

**35º Encontro Anual da Anpocs**  
**GT38 - Violência, criminalidade e punição no Brasil**

**Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de  
um novo paradigma**

**Luís Antônio Francisco de Souza**  
**Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Marília.**

**Luís Antônio Francisco de Souza<sup>1</sup>**  
**Departamento de Sociologia e Antropologia**  
**Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Marília.**

**Resumo**

A presente apresentação procura incorporar o debate sobre políticas públicas no Brasil à reflexão sobre a área da segurança. A tendência das políticas de segurança pública no país na última década assinala uma mudança de rumo das políticas públicas, que aos poucos deixam de ser pautadas apenas pela estrutura política de interesses das unidades federadas para serem mediadas por outras instâncias do poder público e da sociedade civil. De função essencialmente burocrática de Estado, a segurança, com estes novos influxos, passa ser vista cada vez mais como questão de gestão e de políticas governamentais, sobretudo com a participação mais ativa da esfera federal e municipal.

Não obstante, ainda estamos longe de ter, para a segurança, os marcos referenciais das políticas voltadas para a saúde, educação e seguridade social. A análise do ciclo das políticas públicas, que articula definições de agendas, implementação e avaliação de resultados, pode ajudar a compreender alguns dilemas da área. Ou seja, a segurança pública continua marcada pela baixa capacidade de mobilização política, burocratismo, insulamento, ausência de mecanismos de *accountability* e pela baixa participação social. Evidentemente, não se pode conceber a área da segurança pública, nos dias atuais, como estando restrita aos sistemas policiais e judiciais clássicos, que foram montados sob princípios burocráticos do *state building*, mas antes como espaços de disputas internas e de confrontos das arenas estatal, política e da sociedade civil. Os desafios atuais são muitos, mesmo porque é preciso reconhecer a complexidade do campo da segurança pública nas sociedades contemporâneas. Alguns autores concebem as novas estratégias para as políticas públicas como sendo uma fusão bem-articulada de componentes do modelo do estado nação com as novas modalidades de gestão público-privada. O que envolveria a construção de normas burocráticas de controle, hierarquia e monopolização da força e do direito; a incorporação moderada de modelos provenientes do mercado (as agências reguladoras seriam um exemplo disso), bem como e, sobretudo.

Pensar as políticas públicas na área da segurança requer, portanto, a ampliação dos focos do debate, incorporando a discussão sobre o tema já acumulada em outras áreas das Ciências Humanas, onde o conhecimento sobre os processos políticos e

---

<sup>1</sup> Agradeço à Débora Cristiane de Almeida Borges pela colaboração para esta comunicação.

institucionais está mais avançado. Significa também pensar num novo pacto social em que as demandas populares por justiça e por segurança sejam conciliadas com as escolhas históricas da sociedade brasileira em prol da vinculação entre desenvolvimento, justiça e equidade. Portanto, pretende-se fazer um balanço das discussões em torno das políticas públicas de uma forma geral e de segurança de uma forma particular; fazer um esforço de abstração das questões concretas presentes na bibliografia especializada em segurança pública, que já considerável no Brasil. Estas questões giram em torno basicamente da persistência do modelo burocrático, do legado autoritário, dos paradoxos da cidadania, do racismo, da ineficiência policial no combate ao crime organizado, na letalidade policial e das dificuldades em conseguir compreender como se dá, nas secretarias de segurança e no interior das forças policiais, as definições das agendas. Sobretudo, a bibliografia se reporta ao problema da reforma policial e da segurança no Brasil contemporâneo.

## **Introdução**

A recente passagem do Brasil de um sistema político-jurídico de exceção para a democracia foi acompanhada de inúmeras reformas legais e institucionais. Essas reformas tiveram como escopo a eliminação gradual do chamado entulho autoritário e a implantação dos instrumentos do sistema democrático, baseado no reconhecimento da cidadania e da justiça. Dessa forma, o sistema político e as instituições jurídicas foram profundamente reformados na medida em que o princípio de rotatividade de governo e do pluripartidarismo foram reimplantados, bem como foram restabelecidos o devido processo legal, a restrição das prisões e o acesso amplo à justiça. No entanto, ainda hoje se avalia a extensão e os efeitos dessas reformas, sobretudo diante do quadro da ampliação da busca popular por justiça e cidadania. No período, as instituições policiais foram submetidas a um processo de mudanças que refletiu tanto a consciência de que a democracia exige uma polícia eficiente e ao mesmo tempo respeitadora de direitos, quanto às necessidades e pressões sociais por ações mais firmes diante da sensação de crescimento da criminalidade, sobretudo urbana<sup>2</sup>. O caminho das reformas na segurança

---

<sup>2</sup> Seguimos neste texto as caracterizações da formação do Estado nacional moderno presentes nas descrições de Max Weber (1984); Norbert Elias (1993); Giddens (2001); Tilly (1996). Os argumentos estão sintetizados em Luiz Carlos Bresser Pereira (2001) e em Luiz Flávio Saporì (2007). E podem ser resumidos da seguinte forma: estatização do poder, monopólio do uso da força e dos meios de justiça, racionalização do direito, monismo jurídico, burocratização da máquina pública, especialização da prestação de serviços coletivos, meritocracia e isolamento institucional.

foi tortuoso e a agenda dos problemas e soluções está se ampliando, demandando da academia um número razoável de pesquisas e de investigação para compreender a resistência à mudança e os novos paradigmas que definem a área da segurança pública<sup>3</sup>. As experiências recentes de reforma na área da justiça também apresentam as mesmas questões:

“Há problemas, especialmente significativos na área criminal, que não se resolvem pura e simplesmente com mais juízes, mudando a lei, mudando processos, porque são problemas que dependem da forma como os agentes envolvidos na prestação jurisdicional percebem a realidade na qual estão mergulhados. Se não houver uma mudança de cultura, que passa pela formação dos profissionais do direito e que não se faz em curto prazo, nenhuma dessas reformas produzirá resultado. Isso também esbarra nas peculiaridades do modelo de seleção de quadros do sistema judiciário brasileiro e, em parte, na opacidade desse sistema” (Nascimento, 2008. Pg. 195-196).

Evidentemente, não se pode conceber a área da segurança pública, nos dias atuais, como estando restrita aos sistemas policiais e judiciais clássicos, que foram montados sob princípios burocráticos do *state building*, mas antes como espaços de disputas internas e de confrontos das arenas estatal, política e da sociedade civil. Os desafios atuais são muitos, mesmo porque é preciso reconhecer a complexidade do campo da segurança pública nas sociedades contemporâneas. Alguns autores concebem as novas estratégias para as políticas públicas como sendo uma fusão bem-articulada de componentes do modelo do estado nação com as novas modalidades de gestão público-privada. O que envolveria a construção de normas burocráticas de controle, hierarquia e monopolização da força e do direito; a incorporação moderada de modelos provenientes do mercado (as agências reguladoras seriam um exemplo disso), bem como e, sobretudo, a “implementação de mecanismos democráticos destinados a permitir a participação social na construção de políticas públicas” (Cavalcanti et al, 2005, pg. 14).

Pensar as políticas públicas na área da segurança requer, portanto, a ampliação dos focos do debate, incorporando a discussão sobre o tema já acumulada em outras áreas das Ciências Humanas, onde o conhecimento sobre os processos políticos e

---

<sup>3</sup> Neste sentido, as pesquisas apontam “para essa paradoxal história da cidadania e dos direitos no Brasil, na qual a precária e recente consolidação da democracia política não se faz acompanhar da expansão dos direitos de cidadania para o conjunto da população. Esses dilemas são agravados, portanto, no quadro mais amplo da democracia brasileira, pela persistência de um autoritarismo social em suas diferentes manifestações: isolamento, segregação, preconceito, carência de direitos, injustiças sociais, opressão, agressões às liberdades civis e públicas – violações de direitos humanos.” Cf. ALVAREZ, Marcos César, Fernando Salla e Luís Antônio F. Souza. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Justiça e História. Vol. 4 (08). 2004. Pg. 195.

institucionais está mais avançado. Significa também pensar num novo pacto social em que as demandas populares por justiça e por segurança sejam conciliadas com as escolhas históricas da sociedade brasileira em prol da vinculação entre desenvolvimento, justiça e equidade:

“A vinculação de um novo modelo de desenvolvimento econômico a um novo contrato social levanta a questão dos valores cívicos e de como os interesses individuais podem participar da consolidação dos preceitos públicos. A ordem constitucional erigida a partir de 1988 elegeu entre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais.” (Ruediger e Riccio, 2005. Pg. 19).

No presente capítulo, portanto, pretende-se fazer um balanço das discussões em torno das políticas públicas de uma forma geral e de segurança de uma forma particular. O texto pretende fazer um esforço de abstração das questões concretas presentes na bibliografia especializada em segurança pública, que já considerável no Brasil. Estas questões giram em torno basicamente da persistência do modelo burocrático, do legado autoritário, dos paradoxos da cidadania, do racismo, da ineficiência policial no combate ao crime organizado, na letalidade policial e das dificuldades em conseguir compreender como se dá, nas secretarias de segurança e no interior das forças policiais, a definição das agendas. Sobretudo, a bibliografia se reporta ao problema da reforma policial e da segurança no Brasil contemporâneo<sup>4</sup>.

