

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**PAULA K. RODRIGUEZ BALLESTEROS**

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA:**

**POR UMA NOVA PERSPECTIVA DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS  
DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

**São Paulo**

**2012**

**PAULA K. RODRIGUEZ BALLESTEROS**

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA:  
POR UMA NOVA PERSPECTIVA DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS  
DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

**Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São  
Paulo da Fundação Getúlio Vargas,  
como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Administração  
Pública e Governo.**

**Linha de Pesquisa:**

**Transformações do Estado e  
Políticas Públicas**

**São Paulo**

**2012**

Ballesteros, Paula R.

Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil / Paula K. Rodriguez Ballesteros. - 2012.

143 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Segurança pública - Brasil. 2. Segurança pública – Participação do cidadão. 3. Violência - Brasil. 4. Políticas públicas - Brasil. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.75(81)

**PAULA K. RODRIGUEZ BALLESTEROS**

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA:**

**POR UMA NOVA PERSPECTIVA DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS  
DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

**Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São  
Paulo da Fundação Getúlio Vargas,  
como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Administração  
Pública e Governo.**

**Linha de Pesquisa:**

**Transformações do Estado e  
Políticas Públicas**

**Data da aprovação**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca examinadora**

---

**Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio**

**(Orientador)**

**FGV - EAESP**

---

**Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto**

**FGV – EAESP**

---

**Prof. Dr. Marcos Cesar Alvarez**

**USP - FFLCH**

*A todos aqueles que sabem por que a conclusão deste trabalho significa para mim  
muito mais do que um título.*

*À minha família, pela lição de amor e integridade que representa.*

*Ao Mateus, pelo respeito e cumplicidade, hoje e sempre.*

## RESUMO

Esta dissertação se dedica a fazer uma revisão da literatura sobre governança democrática, buscando contribuir com novos marcos conceituais na análise da gestão das políticas de segurança pública. Trata-se de apresentar uma nova perspectiva para analisar quais e como têm sido as políticas de segurança pública desenvolvidas no intuito de superar o problema da violência e da criminalidade de acordo com sua magnitude e complexidade. Para tanto, o trabalho destaca o papel do Estado na tarefa da governança, discutindo o exercício do monopólio legítimo da força visto da perspectiva da participação e inclusão de novos atores, da articulação entre órgãos e esferas de poder, da construção de novos padrões de autoridade e legitimidade, e da gestão integrada de políticas públicas em um ambiente democrático. A bibliografia sobre governança democrática tem o potencial de oferecer subsídios para esta análise, pois combina a abordagem política com a perspectiva administrativa, agregando às diretrizes gerais sobre a atuação do Estado indicações de critérios de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas em uma sociedade cada vez mais dinâmica e multifacetada, cujas demandas prementes se colocam como desafio aos governos contemporâneos.

**Palavras-chave:** governança democrática – segurança pública – gestão integrada – legitimidade - Estado Democrático.

## **ABSTRACT**

This dissertation is dedicated to making a review of the literature on democratic governance, seeking to contribute to new conceptual analysis of the management of public security policies. It is presenting a new perspective to analyze what and how policies have been developed for public safety in order to overcome the problem of violence and crime in accordance with its magnitude and complexity. To this end, the paper highlights the role of government in the task of governance, discussing the exercise of the legitimate monopoly of force from the perspective of participation and inclusion of new actors, the relationship between agencies and spheres of power, the construction of new patterns of authority and legitimacy, and the integrated management of public policies in a democratic environment. The literature on democratic governance has the potential to provide insight to this analysis, since it combines the political approach to the administrative perspective, adding to the general guidelines on State action indications of formulation, monitoring and evaluation criteria of public policies in a society more dynamic and multifaceted, whose pressing demands arise as a challenge to contemporary governments.

**Keywords:** democratic governance – public security – integrated management - legitimacy - Democratic State.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Tipos de <i>Multi-level Governance</i> .....	56
<b>Quadro 2</b> – Abordagens e intervenções de políticas públicas para o enfrentamento da violência urbana.....	112

### FIGURA

<b>Figura 1</b> – Diagrama Conceitual do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.....	99
--------------------------------------------------------------------------------------	----

### GRÁFICO

<b>Gráfico 1</b> – Destinação dos Recursos do FNSP (2000-2005).....	101
---------------------------------------------------------------------	-----

### TABELA

<b>Tabela 1</b> - Profissionais de outras categorias lotados nas Secretarias de Segurança Pública.....	116
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ARS – Análise de redes sociais
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAF – Comitê de Articulação Federativa
- CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública
- DFID/UK – Department for International Development, United Kingdom
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública
- GFN/SSR – Global Facilitation Network for Security Sector Reform
- GGI – Gabinete de Gestão Integrada
- GGI-M – Gabinete de Gestão Integrada Municipal
- IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa
- MJ – Ministério da Justiça
- NEV – Núcleo de Estudo da Violência
- NPM – New Public Management
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PENASPEM – Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios
- PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
- Renaesp – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
- Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública
- SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	11
<b>2. Governança democrática, teoria política e teoria organizacional</b> .....	21
2.1. A abordagem neoinstitucionalista da governança e de sua relação com a democracia.....	28
2.2. Governança como processo: o Estado em ação .....	34
2.2.1. Governança e administração pública .....	39
2.3. Governança como estrutura: redes e outras formas de governar .....	44
2.4. <i>Multi-level governance</i> : governança em ambientes multijurisdicionais .....	52
2.5. Governança democrática e segurança pública: primeiras aproximações.....	59
<b>3. Governança democrática das políticas de segurança pública: um caminho a percorrer</b> .....	63
3.1. Debate teórico: monopólio e legitimidade em questão? .....	64
3.2. Sistema de segurança como objeto da política de segurança pública .....	73
3.2.1. Reforma do sistema de segurança pública .....	75
<b>4. Segurança pública no Brasil</b> .....	82
4.1. O Estado e os dilemas da “modernidade tardia” .....	85
4.2. Mudanças e permanências da segurança pública no Brasil à luz dos processos de governança democrática: Estado e relações intergovernamentais .....	89
4.3. Gestão de intervenções intersetoriais e interorganizacionais: peculiaridades da rede de política pública de segurança e de sua reforma .....	106
<b>5. Considerações finais</b> .....	119
<b>Referências</b> .....	125
<b>Anexo I</b> .....	138

## 1. INTRODUÇÃO

Começar este trabalho argumentando que a segurança pública é um dos principais problemas da sociedade brasileira na atualidade não seria apenas utilizar-se de um artifício de retórica acadêmica. As altas taxas de criminalidade e, mais do que isto, o grau de violência que se estabeleceu nas relações interpessoais e institucionais do cotidiano nacional, combinados à sensação de medo e insegurança que assola a população, chegam a ser considerados por alguns teóricos como circunstâncias que podem desestabilizar o Estado de Direito Democrático no Brasil.

Isto porque, quando se discute segurança pública não estamos apenas (como se só por isto já não fosse relevante) falando de ameaças ou violações ao patrimônio, à vida e a outros “bens juridicamente tutelados”. A discussão é mais ampla e complexa e se refere essencialmente à histórica concepção weberiana do Estado como detentor do monopólio da força legítima e a temas correlatos tais quais a soberania política do Estado-nação, *rule of law*, ordem, direitos humanos, legitimidade, autoridade e justiça pública (ADORNO, 1998a, 2002).

Dada sua relevância, estes temas têm sido tratados por alguns estudiosos brasileiros preocupados em debater as origens, consequências e significados da violência na sociedade contemporânea (ZALUAR, 2002; KANT DE LIMA, MISSE E MIRANDA, 2000; CALDEIRA, 2000). Por outro lado, tomando a abordagem da segurança pública que tem como referência as taxas de criminalidade, também encontramos importantes trabalhos que analisam os índices de homicídio, de roubos, de tráfico de drogas e outros tipos de crime, bem como os níveis de encarceramento, como forma de avaliar de que maneira a *violência tipificada* tem se disseminado nas diferentes classes sociais e espaços geográficos, tendo como base as teorias sobre desigualdade socioeconômica, seletividade do sistema de justiça e a perspectiva epidemiológica do fenômeno da violência no cenário brasileiro (PERES,

CARDIA E SANTOS, 2006; PEIXOTO, LIMA E DURANTE, 2004; SALLA et al, 2009, entre outros).

Em um campo intermediário, porém, identificamos um vazio que ainda não foi preenchido e ao qual esta dissertação se dedica. Trata-se de estudar a maneira como o Estado opera o exercício do referido monopólio da força legítima a fim de reduzir os níveis de criminalidade, construindo um ambiente de não violência e confiança que possibilite o fortalecimento de sua legitimidade e o aprofundamento da democracia. Em outras palavras, trata-se de analisar quais e como têm sido as políticas de segurança pública que o Estado, por meio de suas diferentes instituições e níveis de governo, tem desenvolvido como forma de superar este problema social de acordo com sua magnitude e complexidade.

Antes, contudo, é imperioso apontar que, desde a época da transição democrática brasileira, já existem pesquisas que, ainda que parcialmente ou por meio de outra perspectiva, se dedicam ao tema. Estamos falando mais especificamente de duas correntes majoritárias na literatura nacional. Uma voltada ao estudo da polícia como principal órgão de enfrentamento (e porque não dizer, produção) da violência no Brasil pós-Constituição de 1988 e outra voltada ao debate e disseminação das políticas preventivas engendradas pelos municípios brasileiros.

A primeira corrente, legatária do histórico de atuação das forças de segurança no período autoritário e baseada na nova ordem constitucional garantista, analisa a atuação da polícia como a face explícita do monopólio da força legítima – e de seu uso. Por um lado, aborda-se a polícia e os policiais em seus aspectos repressivo, autoritário, corporativista e seu insulamento diante dos mecanismos democráticos de *accountability*, controle e participação sociais, e subsunção à ordem legal (NEME, 1999; MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2006; CALDEIRA, 2002, entre outros). Por outro, na tentativa de romper com este padrão reacionário de atuação da polícia e de seus integrantes, propõe-se o modelo de policiamento comunitário experimentado por alguns outros países e cujo caráter de proximidade e identificação com a

comunidade tem sido usado para promovê-lo como (“a”) política democrática de segurança pública (NEV, 2009; MESQUITA, 2004, entre outros).

Já a segunda linha de pensamento, na onda da descentralização que tomou conta dos trabalhos sobre reforma do Estado, enfatiza o papel dos municípios como provedores de bens e serviços públicos, tais quais infraestrutura urbana, assistência social, cultura, lazer e saúde, a fim de prevenir a prática de atividades delituosas e de garantir maior coesão social. Nesta perspectiva, dois são os grupos que merecem destaque: os jovens e as guardas municipais. Aqueles porque, sendo o estrato da população que, tanto como vítima quanto como autor, são os mais envolvidos com o crime; e estas porque, diante da ineficiência da polícia e da natureza híbrida que as identifica, tem na exacerbação da violência um espaço para poder definir seu papel como “braço armado” do município (GOMES et al, 2007; MESQUITA, 2006, entre outros).

Não obstante a valiosa contribuição destas correntes, como dito antes, ainda muito pouco se fala de modo mais integral sobre políticas de segurança pública (SAPORI, 2007; SOARES, 2006, 2007; CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO, 2005), ou, ao menos, da integração das estratégias acima referidas. Enquanto para outras áreas já encontramos vasto leque de referências que discutem as diversas necessidades sociais – saúde, educação, assistência social e outras – utilizando-se da perspectiva das políticas públicas, e de toda a engenharia institucional e política imprescindível à sua execução, o mesmo não se verifica para a segurança pública. Até hoje, como vimos, **a literatura tratou mais do conteúdo das ações governamentais do que do processo de construção e de gestão destas ações de modo a conduzi-las de forma integrada e democrática.**

Conforme afirma Soares:

A despeito de insuficiente [...] tem crescido a produção de trabalhos acadêmicos sobre violência e criminalidade. No entanto, o foco não tem se alargado para incluir a especificidade das políticas públicas, seja por meio de exames comparativos, seja por meio de análises de caso. Menos ainda se observa, na área, um movimento intelectual em

direção ao enfrentamento do desafio prático, isto é, à formulação de modelos de projetos e políticas (SOARES, 2001, p. 114).

Tratar da segurança pública sob a ótica das políticas públicas, caracterizadas pela coerência e coordenação necessárias ao uso do conceito como tal, significa, como se verifica na análise de outras áreas, discutir atores, estruturas, processos e resultados, tanto do ponto de vista específico do que cada um destes elementos representa para a segurança pública, como do ponto de vista integral de como estes elementos se relacionam (ou não) entre si.

Esta dissertação é, pois, uma tentativa de contribuir com este debate ainda incipiente. Iniciada como uma pesquisa sobre as políticas de segurança pública em si no Brasil, na tentativa de identificar e analisar como elas estavam sendo engendradas pelos poderes e órgãos públicos estatais e não estatais, em especial em nível federal, o trabalho assumiu um novo rumo diante da constatação de que faltava um objeto empírico a ser analisado, assim como um referencial teórico a ser utilizado.

