

*Análise das Políticas Públicas de Segurança no Brasil, entre  
1982 e 2010: Contexto, Instituições e Indivíduos*

*Autor: Emmanuel Nunes de Oliveira*

*São Paulo, 13 de maio de 2013*

*Análise das Políticas Públicas de Segurança no Brasil, entre 1982 e 2010: Contexto, Instituições e Indivíduos*

**RESUMO:**

O projeto de pesquisa agora apresentado está vinculado ao projeto temático *Brasil, 25 anos de Democracia – Balanço Crítico: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política – 1988 /2013*, financiado com recurso da Fapesp (Processo: 11/50771-8) e da Pró-reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo, tem o objetivo central de discutir a complexa relação entre o sistema político e as políticas públicas de controle do crime e da violência durante o período democrático, ao qual se refere à pesquisa temática. Nesse sentido, será privilegiada a compreensão das interações entre as instituições políticas e a configuração do sistema de segurança pública.

A hipótese central do trabalho é que *políticas públicas eficientes e o tipo de atenção dada pelo Estado ao sistema de segurança desestruturam os mecanismos causais que vinculam as atividades antissociais à dinâmica criminal*. Sendo que a eficiência das políticas públicas é condicionada por um conjunto de ideias, conhecido como referencial, que influencia a maneira pela qual os problemas e as soluções são vistos em uma determinada arena política.

O desenvolvimento da pesquisa requer a adoção de uma estrutura complexa para a análise dos dados empíricos, pois serão sistematizadas as informações sociais, institucionais, políticas e criminais dos 27 Estados Brasileiros, entre 1982 a 2010. Além de uma segunda fonte de informações formada por uma pesquisa de opinião com a elite e outra com a população, a amostra terá abrangência nacional e permitirá a desagregação para São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul. O protocolo metodológico da pesquisa prevê a combinação da história institucional do sistema de segurança pública destes Estados com estratégias multivariadas de análise dos dados quantitativos.

## Enunciado do problema

Após quase três décadas de democracia, cabe perguntar qual é o impacto dos fatores condicionantes da qualidade das políticas públicas de controle da atividade criminal no Brasil contemporâneo. Sabe-se que o grau de eficiência de uma política pública de segurança pode ser mensurado pela sua capacidade de desestruturar os mecanismos causais que vinculam as atividades antissociais à dinâmica criminal. Sendo assim, existe uma interação complexa entre instituições políticas, contexto social e paradigmas ideacionais que determina a qualidade do funcionamento das políticas públicas. Em outras palavras: o projeto apresentado vai debater a qualidade da democracia pelo viés da segurança pública.

A premissa básica da discussão contemporânea é que a qualidade do regime democrático está associada à capacidade de o sistema político salvaguardar os direitos fundamentais da população. Mas há um paradoxo permeando essa afirmação, pois se de um lado, quase se tornou um consenso universal aceitar o regime como ideal, por outro, registra-se crescente avaliação negativa das instituições políticas, segundo as pesquisas de opinião internacionais e nacionais.

O reconhecimento do padrão complexo de adesão ao regime, como postura normativa, e a avaliação de seus resultados, nas formas de percepção sobre as políticas públicas, abriram uma nova perspectiva analítica. Com essa proposta é possível discutir as estruturas intervenientes à conformação dos regimes democráticos e também a qualidade do processo constitutivo ao bom funcionamento institucional do sistema político.

Ocupam posição central nesse debate os mecanismos de responsividade (*responsiveness*) e de responsabilização (*accountability*). Por responsividade, compreende-se a capacidade ativa dos governantes de responderem de modo consistente, com responsabilidade, eficiência e eficácia, às demandas e às expectativas dos cidadãos. Já responsabilização circunscreve os procedimentos e os mecanismos por meio dos quais os eleitores e a sociedade civil podem responsabilizar e controlar a conduta de quem detém o poder. Tais conceitos delimitam o espaço analítico no qual os regimes políticos democráticos são percebidos pelos cidadãos. E fornecem, concomitantemente, a estrutura conceitual que permite trazer para os estudos teóricos o tema da avaliação das políticas públicas. O problema da coexistência da adesão à democracia como um valor e a insatisfação quanto a seu funcionamento encontra nesse espaço analítico uma chave de explicação. Quanto

mais solidificadas as estruturas normativas individuais, maiores as expectativas quanto ao funcionamento das instituições públicas.

Dentre as várias dimensões da representação política em ação, uma merece destaque especial na nova agenda: às instituições responsáveis pela segurança pública. Visto que no Brasil, foram assassinadas 1.047.319 pessoas, em 27 anos, segundo os dados do Ministério da Saúde (Datusus, 2008). Apesar de ser a face mais dramática, o problema não fica localizado apenas na questão da violência letal. A taxa de estupro por cem mil mulheres, em 2001, foi de 20,2 em São Paulo; 17,3 no Rio de Janeiro; 15,3 no Espírito Santo e 15,8 em Minas Gerais. Quanto aos crimes economicamente motivados, o quadro não é menos grave, 92,2 veículos foram roubados por dez mil, em São Paulo e 111,2 no Rio de Janeiro. Foram cerca de 490 roubos por cem mil habitantes, em São Paulo; 179 no Rio de Janeiro e quase mil no Espírito Santo (Musumeci e Soares, 2003).