### ***O Debate sobre Políticas Públicas***

A definição de política pública assume diversas concepções que variam de acordo com o contexto das áreas e dos setores políticos específicos a que se refere. Talvez, uma explicação para falta de definição ocorra porque, usualmente, a análise de políticas públicas tem como base o estudo de caso, e, nesse sentido, os estudiosos

---

<sup>4</sup> Evidentemente, alguns autores têm demonstrado foco mais ampliado para a discussão do problema: “Um dos itens mais importantes dessa agenda é o monopólio estatal da força. Com os problemas crescentes da criminalidade, em especial a organizada, essa é uma questão a ser discutida pelos setores mais representativos do país. À parte as reações de pânico, a segurança pública deve ser debatida não apenas a partir da existência de um sistema de leis, mas levando em conta as políticas públicas para o setor como vetor básico para o desenvolvimento.” Cf. RUEDIGER, Marco Aurélio; Vicente Riccio. “O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV. 2005: pg. 26.

acabam por referir-se à conceituação que cabe à sua temática. Outra explicação pode se referir ao fato de que a literatura especializada não se interessa pela conceituação de política pública no sentido estrito, uma vez que, geralmente, os estudos são motivados por interesses teóricos em outros fenômenos como o investimento estatal, o gasto social, a emancipação, a cidadania, etc. (Souza, 2003).

Essa fragmentação organizacional e temática do campo das políticas públicas foi referida por Melo (1999) como um obstáculo ao acúmulo de conhecimento sobre questões analíticas comuns ao conjunto das políticas. Na tentativa de sintetizar os estudos sobre a análise de políticas públicas no Brasil, o autor ressaltou a influência da tradição intelectual anglo-saxônica e, mais especificamente, a norte-americana, na qual a análise de políticas públicas é entendida como a análise do Estado em ação ou *policy making*.

“A área temática recoberta pelo que se passou a denominar de políticas públicas abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições. Esse conjunto pode ser algo arbitrariamente desagregado em três subconjuntos de trabalhos. O *primeiro subconjunto* toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos, para investigar uma política específica. O *segundo subconjunto* de trabalhos engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise das problemáticas internas às próprias áreas setoriais. O *terceiro subconjunto* consiste nas análises de avaliação de políticas (MELO, 1999, p. 66-67)”

De fato, o campo das políticas públicas é extenso e, por isso, exige um contexto multidisciplinar em seu processo de análise. Afora os prós e os contras subjacentes à construção de saberes especializados sobre as políticas públicas, cada disciplina científica constrói um aspecto particular desse espaço epistêmico.

Na tentativa de estabelecer uma definição para o conceito de políticas públicas tomamos como referencial a explicação de Guilhon (1995), na medida em que assume essa característica multidisciplinar ao inter-relacionar a dinâmica da sociedade, o processo político decisório e as ações técnico-administrativas.

“Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado, traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrado em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente (GUILHON, 1995, p. 105).”

É possível identificar a partir desta definição conceitual três modelos de análise, como resume Celina Souza (2003, pg. 17):

“Precisamos adentrar no que se chama de análise *bottom-up*. Sua importância cresceu a partir dos anos de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política. Sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, as pesquisas passaram a usar, também, análises *bottom-up*, que partem de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação. Modelos de análise *bottom-up* podem ser passíveis de crítica quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós. Além disso, ao assumir a complexidade da política pública como algo a ser explicado, em especial a sua implementação, esse tipo de pesquisa tem dificuldades para conviver com a busca recorrente do *mainstream* das Ciências Sociais, qual seja, o de se fixar na simplicidade analítica e na elegância dos modelos explicativos.”

O outro modelo de análise, que de forma nenhuma exclui os anteriores, é o ciclo vital das políticas públicas. O ciclo vital das políticas públicas articula as várias fases ou etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, formulação, implementação e avaliação<sup>5</sup>. O modelo do ciclo das políticas públicas permite ao analista compreender as diferentes etapas das políticas públicas e mostrar que há condicionantes específicos em cada uma destas etapas e, portanto, não é possível pensar as políticas de forma genérica, considerando apenas os formuladores ou os destinatários das mesmas. Por isso, que os analistas têm procurado conceber o ciclo em conjunto com o modelo das arenas sociais, em que a política pública é vista como

---

<sup>5</sup> Para uma análise dos estudos sobre políticas públicas ver Ana Luiza Viana “Abordagens metodológicas em políticas públicas” Revista de Administração Pública, v. 30, n.2, mar./abr. 1996. “Pode-se, então, resumir política pública como 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (...) [P]olíticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 26.

iniciativa de determinados grupos de atores que fazem o convencimento do sistema político quanto à importância ou necessidade de determinada ação pública.

“É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública. (Souza, 2006, pg. 32).”

Para tanto, primeiramente, é necessário estabelecer uma diferenciação entre política e políticas públicas, pois essa explicação é fundamental para compreendermos a questão dos interesses na formulação das políticas públicas. É necessário considerar que as ações políticas envolvem os interesses de diversos atores: atores públicos (políticos, parlamentares, burocratas, tecnocratas), atores privados (empresários, trabalhadores, sindicatos, associações, etc.); agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI); ou ainda de formadores de opinião (mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores, etc.). É fundamental compreender o papel que a política desempenha no tocante ao processo decisório, considerando principalmente as duas dimensões políticas do processo de constituição das ações públicas: a agenda governamental e a arena decisória.

A agenda governamental implica nos objetivos e nos agentes de conflito. Nesse sentido, trata-se da esfera política enquanto tarefa assumida pelo Estado Moderno, com destaque o papel de mediador e redutor de conflitos. A política, neste sentido, é campo de embates entre os interesses econômicos inerentes ao processo produtivo e as demandas apresentadas pelos cidadãos, ou mais especificamente, entre os objetivos de acumulação e a satisfação das necessidades sociais básicas (FARIAS, 1997, p. 15). Capella (2006) apresenta dois modelos teóricos que se voltam para a análise do processo de formação da agenda de políticas governamentais: o modelo de múltiplos fluxos, *Multiple Streams Model*, desenvolvido por John Kingdon (1984)<sup>6</sup> e o modelo de

---

<sup>6</sup> John Kingdon tenta determinar porque algumas agendas tornam-se proeminentes e outras são negligenciadas, identificando três fluxos que percorrem o sistema decisório: problemas, políticas públicas e política. Cada um destes fluxos é conceituado de forma independente, seguindo dinâmicas e regras



Equilíbrio Pontuado, *Punctuated Equilibrium Model*, de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993)<sup>7</sup>.

A arena decisória, por sua vez, refere-se ao sistema político e ao modo como a estrutura institucional do Estado contempla essas funções sociais, e que implica ainda na constituição do conjunto de órgãos públicos, autarquias, ministérios competentes em cada setor, além dos processos de financiamento e gestão.

“Os objetos de decisão do poder político compõem *arenas decisórias* que de acordo com a noção clássica de Lowi, se dividem conceitualmente em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A arena regulatória trata da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços públicos, por exemplo. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular setores e atividades já existentes e regulamentadas, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuam as desigualdades sociais (FERNANDES, 2007, p. 3).”

Submetida à agenda e à arena decisória está a administração pública, que faz com que as políticas públicas assumam a característica de recursos técnico-administrativos empreendidos pelo Estado para a consecução dos seus objetivos. Em outras palavras, a mera administração racional dos interesses sociais gerais. No entanto, é importante ressaltar que não podemos resumir a distinção entre política e políticas públicas utilizando a polaridade típica política x administração. Conforme argumento de Reis (1988), a interação entre essas duas esferas é um imperativo constante para a elaboração de políticas públicas, na medida em que ambos são ativos articuladores de interesses, ou ainda, porque conveniências políticas conjunturais sugerem alianças e coalizões que cruzam as linhas demarcatórias entre administração e poder político.

“A atuação dos políticos supre em certo sentido as limitações inerentes à administração já que o balizamento de suas ações é dado por critérios que permitem um relativo relaxamento dos constrangimentos impostos por um dado equilíbrio de forças políticas. Em síntese, depreende-se da argumentação desenvolvida que a tipificação de papéis, na cúpula dos sistemas políticos, persiste relevante para se entender o processo de *policy*

---

próprias, mas que em algum momento, os fluxos são incorporados por *policy entrepreneurs*. A combinação destes três fluxos num único pacote aumenta dramaticamente as chances de que um tema receberá atenção especial dos *policymakers*. As escolhas são determinadas não pelo valor de cada um dos fluxos, mas da conjunção dos três na definição das agendas políticas.

<sup>7</sup> Os autores inspiraram-se na teoria evolucionária de Niles Eldredge e de Stephen Jay Gould que procura explicar descontinuidades nos registros fósseis. Basicamente, a evolução ocorre em períodos de rápidas mudanças alternando com os períodos de relativa estabilidade. O surgimento de novas linhagens de espécies é um processo separado do processo gradual da evolução. Neste sentido, as políticas públicas são caracterizadas por períodos longos de rotina e acomodações, *stasis*, e por períodos curtos de transformações radicais, *punctuations*.