Assim sendo, optou-se por fomentar na literatura e no cenário nacional uma nova perspectiva de se lidar com as políticas de segurança pública: a perspectiva da governança democrática. Nesse sentido, a proposta deste trabalho é fazer uma revisão da literatura sobre governança a fim de contribuir com novos marcos conceituais na análise da gestão das políticas de segurança pública.

Já bastante difundidos e aplicados em âmbito internacional, o conceito e a prática da governança democrática são muito pouco conhecidos e aprofundados no contexto nacional, principalmente no que se refere às políticas de segurança. Tanto é que parte substancial das referências bibliográficas deste trabalho está em idioma estrangeiro e, quando dedicadas a abordagens empíricas, dizem respeito à realidade ou do continente europeu ou dos países anglo-saxões, exceto no que tange à especificidade das redes de políticas públicas, que já encontra ressonância na literatura nacional, mas sem

a correlação mais ampla com o conceito de governança como referência para entender ou prescrever o funcionamento do Estado.

Nesta bibliografia, a governança é apontada tanto como um fenômeno que pode ser verificado concretamente em diversas partes do mundo e tipos de ações governamentais, quanto como um modelo teórico-analítico. Diante das mudanças sociopolíticas ocorridas entre o final do século XX e início do século XXI, a governança se apresenta como alternativa para a análise e efetivação do papel do Estado frente a uma sociedade complexa, dinâmica e multifacetada, cada vez mais ciente de seus direitos e mais participativa enquanto ator social.

Para Peters e Pierre (1998), a governança é ao mesmo tempo uma estratégia para conduzir o governo, e mais especificamente as políticas públicas, de modo interorganizacional, bem como uma faceta da teoria política, visto que descreve um certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade.

Nesse sentido, assim como as outras abordagens sobre a forma pelo qual se estabelecem os vínculos e rupturas entre os agentes e instituições estatais e os grupos e interesses sociais, a teoria da governança deve ser relacionada à cultura política do âmbito ao qual será aplicada – governo local, país, região, continente, ou regime internacional – e deve observar as diferentes estruturas e resultados delas decorrentes de acordo com estes mesmos diferentes contextos.

Politicamente, o conceito de governança aparece em contraste à visão monolítica de Estado, como entidade natural e expressão unificada de uma nação (BEVIR, 2011). Já em termos administrativos e gerenciais, a governança traz reflexos do ambiente corporativo como estratégia para buscar mais qualidade no processo decisório e, por conseguinte, melhores resultados na atuação dos empreendimentos públicos (ABRUCIO, 2012).

De acordo com Abrucio (2012), a discussão de governança na esfera pública teria nascido atrelada ao tema da governabilidade, que evoca uma crise entre as demandas colocadas pelos cidadãos ao Estado e a

capacidade deste em responder às mesmas, que cresciam em razão do aumento da participação política.

Segundo Huntington, que impulsionou as reflexões sobre a crise do Estado, “as condições ótimas para a governabilidade estariam garantidas caso se desse um equilíbrio entre as pressões feitas sobre os Estados e sua capacidade de atendê-las e administrá-las” (1975 *apud* SANTOS, s/d, p. 8); já para Diniz, que entende que a crise do Estado está em que este não cumpra as decisões já tomadas nem mantenha seus programas em longo prazo, compatibilizar “as categorias de governabilidade – entendidas como as condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, como a forma de governo, as relações entre os poderes e o sistema partidário – e [as categorias de] governança – entendida como a capacidade de ação estatal na formulação e implementação de políticas públicas” seria uma forma de superar a tal crise do Estado (1998 *apud* SANTOS, s/d, p. 9). Segundo Offe (1993 *apud* ABRUCIO, 2012, p. 4), entretanto, “mais importante do que frisar a tese de sobrecarga e realçar as incapacidades estatais diante disso, seria reconstruir as relações entre Estado, sociedade e mercado”.

Em sua trajetória em direção a um modelo menos restrito de capacidade gerencial e mais amplo e dinâmico de decisões públicas coletivamente construídas, o conceito de governança pressupõe, basicamente, que: a) o governo precisa de mecanismos internos e externos de coordenação para garantir a qualidade de suas ações; b) o espaço público é maior do que a instância estatal e, portanto, é necessário obter legitimidade junto à sociedade para desenvolver políticas públicas; e, c) o Estado precisa se articular com outros atores a fim de melhorar seus programas governamentais (ABRUCIO, 2012).

No bojo dos processos de reforma da administração pública, que buscam lidar com a inadequação do modelo burocrático ao “contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos” (SECCHI, 2009, p. 349), o modelo de governança aparece, juntamente com o



gerencialismo e o *new public management* (nova gestão pública), como uma das alternativas para “modernizar” o Estado com ênfase na democratização dos processos e na busca por melhor desempenho governamental (ABRUCIO, MORELLI E GUIMARÃES, 2011).

Estas reformas indicam deslocamentos na forma moderna de se governar que, entretanto, mantêm o Estado como ator fundamental destas mudanças, mas que precisa se adaptar à nova realidade econômica e social inundada por novos protagonistas e seus respectivos conhecimentos e habilidades, e às conseqüentes interrelações estabelecidas entre eles. Como argumentam Pierre e Peters

the state is restructuring in order to be able to remain a viable vehicle for the pursuit of collective interest in an era of economic globalization and increasing subnational institutional dynamics. It is certainly the case that states are increasingly relying on fairly subtle policy instruments in their exchange with society but that does not necessarily mean that they are any less efficient compared to more coercive techniques of steering (PIERRE e PETERS, 2000, p. 196)

No âmbito da segurança pública, ao mesmo tempo em que se ampliam as demandas por paz e ordem, identificam-se as limitações do Estado para expandir e melhorar suas funções, seja pela restrição de recursos, seja pela falta de experiência em lidar com algumas novas tendências da criminalidade contemporânea e com os novos atores em cena, seja pelos diversos interesses (e ideologias) divergentes que o setor envolve. Enquanto se reforça a discussão sobre um Estado penal invasivo e controlador, com políticas repressivas e arbitrárias, paradoxalmente também se multiplicam as abordagens que veem no surgimento e incremento de novas formas de prover a ordem, com novos atores e novas dimensões de atuação, como são, respectivamente, as empresas de segurança privada e as políticas preventivas, uma forma de declínio ou enfraquecimento do Estado na sua tarefa de exercer o controle social.

O debate sobre governança da segurança pública, muito pouco explorado e quase sempre centrado no tema das forças policiais, abre espaço

para discussões sobre o exercício do monopólio da força legítima visto da perspectiva da participação e inclusão de novos atores, da articulação entre órgãos e esferas de poder, e da gestão em um ambiente democrático.

No Brasil, tanto quanto a brecha identificada na literatura, também nas políticas públicas é difícil encontrar experiências que retratem a integração de estratégias que almejem uma gestão democrática e eficiente da segurança pública, aumentando a qualidade do governo tanto em termos políticos como em seus aspectos administrativos. Conforme afirmam Lemgruber, Musumesi e Ramos

Salvo poucas exceções, o que se costuma chamar de política de segurança [no Brasil] não tem correspondido a estratégias planejadas, com prioridades e metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringindo-se, quase sempre, a intervenções reativas, assistemáticas, guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões da chamada opinião pública. Em consequência, as avaliações de eficácia, quando existem, limitam-se à exibição do comportamento positivo desse ou daquele indicador criminal, do aumento do número de prisões e apreensões de drogas e de armas, da divulgação na mídia de ações policiais espetaculares (ou desastrosas), da apresentação de respostas de curto prazo para problemas conjunturais (LEMGRUBER, MUSUMESI e RAMOS, 2002, p. 1).

Esta realidade não reflete apenas a inoperância do governo nacional, que suposta e legalmente não teria competência para atuar na área de segurança, assim como os municípios. Ela é principalmente o retrato da maioria dos governos estaduais, que, ainda que constitucionalmente destacados para a tarefa de “preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio”, não apresentam respostas consistentes que tenham conseguido diminuir a sensação de insegurança da população.

Situação esta ainda agravada pela falta de articulação entre todos os entes federativos, que pouco se comunicam – e muitas vezes rivalizam – em torno dos problemas de segurança e que raramente superam o debate sobre financiamento ou indicadores para avançar no tratamento das políticas de segurança pública do ponto de vista da gestão.

A falta de gestão implica, por sua vez, a falta de um aparato institucional que se possa denominar sistema de segurança pública, conceito muito utilizado entre acadêmicos mais para referir-se à multiplicidade de atores envolvidos na provisão da ordem do que para identificar um modelo de integração entre estes órgãos ou uma política articulada de atuação.

Assim, partindo da premissa de que é necessário rever os paradigmas conceituais e empíricos aplicados à análise e construção das políticas de segurança pública, o trabalho que se apresenta daqui em diante busca enfatizar a perspectiva da governança democrática como forma de ação e estruturação do Estado e, por conseguinte, de gestão das políticas públicas, no combate à criminalidade que se dissemina pelo país.

Em termos metodológicos, não se trata de fazer um estudo de caso sobre a segurança pública no Brasil, utilizando-se, para tal, a teoria da governança, ou de, ainda, comparar os aspectos da governança da segurança pública no Brasil com outras realidades nacionais. A proposta é fazer uma reconstrução teórica do conceito de governança - e de seus desdobramentos -, a partir tanto da revisão conceitual da bibliografia sobre o tema, como de sua aproximação com o nosso objeto de interesse, a fim de que estudos futuros possam tomar como base os argumentos descritivos e prescritivos aqui apresentados para refletir sobre a trajetória recente da segurança pública no Brasil.

A dissertação está, então, dividida em três partes seguidas por um capítulo com as considerações finais e antecedidas por esta introdução. O Capítulo II aborda de forma abrangente os aspectos discutidos na literatura predominantemente internacional a respeito do conceito e da prática da governança democrática. Não se pretende aqui fazer uma análise detida de cada um destes aspectos, já que a proposta não é discutir a governança em si, mas aproveitar suas características e tendências para incrementar o debate sobre segurança pública no Brasil. Nesse sentido, contribuindo com as abordagens anteriormente citadas que relacionam a segurança pública à soberania política e ao exercício do monopólio da força legítima, enfatizaremos

a relação da governança com a democracia, o Estado, e a administração pública, discutindo em especial as referências sobre governança em redes e *multi-level governance*, dada sua identificação com a realidade político-institucional brasileira.

No terceiro capítulo propomos a discussão sobre governança democrática em segurança pública, fazendo uma breve explanação sobre a relação entre governança e os conceitos de sociedade de risco e do controle utilizados pela criminologia para debater o papel do Estado na manutenção da ordem e no respeito ao *rule of law*, para depois sistematizar a escassa produção acadêmica sobre governança da segurança pública e articulá-la com as diretrizes para uma política e gestão democráticas do sistema vinculado a esta política pública.

Por fim, resgataremos o histórico da segurança pública no Brasil, desde o período de transição para o atual regime democrático até as práticas mais recentes na área, por meio da literatura que, de alguma maneira, trata das formas e experiência de produção e gestão das políticas de segurança pública. O resgate serve não só para contextualizar cronologicamente as ações empreendidas pelos governos, mas também para identificar características destas ações que podem relacionar-se à perspectiva da governança democrática e as lacunas das mesmas políticas públicas que resultam no déficit da segurança pública no Brasil.

Nas considerações finais, retomamos a reflexão mais específica sobre a necessidade de se estabelecer novos parâmetros para as políticas nacionais de segurança pública, indicando as possibilidades e também os limites que a perspectiva da governança oferece tanto como padrão analítico, quanto como experiência prática.

## 2. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA, TEORIA POLÍTICA E TEORIA ORGANIZACIONAL

O conceito de governança tem ganhado ampla repercussão e ao mesmo tempo diferentes significados e usos nos debates das ciências sociais. Consenso, entretanto, é a constatação de que a maior ênfase dada ao termo e às suas aplicações na atualidade ocorreu a partir do final dos anos de 1980, quando o mundo se viu permeado por graves crises fiscais e pelo imperativo de readequar seu funcionamento frente a novas necessidades sociais.

Diante desse contexto, a disseminação do conceito de governança se deu entre diversas áreas do saber, como as relações internacionais, a ciência política, a teoria do desenvolvimento e a administração pública e privada. Para os internacionalistas, as relações entre os Estados começaram a se modificar e a exigir maior cooperação entre os países, relativizando o predomínio da noção de soberania e independência estatal que por muito tempo dominou o cenário mundial. Com o objetivo de superar problemas transnacionais – tráfico de drogas, terrorismo e questões ambientais, os países começaram a promover alianças, criar organismos supranacionais, estabelecer acordos e a definir novos tipos de relações políticas cuja experiência nunca antes havia sido registrada. Nesse sentido, o conceito de governança surge como alternativa à *realpolitik* da teoria do realismo, onde o Estado aparece como agente unitário das relações internacionais e a questão da segurança nacional como motivação principal da ação externa dos países, em um cenário de permanente conflito e anarquia.

De outra sorte, para o âmbito empresarial, a governança consistiria em um conjunto de estratégias que tem como objetivo alcançar a máxima efetividade no controle das organizações privadas, seguindo princípios de transparência nas informações, integridade e *accountability*, compartilhados tanto pelas corporações locais quanto pelas agências reguladoras internacionais (SECCHI, 2009; RHODES, 1996). A abordagem da governança no âmbito empresarial é uma das poucas a se destacar na literatura brasileira e

inclui, além de aspectos econômicos, a preocupação com a relação das empresas e sua sustentabilidade, como forma de manejar os recursos para que estes respondam aos objetivos financeiros das corporações, mas também deem o devido retorno às comunidades envolvidas na produção de bens e serviços.

