



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E
CIDADANIA

ANDRÉ LUÍS MARINHO SAMPAIO

POSSIBILIDADES E DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO
DO COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA NA BAHIA:
A VISÃO DOS STAKEHOLDERS

SALVADOR
2017

ANDRÉ LUÍS MARINHO SAMPAIO

**POSSIBILIDADES E DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA NO
ÂMBITO DO COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA NA
BAHIA: A VISÃO DOS *STAKEHOLDERS***

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Íris Gomes dos Santos

Salvador
2017

S192

Sampaio, André Luís Marinho,

Possibilidades e dilemas de ação coletiva no âmbito do Comitê Executivo do pacto pela vida na Bahia: a visão dos stakeholders / por André Luís Marinho Sampaio. – 2017.

128 f.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Íris Gomes dos Santos.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2017.

1. Políticas públicas. 2. Segurança pública. 3. Ação coletiva. I. Universidade Federal da Bahia. I. Título

CDD- 342.041

ANDRÉ LUÍS MARINHO SAMPAIO

**POSSIBILIDADES E DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA NO ÂMBITO
DO COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA NA BAHIA:
A VISÃO DOS *STAKEHOLDERS***

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

Aprovada em 1º de dezembro de 2017

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Íris Gomes dos Santos – Orientadora
Doutora em Ciência Política (DCP/UFMG)
Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA)

Prof. Luis Flávio Saporì
Doutor em Sociologia (IUPERJ/RJ)
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)

Prof. Edgilson Tavares de Araújo
Doutor em Serviço Social (PUC/São Paulo)
Universidade Federal do Recôncavo (UFRB)

AGRADECIMENTOS

Ao Criador do Universo, pela oportunidade da existência digna.

À Universidade Federal da Bahia, na pessoa da professora Ivone Freire Costa e toda a sua equipe de coordenação, pelo empreendimento do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, permitindo a abertura de vagas universais, com uma das quais tive o prazer de ser contemplado.

À minha querida e insuperável orientadora Íris Gomes dos Santos, por todos os ensinamentos prestados, pelo carinho demonstrado, pelo profissionalismo e extremada competência com a qual aceitou e desempenhou essa tão nobre missão. Minha gratidão será eterna.

Aos professores doutores José Geraldo Leandro Gontijo e Leon Victor de Queiroz, que compuseram minha banca de qualificação. A participação dos senhores foi essencial para o aprimoramento do trabalho.

Aos meus pais pela educação, estruturação dos valores e do caráter.

À minha família, esposa, filhos e irmãos, pelo convívio e trocas de experiências constantes. Em especial aos meus pequenos Arthur e Luan, por suportarem minha ausência nos joguinhos de bola diários.

Aos amigos que de alguma forma contribuíram para essa empreitada, e aqueles outros cuja presença já é motivo de agradecimento.

Ao meu querido amigo João Apolinário da Silva, por ser parte integrante de minha formação profissional e pessoal, além dos inúmeros aprendizados transmitidos ao longo de todo período de convívio.

A todos os professores que lecionaram no mestrado, meu mais sincero obrigado. Vocês irradiaram luzes neste projeto acadêmico que se inicia com essa titulação. Um agradecimento todo especial ao professor Geraldo Ramos Soares, que quebrando paradigmas, nos ensinou o quanto de beleza podemos encontrar no arco-íris da vida.

Aos informantes da pesquisa, alguns dos quais sempre solícitos às minhas necessidades, vocês foram a mola mestra do trabalho!

Por fim, não com menos valor, aos novos e estimados amigos da turma universal e aqueles outros que nos deram o prazer do convívio mais próximo em salas de aula, pelos constantes embates acadêmicos que tanto enriqueceram o ambiente e agregaram conhecimentos. Verdadeiros Z'AMORES!

“Dê-me, Senhor,
agudeza para entender,
capacidade para reter,
método e faculdade para aprender,
sutileza para interpretar,
graça e abundância para falar.

Dê-me, Senhor,
acerto ao começar,
direção ao progredir
e perfeição ao concluir.”

Santo Tomás de Aquino

SAMPAIO, André Luís Marinho. Possibilidades e dilemas de Ação Coletiva no âmbito do Comitê Executivo do Pacto pela Vida na Bahia: a visão dos *stakeholders*. 2017. 128 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

A presente dissertação teve por objetivo expressar a visão de *stakeholders* sobre as possibilidades e os dilemas de ação coletiva no âmbito do Comitê Executivo do Pacto pela Vida da Bahia, no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016. A escolha desse órgão superior como locus de análise se deu em razão de ser a arena onde os diversos atores (*stakeholders*) do Sistema de Defesa Social se reúnem para debater os complexos problemas do campo da Segurança Pública e buscar alternativas consensuadas para a prevenção e repressão das criminalidades e violências no estado. Nesta direção, procedeu-se a uma revisão da literatura sobre a análise de políticas públicas, enfocando as teorias da ação coletiva e escolha racional. Do ponto de vista metodológico, a investigação consistiu de um estudo de caso, empregando a abordagem qualitativa para produção e análise de dados, valendo-se da análise de conteúdo de documentos governamentais e de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa de campo permitiu traçar um perfil dos *stakeholders*, compreender a forma como eles atuaram e interagiram no Comitê Executivo e identificar os incentivos institucionais criados para possibilitar ações coletivas necessárias à implementação da política pública de defesa social do governo estadual. Ao final, os achados sugerem a refutação, ao menos parcial, da ideia de imprescindibilidade de incentivos e sanções formais para garantir condutas voltadas à realização de ações conjuntas, conforme defendido por Olson (1998), uma vez que algumas ações coletivas tiveram espaço na arena do Comitê Executivo do Pacto pela Vida sem a existência prévia de sanções e, ou, uma estrutura racionalizada de incentivos que abarcassem a todos os atores e burocracias envolvidas. Cotejou-se, assim, outra corrente teórica, capitaneada por Ostrom (1990), a qual considera a presença de fatores relacionados à capacidade de comunicação, confiança, autonomia, compartilhamento de objetivos, mutualidade e rede, dentre outros, como capazes de gerar ação coletiva entre determinado grupos.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Segurança Pública, Pacto pela Vida, Ação Coletiva, Escolha Racional, *Stakeholders*.

SAMPAIO, André Luís Marinho. Possibilities and Dilemmas of collective action in the context of the Pacto Pela Vida na Bahia's Executive Committee: the perspective of *stakeholders*. 2017. 128 pgs. Thesis (Public Security, Justice and Citizenship Professional Master Degree) – Law Faculty, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

The present study aims to express the perspective of stakeholders about the possibilities and dilemmas of collective action in the context of the Pacto Pela Vida in Bahia's Executive Committee, between 2013 and 2016. The choice of this superior department as the point of analysis is made considering that it is the place where the actors (stakeholders) of the Social Defense System meet to discuss the complex problems in the field of Public Security and search for consensual alternatives to prevent and control crimes and violence in the state. In this direction, a literature's review of public policy's analysis was proceeded, focusing on theories of collective action and rational choice. From the methodological perspective, an investigation has consisted of a study of cases, applying the qualitative approach to produce and analyze data, adopting governmental's documents and partly-structured interview's analysis. The field research traced a stakeholders' profile, understanding the way they acted and interacted on the Executive Committee and identifying which institutional incentives were created to enable collective actions necessary for the use of the state's public social defense policy. In conclusion, the research suggests a disproof, at least partially, of the necessity of formal incentives and sanctions to guarantee the conduction of collaborative actions's idea, defended by Olson (1998), once some collective actions took place on the Executive Committee of Pacto pela Vida without previous sanctions and, or, an incentive's rationalized structure that could cover all the actors and burocracies involved, confirming, in that way, another theory, lead by Ostrom (1990), that considers the capacity of communicating, confidence, autonomy, shared goals, mutuality and network, among others, capable of making collective action in determined groups.

Key Words: Public Policy, Public Security, Pact for Life, Collective Action, Rational Choice, Stakeholders.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Taxas de Homicídio para o Brasil e Pernambuco (anos de 2004-2010)	16
Figura 2	Série Histórica de Vítimas de CVLI na Bahia entre os anos de 2010 e 2015	19
Figura 3	Estrutura Conceitual do Modelo de Governança Pública	35
Figura 4	Relação entre CVLI x IGovSeg (2011-2012)	35
Figura 5	Esquema Explicativo com as Categorias de Ostrom	42
Figura 6	Organograma de Integrantes do Comitê Executivo do PPV na Bahia	58
Figura 7	Rede Semântica “Fatores Explicativos das Violências e Criminalidade na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	66
Figura 8	Rede Semântica “Propostas e Soluções para os Problemas de Violências e Criminalidades na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	67
Figura 9	Rede Semântica “Tamanho da Arena na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	72
Figura 10	Nuvem de Palavras da Categoria “Gestão do PPV” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	74
Figura 11	Nuvem de Palavras da Categoria “Estatística” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	76
Figura 12	Dados do PDP no período de 2013 a 2017	78
Figura 13	Nuvem de Palavras da Categoria “Incentivos Gerais/Seletivos” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	79
Figura 14	Rede Semântica “Incentivos Gerais e Seletivos na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	80
Figura 15	Rede Semântica “Sanção e Coerção na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	81
Figura 16	Nuvem de Palavras da Categoria “Marketing” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV.	82
Figura 17	Nuvem de Palavras da Categoria “Orçamento” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	83
Figura 18	Nuvem de Palavras da Categoria “Sistema Prisional” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	84
Figura 19	Nuvem de Palavras da Categoria “Policciamento/Repressão” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	85
Figura 20	Nuvem de Palavras da Categoria “Prevenção” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	86
Figura 21	Nuvem de Palavras da Categoria “Prevenção/Repressão” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	87
Figura 22	Nuvem de Palavras da Categoria “Relação Interagências” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PV.....	88
Figura 23	Nuvem de Palavras da Categoria “Articulação Política” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	89
Figura 24	Grafo 1: “Diálogos mais frequentes para se manter informado sobre as questões pertinentes aos temas de interesse”	91

Figura 25	Grafo 2: Rede de Cooperação Prática “Articulações Mais Frequentes para Realizar Ações Conjuntas”	92
Figura 26	Grafo 3: Rede de Cooperação Prática “Se articula com menos frequência para realizar ações conjuntas”	93
Figura 27	Grafo 4: Grau de responsabilidade no Comitê “Principal responsável”	94
Figura 28	Grafo 5: Grau de responsabilidade no Comitê “Segundo responsável”	94
Figura 29	Grafo 6: Grau de responsabilidade no Comitê “terceiro responsável”	95
Figura 30	Grafo 7: Grau de responsabilidade no Comitê “quarto responsável”	95
Figura 31	Grafo 8: Grau de responsabilidade no Comitê “quinto responsável”	96
Figura 32	Grafo 9: Grau de responsabilidade “Principal responsável pela implementação das deliberações do Comitê”	97
Figura 33	Nuvem de Palavras da categoria “Conflitos Interagências” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	99
Figura 34	Nuvem de Palavras da categoria “Ações Coletivas” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV	100
Figura 35	Rede Semântica “Participação na Construção do Arranjo na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	101
Figura 36	Rede Semântica “Objetivos Comuns na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	102
Figura 37	Rede Semântica “Autonomia na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	103
Figura 38	Rede Semântica “Comunicação na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	104
Figura 39	Rede Semântica “Confiança na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	105
Figura 40	Rede Semântica “Custo/Benefício na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	106
Figura 41	Rede Semântica “Liderança na Visão dos <i>Stakeholders</i> ”	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFIS	<i>Automated Fingerprint Identification System</i>
AISP	Áreas Integradas de Segurança Pública
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
ATLAS TI	Software de Pesquisa e Análise de Dados Qualitativos
BCS	Bases Comunitárias de Segurança
CETTRAN	Conselho Estadual de Trânsito
CE _x	Comitê Executivo
CID	Classificação Internacional de Doenças
CIPE	Companhia Independente de Policiamento Especializado
CIPM	Companhia Independente da Polícia Militar
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conselho Estadual de Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
CVP	Crimes Violentos contra o Patrimônio
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DNA	Ácido Desoxirribonucleico
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES	Instituições de Ensino Superior
iGovSeg	Índice de Governança da Segurança Pública
INFOSEG	Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização
MP	Ministério Público do Estado
MS	Ministério da Saúde
NAFRO	Núcleo de Religiões de Matriz Africana da Polícia Militar da Bahia
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PANAD	Programa de Ação Nacional Antidrogas
PC	Polícia Civil
PDP	Prêmio por Desempenho Policial
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência

PMBA	Polícia Militar da Bahia
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPV	Programa Pacto pela Vida
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROVITA	Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas
RENAESP	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
RISP	Regiões Integradas de Segurança Pública
SDS	Sistema de Defesa Social
SEAP	Secretaria de Administração Prisional e Ressocialização
SECOM	Secretaria de Comunicação Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SIAP	Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial
SIIDA	Sistemas de Identificação Civil e Criminal
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SP	Segurança Pública
SSP	Secretaria da Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Teoria da Escolha Racional
UCINET	Pacote de Software para Análise de Rede Social
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLETINDO SOBRE REDES DE ATORES, REGRAS, COMPORTAMENTOS RACIONAIS E RELAÇÕES ESTRATÉGICAS	26
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEM, CONCEITOS E CICLO	26
2.2	OS ATORES E SUAS RELAÇÕES: REDES DE POLÍTICAS E GOVERNANÇA PÚBLICA	30
2.3	ATORES, INTERESSES E REGRAS	39
3	POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA	44
3.1	POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	44
3.2	SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA, O SISTEMA DE DEFESA SOCIAL E O PROGRAMA PACTO PELA VIDA	54
4	DESCORTINANDO O COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA NA BAHIA	61
4.1	TRILHANDO PELA METODOLOGIA	61
4.2	O PERFIL DOS <i>STAKEHOLDERS</i>	64
4.3	O COMITÊ EXECUTIVO DO PPV: ASPECTOS DE SUA ESTRUTURA E REGRAS DE FUNCIONAMENTO	68
4.4	AS RELAÇÕES NA REDE DE <i>STAKEHOLDERS</i> – ASPECTOS DA COOPERAÇÃO E CONFLITOS LATENTES	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
	REFERÊNCIAS	115
	GLOSSÁRIO	120
	APÊNDICE A – Pesquisa sobre a Visão dos <i>Stakeholders</i> sobre Possibilidades e Dilemas de Ação Coletiva na arena do Comitê Executivo do PPV	121
	APÊNDICE B – Codificação inicial das categorias	126
	ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	127

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem figurado entre os países mais violentos do mundo. No ano de 2015, foram 59.080 vítimas de homicídio¹, segundo dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS) e do cruzamento dos registros policiais publicados no 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Para dimensionar a amplitude do problema, esses números equivalem a 10% dos homicídios ocorridos no mundo no ano de 2012. (Organização das Nações Unidas, 2014²).

Neste cenário, o sentimento de medo vem se ampliando na sociedade, fenômeno não mais restrito aos grandes centros urbanos. As pequenas e médias cidades, também pela sua reduzida infraestrutura de segurança pública, são hoje alvos preferenciais de grupos criminosos, sobretudo os que atuam na modalidade de roubo às instituições financeiras, cujo modo característico de atuação se vale do terror, com reflexos de ordem política, econômica e social. Isso é explorado por Cano (2007), quando afirma que a violência no Brasil:

[...] apresenta-se como um severo problema econômico, tanto para as famílias que perdem o principal provedor de renda quanto para a sociedade como um todo, em função da perda de capital humano e dos gastos que vão do tratamento médico até o investimento em prevenção e repressão. A violência impõe ainda um alto custo em termos socioculturais e políticos: espalha o medo, alterando hábitos das pessoas que dela tentam se proteger, e estimula atitudes irracionais e agressivas na tentativa de estancá-la. Assim, a violência possui a propriedade perversa de perpetuar-se, pois tende a provocar reações igualmente violentas que realimentam o círculo vicioso. (CANO, 2007, p. 51)

A repercussão midiática dada aos eventos violentos e a maior visibilidade das estatísticas criminais, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação de massa, colocam os temas das violências e das criminalidades como objeto de preocupação da sociedade e dos governantes na medida em que desgastam a imagem das organizações, sobretudo as policiais, e do próprio governo. Tal contexto, aliado a uma participação mais efetiva da sociedade civil organizada em torno de demandas por melhorias e soluções, trouxe também à discussão

¹ Segundo o SIM/SVS/MS no conceito estão agrupadas as categorias Agressões (110) e Intervenções Legais (112) do CID-BR-10.

² Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/onu-50-mil-pessoas-foram-assinadas-no-brasil-em-2012-isto-equivale-a-10-dos-homicidios-no-mundo/>>. Acesso em: 05 mai.2017

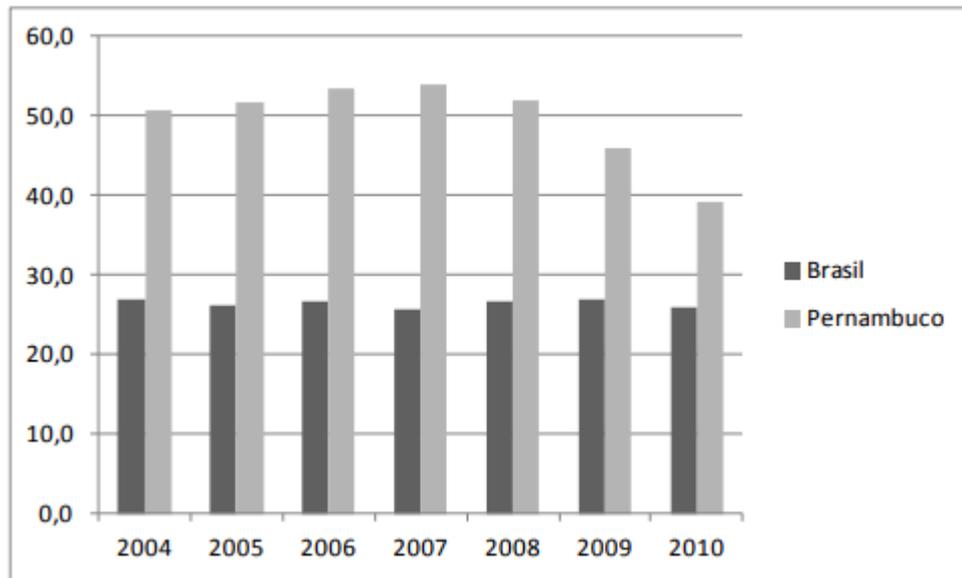
propostas alternativas de intervenção no setor da segurança pública, sendo capaz de assentar espaço na agenda política na direção de se formularem políticas públicas específicas e transversais.

Assim, no ano de 1995, premido pelos elevados índices de criminalidade, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso deu um importante passo na proposição de rumos da segurança pública, criando, por meio da Medida Provisória n.º 813, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, mais adiante transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, vistos como marcos referenciais para a introdução de uma nova abordagem dos problemas no campo da segurança pública no país. (SOARES, 2007).

Nesse esteio, o Estado brasileiro passou a instituir sequencialmente uma série de medidas legais para viabilizar os meios políticos e financeiros necessários à construção de uma política integrada de segurança pública, pautada por uma gestão por resultados, pelo dimensionamento satisfatório de ações preventivas e de repressão qualificada, sempre em respeito aos direitos humanos.

Nos anos seguintes, surgem então o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – e o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, cada um deles com objetivos específicos, mas propensos a fomentar, por meio de rubricas orçamentárias e diretrizes, projetos e ações direcionados à integração das organizações policiais; à capacitação profissional; à adequação dos currículos das escolas de formação, priorizando os direitos humanos e o exercício da cidadania; à ampliação dos investimentos nas atividades de inteligência e suporte tecnológico, e à construção de canais e mecanismos de participação da sociedade civil nas etapas da política.

Atento a este novo cenário, em 2007 o estado de Pernambuco, que figurava entre os mais violentos do Brasil (DATASUS/MS), lançou o seu Plano Estadual de Segurança Pública, também denominado de “Pacto pela Vida”. Parte das ações do plano espelha experiências governamentais de redução das violências e criminalidades implementadas em Nova York (Estados Unidos) e Bogotá (Colômbia).

Figura 1 – Taxas de Homicídio para o Brasil e Pernambuco (anos de 2004-2010)

Fonte: SIM/DATASUS/MS, 2011

Em 2011, envolto em um quadro social também marcado por altas taxas de crimes contra a vida e aproveitando-se da repercussão inicialmente positiva da política de segurança adotada em Pernambuco, inclusive com o suporte de consultores que trabalharam nessa mesma experiência, o Governo do Estado da Bahia editou a Lei nº 12.357 (de 23 de setembro), instituindo o Sistema de Defesa Social (SDS) e o Programa Pacto pela Vida (PPV).

As políticas citadas visaram a uma gestão integrada, articulando e envolvendo diversas secretarias de Estado, participação e controle social, de modo a desenvolver um projeto de segurança pública alinhado com os direitos humanos para a garantia do direito à vida. No âmbito do PPV Bahia, foi criado o Comitê Executivo (CE), órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de articular os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das ações de interesse do SDS (BAHIA, 2011). Neste espaço coletivo situam-se os chamados *stakeholders*, ou seja, aquele público visto como de interesse estratégico para a segurança pública, focado na busca de um consenso capaz de viabilizar a execução de ações coletivas imprescindíveis ao êxito da política pública de defesa social.

O conceito de *Stakeholders* tem assento na área de conhecimento da Administração, com toda uma teoria inicial sendo desenvolvida no âmbito empresarial. Mais adiante, se percebeu a possibilidade de aplicabilidade de seus argumentos teóricos para outros ambientes

organizacionais. A definição usual do termo foi apresentada por Freeman (1994) como sendo qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma determinada organização. Os argumentos de Freeman corroboram a ideia de a sustentabilidade de um projeto ser dependente da capacidade demonstrada pelo gestor de reconhecer os interesses das várias partes envolvidas e mantê-los em equilíbrio. Rocha e Goldschmidt (2010) advertem que na gestão dos *stakeholders* a empresa deve ser vista como o centro de uma rede de públicos interessados e a obtenção de vantagem depende necessariamente da gestão do relacionamento e da comunicação adotada com esses públicos. Para fins deste estudo, o Comitê Executivo do PPV se constitui enquanto a arena política (*policy arena*) onde *stakeholders* estratégicos atuam em prol dos interesses do SDS do Estado da Bahia, debatendo propostas de ações coletivas para implementar a política e obter mudanças no quadro social marcado por altos índices de violências e criminalidades.

Frey (2000, p. 223) diz que a concepção de *policy arena* foi introduzida no debate científico por Lowi (1972), tendo ela partido do “pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação”. Conclui o autor, no sentido do modelo da *policy arena* se referir aos “processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política”.

O conceito de “ação coletiva” adotado para fins desta pesquisa será o de “uma ação conjunta realizada por indivíduos, com o objetivo de obter e repartir alguns ganhos através da coordenação ou da cooperação” (HOLZINGER, apud COSTA, 2005). Em qualquer área, a ação coletiva é condição necessária para o alcance dos objetivos de uma dada política ou grupo e exige articulação e coordenação de atores. No campo da segurança isso é uma tarefa extremamente complexa, dada a existência de múltiplos atores com poder de veto, discricionariedade burocrática e identidades e valores diferenciados, às vezes antagônicos.

Sapori e Andrade (2007) chamam atenção para a necessidade das instituições, por eles entendidas como organizações, serem vistas como importantes atores políticos. Tais autores afirmam haver uma predominância na área da segurança de gestões voltadas para o gerenciamento de crises esporádicas, em contraste com o avanço das políticas e pesquisas acadêmicas sobre criminalidade e segurança pública. Soares (2003) atesta o fato de a polícia ter sido “esquecida” no processo da transição democrática, conservando seu “modelo gerencial arcaico, reativo e fragmentário, refratário a procedimentos racionais” (SOARES, 2003, p. 76).

De acordo com Silveira (2008), algumas dificuldades são encontradas para a consolidação das políticas de segurança. Destacam-se as “resistências à integração entre as diversas agências de justiça criminal e ao planejamento e implementação articulada de ações de prevenção, as quais envolvem agências públicas e privadas de setores diferentes” (SILVEIRA, apud MACÊDO, 2012, p.16). Neste último aspecto, cabe frisar a importância do Sistema de Proteção Social, através da provisão dos serviços de saúde, educação, habitação, emprego, entre outras, considerados como “as únicas políticas públicas capazes de afetar o curso da criminalidade urbana”. (SAPORI, apud SANTOS, 2010, p. 20)

Aspectos institucionais e políticos do sistema atrapalham a integração entre os organismos policiais. O Brasil é um dos raros países onde a atividade policial é bipartida, havendo uma polícia ostensiva responsável pela prevenção, e uma polícia judiciária responsável pela apuração das infrações penais com vista a determinar a materialidade e autoria dos delitos. Os resultados alcançados são ínfimos, limitando-se a um percentual em torno de 5 a 8% de solução para um crime de gravidade como o homicídio³. Essa divisão, cujas competências são definidas no arcabouço constitucional, na prática gera um ambiente marcado por disputas de espaço, sobretudo em uma sociedade desejosa de exposição midiática. A diversidade dos currículos de formação profissional e a militarização da polícia ostensiva são outras questões supostamente aptas a configurar óbices aos processos de integração, e, como consequência, de ação coletiva.

Conforme demonstra parcela da literatura da área, um dos maiores desafios a ser enfrentado no campo da segurança pública diz respeito a se obter melhores formas de articular os diversos atores institucionais para uma atuação conjunta, em torno de objetivos comuns, respeitadas as competências constitucionalmente definidas. Assim, o PPV em Pernambuco e na Bahia exemplificam o esforço de governantes em instituir um espaço democrático de discussões e deliberações, onde atores sociais e institucionais se debruçam sobre uma série de fatores potencialmente causadores ou intervenientes das violências e criminalidades na tentativa de encontrar e implementar medidas que visem a diminuir, principalmente, os índices de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI e de Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP.

As múltiplas identidades corporativas e visões de mundo pessoais dos *stakeholders* do Comitê Executivo do PPV podem ampliar ou dificultar a possibilidade de soluções. A

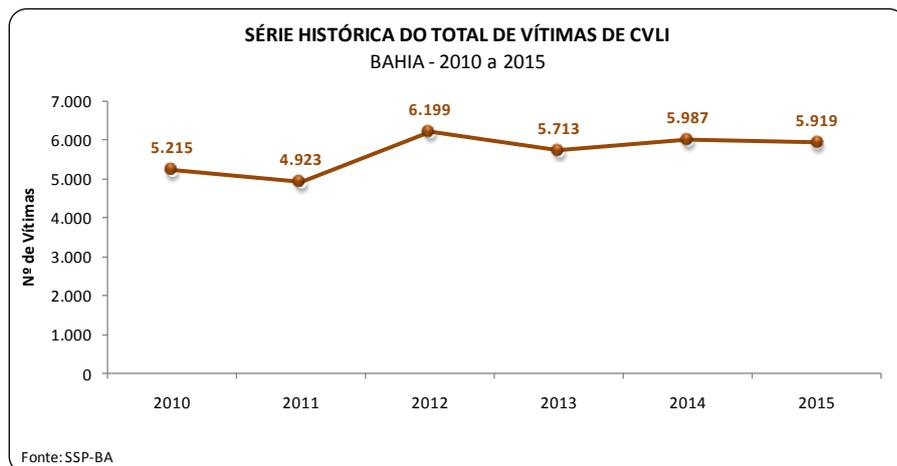
³ Disponível em: < http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 07 nov.2017.

presença de um elemento responsável pela articulação e integração das ideias e propostas apresentadas naquele colegiado pode ser um facilitador dos consensos necessários à implementação das ações propostas.

O SDS da Bahia surge como uma tentativa do Governo do Estado de controlar e, ou, reduzir as altas taxas de criminalidades e violências pela adoção de uma política pública de segurança fundada em arranjos multissetoriais e multiorganizacionais, implementada em articulação com as atividades dos demais Poderes, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Na proposta da política, tais arranjos seriam articulados pelo Comitê Executivo, por meio de um planejamento integrado das ações dos diversos atores institucionais, doravante chamados de *stakeholders*.

Contudo, o PPV no estado da Bahia não logrou garantir resultados significativos na redução dos índices de violência letal. Dados estatísticos da Secretaria de Segurança Pública apontam um crescimento nos números de CVLI de mais de 25% entre os anos de 2011 (ano de instituição legal do SDS e PPV) e 2012, tendo o número de vítimas de crimes letais intencionais passado de 4.923 para 6.199, respectivamente. Entre os anos de 2013 a 2015, o número dessas vítimas sofreu uma aparente estagnação, com pequenas oscilações para mais e para menos, porém com números absolutos ainda expressivos (próximos de 6.000 vítima/ano), embora menores que os registrados no ano de 2012.

Figura 2 – Série Histórica de Vítimas de CVLI na Bahia entre os anos de 2010 e 2015



Fonte: Secretaria de Segurança Pública / BAHIA

Tal constatação foi determinante para despertar o interesse pelo estudo deste caso, buscando conhecer quais fatores internos e, ou, externos à arena do Comitê Executivo do PPV

dificultam/opportunizam a construção de ações coletivas. Assim, considerando o legado de corporativismo e insulamento das corporações policiais, bem como a dificuldade de coordenação do Executivo junto a tais burocracias, a presente pesquisa buscou identificar e analisar os fatores internos e externos à arena de discussões e decisões do Comitê Executivo do PPV que interferiram no processo de construção de ações coletivas. Nessa esteira, os objetivos específicos perseguidos foram: a) caracterizar os *stakeholders* integrantes do Comitê Executivo do Pacto pela Vida; b) analisar a atuação e interação dos *stakeholders* no âmbito do Comitê; c) identificar e descrever os incentivos institucionais criados no intuito de se possibilitar soluções coletivas para a implementação da política.

Posto isto, a **pergunta de investigação** é: *quais fatores interferem sobre o processo de construção de ação coletiva na implementação da política do PPV, considerando os perfis dos stakeholders e o desenho institucional do Comitê Executivo?* Como **hipótese** cogitou-se que *as dificuldades de articulação e coordenação das ações coletivas na política do PPV decorrem da insuficiência ou distribuição desigual de incentivos seletivos entre os atores participantes.*

A relevância da pesquisa diz respeito à tentativa de subsidiar achados que permitam, de um lado, ser mais uma fonte de consulta para a identificação de constrangimentos e estratégias adotadas pelos *stakeholders* para superação dos impasses no processo de construção de ações coletivas, fornecendo um *feedback* voltado a propositura de projetos de melhoria da gestão. De outro, permitir aos atores institucionais um novo olhar sobre as interações estabelecidas no âmbito do Comitê Executivo e seus reflexos imediatos na consecução dos objetivos e metas traçados para a política.