*making*, apesar da crescente convergência entre os tipos. Nesse sentido, idealmente, burocratas asseguram estabilidade e políticos garantem inovação, criatividade à formulação de políticas públicas. Conjunturas particulares podem eventualmente tornar uns ou outros mais proeminentes, mas a diversidade de estilos é persistente e vantajosa (REIS, 1988, p. 3-4).”

Analisemos agora a formulação das políticas públicas, etapa essa que ainda se caracteriza como um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder visto que expressam a alocação imperativa de valores. Tradicionalmente são tidas como referências principais: a natureza e dimensão da política pública, que correspondem à esfera de poder à qual está vinculada: União, Estados ou Municípios ou ainda, à articulação entre essas três esferas.

Na etapa de formulação estão os critérios que definem o tipo de política: *política social*, que se subdivide em: educação, saúde, segurança, cultura, transportes, habitação, crianças e adolescentes; *política econômica* do tipo fiscal, comercial, internacional no tocante a impostos, subsídios, etc.; *política estrutural* referentes à indústria, agricultura, reforma-agrária, meio ambiente; ou *políticas compensatórias, reparadoras e redistributivas* como combate à seca, bolsa-família, cotas nas universidades, etc.

O processo de formulação é regido por critérios de legalidade, publicidade, impessoalidade, responsabilidade e eficiência, pois conforme demonstra Giovanni (2009) as políticas públicas não são a única forma de ação pública, pois existem formas políticas concorrentes, ou até mesmo coexistentes, como o corporativismo, o mandonismo local, o coronelismo e o populismo. Quanto à fase da implementação, temos um complexo sistema de agências administrativas que definem desde a gestão, financiamento, metas e objetivos, a clientela a ser focalizada, além da operacionalização da política pública propriamente dita. Dentre os instrumentos utilizados nessa etapa temos as normas jurídicas, os recursos institucionais, humanos, físicos e financeiros, os órgãos de participação da sociedade civil, os conselhos que atuam no controle social, os gestores e assistentes sociais.

Até este momento da análise, a idéia de ciclo vital das políticas pública permite mostrar os diferentes condicionantes destas políticas em qualquer área de atuação do poder público em sua relação com as demais arenas concorrentes ou concomitantes que descrevem interesses sociais legitimadores. Nesta direção, vários fatores intervenientes nas políticas públicas mostram que entre a formulação e a implementação podem ocorrer fissuras, alterações e interpolações que não estavam previstas no momento da definição de agendas. O processo legislativo, as reuniões técnicas, a fase orçamentária, os jogos de interesse, a cobertura midiática, as pressões de grupos de interesse, os

mecanismos legítimos e não-legítimos de veto criam um *campo problemático* de condições a transformar a *ratio* originalmente definida nas demandas sociais por equidade em *irracionalidades* administrativas, burocráticas e valorativas.

### ***Avaliação e responsabilização institucional***

Completando o ciclo das políticas públicas temos o problema da avaliação. É hoje lugar comum nos debates sobre políticas públicas a relação próxima entre eficiência, avaliação e responsabilização, pois “não eficiência sem controle e não há controle sem transparência, já que não há controle sem amplo acesso ao conhecimento que propicie o exercício de um olhar crítico (Nascimento, 2008, pg. 198).”

São diferentes momentos de avaliação das políticas públicas. Se, durante a fase de formulação, são caracterizadas como avaliação do processo decisório, de custo-benefício e de custo-efetividade. Se, durante e/ou após a fase de implementação, temos a avaliação de processo e a avaliação de impacto que verifica o efeito dos resultados. Ainda encontra-se na fase de avaliação o processo de monitoramento de políticas públicas que tem como objetivo fiscalizar desde a atividade gerencial até a consecução dos trabalhos. Cabe destacar que a avaliação de políticas públicas tem a principal função de retratar o diagnóstico atual de determinada política, além de projetar uma determinada realidade nova. Para isso, a avaliação busca atribuir valores de eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas.

“A análise de política possibilita compreender o processo no qual essa é proposta, seus objetivos, metas, além de possibilitar a visualização crítica acerca dos interesses e jogos de poder nela implicados. A partir dessa proposição teórica pode-se desenhar a concepção e implantação da política, permitindo, não apenas a explicitação de determinantes invisibilizados, mas ainda a pontuação de alguns estrangulamentos e dificuldades, contribuindo significativamente para a reformulação de novas intervenções (SAMPAIO; ARAUJO JR, 2006, p. 345).”

Diversos problemas ocorrem na fase de avaliação das políticas públicas. O instrumento analítico das políticas, baseado em indicadores e variáveis, geralmente foi elaborado por instituições governamentais, como é o caso da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO), em São Paulo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou ainda da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Dessa forma, a tentativa de estabelecer um quadro conceitual para a avaliação das políticas públicas exige uma análise exaustiva dos dados técnicos, os quais evidentemente não falam por

si, posto que suas causas e inter-relações, além das razões econômicas e políticas que embasaram esses dados não estão dadas. Nesse sentido, Carvalho (2003) também observa que existe uma fragilidade nos critérios utilizados para o registro e armazenamento dos dados dos programas públicos<sup>8</sup>.

Entretanto, temos que ressaltar um importante avanço na temática das políticas públicas, com a criação de fóruns e instrumentos que permitiram a disponibilização informatizada de periódicos nacionais (via o portal scielo) e internacionais (via o portal da Capes), ainda que não exista um periódico específico que abrigue a produção da área. Na avaliação das políticas de combate à pobreza, de controle de doenças epidêmicas, de controle da saúde infantil e da educação vêm-se importantes avanços nos últimos anos (Neri, 2008; Moehlecke, 2009; Moreira Neto, 2008).

Outra característica que devemos valorizar na dinâmica de avaliação é a incorporação de mecanismos de *accountability*. Segundo Sacramento (2005) é tratado na literatura portuguesa como responsabilização e se aplica às discussões sobre a eficiência da ação governamental e da democracia. Assim, *accountability* é uma das características do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público, não só no que diz respeito à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo, como também à responsabilização dos governantes, inclusive com a possibilidade de sanções, pelos governados.

Sacramento (2005) indica que a literatura qualifica os mecanismos brasileiros de *accountability* como deficientes. Tal deficiência remete à formação de governos de coalizão, aos poderes legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de relacionamento Estado/Sociedade, evidenciado na relação tutor/tutelado. Entretanto, algumas iniciativas são apontadas pela autora como fatores de mudança de *accountability* no Brasil, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a fiscalização pelo Poder Judiciário, o Ministério Público e da Corregedoria Geral da União, a disponibilização pública de informações sobre o planejamento, a implementação e avaliação de programas e políticas públicas,

---

<sup>8</sup> E é preciso lembrar sempre que a noção de políticas públicas é nova no país. Apenas a partir da década de 1980 que a área de políticas públicas foi incorporada à grade curricular das universidades brasileiras, com destaque para a contribuição dos centros de pesquisas como o da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), através do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), e da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), através do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas e da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

na esfera orçamentária principalmente. Ainda, acrescenta-se o papel das ouvidorias no sentido de instruir e responsabilizar quanto aos representantes públicos<sup>9</sup>.

No âmbito do planejamento, o Plano Plurianual (PPA) estabelece os programas e ações do governo num período de quatro anos. A LDO estabelece as prioridades, as metas e as premissas básicas do orçamento anual. Enquanto que a LOA trata efetivamente do exercício financeiro anual em questão. Quanto à transparência, é um recurso que cria uma série de relatórios e demonstrativos que visam comparar o planejado com o executado. Além da ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público, incentiva-se a participação popular em fóruns e audiências públicas. Na questão do controle, prima-se pela avaliação da prestação de contas por meio dos Tribunais de Contas, além é claro, do controle popular que ainda necessita ser melhor ativado. Quanto à responsabilização, são asseguradas pelas sanções institucionais e pessoais. Para tanto, foi instituída a Lei 10.028/00 de 19.10.00, a Lei do Crime Fiscal<sup>10</sup>.

A análise de políticas públicas é um instrumento de gestão da esfera pública, que necessita de avaliação crítica e de participação política efetiva. Nesse sentido, a iniciativa de avaliação através do desenvolvimento de “boas práticas”, que ocorreu por conta da falta de instrumentos e indicadores para o estudo da gestão pública brasileira é a verdadeira forma de participação democrática da sociedade civil.

“Uma política pública tem que ter legitimidade, amparo legal, caráter imperativo, isto é, impõe-se à sociedade, concretiza direitos e, em decorrência, precisa de um espaço institucional para que se possa reclamar direitos não garantidos. Envolve uma autoridade pública; mas não se reduz a estatal, porque, embora o Estado seja o responsável, em geral, por sua formulação, implantação e financiamento, tanto este quanto a sociedade são responsáveis pelo processo que definirá os rumos do seu desenvolvimento e alcance (TANEZINI, 2004, p. 18).”

---

<sup>9</sup> Mecanismos de *accountability* ainda são frágeis no Brasil, que apresenta longa tradição patrimonial, burocrática e autoritária na formação do Estado e em sua relação com a sociedade: “no plano político, transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da sociedade senhorial para a sociedade pós-industrial. E Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista, que nesses três planos tiveram longa vida na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido; que se moderniza, mas permanece atrasado porque dual e injusto (Pereira, 2001, pg. 225).”