Já para a teoria do desenvolvimento<sup>1</sup>, a expressão “boa governança” se refere à forma como o poder é exercido a fim de administrar os recursos de um determinado país. A governança inclui em sua concepção as dimensões sistêmica, política e administrativa:

The systemic use of governance is broader than government, covering the ‘distribution of both internal and external political and economic power’. The political use of governance refers to ‘a state enjoying both legitimacy and authority, derived from a democratic mandate’. The administrative use refers to:

An efficient open accountable and audited public service which has the bureaucratic competence to help design and implement appropriate policies and manage whatever public sector there is. (LEFTWICH *apud* RHODES, 1996, p. 656)

O discurso sobre boa governança entrou na agenda internacional para direcionar as políticas públicas dos países que recebiam ajuda monetária ou assistencial das agências internacionais, tornando-se uma condicionalidade política e econômica para tais suportes, ao mesmo tempo que um objetivo a ser perseguido pelos países em desenvolvimento.

Segundo Weiss (2000), a própria Organização das Nações Unidas (ONU) identificou algumas ponderações que deveriam ser feitas neste processo de desenvolvimento dos países em transição, como a necessidade de compreender a complexidade da governança para além de seus componentes estruturais, como os poderes constituídos e eleições livres e multipartidárias, colocando os problemas sociais no centro do debate sobre

---

<sup>1</sup> Fortemente impulsionada pela Organização das Nações Unidas - ONU e pelo Banco Mundial depois que, a partir dos anos 1970, muitos países africanos começaram a ser descolonizados e que os países latino-americanos começaram seus processos de redemocratização.

reformas administrativas e econômicas. Além disso, a necessidade de se encontrar um equilíbrio na participação dos setores públicos e privados no processo de governança, observando que a legitimidade do Estado diante de outros atores advém de sua capacidade em responder a uma sociedade civil forte e participativa e a uma rede de instituições não estatais. E, por fim, o cuidado em não se utilizar da boa governança para substituir a democratização ou a própria democracia, enfatizando a necessidade de integração entre bem-estar econômico e social e, como pressuposto desta, a melhoria das instituições governamentais e da administração pública.

A partir dos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) reorientou seu foco, deixando de lado a reforma do serviço público e alguns programas de descentralização para ocupar-se em orientar áreas de governança como direitos humanos, apoio legislativo e reforma judicial e enfrentamento à corrupção. As prioridades da boa governança moveram-se, então, do crescimento econômico e da eficiência para a promoção de maior liberdade, efetiva participação social e desenvolvimento humano sustentável. Para tanto, o conceito de governança da teoria do desenvolvimento aparece estreitamente relacionado com a perspectiva adotada pela administração pública, e pelas reformas a ela direcionadas, na medida em que propõe além da garantia e efetivação de direitos políticos, sociais e econômicos, a “modernização” das instituições governamentais<sup>2</sup>.

Para a ciência política, entretanto, governança significa não só uma questão de estrutura administrativa, mas, sobretudo, uma mudança no modo e sentido de governar. Em seu artigo sobre a governança como teoria, Stocker (1998) afirma que a diferença e essência da governança está em se tratar de governar por meio de mecanismos resultantes da e desenvolvidos para a interação do Estado com outros atores públicos influentes, sem necessidade de utilizar, ainda que continuem disponíveis, recursos de autoridade ou sanção,

---

<sup>2</sup> Sobre este assunto, desenvolveremos um tópico específico mais adiante, a fim de aproximá-lo do debate sobre governança e a formulação e implementação de políticas públicas frente às reformas do setor público.

instrumentos clássicos quando se pensa nos meios de comando utilizados pelos Estados modernos.

Os estudos desta área, que antes eram predominantemente voltados ao debate sobre o modelo tradicional de Estado burocrático weberiano - racional, hierárquico, impessoal e tecnicista – passam a considerar mudanças do setor público e do próprio Estado utilizando-se, para tanto, de teorias voltadas à análise da gestão do aparelho governamental.

Esta mudança que a noção de governança traz como uma perspectiva que altera a maneira de se pensar e executar a administração pública tradicional vem acompanhada de novas proposições sobre as ferramentas necessárias para governar. Rhodes (1996)<sup>3</sup> se refere a este novo modo de governar como uma tentativa de lidar com várias jurisdições “to solve particular problems and building networks of communication to produce such useful results” (RHODES, 1996, p. 664). A administração intra e intergovernamental como nova forma de governança se propõe, assim, a superar o vazio existente entre o processo de se estabelecer normas sociais e a condução e implementação das decisões tomadas com base nessas normas.

Neste contexto, seguindo os ensinamentos de Klijn, Rhodes afirma que o papel do administrador é de “facilitador”, identificando as condições necessárias para uma ação coletiva e estruturando a rede que construirá as novas regras do jogo político e organizacional. Utilizando o conceito de redes de políticas públicas e a necessária relação que esta estabelece entre governo central e local e outros atores, Rhodes (1996) cita a incorporação, a consulta, a barganha, a anulação (*avoidance*), o incentivo, a persuasão e a profissionalização como algumas das principais estratégias para administrar as estruturas surgidas no ambiente complexo do mundo contemporâneo.

---

<sup>3</sup> Rhodes em seu artigo sobre a nova governança, a qual denomina *intergovernmental management* (IGM) utiliza o termo para estudar o processo de governança surgida no governo britânico, diante da insuficiência das reformas conduzidas sob a orientação do *new public management* e no que resultou no “*hollow out of the state*” (esvaziamento do Estado).



Ainda que muitas destas estratégias já estejam presentes na vida política e no processo de produção de políticas públicas, a diferença de utilizá-las no contexto de governança está em adotá-las de maneira positiva e propositiva, na construção e manutenção dos laços sociais e alianças operacionais necessárias à condução do governo. Na nova dinâmica social e política, estas interações são necessárias e inexoráveis já que

no single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model (KOOIMAN, 1993, p. 4).

Apesar de Kooiman (1993) considerar a governança apenas como *resultado* das interações políticas, sociais e administrativas<sup>4</sup>, compartilhamos com este autor o entendimento de que a governança é um padrão que surge dos esforços interativos e coletivos produzidos pelos diversos atores envolvidos na seara pública, complementando o tradicional governo burocrático.

Em sua proposta de análise sociopolítica, Kooiman e Jentoft (2009) definem a governança interativa como “the whole of interactions instigated to solve problems and to create societal opportunities, including the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable or control them” (Op. cit., p. 820). Esta definição compreende todos os componentes que os autores consideram como sendo constituintes da governança<sup>5</sup>, referentes aos tipos de atividades desenvolvidas em cada um de três níveis de governança, indicados abaixo:

a) a governança de primeira ordem se refere à administração dos problemas cotidianos e à sequência de ações estabelecida para sua superação, onde pessoas e organizações interagem na identificação de obstáculos e de oportunidades e soluções para superá-los;

---

<sup>4</sup> E não também como o respectivo processo que as engendra, que é posição adota nesta dissertação.

<sup>5</sup> Além dos níveis de governança, os outros dois componentes são os *elementos* da governança (imagens, instrumentos e ações) e as *formas* de governança (governança hierárquica, auto-governança e co-governança).

b) a governança de segunda ordem tem foco nos arranjos institucionais, que moldam e orientam as decisões adotadas na governança de primeira ordem – normas, leis, regras, papéis e procedimentos, ou seja, a construção de instituições que se coadunem às necessidades sociais, assim como às diretrizes estabelecidas para sua atuação;

c) a governança de terceira ordem ou meta-governança é o nível onde se definem coletivamente entre todos os atores sociais envolvidos em determinada ação os princípios e valores normativos da governança, pelos quais esta prática pode ser formada, executada e avaliada.

À governança de primeira ordem aplicar-se-ia o princípio da efetividade, definido como “the ability to create a match between stated goals and their achievement” (KOOIMAN e JENTOFT, 2009, p. 826), enquanto para governança de segunda ordem prevaleceria o princípio da responsividade, ou seja, a capacidade de responder ao que está sendo demandado pela sociedade. Já sobre a meta-governança regeria o princípio da responsabilidade moral, significando que a governança em si “is fundamentally ethical and can be justified in accordance with some generally accepted values” (Op. cit., p. 827). Estes princípios podem ser associados à relação que se estabelece entre a governança e a democracia, como se verá mais adiante, na próxima Seção deste trabalho.

Neste entendimento, a interação entre os diversos atores da ação societal se dá não só na definição de problemas ou de objetivos, mas, de forma mais integrada e complexa, ocorre desde o estabelecimento das normas gerais e específicas que orientam a ação, passando pela sua implementação e responsabilização no caso de sucesso ou fracasso em atingir as metas pretendidas.

Esta integração engendrada pelo processo de governança pode, além de seu aspecto político, ser analisada sob o viés organizacional que identifica o governo e a administração pública. Para Stoker (1998), o valor da governança está justamente em oferecer um modelo de sistema organizativo

que permite entender os processos de mudança em governar e, conseqüentemente, elaborar uma nova linguagem e marco referencial sobre a sociedade, o Estado e suas relações. A partir desta visão, o autor propõe que a “capacidade para atingir resultados não está mais ao alcance do governo por meio do simples uso de seu comando ou de sua autoridade, mas reside na habilidade de utilizar novas ferramentas e técnicas para conduzir e guiar” (STOKER, 1998, p. 27, tradução nossa). O papel do governo na governança não é mais o de apenas decidir, mas sim de coordenar, integrar e regular. Para isto, é necessário não só o reaparelhamento do Estado, mas a reestruturação das instituições.

Ditas instituições e os respectivos atores que as compõem são derivados - mas também são para além - do governo, o que enfatiza a complexidade da arquitetura dos Estados e a crescente participação dos setores privados (com e sem fins lucrativos) e das organizações voluntárias nos assuntos públicos. A mudança no equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil resulta no que Stoker (1998) denomina de cidadania ativa, como sendo uma cidadania que ressalta direitos e deveres, mas que, entretanto, também embaça a clara definição de responsabilidades de cada um desses atores, que estão intrinsecamente vinculados pela dependência derivada da necessidade da troca de recursos e de compartilhamento de suas habilidades. Esta vinculação está, de modo geral, relacionada a determinadas comunidades de políticas públicas que não só influenciariam a formulação e implementação das ações governamentais, como também participariam diretamente delas em uma coalizão de longo prazo.

Neste novo cenário que se apresenta, o dilema que surge é como compatibilizar os códigos normativos e as normas constitucionais, muitas vezes ainda reprodutores da visão monolítica de Estado, com a realidade do processo de tomada de decisão, multidimensional e complexo, e encontrar meios de estabelecer a legitimidade política dos novos atores envolvidos nesse processo. Haveria, ainda, que se criar instrumentos que impedissem que o Estado, com seu papel central na governança, repassasse aos particulares seus encargos nos momentos em que as circunstâncias não são positivas ou,

então se apropriasse dos ganhos do processo bem-sucedido, desqualificando a atuação dos demais atores.

Estas considerações gerais sobre a governança permitem entender de que maneira ocorreram as mudanças no modo de governar na atualidade, bem como quais são suas principais características e tendências, assim como seus obstáculos. Como se pode perceber nesta apresentação inicial, palavras como “conjunto”, “integração”, “interação” e “relação” compõem predominantemente o vocabulário das teorias sobre governança, refletindo a complexidade que constitui o sistema sociopolítico estatal. Historicamente, identificamos uma evolução conceitual que se adéqua a esta nova ordem estabelecida entre e dentro dos Estados, caracterizada pela multiplicidade de atores e fatores envolvidos no espaço público; pelo dinamismo com que estes atores se movimentam e com que suas preferências e necessidades se deslocam; pela ampliação de possibilidades por meio das quais estas necessidades são atendidas; e pela variedade de resultados, positivos e negativos, decorrentes destas possibilidades.

A partir de agora, então, veremos mais detidamente alguns dos principais aspectos da governança, em uma análise que permita aproximar-nos gradativamente da perspectiva aqui proposta para as políticas de segurança pública.

## 2.1. A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA DA GOVERNANÇA E DE SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

Em um sentido mais amplo, governança pode ser caracterizada como “a arte de governar”. Arte que exige a combinação de estratégias criativas a princípios democráticos, em uma renovação constata do exercício das responsabilidades governamentais e da vida pública (STRIVERS, 2008 *apud* ROBICHAU, 2011).

Ditas responsabilidades governamentais, antes divididas entre políticos e burocratas, com suas respectivas funções representativa e técnica, encontram na nova realidade social, dinâmica e multifacetada, um contrassenso à sua manutenção dicotômica. Não que estas figuras deixem de existir ou de ter sua importância, mas uma análise mais pluralista das funções e ações do Estado relativiza seus núcleos característicos e lhes propõe novos desafios.