A instância do Comitê Executivo foi escolhida como *locus* de análise pelo fato de ser esta a arena onde os diversos atores (*stakeholders*) do SDS se reúnem para debater os complexos problemas do campo da Segurança Pública e buscar alternativas consensuadas para a implementação da política de prevenção e repressão das criminalidades e violências no estado. O recorte empírico se restringiu ao funcionamento do Comitê no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016.

O ano de 2013, como marco inicial da análise, justifica-se em função de as definições da estrutura e regras de funcionamento da política começarem a partir daí. Esclarece-se que tanto os meses de 2011, posteriores a setembro – mês de edição e publicação da Lei Estadual que criou o SDS e o PPV, e o transcurso do ano de 2012 serviram precipuamente para reunião

dos dirigentes da Secretaria da Segurança Pública com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública no sentido de se estabelecer discussões sobre o contrato de consultoria, definições sobre os períodos de encaminhamento dos produtos contratados, e os aprendizados decorrentes da análise dos relatórios elaborados acerca do cenário da segurança pública àquele ano.

A Teoria da Ação Coletiva e a Teoria da Escolha Racional (TER), arcabouços teóricos com os quais se buscou dialogar nessa investigação, foram mobilizadas por diversos autores da sociologia e da política, dentre os quais se sobressaem os nomes⁴ de Mancur Olson, Elinor Ostrom, John Elster, Patrick Baert, Bruno Sciberras de Carvalho, Anthony Downs, James Coleman, John Ferejohn e Pasquale Pasquino.

De modo específico, a temática referente à análise de constrangimentos no processo de articulação de ações coletivas na área da segurança já foi objeto de alguns estudos acadêmicos nacionais. A respeito disso o levantamento bibliográfico dos trabalhos permitiu reconhecer parte dessas contribuições. A título de exemplos citam-se os trabalhos de Costa (2005), Ratton (2014) e Macêdo (2012). Todos unânimes em afirmar a utilidade e importância de estudos com esse viés. Particularmente, o estudo de fatores que impactam determinadas arenas onde se discutem ações coletivas relativas à política de segurança pública no estado da Bahia integrou a pesquisa de Costa (2005).

Em sua tese de doutorado defendida em 2005 na Universidade Federal da Bahia, sob a orientação de Celina Souza, Heloniza Costa⁵, coletou evidências sobre os fatores explicativos da cooperação entre atores em ações de combate à violência na cidade de Salvador, Bahia, analisando os casos do Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador - PIMA e o Fórum Comunitário de Combate à Violência em Salvador.

Embasado na TER, a mencionada pesquisa assumiu certas premissas, dentre as quais três merecem enfoque. A primeira afirma que para a ação coletiva ocorrer sem coerção externa é preciso conciliar os diferentes interesses e preferências dos atores; a segunda, as ações conjuntas implicam processos de interação, tomada de decisão e ação, em um ambiente próprio, demarcado por regras e estratégias sob a influência de fatores internos e externos ao

⁴ Uma breve discussão sobre as categorias analíticas de alguns destes autores será apresentada ao longo do capítulo 1.

⁵ COSTA, Heloniza Gonçalves Oliveira. Incentivos e Constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador. Salvador: UFBA, 2005. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/incentivo-constrangimentos-cooperacao-arranjos-organizacionais-salvador>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

contexto; e a terceira, os constrangimentos à cooperação são minimizados se os atores reconhecem os arranjos organizacionais como criação própria. Neste trabalho, Heloniza adotou o conceito de ação coletiva proposto por Holzinger (2003).

Ao final, os achados confirmaram parte de suas premissas, a saber: a importância da participação dos atores na construção dos arranjos organizacionais; o papel da liderança de modo a conciliar os conflitos de interesses e validar a busca dos consensos; e a necessidade da existência de benefícios gerais e coletivos para os envolvidos no processo de construção de ações conjuntas. Além do mais, alertou para a necessidade de novas discussões a fim de melhor desenvolver uma teoria de ação coletiva propensa a embasar a análise da implementação de políticas públicas. É nessa linha de raciocínio que se pretendeu aqui aprofundar análises sobre o PPV, estudando a natureza das interações estabelecidas no interior do Comitê Executivo, observando suas regras formais e informais, e o perfil dos seus integrantes (*stakeholders*).

A dissertação de mestrado de Andréia Macêdo⁶, defendida em 2012, constitui outra produção acadêmica relevante. Com enfoque um pouco diferente, a autora analisou as estratégias de governança do Governo de Pernambuco na implementação da política de redução dos Crimes Violentos Letais e Intencionais, entre os anos de 2007 e 2011. Entre os objetivos buscados, pela semelhança temática, merece realce o mapeamento das parcerias desenvolvidas para a consecução das ações pactuadas e a natureza dessas relações. Como conclusão, Macêdo considera que a experiência da política do PPV em Pernambuco tendeu a articular melhor os campos do controle e da justiça criminal tornando, no seu modo de pensar, “menos frouxa” uma rede comumente “frouxamente articulada” (MACÊDO, 2012, p. 131). Outro aspecto enfatizado disse respeito à baixa capacidade de comunicação entre setores e organizações não envolvidas diretamente na política, atribuindo essa situação ao fato de as polícias serem consideradas como as maiores responsáveis pela eficácia das ações.

Trabalho de Ratton, Galvão e Fernandez (2014) também analisou o PPV em Pernambuco, pontuando críticas e elogios à política. Os pontos fortes foram os seguintes: a. “vontade política” do governador do estado, chamando para si a questão da segurança pública; b. o papel da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, responsável por coordenar a execução dos projetos e ações prioritárias do governo, garantindo o sucesso e

⁶ MACÊDO, Andréia de Oliveira. “Polícia, quando quer, faz!” Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. Brasília: UNB, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11244>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

sustentabilidade do PPV; c. articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e o Ministério Público; d. maior integração entre as polícias Civil e Militar. As críticas giraram em torno de: a. o papel da repressão, privilegiada em detrimento da prevenção; b. a interrupção do diálogo entre o governo e a sociedade, tão importante para a legitimidade conferida ao projeto, especialmente no momento de sua formulação.

Contribuindo para o quadro literário acima, o estudo empírico ora proposto possibilitou compreender questões relacionadas ao processo de ação coletiva e suas interfaces com as regras, conflitos, poder e autonomia dos *stakeholders* no âmbito do arranjo institucional do Comitê Executivo do PPV Bahia, fundamentando-se prioritariamente nos argumentos trazidos por Ostrom (1990).

Para tanto, este estudo de caso mobilizou recursos e técnicas próprias da abordagem qualitativa, como a entrevista semiestruturada e a análise documental. O pesquisador também participou como observador de uma das reuniões da Câmara Setorial de Articulação dos Poderes. O caso estudado foi o PPV na Bahia, particularmente o seu CEx, instância instituída com a finalidade de articular as diversas etapas das políticas públicas de interesse ao SDS do Estado.

Vergara (2009, p. 44) salienta no sentido de o estudo de caso ficar “circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país”. Goldenberg (2004), por sua vez, considera o estudo de caso como “uma análise holística, a mais completa possível, que considera a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos”. Por isso, a exploração intensa de um único caso permite conhecer o fenômeno estudado.

Parcela dos dados utilizados no trabalho foi produzida a partir da análise de conteúdo das atas de reuniões do CEx no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016, perfazendo um total de 52 (cinquenta e duas) atas, além da leitura dos atos normativos estruturantes do SDS, incluindo-se aí os Planos Estaduais de Segurança Pública e alguns Relatórios de Gestão do PPV. O acesso aos documentos, especialmente às atas, se deu a partir da rede de relacionamentos do próprio pesquisador, apesar de uma dificuldade inicial na obtenção de cópias dos documentos, todos em meio eletrônico.

De outra parte, como o título da dissertação sugere, buscou-se conhecer a visão dos *stakeholders* sobre as possibilidades e dilemas da ação coletiva na arena do Comitê Executivo

do PPV na Bahia e isso exigiu pesquisa de campo com entrevista semiestruturada, cujo objetivo foi produzir dados satisfatórios para caracterizar o perfil de cada um deles, descrever o modo como se relacionam e as estratégias utilizadas para minimizar os conflitos e viabilizar os meios necessários ao desencadeamento das estratégias de ações coletivas com vistas à consecução das prioridades e agenda do PPV.

Foram entrevistados 10 (dez) atores institucionais (*stakeholders*), proativos e com participação mais frequente nas reuniões do CEx, os quais responderam a um instrumento contendo 27 (vinte e sete) questões, divididas em dois blocos. O primeiro direcionado para a identificação de dados sociodemográficos e de trajetória profissional. O segundo tratou das impressões sobre o cenário da Segurança Pública no estado e as experiências e relações travadas no âmbito do CEx. O instrumento contou ainda com um terceiro bloco (Gerador Sociométrico) para possibilitar conhecer os seguintes aspectos: a. as relações de intermediações/difusões das informações no CEx; b. a cooperação prática entre os órgãos; c. o grau de responsabilidade no CEx, dividido em 05 (cinco) níveis; d. a divisão de responsabilidades no CEx, também graduada em 05 (cinco) níveis.

Utilizaram-se dois softwares de CAQDAS⁷ (software para análise qualitativa de dados) no tratamento e análise dos dados produzidos. Para as entrevistas e atas mobilizou-se o software ATLAS.ti 8.0. Já a estruturação das redes valeu-se do software UCINET (Pacote de Software para Análise de Rede Social), a partir do qual foram gerados os grafos.

Do ponto de vista ético, cabe um último esclarecimento sobre a pesquisa de campo. Considerando o fato de o pesquisador ser membro de uma corporação policial da União, a fim de evitar implicações éticas e constrangimentos que pudessem vir a comprometer a isenção e os objetivos do trabalho, contou-se com o suporte de uma pesquisadora de campo com conhecimento das técnicas e experiência prática junto ao público selecionado. Todas as entrevistas foram gravadas mediante explicação dos objetivos da investigação, formas de uso dos dados e anonimato e precedidas da formalização e assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido. A dissertação estrutura-se em 03 (três) capítulos. O primeiro enfoca aspectos introdutórios tanto do campo da política pública - conceitos e ciclos de formação, governança, redes de políticas públicas e *stakeholders*, como também uma discussão sobre Escolha Racional e Ação Coletiva. Ao final, busca-se alertar a aparente complementariedade entre essas literaturas.

⁷ *Computer Assisted Qualitative Data Analysis.*

Por sua vez, o segundo capítulo trata brevemente de uma caracterização das políticas públicas de segurança no Brasil e no estado da Bahia, frisando os esforços do Governo Federal e de certos governos estaduais na gestão de uma segurança pública pautada na integração e cooperação entre os seus múltiplos atores e no acompanhamento e monitoramento de indicadores de desempenho. No terceiro são apresentados e discutidos os dados do estudo de caso, de modo a compreender a ação coletiva no âmbito do CEx, notadamente: a estrutura e dinâmica de funcionamento, suas regras formais e informais, o perfil dos seus *stakeholders*, as redes de relacionamentos e as possibilidades e dilemas de ação coletiva.

Nas considerações finais responde-se à pergunta de partida da investigação, cotejando-se a hipótese lançada, além de serem colocadas as limitações e contribuições do trabalho para a agenda de pesquisa das políticas de segurança pública.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLETINDO SOBRE REDES DE ATORES, REGRAS, COMPORTAMENTOS RACIONAIS E RELAÇÕES ESTRATÉGICAS.

O presente capítulo, embasado exclusivamente em pesquisa bibliográfica, compreende uma discussão introdutória sobre teorias e conceitos mobilizados na análise empírica, com o objetivo de sinalizar a estreita ligação entre estes, bem como a importância do uso de suas bases teóricas no campo das políticas públicas, em particular as de segurança e defesa social.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEM, CONCEITOS E CICLO

O campo de estudo das políticas públicas parte do pressuposto de que em democracias estáveis tudo o que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado de modo científico e devidamente analisado por pesquisadores independentes. Tal agenda de pesquisa surge nos EUA como um ramo da Ciência Política voltado ao entendimento de como e porquê os governos optam por determinadas escolhas (SOUZA, 2006, p. 22). Segundo Souza (Ibid.), podem ser considerados como “pais fundadores” da área de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

O responsável por cunhar inicialmente a expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi Laswell (1936), ao perceber enquanto possível o auxílio do conhecimento acadêmico à produção dos governos, trazendo para o cenário das decisões os cientistas sociais e os grupos de interesse.

Por sua vez, Lindblom (1959; 1979) chamou atenção para questões relacionadas às relações de poder, envolvendo eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse, sugerindo a observância delas quando da formulação e análise das políticas. De outro modo, D. Easton (1965) enxergou a política pública como um sistema cujo ambiente influencia os resultados. As entradas (*inputs*) seriam determinadas pelos partidos, pela mídia e pelos grupos de interesse.

Na década de 50, Simon (1957) introduziu a expressão *policy makers* em sua discussão sobre a racionalidade limitada dos decisores públicos em contextos de informação incompleta ou imperfeita, mediante o tempo de decisão, além da dimensão do autointeresse. Este autor partia do pressuposto de que a racionalidade dos atores poderia ser maximizada a um ponto

satisfatório se balizada por um conjunto de regras e incentivos (estrutura), ou seja, tanto a possibilidade de contribuição do conhecimento científico para subsidiar os processos decisórios governamentais quanto a ideia de ação estratégica permitem identificar a categoria “racionalidade” como um elemento central no debate das primeiras gerações de intelectuais que se voltaram a *policy analysis*.

Observe-se, portanto, que as preocupações da TER são desdobramentos dessas discussões iniciais travadas entre os precursores da área da *policy analysis*, seja numa perspectiva de corroboração (Olson), seja numa linha de contestação ou problematização (Ostrom).

Diversas são as definições na literatura sobre o significado de política pública. Souza (2006, p. 24) facilita o trabalho dos estudiosos desse campo, disponibilizando uma síntese dos conceitos formulados pelos principais autores.

Mead (1995) a define [políticas públicas] como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que, e que diferença faz.

Mais adiante, a própria autora conceitua política pública como sendo:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p. 26)

Há ainda quem reflita sobre política pública a partir de uma classificação dos atores protagonistas do processo. Essa visão comporta dois tipos de abordagem: uma estatista e outra multicêntrica. A primeira considera que política pública é monopólio de atores estatais, ou seja, leva em consideração a personalidade jurídica do formulador da política. Para Secchi (2010, p. 2), comungam desse raciocínio Hecló (1972); Dye (1972); Meny e Thoenig (1991); Bucci (2002); Howlett, Ramesh e Pearl (2013).

Já a segunda abordagem, multicêntrica, foca no objetivo da política, na natureza do problema a ser enfrentado, não importando se quem a formulou foi o Estado ou quaisquer outros entes privados ou não-governamentais. Essa abordagem admite a existência de redes de políticas públicas (*policy networks*). Secchi (2010) filia-se a essa abordagem, tomando por referência as ideias de outros autores citados por ele, como Dror (1971); Kooiman (1993); Rhodes (1997); Regonini (2001) e Hajer (2003).

Do ponto de vista do estudo das políticas públicas, a partir da divisão em fases ou estágios, estudiosos não firmaram entendimento uniforme a respeito da quantidade dessas fases, embora a divergência resida principalmente nesse aspecto. De toda forma, é consenso reconhecer a existência mínima das seguintes fases: formulação, implementação e avaliação. (FREY, 2000)

O Manual do Sebrae/MG⁸– Série Políticas Públicas, Volume 7 - propõe cinco fases, sendo elas: formação da agenda; formulação da política; processo de tomada de decisão; implementação e avaliação. Isso significa afirmar que o estudo da política pode considerar a fase inicial de seleção dos problemas a serem enfrentados pelo governo (formação da agenda), e os critérios utilizados mediante a insuficiência de recursos para atender a uma infinidade de demandas sociais. Em geral, as prioridades são definidas em função dos orçamentos disponíveis e de critérios objetivos, podendo citar como exemplos a análise de certos indicadores, o retorno obtido com programas preexistentes, a eclosão de eventos de grande impacto social, dentre outros.

Não obstante, a segunda fase -formulação de políticas- também recebe muita atenção dos estudiosos porque compreende a definição das linhas de ação necessárias ao enfrentamento dos problemas selecionados. Nesse cenário, os governos devem balizar suas análises em função de aspectos legais, técnicos, financeiros e políticos. A fase é marcada por embates e disputas, onde cada grupo busca maximizar os seus benefícios e interesses. Parte significativa dos estudos que analisam esse estágio da política se vale dos argumentos e arcabouço da Teoria da Escolha Racional e, em alguns casos, com aplicações da Teoria dos Jogos.

O processo de tomada de decisões define a terceira fase. A autoridade imbuída de poder decisório escolhe, dentre as linhas de ação disponíveis e apresentadas na fase anterior, qual a mais vantajosa para o enfrentamento de cada um dos problemas inseridos na agenda. A

⁸ Políticas Públicas: conceitos e práticas. Manual – Série Políticas Públicas Volume 7. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo W. Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

melhor escolha deve acomodar os interesses dos principais atores envolvidos, quer no reconhecimento de ganhos efetivos com a implementação da política, ou pelo menos considerando afastada a ideia de completo prejuízo.

A implementação da política, enquanto estágio para análise científica, somente ganha relevância na Academia após os anos 80, porém o avanço de estudos empíricos tem iniciado um processo de consolidação de teorias e métodos para o estudo dessa fase que consiste na realização dos atos necessários à execução da política. A literatura menciona duas possibilidades de modelos de implementação: de Cima para Baixo (*top down*), ou seja, imposto de níveis estratégicos de governo para a população ou agentes de implementação; e de Baixo para Cima (*Bottom Up*), cujas linhas de ação são discutidas ou tomadas de forma discricionária pela burocracia de nível de rua, muitas vezes em articulação com demandas dos beneficiários.

Por ser o momento no qual, via de regra, os integrantes das burocracias colocam em prática as diretrizes da política, controlando e monitorando seus resultados, o foco de análise tem recaído sobre o comportamento desses atores, suas capacidades técnicas, interesses e relações de conflito e cooperação, seja entre outras burocracias com o próprio governo ou mesmo com os beneficiários.

Importante frisar a possibilidade de nessa fase surgirem fatores (internos e externos) passíveis de comprometer a efetividade das políticas, sendo relevante observar: disputas organizacionais, grau de cooperação entre as agências, quantidade de tomadores de decisões, estruturas administrativas (tamanho, hierarquia, comunicação, competência e iniciativa dos servidores etc.), opinião pública, condições econômicas e sociais da população, atuação de grupos privados, dentre outros. Neste contexto, três características dos atores políticos são destacáveis: a racionalidade (definição das estratégias para o alcance dos objetivos); os interesses (preferências dos atores envolvidos); e a capacidade de agir (carisma, liderança, acesso aos meios de comunicação etc.). (SEBRAE/MG, 2008)

Por fim, os estudos sobre a fase de avaliação procuram identificar os resultados e impactos causados e os efeitos provocados pela implementação da política a fim de assegurar sua viabilidade e permitir aos atores um aprendizado continuado e a devida correção de rumos. As análises procuram responder, principalmente, aos seguintes questionamentos: a linha de ação escolhida no momento da tomada de decisão foi adequada ao enfrentamento do

problema? Os resultados foram produzidos no tempo esperado? O custo-benefício político, financeiro e, ou, social foi favorável?

Tomando como exemplo o recorte empírico dessa dissertação, percebe-se que o CEx tem atuação sobre a fase de implementação da política do PPV e, em alguma medida, no estágio de tomada de decisões, visto que o Programa traça linhas muito gerais para atuação, o que exige dos atores envolvidos acúmulo de papéis: tomadores de decisão e implementadores. Ademais, cabe notar que alguns dos atores integrantes do CEx também participaram diretamente da fase de definição da agenda e formulação da política, concentrando-se poderes e *background* em atores específicos.

Apostas essas noções iniciais sobre o campo do conhecimento das políticas públicas, toma-se a discussão teórica sobre *stakeholders* e sobre a relação entre os atores no âmbito da formulação e, ou, implementação de políticas públicas quando a natureza da política exige algum grau de governança e articulação em rede.

2.2 OS ATORES E SUAS RELAÇÕES: REDES DE POLÍTICAS E GOVERNANÇA PÚBLICA

No cômputo das teorias da Administração, o termo *stakeholders* (parte interessada) deriva de *stockholders* (acionistas), percebendo-se uma ampliação da ideia de atores estratégicos dentro de uma empresa, incluindo, para além dos acionistas, todos os públicos de interesse estratégico da organização (ROCHA; GOLDSCHMIDT, 2010, p. 6). A definição clássica encontra-se na obra de Freeman (1984) - *A Stakeholder Approach to Strategic Management* -, para o qual *stakeholders* seriam quaisquer grupos ou indivíduos que de alguma forma possam afetar ou serem afetados pela realização dos objetivos da organização.

Conforme dito, essa discussão foi mobilizada no contexto empresarial com o fito de melhor situar as empresas no mercado competitivo, por meio de um “olhar para fora”, passando a empresa a ser vista como o centro de uma rede de interessados, onde a eficiência da gestão depende da forma de relacionamento e da comunicação estabelecida como esses públicos. (ROCHA; GOLDSCHMIDT, 2010, p. 13)

Na aplicação ao caso em estudo, nos interessa utilizar a teoria no seguinte entendimento de composição de público interessado: a) clientes (no caso, a sociedade); b) colaboradores, governo, imprensa, funcionários (*stakeholders* internos), entre outros. A estratégia a ser

utilizada para se identificar e gerir esse público, segundo tal teoria, dar-se-ia em função dos interesses e do poder de influência, os quais na situação de não serem bem administrados podem prejudicar a imagem da organização, no caso específico, o SDS.

A aplicação da teoria deve estar em consonância com o planejamento estratégico da organização, do momento inicial de identificação dos *stakeholders* de interesse até a escolha dos temas a serem compartilhados e discutidos, não olvidando a existência de interesses distintos no âmbito do público selecionado, os quais devem ser apreciados, podendo mesmo serem incorporados as estratégias do planejamento.

Uma das formas de inclusão dos *stakeholders* seria o incentivo ao trabalho em equipe. Trabalhando-se em equipe se pode construir laços de confiança, antecipar e gerenciar conflitos por meio da construção de consensos, facilitar a tomada de decisões em função do fluxo contínuo de informações advindas de variadas fontes, dentre outros tantos aspectos aptos a potencializar a eficiência de um processo, ou de modo mais amplo, de uma gestão.

Outro aspecto referido pelos estudiosos da teoria dos *stakeholders* diz respeito à necessidade constante de *feedback*, tanto para os casos de atendimento das demandas do público selecionado, quanto para as reivindicações porventura não aceitas e incorporadas, sobretudo se desconformes aos interesses estratégicos da organização.

Como visto, apesar da TER já se utilizar da ideia de atores e suas interações estratégicas no campo de estudo da ciência política, optou-se por, ainda assim, descrever algumas linhas mestras da teoria dos *stakeholders*, como forma de adequação a temática proposta e pelo fato de se considerar importantes o entendimento e a aplicação dos seus pressupostos na gestão efetiva da segurança pública, sobretudo, diante da necessidade de se contemporizar os constantes conflitos decorrentes da busca de maximização dos interesses individuais ou institucionais de cada um dos atores/órgãos integrantes do SDS. A governança se apresenta como importante nesse processo.

Governança é um conceito surgido também no âmbito das teorias da Administração, relacionado estreitamente com a questão econômica.

Embora a discussão sobre governança tenha se iniciado na Europa e nos EUA, há mais de uma década, no Brasil ainda é muito recente. Talvez por isso, persistam dúvidas sobre o seu significado e suas variadas formas nas sociedades contemporâneas (COSTA, 2015, p. 610). Numa tentativa de conceituação, ainda frouxa, Rodhes (1996) revela a existência de

ampla literatura definindo governança como “um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo”.

Para Rossetti e Andrade (2014, p. 569), paralelamente ao desenvolvimento da Governança Corporativa⁹, na segunda metade dos anos 90, houve esforços de transposição de seus princípios e metodologias de aferição para a gestão do Estado, sobretudo, no que diz respeito aos conflitos de agência. Na transposição, os contribuintes assumiriam o lugar dos acionistas, na chamada Governança Pública. Consoante essa linha de raciocínio, os contribuintes direcionariam recursos para o Estado, incumbido da produção dos bens e serviços de interesse coletivo. Aqui se verifica o conceito de conflito de agência, onde os contribuintes outorgam poderes e recursos aos gestores públicos objetivando “dividendos sociais” proporcionados por bens e serviços ofertados de modo eficaz pelo Estado. A relação de agência se dá em função da maximização dos interesses de outorgantes (contribuintes) e outorgados (gestores públicos). Essa relação pode se mostrar bastante conflitante no âmbito da Administração Pública, uma vez que gestores públicos oportunistas têm acesso a recursos e privilegiam ilegitimamente seus interesses privados.

Bhatta (apud Mathias-Pereira, 2010, p. 113) afirma que a governança no setor público consiste em gerenciar as agências desse setor, por meio da aplicação dos princípios da governança corporativa do setor privado, plenamente aplicável aos setores gerais do Estado. Nessa esteira, para Edwards et al (apud Santos et al, 2014, p. 5) “a governança pública é orientada para o processo de elaboração de políticas públicas que regem uma sociedade”. Estes mesmos autores, embasados em Bovaird e Löffler (2003), associam governança “às formas em que os *stakeholders* interagem a fim de influenciar os resultados das políticas públicas”. Citados por Secchi (2009, p. 358), Kooiman (1993) e Smith (2002) corroboram o mesmo entendimento e consideram a governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”, aludindo que essa interpretação é derivada da Ciência Política e da Administração Pública.

Autores como Edwards et al (apud Santos et al, 2014, p. 4) separam os termos governança no setor público e governança pública em dimensões distintas, mas relacionadas entre si. A primeira se referindo à governança da administração e negócios do governo; a segunda envolvendo as relações entre o setor governamental, a iniciativa privada e a

⁹ Governança Corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas (IBGC).

sociedade sendo, portanto, mais abrangente. Por sua vez, Secchi (2009, p. 364) afirma que o modelo da governança pública deve enfatizar a capacidade de “coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos”.

Matias-Pereira (2010, p. 113-114) associa a governança pública à uma mudança na gestão política, passando a se orientar pelas formas de interação nas relações de poder entre Estado, Governo e Sociedade, processos de cooperação e mecanismos de estímulos às relações entre os principais atores (governo, setor privado e terceiro setor). Ressalta o autor, a importância de as teorias de governança dos *stakeholders* e da ação coletiva serem mobilizadas em conjunto para a compreensão da governança. Igualmente aos argumentos de Matias-Pereira, Kissler e Heidemann (2006, p. 482) entendem a governança pública como uma mudança de enfoque da gestão hierárquica, passando a englobar novos elementos como a negociação, a comunicação e a confiança. Citando Löffler (2001), defendem a governança como uma nova geração de reformas tendo por objeto a ação conjunta, eficaz, transparente e compartilhada realizada pelo Estado, empresas e sociedade civil na busca de sustentáveis soluções para os problemas sociais.

Dankowski e Rosener (apud Kissler e Heidemann, 2006), definem governança local como uma ação conjunta via rede de *stakeholders* em prol do bem da coletividade. Chhotray e Stoker (apud Santos et al, 2014) relacionam a governança com as regras de tomada de decisão coletivas em ambientes de múltiplos *stakeholders* e sem a existência de um sistema de controle formal que estabeleça o modo de relacionamento desses atores, coadunando com a ideia de gestão negociada e não hierárquica colocada por Kissler e Heidemann (2006).

Aprofundando este debate, Gontijo (2010, p. 24) traz os pressupostos de Lowndes e Skelcher (1998), os quais, segundo eles há três tipos de gestão e governança: o de mercado, o hierárquico, e o de rede. Na prática, a realidade empírica é complexa e “os modelos de governança apresentados são encontrados de maneira combinada no ‘mundo real’”. (GONTIJO, 2010, p. 25). Vale, contudo, discorrer um pouco sobre cada modelo.

O primeiro tipo - de mercado - enfatiza os custos e benefícios dos atores envolvidos como elementos centrais dessas relações. A existência desse cálculo racional determina um ambiente de competitividade, podendo limitar o envolvimento dos atores (independentes) em propostas que demandem objetivos compartilhados. Portanto, a colaboração ocorreria mediante percepção real de vantagens pessoais. Os eventuais conflitos surgidos seriam

resolvidos pelo consenso, ou pela lei, definindo a responsabilidade de cada um dos envolvidos. O segundo - hierárquico - tende a superar os problemas de coordenação e cooperação, em função de as normas serem impostas pela autoridade de uma estrutura burocrática, por meio de processos formais e rotineiros, reduzindo-se os espaços para inovações. Já no terceiro - rede -, os atores estariam aptos a perceberem a necessidade de complementaridade das ações. Nessa perspectiva, a interdependência das ações, baseadas na construção de confiança, responsabilidade e reciprocidade, potencializam as possibilidades de ações integradas. Os conflitos seriam resolvidos pelos próprios atores integrantes da rede em arranjos estruturados de forma voluntária, cuja durabilidade tenderia a perdurar mais que nos modelos anteriores.