<sup>10</sup> “... é também importante que o quadro de referencia para as decisões orçamentárias anuais se estabeleça com base em um amplo processo participativo envolvendo a sociedade e os agentes públicos. Nesse processo, a explicitação dos propósitos das políticas públicas, de suas dificuldades e limitações, deverá servir de clara sinalização para a implementação das ações, inibindo desvios quanto aos resultados a serem alcançados (Cunha e Rezende, 2005, pg. 67).”

A sociedade deve assumir sua parcela na esfera das políticas públicas, ao mesmo passo que, conforme destacou Spink (2005), se faz urgente a criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados para uma efetiva mudança nas formas tradicionais de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para concluir esta parte do texto, importante lembrar que a análise de políticas públicas é, ainda e em grande parte, análise do governo em ação, produzindo efeitos sobre o mundo social e efetuando política. Portanto, “a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara. Estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (*agenda setting*), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública, assim como modelos construídos com base na teoria das elites, como o das redes sociais (Souza, 2003, pg. 18).”

### ***Referenciais para o debate sobre a segurança***

Retomando o processo histórico, durante a redemocratização do Brasil, a expectativa girava em torno da mudança na segurança pública e na prestação dos serviços de segurança à população. Nos últimos anos vimos emergirem novas políticas públicas que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Mas essas iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. Essas iniciativas foram sendo desenvolvidas sem um fio condutor e sem uma análise de conjuntura. Embora a produção acadêmica em políticas de segurança pública tenha aumentado significativamente desde então, pouco tem sido produzido no sentido de um balanço mais geral destas iniciativas (Adorno, 1998; 2003; Saporì, 2007)<sup>11</sup>.

Uma das dificuldades reside no fato concreto de que a administração pública continua considerando a questão do crime e da criminalidade pelo ponto de vista da

---

<sup>11</sup> Conceitos muitos usados neste texto giram em torno da questão da participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas. Casa vez mais, os artigos apontam a necessidade da participação não ser restrita aos processos tradicionais de legitimação da arena político-partidária, mas em todas as fases do ciclo das políticas. São várias as experiências que podem ser levadas em conta nessa direção, conforme aponta Marques, 2000. Outro conceito que gravita em torno destas discussões é o de capital social. Para uma apresentação das discussões em torno do mesmo veja Dias Neto, 2005.

legislação penal, da ampliação de prisões e do número de presídios, do aumento do efetivo policial. Ou seja, para a administração, políticas públicas são reduzidas à função pública ordinária, problemas de gestão burocrática. Isto não apenas cria obstáculos a uma revisão dos pressupostos da ação do Estado neste setor, como também acaba estimulando a visão tradicional segundo a qual os crimes, particularmente aqueles contra o patrimônio (roubos, roubos de cargas e seqüestros) são prioridade nas atuais administrações. Assim, a segurança não discute o padrão de destinação de recursos para outras atividades nem o modelo de atuação em vigor, fazendo com que as áreas periféricas das cidades e o número significativo de homicídios e/ou mortes violentas não sejam priorizados<sup>12</sup>.

“Se a sociedade brasileira progride no processo democrático, mesmo que de forma parcimoniosa, e também na provisão de diversos bens coletivos atinentes à saúde, à educação e ao trabalho, o mesmo não se dá no caso da ordem pública. Ao contrário, as últimas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência (Sapori, 2007, pg. 98).

E mais, segurança pública é um conceito escorregadio e seletivo, que historicamente é construído em torno de duas proposições fundamentais: “A primeira está vinculada à fusão entre as idéias de segurança e criminalidade, mais precisamente a ‘criminalidade de rua’, os crimes contra o patrimônio, contra a vida e o consumo e o comércio de entorpecentes, alvos preferenciais do sistema de justiça penal. A segunda proposição decorre da simbiose entre os projetos de ‘segurança dos cidadãos’ e ‘segurança do Estado’ (Dias Neto, 2005, pg. 73)”, considerando, sobretudo, no Brasil que a segurança do Estado é modelo ainda vigente.

E mesmo assim, parece que é na gestão da criminalidade de rua (e a exclusão da criminalidade das elites) que o modelo atual de segurança pública parece ter sua eficácia mais questionada. Conforme gráfico e tabela 1, podemos observar que, a despeito das ações de governo adotadas no Brasil e nos diferentes estados da União, as taxas de homicídio (e os homicídios por armas de fogo) oscilaram pouco. As taxas apontam uma

---

<sup>12</sup> Segundo Celina Souza (2006, pg. 28) foi Theodor Lowi quem desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública: políticas distributivas (sem limites de recursos e que privilegiam grupos sociais ou regiões); políticas regulatórias (burocracia, políticos e grupos de interesse); políticas redistributivas (as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário); políticas constitutivas (procedimentos). Parece-nos que as políticas na área da segurança podem ser caracterizadas como regulatórias. Mesmo assim, segundo Luiz Flávio Sapori (2007, pg. 107) esta capacidade regulatória é baixa porque há na segurança pública no Brasil a “prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade.”

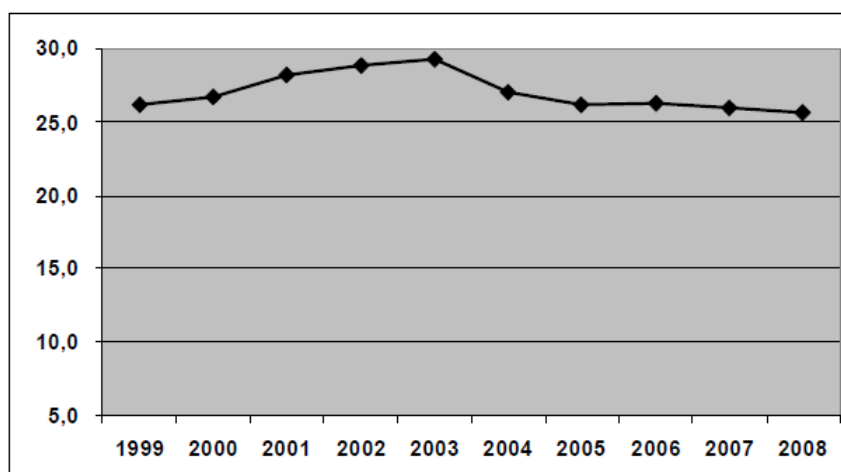
leve redução, apontando mais para uma mudança do perfil etário da população brasileira do que resultado de ações políticas e de segurança. As tabelas 2 e 3, não obstante, mostram que as taxas de encarceramento estão em forte elevação no Brasil inteiro, puxadas pela locomotiva encarceradora do Estado de São Paulo<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A pena de prisão não colabora no controle eficaz do crime e a construção de presídios é modo eficaz de transferência de recursos para as empreiteiras. Taxas estáveis ou levemente crescentes de crimes e altas taxas de encarceramento permitem ao analista dissociar encarceramento do controle efetivo do crime, cf. aponta Lemgruber, 2002. Para uma reconstrução histórica detida deste processo que alia crise do ideal de ressocialização, expansão carcerária, violação de direitos e interesses políticos, ver Teixeira, 2009.



**Gráfico 1 - Taxas de homicídios no Brasil (1999-2008)**



Fonte: Ministério da Saúde, SIM-DATASUS

**Tabela 1 - Taxas de homicídios e Taxas de homicídios por arma de fogo (1999 a 2008)**

Ano	Totais Homicídios	Pop. Nacional	Taxa	Ano	Totais Homicídios por Armas de Fogo	Pop. Nacional	Taxa
1999	42.914	163.947.554	26,2	1999	26.902	163.947.554	16,4
2000	45.360	169.799.170	26,7	2000	30.865	169.799.170	18,2
2001	47.943	172.385.826	27,8	2001	33.401	172.385.826	19,4
2002	49.695	174.632.960	28,5	2002	34.160	174.632.960	19,6
2003	51.043	176.871.437	28,9	2003	36.115	176.871.437	20,4
2004	48.374	181.581.024	26,6	2004	34.187	181.581.024	18,8
2005	47.578	184.184.264	25,8	2005	33.419	184.184.264	18,1
2006	49.145	186.770.562	26,3	2006	34.921	186.770.562	18,7
2007	47.707	181.079.238	26,3	2007	34.147	181.079.238	18,9
2008	48.610	189.612.814	25,6	2008	34.678	189.612.814	18,3

Fonte: Ministério da Saúde, SIM-DATASUS; Boselli, 2010

**Tabela 2 – População carcerária no Estado de São Paulo**

Ano	Nº de presos	Habitantes	Nº de presos por 100 mil habitantes
1999	53.117	35.816.740	148,30
2000	59.867	36.351.316	164,69
2001	67.649	37.630.106	179,77
2002	83.033	38.177.742	217,49
2003	99.026	38.709.320	255,82
2004	109.163	39.825.226	274,11
2005	120.887	40.442.795	298,91
2006	130.814	41.055.734	318,63
2007	141.609	41.585.931	340,52
2008	154.696	41.011.635	377,20
2009	163.915	41.384.039	396,08
2010	173.060	41.384.039	418,18

Fonte: SAP-SP; Depen-MJ e Ibge.