Chama a atenção, que a consolidação do regime democrático, como uma moldura normativa dos comportamentos individuais, mesmo quando permeada por certo grau de desconfiança sobre a sua real capacidade de resolução dos problemas republicanos, ainda apresente ressonância tímida nos estudos sobre as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis básicos. Nas raras exceções, onde as pontes entre teoria política e estudos criminais são estabelecidas, a pesquisas apresentam uma feição mais prescritiva do que analítica. O cerne de debate sobre as interconexões entre o regime político, o perfil e o tipo das políticas públicas de segurança ainda não foi explorado do ponto de vista teórico ou empírico. Parte da explicação para essa lacuna pode ser encontrada no ambiente intelectual brasileiro à época do início de tal debate. O incremento da quantidade de estudos sobre a dinâmica criminal e das instituições policiais se dá na confluência da retomada do regime democrático e do expressivo aumento da atividade criminal nas principais cidades brasileiras em consonância com a presença das forças policiais como braço auxiliar do regime autocrático e a sua inoperância no controle da violência. Esses dois últimos aspectos significaram um impacto negativo na produção acadêmica nacional da área que passou a ver com muitas ressalvas a instituição policial.

Desse processo duas consequências foram mais marcantes: a baixa qualidade dos modelos teóricos sobre as instituições responsáveis pelo controle do crime e da violência e o não desenvolvimento do instrumental metodológico específico para enfrentar os vários desafios interpretativos que a questão propõe.

Enfrentar tais problemas é o principal objetivo da agenda de pesquisa na qual o projeto de pós-doutorado se insere. Proponho estudar qual é a importância dos diferentes referenciais cognitivos que determinam a ação do governo na qualidade do fornecimento de políticas públicas aplicadas no controle das atividades antissociais.

A premissa central da pesquisa é que os diferentes tipos de desenho de políticas públicas de segurança estão associados ao contexto sócio-político e à cultura da população receptora do serviço fornecido pelas instituições públicas. Ou seja, mais do que uma variável interveniente da qualidade do serviço público, o perfil do governo determina em grande parte como as políticas são executadas e quais são os seus alcances.

Por “perfil do governo”, entende-se o conjunto de ideias que determinam o campo de percepção subjetiva onde os principais atores escolhem as estratégias públicas para solucionar os problemas sociais. Evidentemente, os constrangimentos econômicos e sociais delimitam o campo de ação dos atores. No entanto, mais do que a racionalidade imediata, as decisões são tomadas levando em conta fatores cognitivos e o meio ambiente social. Nesse sentido, o estoque de projetos políticos acumulados e as possíveis inovações propostas pela comunidade epistêmica de uma determinada área fornecem ao sistema político e à população os referenciais ideacionais necessários para tomada de decisão racional. Quando a população vota, ela está optando por diferentes projetos políticos. Os governantes, quando submetem seus programas de governos, estão realizando um ajuste fino entre seus próprios projetos e os interesses e os anseios populares.

No sistema democrático o período eleitoral funciona como instrumento de reforço das decisões positivas ou de “punição” dos comportamentos ineficientes. Se esta premissa for verdadeira, espera-se que as estratégias de políticas públicas eficazes sejam reconduzidas ao controle do Estado ou funcionem como parâmetros de ajuste para os modelos rivais.

Os partidos políticos desempenham um papel fundamental nesse processo. Pois os atores envolvidos, eleitores e políticos, não possuem todas as informações requeridas para escolha dos referenciais ideacionais mais eficazes. Para os eleitores, os partidos políticos funcionam como um atalho mental para a tomada de decisão, já que condensam o estoque de projetos políticos realizados e organizam as inovações públicas. Para os políticos, os partidos delimitam o campo de escolha, seja por meio de processo de sociabilização, de identificação ideológica ou por estratégias eleitorais.

Em suma, por meio do perfil ideológico do partido que controla o governo é possível identificar parte do campo de referência que determina o tipo de política de segurança pública e

como ela será executada. A outra parte pode ser captada pelo contexto social mais amplo, no qual a comunidade epistêmica e a cultura política operam por meio dos mecanismos de *responsividade* e de *responsabilização*. Todo sistema tem seu funcionamento comprometido sem a capacidade dos governos transformarem suas plataformas em ação política e sem a possibilidade de a população e a sociedade civil organizada controlarem os procedimentos e os resultados da ação governamental.

Tais preposições formuladas no âmbito do projeto de pesquisa *Brasil, 25 Anos de Democracia - Sociedade, Direitos, Instituições e Políticas Públicas* introduzem as questões das políticas de segurança nos estudos contemporâneos de teoria democrática, sem incorrer na dicotomia redutora que marca os estudos sobre crime e violência, na qual ora as políticas de segurança aparecem como variável dependente do regime político, estabelecendo os parâmetros que atestam sua qualidade, ora são consideradas efeitos causais da dinâmica social, sem nenhuma influência das características institucionais do Estado.