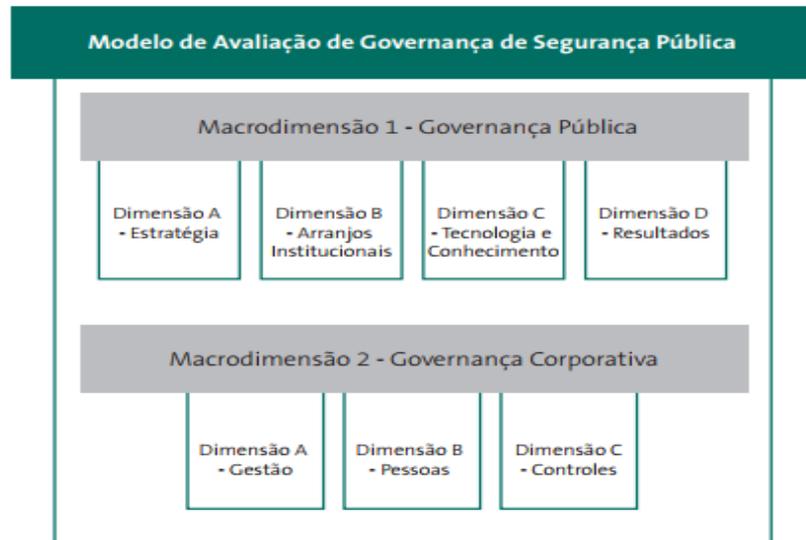
Relevante mencionar que a principal crítica tecida em relação a governança pública diz respeito à diminuição do poder soberano do Estado (KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997). Porém, outros autores contestam essa visão, argumentando uma mudança de papel do Estado, saindo da condição de principal implementador das políticas públicas para o responsável pela coordenação e o controle desse processo. (RICHARDS e SMITH apud SECCHI, 2009, p. 360)

Não obstante, ainda necessite de maior consenso e aprofundamento conceitual, o termo governança vem sendo incorporado gradualmente no ambiente público brasileiro. O Tribunal de Contas da União - TCU, em publicação intitulada “Referencial Básico de Governança”, definiu Governança no Setor Público como sendo:

Um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR e MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014, p. 5-6)

A pesquisa realizada, a partir da aplicação de questionários junto às organizações de segurança pública dos Estados nacionais, onde 25 das 27 responderam voluntariamente, o TCU constatou que o índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) expressa que 80% das organizações analisadas se enquadram no nível intermediário (iGovSeg inferior a 75 e igual ou superior a 50) e 20% no nível inicial (iGovSeg inferior a 50 e igual ou superior a 25)

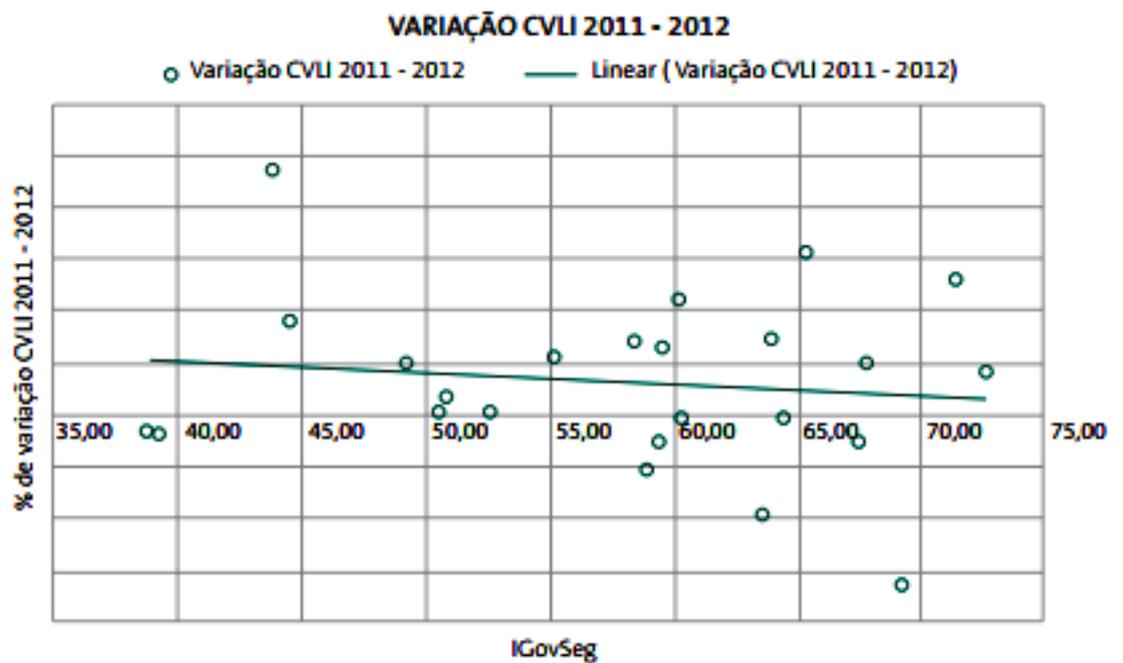
Figura 3 – Estrutura Conceitual do Modelo de Governança Pública



Fonte: TCU, 2014

A mesma pesquisa, embora de maneira não aprofundada, sugere a existência de relação entre os índices de governança e a criminalidade. Melhores índices de governança trouxeram a redução dos percentuais de CVLI entre os anos de 2011 e 2012 (figura 4).

Figura 4 – Relação entre CVLI x IGovSeg (2011-2012)



Fonte: TCU, 2014.

Como visto, tanto os conceitos de governança quanto o de *stakeholders*, embora tenham surgido de forma isolada e antes mesmo de uma aplicabilidade pública, materializam esforços de convergência das diretrizes e modelos de gestão adotados na iniciativa privada para a realidade da Administração Pública, aproveitando o contexto de reforma do Estado, particularmente do movimento intitulado gerencialismo (*managerialism*).

Um dos desafios da governança é o de reduzir a incoerência de ações dos atores constituintes de uma rede de políticas públicas. (COSTA, 2011, p. 611). Aqui a governança é posta como uma espécie de instrumento de monitoramento das redes de políticas públicas, capaz de minimizar as incoerências entre os diversos interesses, buscando meios de conformá-los em um benefício comum.

Para Secchi (2009, p. 359-363), a grande novidade proposta pelos teóricos da Governança Pública trata da utilização das redes como estruturas de construção de políticas públicas. Além disso, este autor relaciona não somente a governança pública às redes de políticas públicas, baseando-se na interação ou coordenação entre atores públicos e privados comuns aos dois conceitos, mas também ao termo *stakeholders*, como são denominados os cidadãos e outras organizações sob o manto da Governança Pública.

Persistem ainda confusões sobre a ideia de redes de políticas públicas (*policy networks*) no ambiente acadêmico, por isso, se faz importante frisar alguns aspectos e conceitos considerados fundamentais. Thompson (apud NASCIMENTO, 2007, p. 23) designa rede como um modelo de coordenação da ação social que implica articulação, correlação de atividades ou eventos, compatibilização de esforços e tarefas com o objetivo almejado. A ausência dessa coordenação pode conduzir a objetivos diferentes dos pretendidos, ou conflitantes, implicando, pois, em ineficiência. Ainda Nascimento (2007), baseando-se em Rhodes (1993, p. 203-214), conceitua rede como um grupo de organizações, distintas entre si, porém conectadas por uma finalidade e pela dependência dos mesmos recursos, que operam uma determinada política pública. Ampliando o conceito, se teria um grupo de atores, não necessariamente organizações, interdependentes e com o objetivo comum da produção ou prestação de um bem ou serviço público.

Borzel (1988) entende as redes de políticas públicas como uma forma específica de interação entre atores públicos e privados. Nessa linha de raciocínio, redes de políticas públicas referenciam um padrão de relações sociais estáveis, com atores interdependentes e articulados em torno de um problema ou programa político. (KICKERT et al, 1999, p. 06).

Dada a variedade de concepções e terminologias na literatura sobre rede de políticas públicas, Schneider (2005, p. 38) sistematiza elementos comuns na estrutura de produção de políticas públicas nas democracias modernas, assim descritas:

1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

A citação de Schneider lança luz a uma categoria central na discussão sobre redes, a ideia de um compromisso ou vínculo informal. Corroborando, Nascimento (2007, p. 47) defende para toda rede o compromisso de seus membros com o pactuado e com o objetivo que se pretende alcançar. Há uma expectativa de benefícios recíprocos no longo prazo. Sinaliza o autor, a necessidade da interação de vários atores nos processos de construção dessas políticas. Dessa interação poderá ocorrer, ou não, cooperação, tendo em vista que na ideia de rede nenhum ator possui o poder central de determinar a estratégia dos demais, além de possuírem interesses, racionalidades e estratégias diferentes e até conflitantes (NASCIMENTO, 2007, p. 45-46).

Neste tocante, Costa (2011, p. 611) amplia um pouco a discussão e trata sobre a incoerência dos atores. Para ele, um problema típico das redes, levando em consideração os diferentes pontos de vistas dos integrantes, cada qual com valores, racionalidades e prioridades particulares. Adverte também para o fato das redes serem criadas para o cumprimento de variadas tarefas, quais sejam: 1) voltadas exclusivamente à troca de informações, pois os integrantes se reuniriam para trocar informações sobre programas, políticas, tecnologias e soluções. As ações daí decorrentes caberiam às agências interessadas e não seriam compulsórias; 2) voltadas para ações interorganizacionais destinadas à produção

de bens ou serviços em conjunto. Há aqui uma troca de informações e experiências, mas essas não constituem as finalidades principais. (COSTA, 2015, p. 612). Por fim, este mesmo autor ressalta a qualidade e confiabilidade das informações disseminadas entre os diversos atores porque isso seria um elemento determinante do grau de governança de uma rede de políticas públicas (COSTA, 2015, p. 613).

Amparando-se em Schaap e Van Twist (1999, p. 63), Nascimento (Ibid) se refere ao processo de exclusão ou impedimento à entrada de atores pelas redes, conforme suas participações sejam consideradas irrelevantes ou apresentem conceitos e valores diversos dos pretendidos. Tal ação discricionária pode se dar de modo formal, informal, deliberado ou mesmo inconsciente.

Trazendo outros elementos característicos das redes de políticas públicas, Rhodes (1997, p. 52) as considera, enquanto autônomas e autogovernáveis, capazes de desenvolver suas próprias políticas e moldar o ambiente, independentes, portanto, da liderança governamental. No mesmo sentido, se posiciona Costa (2015, p. 610) quando revela que as “redes têm dinâmicas próprias que prevalecem sobre as vontades individuais de seus membros” e arremata no sentido de que para entendê-las é preciso analisar os atores, as formas de interação entre estes e a capacidade do ente estatal na coordenação das ações.

O aspecto da troca de informações e conhecimentos é elemento central na discussão das redes, tanto públicas quanto privadas. Rocha (2016) reflete sobre a interação cooperativa entre organizações em campos constituídos por conhecimentos dispersos. Nesse contexto, a estrutura em rede faz fluir as informações, gerando novas conexões, e na gestão pública podem ser também compartilhadas metas de desempenho, distribuição de responsabilidades e fluxo de informações.

Como visto nos conceitos e aspectos apresentados, uma rede se estrutura em um ambiente coletivo, cujos atores - individuais ou organizacionais - precisam estar compromissados com interesses, valores e, ou, conceitos comuns para poder se alcançar um objetivo ou meta definida considerada em alguma medida como vantajosa para todos. Assim, as explanações acima demonstram por si só a estreita ligação entre os conceitos aqui trabalhados, uma espécie de complementaridade que pode ser resumida no fato de as redes serem capazes de desenhar e implementar políticas públicas, e de a governança servir ao monitoramento dessas redes visando conformar os conflitos expressos pelas escolhas racionais dos *stakeholders* em prol do benefício comum.

O raciocínio até agora esposado sobre as interações em rede conduz a uma discussão sobre os interesses dos atores e seus comportamentos racionais e estratégicos. O fato de atores participarem de uma política pública nos moldes formais de uma **governança em rede** não anula os interesses e as trajetórias prévias destes mesmos atores. Não se tratam de sujeitos que atuam exclusivamente neste espaço, nem cujas identidades emergiram originalmente da rede. Portanto, se torna ingênuo tratar de redes sem considerar a questão dos interesses e valores dos atores, além de refletir sobre as ambiguidades entre as regras e interesses de suas burocracias e setores de origem.

2.3 ATORES, INTERESSES E REGRAS

Ferejohn e Pasquino (2000) afirmam que a Teoria da Escolha Racional (TER) faz parte do pensamento político desde os gregos e demonstram como conceitos de racionalidade foram empregados nas teorias de Aristóteles, Hobbes e Rousseau.

Baert (1997) define a TER *“como a teoria sociológica que se propõe a explicar o comportamento social e político assumindo que as pessoas agem racionalmente”*. Para o autor, os teóricos desta escola buscam explicar e prever padrões comportamentais de determinados grupos de pessoas e para tanto se valem de pressupostos, como: intencionalidade, racionalidade, completude ou não das informações, associadas às noções de incerteza e risco, e as distinções entre ação estratégica e ação interdependente.

Sobre o pressuposto da intencionalidade, dão especial atenção para as consequências negativas não intencionais que são a “contrafinalidade”, ou seja, o agir lastreado por falsas premissas, e as soluções subótimas, cuja melhor representação fica por conta do chamado dilema do prisioneiro¹⁰. A premissa da racionalidade garante as ações e interações como apropriadas para maximização das preferências com um mínimo de custo. Neste aspecto, a TER é intimamente ligada a Teoria dos Jogos, admitindo-se esta última como um método da primeira.

Para Baert (1997), a Teoria dos Jogos objetiva trabalhar, por meio de conceitos, situações nas quais os indivíduos tomam decisões considerando as consequências das decisões tomadas por outros. Sua sofisticação teria sido determinante para certas descobertas que

¹⁰ O Dilema do Prisioneiro é um problema típico da Teoria dos Jogos que representa bem o dilema entre cooperar e trair.

contrariaram a simples intuição, pois em determinadas circunstâncias as pessoas podem ficar em pior situação, mesmo agindo inicialmente em prol de seu próprio interesse. Destarte, demonstra como pode ser estratégico se adotar uma jogada inicial contrária ao interesse pessoal do jogador para se assegurar o objetivo pretendido ao final da partida.

Em arenas onde são discutidas ações coletivas, a existência de conflitos é previsível. Hardin (apud PERALTA, 2010), em artigo intitulado “A Tragédia dos Comuns”, se utiliza da TER e da ideia de utilidade marginal para explicar como atores sociais, agindo de forma racional, tomam decisões que ao final são prejudiciais tanto para os interesses individuais quanto coletivos. Hardin se vale da analogia de um pasto comum utilizado coletivamente por rebanhos de um grupo de pastores. Cada pastor tem a opção de acrescentar, ou não, mais um animal ao seu rebanho. Essa decisão racional adotada por cada um dos pastores levaria à tragédia, explicada pela deterioração antecipada do pasto e ruína porque os custos da ação são divididos entre todos.

Essa tragédia pode ilustrar diversos contextos de redes de políticas públicas, em especial na área da segurança pública e no âmbito do Comitê Executivo aqui estudado. As constantes escolhas racionais dos atores, marcada pelo cálculo de custo-benefício de suas ações, de modo a viabilizar ao máximo suas preferências com o menor custo possível, presume-se ser o grande imbróglio da não realização das ações coletivas. De forma ilustrativa, neste jogo cada um dos jogadores (representantes dos órgãos governamentais e corporações policiais) procuraria identificar as preferências e possíveis interesses dos demais como forma de facilitar sua jogada, ou seja, a prevalência do seu autointeresse ou do interesse de sua organização.

Todavia, os atores não interagem num espaço vazio e apenas com base em seus interesses imediatos. Para Carvalho (2008, p. 132) “a lógica da ação coletiva acarreta problemas de interação que devem ser resolvidos por instâncias e normas abrangentes”. Neste esteio de pensar acerca das regras que mediam as interações, identidades e interesses, a obra de Olson teve grande relevância. Em sua Teoria da Ação Coletiva, Olson (1998) defende que indivíduos se comportam de maneira racional e se associam para a obtenção de algum benefício coletivo. Para ele, no entanto, o interesse comum nem sempre é suficiente para contribuir ou garantir o alcance deste benefício, sendo essencial a existência de mecanismos de coerção e incentivos, sem os quais não se pode garantir uma conduta em prol de uma ação coletiva.

Este argumento também foi corroborado por Festinger¹¹ ao afirmar: “[...] a atração que exerce a afiliação a um grupo não é tanto pela sensação de pertencer, mas mais pela possibilidade de conseguir algo através desse pertencer”, e por Carvalho (2008, p. 36-37): “na maior parte das vezes, os bens coletivos são obtidos por meio de sanções ou ‘incentivos seletivos’ que dão benefícios divisíveis a cada agente ao longo da organização da coletividade”.

Lessa (1998), embasado nas ideias de Von Neumann-Morgenstern e Anderson-Moore, discute as noções de interação estratégica e racionalidade estratégica para embasar sua afirmação de que as escolhas e decisões dos indivíduos em sociedade são frequentemente decisões coletivas, portanto, dependentes das ações e decisões dos demais indivíduos com os quais se interage. Destaca em sua abordagem a importância das informações, naquilo que chama de conhecimento comum *stricto sensu* – informações imprescindíveis para compreender e decidir em situações estratégicas - e conhecimento comum da racionalidade dos atores envolvidos em tais situações.

Smith (apud CARVALHO, 2008) invoca, igualmente, um status especial para as informações, pois elas asseguram um contexto de confiança mínima e uma correlação direta entre os atos de um indivíduo e a jogada imediata do próximo. Destarte, há a necessidade de uma estrutura de comunicação propensa a difusão ampla das informações, potencializando a confiança necessária às interações. Por fim, as ações estratégicas e as interdependentes consideram o ato de decidir - qual a linha de ação a ser adotada como dependente da escolha manifestada pelos demais atores envolvidos -, em uma clara aplicação dos fundamentos da Teoria dos Jogos, contrapondo-se às escolhas paramétricas, na qual o ambiente independe das escolhas individuais.

A ideia de uma “informação perfeita e completa”, como condição para assegurar a ação racional dos agentes, é muito pouco provável em contextos reais e contingentes. Assim, os teóricos da Escolha Racional buscam conceituar informação imperfeita por meio da distinção entre incerteza e risco. Afirmam, apenas diante de riscos, as pessoas são capazes de realizar os cálculos probabilísticos mais propícios ao alcance dos resultados esperados.

¹¹ Leon Festinger, “Group Attraction and Membership”, In: Dorwin Cartwright & Alvin Zander, *Group Dynamics*, Evanston, III, Row, Peterson, 1953, p. 93.

Outra dimensão amplamente ressaltada nos estudos da TER diz respeito à estrutura do arranjo de interação dos atores. John James¹² considera como aspecto relevante, a depender do objetivo pretendido, o tamanho dos comitês decisórios (grupos) e resalta que estes devem ser pequenos quando se espera ação e relativamente grandes quando se buscam pontos de vista, opiniões, reações etc. Corroboram com este autor, Olson (1998) e Carvalho (2008). Segundo Olson, quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo e para Carvalho a ação coletiva só prospera em espaços com poucos atores ou em ambientes onde os ganhos interessam muito a uma ou poucas pessoas que assumem os custos de realizar todas as tarefas. A TER foi, e ainda é, alvo de muitas críticas, sendo apontada mais comumente a noção equivocada de racionalidade, desconexa e não dependente do contexto cultural no qual estão inseridas as pessoas.

Buscando superar tais limitações, autores como Ostrom e Ahn (apud COSTA, 2005), por meio de estudos publicados em 1990, começaram a discutir a necessidade de incorporar o conceito de capital social nos contextos de interação estratégica, por considerá-lo enquanto importante variável na solução dos problemas de ação coletiva, uma vez que está associado a fatores como confiança, reciprocidade, capacidade de comunicação dos atores, engajamento cívico e fortalecimento de instituições informais.

Figura 5 - Esquema Explicativo com as Categorias de Ostrom



Fonte: Ostrom, 1998, p. 15

¹² John James, "A preliminar Study of the Size Determinant in Small Group Interacion" American Sociological Review, XVI, ago. 1951, pp. 474-477.

Contrariando um grupo de intelectuais clássicos da TER, Ostrom (1990) admite a possibilidade de cooperação isenta de coerção. Suas pesquisas demonstraram que fatores como a capacidade de comunicação, a confiança, a autonomia e o compartilhamento de objetivos comuns podem ser determinantes para a superação dos problemas de ação coletiva em determinados grupos.

Essas noções introdutórias sobre certos conceitos das teorias apresentadas se destinam a facilitar a compreensão da estrutura e interações no Comitê Executivo do PPV, uma vez que o PPV se direciona a constituir uma rede composta de atores institucionais interdependentes, pactuados em torno de um objetivo comum - resolver questões complexas do fenômeno das violências -, as quais, por sua vez, se articulam em um Sistema de Defesa Social.

O capítulo seguinte apresenta um apanhado cronológico da estruturação das políticas públicas de segurança no Brasil e na Bahia, com enfoque maior naquelas posteriores a promulgação da Constituição Federal de 1988. Cumpre também o objetivo de descrever e caracterizar o SDS e o PPV na Bahia.

3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA

O presente capítulo enfoca, sobretudo, as Políticas de Segurança Pública no Brasil após a redemocratização, momento em que o Governo Federal assume a condição de protagonista na elaboração dessas políticas, estimulando, orientando e apoiando os entes estaduais e municipais no sentido de prover um novo modelo de Segurança Pública.

Como é consenso entre estudiosos da temática, os problemas da segurança pública não se circunscrevem exclusivamente às atividades de polícia, pois são multicausais. Isso significa que ações conjuntas são, portanto, essenciais. Assim, o capítulo também tratará de caracterizar a política pública baiana que instituindo o SDS, mais especificamente o PPV, buscou articular ações e interesses entre atores do setor.

3.1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para se iniciar a discussão a respeito de políticas públicas no campo da Segurança é mister entender a complexidade do tema e a necessidade de ações conjuntas de vários atores, governamentais ou não, que tenham impacto nos problemas da violência e da criminalidade.

A redemocratização iniciou no país uma nova ordem política e social. A chamada Constituição Cidadã deveria vir minorar as ditas mazelas do regime militar, ampliando o exercício da cidadania com um vasto arcabouço de direitos e garantias individuais e sociais. O que se viu, no entanto, ao menos nesse momento onde ainda se busca a consolidação da democracia, foram políticas de segurança bastante próximas daquelas adotadas pelo antigo regime.

Essa repetição de modelos induz alguns questionamentos, tais como: teriam os gestores da segurança pública a devida compreensão do fenômeno da violência e das formas alternativas de seu enfrentamento? Por qual motivo ainda hoje inexistem diálogos francos e continuados entre as burocracias e a academia, permitindo caminharem juntos os conhecimentos técnicos e científicos? Múltiplas respostas poderão advir dessas perguntas, mas se apresenta como dominante o entendimento da importância dos estudos e pesquisas do campo das políticas públicas nos processos de aperfeiçoamento das ações estatais.

Soares (2006, p. 94) refere a dificuldade de se obter explicações unicasais para as violências e os crimes, dada a multiplicidade de práticas criminosas e as dinâmicas sociais diferentes, concluindo no sentido da pobreza e da desigualdade serem e não serem condicionantes de criminalidade. Essa complexidade exige políticas específicas, levando em consideração cada uma das variáveis observadas no espaço social que se pretende intervir.

Por sua vez, para Saporì (2007, p. 13) a “democracia e violência têm caminhado juntas na história recente da sociedade brasileira, apesar de não podermos atribuir à primeira a responsabilidade pela proeminência da segunda”.

Aqui cabe um parêntese para sinalizar a importância do Governo Federal na reformulação de paradigmas sobre a violência e o trabalho das polícias, frisando a complexidade do fenômeno pela multiplicidade de suas causas, demandando a necessária articulação de diversos atores imbuídos do objetivo comum de ampliar a sensação de segurança nos estados federados.

O Estado brasileiro, atrelado a uma economia cada vez mais globalizada, não conseguia diminuir as desigualdades sociais. Embora seja dominante o entendimento de pobreza e criminalidade não possuir relação direta de causalidade, não se podem excluir as desigualdades sociais do espectro de fatores provocadores de ações violentas.

Ademais, a segurança pública, raramente, é tratada com a seriedade necessária. Desprovida dos elementos necessários a uma gestão estratégica, marcada por uma gama de atores, cujo papel constitucional não se confunde, mas a prática revela um ambiente marcado por constantes disputas de espaço, manutenção e ampliação de *status quo* de parte de seus membros, as polícias se limitavam ao atendimento de crises pontuais, por meio de intervenções quase sempre reativas.

Para Soares (2007, p. 86) “[...] antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcara-se por indiferença e imobilismo [...]”. Nesse esteio, apenas no ano de 1995, já de posse de um diagnóstico formulado por um conjunto de intelectuais, o Presidente Fernando Henrique Cardoso criou, por meio de medida provisória, a Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP dois anos após, ampliando o olhar da segurança pública para além dos limites dos estados federados. (SOARES, 2007)

Santos (2015, p. 203), ao analisar a divisão de tarefas impostas constitucionalmente aos atores no campo da segurança pública, assim se pronuncia:

[...] ao preverem a divisão de tarefas entre as polícias os dispositivos constitucionais incorrem num erro sistêmico pelo simples fato de que não há como alcançar resultados efetivos no campo da segurança pública a partir de uma “operacionalização” fragmentada entre corporações independentes entre si e com capacidades distintas. Trata-se de um sistema que cria dilemas de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos porque favorece assimetrias no acesso à informação, na divisão de responsabilidades e nas estruturas de recompensa.

Com objetivos predefinidos, delineados no art. 12 do Anexo I do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007¹³, coube a SENASP, prioritariamente, assessorar o então Ministro de Estado da Justiça na formulação, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública, com ações voltadas à integração, modernização e reaparelhamento dos órgãos de segurança, estímulo aos estados e municípios na elaboração de planos de segurança, interface com outros organismos governamentais e não-governamentais, modernização do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG, dentre outras. A importância de medidas como a viabilização de condições de cooperação entre as corporações de segurança pública; apoio a projetos de qualificação policial; avanço das penas alternativas e elaboração de planos de gestão da segurança pública pautados em indicadores e metas a serem alcançadas foram reconhecidas por Soares (2007, p. 84-85) como esforços da SENASP na direção certa.

Em 1996, impulsionado pelo resultado decorrente do confronto entre policiais militares e Trabalhadores Rurais Sem Terra, ocorrido em Eldorado dos Carajás (Pará)¹⁴, o Presidente FHC editou o Decreto nº 1.904¹⁵, de 13 de maio, instituindo o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. No ano seguinte, foi instituída a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, objetivando coordenar e monitorar a execução do Programa.

Pinheiro e Mesquita Neto (1997, p. 117) trazem a informação de ter sido este o primeiro programa de proteção e promoção de Direitos Humanos da América Latina e o terceiro do mundo. Sendo antecedido apenas pela Austrália e Filipinas, o PNDH foi construído após demorada discussão envolvendo o governo federal, organizações não governamentais - ONGs

¹³ Revogado pelo Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016 e alterado pelo Decreto nº 8.689, de 10 de março de 2016.

¹⁴ Episódio ocorrido em 17 de abril de 1996, resultando em 19 mortes.

¹⁵ Revogado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002. E este novamente revogado pelo Decreto nº 7.037, de 21 dezembro de 2009.

e universidades, capitaneada pela Universidade de São Paulo - USP, por meio do seu Núcleo de Estudos da Violência.

Dentre as variadas propostas de ações governamentais de curto, médio e longo prazos do PNDH¹⁶, cita-se: a criação dos Mapas da Violência Urbana e Rural; prevenção da violência à grupos vulneráveis; programas de desarmamento e controle de armas; estímulo à cidadania, a exemplo da emissão de certidões de nascimento gratuitas; melhorias nos processos de seleção, formação, capacitação e treinamento das polícias; medidas de proteção à vida e à saúde dos policiais e familiares; estímulo à cooperação entre os órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social, incluindo o intercâmbio de informações; modernização das estruturas e dos equipamentos, com estímulo às iniciativas de policiamento comunitário, criação de ouvidorias, fortalecimento das corregedorias; proteção às testemunhas, disque denúncia; incentivo às penas alternativas e a implementação do Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD etc (BRASIL, 1996)

No ano de 2000, impulsionado pelo episódio do ônibus que fazia a linha 174 na Cidade do Rio de Janeiro¹⁷, surgiu o I Plano Nacional de Segurança Pública – PLANASP, intitulado “O Brasil Diz Não a Violência”, objetivando aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro com medidas destinadas à integração das políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, nas três esferas de governo, bem como prevenir e reprimir o crime, aumentando a sensação de segurança e tranquilidade pública (BRASIL, 2000). Soares (2007, p.84) cita, entre as boas ideias desse plano, o fomento à prevenção da violência, derivando daí o PIAPS – Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência, cujo objetivo foi possibilitar a interação e o mútuo fortalecimento dos programas sociais federais, estaduais e municipais que se direcionassem, em alguma medida, à redução dos fatores denominados por ele de potencialmente criminógenos.

Grosso modo, o plano foi construído baseando-se em alguns compromissos, dentre os quais: combate ao narcotráfico e o crime organizado; o controle de armas; a proteção à testemunha; os direitos humanos; a regulamentação da mídia no controle da violência; capacitação profissional e reaparelhamento das polícias, inteligência de segurança pública; aperfeiçoamento do sistema penitenciário e implantação de um Sistema Nacional de Segurança Pública.

¹⁶ Ações constantes do Anexo do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

¹⁷ O episódio culminou na morte do causador do evento e de uma das vítimas e foi transmitido ao vivo por diversas emissoras de televisão nacionais e internacionais.

Na sequência de ações governamentais, a Medida Provisória nº 2.120-9, de 2001, instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, convertida na Lei nº 10.201. O FNSP surge com a pretensão de apoiar projetos ligados à área da segurança pública e prevenção da violência, ressaltando a necessidade de estarem amparados nas diretrizes do I Plano Nacional¹⁸.

Embora represente um avanço, o FNSP acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, no entendimento de Soares (2007, p. 85), porque ao invés de servir para fomentar reformas estruturais, acabou tendo seus recursos destinados de forma mais significativa para a compra de armamentos e viaturas. Ou seja, no dizer do autor “[...] o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo”, alimentando uma estrutura esgotada. Souza (2004, p. 40) confirma essa visão apontando dados relativos ao ano inaugural do PNASP, no qual cerca de 70% dos 115 convênios aprovados se destinava à aquisição de veículos, armamentos, munições e equipamentos de proteção, a exemplo de coletes balísticos.

De modo mais abrangente, ao abordar as reformas institucionais e não apenas se limitando ao FNSP, Adorno (apud SOUZA, 2015, p.45) crava: “se observarmos as alterações incrementais feitas nas organizações policiais brasileiras nos últimos anos, podemos concluir que muita coisa mudou para ficar como sempre esteve”.

Já no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, surge o “Projeto Segurança Pública para o Brasil” e nele a menção à criação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, onde o Governo Federal teria papel de coordenador e gestor de uma Política Nacional de Segurança Pública, fomentando a articulação sistêmica dos demais órgãos de segurança nos níveis federal, estadual e municipal. Coube à SENASP a responsabilidade de idealizar, planejar e executar a política de implantação do SUSP.¹⁹ Apesar de o Governo Federal ter investido tempo e recursos na construção do programa, até a presente data, ele não chegou a ser transformado em lei, não se sabe, se por dificuldades no processo legislativo ou mesmo opção política, neste caso, admitindo-se que o simbolismo de criação do sistema já estava posto. A fim de sanar essa lacuna legislativa, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei nº 3.734/2012, ainda em discussões na Câmara dos Deputados.