**Tabela 3 – População carcerária no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Nº de presos</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Nº de presos por 100 mil habitantes</b>
<b>2000</b>	232.755	169.799.170	137,08
<b>2001</b>	233.859	172.381.455	135,66
<b>2002</b>	239.345	174.632.960	137,06
<b>2003</b>	308.304	176.871.437	174,31
<b>2004</b>	336.358	181.586.030	185,23
<b>2005</b>	361.402	184.184.264	196,22
<b>2006</b>	401.236	186.770.560	214,83
<b>2007</b>	422.590	189.335.191	223,20
<b>2008</b>	451.429	189.612.814	238,08
<b>2009</b>	473.626	191.481.045	247,35
<b>2010</b>	494.237	191.480.630	258,11

Fonte: SAP-SP; Depen-MJ e Ibge.

Além disso, em termos de políticas públicas, devem ser considerados os dados das pesquisas que apontam para a persistência de práticas discriminatórias da segurança, denotada pela grande proporção de negros e pobres presentes nas delegacias, detenções e prisões, e nas estatísticas sobre letalidade nas ações da polícia. As políticas de segurança nos fazem crer que os jovens da periferia, desempregados, com baixa escolaridade e sem perspectiva de ascensão social, são potencialmente criminosos e, por isso, são presos ou mortos pelas instituições de segurança. As políticas de segurança têm insistido na repressão ao varejo da droga. O medo e a insegurança resultantes de políticas de segurança que não contemplam quesitos mínimos de eficácia e de respeito aos direitos dos cidadãos são terreno fértil ao endurecimento do penal ou ao aumento da demanda por segurança privada. Os efeitos disso são preocupantes, pois assinalam o aumento dos gastos do poder público com segurança e a degradação generalizada do espaço público (Pinheiro, 1999; Caldeira, 2001).

Em outros termos, as políticas de segurança pública, no Brasil, continuam impermeáveis tanto à pressão dos fatos, da opinião pública e, portanto, distantes das mudanças necessárias, o que coloca problemas em termos de como são elaboradas as políticas públicas na área. São muitas as interpretações sobre estas dificuldades em conciliar garantias legais, devido processo, direitos humanos e políticas de segurança pública, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da sociedade. As interpretações, em geral, apontam para explicações de caráter sócio-cultural mais amplo. Teresa Caldeira (2001) nos fala de uma democracia disjuntiva, na qual a lógica dos direitos civis e políticos difere substancialmente da lógica dos direitos sociais. Segundo a

autora, para parcela importante da população, os direitos civis são deslegitimados pela violência do estado e pelo enraizamento do crime organizado em seu controle territorial sobre as comunidades segregadas. Para Alba Zaluar (2007) a democracia inacabada ainda não estendeu seus mecanismos jurídicos e políticos de proteção à maior parte da população, que continua lutando diariamente pela sua inclusão num sistema ainda essencialmente discriminatório. Paulo Sérgio Pinheiro (2001) compreende as permanências deste processo de exclusão das não-elites do poder, como uma democracia sem cidadania ou em termos dos paradoxos históricos da democracia no país em que o Estado assumiu sempre e de forma explícita sua face repressiva e violenta contra as demandas sociais por justiça dos “de baixo”.

Pensar políticas públicas na área da segurança necessariamente significa colocar na agenda dos *policy makers* as relações complexas e difíceis que as instituições da justiça criminal mantêm com as populações vulneráveis. Não é apenas um problema de *expertise* técnica, mas, sobretudo, de *agenda setting* num contexto em que o sistema está ainda fechado às demandas dos seus “clientes” mais importantes<sup>14</sup>.

Mais ainda, as políticas de segurança pública permaneceram no círculo fechado daquelas atividades do Estado que ainda não se submeteram integralmente ao escrutínio público e ao exercício democrático de definições de agendas nas arenas das disputas sociais mais amplas.

“Em relação a outras esferas, pode-se indicar como um traço distintivo importante das políticas públicas na área de segurança, sobretudo as mais recentes, o fato de elas serem no Brasil mais autoritárias, mais revestidas pela direção *top-down* na sua concepção, decisão e implementação. Ao mesmo tempo, é mais acentuada a ausência de processos de avaliação de resultados dessas políticas. Pelo menos para as décadas mais recentes, enquanto outras áreas fomentam o engajamento de novos atores políticos, e inclusive redesenham as ações em função de uma busca de eficácia, num movimento *bottom-up*, as políticas de segurança são flagrantemente negociadas em processos políticos de acesso restrito e que colocam como desafio para a análise desse setor o contorno

---

<sup>14</sup> “A proteção e a promoção dos direitos humanos continuaram a se situar entre as principais carências a ser enfrentadas pela sociedade civil. Essa situação apresentou tremendos desafios para as organizações de direitos humanos, forçando-as a encontrar novas formas de conceituar os direitos e a definir estratégias para as novas circunstâncias, visando criar mecanismos efetivos e viáveis para a proteção dos direitos humanos, particularmente dos mais pobres. A enumeração das principais áreas de intervenção das organizações da sociedade civil soa como demandas de séculos passados: a ausência do estado de direito e a inacessibilidade do sistema judiciário para as não-elites; o racismo estrutural e a discriminação racial e a impunidade dos agentes do Estado envolvidos em graves violações aos direitos humanos (Pinheiro, 2001, pg. 297).”

das resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais (Alvarez, Salla e Souza, 2004, pg. 186)<sup>15</sup>.”

A discussão da área de segurança pública aponta para a necessidade de ampliação do foco das políticas públicas. Sendo assim a segurança não é problema meramente policial<sup>16</sup>. E o problema policial não se restringe à questão do efetivo e do orçamento. O foco das políticas públicas deve, portanto, não ser dado mais à reforma da instituição e do maior aporte de recursos, embora alguns setores do trabalho policial requeiram uma importante massa de recursos, como é o caso da investigação criminal e dos sistemas de informação. O foco deve ser dado para o trabalho policial e isso demanda *man power*, estritamente. Nesse sentido, o paradigma de um policiamento cidadão privilegia a integração do policial à comunidade, respeitando a lei e nesse sentido, a instituição deve ser intransigente com aqueles que violam a lei. A segurança deve ser sensível aos riscos reais, a partir dos dados estatísticos, que devem ser detalhados e colocados em séries não inferiores a cinco anos. É importante que as polícias especifiquem o tipo de trabalho que estão realizando nas regiões consideradas de risco (Dias Neto, 2005).

Na verdade, pensar políticas públicas em segurança é desafio para as concepções modernas de gestão, pois as instituições da área ainda são fortemente marcadas por princípios da luta feroz contra o crime, baseada no uso da arma, do segredo, da investigação sem *accountability* e por num arranjo institucional pouco maleável.

“A possibilidade de uma intervenção governamental integrada na manutenção da ordem pública pressupõe a viabilidade de combinar esforços, iniciativas e investimentos de organizações diversas que não estão sujeitas à autoridade do governo, que é a instância do Estado responsável pela elaboração e execução de políticas públicas concernentes àquela área (Sapori, 2007, pg. 73)

Deixando de lado a questão da intencionalidade subjetiva das ações criminosas e o problema quase insolúvel da causalidade criminal, a questão deve ser debatida

---

<sup>15</sup> “Está em questão o modelo burocrático de administração pública, implantado a partir das primeiras décadas do século 20 em resposta aos altos níveis de ineficiência, clientelismo, arbitrariedade e corrupção dos serviços públicos. O modelo está fundamentado na centralização e hierarquização das estruturas decisórias e na regulamentação capilar dos sistemas estatais de prestação de serviços, como garantia de qualidade e consistência da ação governamental e de neutralização dos riscos de manipulação administrativa por interesses econômicos, corporativos ou eleitorais (Dias Neto, 2005, pg. 45).”

<sup>16</sup> O Ilanud, em publicação importante, fez este esforço de sinalização para novos modelos de políticas de segurança pública no Brasil: Das políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança, 2002.

levando em conta alguns dos componentes estruturais da área: a) quais são os pontos negativos e positivos do modelo existente; quais soluções existem para propiciar *accountability* dos órgãos da segurança; qual é a melhor política de valorização profissional e pessoal; quais políticas preventivas têm êxito na redução do crime e da violência; qual é a melhor estrutura legal para a gestão da segurança e para o controle do crime organizado; o sistema de execução de sentenças é adequado, cumpre suas funções? (Ruediger e Riccio, 2005. Pg. 26)<sup>17</sup>.

Por exemplo, mercado consumidor de drogas favorece o comércio, as redes de criminosos e os pontos de venda. Assim, na abordagem tradicional, a polícia sufoca os pontos de venda e faz pressão sobre o varejo do crime. Na verdade, trata-se de fazer campanhas e conscientizar os jovens em relação aos riscos da droga. Na face policial das estratégias de segurança, trata-se de conhecer o perfil do crime e do criminoso, bem como identificar as redes que operam o tráfico. Assim, o trabalho envolve mais informação e qualificação de informação do que propriamente *law enforcement*. A questão fundamental é a interligação entre a atuação da polícia e as informações que alimentam o sistema através da forte relação com as ações das parcerias. Os dados estatísticos devem, portanto, ser traduzidos, elaborados e colocados à disposição dos *policy-makers* policiais. Os perfis devem ser traçados e esses dados devem ser comparados com dados provenientes de outras fontes da região. As estratégias de enfrentamento do crime e da criminalidade devem ser maleáveis e se basear em dados e em trabalho de inteligência (Sapori, 2007; Dias Neto, 2005).