### **Desafios teóricos e originalidade do projeto**

O maior desafio da proposta é justamente estabelecer os fundamentos conceituais que permitam construir hipóteses empiricamente viáveis sobre a relação entre a estrutura institucional do Estado, o referencial ideacional que determina a política pública de segurança e a percepção da população e da sociedade civil organizada que fornecem os instrumentos necessários para execução das políticas públicas.

Nesse ponto, a discussão sobre a relação entre instituições sociais e indivíduos se apresenta como um ponto de partida promissor. As pesquisas sobre instituições sociais tem ocupado uma posição central nas pesquisas em Ciência Política e nos estudos de políticas públicas. Não seria excessivo apontar, como Immergut (2006), que a própria disciplina nasce e desenvolve-se dentro de uma perspectiva institucionalista das relações sociais. Hall e Taylor (2003) apresentam três versões distintas de teorias sociais que procuram estabelecer os mecanismos de causalidade ligando as instituições sociais ao comportamento individual: i) institucionalismo histórico, ii) institucionalismo de escolha racional e iii) institucionalismo sociológico. Cada um desses modelos teóricos formula explicações diversas para duas questões fundamentais: como estabelecer a relação entre instituição e comportamento e como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

O pressuposto básico que relaciona as três vertentes do institucionalismo teórico é que comportamentos individuais são determinados, em grande parte, pelo desenho institucional nos quais os agentes estão inseridos.

Sanders (2006) apresenta uma revisão sobre os principais pontos do institucionalismo histórico. Segundo a autora, as instituições sociais são vistas como regras estruturais onde ocorrem as interações humanas. Essas estruturas supra individuais, justamente por serem condicionadas pela história pregressa da própria instituição, são estáveis no tempo e exógenas às preferências individuais. Já para o institucionalismo de escolha racional, as instituições sociais são vistas como regras dos jogos sociais ou como equilíbrio estrutural resultante das interações humanas. Atores racionais formulam endogenamente as regras nas quais serão estabelecidas as interações sociais. Essas regras são criadas para determinar os limites nos quais os atores individuais perseguem seus próprios interesses (Shepsle, 2006). Já para o institucionalismo sociológico, as instituições não estão relacionadas com as ações racionais dos indivíduos, mas sim respondendo aos contextos culturais e sociais independente das preferências dos atores individuais (Putnam, 1994).

Hall e Taylor (2003) afirmam que as premissas das vertentes institucionalistas empregam opções metodológicas radicalmente diferentes e são sistemas teóricos exaustivos com quase nenhum ponto de contatos entre eles. Parte dessa característica deve-se, principalmente, ao que Gorski (2004) conceitua como estratégias monotípicas de verificação empírica de modelos teóricos. Segundo o autor, as Ciências Sociais tendem a adotar estratégia metodológica cuja comprovação da hipótese central do modelo implica na impossibilidade lógica de modelos teóricos alternativos. Nesse sentido, mesmo os modelos teóricos multivariados não comportam uma abordagem trans-teórica quando analisados por meio de técnicas tradicionais de pesquisas empíricas, como é o caso de positivismo lógico. As variáveis adicionadas às análises teóricas multivariadas são meros controles que servem para controlar as dimensões exógenas às teorias e não para construção de teorias alternativas.

Giere (1997) propõe uma redefinição das estratégias clássicas que permita a verificação de hipóteses de diversos modelos teóricos por meio de testes simultâneos. Segundo o autor, as teorias sociais devem ser encaradas como mapas cognitivos da realidade. Nesse sentido, elas não são verdadeiras ou falsas, mas sim, mais ou menos similares aos fatos sociais. O autor afirma que os pesquisadores sociais têm dedicado pouca atenção à compreensão metodológica das estruturas internas que são os componentes básicos das famílias dos modelos teóricos.

Seja qual for o objeto de pesquisa, a maioria das investigações em Ciências Sociais assume que as estruturas internas às teorias, tais como hipóteses e premissas, são componentes formais dotados de conteúdos substantivos desassociados do campo epistêmico no qual elas foram conceituadas. A ineficiência analítica da concepção concorrencial de corpos teóricos próximos, segundo Giere, encontra sua origem na desatenção dos pesquisadores com a dimensão ontológica da relação entre eles. Segundo o autor, hipóteses e premissas são entidades cognitivas que estão sujeitas as reificações dentro de uma família teórica. Giere propõe, em resumo, que as famílias teóricas devem ser mapeadas horizontalmente e que suas estruturas internas básicas sejam ordenadas radialmente. As premissas estruturais de cada família de modelo teórico são colocadas no centro da discussão metodológica e as hipóteses derivadas dessas premissas são confrontadas com as evidências empíricas para terem sua validade comprovada. Premissas alternativas são acrescentadas ao núcleo central até a formação de um mapa teórico consistente da realidade social.