¹⁸ Um dos requisitos para ter acesso aos recursos do FNSP é o ente federado ter instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública.

¹⁹ O Programa SUSP consta do Plano Plurianual – PPA 2004/7, sob o número 1127.

O Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP, instituído em 2004, visou a auxiliar a SENASP na coleta de informações sobre as ações implementadas, tanto pela própria SENASP quanto pelas secretarias de segurança pública dos estados, no tocante aos 6 (seis) eixos estruturantes do SUSP: Gestão do Conhecimento, Reorganização Institucional, Formação e Valorização Profissional, Prevenção, Estruturação da Perícia, e Controle Externo e Participação Social. Os resultados alcançados a cada ano, detalhados em relatórios específicos, serviriam de base para a distribuição dos recursos nos anos seguintes. (BRASIL, 2007)

Sapori (2007) destaca o caráter mais abrangente e sistêmico desse Plano Nacional de 2003, sobretudo, pelo fato de a SENASP deixar de ser meramente uma agência distribuidora dos recursos federais, assumindo uma postura proativa e de controle a partir do estabelecimento de contrapartidas dos estados para acessar os recursos do FNSP. Outros avanços são também considerados pelo autor: criação da Força Nacional de Segurança; a modernização e expansão da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização; a criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP, o incentivo às Guardas Municipais e à formação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública – GGI, este último como meio de integração das demais agências do sistema de justiça criminal.

O Plano Nacional de 2003 situava os problemas mais graves da segurança pública no âmbito da gestão dos arranjos institucionais existentes. Não obstante, o Plano não deve ser considerado enquanto uma grande inovação, posto que deixou de contemplar recursos orçamentários e financeiros vinculados, um dos imbróglis da área de segurança pública. Aliado a isso ainda houve um decréscimo no ritmo de repasse financeiro para os estados. (SAPORI, 2007)

O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) - Lei nº 11.343, de agosto de 2006 – abarca uma discussão mais qualificada sobre o uso e o tráfico de drogas, buscando contribuir para reduzir as vulnerabilidades decorrentes de seu uso, socializar o conhecimento sobre drogas no país, e, sobretudo, promover a integração das políticas setoriais no âmbito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, além de ações integradas de prevenção voltadas aos usuários e dependentes, e repressão ao tráfico ilícito. (BRASIL, 2006)

Também fruto da conversão de uma medida provisória, em 2007, foi editada a Lei nº 11.530, instituindo o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI

para “articular ações de segurança pública para prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (Art. 2º), com quatro focos prioritários: etário, social, territorial e repressivo²⁰. Na dimensão etária, buscou atingir a população jovem de 15 a 24 anos; na social visou a uma faixa da população considerada de risco, como os jovens egressos do sistema prisional ou moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; no eixo territorial priorizou as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e crimes violentos; no eixo repressivo o foco recaiu sobre o crime organizado. (BRASIL, 2007)

Até aqui, as medidas políticas adotadas pensaram numa rede institucional e governamental. Urgia uma política federal mais alargada e articulada de fomento à participação e pactuação de agendas públicas em outras áreas, não limitadas somente a segurança.

Assim, no final de agosto do ano de 2009, como grande marco democrático, foi realizada em Brasília/DF a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – 1ª CONSEG, objetivando delinear a Política Nacional de Segurança Pública a partir do envolvimento do poder público, sociedade civil e trabalhadores do setor da segurança pública.

Quatro pressupostos embasaram a conferência: a) Caráter deliberativo; b) Participação do Estado (poder público), trabalhadores da área e sociedade civil, observando a equação paritária de 30%, 30% e 40%, nessa ordem, com maior número de representantes da sociedade civil; c) Estruturação “de baixo para cima”, ou seja, a realização de conferências nos três níveis de governo (etapas preparatórias) almejando alargar a base de participação; d) Percepção de um sistema descentralizado e participativo de cogestão da política de segurança pública (reformulação do CONASP e fomento dos conselhos locais – experiências exitosas no país)²¹.

O texto-base da Conferência foi dividido em duas grandes partes. A primeira delas traçou um panorama geral da segurança pública no Brasil, abrangendo desde os processos históricos norteadores das políticas de segurança, a que chamaram de “velho paradigma”, passando por marcos e conquistas importantes, para ao final se chegar a um novo paradigma, um processo de muitos atores, levando em consideração a dimensão social do fenômeno da criminalidade, aliada a ideia de segurança como meio de desenvolvimento e liberdade. A

²⁰ Art. 4º da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

²¹ Ministério da Justiça. Relatório Final da 1ª conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF, 2009.

segunda parte, serviu ao desenvolvimento dos sete eixos temáticos da Conferências, são eles: a) Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; b) Financiamento e gestão da política pública de segurança; c) Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; d) Repressão qualificada da criminalidade; e) Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz; f) Diretrizes para o Sistema Penitenciário; e g) Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimentos Emergenciais e Acidentes.

Decorrente de deliberações da 1ª CONSEG, o Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, dispôs sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do CONASP para reformulá-lo numa direção mais descentralizada e participativa de cogestão da política de segurança pública. Deste modo, ampliou-se a representação da sociedade civil, passando a contar com 12 (doze) conselheiros; os trabalhadores do campo segurança pública ficaram com 9 (nove) assentos, e representantes dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e de municípios, além do comando ou direção das forças policiais garantiram juntos 9 (nove) cadeiras.

No mesmo ano de 2010, como mais uma iniciativa da SENASP, se disponibiliza o *Vade Mecum* da Segurança Pública. Um guia de consulta rápida constando as melhores práticas efetivadas nos últimos anos, ou seja, sistematizando as principais políticas em um conjunto de doze importantes temas, assim distribuídos: políticas estruturantes; políticas para educação em segurança; políticas para valorização do profissional de segurança pública; políticas para prevenção da criminalidade e da violência; políticas de controle interno e externo; políticas de participação da sociedade na segurança; perícia forense; políticas de informação e gestão do conhecimento: INFOSEG; políticas para grandes eventos; municípios e segurança pública e diretrizes de técnica policial, onde se consta o “como agir” e “quem deve agir” em determinados eventos e diante de determinadas ações (BRASIL, 2010).

O “Programa Brasil Mais Seguro”, lançado no governo de Dilma Rousseff, ano de 2012, direcionou-se aos estados da Federação com altas taxas de criminalidade, violência e vulnerabilidade territorial. As ações do Programa se apoiavam em três eixos de atuação: a. Fortalecimento do Sistema de Segurança Pública; b. Articulação com o Sistema de Justiça Criminal; e c. Apoio ao Sistema Prisional (BRASIL, 2012).

Uma das exigências do governo federal ao Estado que aderisse ao programa foi a instalação e funcionamento da Câmara de Monitoramento Local, objetivando o

aperfeiçoamento e efetividade do Sistema de Justiça, garantindo um melhor fluxo de informações e a celeridade na condução dos processos. As articulações envolveriam o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Governo Estadual, com apoio técnico e financeiro da Secretária de Reforma do Judiciário, órgão integrante do Ministério da Justiça.

Paralelamente ao Programa, foi editada a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, instituindo o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, cujo principal objetivo é integrar as redes e sistemas de dados existentes. O Decreto nº 8.075/13 dispôs sobre a composição, organização, funcionamento e competências do Conselho Gestor do mencionado sistema.

Apesar do campo da segurança pública, ainda hoje, se mostrar competitivo e insulado, no qual cada burocracia define suas políticas de modo isolado, o agrupamento dessas informações em um único banco de dados deve ser considerado um avanço, facilitando, sobretudo, o trabalho de pesquisa, tanto para fins acadêmicos, quanto para o exercício e controle estatístico da própria atividade policial.

Importante frisar que somente neste ano, 2012, portanto, nove anos depois de sua implementação, a RENAESP veio a ser institucionalizada, por meio da Portaria nº 1.148, publicada no Diário Oficial da União de 13/06/2012, firmando os objetivos de propiciar acesso gratuito de trabalhadores da área da segurança pública a cursos de especialização profissionais; fomentar o aperfeiçoamento das atividades e dos instrumentos de gestão em segurança pública; incentivar as instituições de ensino superior – IES a promoverem cursos e implantarem núcleos e centros de estudos e pesquisas sobre segurança pública; capacitar os profissionais em consonância com a Matriz Curricular Nacional e incentivar a produção de artigos e monografias sobre segurança pública e temas afins²². A presente portaria teve alterada a redação de seu artigo 14 pela Portaria nº 3.035, de 20/09/2013, para disciplinar o procedimento administrativo em casos de ressarcimento ao erário e as hipóteses de exceção.

Impulsionado pela divulgação de dados da Organização das Nações Unidas – ONU²³, onde se indica que no ano de 2012, dos homicídios ocorridos no mundo, 10% foi registrado no Brasil, o governo lançou um documento intitulado “Diagnóstico dos Homicídios no Brasil: Subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios”, visando a ampliar o debate

²² Art. 2º da Portaria nº 1.148, de 12 de junho de 2012.

²³ Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-50-mil-pessoas-foram-assinadas-no-brasil-em-2012-isto-equivale-a-10-dos-homicidios-no-mundo/>

político e a tomada de decisões em torno da construção de uma Política de Segurança Pública comum entre os governos federal, estaduais e municipais.

O mencionado documento apresentou como principais causas da criminalidade violenta e dos homicídios: gangues e drogas; violência patrimonial; violência interpessoal; violência doméstica; conflitos entre sociedade civil e policiais; e a escassez de presença do Estado. Por decisão política, levando em consideração a experiência advinda de outros estados que estabeleceram pactos com o mesmo objetivo de redução dos homicídios dolosos, foi estabelecida a meta de redução em 20% para o período de quatro anos.

No presente ano, 2017, o governo do Presidente Michel Temer se viu envolto em um ambiente marcado por diversas crises no Sistema Prisional e pela greve da Polícia Militar do Espírito Santo. Em resposta a esses eventos, por meio da Portaria nº 182, de 22 de fevereiro do mesmo ano, do Gabinete do Ministro da Justiça e Segurança Pública²⁴, foi instituído um novo Plano Nacional²⁵, consubstanciado nos reiterados princípios da integração, colaboração e cooperação entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

O Plano firmou os objetivos de: (i) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; (ii) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e (iii) combate integrado à criminalidade organizada transnacional, por meio de ações gerais de Capacitação, Inteligência e Atuação Conjunta.

Dentre as propostas de ações, destacam-se o aumento do efetivo da Força Nacional de Segurança, para atuação conjunta com as forças policiais dos estados, além das criações do Departamento Nacional de Polícia Judiciária e Perícias e da Diretoria de Inteligência, ambos no organograma da SENASP.

Ademais, foram estabelecidas metas, aplicáveis aos municípios abrangidos pelo Plano e conforme os eixos de objetivos nele propostos (homicídios dolosos; violência doméstica; sistema penitenciário; e combate ao crime organizado), como a redução anual de 7,5% dos homicídios dolosos; 20% de aumento na celeridade das investigações e processos de violência doméstica; disponibilização de informações completas e detalhadas de todo o sistema penitenciário até o final do ano de 2017, e aumentar, em 10%, o número de armas e drogas

²⁴ Art. 76, I, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

²⁵ Proposta do Plano Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 05 mai.2017.

apreendidas. Para o ano seguinte, 2018, essa última meta seria ampliada para 15%. O mesmo percentual de 15% valeria para a meta de redução da superpopulação carcerária.

Percebe-se, portanto, um contrassenso no novo Plano Nacional - não extraído da portaria ministerial de sua criação, que pouco ou nada disse -, uma vez que a intenção do governo federal é a de priorizar uma postura mais repressiva do Estado e, ao mesmo tempo, buscar reduzir a superpopulação carcerária.

Marcado, notadamente, por uma ampliação da Força Nacional de Segurança, pela criação de novas vagas no sistema prisional, pela potencialização da política de combate às drogas, e pelo aumento na quantidade de armas apreendidas, aliado a um conjunto de ações genéricas e sem clareza sobre os aportes de recursos e meios para sua implementação, o novo plano não agradou aos especialistas da área de segurança pública²⁶.

A questão da coordenação de ações e da formação de redes de cooperação entre os diversos atores envolvidos no vasto e complexo campo da segurança pública foi tônica central do Governo Federal e um dos pontos de destaque da sua importante atuação no fomento de modelos de gestão sistêmicos e integrados na área.

Feita essa cronologia, o tópico seguinte tratará especificamente do processo evolutivo da segurança pública na Bahia, mostrando as principais mudanças legislativas e políticas que culminam na formulação do PPV e na instituição do SDS.

3.2 SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA, O SISTEMA DE DEFESA SOCIAL E O PROGRAMA PACTO PELA VIDA

No quadro evolutivo, no ano de 1983, por meio da Lei Delegada n.º 78, foi criado o Sistema Estadual de Segurança Pública, composto pela Polícia Militar, Polícia Civil e o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN.

Mais adiante, entre os anos de 1996 e 1998, a Polícia Militar da Bahia (PMBA) firmara um convênio de cooperação técnica com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, coordenado pelos professores Reginaldo Souza Santos e Vicente Federico, tendo

²⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1854087-programa-de-seguranca-publica-de-temer-repete-governos-antiores.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

por objeto a modernização organizacional da Corporação. Essa parceria recebera a denominação de Programa PM-UFBA (COSTA, 2005).

Entre os resultados dos estudos desenvolvidos no período, mereceu destaque o Projeto de implantação de Qualidade em serviços de segurança pública, denominado de Projeto Polícia Cidadã. Inicia-se a partir daí a implantação de uma filosofia de policiamento comunitário, reestruturando as unidades operacionais em Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM), em substituição aos Batalhões de Polícia Militar (BPM), cujas circunscrições territoriais eram bastante abrangentes. Caberia as CIPM, estando mais próximas às comunidades, fomentar a formação dos Conselhos Comunitários de Segurança, facilitando a comunicação e a interação entre a polícia e a população local (SANTOS FILHO, 2001).

No ano de 2001, ainda buscando se adequar ao ordenamento constitucional, surgiu o novo Estatuto da PMBA²⁷, instituído pela Lei Estadual nº 7.990. O aludido Estatuto trouxera importantes modificações, como a extinção da sanção de prisão, a criação dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD), com a exigência das garantias individuais da ampla defesa e do contraditório, dentre outras.

Em 2004, a Lei Estadual nº 9.006 ampliou e modernizou a estrutura da Secretaria da Segurança Pública - SSP, elevando à condição de Superintendências algumas Centrais, Coordenações e Departamentos existentes. Surgem dessa modificação as Superintendências de Inteligência, de Telecomunicações, e de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP), adicionando à nova estrutura vários cargos em regime de comissão. Posteriormente, no ano de 2006, o Decreto nº 10.186 criou o Regimento da SSP, detalhando a composição dos diversos órgãos que passaram a compor a sua estrutura básica.

Como se observa, do ponto de vista normativo, houve esforços no sentido de modernização da estrutura da segurança pública no estado da Bahia, marcadamente nos anos 90, com o já referido desdobramento dos BPM em CIPM buscando a implantação da filosofia de policiamento comunitário, seguindo-se com a elaboração de planejamentos mais estratégicos, baseados em indicadores, de modo a que se possa aferir os resultados, e, quando necessário, corrigir os rumos da gestão.

Pressionado pelo avanço da violência, pela pressão imposta pelos grupos sociais e pela mídia em geral, conhecendo a estrutura e os resultados alcançados por alguns programas de

²⁷ Revoga o antigo Estatuto da PM - Lei nº 3.933/81 de 06 de novembro de 1981.

redução da violência de alguns outros estados, marcadamente o estado de Pernambuco, os gestores da segurança pública na Bahia optaram por priorizar os índices de crimes violentos contra a vida e contra o patrimônio.

Apesar da existência dessas medidas legais e gerenciais, o cenário de insegurança na Bahia persiste e se agrava, os índices demonstram evolução da violência e da criminalidade não somente na capital como também nas cidades do interior.

Como dito, o agravamento dos problemas de insegurança, aliado a existência de programas inovadores implementados no nordeste, especialmente em Pernambuco, criam um cenário em que o governo do estado, na gestão do governador Jaques Wagner (PT), estrutura o seu primeiro Plano Estadual de Segurança Pública (quadriênio 2008 a 2011), introduzindo inovações nos processos de gestão, como a criação dos Sistemas de Identificação Civil e Criminal (SIIDA e AFIS), o laboratório de DNA e a instituição do Prêmio por Desempenho Policial - PDP²⁸. Na sequência, o Governo do Estado resolveu rever parte de suas estratégias e definir novos parâmetros para o quadriênio seguinte (2012 a 2015).

Assim, valendo-se dos conhecimentos adquiridos a partir de melhores práticas de gestão, adotadas em outros estados da Federação, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, os atores envolvidos na pasta da segurança à época, especialmente o Governador Jaques Wagner, o Secretário de Comunicação Social Robinson Almeida, o Secretário de Relações Institucionais Fernando Schmitt, e o Secretário da Segurança Pública Maurício Barbosa, decidiram adotar na Bahia estrutura similar àquela do Programa Pacto pela Vida de Pernambuco, ressaltando a importância de aspectos como transversalidade das ações, articulação e integração dos diversos atores institucionais e participação da sociedade civil organizada.

Para adequar as linhas mestras do programa PPV às especificidades estaduais baianas, foi contratada, via Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no final de agosto de 2012²⁹, a consultoria do professor José Luiz Ratton, mesmo responsável pela condução do PPV no estado de Pernambuco. O prazo de duração estipulado foi de dois (02) anos, sendo interrompida ao final do primeiro ano a pedido do FBSP, segundo informou o *stakeholder* “A”. Desta articulação ficou definido o lançamento do programa, e, logo em seguida, a

²⁸ Art. 11 da Lei nº 11.356, de 06 de janeiro de 2009. Revogado pelo Art. 19 da Lei nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011, que em seu art. 8º reinstalou o PDP em outros moldes.

²⁹ Diário Oficial do Estado da Bahia de 05/09/2012.

realização de um Fórum com a participação de atores governamentais e de representantes de entidades da sociedade civil organizada.

De imediato, restou evidente a distinção entre a experiência pernambucana e a baiana no tocante ao processo de maturação e articulação das parcerias. O tempo investido no processo de articulação da política na Bahia foi significativamente reduzido, sobretudo, no quesito atinente aos debates dos temas-bases para a construção do futuro Plano Estadual de Segurança Pública.

O PPV na Bahia foi lançado em uma solenidade realizada no dia 06 de junho de 2011, no Centro de Convenções, embora somente tenha sido instituído legalmente três meses depois. Desta feita, por meio da Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, o Governo do Estado da Bahia, instituiu o SDS e o PPV. O SDS foi criado para gerir a Política Pública de Defesa Social em todas as suas fases de formulação, implantação, monitoramento e avaliação. Essa política tem por objetivo integrar projetos e ações de diversas Secretarias do Estado mediante um planejamento articulado com as atividades e objetivos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública³⁰.

O programa engloba um conjunto de projetos e atividades de órgãos do Poder Público que promove alguma interação com a sociedade civil na direção de se reduzir a violência e a criminalidade no estado. Prioriza-se, segundo documento legal, ações de prevenção e combate aos CVLI, eleito como principal indicador de aferição dos resultados dessa política. Apesar de não terem sido encontradas referências legislativas instituindo o indicador CVP, este representa o segundo indicador do PPV na Bahia, seguindo o mesmo modelo adotado nas políticas públicas de controle da criminalidade e da violência em outros estados brasileiros.

Identificados os locais com maior incidência de CVLI, no mesmo ano de 2011, o Estado da Bahia iniciou o processo de implantação de suas Bases Comunitárias de Segurança - BCS³¹, consideradas como “estruturas físicas em áreas consideradas críticas em termos de criminalidade violenta, funcionando como instrumento de polícia comunitária, que aproxima a polícia dos moradores e aumenta a sensação de segurança nessas áreas”³².

³⁰ Art. 1º da Lei Estadual nº 12.357/11

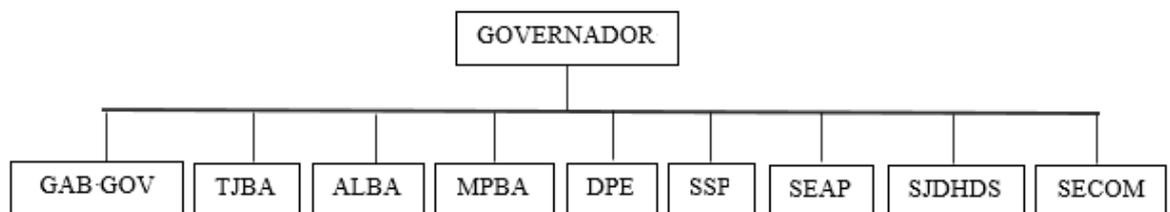
³¹ Apesar da primeira BCS ter sido criada no ano de 2011, o ato formal de criação ocorreu com a publicação da Portaria nº106-CG/12, de 27 de dezembro de 2012, da lavra do Comandante-Geral da Polícia Militar da Bahia.

³² Disponível em: <<http://www.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4>>. Acesso em 26 abr. 2018.

Por sua vez, integram o SDS um Comitê de Governança³³, composto pelos Chefes dos Poderes, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Procurador Geral do Ministério Público e o Defensor Público Geral; o Gabinete do Governador – na condição de órgão central do Sistema; e inicialmente 11 (onze) Secretarias de Estado – na condição de órgãos setoriais, responsáveis pelos planejamentos integrados e tendo por diretriz a realização de consultas públicas ou outros meios aptos a garantir a efetiva participação popular.

A condução da política do Programa PPV e o seu alinhamento com o planejamento orçamentário ficam a cargo de um Comitê Executivo, lócus de análise da pesquisa, presidido pelo Governador do Estado e tendo em sua composição representantes do Gabinete do Governador, demais Poderes do Estado, do Ministério Público, da Defensoria Pública, e, inicialmente, de cinco secretários de Estado (Segurança Pública, Administração Penitenciária e Ressocialização, Comunicação Social, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, e, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos). As duas últimas Secretarias, em 1º de janeiro de 2015, passaram por um processo de fusão, resultando na criação da atual Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SJDHDS. Note-se que apenas de modo extraordinário, segundo disposição legal, o Comitê Executivo pode convidar autoridades públicas e representantes da sociedade civil para suas reuniões³⁴.

Figura 6 – Organograma de Integrantes do Comitê Executivo do PPV na Bahia



Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 12.357/2011.

Ademais, foram instaladas, informalmente³⁵, 05 (cinco) Câmaras Setoriais para auxiliar as atividades do aludido Comitê e com a finalidade de tratar das políticas setoriais. São elas: I – Câmara Setorial de Articulação dos Poderes; II – Câmara Setorial de Enfrentamento ao

³³ Art. 3º da Lei Estadual nº 12.357/11

³⁴ Parágrafo 3º do art. 9º da Lei nº 12.357/11

³⁵ No curso da pesquisa não foram localizados quaisquer atos normativos de criação.

Crack e outras Drogas; III – Câmara Setorial de Segurança Pública; IV – Câmara Setorial de Administração Prisional e Ressocialização; V – Câmara Setorial de Prevenção Social.

As atividades e processos específicos de monitoramento e avaliação, além do apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Executivo e das Câmaras Setoriais, são responsabilidade de um Núcleo de Gestão – NG, criado na estrutura do Gabinete do Governador. Segundo um dos entrevistados, o NG chegou a ter vinte e sete (27) funcionários entre os anos de 2012 e 2016, contratados sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA). Os contratos foram expirando e não houve novas contratações. Atualmente o NG conta com um reduzido número de funcionários.

Ainda no ano de 2011, para atender às diretrizes do PPV foi editada a Lei nº 12.371, instituindo o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e definindo as regras para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial, ampliado para atingir os servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial. Esse novo sistema é gerido pelo Comitê Executivo³⁶.

Por Indicador Estratégico considera-se o resultado da Política de Segurança Pública do Estado na redução do número de CVLI, o qual é demarcado por metas quadrienais e anuais, estipuladas no âmbito do Comitê Executivo. Essas metas se tornaram semestrais quando da edição da Lei nº 13.469, de 21 de dezembro de 2015, que também trouxe novas regras para o Prêmio por Desempenho Policial, entre as quais a diminuição do interstício mínimo de permanência na unidade para aquisição do direito de percepção do prêmio.

De modo a facilitar a gestão e controle dos resultados dos indicadores de segurança pública no estado, no primeiro mês do ano seguinte (2016), por meio do Decreto nº 13.561, foram criadas as Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP e as Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP. Tanto na Capital, e sua região metropolitana, quanto no interior, as AISP são agrupadas, cada uma delas, em quatro regiões integradas, totalizando oito (Atlântico, Baía de Todos os Santos, Central, Região Metropolitana, Norte, Sul, Leste e Oeste).

Como visto, apesar da questão da prevenção e redução das violências ter entrado na agenda pública no final dos anos 90, somente em 2011 o Estado da Bahia remodela a estrutura da segurança com a implantação do SDS e mecanismos de governança pública na gestão da política.

³⁶ Art. 2º da Lei nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011.

Postas essas disposições legais acerca da estrutura do SDS e do PPV, de modo a retomar o problema da pesquisa no sentido de identificar, em função do perfil dos *stakeholders* e do desenho institucional do Comitê Executivo, quais fatores interferem sobre o processo de construção de ação coletiva na implementação da política do PPV, passar-se-á a detalhar, em tópicos específicos, as evidências mais relevantes encontradas com a pesquisa de campo.

4 DESCORTINANDO O COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA NA BAHIA

O presente capítulo se destina a apresentar e discutir os dados da investigação na direção de trazer respostas à pergunta de partida. Assim, tentou-se identificar os fatores que interferem sobre o processo de construção de ação coletiva no contexto do Comitê Executivo do PVV e cotejar tais achados à luz da literatura elegida, bem como testar uma hipótese clássica da Teoria da Escolha Racional - de que a insuficiência ou distribuição desigual de incentivos seletivos no desenho da política aos atores participantes interfere negativamente sobre a construção e articulação da ação coletiva numa determinada arena.

4.1 TRILHANDO PELA METODOLOGIA

Para o alcance dos objetivos previstos, a pesquisa iniciou com a coleta, leitura e sistematização de todas as atas produzidas nas reuniões do Comitê Executivo nos anos de 2013 a 2016, perfazendo um total de 52 (cinquenta e duas) atas, sendo vinte (20) destas produzidas no ano de 2013; treze (13) em 2014; quinze (15) em 2015 e quatro (04) em 2016. Esse foi o recorte temporal escolhido, considerando que o SDS e o PPV foram criados no final do mês de setembro do ano de 2011, onde se iniciou o processo de estruturação do formato das reuniões do Comitê e das Câmaras Setoriais; o ano de 2012 foi um ano de amadurecimento do processo, apesar de o Comitê ter se reunido algumas vezes; e o ano de 2017, em curso, pode ser considerado como um marco da remodelagem da estrutura do programa, priorizando algumas regiões do interior do estado em função dos elevados índices de CVLI e CVP.

A análise documental é um método cuja abordagem qualitativa exige alguns cuidados para que os dados apresentem validade. Cellard (2008, p. 295) faz o seguinte alerta: “Se, efetivamente, a análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito, não é menos verdade que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina”. Portanto, a confiabilidade de uma análise documental depende de uma avaliação crítica de todo o contexto, social, econômico, político, cultural da produção do documento, como também de conhecer a identidade de quem o

produziu, podendo assim compreender os interesses, nem sempre expressos, contidos em sua linguagem.

As atas do CEx seguiam um certo padrão estrutural: 1. cabeçalho (Programa Pacto pela Vida e número ordinal da reunião); 2. data; 3. local (a maioria no âmbito do MP, sala de sessões ou sala 317, no Centro Administrativo da Bahia. No ano de 2016, as reuniões ocorreram no Salão Imperial do Hotel São Salvador, no Stiep); 4. nome dos participantes (constando de uma lista anexa desdobrada em componentes permanentes, convidados e assessores, perfazendo sempre uma média de mais de 50 pessoas por reunião); 5. pauta (em geral três ou quatro tópicos, iniciando-se sempre com uma apresentação sobre os dados de CVLI e CVP de períodos anteriores e findando-se com a situação dos encaminhamentos das reuniões passadas); 6. campo intitulado de informes (destinado a livre manifestação dos participantes, onde eram retratadas realizações e dificuldades); 7. campo de encaminhamentos (destinado a acompanhar as deliberações tomadas em reuniões passadas).

A estrutura simplista de elaboração das atas incorreu em algumas dificuldades para captar, com mais detalhes, os aspectos subjetivos e conflitivos das interações dos *stakeholders* do CEx. Contudo, isso foi minimizado a partir da sistematização em planilhas do Excel e análise triangulada com o conteúdo das entrevistas e resultados da sociometria. Note-se que todas as atas analisadas foram disponibilizadas em meio eletrônico (arquivos do processador de textos Microsoft Word) e sem as devidas assinaturas. Segundo um dos informantes da pesquisa, após as reuniões o arquivo era encaminhado aos participantes através de e-mail.

Como o método de estudo de caso prevê, enquanto característica distintiva, o uso de triangulação de dados, a investigação se valeu da realização de pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas e sociometria para aprofundar categorias teóricas e particularidades empíricas do caso na visão dos *stakeholders* do CEx. O instrumento de coleta e produção de dados apresentou três blocos de perguntas. O primeiro deles se destinou a identificar dados sociodemográficos e aspectos da trajetória profissional dos *stakeholders* selecionados. O segundo dirigiu-se à coleta de impressões dos entrevistados sobre o cenário da segurança pública e suas experiências e relações travadas no âmbito do Comitê Executivo do PPV e em outras arenas decisórias. O terceiro e último bloco consistiu num gerador sociométrico, adequado a captar os vínculos, permeabilidades e trocas de informações entre os atores. A seleção dos entrevistados se deu a partir de uma cuidadosa análise dos nomes de representantes institucionais com participações mais frequentes nas reuniões, como registrado

nas atas, levando em consideração também a necessidade da coleta de informações a partir de uma variabilidade mínima das organizações integrantes.