É importante que representantes da área da segurança incorporem as idéias das políticas públicas em termos de uma participação ativa no trabalho de elaboração de novas estratégias. Políticas de segurança pública, portanto, devem conciliar medidas simples e diretas de prevenção situacional em relação aos crimes de ocasião, sobretudo, brigas, agressões, violência doméstica, gangues e mesmo homicídios. Mas devem comportar processos mais elaborados, vinculados aos esforços sociais, como escola,

---

<sup>17</sup> Talvez, um bom recorte para pensar a segurança pública seja através das probabilidades de vitimização. Ou seja, pensar os fatores que aumentam a possibilidade de alguém se tornar vítima de um crime. Tradicionalmente, a abordagem teórica e as práticas institucionais se encaminham para valorizar os nexos entre crime e criminoso, entre crime e drogas ou mesmo entre crime e cultura criminal. Certamente, esses nexos são possíveis, entretanto, temos de pensar nas condições que favorecem o crime e nas possibilidades em que, considerando determinados fatores, pode haver a potencialização do ato criminoso e dos fatos da criminalidade. Neste sentido, é alvissareira a notícia da realização da pesquisa nacional de vitimização pelo Ministério da Justiça.

saúde, emprego, moradia e urbanismo<sup>18</sup>. São idéias simples, mas que ainda não percorreram os caminhos (e descaminhos) da formulação legislativa ou governamental.

Embora estas afirmações pareçam verdadeiros truísmos, é preciso sempre lembrar que a definição das agendas da segurança pública ainda está fortemente marcada, para não dizer monopolizada, pelos gestores internos às instituições da área, com pouca abertura para fora ou pelas considerações de interesse de outros atores importantes do espectro político (Teixeira, 2009). O mesmo tipo de problema é pensado quando o assunto é a reforma do sistema de justiça:

“Trata-se do risco de pensar a prestação jurisdicional única e exclusivamente a partir da perspectiva dos seus agentes. Ou seja, olhando para dentro da prestação jurisdicional, sem olhar para seu resultado em relação à sociedade. Significa fazer uma reflexão limitada ao atendimento das demandas das próprias estruturas corporativas envolvidas na prestação jurisdicional, preocupada apenas com o que é bom para o melhor funcionamento do ponto de vista do agente público, sem levar em conta o que seja um bom funcionamento pela perspectiva da sociedade, do participante dos processos levados ao Judiciário. Essa visão, muito comum, costuma reduzir o debate sobre reforma da gestão do sistema judiciário a uma discussão sobre como reduzir a demanda por julgamento ou como agilizar o atendimento à demanda existente, sem tocar no problema da qualidade da prestação jurisdicional (Nascimento, 2008, pg. 194).”

Se substituirmos os termos justiça por segurança, as conclusões podem ser rigorosamente as mesmas. Ou seja, do ponto de vista da gestão de políticas públicas na área da segurança, o que importa são as demandas e os referenciais que partem dos agentes públicos e dos especialistas orgânicos das instituições. Conseqüentemente, haverá um choque de demandas divergentes no sistema, problema justificado pela concepção simplificadora segundo a qual a segurança decorre de mandato legal, o que não permitiria espaço de negociação com um público mais amplo e auto-compreensão crítica das falhas do sistema.

As políticas públicas na área de segurança, por exemplo, têm feito esforços para incorporar o referencial do mundo corporativo e proporcionar a implantação de mecanismos *soft* de vigilância eletrônica e de gestão de riscos (Zouain, Zamith, 2008, pg. 282). Evidentemente que a vigilância eletrônica não pode ser apanágio, pois seus

---

<sup>18</sup> Ou seja, é preciso reforçar a tese de que as políticas de segurança pública, a despeito do fato empírico de que se articulam em torno das instituições do sistema polícia-judiciário-prisão, devem estar ligadas ao acesso e a garantia de direitos e de contratos: “A efetivação da justiça é um dos pilares de um novo modelo de sociedade e de desenvolvimento. As populações mais necessitadas, que participam do processo eleitoral mais sofisticado do planeta, não vêem suas iniciativas traduzidas, em muitos casos, no direito de ir e vir (Ruediger e Riccio, 2005, pg. 27).”

custos podem se tornar proibitivos e sempre há a questão da violação do direito à privacidade. Recursos em vigilância eletrônica tendem também a sorver o dinheiro que poderia ser muito bem empregado na construção de praças e áreas de lazer dentro das comunidades. Mais abrangente e com mais chances de reverter em benefícios duradouros para a comunidade, a gestão de riscos, que demanda a elaboração de políticas públicas baseadas no rigoroso registro, acúmulo e cálculo dos dados estatísticos, pode imprimir uma mudança substancial de paradigma na segurança. E este paradigma está condicionado pelas estratégias de prevenção e de antecipação de problemas sociais, econômicos, ambientais e criminais. Ao mesmo tempo, a análise de risco tem a vantagem estratégica da melhor alocação de recursos da área da segurança, com a racionalização de efetivos e de equipamentos. Ela pode imprimir uma revolução na maneira como tradicionalmente se concebe a segurança como extensão do direito penal e do sistema de justiça criminal, para concebê-la como parte mais ampla de políticas de administração securitária dos riscos (Ericson, Haggerty, 1997; Johnston, Shearing, 2003).

Durante muito tempo os especialistas em polícia afirmavam a importância da reforma dos departamentos de polícia para minimizar a corrupção, a violência, a ineficiência e os altos custos. Na literatura especializada esse processo é designado por *police reform*. Depois de muita pesquisa, percebeu-se que as reformas não chegavam ao policial de rua, que continuava com excesso de liberdade, sem formação adequada, sem supervisão e sem avaliação (Monjardet, 1996). O policiamento comunitário surgiu como alternativa à reforma da polícia, pois com investimentos bem orientados pode-se garantir que os recursos chegassem à comunidade. O policial foi percebido como um elo importante na cadeia das relações sociais e do sentimento de comunidade e de segurança (Costa, 2008).

O investimento direto no policial teve um retorno mais rápido e efetivo do que décadas de investimento em equipamentos, sistemas de resposta às emergências e em estruturas burocráticas. Em geral os policiais valorizam o armamento e a ronda veicular; prezam a tecnologia e os dispositivos eletrônicos. A viatura policial, o uniforme e a arma são símbolos de *status*, prestígio e poder. As divisões especiais da polícia são fortemente marcadas por estas considerações: quanto mais especializada a ação mais recursos são canalizados para elas e maior o prestígio do policial. As polícias ostentam seus recursos (sejam eles computadores de última geração, equipamentos de perícia ou veículos blindados), mas a formação meticulosa e pouco espetacular para lidar com

sistemas de informação, com estratégias simples de detenção e de contato com o público são relativamente negligenciadas. Os políticos e gestores da área valorizam estratégias midiáticas, pois consideram que governar a segurança pública é prover as instituições de equipamentos, além de acomodar os interesses internos e contar as possibilidades de votos (Bayley, 1994: 1998)<sup>19</sup>.

Neste sentido, o debate em torno dos efeitos dos programas de transferência monetária, caso do Programa Bolsa Família do Governo Federal brasileiro, pode ser ilustrativo e ajudar a pensar as questões da segurança pública. Em geral, as críticas aos programas deste tipo referem-se à meta final que é fazer com que o recurso chegue às mãos daquelas pessoas mais necessitadas. Devemos nos perguntar quais são os efeitos colaterais das políticas de segurança engendradas segundo o modelo tradicional. A lógica que perpassa o sistema não pensa nos efeitos sobre os clientes, mas numa fábula jurídica dos cidadãos respeitadores da lei e dos desviantes<sup>20</sup>. O desafio é pensar, por exemplo, nos efeitos positivos das políticas públicas. A compreensão crítica das políticas públicas pode sinalizar na direção, por exemplo, das garantias para as populações mais vulneráveis em termos, por exemplo, do aumento do mercado de oportunidades ou da pacificação social<sup>21</sup>:

“O efeito colateral das políticas redistributivas, hoje em difusão no país, é aumentar o potencial de garantias dos pobres. O fato de essas bolsas levarem ao setor informal dinheiro e tecnologia informacional, por meio de cartões eletrônicos de entidades com tradição creditícia, cria oportunidade ímpar de alavancagem do colateral de empréstimos aos pobres. A colateralização das bolsas de programas sociais e a regularização fundiária são maneiras de democratizar o acesso ao crédito no país por meio do reconhecimento de direitos mais amplos de propriedade por parte dos seus detentores, no caso, o direito de o indivíduo usar ativos como garantia de empréstimos” (Neri, 2008, pg. 84).

Na direção de um novo referencial para as políticas públicas em segurança, o tema da corrupção pode servir de ponto de inflexão. Os cidadãos brasileiros assistem

---

<sup>19</sup> O investimento direto no policial suscita o debate em torno da noção de cultura policial (Bretas & Poncioni, 1999). Sabe-se que a cultura policial é vista como obstáculo às reformas na medida em que reforça a desconfiança e o isolamento. Hagen (2006) mostra as dificuldades encontradas no processo de feminilização da Polícia Civil do RS em razão desta cultura policial.

