

Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas¹

Luís Antônio Francisco de Souza

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília

1 INTRODUÇÃO

O Brasil passou por várias reformas, nas duas últimas décadas. Elas 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. 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.²

As reformas seguiram o caminho da profissionalização, do aumento de efetivo, da modernização dos equipamentos policiais, do fechamento de xadrezes, da transferência do poder para as autoridades civis. Mas também percorrem caminhos mais complexos na direção, por exemplo, da implantação de mecanismos de controle do uso da força, a mudança nos cursos de formação, com a introdução de disciplinas de Direitos Humanos e na maior visibilidade das ações policiais cotidianas. A agenda dos problemas e soluções está se ampliando, demandando da

¹ Versão ampliada deste artigo foi apresentada no GT38 do 35º Encontro Anual da ANPOCS e no XV Congresso Brasileiro da SBS. Os autor agradece à mestre Débora Cristiane de Almeida Borges pela pesquisa sobre políticas públicas. Somos gratos também aos pareceristas da Revista Estudos de Política por seus comentários que ajudaram a tornar o trabalho mais inteligível. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

² Sigo neste artigo 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.

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.³

Pensar as políticas públicas na área da segurança requer a ampliação dos focos do debate, incorporando a discussão sobre o tema já acumulada em outras áreas das Ciências Humanas, em que o conhecimento sobre os processos políticos e 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. (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 19).

Pretende-se fazer um balanço das discussões em torno das políticas públicas, de forma geral, e de segurança, de forma particular. Pretende-se fazer um esforço de abstração das questões concretas presentes na bibliografia especializada em segurança pública, que já é considerável no Brasil. Estas questões giram, basicamente, em torno da persistência do modelo burocrático, do legado autoritário, dos paradoxos da cidadania, do racismo, da ineficiência policial no combate ao crime organizado e da letalidade policial.⁴

2 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 acabam por se referir à conceituação que cabe à sua temática. Outra explicação pode se referir ao fato de que a literatura especializada não se interessa

³ 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. P. 195.

⁴ 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: p. 26.

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).

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, p. 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, a 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.⁵ 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 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, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. (SOUZA, 2006, p. 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,

⁵ 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. [...] Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema 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 n° 16. Junho/dezembro 2006, p. 26.

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 os objetivos e os agentes de conflito. Neste sentido, trata-se da esfera política enquanto tarefa assumida pelo Estado Moderno, com destaque para 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 (1995)⁶ e o modelo de Equilíbrio Pontuado, *Punctuated Equilibrium Model*, de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).⁷

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 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, dividem-se 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).

⁶ 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 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.

⁷ Os autores inspiraram-se na teoria evolucionária de Niles Eldredge e de Stephen Jay Gould que procura explicar discontinuidades 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*.

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 argumenta 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 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).

Analisemos agora a formulação das políticas públicas, etapa 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 estão vinculadas: 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* referente 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 ideia de ciclo vital das políticas públicas 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.

3 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 há 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, p. 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.⁸

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 portal scielo) e internacionais (via 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, veem-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*, que 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

⁸ 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).

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

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 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.¹⁰

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,

⁹ 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, p. 225, 2001).

¹⁰ “[...] é também importante que o quadro de referência 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; REZENDE, p. 67, 2005).

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).

A sociedade deve assumir sua parcela na esfera das políticas públicas, ao mesmo tempo em que, conforme destacou Spink (2005), urge 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 artigo, é 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, p. 18).

4 PENSAR A SEGURANÇA A PARTIR DE UM NOVO ÂNGULO?

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 emergir novas políticas públicas que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Porém, tais iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. 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; SAPORI, 2007).¹¹

Uma das dificuldades reside no fato concreto de que a administração pública continua considerando a questão do crime e da criminalidade sob o ponto de vista da legislação penal, da

¹¹ Conceitos muitos usados neste artigo giram em torno da questão da participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas. Cada 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).

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 sequestros) 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.¹²

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, p. 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 ideias de segurança e criminalidade, mais precisamente à ‘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, p. 73)”, considerando, sobretudo no Brasil, que a segurança do Estado é modelo ainda vigente.

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.

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,

¹² Segundo Celina Souza (2006, p. 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 Saporì (2007, p. 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”.

direitos humanos e políticas de segurança pública, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da sociedade. As interpretações, em geral, apontam para explicações de caráter sociocultural 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”.¹³

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 das resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, 2004, p. 186).¹⁴

¹³ “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, p. 287)”.