No trabalho de sistematização e tratamento das atas e entrevistas, buscou-se seguir as orientações de codificação e categorização sinalizadas por Gibbs (2009). Este autor se refere aos códigos como sendo “uma forma de organizar seu pensamento sobre o texto e suas notas de pesquisa” (GIBBS, 2009, p. 60). Segundo ele, autores do campo da análise qualitativa se utilizam de termos como índices, temas e categorias para falar de códigos e codificações. No campo quantitativo também se utiliza a codificação na contagem das respostas categorizadas. Por fim, os conteúdos dos documentos e dos discursos dos atores entrevistados foram analisados com o auxílio do software CAQDAS (ATLAS.ti 8.0), o qual permite a produção e extração de recursos como a “nuvem de palavras” e “redes semânticas”, conforme apresentado na sequência deste capítulo.

Por seu turno, a análise das atas, especialmente no tocante aos problemas incorporados em suas pautas, exigiu que todo o conteúdo documental fosse inicialmente transposto para uma planilha no Excel. A partir daí, foram separadas em duas colunas: 1) aspecto mais geral que se insere o problema (tema); 2) desdobramentos de cada tema (subtemas). Esta planilha foi denominada de “codificação inicial das categorias”³⁷. Seguindo o tratamento, e a partir dos conteúdos temáticos já mapeados, procedeu-se a um novo agrupamento desses códigos, extraíndo-se seis eixos de categorias: a) relação interagências; b) sistema prisional; c) policiamento/repressão; d) prevenção; e) gestão; e f) marketing.

Finalmente, os dados foram inseridos no software ATLAS.ti 8.0, considerando individualmente cada ata como uma unidade hermenêutica. A utilização do software permitiu realizar mais um reagrupamento, ou refinamento, sendo acrescentadas algumas novas categorias explicativas, quais sejam: articulação política; estatísticas; ações coletivas; incentivos gerais e seletivos; orçamento e conflitos interagências. Estas novas categorias já estabelecem vínculos teóricos com variáveis explicativas do referencial da pesquisa, precipuamente contribuições dos autores Ostrom (1990) e Olson (1998). Cumpre ressaltar que os achados derivados da análise das atas estão neste texto sempre apresentados no formato de nuvens de palavras, sendo descritos e discutidos ao longo de todo o capítulo.

No caso do tratamento e análise das entrevistas se valeu do uso de trechos literais de alguns discursos e, de forma mais significativa, do uso do recurso denominado rede

³⁷ APÊNDICE B.

semântica, disponibilizado pelo software Atlas TI. A rede semântica reúne as citações de uma ou mais unidades hermenêuticas associadas à determinada categoria teórica ou empírica.

Com o objetivo de facilitar a leitura dos dados, as redes semânticas apresentadas nessa dissertação obedecem graficamente a uma hierarquia em função do maior número de citações apuradas de cada uma das expressões/subcategorias. Portanto, quanto mais acima do retângulo onde consta a categoria central, maior terá sido a incidência de citações de cada subcategoria. Antes, porém, detalha-se um pouco do perfil daqueles que executam a Política Pública de Defesa Social na Bahia.

4.2 O PERFIL DOS *STAKEHOLDERS*

Stakeholders compreende aqui os representantes dos poderes e órgãos indicados por disposição legal para integrar o CEx do PPV. Estes atores são considerados, enquanto *stakeholders*, pelo fato de possuírem capacidade de modificar a dinâmica da política adotada pelo SDS, ou mesmo de serem afetados de qualquer modo pelas consequências da condução da política e, ou, pelas ações das demais partes integrantes do sistema. Com o objetivo de conhecer melhor o perfil dos *stakeholders*, o instrumento utilizado na entrevista semiestruturada abarcou variáveis sociodemográficas e outras opinativas acerca dos entendimentos sobre causas das violências e criminalidades e também sobre possíveis soluções e alternativas de políticas.

Do ponto de vista dos dados sociodemográficos, a faixa etária dos *stakeholders* variou entre 36 a 60 anos, sendo 04 (quatro) deles situados na faixa de 40 a 50 anos; 05 (cinco) entre os 50 e 60 anos; e apenas um abaixo dos 40 anos, predominando pessoas do sexo masculino, nove entre os dez entrevistados. A naturalidade dos entrevistados apresenta certa proporção entre os nascidos em Salvador – capital - (seis), e os nascidos em cidades do interior (quatro). Entre estes últimos, nascidos em municípios situados nas mesorregiões baianas do Centro-Norte, Extremo-Oeste, Vale São-Franciscano e Metropolitana de Salvador. Parcela considerável dos entrevistados residiu maior período da vida em áreas nobres ou de melhores condições, não havendo quaisquer referências à residência em áreas periféricas.

Ao serem interpelados sobre suas religiões, 03 (três) deles afirmaram não possuir religião definida, enquanto que os demais (sete) se dividiram entre as religiões católica, evangélica e espírita. Chamou atenção o fato de os *stakeholders* vinculados a alguma religião

demonstrarem posturas mais conservadoras, contrapondo-se às ideias ditas progressistas manifestadas pelos que disseram não possuir religião. Por posturas mais conservadoras, considera-se o apego a instituições tradicionais como família e escola. As opiniões consideradas progressistas expressas disseram respeito à liberalização das drogas.

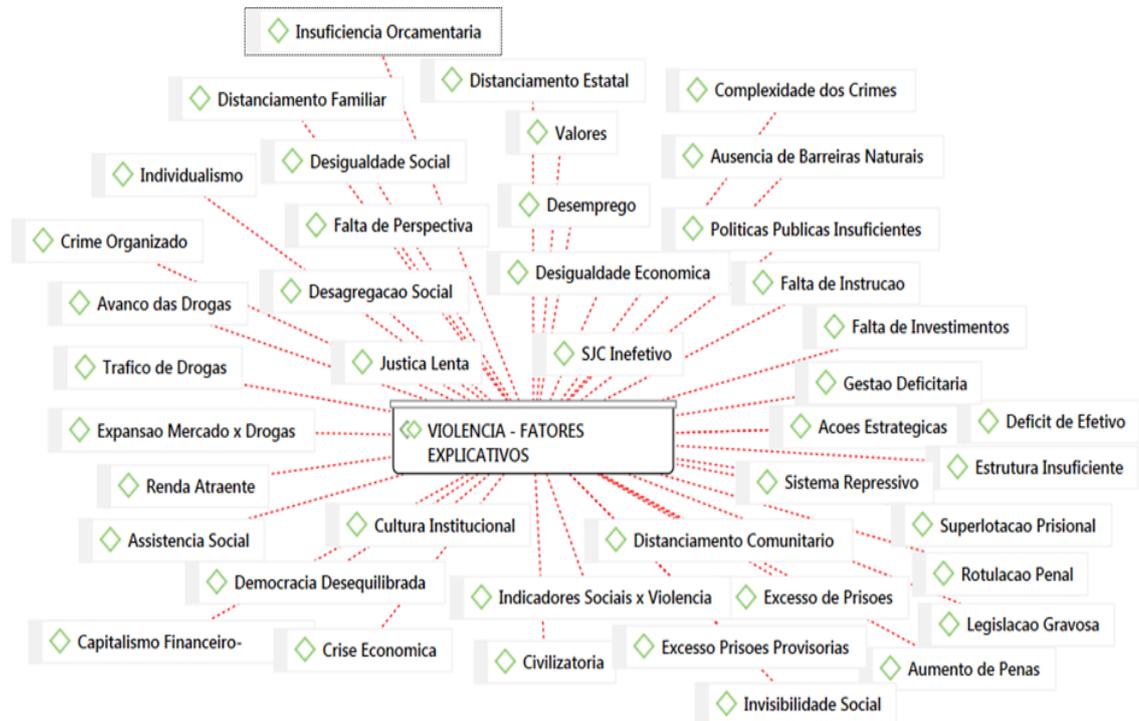
No que toca a trajetória profissional, todos os entrevistados afirmaram possuir experiência de participação em coletivos de deliberações, mesmo que não necessariamente ligados diretamente à área da Segurança Pública. Entre os servidores públicos, o tempo de exercício profissional variou de um mínimo de 10 (dez) anos até o máximo de 35 (trinta e cinco) anos de serviço.

Por fim, julgou-se interessante arguir a respeito da existência de ente familiar exercendo atividade policial, assim: 06 (seis) afirmaram não possuir policial na família e 04 (quatro) informaram ter um ou mais policiais na composição familiar.

Para a análise das opiniões dos *stakeholders* sobre os fatores que explicam as violências e criminalidades na Bahia, assim como as alternativas de soluções para estes problemas, foram selecionadas as respostas dos entrevistados, obtendo-se os dados da Rede Semântica “Fatores Explicativos das Violências e Criminalidade na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 7) – de onde se infere uma multicausalidade, destacando-se a predominância de citações da questão da insuficiência orçamentária e o distanciamento do Estado (ausência do Estado ou Fraca Presença do Estado), sobretudo, em relação às comunidades e localidades economicamente desfavorecidas. Aliado a isso, preponderaram também referências ao distanciamento familiar, responsável, na visão dos entrevistados, pela não sedimentação, sobretudo nos jovens, de valores que os afastem do “atrativo” mundo das drogas.

A análise global dos fatores explicativos permite observar que embora a insuficiência orçamentária apareça em destaque, a maioria dos fatores listados tem origem no comportamento humano, tanto no seu modo de viver e agir, individual e coletivamente, quanto na sua capacidade de gestão. Apenas poucos estão relacionados integral ou parcialmente com a indisponibilidade de recursos financeiros, e.g. o déficit de efetivo e a precariedade das estruturas, estes de modo mais evidente. Um pouco mais distante, pode-se citar o enfrentamento ao crime organizado e a própria superlotação prisional.

Figura 7 – Rede Semântica “Fatores Explicativos das Violências e Criminalidade na Visão dos Stakeholders”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Análise similar pode ser realizada com relação às alternativas de soluções a tais problemas, conforme a Rede Semântica “Propostas e Soluções para os Problemas de Violências e Criminalidades na Visão dos Stakeholders” (Figura 8). Os *stakeholders* fizeram mais referência ao fator “educação”, com foco no aspecto de assistência à juventude; ao papel da família e da escola, e no comprometimento das instituições com a geração de empregos e também a mudança de enfoque nas políticas públicas, priorizando a prevenção. A respeito desse último aspecto, o Stakeholder “C” fez o seguinte comentário:

Se nós não enfrentarmos a questão da prevenção que é muito mais complexa e que envolve muito antes do crime acontecer, tudo aquilo que eu já falei, nós vamos estar trabalhando no efeito e não na causa. E vamos trabalhar muito e não vamos conseguir mudar os resultados. (Stakeholder “C”)

Figura 8 – Rede Semântica “Propostas e Soluções para os Problemas de Violências e Criminalidades na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Tantos nos aspectos relacionados aos fatores geradores das violências e criminalidades, quanto nas alternativas de soluções apresentadas, observa-se o predomínio de um perfil mais conservador. Essa inferência levou em consideração a incidência recorrente de menções à família, à escola e à necessidade de valores éticos, religiosos, cívicos e patrióticos.

O perfil encontrado nos *stakeholders* não se afastou do esperado, considerando a constituição do Comitê Executivo e a própria política pública que integra. De um modo geral, tanto a Justiça Criminal quanto a Segurança Pública possuem em seus quadros profissionais perfis mais conservadores, refratários à presença de novos atores e novas ideias. Apesar de ser quase um consenso o discurso de os problemas da segurança pública não serem afetos exclusivamente às polícias, as burocracias que atuam no setor evitam, sempre que possível, a presença de atores externos na elaboração, execução e avaliação das políticas implementadas na área, configurando um paradoxo.

4.3 O COMITÊ EXECUTIVO DO PPV: ASPECTOS DE SUA ESTRUTURA E REGRAS DE FUNCIONAMENTO

A natureza do PPV, especialmente por sua pretensão de política preventiva, exige a articulação de inúmeros atores governamentais e sociais. A própria lei busca dar conta deste critério ao instituir distintas instâncias plurais de articulação e deliberação. Deste modo, a fim de promover a articulação entre as diversas etapas da política de segurança do Estado, utilizando-se de um planejamento integrado de suas ações, alinhado com a previsão orçamentária, foi criado o Comitê Executivo - CEx, cuja missão precípua é monitorar e avaliar o principal indicador do PPV, as taxas de CVLI (art. 10, inciso IV da Lei n.º 12.357/2011).

O Comitê Executivo é composto pelo Governador do Estado e mais um representante do seu Gabinete, do Poder Executivo, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública, mais cinco (05) Secretários de Estado (Segurança Pública, Administração Penitenciária e Ressocialização, Comunicação Social, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, e Justiça, Cidadania e Direitos Humanos).

Além deste Comitê, o SDS conta com um Comitê de Governança, composto pelo Governador do Estado, os Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Procurador Geral de Justiça e o Defensor Público Geral. Na Bahia, em função da semelhança de composição entre estes dois comitês, a atuação desse último praticamente deixou de existir, segundo relatou o *stakeholder* “A”

Em seus artigos 10 (inciso V) e 13, a lei antecipou a instituição de Câmaras Setoriais com a finalidade de propor e definir diretrizes e políticas setoriais aptas a reduzir as taxas de CVLI e CVP. Foram criadas 05 (cinco) Câmaras: 1. Articulação dos Poderes; 2. Administração Prisional e Ressocialização; 3. Segurança Pública; 4. Enfrentamento ao Crack e outras Drogas; e 5. Prevenção Social. Na prática, funcionavam apenas quatro câmaras, tendo em vista as reuniões das Câmaras 1 e 2 ocorrerem em conjunto, lideradas pelo secretário de Administração Prisional e Ressocialização, Nestor Duarte.

Importante relatar que não foram encontradas resoluções do Comitê Executivo disciplinando as composições, competências, organização e normas de funcionamento das Câmaras Setoriais, conforme dispôs o § 1º, do art. 13, do diploma legal instituidor do SDS. Da mesma forma previu, em seu art. 11, a existência de um Regimento, responsável por fixar

as normas de funcionamento do próprio CEx, após aprovado por seus integrantes e homologado pelo Governador do Estado. Todavia, até o final do trabalho de campo desta pesquisa, não se teve notícia da edição e publicação desses atos normativos.

Neste sentido, as regras de funcionamento do Comitê Executivo do PPV na Bahia podem ser consideradas como de natureza informal, fato que, por um lado, amplia a margem de negociação e liberdade no processo decisório, bem como a importância da capacidade de coordenação das ações. Por outro, admite também a possibilidade de atores mais influentes conduzirem o processo sob sua ótica, limitando a participação e mitigando a importância dos demais. Posto que as regras de funcionamento do CEx e suas respectivas Câmaras Setoriais são informais, os depoimentos dos entrevistados são relevantes porque permitem desvelar regras não explícitas que balizam os comportamentos dos atores.

Por disposição legal, o Comitê Executivo é composto de 11 (onze) membros (Art. 9º da Lei n.º 12.357/11). Apenas extraordinariamente poderá se convidar autoridades públicas e membros da sociedade civil para participarem de suas reuniões (§ 3º do mesmo art. 9º) ou ainda, em casos específicos, técnicos de notório conhecimento ou representantes de outras instituições para emitirem pareceres sobre assuntos de suas especialidades (art. 15). Tratou-se de uma opção por não integrar, ao menos naquelas instâncias com poder decisório, membros da sociedade civil, os quais são, na Teoria dos *Stakeholders*, os verdadeiros “clientes” do Sistema de Defesa Social. A participação da Sociedade Civil ficou assim restrita apenas a convites formulados pelo CEx de forma extraordinária.

Não obstante, fossem designados onze (11) integrantes, na prática, as reuniões eram inchadas, contando com a presença maciça de representantes das polícias Civil e Militar, Comandantes e Delegados Regionais, sobretudo daquelas regiões com altos índices de CVLI, além de assessores diversos. De início, as reuniões do CEx ocorriam de quinze em quinze dias, ou seja, duas vezes a cada mês, uma delas com a presença do Governador do Estado.

A esse respeito se expressaram os *stakeholders* durante as entrevistas:

Reunião do Comitê, inchada. Não se consegue decidir nada de modo eficaz com 45, 60 pessoas por reunião. [...] Então, reunião grande, pouco focada, pouco equilibrada, predomínio muito grande, até em função do tempo, dos assuntos relacionados à área policial. [...] na primeira reunião, o governador [...] vira para plateia e fala: eu acho que essa reunião tem que ser mais enxuta. O público da área policial eu posso até fazer uma reunião com vocês, eu

combino com Maurício e a gente faz a reunião. Isso aqui está muito grande, está muito extenso.³⁸ (*Stakeholder “A”*)

[...] ele³⁹ era quase que exclusivamente policial e na área judiciária. Não tinha uma representação mínima necessária da área social. (*Stakeholder “J”*)

Apesar da fala atribuída ao Governador do Estado por parte do *Stakeholder “A”* no sentido da necessidade de diminuir o número de participantes, enxugando mais as reuniões, na prática esse número só aumentou. O que antes girava em torno de quarenta (40) a sessenta (60) pessoas, passou a contemplar de cinquenta (50) a setenta (70).

Interessante a colocação de um dos *stakeholders* sobre a necessidade de se buscar um equilíbrio na composição do Comitê. Nem tão grande que dificulte a tomada de decisões, dado o grande número de proposições por reunião, nem reduzido demais a ponto de ressentir a ausência de alguns órgãos essenciais ao processo de implementação da política.

Esse é um desafio, a gente encontrar um equilíbrio. Porque ao mesmo tempo que eu considero um número até certo ponto elevado, a gente sente falta de alguns órgãos, por exemplo a própria prefeitura, algumas secretarias como a Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Procuradoria Geral do Estado, Secretária da Fazenda, que tem, tem questões relacionadas. (*Stakeholder “B”*)

Quanto mais pessoas participando mais ideias vão surgir, mas também tem o risco de as ideias se perderem devido ao grande número de pessoas. Muita gente falando você não consegue alinhar e chegar a uma definição. (*Stakeholder “H”*)

Merece referência a opinião manifestada por outro entrevistado de que “[...] o Comitê não tem, e não deve ter uma presença da chamada sociedade civil”, e mais adiante arremata “[...] não dentro do Pacto pela Vida. Porque o Pacto pela Vida é uma instância institucional, e ela deve ser institucional.” (*Stakeholder “F”*). Apesar do discurso político e acadêmico ser sempre na direção da necessidade de uma efetiva participação da sociedade nas variadas etapas de construção das políticas públicas, ainda persiste a ideia de insulamento das burocracias e apego à tecnocracia.

No entanto, houve também *stakeholders* que consideraram premente a presença de outros entes, para além dos designados e participantes recorrentes, como as Secretarias de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Política para as

³⁸ *Stakeholder “A”* se referindo à fala do Governador Rui Costa.

³⁹ O Comitê Executivo.

Mulheres, Secretaria de Cultura, Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, Procuradoria Geral do Estado – PGE, Sociedade Civil, Área Acadêmica, representação de algumas carreiras, a exemplo dos Agentes Penitenciários, dentre outros:

[...] na minha opinião, faltam a participação, até no âmbito do Poder Executivo, uma participação mais efetiva com direito a voz, e com direito a uma centralidade também das outras secretarias, além da Secretaria de Segurança Pública e de Assuntos Penitenciários. [...] deveria ser feita uma avaliação para dar mais voz [...] para essas outras vozes, que tem uma outra perspectiva do problema. (*Stakeholder “I”*)

Minha opinião é que ele era quase que exclusivamente policial e na área judiciária. Não tinha uma representação mínima necessária da área social. Não mesmo. Não tinha Secretário de Educação, não tinha Secretário de Saúde, não tinha ... não tinha uma implicação dos setores pertinentes, né? E, é como eu lhe disse, a participação dos que tinham era mínima. (*Stakeholder “J”*)

A respeito da presença da sociedade civil, tanto houve quem se manifestasse pela necessidade da presença de representantes desta no Comitê Executivo, quanto quem fosse contra, considerando aquele ambiente como uma instância institucional. Apesar disso, os entrevistados consideram ser necessário e importante o Poder Público ouvir a sociedade civil, desde que em instâncias diversas daquele Comitê, a exemplo dos Conselhos de Segurança.

De modo geral, os *stakeholders* se pronunciaram no sentido de o Comitê Executivo ser uma arena de discussões marcada, predominantemente, pela presença de atores ligados diretamente à Segurança Pública, servindo muitas vezes para uma espécie de prestação de contas de suas ações às autoridades superiores, incluindo aí o Governador do Estado, uma espécie de auditoria interna. Esse achado indica um afastamento do Comitê de seu principal objetivo, atuar como um órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, soando mais como uma seara política apta a respaldar as ações governamentais.

Acerca do tamanho dos comitês decisórios, estudiosos apontam ser este um fator relevante para o que se pretende obter em espaços de discussões de ações coletivas. A presença de muitos atores é vista como propensa ao surgimento de múltiplas ideias, pontos de vistas (JOHN JAMES, 1951), porém ficará mais longe de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo (OLSON, 1998). Assim, as arenas ou grupos devem ser pequenos quando se esperam ações e relativamente grandes quando se buscam pontos de vistas, reações etc. (JOHN JAMES, 1951; OLSON, 1998; CARVALHO, 2008).

Por disposição legal o CEx foi criado para servir como órgão deliberativo e de supervisão superior, daí sua composição acolher os dirigentes máximos das secretarias, além de pessoas com acesso direto aos chefes de poderes e das demais organizações que o integram, diminuindo os trâmites burocráticos de modo a facilitar a tomada de decisões. Na prática, o excesso de integrantes, marcadamente pessoas ligadas à segurança pública, desvirtuou a sua atuação, limitando em muito o processo decisório, concentrado prioritariamente nas questões mais próximas aos anseios dos profissionais da área da segurança pública e justiça criminal.

Numa abordagem agregada das entrevistas a respeito do tamanho e composição do Comitê, tem-se a rede semântica “Tamanho da Arena na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 9).

Figura 9 – Rede Semântica “Tamanho da Arena” na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Em suma, houve quem considerasse como elevado o número de participantes no CEx, entre estes o atual Governador do Estado que logo na primeira participação estabeleceu uma nova formatação para as reuniões do Comitê Executivo, priorizando os atores mais estratégicos e propondo uma reunião apartada com os demais integrantes da Segurança Pública imbuídos da parte executória. Outros sentiram a necessidade de se agregar novos atores, sendo o Poder Público Municipal lembrado e assinalado pela maioria desses *stakeholders*. Houve ainda quem considerasse a arena compatível, referendando que para casos específicos eram convocadas reuniões extraordinárias, conforme os temas abordados,

Note-se que a dinâmica de funcionamento, enfocando a periodicidade e tempo de duração das reuniões, critérios sobre quórum para determinadas deliberações, tempo destinado à exposição de cada um dos participantes, pautas recorrentes, incentivos e sanções (formais e informais) existentes, tudo isso será aqui detalhado na visão dos *stakeholders* entrevistados e a partir das atas analisadas, conforme seguem nos parágrafos abaixo.

Se as atas podem ser consideradas como indicadores objetivos da realização de encontros/reuniões de atores estratégicos da política, então se obteve uma média de treze (13) reuniões do Comitê a cada ano e uma média mínima de uma (01) reunião por mês. No período de análise da pesquisa, iniciado no ano de 2013, o que se pode observar foi o aumento do espaçamento temporal entre as reuniões, e, por conseguinte, a diminuição de sua frequência, sobretudo, no período imediatamente anterior ao pleito eleitoral no município de Salvador. Já em 2016, houve somente 04 (quatro) reuniões, um quinto das ocorridas no ano de 2013 (20 reuniões).

No ano de 2017, o PPV passou por um processo de reestruturação, conduzindo reuniões no interior do Estado, sobretudo nos municípios com índices de CVLI elevados. Assim, o formato das reuniões foi alterado de modo informal, priorizando os municípios do interior do estado com altos índices de CVLI. Segundo informação trazida pelo *Stakeholder* “B”, a agenda atual ficou sob a responsabilidade do Cerimonial do Governador do Estado, não mais do Núcleo de Gestão. Foram realizadas reuniões nos municípios de Juazeiro, Eunápolis, Itabuna, Feira de Santana, Vitória da Conquista e Barreiras.

Esse movimento de interiorização do PPV para outras cidades do estado restou evidente enquanto atendimento de demandas expressas nas discussões do CEx, apesar de nesse novo formato não mais se constar em ata o conteúdo discutido e deliberado nas reuniões. A Nuvem de Palavras da Categoria “Gestão do PPV” (Figura 10) apresenta, de forma clara, essa demanda de interiorização.

As reuniões se iniciavam com a apresentação destes índices, cuja sistematização cabia a SIAP - integrante da SSP, para na sequência a palavra ser franqueada aos demais participantes. Em situações pontuais, outros temas de interesse eram inseridos na pauta, a exemplo de uma reunião com diversos líderes religiosos, em meados do ano de 2015, com a finalidade de levantar impressões sobre o cenário da Segurança Pública e sugestões de melhoria, inclusive no aspecto da intolerância religiosa.

A discussão sobre as estatísticas, cujo indicador principal é o CVLI, foi sem dúvida um dos pontos mais centrais das reuniões do PPV, conforme aponta a Nuvem de Palavras da Categoria “Estatística” (Figura 11). Em decorrência dessa centralidade, houve uma série de mudanças no critério de aferição dos dados criminais, os quais inicialmente se limitaram à cidade de Salvador, contemplando posteriormente sua Região Metropolitana, e mais recentemente alguns municípios do interior do estado.

No cômputo das análises das atas, a categoria “Estatística” foi composta por 51 (cinquenta e uma) subcategorias, com predomínio numérico de “Critérios Estatísticos”, dizendo respeito ao estudo de novas formas de mensuração dos dados, com 30 (trinta) referências, e “Dados Estatísticos”, estes se limitando à apresentação dos valores absolutos e percentuais dos índices de CVLI e CVP, com 25 (vinte e cinco) referências. Os demais se distribuíram com referências menores, variando entre 1 (uma) e 6 (seis) ocorrências.

Aspectos relacionados à inconsistência e subnotificação de dados relacionados aos homicídios; perfil criminal, envolvendo dados das vítimas e dos criminosos; insuficiência da implantação de BCS como mecanismo de redução dos índices; e a associação de crimes violentos letais ao uso e tráfico de drogas foram outros temas que tergiversaram a discussão das estatísticas.

caberiam as ações necessárias para o atendimento das questões tratadas no órgão colegiado. As reuniões seguintes, como regra, começavam com a retomada desses pontos, numa espécie de prestação de contas e balanço das demandas.

Em resumo, o CEx funcionava muito mais como um órgão de monitoramento do que propriamente no exercício de sua função deliberativa.

No que se refere à existência de mecanismos de incentivo, os entrevistados “A”, “B”, “C”, “E”, e “F” se referiram de algum modo ao PDP, dispositivo criado pela Lei Estadual n.º 11.356/2009, portanto anterior à própria criação do SDS e o PPV. Inicialmente, o PDP era aplicável somente aos policiais militares. No final do mesmo ano de criação da lei, estendeu-se o benefício às carreiras do Sistema Policial Civil⁴⁰. Dois anos após, a Lei n.º 12.371/11 tratou de regular as metas para o indicador estratégico⁴¹, e no seu art. 8º reinstituíu o PDP, revogando expressamente os artigos correspondentes das leis anteriores ao ampliar a possibilidade de percepção do prêmio aos servidores, em regime especial, em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos pelo alcance das metas de redução de CVLI.

O PDP é o único incentivo da política instituído legalmente⁴², aplicável somente aos servidores em exercício na SSP e seus órgãos em regime especial pelo alcance das metas preestabelecidas para o PPV. Em ata do mês de janeiro do ano de 2016, verificou-se que um participante chamou atenção para a necessidade de estender o prêmio aos integrantes das organizações que compõem as demais Câmaras Setoriais, não se restringindo àquelas vinculadas à SSP.

A Figura 12 contempla dados do PDP dos anos de 2013 a 2017, comparando valores e número de servidores contemplados, previstos e realizados. Percebe-se, nitidamente, uma redução dos recursos orçamentários em 2015 e 2016, período que antecedeu o pleito eleitoral e o ano das eleições.

⁴⁰ Art. 7º da Lei n.º 11.613, de 06 de novembro de 2009.

⁴¹ Resultado objetivado pela Política de Segurança Pública do Estado na redução do número de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI.

⁴² Atualmente disciplinado pelo art. 8º e seguintes da Lei n.º 12.371/2011 (BAHIA).

Figura 12 - Dados do PDP no período de 2013 a 2017

Período de Aferição do Desempenho	Mês de Pagamento	Valor Previsto (R\$, milhões)	Valor Total (R\$, milhões)	Número de Servidores Contemplados
2013*	Abril 2014	42	43	28.344
2015**	Abril 2016	15,9	16,2	10.477
2016-1**	Outubro 2016	3,9	3,9	5.753
2016-2***	Abril 2017	5,3	5,3	6.354
2017-1***	Outubro 2017	–	13,3	16.012
TOTAL	–	67,1	81,7	66.940

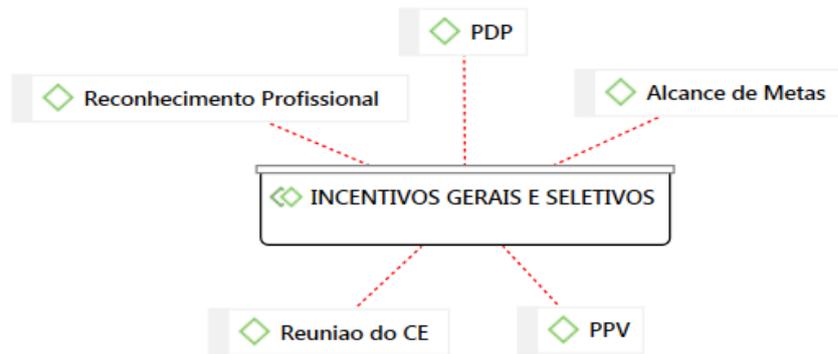
Fontes: *Estimativa da SAEB; ** Estimativa do Gabinete do Governador/Núcleo de Gestão; *** Estimativa da SSP/BA

Esse tipo de incentivo seletivo, como já mencionado em trechos anteriores, é um dos aspectos mais centrais da Teoria da Ação Coletiva. Os estudos de Olson (1998) revelam que o compartilhamento de objetivos comuns não se mostra suficiente para garantir comportamentos direcionados à obtenção de benefícios coletivos. Segundo a literatura especializada, em arranjos institucionais desprovidos desses mecanismos não se pode garantir condutas voltadas à implementação de ações coletivas.