<sup>20</sup> Nos Estados Unidos surgiram nos últimos anos estudos interessantes sobre os efeitos adversos do encarceramento em massa, por exemplo: impacto nos recursos dos governos, no espaço urbano, na destinação do lixo e efluentes, nas taxas de educação e de emprego, no voto e na estrutura das famílias (Dyer, 2000).

<sup>21</sup> As UPPs parecem apontar para esta dimensão, embora é preciso ter cuidado com o efeito de expulsão dos moradores mais vulneráveis das áreas que passam por revalorização urbana.



todos os dias a um número cada vez maior de escândalos relacionados à corrupção em todo o país. São diversos casos, ocultados por um sistema político supostamente democrático, que vem à tona com a ação esporadicamente eficiente de órgãos como a *Controladoria-Geral da União* e o *Tribunal de Contas da União* e, ainda, com a maior liberdade de expressão popular e de meios independentes de imprensa. Em uma acepção abrangente, a corrupção constitui-se de atos ilegais, cometidos por agentes privados, funcionários do Estado e governantes, tendo como finalidade a transferência de renda privada ou pública, de modo criminoso, para determinados indivíduos. Dados do índice de percepção de corrupção, relatório anual publicado pela Transparência Internacional, referente a 2008, evidenciam que o Brasil permaneceu em 3,5 pontos em uma escala que varia de 0 a 10. Este número é igual ao do ano anterior e mostra o Brasil na 80ª colocação, empatando com Arábia Saudita, Marrocos e Tailândia e atrás de Trinidad e Tobago. Em suma, não existem meios para apurar precisamente a dimensão que a corrupção atinge no país<sup>22</sup>.

Na esfera da segurança pública, a situação não é tão diferente. Corrupção e impunidade se alastram cada vez mais na rotina policial. Associação com o tráfico, formação de quadrilha, tortura e uso indiscriminado da força são apenas alguns dos elementos que constituem essa díade. De acordo com o Observatório de Favelas, as extorsões realizadas representam mais da metade das abordagens policiais<sup>23</sup>. Além disso, existe também a atuação das milícias, grupos compostos por membros dos serviços públicos de segurança. Os milicianos são contratados para limpar a área de indivíduos que incomodem o comércio. Posteriormente, as milícias começam a cobrar taxas de segurança, mensalidades de TV a cabo, percentuais no arrendamento e venda de propriedades e taxas para outros serviços. Nas periferias e nos morros, hoje talvez, são responsáveis pela gestão privada da segurança pública, promovendo o combate ao tráfico e pacificando a sociedade. Certamente, uma nova forma de vigilantismo altamente problemático, responsável por torturas, ameaças, linchamentos e chacinas. Dados divulgados na imprensa brasileira dão conta de um mercado que movimentava cinco milhões de reais por mês (Cano, 2008). Enquanto as comunidades vulneráveis estão à mercê do crime organizado e das organizações não oficiais de prestação de

---

<sup>22</sup> Evidentemente, a situação de maior exposição da questão da transparência e o regime de liberdades democráticas são fatores que podem aumentar a sensação de que na política a corrupção é moeda de troca. De toda forma, mecanismos de transparência estão ficando mais comuns e fazem parte das políticas públicas. Veja por exemplo: <http://br.transparencia.gov.br/> e <http://www.transparencia.org.br>

<sup>23</sup> Para dados mais detidos, análises, entrevistas e artigos publicados na imprensa sobre corrupção, consultar os sites <http://www.observatoriodefavelas.org.br> e <http://www.observatoriodeseguranca.org>

serviços de seguranças, as políticas públicas continuam batendo na mesma tecla do controle disperso e ostensivo do crime, com distribuição de recursos e efetivos sem nenhuma forma de reflexão e controle.

“Nesse sentido, talvez seja interessante um exercício de reflexão, na questão da reforma do Estado, sobre o conceito de insulamento das elites burocráticas, como forma de resistência às interferências políticas e resguardo das competências técnicas de área específicas. A prevalência da racionalidade burocrática se sobreporia à racionalidade política evitando o que se chamaria de ‘balcanização do Estado’. (...) [E]sse insulamento seria garantido, entre outros fatores, pelo isolamento decisório e pelo recrutamento meritocrático. É tentador pensar que a área da segurança pública, entendida aqui como as agências do Poder Executivo (polícias, instituições de controle social, sistema penitenciário), do Poder Judiciário e do Ministério Público, pode apresentar fortes traços desse insulamento burocrático que se realimenta não apenas da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, como tece mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento. (Alvarez, Salla e Souza, 2004. Pg. 187)”

Dessa forma, o aparelho policial não é somente despreparado e excessivamente burocrático, mas também participa avidamente de esquemas como o dos cassinos sob a fachada de bingos que lavam e secam dinheiro para patrocinar o narcotráfico. Salários baixos, a falta de apoio, equipamentos e treinamento aliados a um sistema judiciário que privilegia as classes mais abastadas geram um estado crítico onde as delegacias e os presídios funcionam como mecanismos de imobilização das classes populares, em sua maioria jovens suburbanos, pobres e negros (Bauman, 2005). A prisão em massa de parcelas importantes da população não reflete eficiência na ação do Estado no combate ao crime, mas passa uma sensação de que o Estado está fazendo alguma coisa (Wacquant, 2001; Garland, 2008)<sup>24</sup>.

Nesta conjuntura, não é difícil notar que o Estado ocupa centralidade na discussão concernente à deficiência da segurança pública:

“Não é casual, portanto, que a intervenção pública na provisão desse bem coletivo tenha se pautado ao longo de todo esse período pela improvisação e falta de sistematicidade. Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados,

---

<sup>24</sup> “O problema da criminalidade traz consigo um fator importante que é a simbologia dos limites à ação estatal. Uma das maiores conquistas das revoluções democráticas foi o estabelecimento do direito penal como instrumento de punição para a conduta desviante, mas também como garantia dos indivíduos em relação ao Estado (Ruediger e Riccio, 2005, pg. 27).”

gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade (Sapori, 2007, pg. 109).”

### ***Espaço para mudanças?***

Para não ficarmos apenas nas críticas às políticas de segurança pública herdadas da tradição estatizante e burocrática do Estado brasileiro, é importante indicar mudanças no quadro mais amplo, relacionadas ao novo protagonismo do governo federal no âmbito da segurança. Nos últimos anos, o governo federal vem lançando e mantendo programas nacionais de segurança pública que tentam imprimir novas concepções e modelos, bem como reforçar aspectos importantes do *state building*, como o monopólio da força. Deve-se dar destaque ao Susp, ao Infoseg, à Renaesp e ao Pronasci<sup>25</sup>. Este último, com seu amplo repertório de ações que vão da instituição de territórios da paz<sup>26</sup>, do fortalecimento das estruturas policiais, controle de armas, e do estímulo a formas de mediação de conflitos. Ao mesmo tempo, o governo federal estimulou a criação de fóruns de discussão sobre segurança pública e manteve razoável destinação de recursos para os municípios e estados que apresentassem projetos inovadores na área da segurança<sup>27</sup>. Nos Estados, apesar das resistências e de importantes *set-backs*, as Ouvidorias de Polícia e as Defensorias Públicas imprimiram níveis de responsabilização não usuais no sistema, ampliando canais de denúncia, de informação e de controle, com acesso direto dos cidadãos. De forma ainda muito incipiente, alguns estados começaram a aceitar princípios de redução de uso da força letal, incorporando, nas academias de polícia e no dia-a-dia do policial, armas não-letais e princípios de proporcionalidade no uso da força. Os municípios também procuraram assumir mais espaço nas políticas públicas de segurança, criando secretarias, guardas municipais, conselhos, projetos.

“A renovação do Estado brasileiro deve se pautar por uma lógica de abertura de seus pedestais burocráticos. A idéia do cidadão como destinatário das ações estatais deve ser objeto de inovação política. Tal mudança cultural é imprescindível para um novo modelo de desenvolvimento: o Estado como garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também como respeitador de seu contrato com os cidadãos. A resolução desse impasse institucional é um importante acerto de contas com a história do país. O corporativismo estatal, capataz das potencialidades privadas e baseado na lógica autoritária, e o republicanismo abstrato, fundado na construção de fórmulas institucionais

---

<sup>25</sup> Para uma visão geral destes projetos: <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci#>

<sup>26</sup> Importante lembrar que projetos de intervenção em áreas sensíveis vêm ocorrendo no Brasil precedem as propostas do Pronasci: policiamento comunitário; promotorias populares; conselhos locais de segurança; escolas da paz; projeto fica vivo; balcão de direitos etc.

<sup>27</sup> Descrições pormenorizadas dessas inovações podem ser encontradas em Sapori (2007);

artificiais, não fornecem os elementos adequados à formatação de um novo modelo de desenvolvimento para o país (Ruediger e Riccio, 2005. Pg.20).”