A governança, ainda que aparentemente generalista e, portanto, passível de ser considerada pouco “científica” ou uma “proto-teoria” (PIERRE e PETERS, 2000), nada mais é do que reflexo do exercício destes novos papéis e destas estratégias criativas para se governar. As teorias tipológicas continuam a servir como forma de categorizar e organizar o entendimento do mundo, mas dificilmente são capazes de apreender a dinâmica social e política, bem como de construir novas perspectivas.

Voltando à contextualização histórica de que a governança surge como resposta às crises vividas pelos Estados nacionais no final do século XX, encontramos a teoria neoinstitucionalista como uma das correntes resultantes da insuficiência do que Bevir (2011) denominou de conceito modernista de governo. O governo, em sua acepção moderna, seria focado no aspecto técnico-burocrático do setor público e na *accountability* por procedimentos ou administrativa como forma de expressar sua vinculação aos ideais da democracia representativa. Construídas nesta mesma base, surge, de um lado, a variedade “Estado corporativo”, decorrente da racionalidade econômica que destaca as escolhas racionais individuais e a busca por eficiência como características centrais deste modelo de governo, e, por outro, a variedade “Estado de Bem-Estar Social”, surgida com fulcro na racionalidade sociológica, cuja principal representante é a burocracia, e cujo principal objetivo é intermediar interesses e redistribuir recursos (BEVIR, 2011, p. 104-105).

A abordagem institucionalista, especialmente a histórica – *vis-a-vis* uma abordagem neoliberal também decorrente da crise do modernismo – critica a noção e a utilização da hierarquia burocrática como sendo o caminho

para enfrentar os problemas sociais, já que “os formuladores de políticas crescentemente se confrontam com ‘problemas capciosos’ que não são acessíveis pela divisão e especialização” (BEVIR, 2011, p. 108).

Em que pese a abordagem de Bevir questionar a governança face à democracia apenas no que diz respeito à *accountability* e à transparência dos atores não estatais no espaço público, devido ao fato de não terem sido eleitos e, portanto, de não poderem ser responsabilizados perante seus eleitores, reduzindo a democracia a seu aspecto procedimental, o próprio autor afirma que as novas teorias da governança apontam para novas abordagens sobre democracia e *accountability*.

Estas abordagens seriam propostas pelos neoinstitucionalistas, ao tentarem expandir o conceito de legitimidade, agregando-lhe a consideração de elementos como a efetividade, a *accountability* legal e a inclusão social. No caso da efetividade, a legitimidade decorreria do fato dos governos preencherem os anseios sociais com as correspondentes políticas públicas e provisão de bens e serviços; já no caso da *accountability* legal, a legitimidade se confirmaria pela fiscalização e legalidade da atuação dos órgãos e atores que participam de determinada ação coletiva; por fim, a inclusão social legitimaria o Estado por permitir que cidadãos não só fiscalizem suas ações, mas façam parte delas, decidindo e conduzindo os processos públicos.

O’Toole (1997) também analisa as consequências da governança para a democracia, destacando que o tema da *accountability* é central para os estudiosos preocupados com a relação entre democracia e administração, porém, afirma que

the treatment of the democratic principle cannot be limited to a simple unidimensional value or to formal institutions of governance.

In the present context, the analysis of democratic governance can be considered in terms of three important values that constitute part of the meaning of democracy in contemporary times: responsibility for effecting the public interest; responsiveness to public preferences; and enhancement of political deliberation, civility and trust (O’TOOLE, 1997, p. 448).

Assim sendo, a “prestação de contas” a ser feita pelo Estado à sociedade, que antes se reduzia a uma *accountability* procedimental baseada em estruturas hierárquicas, hoje pode ser compreendida como um conjunto de formas multidimensionais de avaliar a adequação da atuação do Estado – tanto em termos de valores, como de atividades concretas – às expectativas sociais. Mantém-se, assim, a avaliação formal dos meios e ritos pelos quais as ações são empreendidas, mas agrega-se a estes mecanismos a avaliação qualitativa dos resultados e dos processos, ampliando o rol de instrumentos democráticos à disposição da sociedade.

Fato é que, além do envolvimento de atores não estatais e da aparente debilitação do Estado que decorre desse envolvimento, a dificuldade de definir claramente as responsabilidades dos *stakeholders* e a exclusão que certos tipos de arranjos podem acarretar para atores outros que não aqueles considerados “interlocutores válidos”, são alguns dos dilemas democráticos a serem enfrentados pelos processos de governança (BEVIR, 2011a).

Paradoxalmente, se por um lado a governança apresenta maiores oportunidades de participação e transparência nos assuntos públicos, por outro, pode reforçar a segregação entre grupos de interesses, visto que as habilidades organizativas e os recursos de poder não estão distribuídos igualmente no conjunto da sociedade e, portanto, podem representar a apropriação do espaço público por interesses privados ou de elites, afetando uma noção mais ampla de legitimidade e de bem coletivo (PETERS, 2005).

Além disso, ao mesmo tempo em que a maioria da população acredita que o governo ainda é o responsável pelo controle e pelos resultados das atividades públicas, questiona esta autoridade na medida em que ou resiste ao que é decidido pelo governo ou se considera parte legítima mas não ouvida na construção de ideias e mecanismo de implementação das políticas públicas (PIERRE e PETERS, 2000).

Apesar das estruturas de governança poderem fragilizar ou relativizar estes mecanismos democráticos, O’Toole (1997) afirma que é

possível identificar na governança peculiaridades que potencializam estes instrumentos. Além disso, também é possível reconhecer nestes instrumentos a possibilidade de se renovar o papel do Estado na promoção destas inovações políticas.

O Estado pode oferecer incentivos morais aos participantes, ajudando-os a identificar e valorizar suas obrigações dentro da rede de governança, desenvolvendo o senso de impacto individual (que relaciona causas e consequências), mostrando aos atores que existem opções responsáveis disponíveis, e focando a atenção dos participantes em um diálogo verdadeiro, na manutenção de suas promessas, e na necessidade de tratar os programas de forma séria. O Estado pode, ainda, providenciar redes que sejam responsivas tanto às expectativas dos parceiros que as formam, quanto ao interesse coletivo, inclusive quando se tratar de uma minoria bem organizada, significando esforços para incorporar uma ampla representação. Por fim, no que concerne à participação política, o Estado pode encorajar a formação de redes e a proliferação de laços horizontais, fomentando os vínculos necessários para a deliberação, a confiança e a civilidade (O'TOOLE, 1997).

Quando tratamos a governança e o papel do Estado desta maneira, estamos dando espaço para o fortalecimento de capital social indispensável ao desempenho do Estado. Nesse sentido,

Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action (p.167). Social capital, built on the basis of 'vibrant networks' is the product of 'civic community', a pattern bound together by **horizontal relations of reciprocity and cooperation**, not by vertical relations of authority and dependency (PUTNAM, 1993 *apud* O'TOOLE, 1997, p. 454, grifo nosso)

Juntamente com os instrumentos de *accountability* ampliada que a governança proporciona, o capital social é outro elemento que reforça a relação dialética entre a governança e a democracia. Em seu livro *Democratic*



*Governance*, March e Olsen resumem e exortam a perspectiva institucional da governança e sua relação com a democracia nos seguintes termos:

In an institutional perspective, governance involves creating capable political actors who understand how political institutions work and are able to deal effectively with them (Anderson, 1990, p. 196-97). It involves building and supporting cultures of rights and rules that make possible the agreements represented in coalition understandings. It involves building and supporting identities, preferences, and resources that make a polity possible. It involves building and supporting a system of meaning and an understanding of history (MARCH e OLSEN, 1995, p 28).

De modo geral, o que todos estes teóricos apresentam em comum, além da perspectiva institucional, é a visão de que a governança, diferentemente do que possa parecer quando se incluem diversos atores e novas formas de organizar a ação coletiva, não reduz ou ameaça o Estado democrático, como pregam as correntes conservadoras que pretendem manter a exclusividade do Estado ou a dicotomia entre política e burocracia para explicar o funcionamento do governo.

Ao contrário, a perspectiva da governança tende a reforçar a política em si, tanto na atuação do Estado, como na participação dos cidadãos, ou das organizações societárias, na medida em que enfatiza o diálogo e a construção coletiva de normas e ações, o estabelecimento de laços de confiança, de interdependência, o compartilhamento de responsabilidades e os mecanismos colaborativos de decisão e implementação de serviços e políticas públicas. Conforme continuam March e Olsen em seu livro,

An institutional agenda for governance portrays a world where democratic order of rights, rules, and institutions is constructed and maintained through active education and socialization of citizens and officials; where individual and collective capabilities for action depend on the endogenous allocation of resources and competencies; where human action is based substantially on a conception of identity and a logic of appropriateness; where meaning, including an understanding of history and self, is based on accounts constructed through a political and social process; and where history matches institutions, behaviors, and contexts in ways that take time and have multiple, path-dependent equilibria.

From an institutional perspective, democratic governance involves improving the process by which a society formulates ends, seeks to

achieve them efficiently, elaborates and overturns its conceits, and weaves an understanding of the good life by experiencing its pursuit. It involves encouraging an examination of what constitutes a worthwhile life, how the lives individuals live compare with democratic ideals, what resources and actions are required to bring those lives closer to democratic aspirations, and how we are to understand and respond to our failures to achieve those ideals (MARCH e OLSEN, 1995, p. 246)

Esta construção coletiva de representações, regras e ações é uma das ordens da governança que anteriormente apresentamos como metagovernança (KOOIMAN e JENTOFT, 2009). Não por outro motivo, muitos autores entendem que a governança se constitua primordialmente pelo regime consensual e legitimado que rege a vida pública e que pode ser resumido na substituição do “jogo sob regras” pelo “jogo sobre regras” (STOKER, 1998, p. 22).

## 2.2. GOVERNANÇA COMO PROCESSO<sup>6</sup>: O ESTADO EM AÇÃO

Como já antes afirmado neste trabalho, a perspectiva da governança nasce correlacionada às mudanças ocorridas no Estado durante as últimas décadas e corresponde à necessidade de se desenvolver um marco conceitual mais apropriado para analisar este novo panorama social e político.

Ainda que alguns autores critiquem ou se utilizem da perspectiva da governança para relacioná-la à propagação da ideia de declínio do Estado, de acordo com a corrente majoritária, a governança é, ao contrário, uma maneira mais propositiva de encarar as mudanças em questão. De acordo com Pierre e Peters:

The big difference between the ‘decline’ and the ‘transformation’ perspectives, however, is that while the ‘decline of the state’ theory

---

<sup>6</sup> A abordagem da governança como sendo um processo se diferencia daquela, sem excluí-la ou contrapor-se, que analisa a governança como estrutura, mais detidamente explicitada quando tratarmos das redes como modelos de governança. Enquanto a primeira abordagem enfatiza a relação da governança com o Estado, a segunda destaca a relação da governança com as formas de produção de políticas públicas.

has very little to offer in terms of the future of government, governance and, indeed, democracy, the 'transformation' view outlines a reformed state guided by political choice and made by accountable actors.

[...]

This view on the current changes within the state and the state's exchanges with external environment portrays the state as the center of governance albeit with significant contingencies *vis-a-vis* other centers of resources and capabilities in society. What makes the state a *primus inter pares* in these exchanges is that it is the only player in the governance process which can rightfully claim to have a political, legitimate mandate (PIERRE e PETERS, 2000, p. 197).

Segundo Weiss (2000), a Organização das Nações Unidas teve grande contribuição na mudança de ênfase dada ao conceito de “boa governança” entre os anos 1980 e 1990. A concepção de “Estado mínimo”, correspondente ao desmantelamento do Estado proposto por programas econômicos liberais foi enfraquecida pela propagação de programas políticos liberais, com ênfase na melhoria e reforma das instituições democráticas, incluindo o aprofundamento da democracia e explorando papéis mais ativos para atores não estatais, deixando de lado a dicotomia entre o domínio exclusivo do Estado e o desenvolvimento socioeconômico das décadas anteriores (WEISS, 2000, p. 803).

As visões convencionais sobre o Estado, como o pluralismo e o corporativismo, podem ser resumidas em quatro pontos gerais: uma abordagem exclusivista do Estado, insulamento e homogeneidade institucional, soberania e superioridade do Estado, e foco nos arranjos constitucionais (PIERRE e PETERS, 2000, p. 81). Se a tradicional interpretação do Estado repousava em sua preponderância – para não dizer exclusividade – nos assuntos públicos e na sua separação frente aos outros atores sociais, seja para se ver livre de influências negativas de determinados grupos de interesse, seja justamente pelo fato de ser considerado autossuficiente para lidar com os interesses públicos, uma nova ideia sobre o Estado surge à medida que em as transformações sociais e políticas geram a necessidade de se criar e implementar novas formas de governar.

O conceito “frangmentation” (“fragmentation” + “integration”) utilizado por Rousenau para explicar o que acontecia na Europa no início dos anos de 1980, também pode ser aplicado à realidade interna dos países do mundo contemporâneo, retratando a conjugação de tendências fragmentadoras e integradoras das relações sociais e dos padrões de autoridade (ROSENAU, 1983 *apud* WEISS, 2000), nos moldes dos dilemas democráticos apontados por Peters (2005) e Bevir (2011a) que verificamos na Seção anterior.

