesse sentido, Maar (2017, p. 04) explica que política significa “atuação dos movimentos que visam interferir na realidade social, a partir da existência de conflitos que não podem ser resolvidos de nenhuma outra forma”. Desse modo, um dos mecanismos de resolução de conflitos instituído gira em torno de política pública. Assim como as instituições, o comportamento, as regras e os modelos que regem as decisões dos atores políticos, esse campo do conhecimento reaparece, após a segunda guerra

mundial, com relevância por vários fatores, dentre eles: a adoção de políticas de restrição do gasto adotado em muitos países, trazida pelo novo gerencialismo ao Brasil, a nova concepção sobre os papéis dos governos em que se estabeleceu a política reduzida do gasto público e a dificuldade de associar – mesmo nos países mais desenvolvidos – desenvolvimento econômico e modelo de política pública para promover uma verdadeira inclusão social. Este modelo juntamente com as regras que regem as decisões, formulação e implementação, também podem influenciar nos resultados dos conflitos tanto na economia quanto na sociedade (Dye, 1976; Souza, 2005; Wildavsky; 2017).

Para Laswell (1958) primeiro teórico a formular a “análise de política pública” o conceito de políticas públicas consiste em responder as indagações “*who gets what, when, how*” (quem recebe o quê, quando e como). É um ramo do conhecimento inerente a ciência política que busca explicar a forma e as razões pelas quais os governos optam por determinadas ações, o que leva o debate em torno do desenvolvimento de interesses. Easton (1965) vai mais adiante e explica que a política pública é um sistema que inclui a elaboração, os resultados e o ambiente. Segundo ele, políticas públicas recebem subsídios da mídia, dos partidos e dos grupos de interesse, que também influenciam seus resultados e seus efeitos. Sob esta ótica, é possível observar que indivíduos ou grupos recorram ao governo na esperança de sanar desconfortos pessoais e sociais. Guilhon (1995, p.105) define políticas públicas como:

(...) conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado, traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrado em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente.

No que se refere a análise de políticas públicas, estas giram em torno do processo de elaboração e é composta por elementos. Para Souza (2005, p. 36) os principais elementos de análise se concentram em:

A política pública permite distinguir o que o governo pretende, e o que de fato faz. Envolve vários atores e níveis de decisão embora seja materializada através dos governos, e não se restringe a participantes formais, já que os informais também são importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Embora tenha impactos de curto prazo, é uma política de longo prazo. Envolve processos subsequentes após a sua decisão ou proposição, e implica em implementação, execução e avaliação.

Para Dye (1976, p. 3) a análise de política pública requer:

[...] uma descrição do conteúdo da política pública; uma análise do impacto das forças sociais, econômicas e políticas sobre o conteúdo da política pública; uma investigação sobre o efeito de vários arranjos institucionais e processos políticos sobre políticas públicas; e uma avaliação das consequências das políticas públicas para a sociedade, tanto intencionais quanto não intencionais.

Além disso, é importante destacar o papel das instituições na elaboração das políticas públicas. Além da influência e força dos atores, as regras formais e informais podem representar impacto para a sociedade. Nesse sentido, a contribuição do institucionalismo é importante pelo fato que a busca pelo poder e pelos recursos entre os grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.

4.1.1 Políticas Públicas na área de segurança

A carta emitida pelas Nações Unidas em 1945 após a segunda guerra mundial representam o marco de proteção aos direitos humanos. Este primeiro documento resultou na Declaração Universal de Direitos humanos no ano de 1948, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e representa o marco histórico da promoção da liberdade fundamental de todos sem distinção de etnia, sexo, cultura e religião. Foi assinado em Paris no ano de 1948, se materializou na Resolução 217 A (III) a qual dispõe em seu preâmbulo, “(...) o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (Onu, Declaração de Direitos Humanos, 1948, p. 71).

Após esse evento, outros documentos foram assinados por meio da Organização das Nações Unidas, tendo por objetivo assegurar os direitos civis da mulher (1948), os direitos políticos (1953), no combate à discriminação em matéria de emprego e profissão (1958) e combate de todas as formas de discriminação racial (1965). Com o intuito de examinar os progressos atingidos e adequar aos novos tempos, em 1968, após vinte anos do primeiro documento, foi realizada conferência do Teerã, que culminou no pacto internacional de direitos econômicos, sociais, culturais e combate todas as formas de discriminação racial (Onu, Nações Unidas, 2017).

Diante de novas perspectivas do novo século, em 1993, na cidade de Viena, a ONU reuniu todos os signatários para realizar a III Conferência Mundial de Direitos Humanos, na qual a assembleia foi presidida pelo Brasil. Nessa solenidade foi declarado que os direitos humanos não representam somente um conjunto de princípios morais e, sim um tratado internacional que visa garantir a dignidade e a proteção de todas as pessoas. Nesse sentido prevê o princípio da igualdade de direitos para homens e mulheres, da paz, da democracia, da justiça, da igualdade, do primado da lei, do pluralismo, da solidariedade e da melhoria das condições de vida da população. Também, neste evento, foi firmada a declaração de direitos do homem e da mulher (Onu, Organização das Nações Unidas, 2017). De um modo geral, Gould e Rablen (2017) estudaram vinte anos destes acordos. Porém, concluíram que em nível global, as negociações realizadas se apresentam infrutíferas, principalmente em países que possuem regime democrático estável. A próxima seção contempla o panorama geral da segurança pública no Brasil após a instituição, por meio jurídico, destes acordos.

No Brasil, a inserção dos direitos humanos iniciou seu processo desde o primeiro mandato – período de 1995 a 1998 - do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O Plano de Governo para o segundo mandato - período de 1999 a 2002 – sob o título “Um novo Estado para uma nova sociedade” contemplava uma nova forma de administração:

A consolidação desse novo modelo de relacionamento entre povo e governo depende cada vez mais de estratégias ágeis e flexíveis, no âmbito da administração pública, para fomentar ações eficazes em regime de parceria. Depende também da existência de condições favoráveis ao fortalecimento institucional e financeiro das organizações de cidadãos. (Partido da Social Democracia Brasileira - Plano de Governo FHC, p. 151).

Além disso, vinculou políticas de segurança pública aos direitos humanos: “Dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a preocupação com segurança pública ocupou lugar central no governo do presidente Fernando Henrique, em especial por sua vinculação com a garantia dos direitos humanos” (Partido da Social Democracia Brasileira - Plano de Governo FHC, p. 161). Esta ênfase havia sido contemplada em 1996 com a instituição do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) no Brasil, por meio do Decreto 1.904 de 13 de maio de 1996, com o objetivo de combater a violência e promover os direitos humanos.

Após a IV Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Bolonha, foi revogado em 2002 pelo Decreto 4.229 de 13 de maio de 2002, e estabelecia ações governamentais no sentido de resguardar o direito à vida, a igualdade e a justiça, à liberdade, a orientação sexual e a igualdade (Bengochea, Guimarães, Gomes & Abreu, 2004; Sapori, 2007). No entanto, posteriormente foi revogado, pelo decreto 7.037 de 2009, que disciplinou a matéria no Brasil. Sob esta perspectiva, o tema contemplava a promoção de direitos humanos que incluía cultura, mulheres, negros, índios e jovens e a articulação dos órgãos e autoridades:

Ao tratar do assunto, em 1994, o programa do então candidato Fernando Henrique, *Mãos à obra, Brasil*, afirmava: “Mais do que ações emergenciais, de efeito necessariamente transitório, a melhoria da situação requer um trabalho persistente de fortalecimento e de melhor articulação dos órgãos e autoridades específicas. Trata-se de um trabalho a ser desenvolvido sem concessões à truculência, mas com firmeza, levando em conta que a segurança é um direito fundamental do cidadão” (Partido da Social Democracia Brasileira - Plano de Governo FHC, p. 162).

Durante a época da gestão de Fernando Henrique Cardoso, a principal diretriz se concentrava no princípio da proteção da pessoa contra a delinquência como finalidade das políticas de segurança nas sociedades democráticas e “indissociável da promoção da cidadania e dignidade humana” (Partido da Social Democracia Brasileira - Plano de Governo FHC, p. 147). O principal fator criminal a ser combatido se concentrava no tráfico e uso de drogas ilegais com outras tipificações de crimes já que as organizações criminosas dotavam de poder econômico capaz de corromper e coagir (Partido da Social Democracia Brasileira - Plano de Governo FHC).

Foi durante este governo que ocorreu a instituição do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, além da criação de conselhos e do Fundo Nacional de Segurança Pública. (Durante & Zavataro, 2007). No entanto, para alguns autores, foi apenas uma estratégia política. O primeiro plano de segurança nacional em 2000 foi mais um documento político do que estratégico, considerando a “baixa capacidade de implementação”, afirma Adorno (2003, p. 130) (Adorno, 1996; Durante & Zavataro, 2007; Soares, 2007; Gonçalves, 2009; Sento-Sé, 2011).

Dando seguimento, após o advento constitucional, os tratados internacionais que visavam à proteção dos direitos humanos, e a institucionalização do primeiro programa nacional de segurança pública, no segundo mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, ano de 2007, foi instituído um novo Programa Nacional de

Segurança Pública, por meio da Lei 11.530 de 24/10/2007, conforme dispositivo abaixo:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural (Lei 11530, 2007)

O objetivo de era de prevenção, controle e repressão da criminalidade atuando nas raízes socioculturais, e a articulação da segurança pública com políticas sociais, por meio da integração entre a união, os estados e os municípios”. Os principais eixos determinados para o programa se concentravam na valorização dos profissionais em segurança pública, na reestruturação do sistema penitenciário, no combate à corrupção policial, e no envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para tanto foi estimado um orçamento de R\$6,7 bilhões até 2012 (Observatório Nacional de Segurança Pública; Brasil, 2007).

No ano de 2008 a lei 11.707, altera a lei 11.530/07, que instituiu o programa, revoga os artigos 2, 3, 4, 6 e 9 e estabelece o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e prevê no artigo 2 a destinação: “articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (Brasil, 2008). Já no artigo 3º. São estabelecidas as diretrizes:

Art. 3º I- promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;

III - fortalecimento dos conselhos tutelares;

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica;

V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;

VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;

VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;

VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;

IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;

X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;

XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;

XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;

XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;

XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família;

XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;

XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público;

XVII - garantia da participação da sociedade civil.

No artigo seguinte são estabelecidas as prioridades do Pronasci:

Art. 4º. São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci:

I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos;

II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e

IV - foco repressivo: combate ao crime organizado.

As áreas de atuação do Pronasci foram estabelecidas em conformidade com resultados obtidos pela pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) “Diagnóstico da incidência de homicídios nas regiões metropolitanas” que apontaram regiões com maior taxa de homicídios e delitos de origem social nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Pará, Espírito Santo, Alagoas, Distrito Federal/ Goiás, Paraná e Ceará (Lopes, 2015). Desse modo, inicialmente foram esses estados que firmaram convênio com a União.

O novo Pronasci instituído em 2008, foi ampliado com a criação do Bolsa Formação para participantes dos projetos Reservista Cidadão, Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável e com a promoção dos direitos humanos e intensificação da cultura de paz, de apoio ao desarmamento, e de combate sistemático ao preconceito de gênero, étnico, geracional, racial, de orientação sexual e diversidade cultural.

O destaque foi a criação do projeto Mulheres da Paz que deu protagonismo para as mulheres que residem naquelas regiões, considerados territórios de atuação do tráfico de drogas, atuarem como mediadora de conflitos e multiplicadoras da paz, inclusive, como multiplicadoras de políticas antidrogas e de enfrentamento à violência contra a mulher, entre os jovens da faixa etária dos 15 aos 24 anos.

O projeto Mulheres da Paz é contemplado no artigo 8º.- D:

Art. 8º-D. O projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelas Mulheres da Paz tem como foco:

I - a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres e prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres; e

II - a articulação com jovens e adolescentes, com vistas na sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras capazes de responder de modo consistente e permanente às suas demandas por apoio psicológico, jurídico e social.

A partir disso, passou a denominação de Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Estas novas políticas sociais foram formuladas em 2001 pelo Instituto da Cidadania, e auxiliaram a disputa eleitoral no ano de 2002 (Brasil, 1988, Lei 11.530, 2007; Lei 11.707, 2008; Lopes, 2009). No entanto, mesmo com o PRONASCI e as melhorias sociais conquistadas nos últimos anos, há um crescente aumento da violência e da criminalidade (Sapori, 2012). Em análise do programa, Almeida (2014) explica que sob o ângulo da execução orçamentária, se acentuam os recursos destinados a concessão de bolsa-formação para recursos humanos, ou seja para políticas voltadas as instituições de segurança. O estudioso Roberto Darós Malaquias (2017) a área de segurança pública demanda “um volume de investimentos financeiros volumosos a fim de se criar estruturas complexas e modernas que possibilitem a garantia e defesa das instituições democráticas e dos direitos individuais” (p. 311).

Neste cenário, o novo modelo parece ainda não ter contribuído em resultados satisfatórios nas taxas de criminalidade. Ao contrário, há um crescente aumento nos últimos anos. O comportamento predominante continua sendo argumentar que só a ação do reivindicante efetivamente resolveria o problema da segurança pública, revelando obstáculos não superados, que pode ser explicado a partir do qual lobbies corporativistas e lideranças locais demonstram influências nas negociações político-partidárias. Para Da Nóbrega Júnior (2011), ao analisar o quadro atual da discussão acerca da segurança pública e dos estudos da segurança pública no Brasil, afirma que as políticas públicas em segurança, no Brasil e no mundo, são variáveis determinantes no controle da criminalidade e que, embora a literatura brasileira aponte várias causas, a maioria delas é unânime no que diz respeito ao aspecto político da gestão da segurança pública.

MacKenzie (2017) estudou que as rendas e motivos políticos estão presentes em muitos aspectos da política pública. Para tanto considerou o papel das rendas (*rent seeking*), e a escolha política na área ambiental. As rendas são introduzidas na

escolha política de regulação de preços e quantidades sob condições de incerteza. O modelo mostrou como os aspectos de economia política afetam a escolha entre regulação de preço e quantidade. A disputa de rendas associadas a diferentes políticas afeta a estrutura regulatória e influencia a escolha política de um objetivo de política ambiental. A principal conclusão é que a escolha política na área ambiental depende da interação entre a eficiência da transferência de aluguel e o tamanho dos grupos que buscam aluguel dentro da economia.

Galdino, Guimarães e Carmo Filho (2014) analisaram as políticas públicas em eficiência e as despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil, de 2008 a 2010, a partir de clusters resultantes do cruzamento das despesas per capita em segurança pública com as taxas de violência homicida dos Estados brasileiros e Distrito Federal. Os Estados relativamente mais eficientes foram o Amazonas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte e os Estados relativamente menos eficientes foram Alagoas, Amapá, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rondônia.

Diante do contexto, é possível perceber o quadro crítico e desafiador em que se encontra a segurança pública no Brasil, mesmo após a assinatura do pacto internacional de direitos humanos e a implementação de políticas sociais voltadas a esta área. Nesse processo, o papel do Estado como gestor do sistema de segurança pública, compreende o envolvimento de interdependência institucional e social, e a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da criminalidade (Sapori, 2012). Pela perspectiva institucional, Sapori e Andrade (2007) identificaram que pesquisas sobre a segurança pública na perspectiva das relações institucionais, atores e políticas públicas não são desenvolvidos suficientemente no Brasil. Borges (2010) e Figueiredo (2010) identificaram, ainda, poucas pesquisas direcionadas aos gastos e sua relação com a política na esfera estadual.

4.1.2 Segurança Pública Federal e Defesa Nacional

Na ocasião que ocorreu a coleta dos dados, a segurança pública estava subordinada ao Ministério da Justiça, e os atores propícios seriam os representantes legais deste ministério e da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sob esse ponto de vista, foram encaminhados dois Ofícios do Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em que solicitava colaboração para contribuição ao estudo e agendamento de horário para entrevista.

Também, foram efetuados contatos via telefone e e-mail na tentativa de concluir o agendamento. Contudo, os respectivos órgãos informaram incompatibilidade de agenda daqueles representantes para as datas propostas.

Além desses órgãos, havia a possibilidade de coleta com profissionais da Polícia Federal que estavam promovendo o “I Congresso de Jornalismo e Segurança Pública” promovido pela Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), em Brasília no ano de 2017. E de fato, durante o evento, os organizadores, representantes, participantes e filiados foram receptivos e demonstraram disponibilidade para conceder e gravar as entrevistas, como também, para contribuir com o estudo. Ao todo foram entrevistadas nove Policiais Federais.

A Fenapef (www.fenapef.org.br) é uma entidade de representação sindical, em nível nacional, dos Policiais Federais e foi fundada em 1990, conforme disposto no Art. 1º. do Estatuto da entidade:

Art. 1º A Federação Nacional dos Policiais Federais – Fenapef, sociedade civil de direito privado, é uma entidade sindical de segundo grau, sem fins lucrativos, fundada em 25 de agosto de 1990, com caráter federativo, base territorial e foro de âmbito nacional e sede administrativa, (...) Brasília, Distrito Federal, (...) , constituída por prazo indeterminado, para fins de defesa, organização, coordenação, proteção dos direitos e interesses coletivos e individuais e representação da categoria profissional dos servidores e pensionistas da Polícia Federal e de seus sindicatos filiados (Estatuto da Fenapef, 2017).

A estrutura organizacional está composta por filiados, inclusive os sindicatos estaduais; por órgãos deliberativos; diretoria executiva; fiscalização e controle; e consultivos. Em essência, atua na articulação com órgãos e autoridades competentes para representação e defesa de direitos e de interesses dos servidores do Departamento de Polícia Federal, e das “instituições democráticas, das liberdades individuais e direitos fundamentais dos seres humanos” (Estatuto da Fenapef, 2017). Dessa maneira, esses objetivos são expressos na missão estratégica: “Defender e representar os servidores da Polícia Federal nos seus Direitos e Interesses, atuando como agente transformador nas políticas de Segurança Pública”, conforme consta no sítio da entidade (www.fenapef.org.br). Além da receptividade para com a pesquisa, os relatos desses profissionais enriqueceram a pesquisa com dados e informações relevantes para o cenário da segurança pública no Brasil e com suas experiências e atuações:

EAS1: Sou Vice-presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais e presidente do Sindicato dos Policiais Federais DF. Passei no concurso de 2001 da Polícia Federal.

Fui para a primeira lotação 2003 em Rio Branco no Acre. Fiquei até 2006. Até março de 2006 mais ou menos no Acre, e depois vim pra Brasília. Aqui em Brasília, fiquei lotado no Edifício sede da polícia Federal, o Máscara Negra. Depois fui cedido ao Ministério da Justiça. Trabalhei na Comissão Nacional de Segurança nos Portos, no Ministério da Justiça. Posteriormente, fui diretor de Assuntos Estratégicos na Corregedoria de Secretaria de Saúde do DF. E depois assumi o Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal.

EAS3: Sou agente da Polícia Federal há vinte anos. Entrei na Polícia Federal em 1997. Sou formado em direito, pós-graduado em direito penal, processo penal, gestão de segurança pública. Hoje estou presidente do Sindicato da Polícia Federal dos Policiais Federais do Rio de Janeiro. E sou diretor, também, da Federal Nacional dos Policiais Federais (Fenapef).

EAS5: Eu estou na Polícia Federal há vinte anos, quase vinte e um anos. Já atuei em diversas áreas, dentre as quais, a Delegacia de Defesa Institucional, no controle de armas e atualmente na Delegacia de Controle Imigratório.

EAS6: Eu sou advogado criminalista, professor e pesquisador. Tenho 30 anos como Policial Federal, me aposentei em 2013. De lá pra cá, atuo na advocacia criminal. Essas são as minhas atividades e meu passado profissional.

No intuito de enriquecer ainda mais as informações sobre o cenário brasileiro da segurança pública, foi agendado horário para entrevista com um profissional do Ministério da Defesa Nacional, que é composto pelas Forças Armadas Brasileiras (FAB). Até o final do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a área da segurança pública federal, representada pelo Departamento de Polícia Federal pertencia àquele Ministério. Entretanto, durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, a corporação passou a ser subordinada ao Ministério da Justiça, que representa a Defesa Social do Brasil. O profissional pertence ao quadro do Exército Brasileiro, reside no Rio de Janeiro e, é conhecido pela pesquisadora. Após expressão de concordância do convite, a interlocução foi realizada por Skype e o entrevistado também demonstrou receptividade e interesse em contribuir para o estudo.

Para identificação desses profissionais no contexto da pesquisa, foram criados códigos de acordo com o agrupamento em que estão inseridos e pela ordem em que foram entrevistados. Desse modo, o “EAS” é abreviação de “entrevista com agente de segurança” e o número subsequente representa a ordem que ocorreram as entrevistas, no Quadro 5:

Quadro 4: Entrevistados da área da Segurança Pública e Defesa Nacional

ID	Profissão	Tempo de profissão	Cargo atual	Área de principal de atuação	Duração da entrevista
EAS1	Policial	15 anos	Vice-Presidente	Gestão de Segurança	00:17:00

	Federal		da Fenapef	Pública	
EAS2	Policial Federal	15 anos	Presidente de Sindicato da PF	Gestão de Segurança Pública	00:22:06
EAS3	Policial Federal	20 anos	Presidente de Sindicato da PF	Gestão de Segurança Pública	00:24:41
EAS4	Policial Federal	11 anos	Presidente de Sindicato da PF	Gestão de Segurança Pública	00:12:48
EAS5	Policial Federal	20 anos	Diretor da Fenapef	Gestão de Segurança Pública	00:21:06
EAS6	Policial Federal	30 anos	Policial Federal aposentado	Gestão de Segurança Pública/ Criminal	00:16:19
EAS7	Policial Federal	19 anos	Presidente de Sindicato da PF	Gestão de Segurança Pública	00:22:01
EAS8	Oficial do Exército	6 anos	Segundo-Tenente do Exército Brasileiro	Comunicação e Defesa Militar	00:59:08
Duração total das entrevistas					03:15:09 min

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Para a área de Direitos Humanos, em princípio, foi pensado em temas específicos que pertencem ao Pronasci como a discriminação e o preconceito de raça, etnia, religião, gênero e orientação sexual. Tendo isso, foi também encaminhado Ofício do Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação da Universidade Federal, do Paraná (UFPR) para agendamento de entrevista com a ex-ministra LuisLinda Valois. Também, ocorreram vários contatos tanto por e-mail, quanto por telefone com a assessoria de agenda na tentativa de ajustar uma data compatível. No entanto, diante da impossibilidade foi indicado um funcionário da Coordenação de Programas de Prevenção e Combate à Tortura, para atendimento do expediente do Pró-Reitor.

O Ministério dos Direitos Humanos foi instituído pela medida Provisória- MPV número 768 de 02/02/2017, estruturada pelo Decreto número 9.122 de 09/08/2017. Tem origem nas antigas Secretarias Especiais da Presidência da República: de Direitos Humanos (SDH) e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) que estavam subordinadas à Presidência da República, e posteriormente foram vinculadas ao Ministério da Justiça e permaneceram até a instituição do Ministério de Direitos Humanos. Exceto a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, que permanece vinculada à pasta da Justiça, somente até esse mês.