Essa estratégia permite o aprofundamento das teorias sociais e evita à adoção de uma abordagem monotípica das relações entre as teorias. Para a teoria institucionalista os ganhos da aplicação do cognitivismo metodológico proposto de Giere são significativos. Shepsle (2006) aponta que a integração teórica e metodológica entre as diversas abordagens institucionalistas reforçaria pontos comuns das teorias, aumentando, como isso, o alcance conjunto delas. Um exemplo típico dessa tentativa é realizado por Kreps (1997), ao tentar estabelecer as conexões causais que determinam as interações entre os incentivos macroestruturais às motivações individuais. Segundo o autor, a racionalidade dos atores depende de valores individuais pré-estabelecidos. Modelar essas interações é o principal desafio intelectual da sua produção intelectual. Apesar do avanço alcançado por meio das pesquisas realizadas por Kreps, Thornberry (1987) é o autor que apresenta uma tentativa mais contundente de integração de diferentes modelos teóricos.

Thornberry (1987) critica a tendência das teorias sociais que dirigem sua atenção para estruturas causais unidirecionais do comportamento individual para examinar as relações dinâmicas que ocorrem na sociedade. O autor propõe uma reformulação do arcabouço teórico da disciplina, deslocando-a da análise das variáveis estruturais ou das variáveis racionais para a interação entre elas. O modelo teórico de Thornberry assume que existe uma recursividade inerente aos processos sociais que impede o estabelecimento de relações de causalidade estática. Deve-se, portanto, descobrir os pontos onde se dão as interações entre as várias dimensões sociais, e não, como tradicionalmente tem sido feito, estabelecer os sentidos das relações de causalidade. O

grande problema do modelo interacional formulado por Thornberry é sua precária formalização. Muitos fios ficam soltos na sua construção teórica, resultando em certa fragilidade analítica. Situação diametralmente oposta à produção de Kreps.

A originalidade do projeto de pesquisa agora apresentado reside na tentativa de estabelecer em bases sólidas um modelo que dê conta da complexidade da relação entre instituições sociais e comportamento individual. A premissa básica do modelo proposto é que as interações entre motivações individuais, desenho institucional e contexto social determinam as ações, o perfil e a qualidade das políticas públicas de segurança. Neste ponto, é introduzida uma dimensão ideacional aos demais modelos institucionalistas. O referencial é um elemento articulador dos diferentes modelos teóricos, pois, concomitantemente estrutura a racionalidade individual, o contexto cultural e a história institucional (Geniyes e Smyrl, 2008).

### **Objetivos e hipóteses**

O objetivo central da pesquisa é contribuir para a compreensão teórica da relação entre instituições e indivíduos, tomando por base uma instituição e uma situação em que a complexidade da relação seja extrema. Os objetivos secundários do projeto podem ser divididos em três grupos: i) teóricos e ii) metodológicos e iii) didáticos. Dentro de uma perspectiva teórica, busca-se estabelecer indicadores que permitam avaliar a eficiência do controle civil sobre as instituições responsáveis pelo combate ao crime e à violência e aproximar os estudos sobre comportamento criminal e violento do arcabouço teórico desenvolvido pela produção de Ciência Política e pelos estudos de políticas públicas. Quanto aos objetivos metodológicos, visa-se consolidar estratégias hierárquicas de análise das evidências quantitativas, desenvolver uma metodologia adequada que integre dados qualitativos aos modelos estatísticos que serão empregados no projeto. Por fim, os objetivos do projeto completam-se com a intenção de disponibilizar as bases de dados do projeto de pós-doutorado para fins didáticos.

A hipótese central, da pesquisa, é que a dinâmica criminal está relacionada com o perfil da política pública empregada para controlar a atividade antissocial. Parte-se da premissa que existe uma teia complexa de relação que vincula pequenos atos de incivildades aos crimes mais graves, tais como homicídios, roubos, sequestros e estupro. As conexões entre certos comportamentos individuais à concentração da dinâmica criminal podem ser creditadas tanto a processos cognitivos

do tipo “*janelas quebradas*” quanto a processos racionais relacionados à diminuição dos custos da oportunidade. Nesse sentido, a hipótese a ser testada assinala a estabilidade da dinâmica criminal:

*Hipótese 1: Espaço socio-geográfico com altas taxas de atividade antissocial tende a apresentar estabilidade na dinâmica criminal independente de suas transformações sociais e econômicas.*

No entanto, a despeito da estabilidade da dinâmica criminal, diferentes perfis de políticas públicas diminuem ou favorecem a presença de atividade antissocial. A formulação das políticas públicas de controle do crime é vista como um processo orientado pela influência de um conjunto de ideias que organiza a maneira pela qual os problemas e as soluções são vistos em uma determinada arena política. O poder executivo estadual, responsável constitucional pelas políticas de segurança coletiva, ocupa posição central nesse domínio político. Assim, o perfil do partido político do governo apresenta uma grande prevalência no tipo de política que será adotada para quebrar os mecanismos causais que ligam os pequenos delitos aos crimes mais graves.

Partidos políticos localizados na direita do espectro ideológico tendem a privilegiar o investimento direto nas políticas de segurança enquanto que os partidos localizados na esquerda adotam políticas sociais como forma de controlar o crime. Não há evidências sobre o grau de eficiência de uma estratégia ou outra. Sendo assim, a hipótese que liga o tipo de política pública de segurança à dinâmica da violência apresenta um caráter exploratório.