Em termos de relações sociais, a primeira constatação que se faz sobre o Estado é de que existem limites ao seu governo, impostos tanto pela sua própria incapacidade de abranger todas as dimensões sociais, quanto pela necessidade de respeitar interesses diversos daqueles que estão representados em seus corpos político-administrativos e de outros proeminentes atores públicos surgidos nas últimas décadas. Assim sendo, atribuições e responsabilidades passam a ser compartilhadas e parcerias passam a ser estabelecidas, como forma de potencializar os recursos e as habilidades que cada um destes atores individualmente tem a oferecer. É óbvio que a participação dos mais diversos atores – privados, com ou sem fins lucrativos, e públicos não estatais – depende tanto das características do próprio Estado (ver mais adiante a discussão sobre “Estados fortes” e “Estados fracos”), como das peculiaridades de cada sociedade, em termos de engajamento político, segmentação ideológica e desigualdade de recursos de poder.

O Estado continua sendo, apesar das transformações ocorridas, o principal ator político, tanto em razão da sua capilaridade como também em razão do seu poder de influência. Não há, entretanto, que se confundir a ação do Estado em direção à sociedade com alguma estratégia de manipulação ou cooptação. O que existe neste processo de governança é uma interdependência entre os atores que, pelos diversos motivos já apontados anteriormente, encontram-se cada vez mais reciprocamente conectados entre si.

Com relação aos padrões de autoridade, já não é mais possível pensar que as regras constitucionais, ou mesmo infraconstitucionais, sejam suficientes para garantir ao Estado exercer influência sobre o ambiente que o rodeia. O reconhecimento dos limites de sua atuação, bem como a diversidade de formas pelas quais esta atuação pode se dar, conferem ao marco legal a função precípua de publicizar as “regras do jogo político” e conferir segurança jurídica e social. O Estado já não pode mais apoiar-se apenas nas estruturas e normas hierárquicas para fazer valer sua vontade no ambiente público, visto que outras formas de organização e distribuição de poder fazem com que as bases de sua autoridade se encontrem muito mais pulverizadas e sejam muito mais contextuais.

A centralidade do Estado, diferentemente do que pregava a teoria tradicional, não é um dado, uma característica garantida por lei, mas uma circunstância criada em decorrência da capacidade do governo de mobilizar outros atores sociais no alcance de seus propósitos e gerir políticas públicas que atendam às demandas dos cidadãos (PIERRE e PETERS, 2000). Esta capacidade, de acordo com a perspectiva da governança, é exercida por meio da coordenação e do direcionamento - e não mais pela mera imposição de vontade -, considerados por quase todos os teóricos as funções centrais do Estado em qualquer cenário onde se pretenda estabelecer uma governança democrática.

As novas habilidades do governo, que, entretanto, não deixam de ser tão antigas quanto a política, são, segundo O’Toole (1997), muito mais sutis do que simplesmente evocar a força da normatividade:

In particular, administration aimed at inducing cooperative efforts across organizations requires that strategies and tactics be adapted to the realities of limited formal authority, at least along network lines. Administrators are likely to have to turn to a set of more subtle but no less important options, which rely on **diplomatic skills, negotiating experience, and exhortative, perceptual, informational, and leadership tools** (O’TOOLE, 1997, p. 447, grifo nosso).

Conforme já vimos, o conceito e a prática da governança reconhecem a capacidade do governo na medida em que alcança resultados por meio da criação e aplicação de novas estratégias para promover a ação coletiva. Nesse contexto, segundo Kooiman (1993 *apud* STOKER, 1998), as tarefas do governo seriam, de forma geral: a) (de)composição e coordenação; b) direção e *collibrition*<sup>7</sup> – manter o equilíbrio entre os atores; c) integração e regulação. A primeira tarefa compreende fazer o recorte de dada situação, identificando os principais atores nela envolvidos, e criar relações efetivas entre as partes; já a segunda corresponde a influenciar e intermediar as relações para que se possa alcançar equilíbrio nos objetivos propostos para a ação coletiva; por fim, a terceira tarefa envolve pensar e agir sistemicamente e criar ferramentas concretas que permitam a cooperação e evitem efeitos indesejados. Assim como acontece com a análise das relações sociais acima exposta, o papel do governo e estas diferentes tarefas a serem desenvolvidas por ele também são variáveis e contextuais e, neste caso, dependem da *força* do Estado e das diferentes arenas políticas onde ele será exercido.

A relação entre governança e força política não é só analítica, mas também epistemológica, visto que o termo governança deriva do grego “cyber”, que significa direcionar, cuja raiz é a mesma da palavra “cybernetica”, termo que denomina a “ciência do controle” (PIERRE e PETERS, 2000, p. 23). É este conceito de controle que, na visão convencional, tem sido utilizado ao longo do tempo para determinar a força ou fraqueza do Estado e sua capacidade para governar. Segundo este entendimento, Estados fortes seriam aqueles que conseguem se isolar diante de forças externas e que implementam suas diretrizes de atuação independentemente da colaboração de outros atores e Estados fracos seriam aqueles que ou são cooptados por interesses particularistas ou deixam nas mãos de particulares a provisão dos bens públicos, reduzindo sua expressividade no cenário político-econômico.

---

<sup>7</sup> Segundo Dunsire (1993), o termo “collibrition” foi cunhado para identificar a atuação do governo que interfere nas relações entre atores envolvidos em promover “políticas em benefício próprio”, e que consiste em tentar estabelecer um equilíbrio nesta relação, seja favorecendo um integrante, seja prejudicando outro. Para Dunsire, esta é uma prática comum nas políticas públicas.

Já no entendimento da perspectiva da governança a *força* do Estado estaria relacionada a dois fatores complementares: sua capacidade de se adaptar às mudanças externas e sua capacidade de agir, derivada da capacidade de estabelecer prioridades e de coordenar ações entre os atores-chave em busca dessas prioridades. Não se trata mais de validar a posição do Estado com base em seus poderes formais, mas sim destacando suas habilidades políticas, como já indicado no que se refere também à relação entre a governança e a democracia. Nas palavras de Pierre e Peters (2000):

The powers of the state are gradually transforming **from 'power over' towards 'power to'** (see Stone, 1989). This perspective highlights concerted public-private efforts, shared and accumulated resources across the public-private border, cooperative rather than adversarial policy strategies and instruments, relaxed institutional relationships with distinct jurisdictional boundaries, institutionalized links between the state and civil society in service production and delivery, and an institutional adaptation which recognizes the 'multiorganizational' nature of public organization (op. cit., p. 196, grifo nosso).

Considerando que a capacidade do sistema político é resultado de um complexo conjunto de relações entre os fatores sociais, econômicos, políticos domésticos e internacionais, bem como da estrutura administrativa do Estado, o processo de adaptação e aprendizado institucional é contínuo e passível de constante aprimoramento. Muitas das reformas administrativas são geradas para facilitar a adequação organizacional, por meio da redução do controle político centralizado e do aumento da troca entre instituições e destas com o ambiente que as rodeia. Destas reformas administrativas trataremos na Subseção que segue.

### *2.2.1. Governança e administração pública*

Até aqui vimos quais são as características da governança e suas implicações para a democracia. Vimos também, de forma geral, quais são as mudanças ocorridas nos últimos tempos no sistema sociopolítico e nas relações do Estado com outros atores sociais, e de que maneira estas mudanças promovem a perspectiva da governança, assim como dela são

resultado. Indicamos ainda, no tópico anterior, quais seriam as funções do próprio Estado neste cenário, tendo em vista que já não seria possível pensar em um agente isolado e central diante do dinamismo e complexidade das relações estabelecidas com outros agentes públicos e das necessidades sociais.

Mas como colocar estas funções em prática? Como materializar empiricamente o desiderato de se adaptar a este novo contexto? Como, em suma, produzir políticas públicas capazes de atender a sociedade a partir de um amplo sistema de interdependência e inovações?

A abordagem sobre a administração pública que faremos nesta parte do trabalho é mais uma passo na aproximação que nos propusemos a traçar entre a governança e as políticas de segurança pública. Os modelos aqui apontados demonstram o caráter híbrido das organizações administrativas contemporâneas que ainda mantém o Estado como um importante ator neste processo, sem, contudo, desconsiderar os demais agentes que atuam neste mesmo sistema e as novas dinâmicas que caracterizam a produção de políticas públicas.

Retomamos e aprofundamos também aqui a análise feita das transformações decorrentes das crises ocorridas no final do século XX em grande parte dos países do mundo. Estas crises incitaram entre acadêmicos e operadores do sistema político-administrativo a necessidade de propor novas formas de lidar com recursos escassos e de reconstruir o espaço ocupado pelo Estado.

Surgiu, ou melhor dizendo, renovou-se, então, o debate sobre a governança com alternativa ao modelo burocrático tradicional, que precisava ser reformado. Paralelamente a esta linha de pensamento, advieram também as propostas do *new public management* (NPM), com o propósito de fazer com que o Estado se modernizasse e melhorasse seu desempenho.

Segundo Secchi, em seu artigo sobre os modelos organizacionais que inspiraram a reforma da administração pública, o *new public management*,



também conhecido como administração pública gerencial ou nova gestão pública, “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado nos valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354). Partindo deste conceito, muitos autores que tratam das mudanças ocorridas nas últimas décadas, tentam estabelecer uma relação entre o NPM e a governança, seja apontando suas similaridades ou diferenças, seja traçando uma relação causal entre ambos.

Pierre e Peters (2000), por exemplo, alegam que a filosofia do NPM incrementou o debate sobre governança na medida em que pressupõe que o controle sobre as ações sociais já não está mais exclusivamente nas mãos do Estado e que, por isso, seria necessário substituir o poder político derivado de mandatos estritamente legais por “lideranças empreendedoras” capazes de desenvolver e coordenar as redes criadas para o intercâmbio de recursos e para conferir efetividade ao sistema administrativo, gerando a necessidade desenvolver novas formas de *accountability*. Outro ponto importante de convergência apontado pelos autores foi a maneira como ambas as linhas expressaram mais interesse na avaliação dos resultados e do desempenho do que nos *inptus* (demandas e recursos iniciais), que é o que se verifica na administração tradicional. Além disso, o NPM e a governança também compartilham do entendimento sobre a superação da dicotomia público-privado, ainda que a governança tenha uma visão mais positiva sobre o serviço público.

Somado a estes três aspectos que estabelecem uma comunicação entre a governança e o *new public management*, está também um argumento central a respeito do papel do Estado e de seus novos instrumentos para desenvolver e implementar políticas públicas, assumindo a direção e coordenação destas políticas, ao invés de engendrará-las por completo e de forma unilateral<sup>8</sup>, o que, nas palavras de Rhodes, caracterizaria a

---

<sup>8</sup> Osborne e Gaebler utilizaram da distinção entre “steering” e “rowing” para definir a mudança ocorrida no processo de governança em relação ao papel do Estado. Seria, em tradução livre, a diferença entre “conduzir” e “carregar” o Estado por meio da governança (*apud* Rhodes, 1996; Peters e Pierre, 1998)

transformação na administração pública pelo envolvimento de “menos governo” e “mais governança” (RHODES, 1996, p. 655).

Em que pesem tais alinhamentos, justamente por sabermos que se trata de modelos decorrentes de linhas de pensamentos distintas, ainda que ambas referentes à reforma do Estado, tão evidentes quanto suas similitudes são suas diferenças. Segundo Peters e Pierre (1998), as similaridades entre a governança e o NPM poderiam ser vistas no nível operacional da reforma administrativa, enquanto as divergências aparecem mais no nível teórico – ao qual eu acrescentaria o nível ideológico. Nesse sentido, os autores sintetizam sua visão sobre a comparação em cinco diferentes pontos:

- a) Enquanto a governança, presente desde tempos antigos no âmbito governamental, se relaciona histórica e estrategicamente com os modelos tradicionais de cada governo, como a burocracia, o NPM não visa às *especificidades política ou cultural do serviço público* e pretende introduzir os mesmos mecanismos do setor privado em qualquer governo que vise à melhoria da qualidade de seus serviços;
- b) Entender a governança requer observar e interpretar *processos* e as influências dos atores políticos neles envolvidos, já analisar o NPM pressupõe identificar *técnicas* administrativas e organizacionais focadas em atingir a eficiência e a satisfação dos cidadãos-consumidores;
- c) O NPM é uma teoria e um *programa* interorganizacional, ao passo em que a governança é uma *perspectiva* interorganizacional e pode ser considerada parte da teoria política, pelo fato de que descreve um certo tipo de relação entre o Estado e a sociedade;
- d) O NPM trata de transformar o setor público para *reduzir* a influência política sobre as estratégias administrativas, enquanto a governança pretende desenvolver estratégias para *sustentar* a capacidade política do governo em administrar;

e) As novas estratégias de governança podem ser implementadas sem necessidade de *ruptura* na cultura tradicional do serviço público, que, por outro lado, é o cerne das propostas do NPM (PETERS e PIERRE, 1998, p. 231-233).