¹⁴ “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, p. 45, 2005)”.

A questão pode ser debatida levando-se 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; RICCIO, 2005, p. 26).¹⁵

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.¹⁶ Este último, com seu amplo repertório de ações que vão da instituição de territórios da paz,¹⁷ 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.¹⁸ Nos Estados, apesar das resistências e de importantes *set-backs*, geralmente ligados à visão conservadora de que a segurança é problema de estado e não de políticas públicas, 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 forma letal, incorporando nas academias de polícia e no dia-a-dia do policial armas não-letais e princípios de

¹⁵ 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.

¹⁶ Para uma visão geral destes projetos: <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci#>

¹⁷ Importante lembrar que projetos de intervenção em áreas sensíveis que 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.

¹⁸ Descrições pormenorizadas dessas inovações podem ser encontradas em Saporì (2007).

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 ideia 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, baseado na lógica autoritária, e o republicanismo abstrato, fundado na construção de fórmulas institucionais artificiais, não fornecem os elementos adequados à formatação de um novo modelo de desenvolvimento para o país (RUEDIGER e RICCIO, 2005, p. 20).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, vimos emergir novas políticas que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Porém, tais iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita, e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. 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 para o endurecimento do penal ou para o 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. 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 foco das políticas públicas deveria ser, portanto, além da necessária reforma das instituições, a introdução da agenda de direitos, de participação e de elaboração de planos de curto, médio e longo prazo.

A terminologia do contrato traz a ideia de direitos e deveres compartilhados entre os cidadãos. Um contrato social contemporâneo deve afirmar uma ideia de justiça que incorpore direitos dos cidadãos e prestações positivas por parte do Estado. Esta fórmula, adotada como um referencial para a ação política, poderia incorporar a perspectiva de uma agenda positiva a partir da proposta do tema da educação. Se a partir da educação é possível construir metas sociais estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento econômico, esse procedimento pode vir a orientar ações voltadas para problemas crônicos da sociedade brasileira. Instituições que permitam a manutenção do monopólio do uso da força, por parte do Estado, sem perder o referencial da tolerância, constituem-se em metas estratégicas para o país. Tais ações não enxergam o espaço da economia deslocado de uma perspectiva de justiça (RUEDIGER; RICCIO, 2005. p. 25).

Ou seja, para além de uma visão de lei e ordem, de combate ao crime e ao criminoso, o debate em torno das políticas públicas aplicado à área da segurança amplia o cenário e as

possibilidades de discussão. Ainda estamos muito aferrados a uma concepção de segurança pública que concebe o espaço social pacificado como livre de crime e de violência, segundo um modelo essencialmente militarizado do uso da força, mas a discussão atual aponta para a gestão permanente da segurança a partir de mecanismos de governo, pensados em sua complexidade e em suas múltiplas interfaces com outras políticas públicas e com a sociedade civil. Trata-se, portanto, de uma expectativa de mudança de paradigma no cenário atual da jovem democracia brasileira, de um novo contrato social em que segurança e desenvolvimento caminham na mesma direção.

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.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp.2000.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51): 07-09, 2003.
- BATTIBUGLI Thais. Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964). 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- 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.
- BOSELLI, Giane. *Homicídios por armas de fogo no Brasil. Taxas e número de vítimas antes e depois da lei do desarmamento*. Brasília: CNM, 2010.
- 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.

BRODEUR, Jean-Paul “La police: mythes et réalités” *Criminologie*. La police après 1984. Les Presses de L’Université de Montréal, XVII (1) 9-41. 1994

BUENO, Luciano. “A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da política Pública de Controle de Armas no Brasil”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

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.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: BIB. São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

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.

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.

ERICSON, Richard & Haggerty, Kevin. *Policing the risky society*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

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, A. S. A. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro na política social. In: José Paulo Martins Jr.; Humberto Dantas. (Org.). *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, p. 203-226, 2007.