*Hipótese 2: Diferentes perfis de políticas públicas apresentam impacto distinto na desestrutura dos mecanismos causais que vinculam as atividades antissociais aos crimes mais graves, independente da dinâmica criminal do lugar.*

Além do desenho da política de segurança pública apresentar impacto relevante para o controle da atividade antissocial, o tipo de política pública executada pelo governo estadual determina sua qualidade. Os governos de esquerda podem apresentar políticas públicas de segurança mais repressivas, mesmo que apresentem uma plataforma voltada, prioritariamente para questões sociais. Em polo oposto, os governos de direita podem apresentar políticas públicas de segurança mais sociais, mesmo que tenham sido eleitos com o discurso de valorização das forças policiais. Nesse sentido, podemos formular a seguinte hipótese complementar:

*Hipótese 3: Diferentes tipos de política pública de segurança são mais eficientes no controle do comportamento antissocial, independente do perfil do governo.*

Por fim, o grau da capacidade de consolidação da política pública de segurança estaria condicionado pelo conjunto de referencial ideacional sobre as estratégias adequadas ao enfrentamento do problema de segurança. Quanto maior o grau de convergência entre as políticas públicas de segurança e a expectativa da população sobre o tipo de política a ser executado, maior a adesão dos agentes sociais, resultando assim em uma política mais eficiente, independente do grau de atenção do executivo estadual ao sistema público de segurança. Formulamos a última hipótese da seguinte maneira:

*Hipótese 4: O grau de congruência das percepções da elite e da população sobre o tipo de política pública adequada para enfrentar o problema de segurança determina a qualidade da política, independente do perfil do governo e do volume de investimento no sistema de segurança pública.*

### **Estratégias metodológicas de pesquisa**

A formatação do problema requer a adoção de instrumentos metodológicos inovadores para analisar simultaneamente as várias dimensões que estruturam os mecanismos causais que ligam o funcionamento do sistema público de segurança ao controle da atividade criminal. Sendo assim, propõe-se a confecção de quatro bases de dados: uma com informações sobre dinâmica sócio-urbana (**BASE 1**); outra com dados sobre informações institucionais (**BASE 2**); uma terceira com a percepção das massas (**BASE 3**) e uma última base de dados com as percepções das elites políticas (**BASE 4**). Dado que o referencial ideacional determina o tipo e a qualidade da política pública de segurança, as quatro bases de dados, que serão confeccionadas no âmbito do projeto temático, visam captar as interações recursivas entre agentes e estrutura social.

<b>Quadro 1: modelo multidimensional</b>		
	<b>Impacto</b>	<b>Formulação</b>
<b>Contexto</b>	<b>Base 1: Dinâmica Sócio-urbana</b> Dinâmica de política de controle do crime	<b>Base 2: Dinâmica Institucional</b> Dados do sistema político

	Indicadores de capital social. Indicadores sociais e econômicos	Dados sobre a produção legislativa Dados sobre sistema eleitoral
<b>Percepção</b>	<b>Base 3:</b> Pesquisa de Opinião com o Público em Geral Nacional Representativa para amostra de estados que farão parte do estudo aprofundado	<b>Base 4:</b> Pesquisa de Opinião com Elites Político-institucional Política Comunidade epistêmica Sociedade civil

A **Base 1** será composta por informações sobre a dinâmica criminal e os perfis sociais dos estados brasileiros, entre os anos de 1982 e 2010. A formação desta base de dados produzirá evidências sobre o contexto no qual a atividade criminal se desenvolve e a dimensão do problema de segurança pública que o poder público deve enfrentar ou já enfrentou. Como a base de dados combina dados longitudinais e espaciais será possível testar o impacto de diferentes perfis de políticas públicas na atividade criminal. A premissa básica que justifica a escolha do homicídio como variável dependente da pesquisa é a posição central desse crime no processo de consolidação de outras infrações. No limite, a presença de altas taxas de homicídios define a qualidade do sistema público de segurança. Políticas públicas de controle da atividade criminal passam necessariamente pela redução ou manutenção de baixos índices de homicídios.

A **Base 2** será composta por informações sobre o sistema político e eleitoral e a produção legislativa dos estados brasileiros, durante o período democrático. O perfil partidário do governador do momento será utilizado como variável substituta para representar o campo ideacional que referencia o processo de formulação e execução de políticas públicas de controle do crime e da violência. Não obstante a discussão sobre a consistência ideológica do nosso sistema partidário, pesquisas anteriores demonstram que as transições na dimensão direita-esquerda na chefia do executivo municipal, estadual e federal representaram fortes transformações nas políticas públicas. Nunes de Oliveira (2012) observa que pequenas variações nos discursos dos governadores de São Paulo tiveram um expressivo impacto na condução das políticas de segurança em São Paulo. Carneiro (1999) chega aos mesmos resultados em relação ao Rio de Janeiro. Marques e Torres (2005) reúnem evidências de que as políticas de investimentos em obras são fortemente condicionadas pela rede de interações pessoais dos operadores do sistema público

municipal. Em suma, a produção acadêmica recente aponta a consistência entre perfil ideológico do partido e as políticas públicas.