Mais importante, ainda, é ressaltar dois outros pontos que, além de estabelecer a distinção entre a governança e o NPM, são relevantes para as considerações que se farão sobre as políticas de segurança pública neste ambiente de reformas. O primeiro se refere ao fator *competição*, indicado na definição de Secchi (2009), e que, utilizado pelo gerencialismo para promover melhoria na qualidade dos serviços na medida em que as diferentes agências provedoras têm que disputar entre si a atenção dos cidadãos-consumidores, se contrapõe ao fator *integração* proposto pela governança, cujo objetivo é estabelecer a troca de recursos entre os membros de determinado sistema, destacando entre eles a interdependência e construção de laços de confiança. O segundo ponto é que, ainda que ambas as abordagens levem em consideração o novo papel a ser desempenhado pelo Estado na provisão de bens e no desenvolvimento de políticas públicas, ao contrário dos gerencialistas, a maioria dos estudiosos sobre governança ainda veem o Estado como um importante ator dentro das reformas administrativas, em razão da representatividade que faz dos interesses coletivos e da própria estrutura institucional que carrega e continuará carregando em si, tanto conceitual como empiricamente (PIERRE e PETERS, 2000).

Como assevera O'Toole citando Waldo (1997), a principal questão posta para a estrutura organizacional do Estado nos tempos atuais é como estender a democracia da política à administração, além de procurar entender como, e não se, os ideais democráticos podem ser urdidos mais firmemente ao mundo administrativo, na busca por arranjos institucionais capazes de promover ações bem sucedidas em atender os interesses dos cidadãos.

### 2.3. GOVERNANÇA COMO ESTRUTURA: REDES E OUTRAS FORMAS DE GOVERNAR

Na Seção anterior deste Capítulo tratamos da governança como sendo um processo a ser empreendido pelo Estado e outros atores envolvidos em ações coletivas, destacando as funções de direção e coordenação que o primeiro teria neste cenário. Uma outra forma de analisar a governança é, entretanto, utilizando-se dos modos pelos quais ela é posta em prática. Isto não exclui ou se contrapõe ao que já foi dito sobre o processo de governança como renovação das habilidades do Estado no desiderato de governar. Ao contrário, agrega a este conceito a noção sobre os modos pelos quais a governança ocorre, ou seja, sua concretização empírica.

Para a maioria dos autores, existem três formas principais em que o processo de governança se verifica: o mercado, a hierarquia e as redes. Como tipo ideal que são, estes conceitos permitem estabelecer paradigmas, fazer comparações e criar projeções acerca do modelo pretendido para cada tipo de intervenção pública. Em termos concretos, o que se observa é que a composição das agências e relações governamentais é muito mais híbrida e dinâmica do que a categorização resultante desta tripartição e que sua verificação só é possível em termos contextuais e históricos. Como neste estudo trabalhamos com a intenção de conciliarmos a análise de algumas das características e funções do modelo burocrático com as novas tendências da governança em rede, começaremos este tópico com uma breve explicação sobre os mercados, considerando-os como uma estrutura residual, ou ao menos ainda muito pouco experimentada e avaliada, no que tange à política de segurança pública.

Ainda que compartilhe o núcleo central da governança como processo, o modelo ideal ou extremo de mercado carrega significantes diferenças com relação aos outros dois modelos. A mais importante destas diferenças é o papel que seria desempenhado pelo governo nesta estrutura. Neste cenário, a função do Estado seria de *comprador* (“smart-buyer”) de

serviço privados, de *corretor* (“broker”) e de *gerente* (“manager”) diante das possibilidades competitivas que o padrão privado de provisão de serviços pode oferecer (ROBICHAU, 2011). Segundo Bevir (2011), “os neoliberais estenderam ao setor público os incentivos e os mecanismos de mercado que os economistas determinaram para alinhar os interesses dos agentes aos dos diretores<sup>9</sup>” (p. 108). E mais:

A busca por eficiência conduziu-os a propor que o Estado **transferisse** organizações e atividades para o setor privado: as organizações poderiam ser transferidas por meio da privatização, isto é, da transferência de bens do Estado para o setor privado por meio da abertura de capital ou da cessão do controle acionário; as atividades poderiam ser transferidas por meio da terceirização, isto é, o Estado pagaria a uma organização do setor privado para que esta realizasse tarefas em seu benefício (BEVIR, 2011, p. 107, grifo nosso).

Os cidadãos, para a governança pública pela estrutura de mercado, são tratados como clientes e, como tal, podem decidir, por meio de uma escolha racional, de quais serviços usufruirão ou não, promovendo, assim, competitividade entre as agências públicas e, pois, o aprimoramento dos serviços.

Em uma versão menos extremada desta vertente, a política de mercado baseada em avaliação por resultados ou em uma competição administrada (ABRUCIO, 2006; CLAD, 2006) pode ser entendida como uma alternativa para incentivar a melhoria dos serviços públicos com base na responsabilização ou *accountability* dos *policy makers* diante das demandas da população. Trata-se de estabelecer incentivos às boas práticas e monitorar os *outputs* das ações governamentais também no intuito de superar a mera avaliação procedimental da atividade estatal.

---

<sup>9</sup> Bevir afirma que os economistas neoliberais propuseram a teoria do diretor-agente (principal-agent) para minimizar o risco de que os agentes ajam em favor de seus interesses particulares e, para isso, criaram mecanismos e incentivos de mercado. No caso do setor público, “os diretores são os eleitores e seus representantes eleitos, ao passo que os agentes são os servidores públicos. Para os teóricos da escolha racional, portanto, assim como o problema básico das corporações do setor privado parecia ser garantir que os gerentes atuem em benefícios dos acionistas, o problema básico da administração pública parece ser assegurar que os servidores trabalhem em benefício dos cidadãos” (BEVIR, 2007, p. 107-108, tradução nossa).

Esta lógica, entretanto, só se faz possível se houver várias agências públicas oferecendo o mesmo serviço, ou, ainda, se houver indicadores que possibilitem a comparação de desempenho entre estas diversas agências, ou dos terceiros que possam assumir o lugar destas agências nesta prestação. Além disso, há que se considerar que o serviço não seja de essencial natureza a ponto de que o Estado possa transferi-lo, ou repassá-lo, para o setor privado, e, ademais, apontar que, ainda que a escolha dos cidadãos influencie a provisão de bens, ela também é determinada pela institucionalidade disponível para esta provisão.

A hierarquia, por sua vez, pode caracterizar tanto a relação do Estado com a sociedade quanto com sua organização interna. Ainda que as relações estejam se tornando cada vez mais horizontais, esta mudança não chega ao ponto de promover uma ruptura como o modelo tradicional hierárquico fazendo com que se abandone como forma de governar (PIERRE e PETERS, 2000). Há até mesmo quem alegue que sua importância voltou a crescer a partir do momento em que se começou a pensar no Estado como um “Estado regulatório” (BELL e HINDMOOR, 2009 *apud* ROBICHAU, 2011). Outros teóricos apontam que a existência de uma democracia representativa está necessariamente apoiada em uma estrutura hierárquica cuja lógica se renova com a evolução contínua da utilidade das instituições democráticas representativas (LYNN, 2011 *apud* ROBICHAU, 2011). No limite, argumentam Pierre e Peters (2000), a lógica hierárquica não pode ser abandonada para que as mudanças no modo de governar possam ser entendidas em toda sua trajetória histórica e estratégica.

Já para O’Toole (1997) a própria estrutura burocrática, ainda que permaneça como núcleo central do governo, também ela pode ser percebida como sendo formada por padrões cada vez mais complexos e transversais de comando, constituindo o que ele denominou de “networked bureaucratic world”.

A predominância das redes como forma de governo está amplamente contemplada na literatura internacional<sup>10</sup>, tanto no que se refere aos seus aspectos estruturais como no que tange à sua “aplicabilidade” ou “conformação” a determinados tipos de políticas públicas. A rede poderia, inclusive, até mesmo ser considerada como uma formação autônoma relacionada a uma determinada política pública, onde os atores mutuamente se influenciam e assumem responsabilidades (RHODES, 1996; STOKER, 1998).

A governança em rede<sup>11</sup>, de acordo com Rhodes (1996), aumenta as fronteiras dos setores públicos, privados e voluntários e é cada vez mais difundida em razão dos laços interorganizacionais e interjurisdicionais que se estabelecem nas sociedades e nos Estados contemporâneos, sabendo-se que cada vez mais parte das políticas públicas requer do governo uma ação complexa e articulada.

Para os neoinstitucionalistas, as redes aparecem como alternativa à inflexibilidade e irresponsividade das estruturas hierárquicas, onde os atores interdependentes operam por meio de relações estruturadas e estáveis, multidimensionais, baseadas na troca, na interação, e na corresponsabilidade. Além disso, as próprias redes funcionariam como instituições capazes de moldar comportamentos, bem como mediar conflitos de interesses e oferecer incentivos na medida em que definem um parâmetro de atuação previsível e generalizado. Nas palavras de Marques:

Em um sentido bem geral, o efeito das instituições políticas e das redes sobre a dinâmica social se assemelham, já que ambas estruturam os ambientes onde os processos políticos se dão. [...] Para os neoinstitucionalistas, especialmente os históricos, as instituições agiriam como molduras da política e das políticas, não apenas influenciando resultados, mas alterando as próprias preferências dos atores ao definir possibilidades e probabilidades para diferentes estratégias, alianças e linhas de ação (Steinmo et al., 1992). De forma similar, as redes influenciam resultados dos processos políticos, assim como alteram estratégias e mesmo preferências de atores e grupos. Essa influência não é mutuamente

---

<sup>10</sup> Há, inclusive, autores que identificam a governança como governança em rede (RHODES, 1996; KLINJ, 2008, 2010 *apud* ROBICHAU, 2011).

<sup>11</sup> Também conhecida como governo *joined-up* na Inglaterra, ou *whole-of-government* na Austrália.

exclusiva, mas, ao contrário, ocorre de forma concomitante e paralela (MARQUES, 2003, p. 191).

Neste ponto, conseguimos identificar não só a inter-relação entre os diversos atores públicos e o Estado, mas também entre as distintas esferas da política em si: “polity” (ordem do sistema político e estrutura do sistema administrativo), “politics” (processos políticos) e “policy” (políticas públicas). Segundo Frey, Penna e Czajkowski Jr. (s/d), o neoinstitucionalismo redireciona o interesse para a “polity”, reconhecendo contextos específicos onde pode se dar a influência da variável *instituições*, sem ignorar o papel dos atores políticos nem das estratégias políticas e, além disso, ainda que em diferentes graus e tempos, identifica a retro-influência destas três dimensões na dinâmica social (FREY, 2000).

As redes são, nesse contexto, importantes não só como estrutura, mas como reflexo da ideia de fluxo, de circulação e de influência, servindo de princípio estruturador da vida social, bem como do entendimento dos fenômenos sociais (CASTELLS, 1999 *apud* FREY, PENNA E CZAJKOWSKI JR., s/d).

O entendimento das redes sociais como um entre os arranjos possíveis de relações sociais referentes a uma questão específica pode ser resumido da seguinte forma:

a rede social é interpretada como uma estrutura composta de elementos em interação, um conjunto de atores (nós) que se interconectam através de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes (ligações). Os atores envolvidos compartilham interesse em comum e são determinados, juntamente com as relações da rede, pelo processo social que se quer representar (FREY, PENNA E CZAJKOWSKI JR., s/d, p. 7).

Na perspectiva neoinstitucionalista que já apontamos, a análise das redes sociais<sup>12</sup> considera a estrutura de rede como elemento explicativo dos

---

<sup>12</sup> Análise de redes sociais (ARS) é uma metodologia para investigar a estrutura social, principalmente no que tange às relações estruturais, sobre a qual, neste trabalho, apontaremos



processos sociais. Seu foco está voltado ao relacionamento estabelecido entre os atores e aos padrões que estas relações constituem para além dos atributos individuais de cada ator, configurando, então, um plano de análise intermediário entre o nível político macro e o nível individual micro (FREY, PENNA E CZAJKOWSKI JR., s/d; ESCOBAR, 2008).

A noção de rede utilizada para a apreensão do conceito e do processo das políticas públicas surge como alternativa às abordagens tradicionais da escolha racional e do incrementalismo – e uma terceira, menos difundida, do comportamento organizacional e da política governamental (ESCOBAR, 2008) -, que não incluíam em seu arcabouço teórico os pressupostos de coordenação e interdependência presentes no contexto contemporâneo.

As redes de políticas públicas se concentram em temas setoriais ou específicos – “issue networks” - e devem ser definidas não só em razão de sua integração interorganizacional, mas também pelo objetivo que tem de formularem e implementarem medidas e ações relativas a determinada área social (MARIN e MAYNZ, 1991 *apud* SANTOS, s/d).

Ainda que variem de acordo com o grau de coesão, as redes de políticas públicas “have been hailed as creating space for innovation, reciprocity, trust, and self-organization” (ROBICHAU, 2001, p.121) e “facilitate coordination of public and private interests and resources and, in that respect, enhance efficiency in the implementation of public policy” (PIERRE e PETERS, 2000, p. 20).

Podemos, assim, considerar as redes, para além das estruturas, também como forma de intermediação de interesses de grupos diante do Estado, alternativa às teorias pluralista, elitista e corporativista, que entendem pela prevalência da disputa, da cooptação e da submissão como modelos clássicos de funcionamento estatal (BÖRZEL, 1998; MARQUES, 2003), cujos

---

os fundamentos conceituais, sem, contudo, introduzir questões de métodos para seu desenvolvimento. Para mais detalhes sobre a aplicação desta metodologia, ver Frey, Penna e Czajkowski Jr., s/d e Marques, 2003.

efeitos sobre as políticas públicas – no sentido específico da ação estatal – engendrariam privilégios, desigualdades e segregação.