Um outro contato foi efetuado diretamente com o Secretário de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) que foi intermediado por um conhecido da pesquisadora. O agendamento foi efetuado por telefone e formalizado à assessoria de agenda do secretário, por meio de e-mail. Na data marcada, a pesquisadora foi atendida pela por funcionário da Coordenação-Geral de Políticas Temáticas de Ações Afirmativas. As duas entrevistas foram realizadas na mesma data, e ambos os entrevistados e o representante da Seppir, demonstraram receptividade para contribuição ao estudo. A contribuição concedida por esses profissionais, cada qual com a sua visão, e experiências de atuação, foi rica em detalhes e em dados.

EDH1: Sou socióloga de formação (...) ocupo o papel de coordenadora de políticas temáticas de ações afirmativas, dentro do Departamento de Igualdade Racial, na Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial do Ministério de Direitos Humanos. A minha história é: eu sou militante, hoje chama-se ativista. Mas eu sou militante do final da década de 70. Entro para o movimento negro, movimento estudantil e movimento negro. Do movimento negro eu vou fazer interfaces, especialmente com a questão da mulher negra.

EDH2: Eu sou formada em Relações Internacionais (...) e depois que me formei comecei a trabalhar na assessoria internacional, então meus temas [pausa] meus temas principais eram casos internacionais que estavam em cortes internacionais, principalmente no sistema interamericano. E como eu tinha muita proximidade com o sistema penitenciário, eu fui convidada para trabalhar aqui. Aí de 2012 até 2015 eu era uma das coordenadoras e de 2015 para cá, eu tenho chefiado a coordenação.

Além desses entrevistados, uma outra interlocução foi realizada com um conselheiro da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), a qual está identificado como EDH4. Com relação as demais áreas de Direitos Humanos que ocupam centralidade contemplada pelo Pronasci, foram efetuados contatos via telefone e formalizados por e-mail com representantes da Secretaria Nacional da Cidadania as Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros (MDH) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (MJ). Respectivamente, a primeira na época estava com o cargo de representação legal, da Secretaria Nacional de Cidadania, vago com a saída da ex-secretária Flávia Piovesan, o que impossibilitou agendamento de entrevista com o representante e também com algum funcionário. Ainda, houveram tentativas de agendamento para entrevista com membros dos conselhos que representam esses segmentos, mas não houve êxito também. E com a segunda, não foi obtido retorno.

Para completar essa lacuna, foi realizada entrevista com a presidente e fundadora da Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CMB) que estava

participando do Congresso da Fenapef. Conforme consta no site (<http://confederacaodasmulheres.blogspot.com/>), é uma entidade sem fins lucrativos, fundada em 1988, filiada à Federação Democrática Internacional das Mulheres, e tem como objetivo defender os direitos da mulher. Durante a entrevista, a representante explicou a origem da entidade:

EDH3: Eu nasci no interior de São Paulo, numa cidade grande Ribeirão Preto e saí de Ribeirão Preto pra fazer faculdade em São Carlos. E lá eu comecei a participar de movimento estudantil. E, depois do movimento estudantil, a gente foi tendo uma visão mais da perspectiva do movimento das mulheres, da luta das mulheres e aí criei o Movimento de Associação das Mulheres na cidade de São Carlos e depois em Piracicaba, que é onde me casei e morei. E em 88 fundamos a Confederação, que na verdade é um resgate da antiga Federação das mulheres do Brasil, que teve Alice Tibiriçá na presidência e que foi a entidade que lutou pelo voto, né, conquistado por nós em 32, no Governo de Getúlio Vargas.

Tem como função coordenar as Federações de Mulheres que se encontram em dezesseis estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará e Rondônia. Na busca pelos direitos de gênero, a entidade busca a ampliação da participação feminina e da conquista por mais direitos. Essas federações são organizadoras nos municípios das Associações de Mulheres, e tem por objetivo ampliar a participação feminina e a conquista de mais direitos. Desse modo, a Confederação busca também a articulação com parlamentares para aprovações de leis e de políticas públicas que beneficiem as mulheres:

EDH3: A gente luta por políticas públicas desde a fundação, realizando amplos trabalhos de alfabetização de mulheres, profissionalização e luta por moradia. Nós já construímos nove mil casas em mutirão no final da década de 80, início da década de 90. E essa luta toda resultou de terra e de moradia para as mulheres. É uma grande conquista!

Para identificação desses profissionais no contexto da pesquisa, foram criados códigos de acordo com o agrupamento em que estão inseridos e pela ordem em que foram entrevistados. Desse modo, o “EDH” é abreviação de “entrevista com direitos humanos” e o número subsequente representa a ordem que ocorreram as entrevistas, conforme o contido na Quadro 6:

Quadro 5: Entrevistados da área de Direitos Humanos

ID	Idade	Área de atuação	Tempo de atuação	Órgão público	Cargo	Duração da entrevista
EDH1	62 anos	Igualdade racial	38 anos	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Coordenador-geral de políticas temáticas	00:50:02
EDH2	29 anos	Direitos humanos, Prevenção e combate à tortura	11 anos	Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Coordenador de programas	00:43:43
EDH3	60 anos	Direitos das mulheres	30 anos	Confederação Nacional das Mulheres do Brasil	Presidente da CMB	00:19:09
EDH4	58 anos	Política e social	20 anos	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Conselheiro	00:12:03
Duração total das entrevistas						02:04:57min

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

4.1.3 Percepção dos jornalistas

As entrevistas tiveram como objetivo captar aspectos gerais que podem estar implicando em violência, em criminalidade, e por consequência, no cenário da segurança pública brasileira. A coleta dessas entrevistas ocorreu em ambientes distintos, como: I Congresso de Jornalismo e Segurança Pública promovido pela Federação Nacional dos Policiais Federais, na sede da organização do ramo jornalístico e por meio tecnológico por se tratar de profissional residente em outra localidade. Com exceção do jornalista que foi abordado pela pesquisadora no congresso mencionado, o contato com a organização do ramo ocorreu por intermédio de pessoa conhecida da pesquisadora. E, o jornalista autônomo, o

convite para participação foi realizado diretamente, por se tratar de contato próximo da pesquisadora.

Todos os entrevistados demonstraram preocupação com a atual situação da segurança pública, e destacaram a importância do conhecimento na área. E desse modo, demonstraram receptividade e disponibilidade para contribuir com o estudo. As informações e os dados relatados por esses profissionais, cada qual com a sua visão, sua formação e suas experiências enriqueceram a pesquisa com detalhes importantes.

EJ1: Trabalho em comunicação há vinte e oito anos, comecei aos dezessete, na área de esporte, depois jornalismo. Maior parte desse tempo dedicado ao jornalismo, jornalismo investigativo. E, obviamente passei boa parte da minha vida trabalhando com a área de segurança pública. Então, é um conjunto. Trabalhei não só em rádio e televisão. Eu tenho formação em rádio e TV, em economia e em direito. Acho que isso ajuda também a gente compreender a realidade e traduzir isso para a sociedade de uma forma muito mais real e mais próxima daquilo que a gente vivencia no dia a dia, nas reportagens, nas matérias, e também no convívio diário com as matérias policiais.

EJ2: Comecei a fazer administração, me formei. E, nesse período eu, de cinco anos de graduação que na verdade eram quatro, eu fiz um ano e três meses de estudo em economia na Itália. Eu tenho feito autodidatismo em áreas específicas. Eu trabalho, principalmente, com educação, política e bioética. São os assuntos mais quentes da minha pauta dia inteiro. A bioética eu trabalho e estudo profundamente. Inclusive estou escrevendo um livro sobre aborto, já faz alguns meses. É para estudar o problema das relações internacionais principalmente né, ligadas a relação do aborto. Mostrar quem são os agentes que propagam, sustentam e querem modificar o status da aprovação, do aborto nos países. O Brasil talvez seja o último deles que esteja segurando essa questão. As questões, envolvem também a questão da ideologia de gênero, essa é uma das questões que tenho estudado muito e palestrado em muitos lugares no Brasil. Me proponho a desvendar, prever suas consequências, quem são os agentes, etc. e também tem um certo ativismo, que é a parte mais conhecida do meu trabalho, que tem vídeos das minhas publicações, dos meus textos, que eu tento não só analisar as questões, mas também proponho mudanças em situações específicas como foi o caso da Judith Butler, o caso da Debora Diniz, dos projetos de leis no Congresso, etc. E, a questão da educação é a mesma coisa.

EJ3: Tenho 42 anos, tenho curso de filosofia na Itália, curso de história na PUC e, todas as especializações. Trabalho na Editoria de Justiça e Direito, e ela avalia as sentenças judiciais, o trabalho do STF, do STJ, Congresso, como lida com as leis e muito de segurança pública.

EJ4: Eu sou formado em Comunicação Social, Comunicação e Jornalismo na Universidade Estadual Paulista. Eu sou repórter, de uma editoria que se chama Política Paraná. Entrei na equipe da (pausa) e, eu fazia ronda policial, que é cobertura de assuntos policiais factuais. Então ia todo dia, tinha alguns locais que era o IML, Delegacia de Homicídios, Quartel Geral da Polícia Civil, Delegacia de Furtos e Roubos e furtos e roubos de veículos. Então, a gente tendia a ver segurança pública mais como uma política pública mesmo. E não como, simplesmente, uma relação de criminalidade.

Para identificação desses profissionais no contexto da pesquisa, foram criados códigos de acordo com o agrupamento em que estão inseridos e pela ordem

em que foram entrevistados. Desse modo, o “EJ” é abreviação de “entrevista com jornalista” e o número subsequente representa a ordem que ocorreram as entrevistas, de acordo com a Quadro 7:

Quadro 6: Entrevistados da área do jornalismo

ID	Idade	Profissão	Tempo de formação	Cargo/Atividade	Área de atuação	Duração da entrevista
EJ1	45 anos	Jornalista	28 anos	Apresentador de Programa	Segurança Pública	00:37:06
EJ2	31 anos	Administração	06 anos	Intelectual e Palestrante	Educação, Política e Bioética	01:13:66
EJ3	42 anos	Jornalista	20 anos	Editoração	Justiça e Direito	01:04:22
EJ4	36 anos	Jornalista	13 anos	Repórter	Política e Segurança	00:41:20
Duração total das entrevistas						03:36:54 min.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

4.1.4 Percepção de funcionário do Ministério Público

Esse grupo, o menor, está composto por um funcionário do Ministério Público Federal e um da esfera estadual. As entrevistas tiveram por objetivo ampliar a captação de informações e dos dados, considerando que umas das principais funções do órgãos é zelar pelo interesse público nas esferas estaduais e na federal. Do mesmo modo que os demais, foram receptivos, acolhedores e disponíveis para as entrevistas. As informações e os dados relatados pelos profissionais, cada qual com a sua visão, sua formação e suas experiências enriqueceram a pesquisa.

EMP1: Eu sou procurador de justiça do Ministério Público. Já fui delegado de Polícia Civil. Fui promotor em várias comarcas do Paraná e hoje, eu estou atuando como Procurador de Justiça. Já exerci cargos no Governo do Estado. Já fui secretário de Corregedoria e Ouvidoria Geral e também fui secretário de Segurança Pública.

EMP2: Sou Perito Contábil do MPF, mas há pouco mais de cinco anos, que adicionado às experiências no Banco Central, IBGE e Exército, somam 17 anos de serviço público. No âmbito acadêmico leciono há 7 anos em cursos de formação básica, técnicos, de graduação e pós-graduação, além de treinamentos internos. Minha formação é em cursos técnico, graduação e mestrado são em Contabilidade, além de especialização em Auditoria Governamental.

Para identificação dos entrevistados no contexto da pesquisa, foram criados códigos de acordo com o agrupamento em que estão inseridos e pela ordem em que foram entrevistados. Desse modo, o “EMP” é abreviação de “entrevista Ministério Público” e o número subsequente representa a ordem que ocorreram as entrevistas, de acordo com a Quadro 8:

Quadro 7: Entrevistados da área do jornalismo

ID	Idade	Profissão	Área de atuação/ conhecimento	Tempo de atuação	Duração da entrevista
EMP1	48 anos	Procurador de Justiça	Direito, fiscalização do Estado e segurança pública.	25 anos	00:25:47min.
EMP2	38 anos	Perito Contábil	Perícia contábil	5 anos	00:17:47min.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Após o término dessa fase, as entrevistas foram transcritas e os conteúdo analisado por meio do software NVivo versão 11. Concluída essa subseção, na próxima serão explanados as técnicas de coleta da pesquisa documental, a qual configura-se como segunda fase dessa etapa.

4.1.5 Apresentação da pesquisa documental

A coleta de documentos foi necessária para pesquisa documental foi realizada nos sítios dos meios comunicação, e envolveu três modalidades de mídia: comercial, estatal e comunicação pública. A mídia comercial foi composta por quatorze organizações de grande circulação no Brasil: Folha de São Paulo, Estadão, Gazeta do Povo, Bem Paraná, Metrôpoles e o OPovo, Revista Exame e Veja, Globo, Record, Carta Capital e a BBC News. Embora essa última seja corporação mantida pelo Reino Unido, o que a classifica como mídia estatal, nesse estudo foi considerada como mídia comercial pelo fato de não ser mantida pelo governo brasileiro.

Foi observado que grande parte desses meios midiáticos, como por exemplo o jornal Folha de São Paulo, Globo, Estadão e BBC News, referenciavam veículos de comunicação mantidos pelo poder público brasileiro. Desse modo, para proporcionar maior robustez na coleta, optou-se pela pesquisa em três mídias

estatais: Senado Federal, Câmara dos Deputados e Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) ou Agência Brasil. Por fim, foram consideradas as informações da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) e da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Grupo Gay Bahia. Durante coleta realizada nas mídias foi observada a frequente citação desse grupo, que é uma organização não-governamental que realiza levantamentos anuais sobre as mortes relacionadas às pessoas do movimento Lgbt. Nesse ponto de vista, foram coletadas também matérias e notícias que contextualizavam conceitos importantes para análise nesse estudo.

Devido a indisponibilidade de material midiático comercial para o início do período nos sítios das revistas, para o ano de 1997 a busca teve de ser realizada na ferramenta Google, e foram localizadas duas matérias com a palavra-chave “segurança pública” e “tráfico de drogas” no Jornal Folha de São Paulo, denominadas: “As ligações de PC com o narcotráfico” da data de 14/03/1997 e “Heroína passa pelo Brasil rumo à Europa”, com data de 01/08/1997. No restante, em todos os sítios, foram utilizadas as seguintes palavras-chave de referência para a busca: “segurança pública”, “Pronasci”, “criminalidade”, “violência” e “homicídios”. O material analisado com essas palavras, possibilitou a pesquisa por mais quatro palavras-chave: “jovens”, “negros”, “drogas”, “Lgbt”.

As matérias retornadas pela busca, foram previamente conferidas, no sentido de averiguar se correspondiam à temática proposta e não foram considerados materiais que repetiam o assunto de maneira diferente, como por exemplo, jornais e transcrição da “Voz do Brasil” e selecionadas para constituir as redes e não foram consideradas as repetições. Ao todo, foram coletadas 716 (setecentos e dezesseis) materiais que corresponderam a 131 (cento e trinta e um) de mídia comercial, 522 (quinhentos e vinte e dois) de mídia estatal e 63 (sessenta e três) de comunicação pública. Segue a representação gráfica dos dados, abaixo, na Figura 2.



Figura 2: Fontes da pesquisa documental

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelos autores

Conforme ilustra a Figura 1, 73% das informações midiáticas coletadas são de fontes diretas do poder público e 27% de fontes secundárias, que se referem a 18% da mídia comercial e 9% de comunicação pública que está composta por materiais publicados por sindicatos (Fenapef), organizações não governamentais (Grupo Gay Bahia) e Organização das Nações Unidas (ONU). A opção pela coleta de material midiático do poder público ocorreu devido à maior confidencialidade nas informações e pela disponibilidade de material que atendia o período proposto para análise no trabalho.

Finalizada essa etapa, as matérias impressas em formato PDF foram submetidas ao software *Abbyy FineReader* versão 12 para reconhecimento óptico de caracteres em documentos, com aquele formato, e conversão para arquivo editável do Microsoft Excel. Desse modo, foi constituída uma planilha com todos os 716 (Tabela 2) documentos de mídia, dispostos em ordem cronológica e, distribuídos conforme as variáveis: corpo, ator político, organização, estado, fonte, matéria, data e contagem sequencial.

Tabela 2: Coleta das notícias midiáticas por ano

Ano	Quantidade	Ano	Quantidade	Ano	Quantidade	Ano	Quantidade	
1997	2	2002	11	2007	20	2012	26	
1998	10	2003	35	2008	23	2013	21	
1999	12	2004	18	2009	37	2014	51	
2000	11	2005	13	2010	34	2015	66	
2001	11	2006	20	2011	57	2016	76	
							2017	162
Total coletado: 716								

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pela autora

Após a finalização dessa etapa, foram verificadas 1.250 (um mil, duzentos e cinquenta) observações que fundamentaram a construção quantitativa das redes, com a utilização do software KH Coder versão 3.

4.2 DISCUSSÃO DO CONTEXTO INSTITUCIONAL

Ao adentrarmos no contexto institucional, optou-se primeiro por inserir o leitor no complexo cenário da segurança pública construído por meio dos dados documentais, que fundamentaram a construção das redes (Figura 2). Essa ideia vem ao encontro da identificação de uma variedade de elementos que estão presentes nesse cenário. Embora não se trate do foco principal desse trabalho, é por meio dessa amplitude de elementos que serão mapeados os grupos de interesse e os atores que estão atuando nesse cenário, na perspectiva micro do desenho da pesquisa.

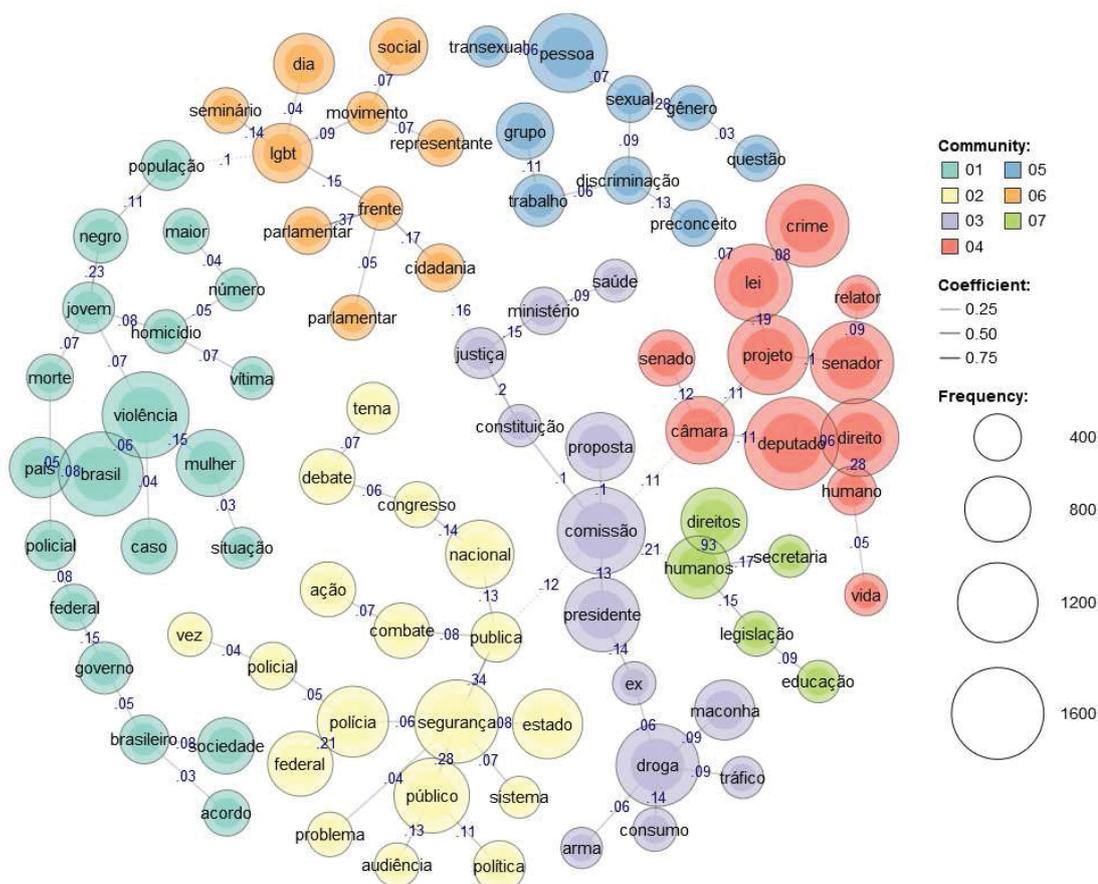


Figura 3: Cenário da segurança pública no Brasil (1997-2017)
Fonte: KH Coder 3.

Como podemos observar, na Figura 3, os elementos gráficos apresentam dispersão no cenário, e indica vários assuntos sendo discutidos em um mesmo contexto. Essa representação pode ser explicada pela fragmentação social decorrente da priorização da liberdade individual sobre a consciência coletiva, de Porto (2006) e Tavares dos Santos (2014). Além disso, é possível perceber também concentrações de nós nesse cenário. Na comunidade verde (1), a concentração gira em torno da violência que, pela intersecção com Brasil e país, pode indicar que a existência de muitos elementos em comum e pode ser explicada pelos estudos de Freilich e Newman (2002) e Freilich e Addad (2017) que indicam que quanto maior é a heterogenia, maiores serão as taxas de violência e de criminalidade.

Esses resultados são reforçados pelos dados apresentados pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, 10º Anuário de Segurança Pública (2016, p.3) o qual apontou a quantidade de mortos na guerra da Síria, inferior aos registros de mortes violentas intencional no Brasil, durante o período 2011 a 2015. Por fim, sustenta a ótica de Saporì (2012) sobre o aumento da violência urbana e sobre o problema das instituições voltadas às raízes socioculturais. Esses resultados indicam que o cenário apresenta desequilíbrios. Corrobora a visão dos jornalistas entrevistados, o cenário brasileiro relacionado à segurança pública está em desequilíbrio. Os altos índices de violência e criminalidade estão gerando medo e insegurança na população:

EJ2: a questão do desequilíbrio é interessante porque é dito muito que o Brasil é um país democrático. Que o Brasil é um país democrático de direito, né. E, se a gente for analisar friamente a questão, não é assim. (...) Total! Absoluto. Um desequilíbrio imenso!

EJ3: Não estamos em equilíbrio. Não estamos em equilíbrio no que eu acho que deveríamos estar. Porque assim, todos deveriam ter - a gente sonha com isso - oportunidades iguais. Depois que cada um faça o que puder com o que tem.

EJ4: Eu acho que a gente está passando por um momento muito complicado de polarização mesmo. Estamos com tendência à extremos. E esses extremos tem sido perigosos, e tem até se refletido em casos de violência. Eu acho que a atmosfera que está sendo criada, está muito propícia para que haja desequilíbrio, para que a gente penda para um lado e para um outro.

Pela ótica da teoria da escolha pública os resultados são adequados para a para a análise proposta neste trabalho (Buchanan, 2003).