Como dito, os arranjos do SDS da Bahia somente contemplam com premiações os servidores em exercício na SSP, sendo este mais um resultado da centralidade da política nos órgãos de segurança pública, conforme apontado e percebido pelos *stakeholders* no grafo 5 (Figura 27). Por serem os “incentivos” e “sanções” categoria centrais nos referenciais teóricos mobilizados por essa dissertação, o cotejamento destes achados das atas junto aqueles derivados das entrevistas deixam mais robustas as análises e contribuições da pesquisa.

As opiniões dos *stakeholders* entrevistados vão em direção a associar predominantemente o PDP ao alcance de metas objetivas. Corroborando com achados da análise das atas, outros consideraram o fato de participar do PPV e das reuniões do Comitê Executivo como um incentivo *de per se*. Houve também quem mencionasse como um grande incentivo, sobretudo para os profissionais da Segurança Pública, o reconhecimento profissional manifestado por algumas das altas autoridades presentes às reuniões, incluindo entre estes o próprio Governador do Estado.

Figura 13 – Rede Semântica “Incentivos Gerais e Seletivos na Visão dos *Stakeholders*”

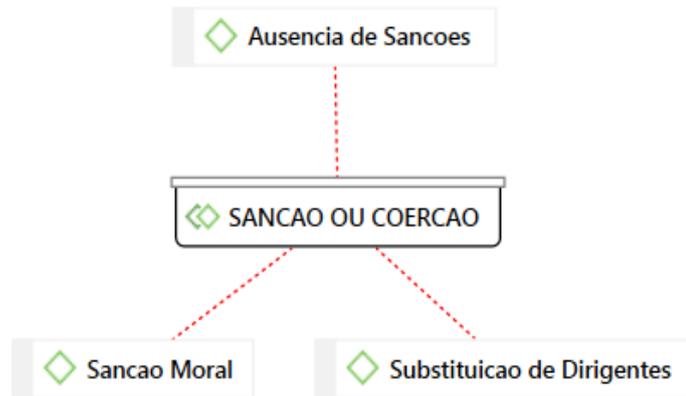


Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

A análise das atas também corrobora os achados das entrevistas acerca dos incentivos e sanções, evidenciando que tal categoria permeou debates no CEx, não sendo apenas uma opinião dos entrevistados. Conforme exibido na Nuvem de Palavras da Categoria “Incentivos Gerais/Seletivos” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV (Figura 14) foram citados de forma mais recorrente o PDP e a ideia de Reconhecimento Profissional, com 05 (cinco) referências cada. Integraram também esta categoria - Incentivos Gerais/Seletivos - outras 13 (treze) variáveis, contando com uma ocorrência cada.

O reconhecimento pessoal e institucional, manifestado por meio de elogios públicos de autoridades integrantes do CEx em decorrência de determinadas ações, foi considerado pelo *stakeholder* “E” como um importante incentivo para a categoria dos policiais, “tão pouco valorizada em nossa sociedade”. Outros *stakeholders* (“D”, “E” e “I”) consideram que a própria participação no CEx equivale a um incentivo, pois integrar um espaço onde o Governador do Estado e outros Chefes de Poderes se fazem presentes permite prestígio e a oportunidade de expor os esforços de suas respectivas burocracias, além da possibilidade de serem reconhecidos e destacados pelo alcance ou superação das metas estipuladas.

Figura 15 – Rede Semântica “Sanção e Coerção na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Não obstante existam tais incentivos (formais e informais) e sanções informais sinalizados pelos entrevistados, a fragilidade de incentivos e constrangimentos à conduta dos atores envolvidos na implementação das políticas, aliada à baixa capacidade administrativa do setor público de planejar e gerenciar o processo de sua execução, é vista por Sulbrandt (apud GONTIJO, 2010, p. 32) como um complicador.

Por fim, o fato de a premiação (*payoff*) somente se destinar aos servidores em exercício na segurança pública, aliado a um mecanismo de sanção moral, notadamente com a substituição de dirigentes pelo não alcance das metas estipuladas para a política, pode ser visto como um indicador de que a política continua centrada nos órgãos policiais. Deste modo, não surpreende que muito pouco de ação coletiva na área social e preventiva tenha sido alcançada por deliberações no CEx, restringindo-se estas a alguns mutirões.

O conteúdo documental sistematizado na Nuvem de Palavras da Categoria “Marketing” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV (Figura 16) estabelece uma relação, ainda que indireta, com a questão do reconhecimento, pois não se trata apenas de uma estratégia governamental de visibilidade pública e articulação de parcerias, mas também de motivação e reconhecimento das ações coletivas e esforços das burocracias e atores participantes. A categoria “Marketing” agregou 09 (nove) subcategorias, com predomínio de Marketing Governamental -16 (dezesseis) referências - e Divulgação do PPV - 13 (treze) referências.

Do conteúdo das atas, verificou-se que a ideia de marketing governamental está relacionada à finalidade de visibilidade da política para alguns órgãos considerados importantes, de forma a sensibilizá-los à participação no desenvolvimento das ações coletivas afetas às suas competências institucionais. Neste sentido, buscou-se ao longo dos anos uma

aproximação junto aos órgãos integrantes do Sistema de Justiça Criminal cujas competências são imprescindíveis ao PPV e também do poder público municipal, visto pelos participantes como de importância crucial para o desenvolvimento de ações mais estruturantes, principalmente porque competem aos municípios as atividades de assistência social e atenção básica à saúde.

Figura 16 - Nuvem de Palavras da Categoria “Marketing” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de Reuniões do CEx (2013-2016)

Resta ainda apresentar, mesmo que brevemente, achados relativos a outras temáticas que permearam a dinâmica de debates e funcionamento do CEx no período analisado, segundo registros documentais.

A categoria “Orçamento” contemplou 06 (seis) subcategorias relacionadas a: orçamento para o Sistema Prisional - aportes financeiros da ordem de R\$450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais) para a construção de novas unidades prisionais e instalação de novos equipamentos; necessidade de vinculação orçamentária própria do PPV; aumento salarial para servidores - como o ambiente do Comitê Executivo facilitou o estreitamento das relações interagências, houve *stakeholder* que aproveitou a oportunidade para apresentar este tipo de pleito.

A esse respeito, o *Stakeholder* “J” considerou como sendo um enorme desafio do PPV a questão do investimento. Para ele, os recursos governamentais são insuficientes na área social para fazer o verdadeiro enfrentamento à violência. O *Stakeholder* “D” ao ser questionado sobre a implementação das decisões do Comitê Executivo disse que tudo girava em torno da área orçamentária, da liberação de recursos. E concluiu: “Você tem vontade política, mas

“você tem que ter determinação orçamentária, senão você não faz nada”. Portanto, quando se fala em prestação de serviços públicos, como é o caso da segurança, parece ser senso comum a existência de uma gama ampla de problemas e uma insuficiência de recursos, até mesmo a malversação dos recursos disponíveis. Apesar disso, o PPV contou com parcela significativa do orçamento, representando o maior orçamento do Estado da Bahia no ano de 2015 (R\$4.366.513,00)⁴³

Figura 17 – Nuvem de Palavras da Categoria “Orçamento” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de Reuniões do CEx (2013-2016)

De outra monta, o sistema prisional foi um dos assuntos mais abordados ao longo das reuniões do Comitê Executivo. Como evidente, das 35 (trinta e cinco) subcategorias associadas, as mais frequentes foram em derredor da custódia de presos em delegacias, com 25 (vinte e cinco) referências, e o bloqueio de sinal celular nos presídios, com 12 (doze) referências. Assuntos diversos em destaque trataram da cogestão no Sistema Prisional, da ampliação de vagas, e do adolescente infrator, contando com 06 (seis), 05 (cinco) e 05 (cinco) incidências, respectivamente.

⁴³ Fonte: SICOPI/PLAN-SEFAZ/SAF/COPAF. Disponível em www.transparencia.ba.gov.br/Programa/Index/2018. Acesso em 15Mar18.

Figura 18 – Nuvem de Palavras da Categoria “Sistema Prisional” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de Reuniões do CEx (2013-2016).

A categoria Policiamento/Repressão abarcou 17 (dezessete) subcategorias, destacando-se “Policiamento Ostensivo” e “Repressão Qualificada”, com 13 (treze) e 08 (oito) referências, respectivamente. Seguiu-se a estes o “Aumento de Efetivo da PC”, com 06 (seis) referências.

A subcategoria policiamento ostensivo é uma atividade afeta exclusivamente às polícias militares, deixando clara a sua importância no controle da violência e da criminalidade. A repressão qualificada trata do direcionamento estratégico do efetivo para áreas com grande mancha criminal e para o monitoramento e prisão de pessoas específicas, selecionadas em função de suas extensas fichas criminais ou aspectos relacionados com a liderança de facções ou grupos criminosos. O aumento do efetivo da Polícia Civil demonstra uma preocupação com maior eficiência da polícia judiciária na condução das investigações, possibilitando uma melhora nos índices de elucidação de crimes, sobretudo os CVLI.

A inauguração de novas unidades policiais também integrou essa categoria, marcadamente as Companhias Independentes de Policiamento Especializado – CIPE, voltadas prioritariamente às ações de enfrentamento às quadrilhas que atuam em crimes contra instituições financeiras, bases e transportes de valores, responsáveis pelo aumento do indicador CVP nos pequenos municípios.

Figura 19 - Nuvem de Palavras da Categoria “Policciamento/Repressão” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de Reuniões do CEx (2013-2016)

Por sua vez, a Nuvem de Palavras da Categoria “Prevenção” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV (Figura 20) deixa em evidência a questão da prevenção social e do combate às drogas. As BCS, bem como outras ações na área também tiveram destaque. A categoria “Prevenção” figurou como a segunda com maior número de citações e subcategorias, em função de sua amplitude temática, perfazendo um total de 59 (cinquenta e nove), com marcante associação à ideia de Enfrentamento às Drogas - 14 (quatorze) ocorrências. Seguiram-se a esta a questão da intolerância religiosa e a escola em tempo integral, com 08 (oito) e 06 (seis) referências, respectivamente.

O conteúdo das atas analisadas permite afirmar que ao longo dos 04 (quatro) anos escolhidos como recorte da pesquisa houve entre os *stakeholders* uma preocupação com as questões relacionadas à prevenção. Inclusive, alguns programas foram implantados: Crack é Possível Vencer na Bahia; Corra pro Abraço; Comunidade Legal; Pai Presente e Balcões da Cidadania; Objetivos do Milênio; e outros mais voltados para à proteção de testemunhas e vítimas de violência, como o Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas (PROVITA) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Cumpre salientar que parte destes programas ocorre sob a responsabilidade de execução do Ministério Público do Estado. Apesar dessas iniciativas, a participação dos *stakeholders* ligados mais diretamente ao Sistema de Proteção Social foi diminuta, quer pelo pouco tempo que dispunham nas reuniões do CEx, quer pela indisponibilidade orçamentária para a realização

e atenção básica à saúde, de vital importância nas comunidades mais afetadas pela criminalidade e violência.

Segundo depoimentos dos entrevistados, houve uma ampliação da presença do governo do Estado nas áreas de vulnerabilidade social a partir da instalação das BCS, contudo, a presença da polícia sem o necessário respaldo de políticas sociais municipais ligadas à educação, saúde e assistência social, se reduz a capacidade de atuação da polícia no sentido de se reduzir a violência e criminalidade local. Em algumas cidades, a exemplo de Salvador, o fato de os chefes dos executivos estadual e municipal serem de partidos políticos concorrentes significou um elemento dificultador para a concretude dessa articulação e ações transversais, fato este percebido pelo *Stakeholder* “B”.

Figura 23 – Nuvem de Palavras da Categoria “Articulação Política” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de reuniões do CEx (2013-2016)

Outro dado suscitado da leitura da nuvem acima se atrela à questão religiosa. Na gestão do governador Rui Costa houve uma preocupação em mostrar, ouvir e conclamar o apoio das lideranças religiosas ao PPV, sendo para tanto destinada uma reunião exclusiva do CEx, em julho de 2015. Apesar de tal iniciativa, a reunião serviu mais como uma exploração de ideias – *brainstorming*, pois as lideranças presentes cobraram um direcionamento mais estruturado acerca da forma de apoio ao programa. A oportunidade de ocupar um espaço político também foi aproveitada, tendo sido realizadas cobranças das autoridades de segurança sobre a

proteção dos templos religiosos, melhoria na estrutura dos terreiros e reforço ao NAFRO da PMBA – demandas relacionadas à intolerância religiosa e o racismo institucional.

Antes de adentrar na discussão dos achados e categorias principais, julga-se importante trazer os resultados do gerador sociométrico, uma vez que estes dados sinalizaram aspectos bem característicos das relações entre os *stakeholders* no âmbito do Comitê.

Como dito, foi exibida aos entrevistados uma listagem de atores e outra, de instituições com participações frequentes no CEx, para que eles indicassem os nomes das pessoas ou burocracias seguindo um padrão de visualização e evitando viés na coleta.

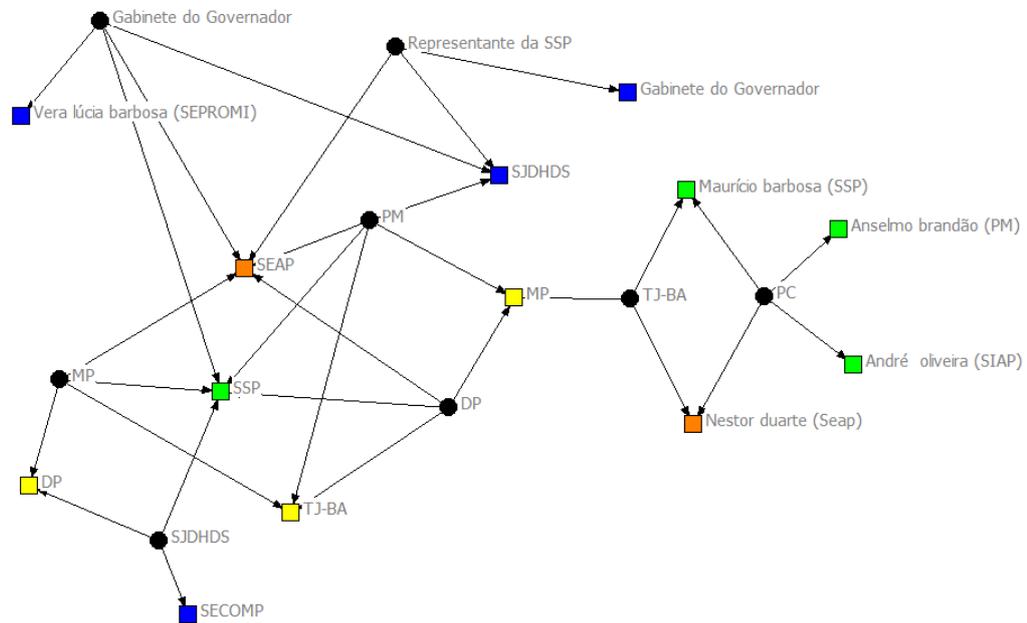
Diante da questão inicial do gerador, representada no grafo 1 - “Rede de Diálogo Mais frequente para se Informar Sobre Questões de Interesse” (Figura 24), alguns *stakeholders* optaram por referenciar organizações, outros, pelo declínio dos nomes dos representantes. O conhecimento dos nomes dos representantes sugere a existência de uma relação pessoal mais próxima, muito embora, a ordem e a forma como as duas listas foram apresentadas, aliadas ao tempo decorrido das entrevistas, podem ter interferido na opção dos respondentes.

Conforme se pode observar, as interações no âmbito do CEx são bastante amplas, buscando cada um dos *stakeholders* se informar sobre as questões de seu interesse junto aquele, ou aqueles, que melhor possam esclarecer acerca da temática em discussão.

Considerando serem todos atores estratégicos, logo dependentes de uma rede de relacionamentos, não se descarta a possibilidade de a pergunta do instrumento utilizado na entrevista semiestruturada ter gerado algum tipo de constrangimento, sendo “politicamente correto” se manifestarem no sentido de não deixar evidente qualquer tipo de desavenças pessoais ou institucionais.

Ademais, como se verá no grafo 2 (Figura 25), essa amplitude de relacionamentos para troca de informações tende a se reduzir e centralizar em burocracias ou atores específicos à medida que se busca objetivos mais concretos ou ações.

Figura 25 - Grafo 2: Rede de Cooperação Prática “Articulações Mais Frequentes para Realizar Ações Conjuntas”



Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

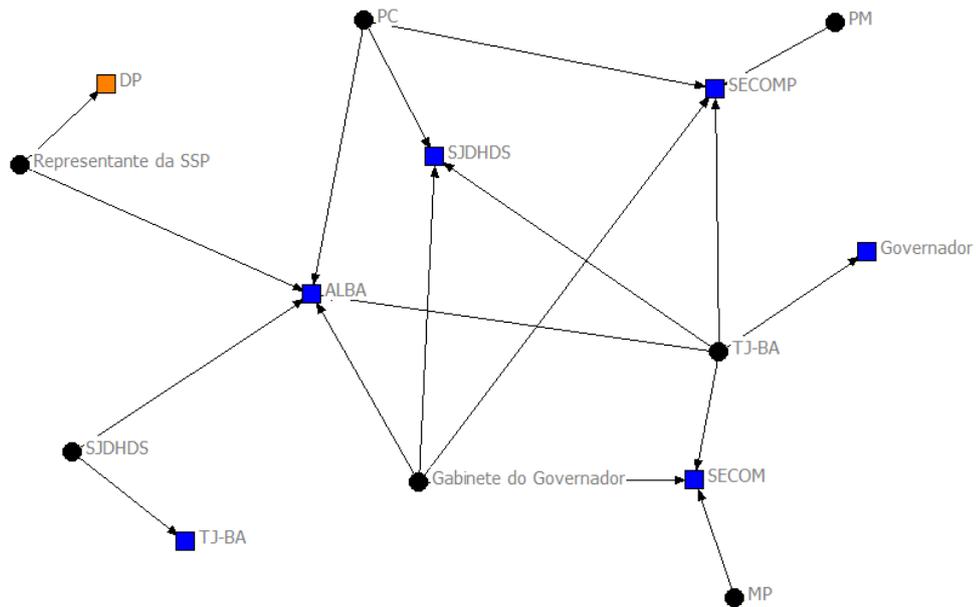
No grafo 3 – Rede de Cooperação Prática “Se articula com menos frequência para realizar ações conjuntas” (Figura 26) verifica-se um distanciamento das Secretarias de Combate à Pobreza; Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social; e de Comunicação Social, significando que essas não são pastas centrais para a articulação de ações conjuntas. De forma semelhante, ocorre com o Poder Legislativo, obviamente explicado pela natureza de suas atribuições.

A complexidade das redes sociais exige um detalhamento para sua melhor compreensão. Na gestão do Governador Rui Costa, ocorreu uma fusão da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, fazendo surgir a SJDHDS. Esta secretaria, juntamente com a SECOM, foram as menos requisitadas para a cooperação prática - realização de ações conjuntas – durante o período de análise da pesquisa. O distanciamento da SJDHDS foi corroborado em depoimentos de *Stakeholders* “I” e “J”, reportando-se ao pequeno espaço que detinham naquela arena.

Inclusive, convém salientar que no início da implantação do SDS coube ao Secretário de Comunicação Social a coordenação do PPV. Com o retorno do então secretário ao exercício de seu mandato legislativo na Câmara Federal, a SECOM perdeu centralidade, fato expresso

no desconhecimento de alguns *stakeholders* entrevistados em relação ao seu histórico de participação direta no CEx.

Figura 26 - Grafo 3: Rede de Cooperação Prática “Se articula com menos frequência para realizar ações conjuntas”

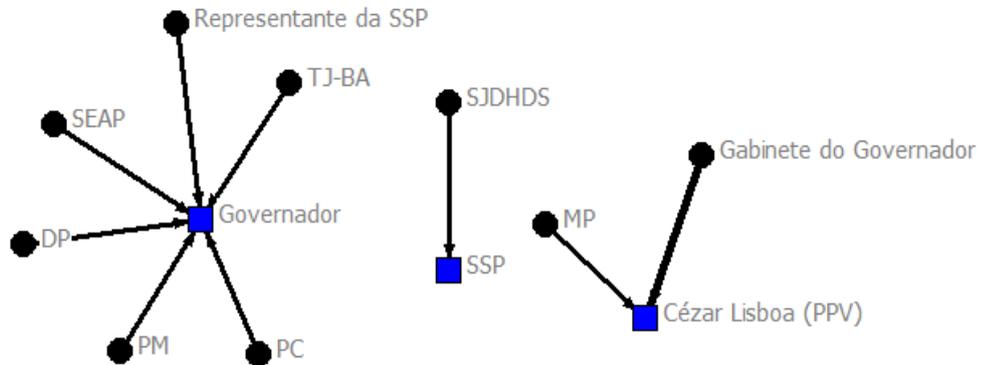


Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

Analisando o grafo 4 – Grau de Responsabilidade no Comitê “Principal Responsável” (Figura 27) - 06 (seis) dos *stakeholders* consideraram o Governador do Estado como o principal responsável pelo CEx do PPV; outros 03 (três) deles nomearam o Coordenador do Programa, hoje representado por César Lisboa, e apenas um deles indicou a SSP. Entretanto, ao serem questionados sobre quem seria o “segundo responsável”, 09 (nove) dos *stakeholders* apontaram a pessoa do Secretário de Segurança Pública; apenas um deles considerou o Coordenador do Programa. Na questão anterior, este mesmo *stakeholder* considerou o Secretário de Segurança Pública como sendo o principal responsável.

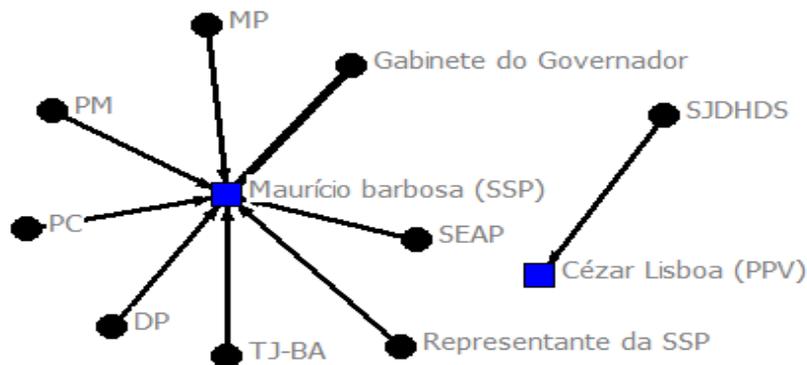
Nos grafos, o direcionamento que parte do Gabinete do Governador é representado por uma linha mais grossa. Isso indica que dois representantes deste órgão/setor foram entrevistados.

Figura 27 - Grafo 4: Grau de responsabilidade no Comitê “Principal responsável”



Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

Figura 28 - Grafo 5: Grau de responsabilidade no Comitê “Segundo responsável”

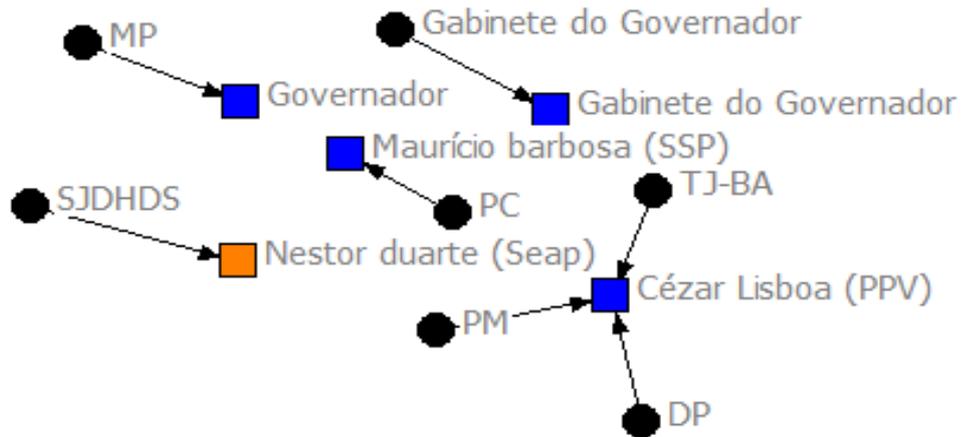


Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

Observa-se que até o 2º grau de responsabilidade há uma concentração nos principais atores da rede. A partir daí o olhar dos *stakeholders* fica mais disperso, embora ainda gire, preponderantemente, em torno do Poder Executivo (Figuras 29 a 31).

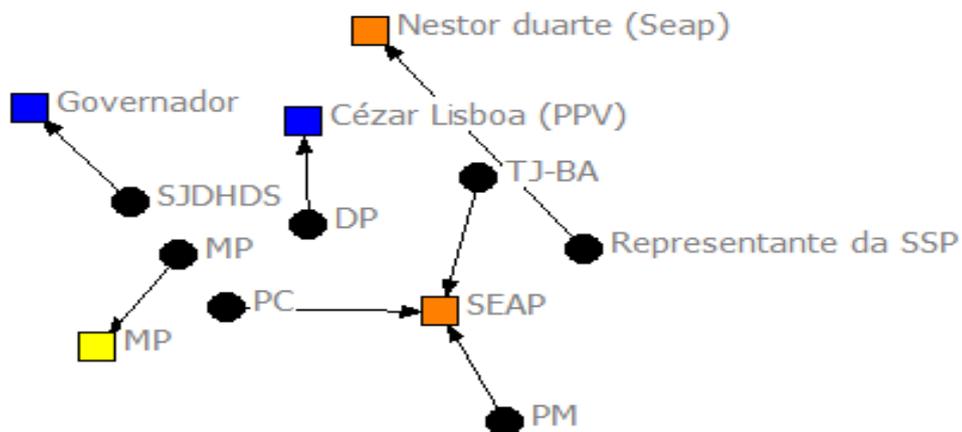
Indagados sobre quais seriam os demais responsáveis pelo CEx - graduados entre a terceira e quinta posição -, os entrevistados se dividiram, predominando o nome do Coordenador do Programa, o Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização, e o Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, respectivamente.

Figura 29 - Grafo 6: Grau de responsabilidade no Comitê “terceiro responsável”



Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

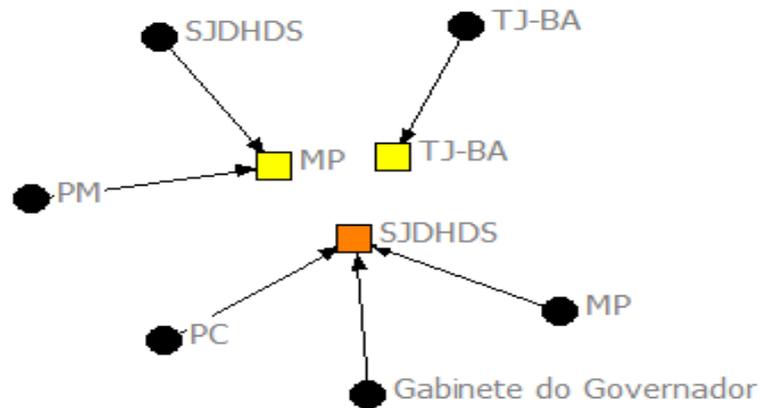
Figura 30 - Grafo 7: Grau de responsabilidade no Comitê “quarto responsável”



Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

Também chama atenção o fato de órgãos como o MP e TJBA, cujos representantes se destacaram pela assiduidade e participações ativas nas reuniões do CEx, se autodeclararem mais distantes no grau de responsabilidade perante àquele colegiado. Ambos se mostraram sempre solícitos no atendimento às demandas a eles direcionadas, e proativos nas propostas e buscas de soluções para os problemas apresentados como de suas áreas de competências. A criação de novas varas e comarcas para atender demandas derivadas do PPV não passou despercebida aos *stakeholders*.

Figura 31 - Grafo 8: Grau de responsabilidade no Comitê “quinto responsável”



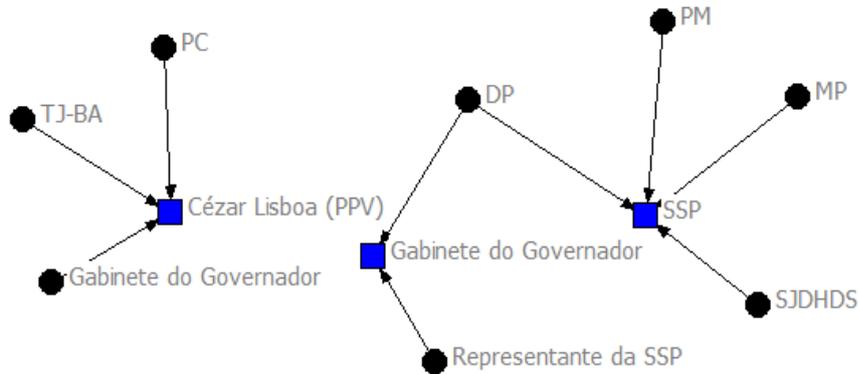
Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

A respeito das indicações sobre o principal responsável pela implementação das deliberações do CEx (Figura 32 - Grafo 9), os *stakeholders* praticamente se dividiram entre o Coordenador do Programa, ligado ao Gabinete do Governador do Estado, e o Secretário de Segurança Pública. O primeiro foi indicado por 05 (cinco) dos entrevistados, e o segundo por 04 (quatro) deles. Um deles não determinou o responsável pela implementação, informando que tal posição dependeria da natureza da ação, ou seja, a qual órgão caberia sua execução. E outro optou por indicar o Secretário da Segurança Pública e o Coordenador do Programa PPV como corresponsáveis.

Esses achados permitem inferir ao menos duas possibilidades. A primeira delas diz respeito a visão de que a segurança pública ainda persiste no imaginário de determinadas pessoas como sendo exclusividade das polícias. Os participantes da arena se mostram solícitos em atender aos pleitos da segurança, mas não desejam serem cobrados nas suas atribuições ou mesmo terem o nome de suas organizações vinculados a um eventual resultado indesejado. A outra possibilidade estaria ligada diretamente a poder e autonomia. Quem de fato entre os *stakeholders* do CEx teria reais condições de impor a execução das medidas ali deliberadas.

Resta evidente, como afirmou o *Stakeholder* “D”, a necessidade de “vontade política”, atrelada à disponibilidade orçamentária, para, de fato, as decisões serem executadas. Apesar disso, muitas outras medidas indispensáveis à segurança pública, e.g. a integração e cooperação entre os órgãos do SDS, independem exclusivamente de aporte financeiro.

Figura 32 - Grafo 9: Grau de responsabilidade “Principal responsável pela implementação das deliberações do Comitê”.



Fonte: Gerador Sociométrico, pesquisa de campo, 2017.