Por estas características, as redes de políticas públicas são vistas como tipos mais flexíveis de gestão político-administrativa, que promovem agregação dos valores e recursos individuais de atores e organizações, ao compartilharem responsabilidades e metas coletivamente construídas em torno de uma política pública de interesse comum.

Dentro deste grupo de indivíduos e organizações interessados em um mesmo setor ou problema – que também podemos denominar comunidade política ou comunidade de política pública – poderiam envolver-se aqueles direta ou indiretamente vinculados à política em foco, considerados os recursos à disposição de cada um, o sistema de norma pelo qual operam, e as estratégias que construíram para poder fazer frente a determinada situação que demanda a atenção pública. Pressupõe-se, entretanto, que haja reconhecimento da interdependência e das vantagens que a rede oferece e que a negociação e a integração sejam as principais ferramentas de gestão.

Assim, retomando os conceitos já explorados, podemos conceber as redes de políticas públicas como formas de governança (“politics”) desenvolvidas em contextos de condução política compartilhada, com o objetivo de integrar interesses políticos e sociais no processo de produção de políticas públicas (“policy”), que agem diretamente na vida das pessoas e na configuração dos valores e normas públicas (“polity”). Quanto mais estáveis e duradouras, assim como quanto mais inclusivas e deliberativas, mais chances as redes tem de construir laços de confiança, facilitar acordos e produzir políticas eficientes e responsivas.

Neste cenário, e utilizando-nos das premissas estabelecidas pela análise de redes sociais, poderíamos identificar o lugar do Estado em razão de sua posição e relação no contexto (de cada uma) das redes de políticas

públicas<sup>13</sup>. Estas duas perspectivas analíticas – abordagem posicional e abordagem relacional – permitem, por um lado, “avaliar a posição ou o papel que um conjunto de atores ocupa ou desempenha no sistema como um todo” e, por outro, “olhar para as propriedades relacionadas à sua estrutura e conectividade, ou tentar obter tendências sociais decorrentes desta estrutura, ou ainda identificar como se formam subestruturas nas redes” (FREY, PENNA E CZAJKOWSKI JR., s/d, pp. 20 e 18). Segundo esta última perspectiva, a localização na estrutura da rede decorre de conexões diretas e indiretas de um ator com os demais,

Trata-se de identificar as restrições que esta localização impõe e as oportunidades que oferece, seguindo o princípio de que atores com menos restrições e com mais oportunidades estão em locais mais favoráveis da rede. [...] um ator é considerado proeminente se os seus elos o fazem particularmente visível para os outros atores da rede. Uma faceta da proeminência, amplamente investigada na análise das redes sociais é a centralidade, atributo de atores que mede o potencial da contribuição que sua posição traz para sua importância (proeminência) na mesma. Neste sentido, **os atores centrais seriam aqueles que estão extensivamente envolvidos em relações com outros atores** (FREY, PENNA E CZAJKOWSKI JR., s/d, p. 19, grifo nosso).

Se, como apontamos na Seção sobre o Estado no processo de governança, identificamos que seu lugar na coordenação e direção das políticas se dá em face de todos os demais atores envolvidos nesta dinâmica e que sua função para além de mediador é de agente indutor das *institucionalidades* referentes a determinada política pública, podemos, diante das explicações acima, corroborá-lo como um ator central/proeminente no mundo contemporâneo da governança<sup>14</sup>.

Tal qual ressaltado, temos claro que a assimetria de recursos entre os demais atores resulta em diferentes maneiras de participar e interferir na construção e nos resultados destas redes, porém, também consideramos que a posição de cada ator depende, ademais, “da capacidade de estabelecer

<sup>13</sup> Para estudos mais específicos sobre o Estado nas redes sociais (voltados, inclusive, à realidade brasileira) ver Marques (2000), Marques (2003) e Marques (2006).

<sup>14</sup> A aplicação do método de análise de redes (ARS), permite, caso a caso, corroborar (ou não) esta afirmação, como veremos no Capítulo 4 sobre a segurança pública no Brasil, por meio do trabalho de Pavez et al. 2011.

contatos com os demais atores relevantes” e “da maturidade destas últimas instituições [atores não estatais], que tem acumulado nas democracias contemporâneas – inclusive no Brasil – conhecimento e capilaridade suficientes para intervir nesse processo de produção de políticas públicas” (SANTOS, s/d, pp. 3 e 4).

#### 2.4. *MULTI-LEVEL GOVERNANCE*: GOVERNANÇA EM AMBIENTES MULTIJURISDICIONAIS

Uma outra abordagem que tem sido amplamente utilizada para se tratar do processo de governança nos Estados contemporâneos é aquela que trata da inter-relação entre diferentes níveis de poder ou esferas governamentais, com suas respectivas estruturas e integrantes participando de empreendimentos que vão além das diretrizes estabelecidas pelas normas formais que regulamentam suas respectivas competências.

Esta abordagem, conforme artigo de Peters e Pierre, nos leva a repensar o entendimento sobre as relações entre o Estado-nação e as autoridades regionais e locais, que cada vez mais estão se tornando negociadas e contextuais.

The emergence of multi-level governance challenges much of our understanding of how the state operates, what determines its capacities, what its contingencies are, and ultimately of the organization of democratic and accountable government (PETERS e PIERRE, 2001, p. 131).

Segundo os autores, estas mudanças decorrem provavelmente, entre outros motivos, da alteração na divisão de tarefas entre as instituições nas várias esferas de poder, que permitiram aos governos subnacionais se tornar mais assertivos, participativos, e autônomos em relação ao governo central. Cidades têm se transformado em laboratórios para novas experiências administrativas, ajudando a consolidá-las como espaços mais dinâmicos e, por isso, menos fácil de controlar pelas instituições de outros níveis do sistema político (PETERS *apud* PETERS e PIERRE, 2001).

Também as reformas administrativas ensejaram mudanças nas relações intergovernamentais, propondo a separação do elemento político do governo do seu setor gerencial, e o afrouxamento da natureza de comando e controle das relações intra e intergovernamentais precedentes. Outros rearranjos, muitas vezes informais, ocorridos em aglomerados urbanos e regionais, também contribuíram para movimentar este tipo de relações em âmbito nacional.

Em termos mais gerais, *multi-level governance* é um modo de integrar os processos de governança dos diferentes níveis institucionais a fim de promover os interesses do sistema como um todo (PETERS e PIERRE, 2001). Nesse sentido, o conceito e sua aplicação sugerem características diferentes daquelas que descrevem os processos tradicionais de relações intergovernamentais, como a inclusividade, o pluralismo e a igualdade de status durante o processo decisório (STEIN e TURKEWITSCH, 2008). A governança deste tipo não é controlada pelos “níveis superiores”, o que,

combinado com a busca de definição de competências de cada um dos níveis de governo, ou pela administração de competências e jurisdições sobrepostas entre eles, cria trocas institucionais que são tipicamente *ad hoc* e desenhadas de forma diferente para cada um dos problemas específicos (PETERS e PIERRE, 2004, p. 83, tradução nossa).

Em que pesem estes diferenciais, colocados por muitos autores como promissores e representantes de uma ruptura com modelos tradicionais das relações políticas, Stein e Turkewitsch (2008), assim como Peters e Pierre (2004), apontam algumas considerações críticas que devem ser feitas à utilização teórica do conceito, assim como à aplicação prática da estratégia. Conceitualmente, as críticas se referem ao caráter muito descritivo do termo, que poderia ser aplicado a qualquer processo político complexo e multifacetado, bem como ao demasiado destaque que confere aos atores subnacionais como agentes de transformação e aos fatores pós e extraconstitucionais como elementos explicativos dos “novos” processos de negociação, *vis-à-vis* os determinantes legais e formais das relações intergovernamentais precedentes. Teóricos do *multi-level governance* tendem,

ainda, a dar prioridade à análise do objetivo de desenvolver a capacidade de resolver problemas (“problem-solving”), em detrimento do estudo das consequências deste processo para a manutenção, reforço ou relativização de valores democráticos como a legitimidade das decisões e a *accountability* sobre os resultados. Além disso, diversos estudos sobre *multi-level governance* têm negligenciado as fases de implementação e avaliação do processo de produção das políticas públicas, que geralmente continuam sendo orquestradas separadamente pelos governos.

Na prática, a relativização dos modelos formais e a dependência das negociações informais podem favorecer circunstâncias onde os atores só sejam atraídos pela negociação em si e pelas possíveis decisões que possam tomar, ignorando ou tendo dificuldade para definir as consequências dos arranjos assumidos. Os comportamentos mais estratégicos e autônomos daí decorrentes que compõem o *multi-level governance* podem ser associados a alguma restrição na demanda dos atores que participam do processo, em troca de manter suas posições privilegiadas como *stakeholders*. Assim sendo, “padrões informais de coordenação política podem ser uma estratégia para os interesses políticos escapar ou ignorar regulações que foram instituídas justamente para prevenir que isto ocorra” (PETERS e PIERRE, 2004, p. 85, tradução nossa).

the absence of any clear and comprehensive rules for institutional exchange in multi-level governance raise questions about its ability to cater to the interests of weak actors to ensure that multi-level governance means something more than multi-level participation (PETERS e PIERRE, 2004, p. 87).

A assertiva de que as relações intergovernamentais sob a perspectiva da governança são mais fluidas, negociadas e contextuais, engendrando acomodação, consenso e eficiência, tende a ignorar o fato de que, em regra e por definição, toda barganha política trata de conciliar conflitos de interesses entre atores mais fortes e outros mais fracos e que, com vistas a superar estes conflitos, o resultado da governança pode ser não aquele inicialmente pretendido de enfrentar problemas relacionados a determinadas

políticas públicas, mas sim satisfazer os interesses de cada um dos atores participantes com vistas a manter a própria estrutura da governança entre os diferentes níveis, ou, então, manter o *status quo* e os interesses que predominavam antes que este tipo de negociação tenha sido estabelecido.

Nesse sentido, Peters e Pierre (2004) alertam para a necessidade de compreender as mudanças nos padrões de negociação considerando sua natureza gradual, incremental, sem descartar os modelos e práticas políticas anteriormente empreendidas na condução dos governos, bem como ressaltando não só os processos de negociação, mas também as instituições neles envolvidas, que permanecem indispensáveis para definir os tipos e graus de interação, para ajudar a coordenar tais processos e para “moldar e constranger” a ação política. Ademais, há que também se considerar que o desenvolvimento em direção ao *multi-level governance* provavelmente varia entre os setores de políticas públicas, já que, como discutido, mudanças institucionais conformam as práticas e ações governamentais, assim como também são por elas definidas.

Ainda assim, não há como desconsiderar que a autoridade centralizada em um único foco de poder tem dado lugar a novas formas de governanças interorganizacionais. Marks e Hooghe (2004) acrescentam a este fato as correntes da literatura que entendem que a governança pode operar em múltiplas escalas a fim de capturar variações no alcance territorial das externalidades das políticas públicas e de melhor refletir a heterogeneidade de preferências dos cidadãos, vez que facilitam a inovação e a experimentação.

Estas são características que, segundo, Stein e Turkewitsch (2008), aproximam o conceito de *multi-level governance* do conceito de federalismo proposto por alguns autores. Ambos são vistos como formas de pluralismo político e como estruturas desenhadas na tentativa de promover ação conjunta ou, ao menos, de reduzir atritos entre os membros participantes do processo político, no intuito de otimizar os resultados do *policy-making*. Segundo os autores, existe, inclusive, uma interação mútua entre os conceitos e as práticas a eles correlatas, tanto em trabalhos que, como os de Sharf (1988 *apud* STEIN

e TURKEWITSCH, 2008), encaram estas estruturas como formas de governar que criam condições potenciais para a estagnação (“joint decision trap”), como em estudos como os de Marks e Hooghe (2004 *apud* STEIN e TURKEWITSCH, 2008), que afirmam que certos tipos de governança estão fundados no federalismo como forma de divisão de poder entre os diferentes níveis de governo<sup>15</sup>.

Reconhecendo a difusão da autoridade em novas formas políticas, Marks e Hooghe (2004) propõem, entretanto, que estas variedades podem ser enquadradas em dois tipos diferentes de *multi-level governance*, conforme o Quadro 1.

<b>Tipos de <i>Multi-level Governance</i></b>		
	<b>Tipo I</b>	<b>Tipo II</b>
<b>Variações entre jurisdições</b>	Jurisdições de propósito geral	Jurisdições especializadas/ setoriais
	Maior compartimentalização entre as jurisdições <sup>21</sup>	Maior entrelaçamento (horizontal e vertical) entre as jurisdições <sup>22</sup>
	Relação hierárquica entre as jurisdições	As relações jurisdicionais são fluídas
<b>Propriedades sistêmicas</b>	Governança baseada na divisão territorial do poder	Governança baseada no campo de política pública ou problemática
	Número limitado de níveis jurisdicionais	Número ilimitado de níveis jurisdicionais
	Arquitetura institucional sistêmica	Desenho institucional flexível
	Constitucionalmente definida, com baixa probabilidade de reformas radicais.	A constitucionalização de um arranjo de MLG II é incremental e demorado

Quadro 1 – Tipos de *Multi-level Governance*

Fonte: Marks e Hooghe, 2003 *apud* Best, 2011, p. 60.