Os governadores serão classificados em cinco categorias diferentes de acordo com o partido político no qual foi filiado na maior parte de seu mandato, independente dos partidos que compunham a base de governo. Os governadores do PDS, PFL, PP, PPB, PPR, PRS, PSC, PSL, PTB e PTR serão classificados de direita. Os governadores do PMDB serão classificados de centro-direita. A centro-esquerda é composta pelos governadores do PSDB. E como esquerda serão classificados os governadores do PDT, PPS, PSB e PT. Teoricamente, espera-se que o projeto político dos governadores de direita tenha como base o investimento maciço no sistema público de segurança em detrimento dos investimentos em questões urbanas, sociais e ambientais com o enfoque exclusivo no controle do comportamento antissocial.

Em consonância com os projetos políticos derivados das teorias racionalistas, os governadores conservadores partem da premissa de que mais policiais, mais armas e leis mais rigorosas apresenta um efeito dissuasório e incapacitante. No polo oposto, a agenda de políticas públicas dos governadores mais a esquerda considera que as questões da violência e do crime estão relacionadas aos problemas macrossociais, principalmente, no que tange a distribuição desigual dos recursos econômicos. Para eles, mais escolas e mais políticas sociais reduzem os incentivos à carreira criminal. Em tese, no centro do espectro ideológico, encontram-se os governadores identificados com as políticas públicas derivadas das teorias ecológicas, que consideram que o meio ambiente urbano fornece o campo simbólico onde as decisões racionais são tomadas. Tanto o investimento exclusivo no sistema de segurança pública quanto no sistema de assistência social tenderiam a ser eficazes na resolução das altas taxas da atividade criminal. Ou seja, os esforços deveriam ser direcionados para a combinação de políticas do poder público nas áreas degradadas.

No entanto, não há evidências empíricas que atestem a correlação entre o perfil ideológico do governo e o perfil institucional da política pública de segurança. A produção legislativa, o perfil do secretário de segurança pública, a taxa de encarceramento e a taxa de letalidade da ação policial serão as variáveis selecionadas para a construção do indicador sintético da política pública de segurança, que será complementado com análise da história institucional do sistema público de segurança dos estados. Serão criadas três categorias de políticas de segurança: repressivas, ambientais e sociais.

A **Base 3** será composta por uma pesquisa de opinião com amostra nacional com nível de desagregação representativo para os estados selecionados para análise aprofundada. Será utilizada

uma amostra da população, estratificada com alocação proporcional à população de cada estrato. Os estratos considerados são os estados brasileiros. As regiões metropolitanas e as capitais de cada estado entram na amostra (com probabilidade igual a um) com um número de entrevistas proporcional às suas respectivas populações. Dentro de cada estrato, serão selecionadas amostras probabilísticas de conglomerados em três estágios.

No primeiro estágio, serão selecionados probabilisticamente os municípios que comporão a amostra pelo método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), tendo a população de cada município como base. Pelo mesmo método, no segundo estágio, entre os municípios selecionados no estágio anterior, serão separados probabilisticamente os setores censitários onde as entrevistas serão realizadas. No terceiro estágio, as pessoas entrevistadas serão selecionadas dentro dos setores censitários utilizando quotas proporcionais segundo as variáveis sexo, idade, escolaridade e condição de ocupação. As cotas serão estabelecidas com base nos dados atualizados do IBGE e do PNAD. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Pará terão amostras sobre-representadas, o que permitirá comparar o impacto de diferentes perfis políticos, sociais e contextuais na percepção popular sobre a qualidade das políticas públicas de segurança.

A **Base 4** é uma pesquisa de opinião com as elites brasileiras e estaduais. A pesquisa se concentrará em três dimensões analíticas: i) percepções sobre a responsividade do regime político brasileiro; ii) percepção sobre o impacto da sociedade civil no sistema político; iii) avaliação e responsabilização dos processos de desenho e da execução das políticas públicas de segurança. Nos mesmos estados que terão a amostra sobre-representada na pesquisa de opinião com a população serão aplicados questionários fechados, nos quais serão entrevistados 120 membros de quatro grupos sociais importantes na construção de paradigmas de políticas públicas de segurança: elite política-institucional, elite política, comunidade epistêmica e sociedade civil.

Por elite política-institucional compreendem-se os operadores dos sistemas estaduais de segurança pública. Fazem parte da elite política, as pessoas eleitas por voto popular para ocupar cargo executivo e legislativo. A comunidade epistêmica é composta por pesquisadores, jornalistas especializados e intelectuais que definem e produzem, pelo menos hipoteticamente, os referenciais normativos e teóricos nos quais são concebidas as práticas políticas e as políticas públicas em uma determinada área institucional. Por fim, compreende-se por sociedade civil, o conjunto de atores envolvidos na execução ou/e no controle da execução das políticas públicas de segurança. O desenho do questionário da elite apresentará um formato modular com questões em comum para

todos os tipos de entrevistados possibilitando a comparabilidade das diversas dimensões envolvidas nos temas selecionados e com questões específicas para cada uma das subamostras da pesquisa.