De modo específico, o cenário destacou similaridade com as palavras “mulher” e “negro”, embora nesse último a relação seja um pouco mais distante se comparado a primeira. Ao lado, na comunidade amarela (2), a concentração é destacada pela palavra “segurança” que aponta maior similaridade com “pública”, que sugere o significado da segurança pública, pela similaridade do coeficiente de Jaccard 0.34. Ao lado, a comunidade lilás (3) traz o poder público pela palavras “comissão” e “presidente” relacionado a “droga” que é tema de competência da segurança pública. As relações podem sugerir que existe uma proposta nessa comissão da Câmara dos Deputados (comunidade 4) que está relacionada à droga, e envolve “arma”, “consumo”, “tráfico” e “maconha”.

O interessante é que, embora seja tema de competência da segurança pública, apresenta maior similaridade na relação com direitos humanos, comunidade (7). Além disso, os resultados indicaram que “deputado”, “senado” e direitos humanos também apresentam muitos elementos em comum. E a “palavra “vida” apresentou uma relação mais fraca com direitos humanos, do ponto de vista do coeficiente de Jaccard 0.05. A comunidade 5 e 6 representam movimentos da pessoa LGBT, discriminação e preconceito. Além dessas concentrações, é possível observar, de modo geral, que temas relacionados a Direitos Humanos ocupam maior proporção se comparado a segurança pública. Esses resultados sugerem que as instituições relacionadas aos direitos humanos podem estar em conflito com as instituições voltadas à segurança pública.

4.2.1 O Brasil e a Violência

De acordo com a frequência estabelecida na legenda, as palavras que ocuparam centralidade nas comunidades 1 foram: “país, brasil e violência” e, inclusive, exibem elementos em comum entre os nós, com a interseção entre eles. Esses três nós em conjunto, apresentam de um lado elementos próprios e presentes nesse contexto institucional de referência, “policial”, “federal”, “governo”, “brasileiro”, “sociedade” e “acordo”. De outro lado, remete a temas específicos que sugerem destaque no conteúdo de mídia analisado. No contexto da violência, na busca pelas associações mais próximas ao conteúdo o software retornou cinco palavras que apresentaram maior similaridade, conforme Quadro 9:

Quadro 8: Similaridades da “violência”

Posição	Palavra	Jaccard
1	Mulher	0.109
2	Combate	0.038
3	Jovem	0.032
4	Negro	0.032

Fonte: Dados da pesquisa. KH Coder 3.

O nó “mulher” exibiu maior proximidade com a violência em relação aos demais, conforme ilustrado no mapa do cenário. Junto a esse nó, a palavra “situação” vem como característica própria, sugerindo sinais de risco de violência no contexto da mulher. Para melhor compreensão desses nós, a seguir serão dissertados sobre os aspectos da violência contra a mulher, o aparelhamento estatal, o papel dos campos organizacionais e das instituições no processo de legitimação e legitimidade.

O período de análise proposto nesse trabalho (1997 a 2017), se inicia durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e se estende até o atual presidente Michel Temer. No entanto, em alguns momentos serão referenciados dados de exercícios anteriores para melhor compreensão de algum ponto em específico.

4.2.2 Violência contra a Mulher

A violência contra a mulher está contemplada no artigo 8º. – D do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. O disposto prevê no inciso I do parágrafo 1º: “a mobilização social para afirmação da cidadania, tendo em vista a emancipação das mulheres, prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres” (lei 11.707, 2008), além da concessão de bolsa formação para agentes sociais multiplicarem a paz nos territórios abrangidos pelo Pronasci.

O enfrentamento contra a violência, nesse caso, tem como foco as mulheres que vivem em situação de risco, nos territórios em que o tráfico de drogas, atua fortemente. A situação em si, é uma peculiaridade do nó “mulher”, sustentado pelo coeficiente de Jaccard 0.07, conforme o mapa do cenário de segurança Pública. A atuação do projeto envolve jovens residentes em territórios vulneráveis, no sentido

de prevenir o uso das drogas, ensinar e multiplicar a paz e o respeito, como maneira de reduzir a violência contra a mulher.

Esses resultados na área da saúde pública corroboram à estudos que associam a violência contra a mulher com o uso de álcool e de drogas na família. Bem como reafirmam a vulnerabilidade de risco mental dessas mulheres (Rabello & Caldas Junior, 2007; Gadoni-Costa et al., 2011; Becker et al., 2014). Essa explicação pode ser sustentada pela proximidade entre a palavras “violência”, “mulher e situação”, “jovens” e “negros” que pertencem a “população” e representam significância nas estatísticas de mortes relatadas pelos parlamentares, que serão abordadas adiante.

Por outro lado, o nó “mulher” próximo a “violência” remete a outra abordagem dos parlamentares, em que não são distinguidas com clareza, o contexto em que ocorre, mas é dada ênfase ao preconceito, a discriminação e a raça, que estão contempladas como diretrizes no Pronasci no artigo 3º.: “I - promoção dos direitos humanos (...) combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural” (Lei 11.707, 2008). Sobre essa questão, com base em documentos oficiais publicados do poder público, foi possível compreender o processo de legitimação e legitimidade, por meio de instituições e criação de órgãos votados às questões da mulher, no campo organizacional do poder público, que podem ter influenciado o Pronasci.

Foram identificadas ainda, a criação de organizações na estrutura do Poder Executivo Federal, e instituições no sentido de buscar a legitimação e a legitimidade para a mulher. Para melhor compreensão, primeiro serão apresentados dois quadros-resumo com os principais órgãos e instituições federais voltadas à mulher durante o período analisado, conforme os Quadros 10 e 11.

Quadro 9: Principais órgãos públicos criados no período de 1997-2017.

Legislação	Descrição
Lei número 10.539 de 23/09/2002. (Conversão da Medida Provisória nº 37, de 2002)	Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), na estrutura do Ministério da Justiça.
Lei número 10.683 de 28/05/2003	Art. 30, inciso IV, transforma a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça, em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Trata das competências e da organização e denomina a Secretaria como órgão integrante da Presidência da República. E reorganiza o Conselho Nacional de Direitos da Mulher.
Lei número 12.314 de 19/08/2010	Art. 3º, transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República em Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Decreto 8.030 de 20806/2013	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão.
Lei número 13.266 de 05/04/2016	Art. 1º extingue a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Art. 3º cria o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Fonte: Biblioteca da Presidência (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia>)

O Quadro 10, faz referência aos órgãos públicos criados durante o período de 1997 a 2017, que se referem às gestões dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No que se refere a legitimidade e institucionalização dos direitos da mulher, os principais avanços que ocorreram no ambiente legal, principalmente com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e com a Lei Maria da Penha o qual representou outra grande conquista dos movimentos feministas na constante busca pela erradicação, prevenção e punição da violência contra a mulher (Quadro 11).

Quadro 10: Principais instituições federais no período de 1997-2017

Legislação	Instituição
Decreto número 4.316 de 30/07/2002.	Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.
Lei número 10.778 de 24/11/2003	Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.
Decreto número 5.390 de 08/03/2005	Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e institui o Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
Lei 11.340 de 07/08/2006 (Lei Maria da Penha)	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.
Decreto número 6.387 de 05/03/2008	Aprova o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
Decreto 8.030 de 28/06/2013	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão.

Fonte: Biblioteca da Presidência (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia>)

A primeira instituição, em nível federal, sancionada para homenagear a mulher ocorreu durante o governo do ex-presidente João Figueiredo, por meio da lei

6.791 de 09/06/1980, que instituiu o “Dia Nacional da Mulher” na data de 30 de abril. Nessa mesma década, com a redemocratização, foram introduzidas correntes teóricas sobre o feminismo na literatura brasileira. Dentre elas destaca-se a perspectiva da socióloga Heleieth Saffioti que explica a violência contra a mulher como um problema social relacionado a questões de gênero, raça/etnia, classes sociais e patriarcado (Santos & Izumino, 2005).

A socióloga foi uma das fundadoras do movimento “Frente de Mulheres Feministas de São Paulo” junto com Ruth Cardoso, ex-primeira dama do Brasil (Sarti, 1988). Por demanda desses movimentos feministas, após o governo militar, no mandato do ex-presidente José Sarney, o Brasil ratificou por meio do Decreto 89.460 de 20/04/1984 a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, primeiro tratado internacional adotado na Convenção da Mulher (Cedaw) em 1979.

Logo após, foi criado na estrutura do Poder Executivo Federal o Conselho Nacional das Mulheres (CNM), com a sanção da Lei 7.353 de 29/08/1985, representando um marco histórico do feminismo no Brasil. Na ocasião estava vinculado ao Ministério da Justiça e tinha por finalidade promover políticas de eliminação da discriminação da mulher, de garantias de liberdade e igualdade de direitos, e de assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do Brasil (Lei n. 7353, 1985).

A ex-primeira dama Ruth Cardoso foi uma das presidentes do conselho durante o mandato². Já nessa época existiam movimentos de mulheres que reivindicavam direitos, dignidade, igualdade e políticas públicas. A preocupação com a situação da mulher, em especial, foi razão para inserção de dispositivos legais na Constituição Federal (CF) em 1988 para assegurar direitos, liberdade e igualdade. No preâmbulo da Carta Magna, é possível observar essas reivindicações:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Nos “Princípios Fundamentais” (Título I), o disposto no artigo 5º. revela avanços na matéria, com o advento da CF de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Em relação a Ordem Social (Título VIII), o capítulo VII da “Família, da Criança do Adolescente e do Idoso”, o artigo 226 estabelece nos parágrafos 5º. e 8º. (Brasil, 1988):

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.
§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Conforme estabelecem os dispositivos constitucional, houve equiparação dos direitos e deveres para ambos os sexos no que se referem a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além desses direitos, houve uma preocupação em estabelecer direitos particulares ao sexo feminino, como a licença para gestantes e incentivos para o trabalho, com normas de proteção específicas (art. 7). O tempo de serviço menor em relação ao homem foi consolidado, e as normas de proteção foram aperfeiçoadas, em relação à Carta anterior de 1967, que estabelecia esses direitos nos artigos 40 e 100 (Brasil, 1967; 1988).

O conselho permanece na estrutura do Poder Executivo Federal, até na atualidade. No governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, passa a ter a denominação de Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e teve extinto do estatuto, o artigo que estabelecia o fundo de financiamento do órgão, e por consequência a autonomia administrativa e financeira. O ato ocorreu por meio da Medida Provisória MPV nº. 150 de 15/03/1990 (Medida provisória, 1990). No governo do ex-presidente Itamar Franco, a primeira presidente do CNDM foi Herilda Balduino de Souza, advogada e militante dos Direitos Humanos, que permaneceu no cargo de presidente até 1995, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando a então primeira dama, Ruth Cardoso, que possuía grande participação no movimento feminista pediu a retomada do cargo, por conflitos relacionados ao movimento pró-vida.

No ano de 1996, o Brasil ratifica a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994) por meio do Decreto 1.973 de 01/08/1996. E em 2000, a violência praticada contra a mulher é abordada e discutida no Congresso Nacional:

Diante da violência praticada contra a mulher em todo o mundo, o dia 25 de novembro foi instituído como o Dia Internacional da Não Violência Contra a Mulher, em 1981. Em que pese o aparato de legislação ordinária disponível no combate a esses crimes, a matéria mereceu a atenção da atual Carta Constitucional, a ponto de estabelecer a obrigatoriedade do Estado em criar mecanismos para coibir a violência no âmbito familiar. Estudos recentes destacam que a violência contra a mulher é uma das causas significativas de doenças e morte femininas, decorrentes de agressões e espancamentos durante a gravidez, de violações dos direitos conjugais, de abusos sexuais na infância, de prática clandestina de aborto, de carência alimentícia e pela falta de assistência à saúde dentre outras. (...) mostrando a necessidade e incentivando o debate de temas como: violência doméstica, planejamento familiar, doenças sexualmente transmissíveis e outros, tudo voltado para a elevação da sua autoestima, bem como, apresentado projeto junto à Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, objetivando a construção de um Abrigo para Mulheres em Situação de Risco. Câmara dos Deputados (2000, Nov.). [Violência contra a mulher].

Um outro tratado internacional foi ratificado durante o governo FHC, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotado na convenção de Pequim em 1995 e promulgado por meio do Decreto 4.316 de 30/07/2002. Ainda nesse ano, final do governo, foi criada a primeira Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim) por meio da Lei 10.539 de 23/09/2002, com status de ministério na estrutura no Poder Executivo Federal e com o objetivo de gerir políticas específicas para as mulheres. Teve como primeira ministra, Solange Bentes Jurema, que presidia anteriormente o CNDM. Para ela a criação da secretaria representou autonomia e legitimação:

(...) é resultado da capacidade de negociação do CNDM, da visão de estadista e do compromisso democrático externados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A SEDIM poderia não ter acontecido, mas ao ser criada em 2002 e aprovada por unanimidade por todos os partidos políticos no Congresso Nacional, adquiriu força de lei e o reconhecimento dos poderes constituídos deste país. Com isso, garantiu-se às mulheres assento no governo e, portanto, a possibilidade de se construir mecanismos de gestão e de governabilidade em gênero para a prática de uma democracia verdadeiramente inclusiva e menos sexista (Relatório da Gestão 1999/2002 do CNDM e da SEDIM "Políticas para a Mulher", 2002, p. 20).

O relato revela que a visão de direitos da mulher, naquele governo, contemplava a erradicação da discriminação contra a mulher. Dentre os avanços

dos direitos das mulheres na gestão da ministra, tanto no CNDM quanto na Secretaria, são destacados: o gerenciamento do Programa de Combate e Prevenção à Violência Doméstica e Sexual, a coparticipação dos movimentos das mulheres na formulação do II Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), a participação na Reunião especializada de Mulheres do Mercosul e outras entidades internacionais, criação de estrutura de comunicação e informação para mulheres, instituição do dia 25 de novembro como Dia Internacional da Não-Violência contra a Mulher no Brasil (Pimenta, 2010).

Logo no início de 2003, no primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional foi transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, permanecendo o status de ministério. A modificação ocorreu na transferência de vinculação do CNDM, que anteriormente estava vinculado ao Ministério da Justiça, para a Presidência da República junto com a pasta (Lei número 10.683, 2003). Posteriormente, a denominação passa a ser Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (Lei número 10.683, 2010) e a secretaria tem a aprovação da Estrutura Regimental e do Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão (Decreto 8.030, 2013).

Além disso, sancionou a Lei 10.778 de 24/11/2003 que estabeleceu a notificação compulsória, no território nacional, para os casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Em 2005, sancionou o primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e instituiu o Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Decreto 5.390, 2005) dentre as diretrizes, contemplou o enfrentamento à violência contra as mulheres:

- 4.1. Implantar política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher.
- 4.2. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência.
- 4.3. Reduzir os índices de violência contra as mulheres.

O dispositivo previsto aqui, reforça a característica “situação” presente no mapa do Cenário da segurança pública no Brasil (1997-2017), Figura 3. Esse ato foi revogado em 2008, quando se instituiu o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que será tratado mais adiante. Um grupo composto por Organizações não-Governamentais Feministas Advocacy, Agende, Themis, Cladem/Ipê, Cepia e

Cfemea, formularam um anteprojeto de lei para combater a violência doméstica e familiar contra a mulher. O documento foi tema de debates e seminários e contou com a participação da sociedade civil, de advogados, de agentes da segurança pública e demais representantes de entidades envolvidas. Após isso, o Projeto de Lei sob o nº 4.559/2004 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional:

Para a relatora, senadora Lucia Vânia (PSDB-GO), há tempos o Brasil precisa de uma lei específica que dê proteção e dignidade as mulheres vítimas de violência doméstica e atenda as convenções internacionais assinadas pelo Brasil. Ela lembra que uma pesquisa do IBGE constatou, na década de 80, que 63% das agressões físicas contra mulheres ocorriam dentro de casa. O projeto define como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico a mulher ou dano moral e patrimonial.

– A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma forma de violação dos direitos humanos – observa. Câmara dos Deputados (2006, Jul.). [País terá juizados de violência doméstica].

Aprovado pouco depois do discurso da deputada, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei 11.340 de 07/08/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que com base no do § 8º do art. 226 da Constituição Federal e convenções internacionais ratificadas pelo país, criou mecanismos para impedimento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2008, no Senado Federal era discutida a criação de um outro tipo de estrutura organizacional para tratativa de políticas para mulher, com fundamento na violência praticada:

O senador Renato Casagrande (PSB-ES) defendeu a criação de um ministério exclusivo para tratar de políticas para as mulheres, bem como de secretarias e programas em todos os estados para o enfrentamento do problema. A senadora Fátima Cleide (PT-RO) lembrou que, ao denunciar a violência que sofrem, muitas mulheres acabam sendo castigadas, às vezes até com a morte.

– Mas as mulheres que ainda se mantêm prisioneiras da violência precisam reagir, pois a mansidão, a dor e o silêncio não as livrarão da tortura dentro de suas próprias casas ponderou. Senado Federal (2008, Nov.). [Congresso discute o combate à violência contra a mulher].

No ano de 2016, no governo da ex-presidente Dilma Rousseff, a secretaria é extinta, e é criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (Lei número 13.266, 2016). No entanto, com o impeachment da presidente e a posse do Vice-Presidente Michael Temer, o ministério foi extinto e as competências da pasta retornaram ao Ministério da Justiça, que teve a

nomenclatura modificada para Ministério da Justiça e da Cidadania (Lei número 13.341, 2016).

Além de estrutura, é possível perceber que a situação de vulnerabilidade da mulher à violência permanece com ênfase nos discursos ocorridos no Congresso Nacional. Em 2013 foi destacado o lançamento da cartilha “+ Mulher na Política”, que visa o aumento da participação feminina na política. Senado Federal (2013, Dez.). [Vanessa Grazziotin destaca cartilha sobre a mulher na política]. E em 2016, as comissões parlamentares promoveram debates e seminários para discussão do tema. Na Câmara o debate central foram os homicídios de mulheres registrados em 2015, e a origem dessas mortes:

Dados do Mapa da Violência de 2015 revelam que dos 4.762 assassinatos de mulheres ocorridos no Brasil, 50,3% foram cometidos por familiares, sendo que, em 33,2% dos casos, o crime foi praticado pelo parceiro ou pelo ex-parceiro da vítima. As agressões incluem até mutilações. Câmara dos Deputados (2016, Nov.). [Comissão debate mutilação de mulheres e violência contra travestis].

Tendo essa a ótica da parlamentar para compreender o discurso foi consultado o Mapa da Violência de 2015 referenciado acima, e o mesmo apresenta histórico dos homicídios de mulheres no Brasil para o período de 1980 a 2013, consoante a Tabela 3, abaixo:

Tabela 3: Homicídios das mulheres no Brasil (1980-2013)

1980-1993	Número	Taxas	1994-2007	Número	Taxas	2008-2013	Número	Taxas
1980	1.353	2,3	1994	2.838	3,6	2008	4.023	4,2
1981	1.487	2,4	1995	3.325	4,2	2009	4.260	4,4
1982	1.497	2,4	1996	3.682	4,6	2010	4.465	4,6
1983	1.700	2,7	1997	3.587	4,4	2011	4.512	4,6
1984	1.736	2,7	1998	3.503	4,3	2012	4.719	4,8
1985	1.766	2,7	1999	3.536	4,3	2013	4.762	4,8
1986	1.799	2,7	2000	3.743	4,3	1980/2013	106.093	
1987	1.935	2,8	2001	3.851	4,4	Δ% 1980/2006	197,3	87,7
1988	2.025	2,9	2002	3.867	4,4	Δ% 2006/2013	18,4	12,5
1989	2.344	3,3	2003	3.937	4,4	Δ% 1980/2013	252,0	111,1
1990	2.585	3,5	2004	3.830	4,2	-	-	-
1991	2.727	3,7	2005	3.884	4,2	Δ% aa.1980/2006	7,6	2,5

1992	2.399	3,2	2006	4.022	4,2	$\Delta\%$	aa.	2,6	1,7
						2006/2013			
1993	2.622	3,4	2007	3.772	3,9	$\Delta\%$	aa.	7,6	2,3
						1980/2013			

Fonte: Mapa da Violência 2015 – Homicídios das mulheres no Brasil (http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)

O histórico do Mapa da Violência de 2015 aponta, ainda, que durante o período de 1980 a 2013, houve crescimento na população feminina de 11,1%, iniciando o período com 89,9 milhões e finalizando em 99,8 milhões. Conforme observado, o total de homicídios registrados durante o período no período de 1980 a 2013, foi de 106.093, apontando taxa de variação ($\Delta\%$) de 111,1%. É possível perceber que o histórico tem por objeto a acurácia matemática para mensurar a eficácia da Lei Maria da Penha, que entrou em vigor em 2006. Sob essa ótica o relatório indica que a taxa de variação ($\Delta\%$) no período que antecedeu a lei – 1980 a 2006 - foi de 87,7%. E no período em que a lei já estava em vigor, o crescimento foi de 12,5%. Esses resultados podem sugerir que, o advento da lei, proporcionou mecanismos de redução dessas mortalidades. Ademais, é possível observar um decréscimo da variação ($\Delta\%$) anual 0,8% entre as periodicidades de 1980/2006 e 2006/2013 (Mapa da Violência, 2015). Contudo, embora os resultados apresentem benefícios, recomendam-se mais estudos que investiguem a eficácia desta instituição em sociedade.

Uma outra análise, se refere a relação com o agressor, que a amostra total aponta um percentual de 22,6% para relação com parceiro e 12,5% para relação com ex-parceiro e corresponde a 35,1% do total da amostra. Além disso, o mesmo relatório aponta que o homem também sofre violência familiar, embora em menor proporção na relação parceira e ex-parceira, e corresponde a 15%. Em relação ao tipo de agressão sofrida, a física identificou que para as mulheres, representaram 43,1% e para os homens 38,7%. Já a violência psicológica, 47,8% para o sexo feminino e 53,7% para o sexo masculino (Mapa da Violência, 2015, p.59-60).

Os resultados apresentados pelo relatório, não apresentam coesão com o discurso da deputada. Ao que parece, a ênfase foi concentrada apenas nos agressores familiares e desconsiderou o restante, inclusive o item “outros” que sozinho correspondeu a 20,5% do total da amostra. Embora não descrito no relatório, é preciso investigar que tipo de relação corresponde, se a vítima foi

coagida a não falar, se apresentou timidez. Essa análise pode demonstrar a preferência por dar visibilidade apenas ao problema familiar, desconsiderando outras questões que podem estar interferindo de forma grave. Sob a ótica proposta pela deputada, embora os incentivos políticos possam ser apropriados para o desenvolvimento da mulher, é importante observar que os homens também sofrem agressões.

Ainda, em 2016 foi promovido no Senado Federal o seminário “Mulheres no Poder: Diálogos sobre Empoderamento Político, Econômico e Social e Enfrentamento a Violência” em 2016 enfatiza a independência da mulher como maneira de enfrentamento à violência.

A troca de informações sobre experiências desenvolvidas em diversos países mostrou a importância do trabalho realizado pelos observatórios da mulher para o combate ao feminicídio. Inserido na estrutura do Senado, dentro da Secretaria da Transparência, o Observatório foi criado pela Resolução 7/2016, por iniciativa da senadora Simone Tebet (PMDB-MS). Senado Federal (2016, Dez.). [Seminário Mulheres no Poder abre com troca de experiências sobre combate ao feminicídio].