- 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.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). Relatório de pesquisa apresentado à FAPESP em julho de 2009.
- FREY, Klaus. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 2000: 211-259.
- GARLAND, David. A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a Violência*. Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Edusp, 2001.
- GIOVANNI, G. di. As estruturas elementares das políticas públicas. In: Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP. Campinas, n. 82, 2009.
- GORDON, Colin. “Governmental rationality: an introduction”. In Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. 1991.
- 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.
- ILANUD, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento de Delinquentes. Das Políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo: Ilanud, 2002.
- 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.
- LIMA, Roberto Kant de. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 10(04). 1989.
- LIPSKY, Michael. *Street level bureaucracy*. Nova York, Russel Sage. 1980.
- LOCHE, Adriana Alves. *Segurança e controle social: análise do policiamento comunitário*. São Paulo: FFLCH-USP. Exame de Qualificação de Doutorado. 2010.
- LOW-BEER, Jacqueline. O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997). *Espaço & Geografia*, Vol.5, n. 2, 2002.

- 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, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Sumaré, 1999.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In Miceli, Sérgio (org). O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, 1999, PP. 59-99.
- MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.
- MESQUITA NETO, Paulo. “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”. In PANDOLFI, Dulce, Carneiro, Leandro Piquet e Carvalho, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.
- MISSE, Michel; LIMA, Roberto Kant de; & MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.50: 45-123, 2. sem. 2000.
- 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 “Questionner les similitudes: à propos d’une étude sur la police” *Sociologie du Travail*, 2-89 pp.193-204. 1989.
- 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.
- O'DONNELL, Guillermo. “Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion” in MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. "Crime, controle social e consolidação da Democracia" in REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988.
- 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. “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.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. “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.

REIS, E.P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: Seminário Internacional sobre O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 18-20 de Maio de 1988.

REIS, Elisa. “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

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.

SALLA, Fernando. As prisões em São Paulo. 1822-1940. São Paulo: Annablume. 1999.

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.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus. 1979.

SAPORI, Luis Flavio & Andrade, Sheyla C. P. de. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. Civitas. v.8 n.3. 2008.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. Das Letras. 2000.

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.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Entrevista. Observatório de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/entrevistas/maio>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm (org.): Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade, Campinas, Editora Unicamp, 2002.

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.

STENNING, Philip C. (org). Accountability for criminal justice. Selected essays. Toronto. University of Toronto Press. 1995.

- 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.
- TEIXEIRA, Joana D'Arc. O sistema sócio-educativo para internação para jovens autores de ato infracional no Estado de São Paulo. São Paulo: Ufscar. 2009. Dissertação de Mestrado.
- TILLY, Charles. Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Edusp, 1996.
- VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos (org) Cidadania e violência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 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, 2005.
- WACQUANT, Lois. Os condenados da cidade. Estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- WASELFISZ, Júlio Jacobo. Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.
- WASELFISZ, J. Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008. Brasília: Instituto Sangari/ Ministério da Saúde/ Ministério da Justiça. 2008.
- WIEVIORKA, Michel. “O novo paradigma da violência”. Tempo Sócia, Revista de Sociologia. São Paulo. 9 (1). 1997.
- ZALUAR, Alba, “Crime, medo e política” in Zaluar, Alba e Alvito, Marcos. (orgs) Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, 2. ed.
- ZALUAR, Alba, “Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização” São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade. 13 (3). 1999.
- ZALUAR, Alba, Sociabilidade, institucionalidade e violência. In Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2004.
- ZALUAR, Alba, Violência e Crime. in: MICELI, S. (org), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). Vol. 1 – Antropologia. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS, Brasília: CAPES, p. 13-107. 1999.
- 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.

Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas

Resumo

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 a ser vista, cada vez mais, como questão de gestão e de políticas governamentais, sobretudo, com a participação mais ativa da esfera federal e municipal. Mas há ainda desafios importantes a serem vencidos para uma efetiva mudança no quadro geral da segurança no país. O artigo explora alguns deles, sem pretensão de ser exaustivo.

Palavras-chave: políticas públicas, segurança pública, violência, polícia, democracia.

Security Policies in Brazil: Challenges on New Agendas

Abstract

In the last two decades, the trend in security policies in Brazil shows the shift path on public policies, that allows us to see changes from state building policies to the growing presence of others public branches and civil society. From state and bureaucratic based functions, security tends to see more as problem of management and public agenda setting, mainly, with growing participation on state and local levels. Nevertheless the challenges remain in terms of changes in the whole picture of security in the country. The article explores some of them, without the desire of comprehensiveness.

Key-words: public policies; public security; violence, police, democracy.

Recebido para publicação em 09/11/2012

Aprovado para publicação em 21/01/2013