O desenho metodológico permitirá testar concomitantemente as hipóteses de trabalho. Ou seja, por meio de técnicas de regressão multivariada será possível compreender o grau de convergência entre as elites sociais e a população no diagnóstico sobre os problemas públicos, nas estratégias de enfrentamento e na qualidade de funcionamento do Estado. O resultado dos modelos multivariados para as pesquisas de opinião será utilizado como variável independente e de efeito fixo dos modelos de regressões de painel que constituem a principal estratégia de tratamento das evidências empíricas da pesquisa. Os modelos dinâmicos de regressão são extremamente úteis para lidar com problemas como os apresentados pela pesquisa.

Como as bases de dados levam em conta a dinâmica prévia é permitido ao pesquisador analisar relações de causalidade mais profundamente já que oferece a oportunidade de examinar a variação dentro das unidades geográficas e entre elas, assim como controlar pelos efeitos de fatores não observáveis. Visto que a concentração da dinâmica criminal em certo espaço envolve fatores sociais, políticos, econômicos, entre outros. E a estabilidade da atividade criminal pode estar relacionada aos aspectos estruturais ou inerciais. Em suma, a utilização de evidência estática tende a ser enviesada, não somente impedindo a verificação do efeito dos diversos tipos de políticas públicas executadas para controlar o crime, como também, o dimensionamento do real impacto das estruturas sociais na atividade antissocial. Então, a hipótese 1 será testada por meio de um modelo de regressão dinâmico de painel:

$$(1) \quad \text{hom}_{it} = \alpha + \alpha \text{hom}_{t-1} + \beta \text{SE} + \varepsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad \text{onde } \varepsilon_{it} = \alpha + u_{it}$$

A variável dependente do modelo de regressão é a taxa de homicídios por cem mil habitantes, nos 26 estados brasileiros, entre os anos de 1982 e 2010 ( $\text{hom}_{it}$ ). A escolha dos estados federativos deve-se a sua função constitucional de prover as políticas públicas de segurança coletiva.  $\beta \text{ES}_{it}$  representa matrix de controle sócio-estruturais (**Base 1**). Como, o principal objetivo da pesquisa é analisar a influência do perfil de governo estadual na dinâmica criminal. A hipótese 2 será testada segundo a seguinte estrutura:

$$(2) \quad \text{Hom}_{it} = \alpha + \alpha \text{hom}_{t-1} + \beta \text{ES}_{it} + \beta \text{cd}_{it} + \beta \text{ce}_{it} + \beta e_{it} + \epsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T$$

onde  $\epsilon_{it} = \alpha + u_{it}$

A variável dependente permanece similar ao modelo de regressão anterior. O vetor  $\alpha \text{hom}_{t-1}$ , representa a dinâmica criminal no tempo  $t - 1$  um ano. Já  $\beta \text{ES}_{it}$  representa matrix de controle sócio-estruturais. Portanto, para testar a hipótese da interação entre perfil do governo e o tipo de política pública de segurança em (2) será acrescentado um indicador criado com base nas informações reunidas na **Base 2** ( $\text{pol\_seg}_{it}$ ), conforme especificado em (3)

$$(3) \quad \text{Hom}_{it} = \alpha + \alpha \text{hom}_{t-1} + \beta \text{ES}_{it} + \beta \text{cd}_{it} + \beta \text{ce}_{it} + \beta e_{it} + \beta \text{pol\_seg}_{it} + \epsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T$$

onde  $\epsilon_{it} = \alpha + u_{it}$

Considera-se que a congruência da percepção da elite e da poluição sobre o perfil de política pública adequada para enfrentar o problema de segurança determina a qualidade da política, independente do perfil ideológico do governo e do volume de investimento no sistema de segurança. Sendo assim, para testar a hipótese sobre do papel do referencial ideacional na qualidade da política de segurança pública em (3) será introduzido um índice de congruência, conforme descrito em (4):

$$(4) \quad \text{Hom}_{it} = \alpha + \alpha \text{hom}_{t-1} + \beta \text{ES}_{it} + \beta \text{cd}_{it} + \beta \text{ce}_{it} + \beta e_{it} + \beta \text{ind\_seg}_{it} + \beta \text{ind\_cong}_{it} + \epsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T$$

onde  $\epsilon_{it} = \alpha + u_{it}$

### **Cronograma, contrapartidas e disseminação dos resultados da pesquisa**

A previsão é que a pesquisa de pós-doutorado seja desenvolvida em um período de dois anos. Os primeiros quatro meses serão dedicados à revisão da literatura da área e a consolidação da formulação do modelo teórico que orientará a investigação empírica da pesquisa.

Concomitantemente, serão selecionados dois bolsistas de iniciações científicas que serão assistentes de pesquisa. O financiamento da equipe será feito por meio dos recursos obtidos no Programa da Reitoria de Apoio à Pesquisa da USP, que também engloba os recursos necessário para a formação das duas bases da pesquisa de opinião (**BASE 3 e 4**), mais complexas e onerosas.