No Senado Federal, o trecho menciona a instituição de Observatórios da Mulher por meio da Resolução número 7 de 2016 do Senado Federal. O instrumento incluiu a violência contra a mulher no âmbito do Instituto de Pesquisa DataSenado, que tem por finalidade reunião e a sistematização de estatísticas oficiais para subsidiar a atuação de parlamentares, inclusive no campo do orçamento público destinado às políticas públicas (Resolução n. 7, 2016). Em 2017, a bancada feminina da Câmara de Deputados segrega a população das mulheres por raça e reforça a independência e autonomia da mulher como maneira de enfrentamento a violência:

Também deverão ser apresentados os dados do Observatório da Mulher contra a Violência (OMV). De acordo com esse estudo, em 2014 houve 4,6% de assassinatos para cada 100 mil mulheres no país e do total das vítimas, 62% eram negras ou pardas. Senado Federal (2017, Mai.). [Comissão de combate à violência contra mulheres marca instalação].

(...) uma das principais formas de combater a violência contra a mulher é garantindo seu empoderamento econômico, capaz de assegurar autonomia, liberdade e oportunidade. Câmara dos Deputados (2017, Nov.). [Osmar Terra defende leis mais rígidas e combate às drogas para reduzir violência].

Ao analisarmos o contexto discutido é possível observar que ao longo do período analisado houveram pequenas modificações no discurso de combate à discriminação da mulher. Inicia-se com as revelações das violências sofridas, época

em que foi dada visibilidade a situação, passa pelas estatísticas de homicídios, enfatiza a violência ocorrida no seio familiar e propõe enfrentamento. Finaliza com as expressões de igualdade, liberdade e empoderamento econômico da mulher e a inserção no contexto político, como forma de combate a esse tipo de violência. A visão sobre violência contra a mulher vem associada a “violência familiar” ou “violência doméstica”. Esse afinilamento não apresenta diferenciações conceituais nos discursos que poderiam tratar o problema de modo mais amplo.

Foi possível perceber, ainda, que ao longo do tempo houve continuidade de discurso no que se refere ao sofrimento e a mulher como vítima no seio familiar, sem contudo, mencionar os alguns avanços já alcançados no campo organizacional e no institucional. No governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional foi transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, permanecendo o status de ministério. A modificação ocorreu na transferência de vinculação do CNDM, que anteriormente estava vinculado ao Ministério da Justiça, para a Presidência da República junto com a pasta (Lei número 10.683, 2003). Em 2010, a denominação passa a ser Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (Lei número 10.683, 2010) e em 2013, a secretaria tem a aprovação da Estrutura Regimental e do Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão por meio do Decreto 8.030 de 2013.

No ano de 2016, no governo da ex-presidente Dilma Rousseff, a secretaria é extinta, e é criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (Lei número 13.266, 2016). No entanto, com o impeachment da presidente e a posse do Vice-Presidente Michael Temer, o ministério foi extinto e as competências da pasta retornaram ao Ministério da Justiça, que teve a nomenclatura modificada para Ministério da Justiça e da Cidadania (Lei número 13.341, 2016).

Nesse ponto de vista é possível sugerir elementos da corrente feminista e marxista da socióloga Hekeieth Saffioti relatados por Santos e Izumino (2014) que entrelaça a dominação masculina ao sistema capitalista e racista, presentes nos discursos dos parlamentares. Esses elementos podem sugerir uma concepção de violência focalizada na mulher, sem contudo, mencionar que ela também reproduz violência, conforme explicado por outras correntes feministas. Esse ponto pode sugerir ainda, indícios de preferências individuais de atores políticos como a Ruth Cardoso, que iniciou esse processo de institucionalização desde o governo do ex-

presidente José Sarney. A escolha em inserir no contexto social, por meio de políticas públicas, uma determinada concepção da realidade - como é a da feminista Saffioti - pode estar relacionada com as crenças, culturas e relacionamento entre elas.

Essa análise pode ser sustentada pelos coeficientes de Jaccard obtidos, e apresentados na Tabela 9, em que a palavra “violência” possui forte proximidade com “mulher” conforme o coeficiente de 0.109 e ainda “combate” com 0.038. Essa relação pode, ainda, sugerir que o combate está relacionado a promoção da autonomia, da liberdade e do empoderamento econômico, como meio para redução da violência contra as mulheres. Na opinião da entrevistada EDH3, embora as políticas de combate à violência contra a mulher tenha avançado em termos positivos, há ainda muito para se avançar:

(...) eu acho que a mídia não coloca parâmetros que ajudem a diminuir isso. Parâmetros onde a mídia na suas novelas, nos seus programas, possam informar mais sobre o que de fato é a mulher brasileira. É uma resistente, uma guerreira, uma corajosa persistente né. Porque a gente é bonita, é! A gente é sensual, é! Mas a gente é acima de tudo trabalhadora. E a gente vê a mídia cultuando esses outros aspectos da sensualidade, né. Mas é uma coisa assim que induz, que joga também o homem e a mulher, um contra o outro não é isso? Quando você não resgata o valor real da mulher brasileira você a torna uma coisa, né? Uma coisa que pode ser usada e descartada de qualquer maneira, de qualquer situação. E depois usasse a violência contra a mulher pra fazer grandes propagandas de mídia como se não tivesse nada a ver com aquilo. Não tem nenhuma responsabilidade. Quer dizer, coisifica a mulher (se é que essa palavra existe) e ela virou uma mercadoria (...).

Ao compararmos os assuntos sobre a mulher que vem sendo discutidos no Congresso Nacional com o relato acima, é possível observar contradições entre as concepções. O relato acima pode sugerir que a cultura do empoderamento pode estar influenciando em violência de modo a criar uma imagem que não condiz com a identidade da mulher brasileira. Entretanto, este estudo apresenta limitação para responder essa questão.

No contexto geral apresentado, sob a ótica da lógica, foi possível concluir que os resultados obtidos indicam problemas com indução nos discursos de parlamentares, o que impediu a comprovação científica da validade sobre a premissa da violência contra a mulher. E, a partir disso, é preciso investigar quais os reflexos essa indução pode gerar nas relações em sociedade.

4.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS GRUPOS DE INTERESSE

Em atendimento aos objetivos específicos estabelecidos para esta pesquisa, os dois primeiros (1 e 2) serão atendidos nessa presente seção. O destaque é a apresentação do mapeamento dos grupos de interesse e a análise da interação desses grupos no processo de estruturação da segurança pública no Brasil.

4.2.1 Mapeamento dos grupos de interesse

O mapeamento dos grupos de interesse na definição do orçamento público. Após os procedimentos necessários, explanados no capítulo anterior, os materiais midiáticos foram submetidos ao software KH Coder 3, e por meio do coeficiente de Jaccard, foram obtidos os seguintes resultados:

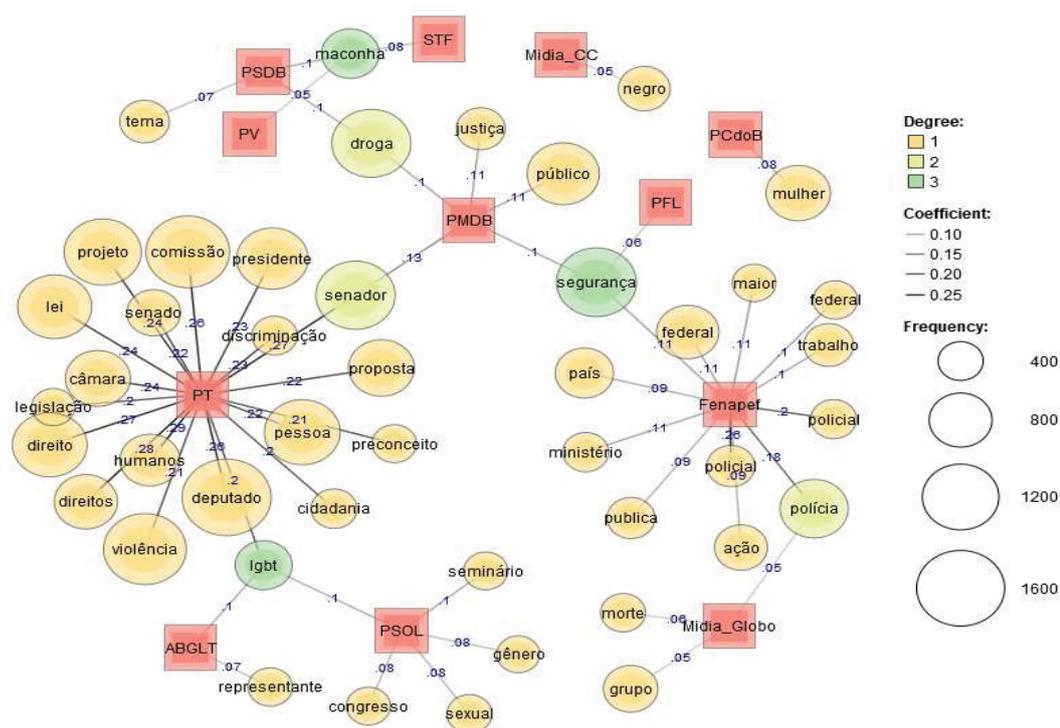


Figura 4: Grupos de interesses na segurança pública
Fonte: KH Coder 3.

Conforme o contemplado na Figura 4, é possível observar que os grupos apresentam duas concentrações, de um lado a organização do Partido dos Trabalhadores associadas a outras organizações. As associações se apresentam

fortes e estão mais relacionadas aos Direitos Humanos. De modo geral, as organizações apontadas se concentraram nos partidos dos Trabalhadores (PT), Socialismo e Liberdade (PSOL), da Frente Liberal (PFL) que atualmente é o Democratas (DEM), Comunista do Brasil, do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Verde (PV) e da Social Democracia Brasileira (PSDB). Além deles, são apontadas as mídias Carta Capital e Globo, uma Organização não Governamental, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) e o Supremo Tribunal Federal (STF).

De outro lado, a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), estruturalmente, apresentam associações com policial, segurança, federal, contudo, mais fracas, e os nós interacionais se apresentam em menor quantidade se comparadas ao grupo descrito anteriormente. Para os entrevistados agentes de segurança, há um consenso de que os governos não investem e não concedem a devida atenção para a área. Além disso, não há um ambiente legal propício para a evolução da atividade:

EAS1: (...) temos ciência em segurança pública fora do Brasil, que poderiam estar sendo aplicados aqui, e que não são por falta de vontade política e por um ambiente de debate muito ruim dentro do congresso nacional. A gente escuta muito que só se debate ou só se passa aquilo que o governo quer, ou aquilo que há um consenso amplo da casa para que se passe. Então aí você não vai conseguir evoluir nunca em segurança pública, porque segurança pública tem um binômio muito complicado.

EAS3: Porque o que tem se visto aí da parte do estado é o que? Anúncio de corte de gasto. Anúncio de corte de investimento. Então se o investimento não vai aumentar e o investimento do crime do tráfico, investimento do crime organizado não sofre nenhuma restrição só tende a aumentar, e o produto que eles vendem é um produto que tem mercado consumidor, então a tendência é só piorar.

EAS4: A gente vê, por exemplo, essa reação do Congresso Nacional, a onda de violência que o país está passando. Eles estão implementando uma agenda que vai criar um rol de dispositivos legais, mas não discutem a essência da coisa, “como é que é a carreira policial? Como é que é a estrutura policial?”, eles estão tipificando mais crime, criando mais dispositivos.

EAS5: Investimento na segurança, assim como na educação, na saúde. E nosso país está atravessando uma crise das piores em termos de gerenciamento de recurso. O Brasil tem dinheiro. Tem dinheiro. Só que foi muito mal gerenciado nos últimos anos e hoje não temos perspectiva nenhuma de investimento a médio e longo prazo pra nós obtermos os resultados necessários para revertermos essa situação.

EAS6: O Ministério da Justiça, ao longo dos últimos dez anos, tem editado anualmente e tem retroalimentado um programa chamado PRONASCI que na realidade não passa de um carta de intenções, e que nada muda.

Conforme os relatos dos entrevistados, é possível perceber que a área da segurança pode estar sendo deixada em segundo plano. É importante destacar que, por se tratar de atividade pública, o desenvolvimento eficiente depende de regulamentação legal, inclusive em termos financeiros. No que se refere ao modelo de políticas criminais, o Inquérito é o modelo de investigação criminal adotado desde a época do imperialismo brasileiro. Os relatos evidenciam que esse modelo de política apresenta o percentual de apenas 8% na resolução das investigações criminais, e gera um ambiente de impunidade no cenário brasileiro. Os relatos indicaram que há um movimento interno da Polícia Federal no intuito de modificar essa situação e implantar outro modelo de investigação criminal. Contudo, não está havendo êxito. Outro ponto evidenciado foram as regiões de fronteiras, que desde o ano de 2011 vem ocorrendo uma intensificação de abertura com relação aos países vizinhos:

EAS1: (...) nossas fronteiras sejam elas quais forem, marítima, aeroportuária ou fronteira seca (nossa com nossos vizinhos) todas elas estão relegadas à segundo, terceiro plano. Então a gente começaria por isso, por uma prevenção que não existe.

Em matéria publicada no site na Câmara dos Deputados, em 2016, os representantes da Fenapef discutiram a questão das fronteiras brasileiras:

As regiões de fronteira de nosso país encontram-se em absoluto abandono estatal, situação que deve ser motivo de preocupação social e pauta de debates em todas as esferas. Essa insegurança, produto de políticas públicas equivocadas e baseadas em premissas erradas, trouxe e traz repercussões negativas de toda sorte, desde o aumento assustador do tráfico de drogas e de armas de fogo, passando pela crescente evasão de divisas, pelo contrabando e descaminho de mercadorias, indo até o tráfico de pessoas e de animais silvestres. Câmara Notícias (2016, Jun.). [É preciso fiscalização nas fronteiras para restabelecer a paz].

Conforme relatos anteriores a abertura das fronteiras tem dificultado o controle de entrada do tráfico de armas e drogas, principalmente na fronteira com a Colômbia e na tríplice fronteira – Brasil, Paraguai e Argentina – onde atuam aproximadamente 30 quadrilhas criminosas e um grupo extremista do Oriente Médio, o Hezbollah. Fenapef (2017, Ago.). [Gigantes do Crime].

O mapeamento apresentou a presença de grupos que buscam descriminalizar e legalizar as drogas e a maconha. Dos grupos principais, discutiram o assunto durante o período, atores políticos e sociais, e as organizações. Dentre eles, o

deputado federal Antonio (PSC-AC) em discurso na Câmara dos Deputados, aponta a gravidade da situação:

Em audiência pública para discutir a entrada de drogas pela fronteira amazônica, nesta terça-feira (28), o deputado defendeu a centralização das ações e o aparelhamento da Polícia Federal (PF) como forma de combate ao tráfico. O parlamentar ressaltou que o País tem mais de 11 mil quilômetros de fronteira com os três maiores produtores de cocaína do mundo – Colômbia, Peru e Bolívia – e que efetivo da PF nessa área não chega a mil homens. Com isso, segundo ele, é quase impossível evitar a entrada de droga no Brasil. O problema é gravíssimo. Deputado Federal Antônio (PSC-AC). Câmara Notícias (2011, Jun.) [Deputado defende investimento na PF para combater tráfico na fronteira].

Para melhor visualização, abaixo são apresentadas as atores que estão discutindo a descriminalização e a legalização da maconha e das drogas ilícitas (Figura 5):

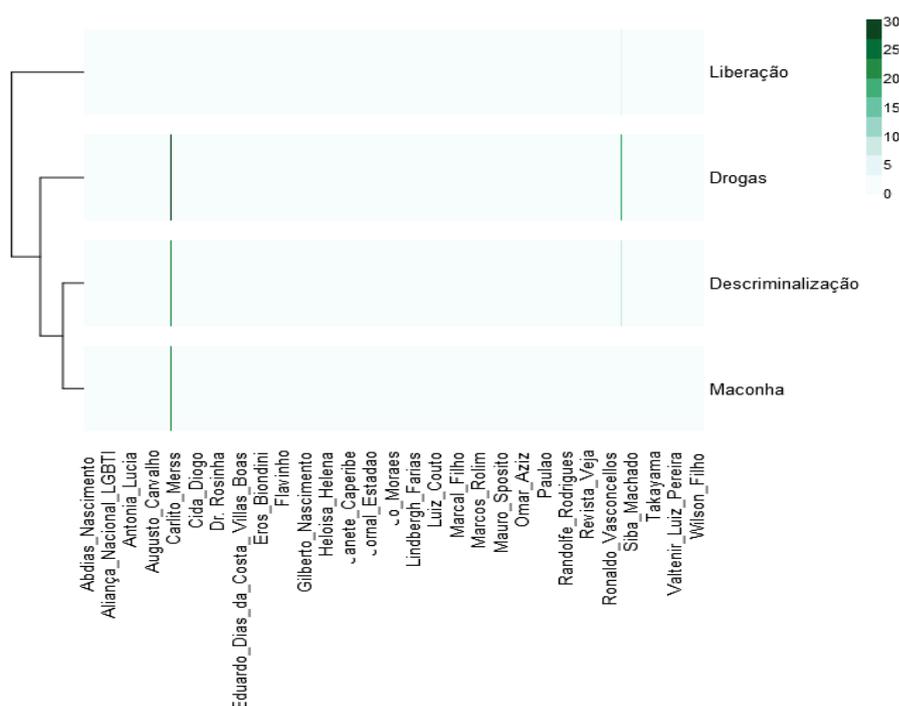


Figura 5: Atores no cenário do combate às drogas
Fonte: KH Coder

Os resultados demonstraram que a legalização e a descriminalização possuem relação e o discurso sobre as drogas, legalização, descriminalização e a maconha demonstrou similaridade e maior concentração e com maior intensidade em ator político pertencente ao grupo de interesse PT. Esse grupo, conforme os resultados apresentados na Figura 4 possui fortes ligações com a área dos Direitos

Humanos. Com intensidade menor, os atores políticos dos grupos de interesse PFL/DEM e PT discute a temática que se concentra, respectivamente, medidas para combater a violência no Brasil e criminalização da homofobia. Essa similaridade semântica pode sugerir a existência de relação entre os temáticas “drogas” e a “homofobia”. A organização social Aliança Nacional LGBT também se apresenta como organização de interesse no assunto.

Ao concentrarmos a discussão nos estados brasileiros sobre o assunto, a Figura 6, apresenta:

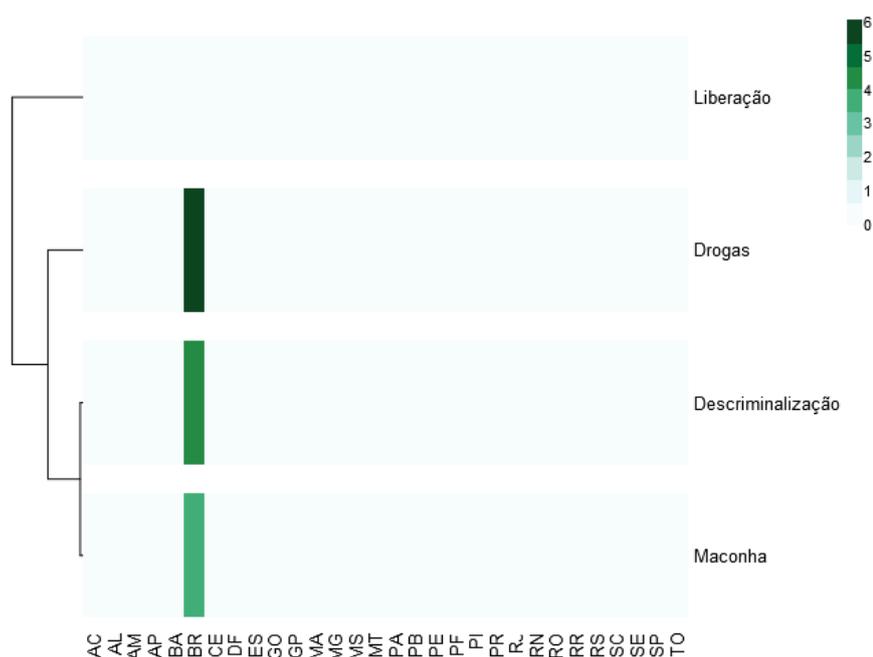


Figura 6: Estados brasileiros
Fonte: KH Coder

Os resultados obtidos acima, demonstram que o debate em torno das drogas e entorpecentes ilícitos, especificamente a maconha, bem como bem como da descriminalização, está sendo tratado em nível de Brasil e varia na escala de 4 a 6, indicando intensidade. É importante mencionar que para cada estado há representantes no Congresso Nacional. A legalização das drogas e dos entorpecentes ilícitos não está contemplada nesse escopo. Sendo assim, é possível concluir que há envolvimento de atores políticos, que pertencem aos grupos de interesse, e representam todos os estados brasileiros.

Essa conclusão recai na análise das organizações que mais discutem e promovem o assunto. Realizada a mesma análise, os resultados corroboram com a conclusão obtida pelos resultados da Figura 6. Vejamos a Figura 7:

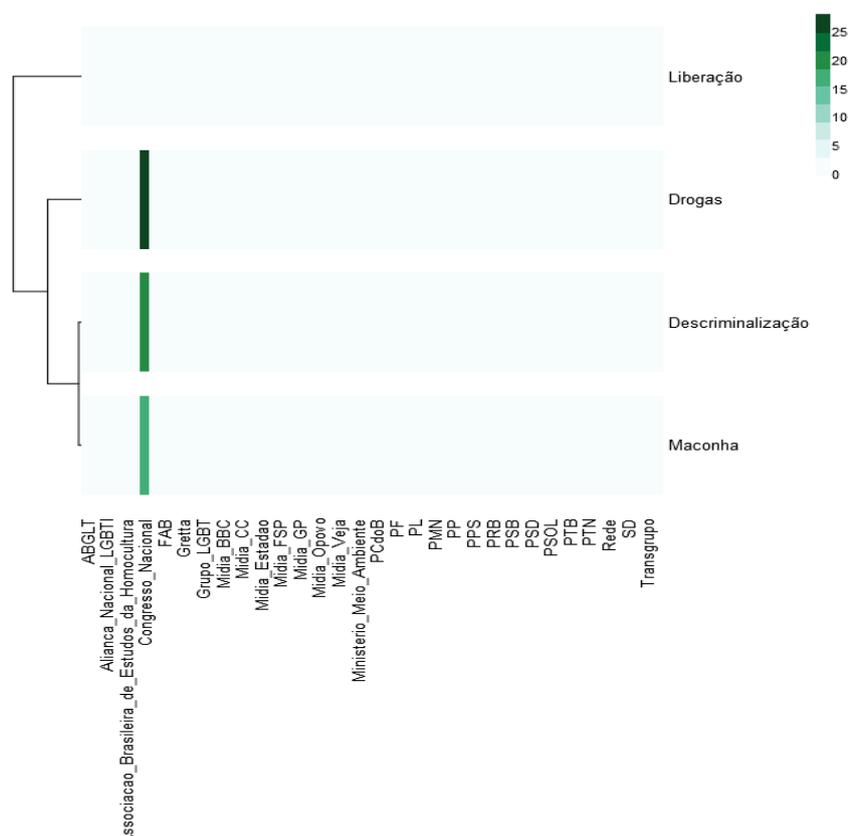


Figura 7: Organizações públicas e privadas
Fonte: KH Coder

Os resultados obtidos demonstram que o Congresso Nacional é a organização que mais promoveu a discussão sobre a temática, dentre as analisadas. Além disso, é possível observar também organizações de mídia como a BBC News, Carta capital (CC) e Gazeta do Povo (GP) como disseminadores da discussão em intensidade baixa e partidos políticos como PSOL, PCdoB.