A sociedade civil e as corporações têm investido fortemente nesta área, com interesses às vezes divergentes e conflituosos. Mesmo assim, as políticas públicas na área da segurança estão desenhando, gradualmente, um novo paradigma que obrigará os órgãos governamentais e os formuladores de políticas públicas a adotarem novos arranjos institucionais e novas estratégias e ações:

- a) Problemas em nível federal: crime organizado, narcotráfico, armas, crimes econômicos, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, tráfico de influência, corrupção, improbidade administrativa e crimes contra os Direitos Humanos;
- b) Questões sociais: políticas públicas de ação afirmativa, em conjunto com os estados, para jovens, negros e mulheres em situação de risco.
- c) Medidas institucionais: aprimoramento dos serviços de inteligência e de investigação criminal; estimular a reforma das polícias e a integração das polícias; criação de presídios federais; articular polícias, ministério público e poder judiciário; esses devem ser capazes de atuar proativamente; estimular a reforma das delegacias de polícia: estas passam a ser centros de serviços públicos, articulando várias entidades e vários serviços, inclusive formação de equipes multiprofissionais nas polícias e nos MPs; Política de ampliação das Defensorias e criação de Ouvidoria nacional; Corregedoria autônoma e independente da Polícia Federal; ampliar o uso das penas alternativas; estimular a extinção da Febem e a criação de unidades de reeducação que respeitem os preceitos do ECA: fazer menos uso das medidas de privação da liberdade para jovens em conflito com a lei; programa federal de proteção às testemunhas; política nacional de reintegração social de ex-condenados; política nacional de combate às armas de fogo.
- d) No âmbito das Secretarias de Segurança: implantação de políticas sobre uso da força e sobre uso da força letal; reforma das academias e dos cursos de polícia. Reforma e ampliação dos Institutos Médicos Legais. Avaliação e acompanhamento externo sobre os dados estatísticos (implantação do sistema de informações criminais de âmbito nacional). Avaliação e acompanhamento

externo da eficiência policial e implantação de Programas de Operação Padrão, visando o treinamento e a adequação dos recursos humanos de segurança.

- e) Mudanças processuais: fim do inquérito policial; minimização da justiça cartorial; agilização processual, ampliação dos juizados especiais;
- f) Políticas locais de segurança: o poder público federal deve criar canais de financiamento e apoio técnico-logístico para a elaboração de diagnósticos locais de segurança; planos locais de segurança; redefinição das funções e profissionalização das guardas municipais. Articulação destas com as PMs, tendendo para o policiamento comunitário; fortalecimento dos órgãos ou instâncias de avaliação, decisão e ação local, com a participação comunitária.

Portanto, as políticas de segurança pública, num paradigma novo, devem contemplar vários aspectos e devem ser envolver vários níveis da administração pública (Federal, Estadual e Municipal), os poderes da república (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como o poder público e a sociedade civil. Esse arranjo nem sempre é fácil e nunca é óbvio, mas já existem boas práticas nessas áreas e é preciso alertar os poderes e os governantes para a necessidade de mudar o enfoque da repressão ao crime para modelos de prevenção multifuncional do crime. A afirmação de direitos de cidadania, a reconstituição da ética na administração pública e o processo de legitimação dos direitos humanos são focos de uma nova concepção de política, presente nas discussões sobre formação do Estado desde fins do século XVII.

Nesta nova situação, embora os efeitos disso e as possibilidades de tirarmos conclusões analíticas mais interessantes ainda sejam pequenos, o modelo burocrático está tendendo a perder espaço, não obstante os estados ainda representarem certa resistência em assimilar os influxos provenientes de todas estas outras arenas sociais e políticas. Mesmo assim, a segurança pública, aos poucos, começa a ser mais permeável aos critérios extra-institucionais, acomodando-se mais facilmente às pressões democráticas e às pressões por eficiência e transparência. Mas este é apenas um primeiro passo para a mudança e os obstáculos ainda são enormes.

## **Referências**

- ADORNO, Sérgio. “Consolidação Democrática e Políticas de Segurança Pública no Brasil: rupturas e continuidades” in Zaverucha, Jorge (org) Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX. Recife. Bagaço. 1998.
- ADORNO, Sérgio. “Lei e ordem no segundo governo FHC” in Tempo Social, 15 (02). Novembro de 2003. PP. 103-140.
- ALVAREZ, Marcos César, Fernando Salla e Luís Antônio F. Souza. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Justiça e História. Vol. 4 (08). 2004. PP. 173-201.
- BAUMAN, Zygmunt. Vidas desperdiçadas. Rio de Janeiro, Zahar, 2005.
- BAYLEY, David H. Police for the future. New York. Oxford University Press. 1994
- BAYLEY, David H. What works in policing. Readings in crime and punishment. Oxford: Oxford University Press. 1998.
- BRETAS, Marcos Luiz & Paula Poncioni. A cultura policial e o policial civil carioca in PANDOLFI, Dulce, Carneiro, Leandro Piquet e Carvalho, José Murilo. Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo. Edusp/Editora 34. 2001.
- CANO, Ignácio. “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro” in Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro, Justiça Global (org.), Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- CARVALHO, S.H. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: São Paulo em perspectiva, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza e Alketa Peci. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. in CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV. 2005.
- COSTA, Arthur T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Civitas. v.8 n.3. 2008.
- CUNHA, Armando e Fernando Rezende. Orçamento e desenvolvimento. in CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV. 2005.
- DIAS NETO, Theodomiro. Segurança urbana. O modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.
- DYER, Joel (editor). The perpetual prisoner machine. How America profits from crime: Boulder and Oxford: Westview Press, 2000.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador. Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro. Zahar. 1993.
- ERICSON, Richard & Haggerty, Kevin. *Policing the risk society*. Toronto. Toronto University Press. 1997.
- FARIAS, P.C.L. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. In: Cadernos MARE/ENAP. Brasília, n. 11, 1997.
- FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo. Paulus. 2007.
- GARLAND, David. *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a Violência*. Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Edusp, 2001.
- GUILHON, M.V.M. A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 1, n.1, p. 105-125, jul./dez. 1995.
- HAGEN, Acácia Maria Maduro. O trabalho policial: estudo da polícia civil do Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo: Ibccrim, 2006.

- JOHNSTON, Les & Clifford Shearing. *Governing security. Explorations in policing and justice.* New York: Routledge, 2003.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little, Brown. 1984.
- LEMGRUBER, Julita. “Controle da criminalidade: mitos e fatos” in Oliveira, Nilson Vieira (org) *Insegurança Pública. Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana.* São Paulo: Nova Alexandria, 2002.
- LIPSKY, Michael. *Street level bureaucracy.* Nova York, Russel Sage. 1980.
- MARQUES, Eduardo C., *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.* São Paulo/Rio de Janeiro, Fapesp/Revan. 2000.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In Miceli, Sérgio (org). *O que ler nas Ciência Social brasileira (1970-1995).* São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, 1999, PP. 59-99.
- MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas.* V.39 (137) Maio-Ago, 2009. PP. 461-488.
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique.* Paris. La Découverte. 1996.
- MOREIRA NETO, Sistema de indicadores educacionais no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. *Estudos em Avaliação Educacional.* V. 19 (41). Set-dez. 2008. PP. 407-432.
- NASCIMENTO, Rogério Josér Bento Soares do. “Reforma de sistema de gestão na área da justiça” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). *Política de gestão pública integrada.* Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- NERI, Marcelo. “Nova geração de políticas sociais” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). *Política de gestão pública integrada.* Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial in SACHS, Ignacy, Paulo Sérgio Pinheiro e Jorge Wilhem (orgs) *Brasil: um século de transformações.* São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- PINHEIRO, Paulo S. “The rule of Law and the Underprivileged in Latin America: introduction.” In MÉNDEZ, Juan E., O’DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) (1999) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America.* Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.
- PINHEIRO, Paulo S. “Transição política e não-Estado de Direito na República”. In SACHS, Ignacy et all (orgs.) *Brasil: um século de transformações.* São Paulo. Cia. Das Letras. 2001.
- REIS, Fábio Wanderley & O’DONNELL, Guillermo. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas.* São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988
- RUEDIGER, Marco Aurélio; Vicente Riccio. “O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas.* Rio de Janeiro: FGV. 2005.
- SACRAMENTO, A.R.S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania.* São Paulo, v. 10, n. 37, p. 05-20, 2005.
- SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J.L., *Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids,* *Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil.* Recife, v. 6, n. 3, jul./set., p.335-346, 2006.
- SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.* Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 18 (51) fevereiro de 2003. PP. 15-20.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura.* *Sociologias* nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.
- SPINK, P. A administração cotidiana e a heterogeneidade da pobreza. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania.* São Paulo, v. 10, n. 37, p. 05-20, 2005.
- TANEZINI, T.C.Z. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. In: *Ser Social.* Brasília, n. 14, p. 13-44, jan./jun. 2004.

- TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da exceção. Política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2009.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- VIANA, Ana Luiza. “Abordagens metodológicas em políticas públicas”. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n.2, mar./abr. 1996.
- WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro; Jorge Zahar, 2001.
- WEBER, Max. “A ciência como vocação” in *Ciência e política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1984.
- ZALUAR, Alba. *Democratização inacabada. Fracasso da segurança pública*. *Estudos Avançados*. 21 (61). 2007. PP.31-49
- ZOUAIN, Deborah Moraes, José Luiz Cardoso. “A gestão de riscos na segurança pública: um novo paradigma” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.