A proposta é que a matriz analítica, a ser desenvolvida a partir desses bancos de dados, permita um diagnóstico extenso sobre o papel das elites e da população na consolidação de paradigmas de políticas públicas de segurança e na relação desses processos cognitivos com a qualidade das políticas públicas e do próprio sistema democrático. O protocolo de aplicação da pesquisa de opinião com a elite prevê a realização de seis parcerias com as principais universidades dos estados selecionados para a pesquisa aprofundada. Além da aplicação dos questionários junto à elite, essas parcerias fornecerão, também, as informações sobre a estrutura institucional desses estados. As bases serão alimentadas em programas computacionais específicos para modelação estatística — tais como Excel, SPSS ou STATA — e ficarão disponíveis *on line* para consulta e utilização em outros projetos de pesquisa, sobretudo em nível de pós-graduação no campo de avaliação de políticas públicas de segurança.

A previsão é que o processo de concepção dos instrumentos de coletas dos dados, seleção da empresa responsável pela pesquisa de opinião da população e da elite seja empreendido durante o terceiro, o quarto, o quinto e o sexto bimestre da pesquisa. Os quatro bimestres subsequentes serão dedicados à coleta e à organização dos dados socio-urbanos e institucionais dos cinco estados que fazem parte da amostra do projeto (**Base 1 e 2**). Estas bases, também serão alimentadas em programas computacionais e ficarão disponíveis para a comunidade acadêmica. Entre o sexto e décimo bimestre da pesquisa, serão produzidas as análises do material empírico coletado. Os quatro meses seguintes, a equipe realizará uma série de visitas aos estados que compõem a amostra da pesquisa para efetuar as entrevistas em profundidade com pesquisadores e especialistas da área de segurança.

Os principais resultados serão divulgados em palestras e seminários nacionais e internacionais. A estratégia de disseminação dos resultados da pesquisa completa-se com o Seminário *Estratégias metodológicas e teoria social: diagnóstico sobre a situação do crime e da violência no Brasil*, que o NUPPs realizará no último mês do pós-doutoramento.

<b>Cronograma físico das principais atividades do projeto</b>												
<b>Descrição</b>	<b>Bimestre</b>											
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
Revisão da Literatura e formulação do modelo teórico	■	■	■	■								
Formação da equipe de pesquisa	■	■	■	■								
Organização da Pesquisa de Opinião				■	■							
Organização da Pesquisa de Opinião da Elite				■	■							
Aplicação da Pesquisa de Opinião					■	■						
Aplicação da Pesquisa de Opinião da Elite					■	■						
Coleta e organização dos dados criminais das UFs							■	■				
Coleta e organização dos dados institucionais das UFs							■	■				
Análise das Pesquisas de Opinião (População e Elite)							■	■	■	■		
Pesquisa de campo nas UFs										■	■	
Seminário												■

## Referências Bibliográficas

- CARNEIRO, L. (1999). *Os determinantes do crime nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo*. Relatório de Pesquisa, Banco Mundial. São Paulo.
- GENIYES e SMYRL (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, Palgrave Macmillan, Hampshire, England.
- GIERE (1997). *Scientific Inference: Two Points of View*. *Philosophy of Science*, Vol. 64, n. 4.
- GORSKI, P. (2004). *The Poverty of Deductivism: A Constructive Realist Model of Sociological Explanation*. *Sociological Methodology*, Vol 34.
- HALL, P. e TAYLOR, R. (2003) *As três versões do neo-institucionalismo*, Lua Nova, n 58. CEDEC, São Paulo.
- IMMERGUT, E (2006) *Institutional Constraints on Policy*. In: MORAN, REIN e GOODIN (orgs) *The Public Policy*. Oxford University Press, New York.
- KREPS, D (1997). *Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives* *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 87(2), pages 359-64, May.
- MARQUES e TORRES (2005) *Pobreza e Distribuição Espacial de Grupos Sociais na Metrópole de São Paulo*. *Cadernos Adenauer*, n. 6.
- MUSUMECI e SOARES (2003) *Base Nacional de Estatísticas Criminais – Análise e Avaliação*. Relatório de Consultoria para Secretaria Nacional de Segurança Pública. Acessado na internet no endereço eletrônico: <http://www.mj.gov.br>, em fevereiro 2004.
- NUNES de OLIVEIRA, Emmanuel (21012). *Políticas Públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições políticas no Estado de São Paulo*. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 6, n. 1, 3-4 Fev/Mar 2012
- PUTNAM, R, (1994), *“Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”*, Simon & Schuster, Princeton University Press.
- SANDERS, E (2006) *Historical institutionalism*. In: RHODES, BINDER e ROCKMAN (orgs) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, New York.
- SHEPSLE, K (2006) *Rational Choice Institutionalism*. In: RHODES, BINDER e ROCKMAN (orgs) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, New York.
- THORNBERRY, W. (1987). *“Toward an interactional theory of delinquency”*. *Criminology*, n. 25.