Sobre a presença de interferência política no desenvolvimento da atividade, os entrevistados relataram que os processos políticos fazem parte da gestão, tanto orçamentária quanto de políticas criminais, como é o caso do modelo de investigação.

EAS4: É uma escolha pública quando a gente entende isso na parte de gestão pública. Porque são decisões que são tomadas diariamente. Ou até as não [pausa] as escolhas

que não são feitas em relação até as decisões estratégicas de longo prazo, que tem se mostrado falhas.

EAS5: (...) digamos que os interesses do governo nem sempre convergem para os projetos. O governo, às vezes, tem outras prioridades. (...). O orçamento depende do congresso. Depende do legislativo. Não tem como você desvincular se hoje está chegando poucos recursos para a segurança pública de uma forma geral, isso foi definido pelo congresso. Executivo e congresso. Então passa. As políticas passam pelo congresso necessariamente.

EAS6: Não se pode justificar a falta de segurança pública, a falta de patrulhamento nas ruas, ineficiência dos procedimentos investigatórios, dizendo que o povo passa fome na rua. Que são duas atividades completamente distintas. Se não houvesse violência nas ruas, os pobres continuariam pobres, e os ricos continuariam ricos. Mas pelo menos os dois estariam em segurança. Eu acredito que os representantes políticos, juntamente com os governantes, tem que assumir um papel de humildade e reconhecer a falência do sistema. Dizer que a segurança pública está falida não significa dizer que ela está inoperante.

Diante do contexto, foi possível observar que a área da segurança pública não tem recebido a devida atenção por parte dos governantes e atores políticos. Além disso, o grupo apresentou uma rede de relacionamento em crescimento, o que pode dificultar a sobrevivência da organização no campo relacional e, a obtenção de influência em processos decisórios que possam ser benéficos para a atividade de segurança pública. Os nós associados podem representar que o grupo está em cooperação com policiais, mas não atuam em cooperação com os outros grupos da rede (Oliver, 1990).

Isso pode ser explicado por objetivos da Fenapef como a repressão do crime organizado e o combate à corrupção, que são distintos dos demais apresentados no mapa. As dificuldades relatadas para institucionalização de procedimentos legais que tem por objeto a atividade da segurança pública podem estar relacionadas com a heterogeneidade destacada no cenário de segurança no Brasil e indicar que a segurança pública pode estar sendo prejudicada pela ação direta de grupos de interesse.

A articulação entre políticas de direitos humanos e políticas de segurança pública, no Pronasci, pode ser considerada como um desses elementos, e corroborar com Congleton (2002) as políticas públicas são consequências das escolhas de atores racionais interessados em algum tipo de cenário e refletem os desequilíbrios políticos destas operações no interior institucional político. Conclui-se, portanto, pela existência de conflitos de interesse entre os grupos Fenapef e os demais interessados na área de direitos humanos. Para melhor compreensão

desses aspectos, no próximo tópico, serão analisadas as interações e a influência dos grupos de interesse mapeados.

4.3.2 Interação e influência dos grupos de interesse

Como a concentração maior ocorre com os partidos políticos, em um levantamento efetuado, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas eleições proporcionais dos anos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 foi identificado que estas organizações partidárias mapeadas como grupo de interesse possuem grande representatividade no Congresso Nacional. Do total de organizações partidárias, a média foi de trinta por ano eleitoral.

Tabela 4: Representatividade dos grupos de interesse no Congresso Nacional

Ano	(S) Grupos de interesse	(S) Total Eleitos	(SF) Participação A.V (%)	(DF) Grupos de interesse	(DF) Total Eleitos	(CD) Participação A.V (%)	Participação Total (CN) A.V (%)
1998	24	32	75,0%	354	518	68,3%	68,7%
2002	41	59	69,5%	338	518	65,3%	65,7%
2006	18	27	66,7%	278	435	63,9%	64,1%
2010	35	54	64,8%	292	513	56,9%	57,7%
2014	14	27	51,9%	212	513	41,3%	41,9%

Nota: (S) Senador e (DF) Deputado Federal. (SF) e (CD) Senado Federal e Câmara dos Deputados. (CN) Congresso Nacional

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>)

Ao analisar a Tabela 4, é possível identificar que os partidos que constituem os grupos de interesse mapeados (PT, PSOL, PV, PSDB, DEM, MDB, PCdoB e PV) representaram, no período de 1998 a 2010, mais que 50% do total de atores políticos eleitos no Congresso Nacional, com exceção no ano de 2014 que o percentual apresentou uma variação negativa de -27,38%, o que apontou decréscimo na participação total. Em relação ao Senado Federal, se destacou o ano de 1998 com participação de 75%, e no mesmo ano, na Câmara dos Deputados com 68,3%.

É possível perceber que a participação nesses órgãos vem apresentando decréscimo durante o período. Considerando o período final e o inicial, o Senado Federal aponta decréscimo de -30,8% e, o mesmo na Câmara dos Deputados com -39,53%. Mesmo considerando os decréscimos a análise pode sugerir elementos de

influência política que os grupos de interesse exerceram no âmbito legislativo com a elaboração de leis, políticas públicas e normas gerais na esfera federal. Ou seja, com a legitimidade e legitimação institucional nos ambientes legais.

É importante, também, considerar a participação partidária individual de cada grupo de interesse no Congresso Nacional (CN) pela quantidade total de parlamentares eleitos no período analisado. Desse modo, será possível ampliar a visão sobre a participação e a influência desses grupos no âmbito legislativo.

Tabela 5: Participação dos grupos de interesse no Congresso Nacional

<i>Partido</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>(CN)</i>	<i>Participação</i>
	<i>(PE)</i>	<i>(PE)</i>	<i>(PE)</i>	<i>(PE)</i>	<i>(PE)</i>	<i>Total de</i>	<i>Total (CN)</i>
						<i>(PE)</i>	<i>A.V (%)</i>
<i>PMDB (MDB)</i>	95	85	75	92	70	417	26,0%
<i>PT</i>	62	101	73	97	71	404	25,2%
<i>PSDB</i>	103	78	61	60	38	340	21,2%
<i>PFL (DEM)</i>	110	98	60	45	24	337	21,0%
<i>PCdoB</i>	7	12	13	16	10	58	3,6%
<i>PV</i>	1	5	11	13	8	38	2,4%
<i>*PSOL</i>	0	0	3	4	5	12	0,7%
<i>Total</i>	378	379	296	327	226	1.606	100%

Nota: (PE) Parlamentares eleitos. (CN) Congresso Nacional

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>)

Conforme a Tabela 5, o partido que obteve maior representatividade no período foi o MBD (PMDB), seguido pelo PT. A pouca diferença entre os dois grupos representa o percentual de 0,80%, que representa treze parlamentares a mais no PMDB (MDB). Além desses, integram o grupo dos maiores, o PSDB e o PFL (DEM), respectivamente com 21,2% e 21,0%. A diferença entre os dois apresenta pouca significância na quantidade total, sendo três parlamentares apenas. Contudo, a diferença entre o PT e o PSDB, representou o total de sessenta e quatro parlamentares a mais para o primeiro. Por último, O PCdoB, o PV e o PSOL, com 3,6%, 2,4%, e 0,7%. Além disso, é possível observar que em 1998, o PSDB e o PFL (DEM) elegeram maior quantidade de parlamentares.

Os dois partidos estavam coligados para eleger Fernando Henrique Cardoso. Curiosamente se observa uma queda na quantidade de parlamentares eleitos depois da eleição do presidente. A mesma observação é feita com o PT durante as

eleições de 2002 e 2010. Em 2002 quando eleito Luiz Inácio Lula da Silva, na eleição seguinte houve queda de 28 eleitos em 2006. Já para 2010, quando foi eleita a presidente Dilma Rousseff, os dados revelam um aumento de 24 parlamentares para o Congresso Nacional, e na reeleição, houve uma queda de 26 parlamentares. Contudo o grupo manteve uma certa constância nas eleições de 2006 e 2014. É importante mencionar que o PSOL foi criado em 2004, portanto não participou das eleições nos anos de 1998 e 2002¹⁰. De modo geral, é possível sugerir elementos de maior influência dos grupos PMDB (MDB) e PT no âmbito legislativo.

Sobre as eleições para Chefia do Poder Executivo Federal, levantamento realizado também no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apontou que durante o período eleitoral de 1998 a 2014, que corresponde ao período de análise desse trabalho, os grupos de interesse tiveram representantes no âmbito do executivo:

Quadro 11: Representantes dos grupos de interesse (Poder Executivo Federal)

Ano	Partido	Nome	Coligação
1998	PSDB	Fernando Henrique Cardoso	PSDB/PFL/PPB/PTB/PSD
2002	PT	Luiz Inácio Lula da Silva	PT/PL/PCdoB/PMN/PCB
2006	PT	Luiz Inácio Lula da Silva	PT/PRB/PCdoB
2010	PT	Dilma Rousseff	PT/PMDB/PDT/PCdoB/PSB/PR/PRB/PSC/PTC/PTN
2014	PT	Dilma Rousseff	PT/PMDB/PSD/PP/PR/PROS/PDT/PCdoB/PRB
*2016	MDB	Michel Temer	PT/PMDB/PSD/PP/PR/PROS/PDT/PCdoB/PRB

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>)

Conforme observado no Quadro 12, é possível observar que o Partido dos Trabalhadores (PT) ocupou consecutivamente os mandatos da presidência da república durante o período de 2003 a 2016, o que representa aproximadamente treze anos, momento em que o vice-presidente Michel Temer passou a ocupar o cargo em 2016. Essa periodicidade juntamente com os elementos de influência observados nas análises, no que se refere a representatividade dos grupos de interesse no Congresso Nacional (Tabela 4) e a participação dos grupos individuais no órgão com 25,2% (Tabela 5), podem explicar a estrutura e as associações fortes apresentadas pelo partido no mapeamento dos grupos de interesse (Figura 3).

No que se refere as redes interorganizacionais e a imersão social foi possível analisar o compartilhamento de valores por meio das coligações que esses partidos firmaram durante o período de análise. A reeleição do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a coligação registrada no TSE pode sugerir que o PSDB e o PFL (DEM) compartilham valores. Conforme preâmbulo do Estatuto do PFL do ano de 1999, consta:

O Partido da Frente Liberal é uma agremiação política aberta à participação de todos os brasileiros, comprometidos com a construção da democracia plena e do desenvolvimento com justiça social.

Seu método de ação política pressupõe a mobilização permanente e a ampla discussão, de modo a garantir a legitimidade e estimular a criatividade. Seus objetivos inscrevem-se em um contexto de profundas transformações, configuradas no despontar de uma revolução tecnológica, que alterando as bases da civilização industrial, está destinada a fixar novas relações sociais, novos sistemas produtivos e novos padrões de consumo. Coincidem com a reafirmação, em todo mundo, do pensamento liberal, que, enriquecido pelas modernas conquistas sociais, conseguirá, neste final de século, fraternizar a liberdade com a igualdade.

Sua proposta fundamenta-se no reconhecimento da multiplicidade dos elementos socioculturais da Nação brasileira, que se integram no Estado. Traduz, conseqüentemente, a consciência da pluralidade brasileira, delimitada por sua indestrutível unidade política.

Com relação ao PSDB, consta no Estatuto do mesmo ano de 1999,

CAPÍTULO II: Dos Objetivos e dos Princípios Programáticos do Partido

Art. 2º. O PSDB tem como base a democracia interna e a disciplina e, como objetivos programáticos, a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; o respeito ao pluralismo de ideias, culturas e etnias; e a realização do desenvolvimento de forma harmoniosa, com a prevalência do trabalho sobre o capital, buscando a distribuição equilibrada da riqueza nacional entre todas as regiões e classes sociais.

V - articulação com os movimentos sociais, respeitadas suas características e autonomia, assegurando-lhes representação nos quadros partidários e listas de candidatos e incentivando-se a auto-organização da sociedade, em especial nos setores ainda marginalizados.

Esses dispositivos normativos dos grupos revelam que ambos se alinham a diretriz democrática, ou seja, são partidos que primam pelos valores democráticos relacionados a elementos socioculturais, como menciona o PFL (DEM) e a articulação com a sociedade em geral, particularmente menciona o PSDB os movimentos sociais. Podem ser traduzidos em mecanismos culturais, em que as organizações compartilham das mesmas crenças no que se refere aos objetivos e princípios. Além disso é possível perceber que ambos mencionam conceitos de igualdade, fraternidade e pluralismo.

Nesse sentido, esses elementos da democracia seriam os propulsores para garantir a legitimidade citada no Estatuto do PFL (DEM). A semelhança entre os objetivos dos partidos podem ser considerados elementos que podem sustentar o mecanismo cultural e também de mecanismo cognitivo. Por se tratarem de dois partidos de representatividade no Congresso Nacional (Tabela 4), a relação pode sugerir mecanismo político ainda, pelo fato de que os dois juntos representaram 42,2% no período das eleições (Dacin, et al., 1999).

Já o Partido dos Trabalhadores, com as coligações entre PMDB (MDB) e PCdoB, os objetivos previstos nos Estatutos, são os seguintes:

Art. 1º. O partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntárias de cidadãos e cidadãos que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático (Estatuto do Partido dos Trabalhadores, 2007).

O PMDB (MDB) inicialmente no Estatuto publicado no TSE, prevê no artigo segundo:

Art. 2º. O PMDB exerce suas atividades políticas visando à realização dos objetivos programáticos que se destinam à construção de uma Nação soberana e à consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, onde a riqueza criada seja instrumento de bem-estar de todos.

IV - atuação permanente na vida política e social, no Parlamento e junto a todos os setores da sociedade, respeitadas as características e a autonomia dos movimentos sociais (Estatuto do Partido)

E na descrição dos princípios básicos que regem o partido, especifica que:

Princípios Básicos:

O PMDB é um partido de massas, que continuará atuando, permanentemente, em todos os lugares onde os brasileiros moram e trabalham, e não somente nos Poderes Executivo e Legislativo (...) Para o PMDB, o valor básico da vida social e política é a pessoa e sua consciência. Em nossa realidade histórica, é a população brasileira. O povo é o sujeito, o fundamento e o fim de todas as instituições e das medidas econômicas, sociais e políticas. Não pode ser considerado mero objeto, coisa ou instrumento da economia, do Estado, do partido ou do processo histórico. A pessoa, cada pessoa, de qualquer condição ou estado, tem direito de ser considerada e respeitada em sua dignidade. O PMDB, além de combater a discriminação por credo, ideologia, cor ou sexo, tem como objetivo fundamental a defesa das minorias, ressaltadas as culturas e direitos do índio e do negro, com os objetivos de extinguir a discriminação que ora sofrem e integrá-las no desenvolvimento da comunidade nacional democrático (Estatuto do Partido dos Trabalhadores, 1996).

No Estatuto registrado em 2007, último registrado antes das eleições de 2010, foi possível observar que o artigo 2º. permaneceu, mas os esses princípios

especificados não constavam mais.

Foi possível observar que as diretrizes democráticas do PMDB são semelhantes às do Partido dos Trabalhadores (PT), com exceção da construção do socialismo. Essa relação de cooperação e compartilhamento de valores que representam a imersão social, pode sugerir também a presença do mecanismo cognitivo (Dacin, et al., 1999). No que se refere ao mecanismo cultural, é possível apontar evidências somente nos valores democráticos, uma vez que o PMDB (MDB) excluiu a especificação dos princípios básicos no documento posterior a 1996. Por outro lado, considera-se que a atuação dos movimentos sociais podem interferir no processo da tomada de decisão, uma vez que, além de promover a democracia contemplada pelos partidos, podem ser representar aumento de votos.

Todo partido, todo político sobrevive da mobilização de pessoal militante e de eleitores que possam resultar em votos que proporcionem eleição e participação nas decisões na esfera federal. Nessa ótica, os movimentos podem se tornar massa e objeto de disputa eleitoral. Mas é recomendável a realização de estudos que analisem a participação dos movimentos populares nos processos de eleição desse período. Uma outra questão que é importante mencionar, é que o Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB) se posiciona como o maior partido da democracia brasileira (Estatuto do Movimento Democrático dos Trabalhadores, 1996, p. 54) o que pode sugerir também a presença de mecanismo político na relação (Dacin, et al., 1999). Além disso, é importante perceber que o arranjo estrutural pode gerar benefícios e oportunidades, conforme expõe Burt (2009).

E o PCdoB, Conforme o documento disponível no site do TSE, é uma organização com fundação em 1922, anterior à do PT e do PMDB (MDB) que registra o ano de 1981¹⁶. Com relação aos compartilhamentos nas relações, é possível observar a utilização do conceito de socialismo nos dois partidos, como princípio orientador dessas organizações.

Artigo 1º: (...) Organização política de vanguarda consciente do proletariado, guia-se pela teoria científica e revolucionária elaborada por Marx e Engels, desenvolvida por Lênin e outros revolucionários marxistas. O Partido Comunista do Brasil luta contra a exploração e opressão capitalista e imperialista. Visa a conquista do poder político pelo proletariado e seus aliados, propugnando o socialismo científico. Tem como objetivo superior o comunismo. Afirmando a superioridade do socialismo sobre o capitalismo, almeja retomar um novo ciclo de luta pelos ideais socialistas, renovados com os ensinamentos da experiência socialista do século XX, e desenvolvidos para atender à realidade do nosso tempo e às exigências de nosso país e nossa gente.

O Partido Comunista do Brasil é uma organização de caráter socialista, patriótica e anti-imperialista, expressão e continuação da elevada tradição de lutas do povo brasileiro, de compromisso militante e ação transformadora contemporânea ao século XXI, inspirados pelos valores da igualdade de direitos, liberdade e solidariedade, de uma moral e ética proletária, humanista e democrática.

Entretanto, o socialismo norteador do PT apresenta tendência para uma política voltado aos movimentos populares, como propulsor de projeto econômico para igualdade entre as classes. E o PCdoB, o socialismo está mais voltado ao regime comunista. Em que pese apresentem pequenas diferenças, os valores socialistas partem da mesma origem de Karl Marx, podendo sugerir que os dois partidos apresentam mecanismos cognitivos no processo da tomada de decisão.

É possível perceber que os valores da igualdade, dos direitos, da democracia são compartilhados nessa relação, o que sugere a presença de mecanismos culturais (Dacin, et al., 1999), que também podem estar relacionados com outras formas institucionais relacionadas às crenças sobre o capitalismo como “dominação” e “opressão” (Powell e Smith-Doer, 1994).

De modo geral, a análise permitiu identificar que as coligações ou alianças efetuadas ocorrem entre partidos que possuem orientação partidária semelhante, como o caso do PSDB e do PFL (DEM), o PT, o PMDB e o PCdoB. Sob esse aspecto, é possível indicar elementos de *embeddedness* estrutural (Burt, 2009) no que se refere aos benefícios e as oportunidades geradas nas alianças (Powell e Smith-Doer, 1994) entre o PT, PMDB (MDB) e o PCdoB.

Benefícios, pois, essas coalizões além de proteger e os princípios norteadores dessas organizações e potencializa-los, é possível indicar ganhos por meio de oportunidades para aumento de votos e, por consequência, êxito nas eleições. Essa análise pode sugerir ainda semelhança ao trabalho do autor de Castro (2013) que encontrou de evidências que o compartilhamento de valores referentes a cooperação afeta positivamente a governança e os processos de cooperação e competição nos arranjos. Essa análise também possibilitou a compreensão dos processos decisórios apontados na teoria da escolha pública, perspectiva micro desse trabalho. A formação de alianças partidárias enseja que no processo que antecede a escolha, é possível prever benefícios (Smith, 1996).

Além disso, as alianças pressupõe a formalização de contratos, pois, devem ser homologadas por autoridade competente do órgão eleitoral da comarca. Com relação aos grupos de interesse e *Lobby*, Buchanan e Tullock (1962, p. 82)

explicam que “Em grandes unidades políticas, a manifestação institucional da promoção ativa do interesse econômico é o grupo de pressão”, essa perspectiva sustenta os grupos de pressão mapeados, principalmente em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT), que exhibe em seus documentos a transformação econômica e o socialismo democrático como forma de governança. Em referência ao *Lobby*, as análises revelam evidências na orientação democrática, consoante a explicação sobre as instituições dos grupos de interesse e dos grupos de pressão que firmam sua importância em um exercício claro de democracia, em conformidade (North, 1993; Santos, 2007).

No que se refere a análise individual dos grupos, o Partido dos Trabalhadores (PT) evidencia forte estrutura no cenário (Figura 4) concretizada com fortes associações aos valores relacionados aos Direitos Humanos, como o preconceito, a discriminação, a violência que estão contemplados no Pronasci. Além disso, a manutenção dessas associações ocorre por meio de leis propostas por atores políticos que atuam no Poder Legislativo e no Poder Executivo. Além disso, a forte estrutura remete a grande participação e poder de influência exercido pela organização, naqueles poderes públicos.

Sob a perspectiva de *lobby* de North (1993) e Santos (2007) foi possível identificar que os interesses da organização estão estruturados em valores democráticos relativos à concepção de Direitos Humanos. Desse modo, é possível indicar que, nos ambientes legais, há engajamento político em busca de amplitude na legitimação de significados legais (Akyama, 2015). Somado a isso, o *lobby* é reforçado com a atuação das organizações Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT). As matérias veiculadas tanto no Congresso Nacional revelam que esse segmento ainda não obteve a institucionalização, nos ambientes legais, da punição da homofobia e da transfobia:

O Brasil carece de legislações que punam atos de preconceito motivados por orientação sexual e pela identidade de gênero — afirmou Juliana Gomes Miranda, da Secretaria de Direitos Humanos. Senado federal (2015, Jun.). [Estudo mostra maiores vítimas de homofobia]

Contudo, o fluxo da discussão sobre o tema LGBT é intenso. Na Figura 8, é possível observar que os discursos representam, no Congresso Nacional, percentual

de frequência significativo e o fluxo é contínuo:

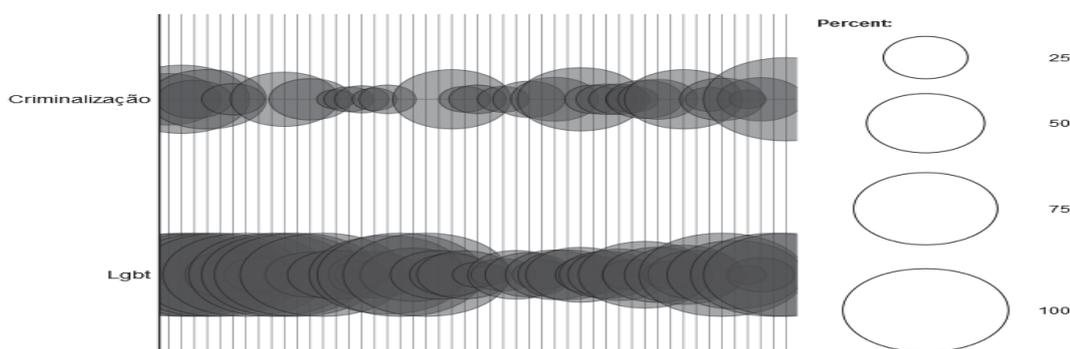


Figura 8: Fluxo e similaridade
Fonte: KH Coder 3.