Passando agora às categorias teóricas centrais da literatura utilizada nessa dissertação, inicia-se por discutir a natureza do conflito entre os atores da política. A categoria “conflitos interagências” é comumente rotulada de dilemas de ação coletiva, quando constitui um ponto de veto que imobiliza os atores na direção do alcance de um objetivo comum.

A análise qualitativa do conteúdo das entrevistas evidenciou alguns pontos de conflito ou veto. Um destes reverbera de forma mais ou menos constante na mídia e diz respeito à disputa institucional pelo monopólio na lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO. No âmbito do Comitê Executivo do PPV, esse conflito se deu entre a Polícia Civil e o Ministério Público, em função da celebração de um convênio entre este último e a Polícia Rodoviária Federal, como vem ocorrendo em alguns estados do Brasil.

Os conflitos entre as associações de classes dos Delegados de Polícia e o Ministério Público são constantemente expostos nas mídias. Aqui não se pretende discorrer sobre a quem assiste razão, até mesmo porque os Órgãos da Segurança Pública estão inseridos em um Sistema mais amplo de Defesa Social, ao lado do Poder Judiciário e do próprio Ministério Público e, como sistema, esforços de integração, coordenação e cooperação são imprescindíveis.

Se a sociedade é a grande beneficiária das políticas públicas de um modo geral, as barreiras que interferem sobre uma melhor prestação do serviço precisam ser ultrapassadas. Vaidades corporativas devem ser deixadas de lado, de modo a que se permita focar em questões de celeridade e eficiência da persecução penal no Brasil, dentre estes a excessiva burocracia do inquérito policial é um dos pontos mais evidentes.

Outro ponto de conflito se relacionou com a autonomia dos juízes criminais, sobretudo nas Comarcas do interior do Estado. A respeito disso, discursos dos *stakeholders* são ilustrativos:

[...] o tema das Audiências de Custódia foi algo que gerou uma tensão grande. Uma área muito resistente. Se levou o assunto para câmara de articulação, se começou a discutir, mas isso nem voltou. [...]o livre exercício da função do juiz, me fugiu o nome, mas a sua independência funcional, a sua independência no julgar, em algum momento, qual é a visão da área policial: ‘Aquele cara é traficante, tem que julgar, tem que prender, tem que manter preso, né’. E o pessoal lá diz: ‘eu tenho critérios objetivos, eu não posso prender se não tiver elementos nos autos’. (*Stakeholder “A”*)

[...] Essa articulação com os juízes, esse contato com os juízes tem sido, é o grande desafio hoje. Propiciar uma articulação dos colegas que estão na ponta, lá no interior do Estado com os juízes locais. (*Stakeholder “B”*)

[...] o ponto assim que não consegue afinar muito bem talvez seja a dificuldade de entendimento entre a diferença da atividade judicial da atividade policial. [...] Eu tenho a sensação de que as outras instituições não entendem a questão da independência que o juiz tem. (*Stakeholder “H”*)

Houve também quem considerasse como grande ponto de conflito a necessidade de uma mudança de visão na Segurança Pública. Para embasar seu ponto de vista, o entrevistado “I” menciona um aspecto, para ele controverso, no sentido de se apontar como causa de aumento da criminalidade em determinado local a prisão de fulano de tal, gerando represálias de outros criminosos e, paradoxalmente, a aposta na ideia de que uma possível solução para o problema é prender com mais eficiência. Assim, a prisão é vista como causa e solução dos problemas enfrentados pela Segurança Pública.

Por sua vez, a análise das atas revelou também a existência de pontos de divergência entre certos integrantes do Comitê Executivo, marcadamente no tocante às questões recentes das audiências de custódia e, corroborando as entrevistas, o dilema da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO por outros órgãos que não a polícia judiciária, conforme a Nuvem de Palavras da Categoria “Conflitos”. (Figura 33)

Figura 33 – Nuvem de Palavras da categoria “Conflitos Interagências” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas de reuniões do CEx (2013-2016)

A categoria Conflitos Interagências abarcou 06 (seis) subcategorias, com total preponderância da “Audiência de Custódia”, contando com 06 (seis) referências. As 05 (cinco) demais contaram apenas com uma incidência cada. Curiosamente, a questão da custódia de presos em delegacias pode ser considerada como uma das ações coletivas alcançadas pelo CEx e a Nuvem de palavras da categoria “Ações Coletivas” (Figura 34) é representativa desse êxito de articulação entre os atores.

Nessa nuvem consideram-se apenas os *issues* objetos de ação coletiva. Ressalta-se que muitos destes decorrem de demandas e debates, da própria dinâmica de relações dialógicas e propositivas estabelecida no CEx. Isto é, a partir da discussão reiterada das pautas alcançou-se uma mobilização capaz de gerar ação coletiva. Por ação coletiva se está considerando apenas àquela que efetivamente agregou esforços dos atores atingindo algum nível de resolutividade e efetividade. A retirada de presos custodiados nas delegacias foi uma das principais preocupações dos atores, sendo citada em quase metade das reuniões - vinte e cinco – e obtendo-se, ao final de um período de tempo, êxito nesse processo.

Figura 34 – Nuvem de Palavras da categoria “Ações Coletivas” nas Atas de Reuniões do Comitê Executivo do PPV



Fonte: Atas das reuniões do CEx (2013-2016).

Afora essa preponderância, outros pontos como as tratativas e a consequente criação da Vara Especializada em delitos praticados por organização criminosa; os diversos mutirões para minimizar o excesso de presos provisórios, condenando-os ou absolvendo-os, com participações conjuntas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado; e o aumento dos julgamentos da competência do Tribunal do Júri foram outras ações coletivas geradas no âmbito do Comitê. Houve também mutirões sociais, relacionados principalmente a emissão de documentos e ações de assistência à saúde, estrategicamente direcionados para as áreas das BCS como forma de legitimar e estreitar os relacionamentos entre a polícia e a comunidade. A sistematização das atas permitiu identificar 17 subcategorias relacionadas à ação coletiva, sendo a questão da Custódia de Presos a mais enfatizada.

Adentra-se agora nos fatores potencialmente explicativos das ações coletivas alcançadas no âmbito do Comitê, segundo triangulação das fontes da pesquisa e sugestões da própria literatura especializada.

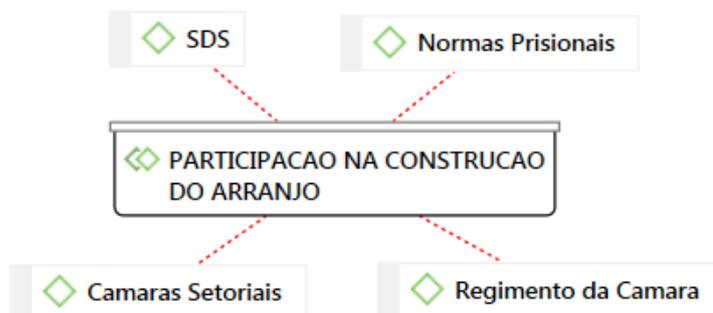
Até o momento, já restou evidente pela apresentação dos achados que a presença de incentivos formais não parece ser um fator com capacidade de explicar a mobilização dos atores do Comitê, tendo em vista o fato de a maior parte das ações coletivas ter tido êxito pela interação de atores sem incentivos e benefícios materiais diretamente observáveis – atores do sistema de justiça. Ademais, como exposto, não há sanções explícitas, pois, o arranjo em rede dificulta a existência e eficiência deste recurso de poder e, como salientado por entrevistados, os participantes possuem autonomia diretamente relacionada às suas competências específicas e exclusivas.

A partir destes achados, deixam-se de lado as categorias centrais da teoria de Olson para cotejar àquelas colocadas por Ostrom, quais sejam: capacidade de comunicação; confiança; compartilhamento de objetivos e participação na definição das regras do jogo e a autonomia. Este quadro explicativo enceta com a categoria participação na construção do arranjo/regras (Figura 35). Os achados das pesquisas de Ostrom (1990) trazem este fator como elemento facilitador de ações coletivas, por oportunizar uma implicação dos atores no processo. Os integrantes da arena de discussões, neste caso do CEx do PPV, participarem da construção do arranjo institucional, ainda que com regras mais informais, determina uma identidade maior com as questões a serem enfrentadas e objetivos postos.

Nas entrevistas se pode observar que grande parte dos *stakeholders* participou de alguma forma na construção dos regimentos, alguns deles, inclusive, tiveram atuação direta na estruturação da Lei que instituiu o SDS e o PPV na Bahia. Outros, na organização informal das Câmaras Setoriais e até mesmo na construção de um projeto de regimento delas. Esse projeto não foi adiante, segundo um dos *stakeholders* informou havia manifesto receio de alguns dos pensadores da política de engessamento das ações. Por outro lado, a ausência desse detalhamento normativo pode ser interpretada como um dos fatores determinantes para preponderância dos atores policiais e do Sistema de Justiça Criminal em detrimento daqueles voltados precipuamente para as questões sociais e preventivas.

Os *stakeholders* mais próximos dos organismos policiais informaram ter participado da construção de uma série de atos normativos atinentes ao Sistema Prisional, como o bloqueio de sinais de celular, revistas prisionais, atuação das Unidades Policiais Especializadas no caso de rebeliões etc.

Figura 35 – Rede Semântica “Participação na Construção do Arranjo na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

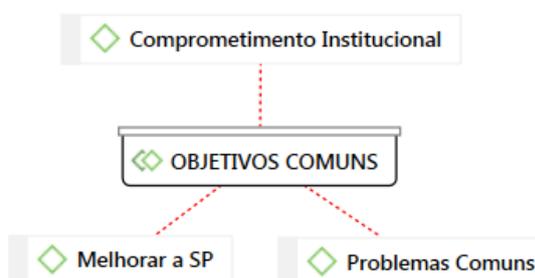
Outra categoria teórica corroborada pelos achados da pesquisa diz respeito à autonomia, compreendida aqui por uma ideia de capacidade decisória. Para o desenvolvimento de ações coletivas é de suma importância a presença de atores na arena de discussões dotados de autonomia suficiente para tomar decisões e firmar acordos em nome dos órgãos que representam, possibilitando assim o enfrentamento direto das questões.

A “Participação na Construção do Arranjo” (Figura 35) faz relação, em alguma medida, com a existência de objetivos comuns – Rede Semântica “Objetivos Comuns” (Figura 36). Sobre isso, os *stakeholders* mencionaram que a identificação de problemas comuns aos atores e suas burocracias impulsiona esforços no sentido de se reduzir, ou minorar, tais problemas e, por conseguinte, se alcançar os objetivos compartilhados. Para tanto, afirmaram a necessidade de haver um comprometimento de todas as instituições integrantes do Comitê Executivo, sobretudo, no sentido de entenderem que os problemas da Segurança Pública não dizem respeito somente aos organismos policiais, como também não é apenas sobre estes que deve recair a cobrança de resultados efetivos e a responsabilização por eventuais deslizes no alcance das metas estabelecidas para a Política Pública de Defesa Social.

Apesar de se haver demonstrado o empenho dos *stakeholders* na construção de algumas ações coletivas, o fato de sinalizarem a necessidade de comprometimento de todos com a causa segurança pública induz a ideia de ainda persistir entre alguns deles a noção de a polícia possuir uma responsabilidade mais direta, como se pode extrair da análise do grafo 5 (Figura 28), onde o Secretário da Segurança surge como o segundo principal responsável pelo CEx, tendo à frente dele somente o Governador do Estado.

A presença de objetivos comuns foi sinalizada pelos entrevistados como sendo um elemento facilitador das ações coletivas, minimizando a necessidade de incentivos gerais e seletivos como mecanismo exclusivo, ou principal, de alcance dos resultados.

Figura 36 – Rede Semântica “Objetivos Comuns na Visão dos *Stakeholders*”

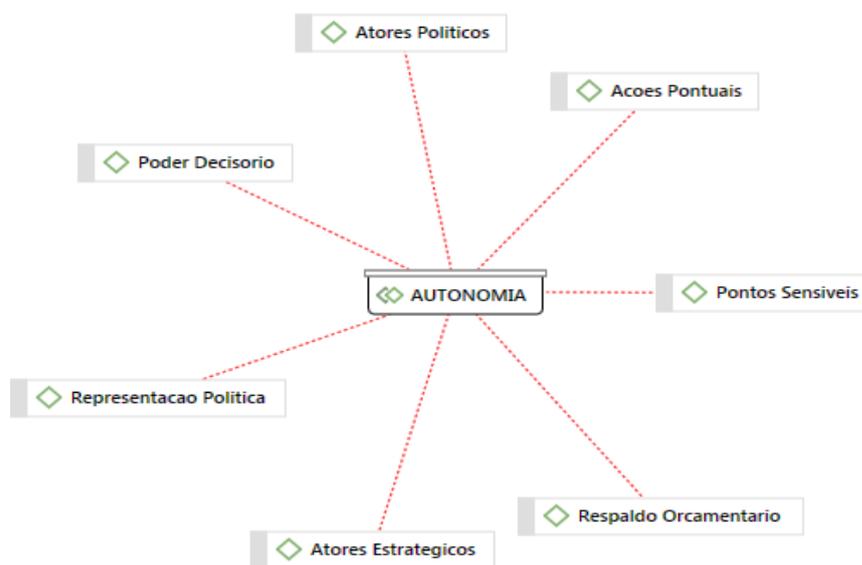


Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

A rede semântica “Autonomia” (Figura 37) foi construída a partir da codificação das passagens dos discursos que faziam menção à questão da autonomia e capacidade decisória. Assim, obtiveram-se os códigos associados, tais como: Atores Estratégicos, Atores Políticos, Representação Política e Poder Decisório. Chamou atenção o fato de um dos *stakeholders* ter vinculado a questão da autonomia a um respaldo orçamentário. Para o autor dessa dissertação, a relação apresentada pelo entrevistado “D” possui certa pertinência. Apesar de se reconhecer a existência de importantes demandas para segurança pública total ou parcialmente independentes do aporte financeiro, isso não exclui outras tantas cuja execução a este se vincula diretamente.

Como os integrantes do CEx são os personagens políticos principais de suas organizações, ou assessores ligados diretamente a estes, possuem o poder decisório que garante a autonomia necessária às suas ações. Ressalvando-se, como já alertado, que para execução de determinadas medidas essa autonomia só não basta, ficando dependente da disponibilidade financeira.

Figura 37 – Rede Semântica “Autonomia na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

A TER aborda a questão da informação como um dos elementos centrais do jogo – interação entre os atores num dado cenário -, crucial para análise racional de *trade-off* das ações de cada um dos jogadores (*Stakeholders* ou *players* – como nomeado na TER). A qualidade e acesso às informações pode determinar o resultado da interação e dos ganhos de

cada ator envolvido porque permite antecipar a jogada dos demais (escolha), possibilitando, ou não, a solução pretendida. Neste sentido, a análise das entrevistas possibilitou criar a rede semântica “Comunicação” - Rede Semântica “Comunicação na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 38) com a finalidade de refletir sobre a categoria Comunicação/Informação no âmbito do CEx, especialmente verificando se as informações ali trocadas podem ser caracterizadas como completas ou incompletas, facilitando ou dificultando a tomada de decisões dos *stakeholders*.

Figura 38 – Rede Semântica “Comunicação na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Stakeholders “A” e “J” com maior participação na construção do PPV indicaram haver uma fragilidade nas comunicações. Essa fragilidade era percebida na dificuldade de alguns entenderem o real papel do CEx e da própria política pública de defesa social, e agir em conformidade para o alcance das metas e atividades planejadas. Houve ainda quem observasse a existência de uma deficiência no planejamento das ações conjuntas, sobretudo, quando se posicionava no mesmo espaço organizações com objetivos institucionais diversos. (*Stakeholder* “I”)

Um entrevistado indicou a necessidade de comunicação franca e o efetivo compartilhamento dos dados disponíveis, tendo em vista que todos os integrantes ali reunidos buscavam soluções conjuntas para os inúmeros problemas da segurança pública. (*Stakeholder* “E”) Em sentido oposto, foram feitas menções à oportunidade trazida pelo Comitê para o

compartilhamento de responsabilidades respeitantes à questão da criminalidade e da violência, antes ligadas exclusivamente as organizações policiais. (*Stakeholders* “B”)

Por fim, entrevistados citaram o correio eletrônico (e-mail) como o principal meio utilizado pela Coordenação do Comitê Executivo do PPV para a troca de informações, tanto acerca das datas e locais definidos para realização das reuniões, quanto para o envio das atas constando as deliberações decorrentes, “encaminhamentos” na linguagem adotada nesses documentos.

Ostrom (1990) destaca a categoria confiança como essencial para superação dos problemas em arenas destinadas à construção de ações conjuntas. Dentro da Teoria da Escolha Racional, com o suporte da Teoria dos Jogos, o elemento confiança é facilitador das jogadas. Uma relação de confiança permite que cada qual se posicione na arena conhecendo o ponto de vista do outro, facilitando o atingir o ponto ótimo, ou seja, aquele representado pelo ganho máximo que se pode adquirir sem causar prejuízo aos demais jogadores.

A rede construída - Rede Semântica “Confiança na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 39) não trouxe dados suficientes para aferir a presença desse aspecto entre os *stakeholders*. As perguntas realizadas ao longo das entrevistas não foram claras o suficiente para possibilitar o perfeito entendimento da questão que se pretendia conhecer. Apesar disso, o ambiente do CEx descrito pelos *stakeholders* no curso das entrevistas permite inferir existir confiança entre eles, embora alguns sejam mais “reservados”, mormente quando diante de temas aptos a causar constrangimentos pessoais ou organizacionais.

Figura 39 – Rede Semântica “Confiança na Visão dos *Stakeholders*”

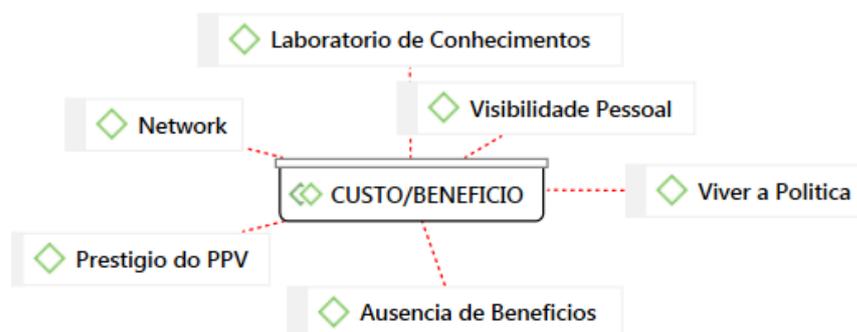


Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

Para se adequar precisamente a TER, um dos pontos estruturantes das entrevistas trouxe a categoria custo-benefício - Rede Semântica “Custo/Benefício na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 40). Esse cálculo racional é inerente aos espaços destinados à construção de ações

coletivas. Conhecendo-se as regras do jogo, ampliam-se as possibilidades de alcance do objetivo pretendido ao final da partida.

Figura 40 – Rede Semântica “Custo/Benefício na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

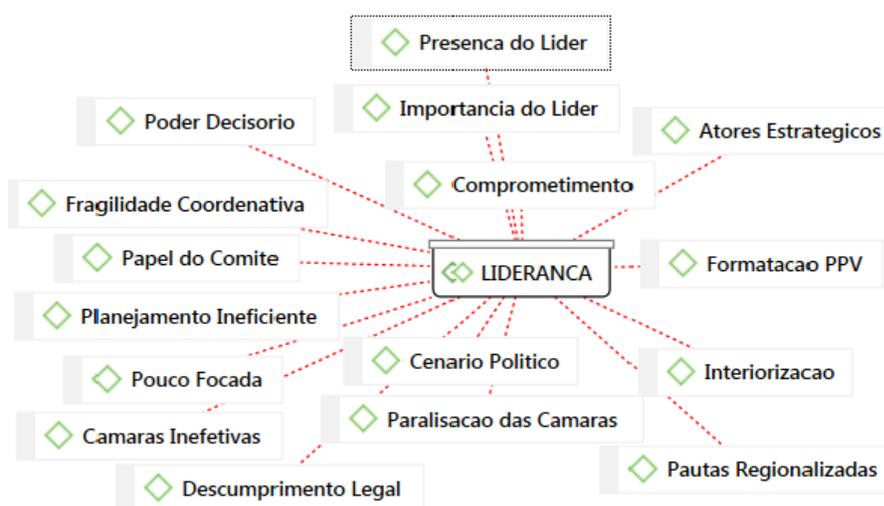
Da análise das entrevistas, ficou patente que o cálculo de custos/benefícios decorrente da participação no CEx é positivo para a maioria dos *stakeholders*. Ainda que inexistam ganhos diretos, outros fatores são mencionados como proveitosos, conforme expostos na Rede Semântica acima (Figura 40). Foram mencionados a oportunidade de aprendizagem gerada a partir dos debates travados naquela arena - “um grande laboratório de conhecimentos”; o convívio com diversas autoridades de áreas legadas direta ou indiretamente à segurança pública permite uma troca de experiências valerosa, facilitando inclusive os processos de gestão organizacional; a visibilidade pessoal como facilitador da inserção social e profissional pelo prestígio do PPV na estrutura do Estado, entre outros. Apenas o *stakeholder* “I” mencionou inexistirem benefícios, ainda que simbólicos, aludindo a uma espécie de constrangimento decorrente da sua participação naquele espaço.

Por fim, a última categoria teórica operacionalizada na pesquisa foi a liderança. Predominaram entre os *stakeholders* referências à importância da presença de um líder, para eles, fator diferencial na condução das reuniões do Comitê Executivo, sobretudo, no aspecto relacionado à tomada de decisões. O *stakeholder* “A” indicou haver uma fragilidade na coordenação do programa, resultando na perda de foco de algumas reuniões, perdendo-se oportunidades de debater as efetivas causas geradoras da violência e a tomada de decisões mais estruturantes.

A abordagem sobre a categoria “liderança” - Rede Semântica “Liderança na Visão dos *Stakeholders*” (Figura 41) trouxe ainda menção às mudanças informais na formatação do

PPV, interiorizando suas ações. Tal medida, debatida no interior do CEx decorre do aumento dos índices de CVLI e CVP em algumas regiões do interior do estado. No exercício da liderança, a Coordenação do Programa optou pelo não cumprimento de alguns dispositivos legais contidos no diploma de criação do SDS na Bahia. A informalidade que permeia a estrutura e as regras do CEx e das Câmaras Temáticas facilita no sentido de permitir o manejo dos arranjos sempre que necessário, mas ao mesmo tempo pode impor um processo contínuo de esvaziamento da política. O limite dessa discricionariedade é que determinará os rumos do PPV no estado. Tais explanações podem ser corroboradas pela figura abaixo:

Figura 41 – Rede Semântica “Liderança na Visão dos *Stakeholders*”



Fonte: Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2017.

O que se pretendeu mostrar ao final desse capítulo empírico foi o mapeamento das regras informais que ditam o funcionamento e as interações entre os *stakeholders* integrantes do CEx, de modo a entender quais fatores presentes naquele espaço facilitam a construção de ações coletivas. O perfil estratégico e experiente dos *stakeholders*, aliado à existência de uma ampla rede de relacionamentos, facilitando a troca continuada de informações e experiências e fomentando a construção de laços de confiança, sobretudo, pelo fato de compartilharem objetivos comuns, constituíram os elementos possibilitadores de ações coletivas na direção da implementação e, em alguma medida, reformulação/adaptação da Política Pública de Defesa Social no Estado da Bahia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou identificar e analisar os fatores internos e externos à arena de discussões e decisões do Comitê Executivo do PPV que interferiram no processo de construção de ações coletivas. Tal objetivo prescindiu: a) caracterizar os *stakeholders* integrantes do Comitê Executivo do Pacto pela Vida; b) analisar a atuação e interação dos *stakeholders* no âmbito do Comitê; c) identificar e descrever os incentivos institucionais criados no intuito de se possibilitar ações coletivas para a implementação da política.

Para que se realizassem os objetivos propostos, o trabalho de pesquisa se dividiu em algumas etapas. A primeira delas foi conhecer o teor da Lei Estadual nº 12.357/2011, que instituiu o SDS e o PPV na Bahia, e assim compreender o desenho institucional da política. Essa etapa permitiu identificar os *stakeholders* integrantes do Comitê Executivo e criar critérios para selecionar eventuais entrevistados. A segunda etapa mobilizou esforços no sentido de conseguir acesso às atas derivadas das reuniões do Comitê com o fito de entender aspectos formais da dinâmica dos encontros e interações entre os atores. Na terceira etapa, as atas foram sistematizadas e analisadas e isso forneceu um mapa dos *issues* abordados e priorizados, bem como posicionamentos e ideias a respeito desses. Munido do mapeamento e certa familiaridade com as ideias dos *stakeholders*, a quarta etapa consistiu na elaboração do instrumento da entrevista semiestruturadas, abordando categorias sugeridas pelo marco teórico (Ação Coletiva e Escolha Racional). Na quinta e última etapa, os conteúdos sistematizados das atas e as transcrições das entrevistas foram inseridos no software ATLAS.ti 8.0, o que permitiu o cruzamento dos dados e a construção de representações gráficas adequadas para ilustrar a operacionalização das teorias e os achados principais da pesquisa.

Essa estratégia metodológica e seus achados decorrentes se mostraram suficientes para o alcance dos objetivos, resposta à questão de partida e confrontação da hipótese.

Começando por um balanço dos objetivos da investigação, o primeiro deles visava a caracterizar os *stakeholders* do Comitê Executivo do PPV. Selecionou-se uma amostra de 10 (dez) indivíduos, a partir do critério de participação mais frequente nas reuniões daquele Comitê no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016, contemplando representantes dos principais órgãos do SDS: Secretarias da Segurança Pública; da Administração Prisional e Ressocialização; e da Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social; Tribunal de

Justiça, Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado. Grosso modo, pode-se verificar que o CEx é composto majoritariamente por homens, naturais da Bahia, funcionários públicos com 10 (dez) a 35 (trinta e cinco) anos de carreira e faixa etária entre 36 (trinta e seis) e 60 (sessenta) anos. O tempo mínimo de atuação no Comitê foi de 02 (dois) anos e 04 (quatro) meses, sendo que metade dos entrevistados integra a arena desde o seu nascedouro, no ano de 2011, todos com experiência de participação em fóruns deliberativos. O aspecto idade, aliado ao tempo de serviço, tempo integrando o Comitê Executivo, e a experiência profissional, sobretudo, em espaços coletivos de discussões, revela a presença maciça de pessoas experientes e com trajetória política em suas respectivas áreas de atuação, representando um elemento facilitador da construção de consensos.

As respostas aferidas nas questões atinentes aos fatores geradores da violência e às alternativas de soluções propostas, permitiram inferir o predomínio de um perfil mais conservador entre *stakeholders* entrevistados, levando-se em consideração a incidência de múltiplas menções às instituições tradicionais, como a família e a escola, além do apego a valores como ética, religião, civismo e patriotismo. Ademais, ficou nítido ao pesquisador o vínculo existente entre o perfil mais conservador e a prática de alguma religião.

Do ponto de vista da identificação e análise da atuação e interação dos *stakeholders* no âmbito do Comitê Executivo do PPV, os grafos de redes sociais extraídos de dados do gerador sociométrico permitem chegar a algumas conclusões. A primeira delas é no sentido de o Comitê Executivo funcionar majoritariamente como um espaço de discussões coletivas, a partir da existência de múltiplos entrelaçamentos, indicando uma gama rica de relações. Essa observação foi corroborada também pelos dados das entrevistas, quando *stakeholders* consideraram que a construção dessa rede de relacionamentos consubstancia um *payoff* (recompensa) de se participar do Comitê.

De outro modo, no tocante à cooperação prática e execução da política, há uma centralidade da SSP. Essa centralidade se torna “compreensível” não somente pelo fato de os órgãos que integram sua estrutura estarem ligados mais diretamente ao enfrentamento da violência e da criminalidade, como também por a ela se vincular a SIAP, responsável pelo monitoramento e avaliação dos indicadores do programa (CVLI e CVP). Outro fator de explicação para essa proeminência é que cabe a SSP a gestão das BCS.

A SEAP também se destacou no quesito cooperação prática. A análise das atas demonstrou que o Sistema Prisional foi um dos temas mais debatidos no Comitê Executivo. A

superlotação de presídios exigiu uma série de tratativas, de questões relacionadas à disponibilidade de orçamento para construção de novos presídios, reformas e aquisições de equipamentos, definições de datas e locais para realização de mutirões carcerários (TJBA/MP/DPE) para minimizar a situação dos presos provisórios.

No sentido contrário, se pode observar o distanciamento de algumas instituições quando o assunto é execução de ações (ALBA, SECOM, SJDHDS). Essa posição da ALBA era de se esperar pela natureza de suas funções. A SECOM teve um papel de destaque no início da implementação da política. Na gestão do Governador Jaques Wagner, o então secretário da pasta acumulava as funções com a Coordenação do Programa PPV. Após seu afastamento, a secretaria praticamente deixou de participar das reuniões.

Esse afastamento merece um questionamento. Como visto na nuvem de palavras da categoria “Marketing” (Figura 15), a insuficiente divulgação do PPV foi motivo de alguns debates, culminando inclusive com a realização de um seminário, cujo tema central foi integrar o PPV à Justiça Criminal. Essa ausência da SECOM referenda a opinião do *Stakeholder* “J” quando afirma que vários segmentos do governo não sabem que existe o PPV. A SJDHDS pouco interage nas ações conjuntas. Um dos *stakeholders* mencionou o pouco espaço que cabia àquela secretaria nas reuniões do Comitê. No mesmo sentido, outro cobrou mais espaço para os órgãos que lidam mais diretamente com as questões sociais. (*Stakeholder* “I”)

Na visão dos *stakeholders*, a responsabilidade pelo Comitê cabe à atores e órgãos do Executivo, especialmente o Governador, o coordenador do PPV e o Secretário de Segurança Pública. Quando o questionamento se direciona à responsabilidade de execução, recai sobre o Coordenador do Programa e o Secretário da Segurança.

O terceiro e último objetivo foi identificar e descrever os incentivos institucionais criados no intuito de se possibilitar soluções coletivas para a implementação da política. De uma perspectiva legal e formal, não há nos atos de criação do SDS e o PPV previsão quer seja de incentivos ou de sanções para os casos de alcance ou não colaboração ou êxito nos objetivos pretendidos com a política. Isso significa dizer que não havendo *trade-off* ou *payoff* formais, todas as ações coletivas derivam de interesses em recompensas de natureza informal e, ou, simbólica, como sinalizado pela manifestação de categorias como “reconhecimento profissional”, “prestígio”, “visibilidade pessoal” etc. Cumpre ressaltar, no entanto, que governo mobilizou o PDP, criado no ano de 2009 e reinstituído em novos parâmetros no ano

de 2011, como mecanismo de gratificação pelo alcance das metas de redução de CVLI previamente estipuladas pelo Comitê Executivo.