Os fluxos dos dados se concentram nas organizações que defendem os direitos da pessoa LGBT, como a ABGLT, a Associação Brasileira de Lésbicas, o Grupo Gay da Bahia, Grupo LGBT e a União Nacional LGBT, a Câmara dos Deputados e as mídias de um lado. Em relação aos partidos, o fluxo se concentra no Partido dos Trabalhadores (PT), que compõe o grupo dos defensores das causas junto ao PSOL. No eixo “criminalização”, é possível perceber também, um fluxo de dados espaçado e volátil, o que pode indicar temporalidade no debate sobre o assunto.

O Estatuto da Diversidade, instrumento pelo qual proporcionaria significado legítimo, fundamenta as sanções punitivas no quantitativo de pessoas LGBT assassinadas. Com relação ao perfil das supostas vítimas, em audiência promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) foi discutido que a público das supostas vítimas de homofobia e transfobia pertencem ao sexo masculino, são jovens e negros. Contudo, os dados apresentados não são estatísticas oficiais do Governo Federal mas, somente de organizações que representam o segmento. Além disso, há em andamento discussão sobre a acuracidade dos dados apresentados:

EJ2: (...) fala-se: “O Brasil é o país que mais mata trans.” ou homossexuais, crime de homofobia. Você tem 372 homicídios de homossexual por ano. Agora quantos desses foram apurados, e foram comprovados na análise de que a única motivação para tal crime era o fato do cara ser homossexual?

EJ3: (...) nem sempre é possível confiar muito nas pesquisas que elas fazem. Porque elas fazem, apresentam números que na verdade você olha para o mapa de crimes da região, e diz “como assim”? Parece que tem três vezes mais crimes do que foi.

EMP1: São condutas absolutamente abomináveis que devem ser reprimidas, racismo, homofobia, feminicídio. Mas, como indutor de segurança pública, em termos quantitativos, pelo menos as estatísticas que eu acompanho elas não evidenciam um impacto muito significativo.

A ABGLT é uma rede composta por trinta e um grupos fundadores e possui mais de trezentas organizações filiadas. Os discursos dessas organizações apresentam concentrações no crescimento do conservadorismo no contexto social brasileiro e no fundamentalismo religioso como uma das causas da violência contra a pessoa LGBT. Essa referência pode estar relacionada aos senadores Magno Malta (PR-ES) e Marcello Crivela (PRB-RJ) que são evangélicos e não aceitaram acordo para o projeto de criminalização da homofobia.

O fundamentalismo religioso tem aumentando sua influência na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo. Temos que defender a laicidade do Estado e não admitir que a arena seja tomada pelos discursos morais e religiosos — disse Fonseca. Senado federal (2015, Jun.). [Estudo mostra maiores vítimas de homofobia].

A Associação Brasileira de Lesbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), alertou para o projeto conservador em curso no país, com predomínio da homofobia e da violência: — Não nos é dado acesso aos direitos básicos e fundamentais. Eles querem fazer um processo de higienização social, com o fundamentalismo religioso. Querem nos criminalizar e encarcerar mais. Não respeitam a nossa identidade de gênero. Senado Federal (2016, mai.). [Movimentos sociais planejam reforçar resistência].

Para o senador Marinor Brito (PSOL-PA), “a maioria da população não é homofóbica, o que não significa que o Estado não precise proteger os homossexuais contra a discriminação e a violência”. Senado Federal (2011, Dez). [Malta rejeita estigmatização].

Já a senadora Marta Suplicy (PT-SP) “o Estado brasileiro não garante ao cidadão com orientação sexual diferente o direito de ser respeitado”. Senado Federal (2011, Dez). [Malta rejeita estigmatização].

Para os senadores Arthur Virgílio (PSDB) e Magno Malta (PR-ES) que representou oposição na aprovação do projeto de lei que irá definir os crimes de preconceito e discriminação contra homossexuais e a punição:

O senador Arthur Virgílio “ressaltou que a proposta possui artigos que podem dar margem a interpretações erradas, como a aceitação da pedofilia”. Senado Federal (2010, Fev.). [Projeto contra a homofobia será discutido na CDH].

(...) não é preciso criar leis para atender grupos específicos. Qualquer tipo de discriminação já é crime. Não é preciso criar lei específica para os homossexuais, assim como não é preciso lei para proteger evangélicos ou espíritas. Senado Federal (2012, Out.). [Reforma do código penal recebeu 109 emendas].

Como houveram dificuldades para a provação do projeto devido a oposição contida no Senado Federal, o projeto está arquivado desde 2006. Durante esse período outros projetos iguais já entraram para discussão, porém, nenhum conseguiu aprovação. Além disso, não há instituição legal na esfera federal que inclua nos tipos de crimes a homofobia e que classifique a pessoa como lgbt. Desse modo, não há estatísticas oficiais sobre esses assassinatos. Há apenas o Grupo Gay da Bahia que monitora por meio de notícias e elabora relatórios que estão sendo utilizados pela mídia e pelo Congresso Nacional. Em 2010 durante um seminário para discutir questões da pauta LGBT, Curitiba e Salvador foram mencionadas como as metrópoles mais homofóbicas:

Bahia e Paraná são os estados mais homofóbicos, segundo o levantamento, com 25 homicídios cada um. Curitiba foi a metrópole brasileira onde mais homossexuais foram assassinados (14), seguida de Salvador (11). Câmara dos Deputados (2010, Out.). [Seminário discute aumento da violência contra homossexuais].

Conforme notícias da mídia comercial, foi possível verificar que em Curitiba ocorreram mortes de travestis que apontam como causas principais, segundo informações da polícia local, as hipóteses de envolvimento e dívida com o tráfico de drogas e de vingança.

Segundo a polícia, Jennifer foi morta porque tinha uma dívida com um traficante. “A Justiça decretou a prisão de três pessoas [um traficante e duas travestis], mas a investigação ainda não terminou”, afirmou o delegado Hamilton da Paz, titular da Delegacia de Homicídios. Em outro assassinato, a polícia trabalha com a hipótese de vingança, pois uma das travestis mortas seria alta, forte e acostumada a bater para roubar e extorquir seus clientes. O outro caso continua sem pistas. Gazeta do Povo (2009, Mai.). [Quarta Travesti é morta em Curitiba].

Mais um crime contra homossexuais foi registrado este fim de semana em Curitiba - sexto caso em dois meses. Desta vez, a vítima foi Gabriel Henrique Furquim, de 33 anos, que era militante de grupos de defesa de direito dos homossexuais. Furquim foi encontrado morto às margens da Rodovia dos Minérios, no bairro Abranches, na manhã de domingo (21). De acordo com o delegado Hamilton da Paz, titular da delegacia de Homicídios, a polícia trabalha com as hipóteses de assalto, vingança, dívida com o tráfico de drogas e crime passional. Gazeta do Povo (2009, Jun.). [Militante de grupo gay é assassinado em Curitiba].

Dois homens armados entraram e um deles rendeu os dois seguranças, afirmando ser policial. O outro se encaminhou diretamente para a mesa onde estava o grupo de travestis. Algumas hipóteses consideradas indicam que os assassinatos podem ter sido motivados por vingança ou por uma briga relacionada ao tráfico de drogas. Gazeta do Povo (2010, Dez.). [Homens disparam contra grupo em bar no Centro de Curitiba].

Assassinato estaria ligado à disputa de pontos de prostituição e tráfico de drogas, segundo a Polícia Civil. Cinco pessoas foram presas, na manhã desta quinta-feira (12), suspeitas de envolvimento na morte da (...) Ela foi assassinada a tiros em outubro do

ano passado na Rua Anne Frank, no bairro Boqueirão em Curitiba. Gazeta do Povo (2012, Abr.). [Presos cinco suspeitos de envolvimento na morte de travesti].

Em matéria publicada pelo presidente do Grupo Gay da Bahia em 2011 é possível constatar o envolvimento com drogas nas mortes:

Nos crimes contra gays e travestis, mesmo quando há suspeita do envolvimento com drogas e prostituição, a vulnerabilidade dos homossexuais e a homofobia cultural e institucional justificam sua qualificação como crimes de ódio. GGB (2011, Mar.). [Epidemia do ódio: 260 homossexuais foram assassinados].

Em 2012, o presidente da ABGLT relatou na mídia que quinze ativistas gays foram ameaçados de morte por contato telefônico anônimo e-mails. Ele relatou também ter sofrido ameaças:

Eu estava acostumado a receber ligações, mas eram só homofóbicas, xingando, nunca com ameaça de morte e com requintes de crueldade. Então comentei com as pessoas e comecei a descobrir várias ligações para outros militantes também. Gazeta do Povo (2012, Out.). [Quinze ativistas gays são ameaçados de morte em Curitiba].

Embora esses assuntos não constem na pauta dos materiais coletados, é possível perceber que a homofobia pode estar mais associada ao uso de drogas do que a violência social ocasionada por fundamentalismos religiosos, o que corrobora com os resultados obtidos nos estudos de Miyamoto (2013) que também encontrou evidências de uso de maconha, anfetaminas/êxtase por travestis. Os dados apresentados, podem sugerir os resultados obtidos nos estudos de Guzman-Parra et al., (2014), que associam a vitimização dos transexuais com mais idade ao uso de maconha e de cocaína e o medo da avaliação negativa social com o uso de cannabis. E os resultados de Parente et al. (2015) que apontam que as minorias sexuais são vítimas de violência e usam de drogas pelas minorias sexuais. Tendo isso é possível sugerir evidências de que a homofobia e a violência relatada pelos grupos, pode estar relacionada ao consumo de drogas.

Em relação a intolerância e preconceito como causas da violência e da criminalidade, para o grupo de entrevistados da segurança pública, esses elementos não são causas predominantes de crimes, apenas afeta uma parte da população e, o assunto da pauta LGBT é visto como causa de atritos entre vertentes políticas: “Isso é causa de atrito entre vertentes”. Tem a extrema direita, tem a extrema esquerda. Eu acho que isso é um caso de atrito entre vertentes” (EAS7). Além disso, outros relatos, apontaram que a instituição de leis, que favorecem determinados

grupos, aparecem como “cortina de fumaça” e como meio de obtenção de votos, pois, na realidade concreta nada foi mudado na vida desses grupos. Isso ocorre devido a que os governos tendem a optar pelo menos trabalhoso, menos oneroso e que possa evidenciar a atuação de atores políticos em determinado tema.

Para o grupo EMP nas políticas de segurança relacionadas ao Pronasci, são percebidas em vertentes ideológicas e sociais. A questão do preconceito e da intolerância, são importantes como um todo, não só na segurança pública. A visão desse grupo corrobora com a visão dos agentes de segurança:

EMP1: (...) na minha visão isso não é um fator indutor de criminalidade. São condutas absolutamente abomináveis que devem ser reprimidas: racismo, homofobia, feminicídio.

EMP2: No governo anterior (Lula e Dilma) percebe-se políticas de segurança pública em duas vertentes: ideológicas e sociais. Ideologicamente, políticas de segurança tentando rever fatos do período militar, como compensações a exilados, perseguidos e rever investigação de crimes. Sociais, estabelecendo leis e estruturas para prestar apoio e combate a crimes contra minorias, como mulheres, negros, LGBT, idosos, crianças e adolescentes, etc.

Para o grupo EDH, de modo geral, a intolerância e o preconceito são causas de violência. No geral, é possível perceber que a pauta LGBT tem em seu cerne diferenças de visões de vida, o que é natural do ser humano.

EDH1: O bem e o mal. O branco e o preto. Mulher e homem. Não pode existir a população LGBT. Tem que ser hétero. Não. Então essa dualidade: o sim ou não, o certo e o errado tempo todo é o que atrapalha.

No entanto, a falta de diálogo e de compreensão de ambos os lados podem estar acarretando em atritos. Isso em nível social. Já no nível político, os relatos podem sugerir a presença de elementos políticos nos discursos dos parlamentares dos partidos dos Trabalhadores (PT) e Socialismo e Liberdade (PSOL). Conforme as publicações do Congresso Nacional, os discursos dos parlamentares podem sugerir que a violência, a homofobia e os assassinatos de pessoas do grupo LGBT são explorados no ambiente político como forma de obtenção de voto e como meio para legitimar instituições principalmente no sentido legal, e fomentar o cultural.

O alinhamento com as demandas pretendidas pela ABGLT e, a omissão do poder público em relação ao consumo de drogas como fator decisivo para violência, podem salientar que os mecanismos políticos na relação de reciprocidade entre as organizações, estão subjacentes, o que pode indicar uma relação de reciprocidade

entre as organizações. Essa relação também pode sugerir que as preferências pessoais dos parlamentares se contrapõe ao interesse público, conforme explica a teoria da escolha pública no processo decisório dos parlamentares.

Além disso, é importante destacar a importância da *accountability* como essência da prestação de contas e da responsabilização de toda organização pública ou privada que recebe recursos públicos. Embora que esteja no foco desse estudos aprofundar no contexto de fiscalização dessas Organizações não Governamentais, é preciso avaliar algumas questões: no caso das ONGs criadas para defesa dos direitos lgbt, a atuação está limitada a articulação política? Se o número de mortos não apresenta significância no contexto geral de mortes, que instrumentos são desenvolvidos para que, de fato, a pessoa LGBT, possa ter uma vida mais segura? Qual a responsabilidade dessas organizações com a vida dessas pessoas?

EJ3: (...) essas ONGs tem muito dinheiro e não mostram serviço. E, às vezes, elas levantam bandeiras ideológicas e, nem sempre, você pode confiar muito nas pesquisas que elas fazem. Enfim, acho que tem que ficar muito claro pra sociedade o que elas fazem, com que dinheiro elas usam. Isso também é usado politicamente, a gente sabe. Existe lavagem de dinheiro em algumas ONG's. E teve uma CPI das OSCIP's.

O relato não se limita às organizações da pauta LGBT. Abrange o contexto todo. No entanto, essa abordagem remete a importância da estratégia e da prestação de contas no que se refere a reputação dessas entidades. Na opinião de outro entrevistado, os relatos sugerem que as organizações atreladas a seguimentos específicos, ficam restringidas, não interagem com a sociedade como um todo, e salienta também a carência de *accountability*:

EAS 5: Eu vou lá, consigo o meu dinheiro para fazer determinado tipo de atividade, “aquilo eu faço e pronto, tá resolvido”. Todo mundo tá resolvido. Não! A relação “inserção” deve ser uma relação não só para dizer que estou pronto para receber subsídio para atingir aquele fim. Mas o processo de interação exige cobrança também. E cobrança do Estado não é cobrar somente o dinheiro para atingir seus fins mais diretos e inadiáveis. É a cobrança do ponto de vista de intervenção do processo decisório, dentro do tecido social.

No contexto geral apresentado, sob a ótica da lógica, foi possível concluir que os resultados obtidos indicam volume intenso sobre a pauta LGBT. Contudo, o conteúdo dos discursos não se comprovou na realidade concreta. Há evidências científicas que relacionam a homofobia e a transfobia à algum tipo de vínculo com a

atividade do tráfico de drogas e entorpecentes ilícitos. Desse modo, o discurso contínuo pode indicar a presença do método de indução. E, igualmente à pauta do movimento das mulheres é preciso investigar quais os reflexos essa indução pode provocar nas relações em sociedade.

4.3 INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE NA GESTÃO

Em atendimento aos objetivos específicos estabelecidos para este trabalho, essa seção contempla os dois últimos objetivos específicos (3 e 4). O destaque é a identificação da influência dos grupos de interesse na definição orçamentária e a análise da influência na gestão de segurança pública.

4.4.1 Orçamento da Segurança pública

Para cumprimento do terceiro e o quarto objetivo específico, nessa subseção serão analisados os dados orçamentários dos ministérios previstos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do período de 1997 a 2017. Para a amostra, a coleta dos dados se fundamentou no artigo 1º. do Decreto n.º. 99.244 de 10/05/1990, em vigor, que dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Estabelece o supracitado dispositivo que a administração direta da esfera federal é composta pela Presidência da República e pelos Ministérios (Decreto 99244, 1990).

O modelo se mostra adequado para fundamentar uma primeira análise da influência dos grupos de interesse na definição do orçamento público destinado a segurança pública, uma vez que os processos orçamentários são parte integrante da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Somado a isso, a adoção de métodos como as Análises Horizontal e Vertical se adequam aos preceitos teóricos adotados para este trabalho, e proporcionam avaliação adequada sobre o processo de tomada de decisão, atendendo ao objetivo proposto.

Durante a coleta de dados foram observados arranjos no que se refere a criação, a extinção e a alteração de denominação dos órgãos. Há casos, por exemplo, como o Ministério e da Defesa que, na criação, agrupou os ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. E, do Ministério das Mulheres, da Igualdade e dos Direitos Humanos, que também agrupou três Secretarias. Foi extinto no

mesmo ano da criação, e no ano seguinte as pastas foram transferidas para o Ministério dos Direitos Humanos, quando criado. Para casos assim, primeiro foi considerado que, cada órgão que compõe a amostra, é um ministério, ou possui status no período estudado. Segundo, cada órgão que compõe a amostra, possui dotação orçamentária, e por consequência, é detentora de código de unidade orçamentária (UO). Desse modo, nos casos apresentados acima, as unidades anteriores e as novas criadas no processo de alteração foram mantidas.

A inserção de nova unidade orçamentária e os processos de definição dos recursos orçamentários, bem como a movimentação financeira executada durante o período de funcionamento, foram elementos decisivos para preservação na amostra. Com exceção do Ministério dos Direitos Humanos, que foi criado sem previsão orçamentária, todos os demais estavam contemplados nas Leis Orçamentárias Anuais. Houveram, ainda, casos de agrupamentos que a unidade orçamentária de algum dos órgãos envolvidos foi preservada, como o caso do Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil que congregou a Secretaria de Portos e da Aviação Civil junto ao Ministério dos Transportes, e extinguiu as unidades anteriores. Esse arranjo permitiu que os registros orçamentários anteriores, do Ministério do Transporte, pudessem ser somados com os exercícios posteriores.

Sob estes direcionamentos, a composição dos dados foi realizada de maneira a preservar aspectos importantes dos processos orçamentários iniciais. Isso, particularmente, devido à ausência de previsão constitucional que determine reserva orçamentária para a segurança pública, como ocorre com a saúde e a educação. Fato que proporciona liberdade de escolha por parte dos gestores e de atores políticos, e esse aspecto, é considerado fundamental para a realização dessa análise e para possibilitar resultados adequados para a pesquisa.

Tabela 6: Orçamentos dos ministérios (1997-2017)

Código (U.O)	Unidade Orçamentária	Valores em R\$1,00	A.V%
20000	Presidência da República	79.017950.189	0,69%
21000	**Ministério da Aeronáutica	11.951.311.465	0,10%
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	156.141.776.236	1,36%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	121.555.495.583	1,06%
25000	Ministério da Fazenda	340.421.289.443	2,97%
26000	Ministério da Educação	928.083.216.030	8,10%
27000	**Ministério do Exército	23.468.429.145	0,20%

28000	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	35.862.296.322	0,31%
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	155.826.857.203	1,36%
31000	**Ministério da Marinha	13.407.145.805	0,12%
32000	Ministério de Minas e Energia	94.173.049.024	0,82%
33000	***Ministério da Previdência Social	3.710.965.894.679	32,39%
35000	Ministério das Relações Exteriores	35.257.062.553	0,31%
36000	Ministério da Saúde	1.239.132.034.324	10,82%
37000	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria- Geral da União	986.291.499	0,01%
38000	***, Ministério do Trabalho e Emprego	571.780.618.405	4,99%
39000	*Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	272.563.638.162	2,38%
40000	Ministério do Trabalho	670.326.133.155	5,85%
41000	***Ministério das Comunicações	101.447.056.839	0,89%
42000	Ministério da Cultura	28.552.923.920	0,25%
44000	Ministério do Meio Ambiente	53.733.886.101	0,47%
46000	**Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	496.948.305	0,00%
47000	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	179.428.845.620	1,57%
48000	**Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	281.719.694	0,00%
49000	***Ministério do Desenvolvimento Agrário	66.537.341.963	0,58%
51000	Ministério do Esporte	89.295.845.620	0,78%
52000	Ministério da Defesa	851.625.588.399	7,43%
53000	Ministério da Integração Nacional	80.249.258.947	0,70%
54000	Ministério do Turismo	26.882.063.995	0,23%
55000	*Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	1.213.871.567.674	10,60%
56000	Ministério das Cidades	199.053.083.792	1,74%
57000	**Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	487.623.428	0,00%
58000	**Ministério da Pesca e Aquicultura	3.512.747.613	0,03%
60000	Gabinete da Vice-Presidência da República	54.562.918	0,00%
61000	***Secretaria de Assuntos Estratégicos	1.023.387.419	0,01%
62000	***Secretaria de Aviação Civil	32.590.582.332	0,28%
63000	Advocacia-Geral da União	14.712.002.017	0,13%
64000	***Secretaria de Direitos Humanos	1.074.131.977	0,01%
65000	***Secretaria de Política para as Mulheres	666.455.488	0,01%
66000	Controladoria-Geral da União	3.218.176.604	0,03%
67000	***Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	186.600.972	0,00%
68000	***Secretaria de Portos	5.091.652.235	0,04%
69000	**Secretaria da Micro e Pequena Empresa	172.944.471	0,00%

81000	*Ministério dos Direitos Humanos	452.378	0,00%
Total do período (1997 a 2017)		11.455.986.622.666	100%

Nota: * Órgão criado em 2017. ** Órgão extinto no período. *** Arranjo organizacional no período.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Portal da Transparência (Ministério dos Direitos Humanos).

Os resultados apontam que, para o período de 1997 a 2017, foi previsto o montante de R\$11.455.986.622.666 trilhões de reais para a gestão dos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Dessa monta, o percentual de 8,10% foi previsto para a educação e 10,82% para a saúde. Após a garantia dos dispositivos constitucionais, verifica-se que, do total, ficou disponível 81,08% para distribuir entre os demais órgãos. Nesse sentido, é possível observar que o Ministério da Previdência Social e o do Desenvolvimento Social e Agrário, juntos, participam em mais 42,99% do percentual disponível identificado. Nesse contexto, é possível perceber que houveram arranjos institucionais entre esses dois ministérios.

O primeiro foi extinto em 2016, e o Instituto Nacional do Seguro Social foi transferido para o Desenvolvimento Social junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e originaram a denominação “Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário”. As atribuições principais se fundamentam no combate à pobreza, no desenvolvimento social e na pauta agrária. Após a redução dessas duas participações no orçamento previsto, foi verificado um restante de 38,09%, representando o total de R\$4.363.585.304.573 trilhões para ser distribuído.

Em relação aos demais ministérios, dentre os restantes, foi possível verificar que o extinto Ministério do Trabalho e Emprego e a nova pasta “Ministério do Trabalho” obtiveram destaque, tanto isolados, quanto em conjunto, totalizando 10,84% de participação no orçamento do período. Em seguida, o Ministério Defesa, composto pelas Forças Armadas Brasileira (FAB) com 7,43% e os ministérios da Fazenda e dos Transportes, Portos e Aviação Civil com, respectivamente, 2,97% e 2,38% do orçamento. Com a participação desses órgãos, foi possível constatar uma última fatia orçamentária de 14,47% que representa o orçamento de R\$1.657.681.264.300 trilhões de reais.

Nesse grupo, as participações variaram de 0,00% a 1,74%, e são representadas pelos ministérios das Cidades (1,74%), Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (1,57%), Justiça e Segurança Pública, e ainda, Agricultura, Pecuária e Abastecimento (1,36%), Ciência, Tecnologia, Inovações e

Comunicações (1,06%). Esse último, foi extinto na reorganização ministerial realizada no governo do presidente Michel Temer. Com relação a isso, durante a coleta dos dados foi possível observar que no ano de 1997 haviam vinte e três ministérios na administração direta, e finaliza com vinte e um, em 2002. Em 2003, primeiro mandato do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), a quantidade permaneceu até 2004, quando houve a criação de três ministérios: do Turismo, da Assistência Social e das Cidades. Em 2005, o Ministério da Assistência Social recebeu a denominação de Ministério do Desenvolvimento Social.

O primeiro mandato termina com o vinte e quatro. No segundo mandato, é criado o Ministério da Pesca e Aquicultura (2010), totalizando 25 até o final do segundo mandato. Desse modo é possível concluir com a criação de três ministérios nesse período de 2002 a 2011. Esses achados não incluem a criação de secretarias com status de ministério. Em 2013, período de mandato ainda daquele partido, foi possível verificar a criação de oito secretarias com status de ministério e dotação orçamentária própria. São elas: Gabinete da Vice-presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Aviação Civil, de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres, de Promoção da Igualdade Racial, de Portos e em nível de dotação, a Controladoria-Geral da União.

Com essas criações, o ano fechou com o total de 25 ministérios e oito secretarias com status, que resulta em 33 órgãos. É importante destacar que a Secretaria Políticas para as Mulheres foi criada no final de 2002, com status de ministério mas sem dotação orçamentária, e assim permaneceu até 2012. Em 2014, foi criada a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, também com status de ministério e dotação orçamentária.

Em 2016, o Ministério de Pesca e Aquicultura foi extinto, e as Secretarias de Assuntos Estratégicos e da Micro e Pequena Empresa perderam o status de ministério e voltaram a ser vinculadas com a Presidência da República. Além disso, houve a criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade e dos Direitos Humanos, agrupando as secretarias de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres, de Promoção da Igualdade Racial. Entretanto, com a posse do presidente Michel Temer, o ministério foi extinto pouco depois, e as secretarias perderam o status de ministério e a dotação orçamentária. Assim, voltaram para a pasta da Justiça, que passou a denominação de Justiça e Cidadania.

Foi realizado um outro arranjo organizacional com a união dos ministérios da Previdência Social e do Trabalho. Ao final, totalizaram 30 órgãos, sendo que 27 era ministérios e 3 secretarias com status de ministério e dotação orçamentária. Com o processo reorganização ministerial, e o corte de despesas no governo, outras modificações em denominações e arranjos foram executados em 2017. Os principais destaques foram a criação do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) por meio da medida provisória 768 de 02/02/2017, e posteriormente, o órgão foi regulamentado pelo Decreto nº. 9.122 de 09/08/2017. Conforme informações levantadas no sítio, o MDH.

É responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos Direitos Humanos no Brasil. Com esse novo órgão, as secretarias de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial passam a ser vinculadas ao MDH e responsáveis pela promoção da articulação interministerial e intersetorial de políticas afirmativas. E por meio da mesma medida legal, o artigo 25 estabelece a nova denominação, “Ministério da Justiça e Segurança Pública” (Medida Provisória 768, 2017), e revelando uma ênfase recente concedida à área. Com isso, a vinculação da Secretaria Nacional de Segurança Pública ao ministério, desde a sua criação em 1997, e igualmente do Departamento de Polícia federal pode reforçar a premissa de que a área não estava sendo considerada com prioridade.

O ano de 2017 foi concluído com 25 ministérios, os quais foram constituídos por agrupamento de secretarias com status e por meio de arranjos entre si, e que foram explanados no contexto dessa subseção. Considerando a composição inicial e a final, é possível indicar um aumento de 8% na composição de órgãos administração direta. Foi possível observar, também, a presença de um novo órgão, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União na LOA para o exercício.

A maior fatia orçamentária se concentrou no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com 42,99%. A distância orçamentária entre os órgãos indica que o orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública é 96,8% menor do que o Desenvolvimento Social e Agrário, e este apresenta orçamento 297,32% maior do que a saúde. A alocação orçamentária do período analisado pode ser visualizada a na Figura 9:

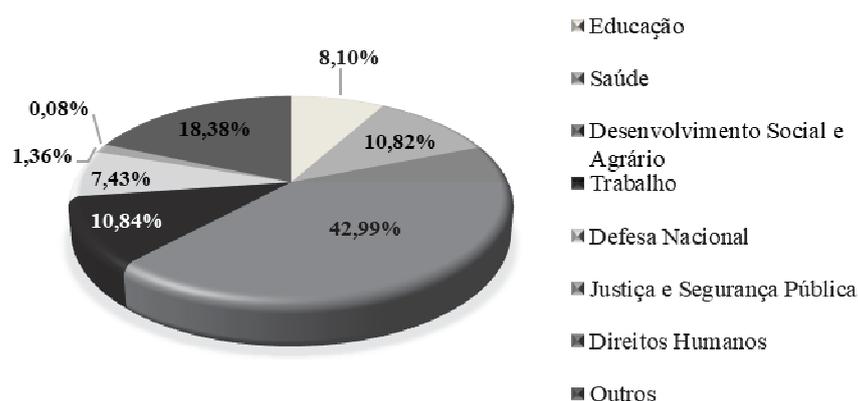


Figura 9: Participação orçamentária (1997-2017)

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Acrescentado ao distanciamento, o baixo percentual de participação no orçamento de um período de vinte anos e a ausência de prioridade podem fornecer indícios que a atuação dos grupos de interesse, na segurança pública, podem estar influenciando na definição orçamentária.

Por fim, esses resultados corroboram com os obtidos por Lázaro (2012) e com a matéria publicada na Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) que afirma insuficiência sobre os gastos com segurança pública no Brasil (Bohen, 2016). O que robustece a premissa de que a participação da segurança pública no orçamento é baixa no contexto geral, e também se comparado à atividades que tem por objeto políticas sociais como é o caso dos direitos humanos e do assistencialismo à demais movimentos. A alta concentração orçamentária de ministérios que promovem essas políticas podem fornecer indícios que preferências individuais prevalecem na definição do orçamento.

Assim, foi possível perceber que a institucionalização de práticas com a criação de órgãos direcionados à promoção de políticas sociais podem reforçar a hipótese de que a influência pela atuação decorre do processo de legitimação no contexto institucional social e nos ambientes legal. Ademais, a análise possibilitou observar que a utilização de arranjos institucionais semelhantes aos que ocorrem em organizações do setor privado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Esse estudo estabeleceu como objetivo geral analisar como ocorreu a influência dos grupos de interesse na gestão da segurança pública federal, no período de 1997 a 2017. Para atendimento do proposto, a análise contemplou a união de duas abordagens teóricas, o institucionalismo organizacional e a escolha pública para explicar o ambiente institucional, a formação de redes e a atuação dos grupos de interesse. Sob essas perspectivas, essa dissertação foi composta por quatro objetivos específicos, a seguir será comentado como os objetivos foram cumpridos.

O primeiro objetivo específico consistiu em mapear por meio de notícias dos principais veículos midiáticos, documentos e entrevistas com atores do campo de segurança pública quem são os grupos de interesses destinados à segurança pública no Brasil, no período de 1997 a 2017. Para cumprimento desse objetivo, a amostra de 715 notícias midiáticas, foi composta em 73% por mídia estatal, 18% por mídia comercial e 9% de comunicação pública. Após os tratamentos necessários aos dados, a análise semântica de redes mapeou os seguintes grupos de interesse na segurança pública: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido da Frente Liberal (PFL) que atualmente é o Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Verde (PV) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Além deles, foram apontadas as mídias comerciais Carta Capital e Globo, uma Organização não Governamental, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), a Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Tendo cumprido o primeiro, o segundo objetivo específico versa sobre a verificação, pela teoria de análise de redes, da interação desses grupos de interesses no processo de estruturação da segurança pública no Brasil. Para atendimento, foram coletados dados nos sites das organizações e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Por meio do registro de coligações partidárias das eleições majoritárias e dos Estatutos dos partidos foi possível observar que as redes interorganizacionais e a imersão social ocorrem por meio de relações de cooperação e compartilhamento de valores em comum. Com exceção do PCdoB que tem

orientação, expressa, ao comunismo, os grupos de interesse possuem valores democráticos e sociais em comum.

No entanto, alguns demonstraram maior proximidade que outros. O Partido da Social Democracia Brasileira e o Partido da Frente Liberal (DEM), são mais próximos e compartilham das mesmas crenças em objetivos e em princípios. Dessa maneira, foi observada a presença de mecanismos culturais e cognitivos. O Partidos dos Trabalhadores e o Movimento Democrático Brasileiro apresentaram semelhanças em relação ao compartilhamento de valores, com exceção do socialismo democrático presente no estatuto do primeiro, e foi possível observar a presença dos mecanismos cognitivo e político. Com o PCdoB, o compartilhamento de valores socialistas e a orientação partidária sugerem a presença do mecanismo cultural e cognitivo na relação de cooperação.

As alianças partidárias constituídas por organizações que compartilham dos mesmos valores, sugeriram elementos de *embeddedness* estrutural, em benefícios, pois além de proteger, potencializam os princípios internos que norteiam essas organizações. São geradas oportunidades como benefícios da aliança. Assim, na área de segurança, essas relações têm formado coalizões no campo dos direitos humanos. Foi possível observar nos discursos dos parlamentares, dessa organização, bastante semelhança e conteúdo de direitos humanos entrelaçado à área. Por meio de dados no site do tribunal Superior Eleitoral, foi possível mapear a quantidade de eleitos por grupo de interesse.

Os resultados revelaram que a influência desses grupos se concentrou nos Poderes Legislativo e no Executivo, e as organizações PMDB e PT apresentaram elementos de maior influência dentre todos. Foi possível constatar indícios da utilização de métodos indutivos em discursos sobre nas pautas, de segurança pública, LGBT e da mulher. No primeiro caso, além da intensa frequência e volume de discursos disseminados nos ambientes legais, foram encontradas evidências científicas que podem relacionar a homofobia e a transfobia à algum tipo de vínculo com a atividade do tráfico de drogas e entorpecentes ilícitos.

O terceiro objetivo específico, identificar qual a influência dos grupos de interesse na definição do orçamento público. Para isso, foi constituída base com os dados orçamentários do período de análise. Os resultados sugeriram que a maior fatia orçamentária do período se concentrou no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário com 42,99% do total previsto. A segurança pública participou com

apenas 1,36% do total, indicando que durante o período de análise (1997 a 2017) não houve atenção por parte do governo em relação à área. Com relação a alta concentração orçamentária dos ministérios que promovem a assistência social e fomentam o desenvolvimento social, sugere-se indícios de que as preferências individuais dos atores podem estar associadas ao processo decisório do orçamento, uma vez que os grupos de interesse desse segmento podem estar atuando em conformidade às normas de organização partidária. No que se refere os grupos de interesses relacionados do campo dos direitos humanos, no contexto das concentrações, podem indicar que representam determinados segmentos que buscam os mesmos objetivos sociais.

O quarto objetivo específico, analisar a influência dos grupos de interesse na gestão da segurança pública federal é o objetivo geral proposto pelo trabalho. Durante o período analisado foi observado que a área social apresentou maior influência no orçamento, nas instituições e nas políticas dos governos. Foi observado, também, que essas preferências influenciaram na gestão de segurança pública nas dimensões institucional e orçamentária. Na institucional, ao foco dos poderes na elaboração e na legitimação de instituições voltadas à área social pode interferir no desenvolvimento da segurança pública.

Como foi observado no cenário, os conceitos de direitos humanos e de segurança pública se concentram em assuntos diferentes. A segurança está voltada à investigação de corrupção, fiscalização e repressão do comércio ilícito de drogas e entorpecentes e das organizações criminosas. Os direitos humanos demonstraram associações com a promoção de políticas afirmativas e proteção para determinados grupos. É necessário, no entanto, considerar que a grande concentração em outras áreas pode ter possibilitado a restrição de orçamentária da área da segurança, e colocado em risco uma nação inteira.

A carência de orçamento e por consequência, de pessoal, possibilitou a desproteção das fronteiras úmidas e secas, das investigações e das repressões sobre a atuação das organizações criminosas que representam o narcotráfico. O gasto e o investimento tem por função a restrição e a repressão da atuação dessas organizações. Dessa maneira, a restrição orçamentária, aumenta a possibilidade de operações relacionadas ao narcotráfico e ao contrabando.

Na dimensão institucional e no ambiente legal foi observado também que o modelo de segurança pública adotado, Inquérito Policial, não está proporcionando

eficiência nas investigações. E, por consequência, pode estar disseminando instituições, inclusive na dimensão cultural, relacionadas à impunidade, e aumentando a quantidade de homicídios que, em boa parte, estão relacionadas à atividade e a concorrência entre essas organizações. Além disso foram observados a existência de grupos de interesse, atuando de maneira contrária aos objetivos da segurança, com a propagação da legalização e da descriminalização das drogas no Brasil. Tais grupos, utilizam como embasamento países como Portugal e Uruguai que, legalizaram o consumo recreativo de alguns tipos de entorpecentes, e também, em afirmativas como: “A guerra contra as drogas, falhou”. Tais embasamentos, a priori, carecem de fundamentação.

Sob a ótica do isomorfismo institucional, supostos resultados de outros países não asseguram resultados exitosos no contexto brasileiro. As afirmativas discursivas, a análise semântica sugere que se origina do juízo de valor de atores que pertencem à grupos de interesse na segurança pública, e que atuam para legitimar instituições relacionadas à legalização e a descriminalização de comércio ilícito, inclusive em organismos da ONU. Decisões como estas, de extrema relevância, demanda análises mais complexas e aprofundadas, e não pode encontrar fundamento em mimetismo global, sem considerar a cultura própria de cada nação.

No Brasil, por exemplo, os resultados sugeriram que o processo decisório de atores políticos podem estar sendo norteado por suas preferências e, por consequência, influenciando em restrições orçamentárias e de gastos com agentes da segurança pública e do Exército Brasileiro. Desde o período de início da análise, parlamentares vem denunciando que regiões de fronteiras com outros países na América do Sul, como a Amazônica, por exemplo, estava exposta à circulação de narcotraficantes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. Trouxeram, inclusive, vários prejuízos às tribos indígenas e aos estados próximos, na região norte, como o aumento da violência e da criminalidade.

Durante a coleta de dados foram observados em materiais de mídia a presença de grupos terroristas, aliados do Estado Islâmico, atuando em conjunto com organizações criminosas no Brasil, em atividades relacionadas ao tráfico de drogas, de armas e de contrabando. Essas atividades financiam ações terroristas em países como a Síria, o Egito e Israel, e por consequência, provocam diariamente homicídios desumanos de bebês, de crianças, de jovens e de adultos, além das

torturas e perseguições contra a população que não pertence ao Islam. No Brasil já é possível observar a atuação do tráfico na incineração de templos da umbanda que visam coibir cultos e práticas culturais.

Com isso, é possível indicar que há um processo de legitimação para institucionalização, nos ambientes legais, do comércio e de consumo de drogas e entorpecentes ilícitos que pode, além de aumentar o consumo, fortalecer a atuação de grupos terroristas no território nacional e internacional. Por isso, são recomendadas investigações que visem a compreensão do processo de legitimação dessas instituições no Brasil e os reflexos na corrupção e na atual crise que vivencia o país. Recomenda-se, também, investigações de alta relevância e devido rigor científico sobre o efeito da descriminalização e legalização das drogas e entorpecentes ilícitos no fortalecimento de organizações terroristas e os impactos nas guerras e mortes em países do Oriente Médio e em outros países.

De modo geral, os resultados sugeriram que a segurança pública precisa se desenvolver com mais eficiência e independência. A priori, são recomendados estudos sobre os modelos de segurança existentes em outros países para verificar a modalidade que melhor se adaptaria no Brasil; e, também, discussões sobre a adequação de recursos para melhorar a segurança da população e do país. No que se refere aos direitos humanos, os resultados indicaram necessidade de investigações científicas sobre a utilização de recursos públicos por parte das Organizações não Governamentais (ONG) que representam movimentos sociais, com vistas ao aperfeiçoamento do processo de *accoutability*.

E, também, sobre os efeitos da utilização de métodos indutivos em discursos sobre a violência contra a mulher, homofobia e transfobia nas relações em sociedade. Por fim, a utilização da análise de redes, por meio do Software KHCoder versão 3, se apresentou como instrumento adequado, eficiente e sofisticado para investigações complexas que demandam clareza, maior compreensão e profundidade no campo da contabilidade.

REFERÊNCIAS

- Aboal, D., Lanzilotta, B., Dominguez, M., & Vairo, M. (2016). The Cost of Crime and Violence in Five Latin American Countries. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(4), 689-711.
- Akiyama, T. G. C., Almeida, V. E., Godri, L., & Guarido Filho, E. R. (2015). Organizações e Ambiente Legal: A Construção do Sistema de Identificação Civil Brasileiro. *Revista de Administração Mackenzie*, 16(6), 94-125. Recuperado em 02 fevereiro, 2017 de <http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n6p94-125>
- Almond, G. A. (1958). A comparative study of interest groups and the political process. *American Political Science Review*, 52(1), 270-282.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1975). *A Developmental Approach*. New Delhi: Amerind Publishing Company.
- Amaral, J. E. D. (2015). *Uma análise do efeito dos gastos públicos estaduais em segurança pública, assistência social e educação sobre a criminalidade no Ceará para o período de 2010 a 2013* (Doctoral dissertation).
- Angeli, E. (2012). *Ensaio sobre a mainline economics e a história do pensamento econômico liberal. 2012* (Doctoral dissertation, Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas).
- Anuário (2017). Recuperado em 20 julho, 2016 de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/gastos-com-seguranca-publica-no-brasil-sao-insuficientes-mostra-anuario>.
- Arantes, Cupertino, Silva, & de Almeida Luquini (2012). Segurança Pública nos Municípios Mineiros: Eficiência e Alocação de Recursos Públicos. *Revista da Faculdade de Administração e Economia*, 4(1), 128-145.
- Alesina, A., Piccolo, S., & Pinotti, P. (2016). *Organized crime, violence, and politics* (No. w22093). National Bureau of Economic Research.
- Baker, W. E. (1990). Market networks and corporate behavior. *American journal of sociology*, 96(3), 589-625
- Bandeira de Melo, C. (2006). *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Ed. Malheiros.
- Bardin, L. (1977). *Content analysis*. São Paulo: Livraria Martins Fontes.
- Bastos, R. (2002). *Curso de direito constitucional*. Saraiva.
- Batitucci, Ribeiro, Saporì, & Cruz, M. (2003). Políticas Públicas de Segurança: O caso de Minas Gerais. In Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração. Vol. 27.
- Bavetta, S., & Padovano, F. (2000). A Model of the Representation of Interests in a Compound Democracy. *Constitutional Political Economy*, 11(1), 5-25.

- Bengochea, J. L. P., Guimarães, L. B., Gomes, M. L., & Abreu, S. R. D. (2004). A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em perspectiva*, 18(1), 119-131.
- Bergamaschi, R. B., Zanotelli, C. L., Lira, P. S., Bertolde, A. I., & Barros, A. M. L. D. (2011). Atlas da criminalidade no Espírito Santo.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1967). La construcción social. *Xa Realidad. Buenos Aires*.
- Bergh, A., Fink, G., & Öhrvall, R. (2017). More politicians, more corruption: evidence from Swedish municipalities. *Public Choice*, 1-18.
- Bertacchini, E., Liuzza, C., Meskell, L., & Saccone, D. (2016). The politicization of UNESCO World Heritage decision making. *Public Choice*, 167(1-2), 95-129.
- Blonski, F., Prates, R. C., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(1), 15-30.
- Bohen, C. (2016). Gastos com segurança pública no Brasil são insuficientes, diz especialista. *Jornal O Globo*. Recuperado em 15 setembro, 2017 de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/gastos-com-seguranca-publica-no-brasil-sao-insuficientes-mostra-anuario>.
- Bhardwaj, M. (2012). Development of Conflict in Arab Spring Libya and Syria: From Revolution to Civil War. *Washington University International Review*, 1(1), 76-97.
- Boettke, P. J. (2007). Liberty vs. Power in Economic Policy in the 20th and 21st Centuries.
- Boettke, P. J. (2014). Entrepreneurship, and the entrepreneurial market process: Israel M. Kirzner and the two levels of analysis in spontaneous order studies. *The Review of Austrian Economics*, 27(3), 233-247.
- Boettke, P. J., & Marciano, A. (2015). The past, present and future of Virginia Political Economy. *Public choice*, 163(1-2), 53-65.
- Bonavides, P. (1983). *Ciência política*, 5ª edição, Rio de Janeiro. *Editora Forense Universitária*.
- Borges, A. "Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual". *Caderno CRH*, Salvador, vol. 23, nº 58, p. 91-109, jan-abr 2010.
- Buchanan, J. M. (1949). The pure theory of government finance: A suggested approach. *Journal of Political Economy*, 57(6), 496-505.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent* (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. (1964). What should economists do? *Southern Economic Journal*, 213-222.
- Buchanan, J. M. (1967). Public goods in theory and practice: A note on the Minasian-Samuelson discussion. *The Journal of Law and Economics*, 10, 193-197.

- Brennan, G., & Buchanan, J. (1981). The normative Purpose of Economic 'science': Rediscovery of an eighteenth century method. *International Review of Law and Economics*, 1(2), 155-166.
- Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *The theory of public choice II*, 11, 22.
- Buchanan, J. M. (1987). Bibliography of James M. Buchanan's Publications, 1949-1986. *Scandinavian Journal of Economics*, 89(1), 17-37.
- Buchanan, J. M. (1999). *The logical foundations of constitutional liberty* (Vol. 1, pp. 281-291). Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M. (2003a). Public choice: Politics without romance. [Article reprinted from *Imprimus*, Mar 2003.]. *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 19(3), 13.
- Buchanan, J. M. (2003b). Public choice: The origins and development of a research program. *Champions of Freedom*, 31, 13-32.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (2008). The reason of rules: Constitutional political economy.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (Eds.). (2009). *The Theory of public choice--II*. University of Michigan Press.
- Burt, R. S. (2009). *Structural holes: The social structure of competition*. Harvard university press.
- Butler, E. (2012) Public Choice – A Primer. London: The Institute of Economic Affairs. Recuperado em 20 julho, 2016 de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028989
- Carvalho, V., & Silva, M. (2011). Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, 14(1), 59-67. Recuperado em 20 julho, 2016 de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008/17719>
- Casarotto Filho, N., & Pires, L. H. (2001). *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento*. Atlas.
- Cassales, L. D. (2014). Direito de ir e vir. *Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região, Porto Alegre*, a, 12, 37-49.
- Castells, M. (2003). *L'Era de la informació: economia, societat i cultura*. Editorial UOC.
- Cherrier, B., & Fleury, J. B. (2017). Economists' interest in collective decision after World War II: a history. *Public Choice*, 172(1-2), 23-44.
- Coccia, M. (2017). General causes of violent crime: Homicides, income inequality and the heat hypothesis. *Aggression and Violent Behavior*.
- Colomer, J. M. (2014). Equilibrium institutions: the federal-proportional trade-off. *Public Choice*, 158(3-4), 559-576.
- Congleton, R. D. (2002). Terrorism, interest-group politics, and public policy: Curtailing criminal modes of political speech. *The Independent Review*, 7(1), 47-67.