Uma vez explicitados os alcances dos objetivos da pesquisa, resta responder à pergunta de partida: *quais fatores interferem sobre o processo de construção de ação coletiva na implementação da política do PPV?*

Como **hipótese**, cogitou-se que *as dificuldades de articulação e coordenação das ações coletivas na política do PPV decorrem da insuficiência ou distribuição desigual de incentivos seletivos entre os atores participantes*. Essa hipótese, formulada mormente, a partir da argumentação clássica de autores da Teoria da Ação Coletiva e Escolha Racional, não restou totalmente comprovada pelas informações coletadas nos documentos e entrevistas, muito embora não possa ser descartada.

A teoria destaca o valor, e mesmo a imprescindibilidade dos incentivos para que se assegurem condutas voltadas às ações coletivas, principalmente os estudos de Olson (1998). Neste sentido, a importância dos incentivos não passa despercebida pelos *stakeholders*. Há registros em atas indicando a premência de se conceder incentivos também aos demais integrantes das Câmaras Setoriais, não somente à Segurança Pública. Por isso, não seria prudente descartar a sua importância, pois numa situação contrafactual poder-se-ia obter resultados mais consistentes, exitosos e coordenados no âmbito da política, indo além das ações de interesse exclusivamente policial. Dito isso, a atuação dos *stakeholders* na construção de ação coletiva na implementação da política do PPV é impactada por alguns fatores, segundo achados da pesquisa, que podem ser classificados em externos e internos.

Quando se fala em fator externo ao Comitê Executivo, o orçamento disponibilizado é o primeiro e principal fator de interferência ou constrangimento, sobretudo, para investimento em ações na área social. A esse respeito, o *stakeholder* “J” considerou como sendo um enorme desafio do PPV a questão do investimento. Para ele os recursos governamentais são insuficientes na área social para fazer o verdadeiro enfrentamento à violência enquanto políticas setoriais e intersetoriais desde o início da vida da pessoa, ou mesmo antes do seu nascimento. O *Stakeholder* “D” ao ser questionado sobre a implementação das decisões do Comitê Executivo disse que tudo girava em torno da área orçamentária, da liberação de recursos. E concluiu: “Você tem vontade política, mas você tem que ter determinação orçamentária, senão você não faz nada”.

Portanto, quando se fala em prestação de serviços públicos, como é o caso da segurança, parece ser senso comum a existência de uma gama ampla de problemas e uma insuficiência de recursos ou má aplicação destes.

A disputa interagências é outro fator que impacta negativamente o processo de construção das ações coletivas porque interfere sobre o compartilhamento de informações completas e de qualidade. Os burocratas se comportam com grande “cautela” no uso e difusão da informação, a chamada compartimentação⁴⁴, até necessária, em algum grau, devido à natureza do trabalho policial. A autonomia dos juízes pode ser aqui incluída como elemento dificultador das ações coletivas de interesse do Sistema de Defesa Social. Nesse quesito, se pode observar um nítido conflito de interpretação de competências, diferença existente entre a atividade policial e a atividade judicial que acaba por reverberar sobre o comprometimento do Judiciário em assumir as metas de redução de CVLI como também de sua responsabilidade, principalmente na sua forma de atuar em questões envolvendo os chamados alvos sensíveis⁴⁵ e a concessão de medidas cautelares. Do outro lado, os juízes se utilizam da sua independência funcional, e agem com bastante discricionariedade. A depender da corrente jurídica que mais se afeioem: se garantistas, abolicionistas, os conflitos tendem a se ampliar.

Na mesma linha conflitante, as audiências de custódia figuraram diversas vezes nas pautas de discussões do CEx, conforme constam dos registros das atas e muito bem definido na nuvem representativa dessa categoria (Figura 32). O *Stakeholder* “A” ao ser questionado sobre os pontos de resistência ou dificuldades de negociação ou pactuação entre os participantes do Comitê citou o exemplo das audiências de custódia como um tema que gerou uma tensão grande naquele ambiente, considerando-a como uma área muito resistente.

Da análise das atas, corroboradas pelos conteúdos das entrevistas, observou-se não agir aquele colegiado como um órgão efetivamente deliberativo, funcionando muito mais como um espaço de troca de ideias, experiências e busca constante de soluções consensuadas, mesmo porque não dispõe de poder de impor medidas de coerção pela independência funcional de parte dos órgãos que o integram. Isso também se relaciona com o fato de as reuniões do CEx, na prática, serem bastante inchadas. O excesso de atores dificulta a tomada de decisões.

⁴⁴ Compartimentar significa dar conhecimento da informação apenas as pessoas que tenham necessidade dela conhecer.

⁴⁵ Líderes de facções, infratores contumazes, de periculosidade reconhecida pela vasta ficha criminal.

Ressalta-se também que o CEx e as Câmaras Setoriais não possuem uma metodologia de trabalho adequada para pensar e acompanhar a evolução da política e das próprias deliberações do Comitê. Esse aspecto pode ter sido determinado pela lacuna de algumas regras, e nos permite inferir que muito mais poderia ter sido produzido pelo CEx se houvesse no arranjo institucional uma estrutura de incentivos e sanções (OLSON, 1998) repartido entre os diversos atores, ampliando o rol de ações coletivas para além das exigidas pelas e para as polícias.

O Núcleo de Gestão, responsável pelo acompanhamento e avaliação⁴⁶, até tentou desempenhar essa atribuição, mas não obteve o respaldo político necessário da coordenação. Ao final, apenas se limitou a secretariar as reuniões. O Comitê de Governança, que deveria estabelecer as diretrizes estratégicas para a política e para o próprio CEx, perdeu o sentido de ser a partir do momento que seus integrantes passaram a se reunir, uma vez por mês, no próprio CEx. Houve uma espécie de fusão, e com isso suas competências acabaram por se misturar, prejudicando a correção de rumos do programa.

Em resumo, as lacunas deixadas nas regras da política podem ser vistas como um fator interno que limitou a atuação de alguns *stakeholders*. O não detalhamento das regras de funcionamento do CEx, cujo mandamento legal deixou a cargo de um Regimento ainda pendente de criação, manteve o espaço aberto, dominado pelos atores policiais na busca de soluções para suas questões mais próximas, limitando o campo de atuação e representação de *stakeholders* de outras áreas, principalmente aquelas ligadas mais diretamente às demandas sociais.

Outro fator interno, o predomínio de um perfil mais conservador entre os *stakeholders*, contribuiu para que ideias e propostas novas fossem refutadas, optando-se sempre por linhas de ações conhecidas e reiteradas no campo, apesar dos dados mapeados não indicarem o alcance dos resultados pretendidos para a política.

No entanto, algumas ações coletivas foram geradas naquele espaço, corroborando as ideias de Ostrom (1990) no sentido de outros fatores internos presentes nas normas sociais poderem determinar escolhas individuais em prol de um benefício coletivo.

Não somente fatores negativos impactaram a atuação dos *stakeholders*. A rede de relacionamentos criada e possibilitada pelas discussões em encontros regulares do CEx pode ser considerada enquanto um fator de interferência por ser capaz de reduzir o insulamento

⁴⁶ Art. 16 da Lei Estadual Baiana nº 12.357, de 23 de setembro de 2011.

técnico e político das agências policiais e mesmo de atores da área “social”. O PPV fomentou uma necessária aproximação entre os diversos atores do SDS, ainda distante do desejado, a partir da criação de uma arena específica e focada na construção de consensos, buscando uma institucionalização das articulações entre os *stakeholders* participantes. Espera-se com isso que futuros governos mantenham e aprimorem essa política, permitindo o alcance de resultados mais efetivos e duradouros.

Do ponto de vista acadêmico o presente trabalho seguiu uma trajetória já iniciada por outros pesquisadores buscando conhecer, na visão dos *stakeholders* que integram o Comitê Executivo do Pacto pela Vida na Bahia, quais fatores impactam a construção de ações coletivas. Os resultados empíricos trouxeram evidências, ainda que poucas e em campo limitado, de ações coletivas desencadeadas sem a necessidade de incentivos ou coerções. (OLSON, 1998) Tais evidências se aproximam das ideias de Ostrom (1998), para a qual elementos como confiança, reputação, reciprocidade, comunicação são capazes de solucionar problemas de ação coletiva em determinadas arenas.

Apesar de limitações da pesquisa, espera-se ter contribuído de alguma forma para o aperfeiçoamento das relações no Comitê Executivo, sobretudo, pela identificação dos fatores que constroem as interações e demonstração de dificuldades de interação entre os organismos do Sistema de Defesa Social, assim como pela identificação de esforços e êxitos alcançados. A agenda de pesquisa sobre o processo decisório em redes de governança continua frutífera e que outros estudos sejam desenvolvidos para ampliar o conhecimento acerca do tema e nortear ações e reflexões críticas dos *policy makers*.

REFERÊNCIAS

BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.

BAHIA. Lei Delegada nº.78, de 03 de junho de 1983. Reorganiza a Secretaria da Segurança Pública, institui o Sistema Estadual de Segurança Pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. **Programa de Modernização da PMBA**. 1997.

_____. Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 9.006, de 04 de fevereiro de 2004. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria da Segurança Pública - SSP e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 11.356, de 06 de janeiro de 2009. Cria o Prêmio por Desempenho Policial, altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Polícia Militar da Bahia e dispositivos das Leis nº 7.990, de 27.12.2001, nº8.626, de 09.05.2003, nº9.002, de 29.01.2004, e nº9.848, de 29.12.2005, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 11.613, de 06 de novembro de 2009. Altera a estrutura remuneratória e de cargos das carreiras do Sistema Policial Civil de Carreira Profissional, institui o Prêmio por Desempenho Policial aos servidores integrantes destas carreiras, na forma que indica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011. Institui o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade no Estado da Bahia, estabelece regras para a concessão do prêmio por Desempenho Policial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Lei nº 13.469, de 29 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº12.371, de 21 de dezembro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, Disponível em:<<http://www.legislabahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Governo Federal. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2000.

_____. Medida Provisória nº 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 2007. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP; altera as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 jul. 2012. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Portaria nº 1.148, de 12 de junho de 2012. Institui a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - RENAESP, e regulamenta dispositivos da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, e da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jun. 2012. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Portaria nº 3.035, de 20 de setembro de 2013. Institui a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP, e regulamenta dispositivos da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 set. 2013. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, DF, 24 fev. 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014. Disponível em< <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-de-seguranca-publica-igovseg2013.htm>>. Acesso em: 16 ago.2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> Acesso em: 16 ago.2017.

CANO, I; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. **Homicídios no Brasil**, Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARVALHO, V. A. de; FÁTIMA E SILVA, M. do R. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, v. 14, n. 1, 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

COSTA, H. O. G. **Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador**. 2005. 276 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

COSTA, I. F. **Polícia e sociedade: gestão de segurança pública violência e controle social**. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/472/1/Policia%20e%20Sociedade.pdf>>. Acesso em: 16 ago.2017.

COSTA, A. T. M. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, abr. 2011. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100006>. Acesso em: 16 ago.2017.

DE CARVALHO, B. S. **A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos_diversos/1diagnostico-homicidios.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2017

NASCIMENTO, L. C. **Rede de Política Pública: Estudo de Caso no Âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais SUS/MG**. 2007.

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001.

FREEMAN, R. E. The politics of stakeholder theory: Some future directions. **Business ethics quarterly**, 1994.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

GONTIJO, J. G. L. **Articulação inter e intra-institucional na execução das políticas públicas para juventude em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2010.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, 2006.

LESSA, C. de A. Racionalidade estratégica e instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, 1998.

MACÊDO, A. de O. **"Polícia, quando quer, faz!"**: análise da estrutura de governança do "Pacto pela Vida" de Pernambuco. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, 2010.

OLSON, M. **A Teoria da ação coletiva: bens públicos e teoria dos grupos**. Portugal: Celta Editorial, 1998.

_____. **A lógica da ação coletiva: os bens públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. United Kingdom. Cambridge University Press, 1990.

_____. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Sciences Review*, vol. 92, nº 1, pp. 1-22.

PERALTA, N. A contribuição da Teoria da Escolha Racional para o debate sobre o uso comum dos recursos naturais. **Scientific Magazine UAKARI**, v. 6, n. 1, 2010.

PINHEIRO, P. S; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, 1997.

RATTON, J. L; GALVÃO, C; FERNANDEZ, M. **Redução de homicídios em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2014.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, 1996.

ROCHA, T; GOLDSCHMIDT, A. **Gestão dos stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSSETTI, J. P; ANDRADE, A. **Governança Corporativa**. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS FILHO, N. G. O Projeto Polícia Cidadã: Aplicação dos Conceitos da Administração Pública Gerencial no Nível Microorganizacional da Segurança Pública. **Artigo XXV EnANPAD**. Set. 2001.

SANTOS, I. G. **Descentralizar, concentrar ou pactuar?** Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. de. Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. In: DA CRUZ, M. V. G; BATITUCCI, E. C. (Org.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. 2009.

_____. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2010.

SOARES, L. E. Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência. In: PEREIRA, C.A.M. e outros (Org.). **Linguagens da violência**, Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

_____. Novas políticas de segurança pública. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, 2006.

_____. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V; VANNUCHI, P; KERCHE, F. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perceú, 2003.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. 2006.

VERGARA, S. C. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. Editora Atlas S/A, 2009.

GLOSSÁRIO

AÇÃO COLETIVA - Ação conjunta realizada por indivíduos, com o objetivo de obter e repartir alguns ganhos através da coordenação ou da cooperação. (HOLZINGER, apud COSTA, 2005);

STAKEHOLDERS - Qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma determinada organização. (FREEMAN, 1994);

TEORIA DA AÇÃO COLETIVA – Busca explicar o comportamento de indivíduos racionais que se associam para obtenção de algum benefício coletivo. (OLSON, 1998); Importância da coerção e dos incentivos (OLSON, 1998; FESTINGER, 1953; CARVALHO, 2008). Capital Social, capacidade de comunicação, confiança, autonomia, redes, instituições formais e informais e o compartilhamento de objetivos comuns. (OSTROM, 1990); O tamanho do grupo tem relevância em função dos objetivos pretendidos. Pequenos quando se objetiva ação e grandes quando se objetivo a coleta de pontos de vista. (JONH JAMES, 1951; OLSON, 1998; CARVALHO, 2008). Importância das informações (LESSA, 1998; CARVALHO, 2008);

TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL - Teoria sociológica que se propõe a explicar o comportamento social e político assumindo que as pessoas **agem racionalmente**. (BAERT, 1997). A premissa da racionalidade garante as ações e interações como apropriadas para **maximização das preferências com um mínimo de custos**.

TEORIA DOS JOGOS - Objetiva trabalhar, por meio de conceitos, situações nas quais os indivíduos tomam decisões considerando as consequências das decisões tomadas por outros. (BAERT, 1997).

TRAGÉDIA DOS COMUNS - Se utiliza da teoria da escolha racional e utilidade marginal para explicar como atores sociais agindo de forma racional tomam decisões que ao final são prejudiciais tanto para os interesses individuais quanto coletivos. (HARDIN, 1968, apud PERALTA, 2010).

APÊNDICE A – Pesquisa sobre a Visão dos Stakeholders sobre Possibilidades e Dilemas de Ação Coletiva na arena do Comitê Executivo do PPV



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA & CIDADANIA

PESQUISA SOBRE A VISÃO DOS STAKEHOLDERS SOBRE POSSIBILIDADES E DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA NA ARENA DO COMITÊ EXECUTIVO DO PPV

Responsável: André Sampaio

Orientadora: Profª Drª Iris Gomes

Objetivo: aprofundar análises sobre o programa Pacto Pela Vida, estudando a natureza das interações estabelecidas no interior do Comitê Executivo do programa PPV, observando suas regras formais e informais e o perfil dos seus integrantes (*stakeholders*)

Tempo estimado de duração: 40min

Contatos p/ esclarecimento de dúvidas: 71 991266815

Local: _____

Data: ___/___/___

BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO E TRAJETÓRIA PREGRESSA

Q.1. O(a) Sr(a) poderia me dizer o seu nome completo? _____

Q.2. O(a) Sr(a) poderia me dizer sua idade? _____

Anote o sexo e a faixa de idade do entrevistado (v.2)	1 mas	2 fem	1 16 a 24 anos	2 25 a 34 anos	3 35 a 44 anos	4 45 a 59 anos	5 60 anos ou mais

Q.3. Qual o curso/série mais elevado que já concluiu? _____

Q.4. O(a) Sr(a) possui parente/familiar (até 3º grau) atuante ou que tenha atuado em forças policiais? Se possui, poderia nos dizer em qual(is) corporações? _____

Q.5. O(a) Sr(a) sempre morou nesta cidade? 1 Sim 2 Não

Q.6. Qual a sua naturalidade? _____

Q.7. Em qual estado o(a) Sr(a) nasceu? _____



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA & CIDADANIA

Q.8. Em qual bairro/região/cidade o(a) passou a maior parte de sua vida? _____

Q.9. Atualmente, a qual instituição/secretaria o(a) Sr(a) é vinculado(a)? _____

Q.10. Há quanto tempo o(a) Sr(a) é vinculado(a) a esta instituição/secretaria? _____

Q.11. Qual cargo o(a) Sr(a) exerce na referida instituição? _____

Q.12. Quais são as principais atividades/responsabilidades competentes ao seu cargo?

Q.13. Antes de ingressar nesta instituição/secretaria, o(a) senhor(a) exerceu alguma outra atividade profissional diretamente relacionada ao sistema de segurança pública?

- a. Onde?
- b. Por favor, conte-nos um pouco sobre essa experiência

Q.14. Além de participar do Comitê Executivo do PPV, de quais outros espaços deliberativos e/ou consultivos de políticas públicas o(a) Sr(a) participou?

- a. Onde?
- b. Por favor, conte-nos um pouco sobre essa experiência

Q.15. Vou ler uma lista de religiões para que o(a) Sr(a) me indique se alguma delas é a sua: [LEIA ATÉ A INTERROGAÇÃO EXATAMENTE NESTA ORDEM, NUNCA PERGUNTE DIRETAMENTE - QUAL É SUA RELIGIÃO? - SÓ LEIA A LEGENDA AO FINAL SE O ENTREVISTADO TIVER DÚVIDAS SOBRE SUA CLASSIFICAÇÃO - ESTIMULADA E ÚNICA]

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. Evangélica Pentecostal | 6. Católica |
| 2. Evangélica não-pentecostal | 7. Judaica |
| 3. Umbanda | 8. Outra religião |
| 4. Candomblé ou outras religiões afro-brasileiras | 9. Não tem religião/nenhuma |
| 5. Espírita Kardecista ou Espiritualista | 10. É ateu / não acredita em Deus |



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA & CIDADANIA**

BLOCO II – IMPRESSOES SOBRE O CENARIO DA SEGURANÇA PUBLICA & EXPERIENCIA NO AMBITO DO COMITÊ EXECUTIVO DO PPV

- Q.16.** Em sua opinião, quais fatores explicam o aumento dos crimes violentos no estado da Bahia?
- a. Diante deste cenário, quais são as áreas mais críticas?
 - b. Qual(is) alternativa/solução(ões) o Sr. julga ser mais adequada?
- Q.17.** Há quanto tempo o(a) Sr.(a) compõe o Comitê Executivo do PPV? _____
- Q.18.** Por favor, nos conte um pouco a respeito do processo de indicação de seu nome para compor o Comitê Executivo do PPV?
- a. atribui a indicação/convite para integrar o Comitê Executivo a algum evento ou habilidade específica?
 - b. acredita que sua participação no Comitê incorre em algum benefício pessoal? (se sim, qual? – SIMBÓLICO POLÍTICO)
- Q.19.** Agora, nos conte como sua participação pode fazer a diferença nos trabalhos e dinâmicas do Comitê?
- Q.20.** Em algum momento, durante sua participação no Comitê, o Sr. participou da elaboração de regras e acordos de funcionamento desta instância? Se sim, por favor, conte-nos um pouco a respeito....
- Q.21.** Como funciona a dinâmica de trabalho no âmbito do Comitê? (ENCONTROS REGULARES, PAUTAS PLANEJADAS E/OU FIXAS, TEMPO DE EXPOSIÇÃO DOS PARTICIPANTES, QUÓRUM ETC).
- Q.22.** Sobre o tamanho do Comitê, a quantidade de participantes e representantes institucionais, qual sua opinião? (FACILITA, DIFICULTA, DEVERIAM OUTRAS INSTITUIÇÕES PARTICIPAR...)
- Q.23.** No âmbito do Comitê, quais áreas (temas) têm se apresentado como:
- a. maiores pontos de **resistências** ou **dificuldades de negociação** ou pactuação entre os participantes?
 - b. maiores pontos de **adesão** ou **cooperação** entre os participantes?
- Q.24.** Em sua opinião, quais as decisões mais importantes foram tomadas pelo Comitê?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA & CIDADANIA**

- a. Conte-nos um pouco a respeito desse(s) processo(s)...(QUAIS NEGOCIAÇÕES, INCENTIVOS E SANÇÕES FORAM EVENTUALMENTE NECESSÁRIAS?)
- b. Conte-nos sobre a participação dos diversos integrantes, sinalizando, se possível, as mais determinantes

Q.25. Em sua opinião, como as deliberações decorrentes do Comitê afetam/impactam:

- a. a dinâmica de trabalho de sua instituição/secretaria?
- b. as diferentes organizações/instituições do setor da segurança pública?
- c. a política estadual de segurança pública como um todo?

Q.26. No contexto de sua instituição/secretaria, há dificuldades em se implementar/executar as decisões do Comitê? Se sim, por quê?

- b. Existem mecanismo de incentivo para facilitar a implementação das decisões? Se sim, quais?

Q.27. Existem mecanismos de controle ou sanções aplicados para os casos de não alcance ou cumprimento das decisões deliberadas pelo Comitê?

- a. Se sim, quais? (NO ÂMBITO DE SUA INSTITUIÇÃO, NO ÂMBITO DO PRÓPRIO COMITÊ)
- b. Qual órgão/setor desempenha tal papel?

BLOCO III – GERADOR SOCIOMÉTRICO

S.1. Intermediação de informação/ difusão de informação no Comitê (APRESENTAR LISTAGEM DE PARTICIPANTES/INSTITUIÇÕES)

s.1.1. Dentre os participantes do Comitê, com quais o **Sr. dialoga** com **mais frequência** para manter-se informado sobre as questões pertinentes aos temas de interesse desta instância?

s.1.2. Dentre os participantes do Comitê, com quais o **Sr. dialoga** com **menos frequência** para manter-se informado sobre as questões pertinentes aos temas de interesse desta instância?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA & CIDADANIA**

S.2. Cooperação Prática Entre Órgãos do Comitê (APRESENTAR LISTAGEM DE PARTICIPANTES/INSTITUIÇÕES)

s.2.1. Dentre os participantes do Comitê, com quais a sua instituição/secretaria se **articula** com **mais frequência** para **realizar ações conjuntas** de segurança no âmbito das deliberações do Comitê?

s.2.2. Dentre os participantes do Comitê, com quais a sua instituição/secretaria se **articula** com **menos frequência** para **realizar ações conjuntas** de segurança no âmbito das deliberações do Comitê?

S.3. Grau de Responsabilidade no Comitê

- a. A pessoa/órgão principal responsável pelo Comitê é: _____
- b. E o 2º responsável é: _____
- c. E o 3º responsável é: _____
- d. E o 4º responsável é: _____
- e. E o 5º responsável é: _____

S.4. Divisão de responsabilidade entre os integrantes:

- a. A pessoa/órgão principal responsável pela implementação das deliberações do Comitê é: _____
- b. E o 2º responsável é: _____
- c. E o 3º responsável é: _____
- d. E o 4º responsável é: _____
- e. E o 5º responsável é: _____

O Sr. gostaria de acrescentar/declarar algo mais?

O Sr. gostaria que eu esclarecesse algum ponto ou aspecto da pesquisa/trabalho?

AGRADEÇA & ENCERRE!

APÊNDICE B – Codificação inicial das Categorias

CODIFICAÇÃO INICIAL		
RELAÇÃO INTERAGÊNCIAS	SISTEMA PRISIONAL	PREVENÇÃO
ORÇAMENTO	CUSTÓDIA DE PRESOS	INTERIORIZAÇÃO DO PPV
POLICIAMENTO OSTENSIVO	ABORDAGENS POLICIAIS	ARTICULAÇÃO POLÍTICA
REGULAMENTAÇÃO DE EVENTOS	AÇÃO CONJUNTA	REPRESSÃO QUALIFICADA
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA	RELAÇÃO CVLI/DROGAS	AJUSTES BUROCRÁTICOS
PRIORIZAR AÇÕES PENAIS DE HOMICÍDIO	OPERAÇÕES POLICIAIS	DIVULGAÇÃO DO PPV
MARKETING GOVERNAMENTAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL	MODERNIZAÇÃO ORGANIZACIONAL
INCENTIVOS SELETIVOS	GESTÃO ESTRATÉGICA	COMBATE AS DROGAS
CASES DE SUCESSO	MARKETING	JUSTIÇA CRIMINAL
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	INDICADORES DE DESEMPENHO	ADOLESCENTE INFRATOR
BASES ESTATÍSTICAS	DADOS ESTATÍSTICOS	MANIFESTAÇÕES POPULARES
ATUAÇÃO EM EVENTOS	AÇÕES SOCIAIS	PADRÕES ESTATÍSTICOS
GESTÃO	ARTICULAÇÃO DE PODERES	POLICIAMENTO COMUNITÁRIO
CAMPANHA EDUCATIVA	MELHORIA INSTITUCIONAL	SEGURANÇA DO SERVIDOR
COMPARTILHAMENTO DE BASE DE DADOS	GESTÃO DA SSP	RECONHECIMENTO PROFISSIONAL
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL	MELHORIA DAS INSTALAÇÕES
CONFLITOS INTERAGÊNCIAS	ESTRUTURA DO COMITÊ	PERFIL CRIMINAL
INTERIORIZAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS	TRATAMENTO DOS DADOS	INTERVENÇÃO NAS ESTRUTURAS
APROVEITAMENTO DAS ESTRUTURAS	ATUAÇÃO ARTICULADA	ENTRAVES BUROCRÁTICOS
CONFLITOS INSTITUCIONAIS	APOIO DA INICIATIVA PRIVADA	EMPODERAMENTO DOS ATORES
AUDIÊNCIAS INTINERANTES	AUMENTO DE EFETIVO	MONITORAMENTO ELETRÔNICO
LIBERALIZAÇÃO DAS DROGAS	BLOQUEIO DE CELULARES	REURBANIZAÇÃO DE ÁREAS DE CONFLITO
DEFESA JURÍDICA DOS SERVIDORES	DISQUE DENÚNCIA	PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA
PARTICIPAÇÃO RELIGIOSA	EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL	RACISMO INSTITUCIONAL
INTOLERÂNCIA RELIGIOSA	CULTURA RELIGIOSA NOS CURRÍCULOS	COMBATE A VIOLÊNCIA NA GRADE CURRICULAR
MATERIALISMO EXACERBADO	RESPEITO AS DIFERENÇAS	PARTICIPAÇÃO DAS UNIVERSIDADES
AÇÕES TRANSVERSAIS	ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	PROTEÇÃO À TESTEMUNHA
INCENTIVO AO ESPORTE	MELHORIA NA COMUNICAÇÃO	ANÁLISE CRIMINAL
CRITÉRIOS ESTATÍSTICOS	SEGURANÇA DAS INSTALAÇÕES	FAMÍLIA
REAJUSTE DOS SERVIDORES	VIGILÂNCIA ELETRÔNICA	PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
AÇÕES CONCERTADAS	EMPREGOS	PENAS ALTERNATIVAS
PARTICIPAÇÃO DA PGE	AVALIAÇÃO SISTÊMICA	CENTRO DE DECISÕES ESTRATÉGICAS
PROTEÇÃO A MULHER	INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
AQUISIÇÃO DE VIATURAS	AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
AUMENTO DE EFETIVO	METAS DE DESEMPENHO	CARÊNCIA DE EFETIVOS
FACCÕES CRIMINOSAS	VÍDEOCONFERÊNCIA	AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA

ÍNDICE DE CORES:

Relação Interagências

Gestão

Sistema Prisional

Marketing

Policiamento/Repressão

Prevenção

ANEXO A



Universidade Federal da Bahia
Escola de Administração
Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em
Políticas e Gestão de Segurança Pública

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o Sr.(a) _____ para participar **voluntariamente**, como entrevistado, da etapa de coleta de dados da pesquisa de campo do projeto “**Possibilidades e dilemas de ação coletiva no âmbito do Comitê Executivo do Pacto pela Vida na Bahia: a visão dos stakeholders**”, desenvolvido pelo mestrando André Luís Marinho Sampaio, do Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública – PROGESP, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, objetiva identificar e analisar os fatores internos e externos à arena de discussões do Comitê Executivo do PPV que impactam a atuação dos *stakeholders* no processo de construção de ações coletivas.

A equipe do Projeto garante que não há riscos de qualquer natureza para os participantes desta pesquisa e se coloca à disposição, em qualquer momento, para o esclarecimento de dúvidas. A fim de manter a identidade dos colaboradores em sigilo, todas as informações obtidas serão analisadas de maneira agregada. Não ocorrerá, em nenhuma hipótese, a veiculação de nomes ou dados pessoais dos informantes nos resultados ou em outras formas de divulgação oriundas desta pesquisa. *Não há despesas pessoais e/ou compensação financeira para o participante em qualquer fase do estudo.*

Salvador, _____ de _____ de _____.

Nome Completo do entrevistador: _____

Assinatura do entrevistador: _____

Declaro ter sido suficientemente informado sobre o caráter desta entrevista e conteúdos desta etapa da Pesquisa. Ficaram claros para mim os objetivos do estudo, a garantia de confidencialidade e da possibilidade de obter esclarecimentos em qualquer tempo. Assim, concordo voluntariamente em fornecer informações para contribuir com a



**Universidade Federal da Bahia
Escola de Administração
Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em
Políticas e Gestão de Segurança Pública**

pesquisa, podendo retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o desenvolvimento deste, sem penalidades ou prejuízo.

Salvador, _____ de _____ de _____.

Nome Completo do participante: _____

Assinatura do participante: _____