- Considine, J., & Doran, J. (2016). Evaluation of an informal rule for the allocation of sports capital funding. *Public Choice*, 168(1-2), 43-54.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em Recuperado em 20 julho, 2016 de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
- Costa, M. (2012). *Regulação e Governança dos Sistemas Nacionais de Recursos Hídricos, no período 1977-2010: um estudo comparativo entre Brasil e Canadá* (Doctoral dissertation, Tese de Doutorado. Universidade Positivo. Programa de Mestrado e Doutorado em Administração. Doutorado em Administração. Área de concentração: estratégia, mudança e internacionalização).
- Costa, M. C., Guarido Filho, E. R., & Gonçalves, S. A. (2013). Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. *Revista Gestão Organizacional*, 6(4), 99-119. Recuperado em 16 julho, 2017 de <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33254/logicas-institucionais-e-formacao-da-governanca-de-recursos-hidricos--analise-do-caso-brasileiro/i/pt-br>
- Costa & Lima, (2014). Segurança pública. *Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto*.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory. *Thousand Oaks*.
- Corman, H., & Mocan, H. N. (2000). A time-series analysis of crime, deterrence, and drug abuse in New York City. *The American economic review*, 90(3), 584-604.
- Côté, A. C. (2006). Lobbying and the Public Interest. *Canadian Parliamentary Review*.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2007). Designing and conducting mixed methods research.
- Dacin, M. T., Ventresca, M. J., & Beal, B. D. (1999). The embeddedness of organizations: Dialogue & directions. *Journal of management*, 25(3), 317-356.
- Davidson, R., & MacKinnon, J. G. (2004). *Econometric theory and methods* (Vol. 5). New York: Oxford University Press.
- Davis, G. F., McAdam, D., Scott, W. R., & Zald, M. N. (Eds.). (2005). *Social movements and organization theory*. Cambridge University Press.
- Daxecker, U. E., & Prins, B. C. (2016). The politicization of crime: electoral competition and the supply of maritime piracy in Indonesia. *Public choice*, 169(3-4), 375-393.
- de Castro, M., & Gonçalves, S. A. (2014). CASTRO, M. D. (2013). *Contexto institucional de referência, governança de redes e processos de cooperação e competição: estudo em arranjos produtivos locais do Estado do Paraná* (Doctoral dissertation, Tese (doutorado em administração) Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba).
- de Lima, R. S., Bueno, S., & Santos, T. (2014). Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública.

- Decreto 89.460, de 20 de abril de 1984(1984). Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Diário Oficial da União de 20/04/1984. Recuperado em 30 novembro, 2016 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>
- Decreto 99.180, de 15 de março de 1990(1990). Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União de 15/03/1990. Recuperado em 30 novembro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99180.htm
- Decreto 1.973, de 01 de agosto de 1996(1996). Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União de 01/08/1996. Recuperado em 30 novembro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm
- Decreto 4.377, de 30 de julho de 2002(2002). Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União de 30/07/2002. Recuperado em 30 novembro, 2016 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm
- Decreto 5.390, de 08 de março de 2005(2005). Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências. Diário Oficial da União de 08/03/2005. Recuperado em 30 novembro, 2016 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5390-8-marco-2005-536059-publicacaooriginal-25894-pe.html>
- Decreto 6.387, de 05 de março de 2008(2008). Aprova o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - II PNPM, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 05/03/2008. Recuperado em 14/11/2016 de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=59028>
- DellaPosta, D., Nee, V., & Opper, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), 5-48.
- Dias, M. A. (2013). James Buchanan e a “Política” na escolha pública. *Revista Estratégica*, 10(1). Recuperado em 01 outubro, 2017 de <http://estrategica.fAAP.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15>.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1997). Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations. *Politix*, 10(40), 113-154. Recuperado em 30 agosto, 2017 de http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1997_num_10_40_1703
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.

- Di Pietro, M. S. Z. (2007). Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. *Revista brasileira de direito público*.
- Dobrowolski, S. (1985). *Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- Dougherty, K. L., & Ragan, R. (2016). An expected utility analysis of k-majority rules. *Constitutional Political Economy*, 27(3), 332-353.
- Duenhas, R. A., Oliveira Gonçalves, F., & Júnior, E. G. (2014). Educação, Segurança Pública e Violência nos Municípios Brasileiros: Uma análise de painel dinâmico de dados. v. 22i2. 0005. *Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas*, 22(2), 179-191. Recuperado em de <http://177.101.17.124/index.php/sociais/article/view/6042/4226>
- Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Univ of Alabama Pr.
- Durante, M. O., & Zavataro, B. (2007). Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública. *São Paulo em Perspectiva*, 21(1), 76-91.
- Farias, C. A., Figueiredo, A. M., & Lima, J. E. D. (2010). Dependência espacial e análise de agrupamento de municípios para diferentes tipos de crime em Minas Gerais. *REUNA*, 13(3).
- Fabrini, T. (2010). Dilma corta verbas pela metade. *Jornal O Globo*. Recuperado em 15 setembro, 2017 de <https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-corta-metade-verbas-da-seguranca-3677464>
- Farah, M. F. S. (2006). Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 41-75.
- Fensterseifer, J. E., Drouvout, H., Tiberghien, R., & Ulharuzo, C. (1997). O papel das Redes de Cooperação na política tecnológica das pequenas e médias empresas. *Encontro da associação nacional de pósgraduação e pesquisa em administração*, 21.
- Flick, U. (2009). Desenho da pesquisa qualitativa. In *Pesquisa qualitativa*. Artmed.
- Fonseca, J. A., Pereira, L. Z., & Gonçalves, C. A. (2015). Retórica na construção de realidades na segurança pública: abordagens dos sistemas de Minas Gerais e São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 395-422.
- Foucault, M. (1997). Il faut défendre la société. *Cours au Collège de France*, 1976.
- Francisco de Souza, L. (2017). Planos de combate à violência. *Observatório Nacional de Segurança Pública de São Paulo*. Recuperado em 09 julho, 2017 de <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/politicas;https://luisantoniodesouza.jusbrasil.com.br/artigos/121938161/planos-de-combate-a-violencia>
- Freilich, D., & Newman, G. (2002). Special issue on Migration and Crime. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 26(2), 137-325.
- Freilich, J. D., & Addad, M. (2017). *Migration, culture conflict and crime*. Routledge.

- Gadoni-Costa, L. M., Zucatti, A. P. N., & Dell'Aglio, D. D. (2011). Violência contra a mulher: levantamento dos casos atendidos no setor de psicologia de uma delegacia para a mulher. *Estudos de Psicologia*, 28(2), 219-227.
- Galasso, V., & Nannicini, T. (2017). Political selection under alternative electoral rules. *Public Choice*, 171(3-4), 257-281.
- Galdino, J. A., Guimarães, M. D. G. V., & do Carmo Filho, M. M. (2015). Análise do Desempenho na Gestão das Despesas orçamentárias com Segurança Pública no Brasil. *Revista Ambiente Contabil*, 7(1), 70
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures* (Vol. 5019). Basic books.
- Giddens, A. (1986). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration* (Vol. 349). Univ of California Press.
- Giuriato, L., Cepparulo, A., & Barberi, M. (2016). Fiscal forecasts and political systems: a legislative budgeting perspective. *Public Choice*, 168(1-2), 1-22.
- Gonçalves, L. M. D. (2009). Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamento em um modelo resistente. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado em 30 janeiro, 2017 em 10.11606/D.8.2010.tde-16082011-105157
- Gould, M., & Rablen, M. D. (2014). Reform of the United Nations Security Council: Equity and Efficiency. Santiago, A. L. N., Borges, F. Q., & Borges, F. Q. (2015). Teoria da Escolha Pública (PUBLIC CHOICE): Uma análise no ambiente do setor de energia elétrica no Brasil. *Gestão Pública: Práticas e Desafios-ISSN: 2177-1243*, 5(1). Recuperado em 30 janeiro, 2017 em <http://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1710>
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Greene, W. H. (2003). Models for discrete choice. *Econometric Analysis. 5th Ed. New Jersey. USA. Prentice Hall*, 663-755.
- Guarido Filho, E. R., & Machado-da-Silva, C. L. (2001). A influência de valores ambientais e organizacionais sobre a aprendizagem organizacional na indústria alimentícia paranaense. *Revista de Administração Contemporânea*, 5(2), 33-63.
- Guerette, R. T. (2016). *Migration, Culture Conflict, Crime and Terrorism*. Routledge.
- Guimarães, T. (2010). Desafios do governo Dilma: segurança pública. *Jornal O Globo*. Recuperado em 15 setembro, 2017 de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/desafios-do-governo-dilma-seguranca-publica.html>
- Guilhon, M. V. M. (2015). A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, 1(1), 105-126.
- Gulati, R. (1998). Alliances and networks. *Strategic management journal*, 19(4), 293-317.

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (58), 193-223. Recuperado em 15 setembro, 2017 de <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Hardin, R. (2008). Are homo economicus and homo politicus identical twins?. *Public Choice journal*, 137(3), 463-468.
- Hausman, J. A. & Taylor, W. (1981). Panel data and unobservable individual effects. *Econometrica*, 49(6):1377–1398.
- Hayek, F. A. (1977). *O caminho da servidão*. Instituto Ludwig von Mises.
- Heydemann, S. (2013). Syria and the Future of Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 24(4), 59-73.
- Hoelscher, K. (2015). Politics and social violence in developing democracies: theory and evidence from Brazil. *Political Geography*, 44, 29–39. Recuperado em: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.08.002>
- Hoffman, A. J., & Devereaux Jennings, P. (2011). The BP oil spill as a cultural anomaly? Institutional context, conflict, and change. *Journal of Management Inquiry*, 20(2), 100-112.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Johnson, C., Dowd, T. J., & Ridgeway, C. L. (2006). Legitimacy as a social process. *Annu. Rev. Sociol.*, 32, 53-78.
- Justen Filho, M. (2010). *Curso de direito administrativo*. Editora Saraiva.
- Kantorowicz, J., & Garoupa, N. (2016). An empirical analysis of constitutional review voting in the polish constitutional tribunal, 2003–2014. *Constitutional Political Economy*, 27(1), 66-92.
- Khan, M. (2006). Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. *International handbook on the economics of corruption*, 216-244.
- Kluver, J., Frazier, R., & Haidt, J. (2014). Behavioral ethics for Homo economicus, Homo heuristicus, and Homo duplex. *Organizational behavior and human decision processes*, 123(2), 150-158.
- Kogelmann, B. (2015). Modeling the individual for constitutional choice. *Constitutional Political Economy*, 26(4), 455-474.
- Kohama, H. (2016). *Contabilidade e pública*. Grupo Gen-Atlas.
- Kyriacou, A. P., Muínelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2015). Construction corrupts: empirical evidence from a panel of 42 countries. *Public Choice*, 165(1-2), 123-145.
- Lago, M. F. d., & Barreto, F. A. F. D. (2008). *Índices de criminalidade and investment in public safety - A case study of the etate of Piauí -*. Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6793>
- Lampoltshammer, T. J., Kounadi, O., Sitko, I., & Hawelka, B. (2014). Sensing the public's reaction to crime news using the 'Links Correspondence Method'. *Applied geography*, 52, 57-66.

- Larkin Jr, P. J. (2013). Public choice theory and overcriminalization. *Harv. JL & Pub. Pol'y*, 36, 715.
- Laswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books, 1958.
- Lei 6.791, de 09 de junho de 1980 (1980). Instituí o “Dia nacional da mulher”. Diário Oficial da União, 09/06/1980. Recuperado em 14 novembro, 2017 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6791.htm
- Lei 7.353, de 02 de setembro de 1985 (1985). Dispõe sobre o cheque e da outras providências. Diário Oficial da União, 02/09/1985. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7357.htm
- Lei 10.539, de 23 de setembro de 2002 (2002). Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24/09/2002. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10539.htm
- Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (2003). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28/05/2003. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm
- Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003 (2003). Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Diário Oficial da União, 24/11/2003. Recuperado em 24 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.778.htm
- Lei 4.559, de 03 de dezembro de 2004 (2004). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 03/12/2004. Recuperado em 20 novembro, 2016, de <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272058>
- Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006 (2006). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União, 07/08/2006. Recuperado em 19 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2006/L11340.htm
- Lei 11.707, de 19 de junho de 2008 (2008). Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Diário Oficial da União, 21/06/2008. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm#art1
- Lei 12.314, de 19 de agosto de 2010 (2010). Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a

contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 19/08/2010. Recuperado em 25 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10539.htm

Lei 13.266, de 05 de abril de 2016 (2016). Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Diário Oficial da União, 05/04/2016. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13266.htm

Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016 (2016). Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Diário Oficial da União, 29/09/2016. Recuperado em 15 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm

Lei 10.539, de 09 de agosto de 2017 (2017). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.. Diário Oficial da União, 09/08/2017. Recuperado em 20 novembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9122.htm

Lima, RS; Raton, JL; Azevedo, R.G (Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: *Contexto*, 16-25.

Lee, L. (1999, June). Measures of distributional similarity. In *Proceedings of the 37th annual meeting of the Association for Computational Linguistics on Computational Linguistics* (pp. 25-32). Association for Computational Linguistics.

Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007 (2007). Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília. 2007. Recuperado em 24 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm

Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008 (2008). Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Brasília. 2007. Recuperado em 24 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11707.htm

Lira, P. (2009). Índice de violência criminalizada (IVC). In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2, Brasília. Anais. Recuperado de: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/311>

Lopes, E. (2009). *Política e segurança pública: uma vontade de sujeição*. Contraponto.

Luisi, L. (1991) *Os princípios Constitucionais Penais*. Porto Alegre: Sete Mares.

- Maar, W. L. (2017). *O que é política*. Brasiliense.
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 3-21.
- Machado-da-Silva, C. L., & Fernandes, B. H. R. (1998). Mudança ambiental e reorientação estratégica: estudo de caso em instituição bancária. *Revista de Administração de Empresas*, 38(4), 46-56.
- MacKenzie, I. A. (2017). Rent creation and rent seeking in environmental policy. *Public Choice*, 171(1-2), 145-166.
- Madeira, L. M., & Rodrigues, A. B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 3-21.
- Malaquias, R. (2017). *Segurança Pública: O novo pacto reformista da sociedade brasileira na estruturação da defesa social*. Curitiba: Juruá. 532p.
- Mancuso, W. P. (2004). Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. *Leviathan*.
- Marques, L. D. (2000). Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura. *Centro de estudos Macroeconómicos e Previsão, faculdade de Economia do Porto*.
- Marsden, P. V. (1990). Network data and measurement. *Annual review of sociology*, 16(1), 435-463.
- Mastrobuoni, G., & Pinotti, P. (2015). Legal status and the criminal activity of immigrants. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 175-206.
- Mauch, J. E., & Park, N. (2003). *Guide to the Successful Thesis and Dissertation-A Handbook for Students and Faculty*, Marcel Drekker. Inc., NY.
- McAlister, A. L., & Vélez, L. F. (1999). Behavioral sciences concepts in research on the prevention of violence. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4-5), 316-321.
- Meirelles, H. L. (2015). Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 28.
- Michaud, Y. (1989). *A violência*. São Paulo: Ática.
- Minayo, M. C. D. S., & Assis, S. G. D. (1993). Violência e saúde na infância e adolescência: uma agenda de investigação estratégica. *Saúde debate*, (39), 58-63.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1992). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Sage
- Mueller, D. C. D. C. (1989). *Public choice II; a revised Edition of public choice* (No. 04; JF1001, M7.).
- Mueller-Dombois, D., & Ellenberg, H. (1974). Aims and methods of vegetation ecology.
- Nóbrega Jr, J. M., Zaverucha, J., & Rocha, E. (2011). Mortes por agressão em Pernambuco e no Brasil: Um óbice para a consolidação da democracia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40).

- Noriega, J. Á. V., Pimentel, C. E., & de Albuquerque, F. J. B. (2005). Redes semânticas: aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y analíticos. *Ra Ximhai: revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible*, 1(3), 439-451.
- North, D. C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.
- Nyborg, K. (2000). Homo economicus and homo politicus: interpretation and aggregation of environmental values. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42(3), 305-322.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15(2), 241-265.
- Olson, M. (1965). *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard economic studies. v. 124). Harvard University Press.
- Pasquino, G. (1982). Teoria dos grupos e grupos de pressão. VV. AA-Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI—Brasília: Editora da UnB.
- Pecorino, P. (2015). Olson's Logic of Collective Action at fifty. *Public Choice*, 162(3-4), 243-262.
- Pecorino, P. (2016). Individual welfare and the group size paradox. *Public Choice*, 168(1-2), 137-152.
- Perry, A. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- Persky, J. (1995). Retrospectives: The ethology of homo economicus. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 221–231
- Pimenta, F. F. (2010). *Políticas feministas e os feminismos na política: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005)* (Doctoral dissertation, Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Programa de Mestrado e Doutorado em História).
- Porto, M. S. G. (2006). Crenças, valores e representações sociais da violência. *Sociologias*, 8(16).
- Powell, W. W., & Smith-Doerr, L. (1994). Networks and economic life. *The handbook of economic sociology*, 368, 380.
- Public Choice (2017). Public Choice Society. Recuperado em 05 maio, 2017, de <https://publicchoicesociety.org/>
- Quaesner, L. S., Sallaberry, J. D., Clemente, A., & Costa, M. C. (2017). Pesquisa em Teoria da Escolha Pública. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (2017_07).
- Rabello, P. M., & Caldas Júnior, A. D. F. (2007). Violência contra a mulher, coesão familiar e drogas. *Revista de Saúde Pública*, 41, 970-978.
- Rocha, D. G., Marcelino, G. F., & Santana, C. M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4), 813-827.

- Ricci, C. (2016). Primavera Árabe na Síria: A correlação de forças na evolução das revoltas populares à guerra civil. *Revista GAE-OMAM-Grupo de Análise Estratégica—Oriente Médio e África Muçulmana*, 1(1).
- Sacomano Neto, M., Matui, P. C., Candido, S. E. A., & Amaral, R. M. D. (2016). Relational structure in the global automotive industry: groups, networks and fields. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 18(62), 505-524.
- Salisbury, R. (1975). Interest Groups. En Polsby, N. y Greenstein, F. (orgs.). *Handbook of Political Science*, vol. 4.
- Santos, A., Bianchi, A. M. (2007), —Além do Cânon: Mão Invisível, Ordem Natural e Instituições, *Estudos Econômicos*, 37(3): 635-662.
- Santos, C. M., & Izumino, W. P. (2014). Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 16(1).
- Santos, M. J., & Kassouf, A. L. (2008). Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. *Revista Economia*, 9(2), 343-372. Recuperado em 07 julho, 2016, de http://www.anpec.org.br/revista/vol9/vol9n2p343_372.pdf
- Santos, L. A. D. (2007). Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Recuperado em 07 julho, 2016, de <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>
- Salisbury, R. (1975). Interest Groups. En Polsby, N. y Greenstein, F.(orgs.). *Handbook of Political Science*, vol. 4.
- Sartori, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Zahar.
- Sapori, L. F. (2007). Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Sapori, L. F., & Andrade, S. C. P. D. (2007). Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. *CRUZ, MVG; BATITUCCI, EC Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 191-228.
- Sapori, L. F., & Medeiros, R. (2010). *Crack: um desafio social*. PUC Minas.
- Sapori, F. (2012). Avanço No Socioeconômico, Retrocesso Na Segurança Pública, Paradoxo Brasileiro. *Coordenador do Centro de Pesquisas de Segurança Pública da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)*.
- Sapori, L. F., Sena, L. L., & da Silva, B. F. A. (2017). Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 5(1), 37-66.
- Schull, A. N., Feitosa, C. G., & Hein, A. F. (2014). Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da Análise Envoltória de Dados (DEA). *Capital Científico*, 12(3).
- Smith, A. (1996), *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*, São Paulo, Abril Cultural, Coleção Os Economistas.
- Scott, W. R. (1995). Institutions and organizations. Foundations for organizational science. *London: A Sage Publication Series*.

- Scott, W. R. (2003). Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and corporate change*, 12(4), 879-894.
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and society*, 37(5), 427.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2015). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.
- Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth*. Berkeley
- Sento-Sé, J. T. (2011). A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Recife: UFPE, 4(3), 501-522
- Shaw, J. S. (2002). Public choice theory. *The concise encyclopedia of economics*.
- Shughart, W.F. II & Razzolini, L. (2001) eds. *The Elgar Companion to Public Choice*. Northampton, Mass. Edward Elgar,
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. *Economics of Governance*, 2(3), 173-202. Recuperado em 07 julho, 2016, de <https://link.springer.com/article/10.1007/PL00011026>
- Soares, L. E. (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21(61), 77-97.
- Stein, E. (1925) *Obras Completas: escritos autobiográficos y cartas*. Trad. G. Ezequiel Rojo, OCD, Jesús García Rojo, OCD, F. F. Sancho Fermín, OCD, Constantino Ruiz-Garrido. Madrid: Monte Carmelo.
- Tavares dos Santos, J. V. (2014). Modernidade tardia e violência. Modernidade tardia e violência. Lima, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: *Contexto*, 16-25.
- Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua nova*, 58, 225-254 Recuperado em 07 fevereiro, 2017, de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n58/a11n58.pdf>
- Tullock, G., Brady, G. L., & Seldon, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute. Disponível em: [http://wordlist.narod.ru/Government-Failure .pdf](http://wordlist.narod.ru/Government-Failure.pdf)
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative science quarterly*, 35-67.
- Uzzi, B. (1999). Embeddedness in the making of financial capital: How social relations and networks benefit firms seeking financing. *American sociological review*, 481-505.
- Tavares dos Santos, J. V. (2014). Modernidade tardia e violência. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: *Contexto*, 16-25
- Vanberg, G. (2011). Substance vs. procedure: Constitutional enforcement and constitutional choice. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2), 309-318.

- Vargas-Hernández, J. G. (2016). Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico institucional en la política social. *Iberoamérica Social: Revista-red de estudios sociales*, (II), 117-138.
- Vasconcelos Rocha, C. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5(1).
- Vieira, L. B., Cortes, L. F., Padoin, S. M. D. M., Souza, Í. E. D. O., Paula, C. C. D., & Terra, M. G. (2014). Abuso de álcool e drogas e violência contra as mulheres: denúncias de vividos. *Revista brasileira de enfermagem*. Brasília. Vol. 67, n. 3 (maio/jun. 2014), p. 366-72.
- Villarreal, A. (2002). Political competition and violence in Mexico: Hierarchical social control in local patronage structures. *American Sociological Review*, 477-498.
- Vizeu, Guarido Filho, & Alves Gomes, (2014). Para além do olhar econômico nas alianças estratégicas: implicações sociológicas do caso unihotéis. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 15(3).
- Welzel, H. (1930). O novo sistema jurídico-penal: uma introdução à doutrina da ação finalista.
- Wildavsky, A. (2017). *Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis*. Routledge.
- Wootton, G. (1972). *Grupos de interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.