Os autores associam o primeiro tipo de governança ao federalismo – ainda que não o restrinjam a ele - onde a dispersão de poder se dá entre um

<sup>15</sup> Consideradas as diferenças de formalidades entre os dois modelos



número limitado de níveis, com propósitos gerais que congregam múltiplas funções, incluindo um leque de responsabilidades sobre as políticas públicas que não se intersectam entre si. As jurisdições territoriais correspondentes a estas responsabilidades, bem como as arquiteturas institucionais instaladas em cada um dos níveis de poder, tendem a ser estáveis e, por isso, as reformas jurisdicionais são geralmente custosas e, em geral, se resumem a realocar tarefas sobre as políticas públicas entre as estruturas já existentes (MARKS e HOOGHE, 2004).

No segundo tipo de *multi-level governance*, os espaços de atuação são variados e cada uma destas jurisdições é definida por tarefas específicas, se sobrepondo entre si em um desenho estrutural flexível e responsivo às necessidades dos cidadãos e dos atores que o compõe, que constituem ou desfazem vínculos de acordo com suas preferências. Enquanto a governança de Tipo I predomina em governos territoriais convencionais e pode ser representada pela relação do governo central com as unidades subnacionais, a governança de Tipo II geralmente está enraizada nos marcos legais da governança de Tipo I, mas é representada por parcerias público-privadas tanto em âmbito nacional como em arranjos locais.

Segundo Marks e Hooghe, estes tipos de governança moldam escolhas políticas: “não são simplesmente maneiras diferentes de fazer a mesma coisa. Elas contrastam arranjos institucionais que dão lugar a virtudes e vícios também contrastantes” (MARKS e HOOGHE 2004, p. 21, tradução nossa). Para os autores, enquanto a governança de Tipo I está predisposta a expressar a identidade dos cidadãos com determinada comunidade e a articular seus conflitos por meio de processos deliberativos multitemáticos, o processo de Tipo II se propõe a lidar com coordenações *ad hoc* orientadas a resolver problemas, por meio da decomposição de responsabilidades entre indivíduos inseridos em “categorias ou papéis sociais”, de onde eles podem sair à medida que ditas categorias já não mais servem a suas necessidades.

Na visão de Marks e Hooghe (2004), os dois tipos de governança apresentam alternativas para lidar com a questão da coordenação

intergovernamental: o primeiro por meio da definição do número de atores participantes dos arranjos institucionais e jurisdicionais; o segundo, criando novas unidades funcionais para a interação entre os atores, com vistas a minimizar os conflitos por meio da redistribuição dos participantes em jurisdições estabelecidas especialmente com este fim.

Para Stein e Turkewitsch (2010 *apud* BEST, 2011) o arcabouço conceitual de *multi-level governance* pode ser utilizado para melhor entender as relações governamentais em países federativos. Os autores afirmam, ademais, que as federações presidencialistas, em especial aquelas com predominância do executivo, são mais suscetíveis ao surgimento deste tipo de governança do que outras por eles pesquisadas, e incluem o Brasil como exemplo desta sua assertiva.

Em suma, o que toda esta literatura quer demonstrar é que as transformações ocorridas nas causas, mecanismos e consequências relativos às relações intergovernamentais, engendram mudanças nas instituições que, por sua vez, provocam mudanças na maneira de se pensar todo este cenário, da mesma forma que a relação causal inversa também se verifica. Em geral estas mudanças incrementais não são acompanhadas por mudanças nas estruturas legais e institucionais e, muitas vezes, ao invés de corresponder a um maior grau de integração e articulação entre os diferentes níveis de poder, representam aumento na sobreposição ou na abertura de lacunas de competências políticas, econômicas e administrativas (PETERS e PIERRE, 2001). Ainda assim, é possível conceber as estratégias de governança como uma tentativa de aumentar a capacidade política vertical sem fazê-lo a expensas das capacidades institucionais de outros níveis. Nas palavras de Pierre e Peters

The zero-sum metaphor of institutional relationships where one institution's gain is another institution's loss is misleading as it defines institutional capacity only in relationship to institutions at other level of government (PIERRE e PETERS, 2001, p. 133).

Em outras palavras, é possível conceber as relações intergovernamentais como formas de promover a governança, potencializando as capacidades dos atores nos distintos níveis de governos, e dos próprios níveis em si. Nos países federalistas, a perspectiva da governança permite analisar a interação das diversas esferas de poder não só do ponto de vista dos ditames normativos ou dos constrangimentos das instituições políticas, mas, de um lado, da sistematicidade que estas relações podem engendrar na produção e implementação de políticas públicas, e, de outro, do alcance e profundidade que esta interação pode promover nos resultados destas políticas públicas desenvolvidas de forma multijurisdicional e compartilhada.

## 2.5. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E SEGURANÇA PÚBLICA: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

No intuito de analisar e compreender as políticas de segurança pública, destacar as nuances observadas na transformação das formas de governar na atualidade tem como objetivo apresentar elementos concretos que demonstrem que a configuração do Estado já não mais é compatível (se é que algum dia podemos dizer que foi) com políticas ou ações pontuais e isoladas, que continuam resistindo à integração com outros atores, estatais e não estatais, na tarefa de definir prioridades e metas e de conduzir sua implementação.

O que o ressurgimento e a trajetória do conceito de governança nos propõem é, pelo aspecto político, a reformulação do entendimento das relações entre Estado e sociedade, não mais vistos como antagônicos ou excludentes, mas, ao contrário, com interdependentes e mutuamente vinculados; e pelo aspecto administrativo, o questionamento da forma pela qual o Estado vem conduzindo esta relação com a sociedade com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas e à gestão de um sistema capaz de atender as demandas sociais.

Pela perspectiva da governança, é possível olhar para as políticas de segurança pública tanto considerando os recursos e habilidades disponíveis para sua elaboração e execução, como reafirmando o caráter legitimador que seus resultados podem oferecer ao Estado como ideal detentor do monopólio legítimo da força, por meio da institucionalização de práticas participativas e de estruturas democráticas e eficientes.

Para a segurança pública, a construção coletiva do jogo político e, sobretudo, dos instrumentos e meios utilizados para o exercício do poder, tem reflexos já estudados no que se tem denominado “cultura da violência”. Institucionalizar práticas arbitrárias de coerção e uso da força física, como faz a polícia em certas circunstâncias (CALDEIRA, 2002), além de atuar de maneira desarticulada, aleatória e ineficiente como fazem os diversos órgãos e níveis dos poderes públicos (SAPORI, 2007), contribui para elaborar representações sociais de desordem e conflito que, no limite, servem para reforçar a violência como forma de sociabilidade e de construção de uma identidade individual e coletiva (PORTO, 1999; ROCHA, 1999, TAVARES DOS SANTOS, 2004).

A necessidade de novos mecanismos de *accountability* e legitimação, compatíveis com os padrões democráticos do Estado, também é peça fundamental a ser estudada nas políticas de segurança pública, novamente não só no que se refere à atuação da polícia (MUNIZ e PROENÇA JR., 2007a), mas de todos os atores, estatais e não estatais, que estão (ou poderiam estar) envolvidos na provisão da segurança como bem público. Trata-se de construir instrumentos capazes de dar visão e vazão às informações relacionadas aos temas da segurança, e de compatibilizar estratégias políticas com aparatos administrativos que funcionem de modo inclusivo e transparente na produção do capital social, político e técnico necessário ao enfrentamento do crime, da criminalidade e do medo.

Conforme explora Alvarez (2004) ao analisar as transformações nas práticas e percepções relativas aos fenômenos da violência e da criminalidade

Quer como resposta às mudanças colocadas pelo capitalismo tardio ou pela assim chamada globalização (cf. Bauman, 1999), quer como

aspectos de um novo paradigma da violência que caracterizaria o mundo contemporâneo (cf. Wieviorka, 1997), as políticas criminais ou de segurança pública e as teorias e práticas penais na atualidade parecem distanciar-se significativamente do legado utópico da modernidade ao tornarem-se paulatinamente mais repressivas e discriminatórias. Substituição do Estado Social pelo Estado Penal (cf. Wacquant, 2002), nova cultura do controle do crime e da justiça criminal (cf. Garland, 2001), tais transformações são ainda mais significativas pois não se limitam ao campo da violência e da criminalidade mas incidem sobre as formas mais gerais de assujeitamento dos indivíduos em sociedade. Como afirma Adorno (1998), o **esgotamento dos modelos convencionais de controle da violência e do crime na atualidade** aponta para transformações mais amplas nos diferentes modos como os indivíduos governam a si mesmos e aos outros na vida social contemporânea (ALVAREZ, 2004, p. 1, grifo nosso).

Na política de segurança, por enquanto, pelo menos no Brasil, a cultura do controle é o que representa hoje a “força” do Estado e o instrumento por meio do qual se pretende submeter indivíduos e comunidades aos preceitos e normatividades da lei e da ordem. Poucas ainda são as experiências que constroem os padrões de autoridade do Estado utilizando-se da institucionalização de valores e técnicas democráticas de policiamento e da conciliação destes com políticas preventivas em uma ação articulada e eficiente sob a perspectiva do que seriam as novas tarefas do governo na governança: direcionar, coordenar e integrar.

As habilidades políticas de que fala O’Toole (1997), assim como as capacidades administrativas que analisam Peters e Pierre (1998), são, como veremos nos próximos capítulos, aspectos a serem desenvolvidos em um ambiente multilateralizado em termos de atores e ampliado em termos de demanda, já que, como argumenta Majid, “the criminological discourse, at least for the foreseeable future, appears to have been decisively reframed within a network governance paradigm” (MAJID, 2011, p. 5).

A reconfiguração dos mecanismos por meio dos quais a segurança é promovida tem se tornado o principal foco dos debates criminológicos. Por um lado, esta reconfiguração engendra uma visão cética a respeito dos esforços centrados no Estado para prover a segurança e abre espaço para o reconhecimento da governança em rede como uma oportunidade de resposta

mais efetiva para as necessidades comunitárias, o controle, a coordenação e a *accountability*. Por outro, entretanto, provoca uma postura avaliativa mais crítica, que identifica no recuo do Estado inúmeros problemas políticos e sociais, como a falta ou prejuízo à *accountability* democrática, à legitimidade e à equidade na distribuição da segurança como um bem público (MAJID, 2011).

Para Dupont (2004), no campo da segurança, os novos discursos acadêmicos sobre redes e sua governança se assentam em três premissas básicas: primeiro, a de que o monopólio atribuído ao Estado sobre a provisão da segurança é mais uma “distorção” histórica (ou uma construção ideológica) do que uma condição duradoura; segundo, que a dicotomia entre Estado e sociedade que prevaleceu até muito recentemente começa a ser questionada em razão da diversidade e heterogeneidade dos atores envolvidos no setor; e, por fim, que a governança da segurança está sustentada em uma nova “mentalidade do risco”<sup>16</sup> que adiciona mais um ingrediente à já estabelecida mentalidade punitiva.

Estas mudanças, entretanto, devem ser consideradas com rigor e cautela na análise das novas perspectivas que se apresentam para a segurança pública, tal qual alertam Jones e Newburn

First, much current criminology tends to exaggerate the degree of change, and underplayed the extent of continuity, in seeking to explain the transformation taking place in contemporary police [and security] systems [...]

Second [...], many current theoretical analyses of policing transformation pay insufficient attention to variation between nation states. [...]

Finally, [...] rather than seeing current changes simply as indicative of a process of fragmentation of policing, rather they are better viewed as a part of a long-term process of formalization of social control (JONES e NEWBURN, 2002p. 142-143).

---

<sup>16</sup> Segundo Dupont, a criação de parcerias e redes assegura a congregação de recursos e a diluição de responsabilidades, fazendo com que se torne mais fácil e aceitável manejar o risco. “A fim de avaliar o risco devidamente, a informação deve ser coletada e intercambiada intensivamente entre os que já foram vítimas do crime e aqueles que podem preveni-lo e se assegurar contra ele. A prevalência e implicações multidimensionais do risco impedem qualquer ator individualmente, não importa quão grande e poderoso ele seja, de encarar o risco de forma isolada” (DUPONT, 2004, p. 77-78, tradução nossa). Para um debate mais aprofundado sobre sociedade do risco, ver Garland (2000).

Na perspectiva da governança democrática *multi-level* em países federativos, como o Brasil, acrescenta-se, ainda, o problema da suposta dicotomia que se estabelece entre o fortalecimento do Estado-nação em relação ao monopólio legítimo da força e a descentralização das políticas públicas, tendência das administrações contemporâneas.

Como veremos a seguir, uma proposta ampla, primeiro sobre o que se considera política de segurança pública e, segundo, sobre o que devam ser as ações no sentido de construir e consolidar um sistema que gerencie este tipo de política pode ser uma mudança promissora na perspectiva de se lidar com o tema, sem se restringir a discussões técnicas ou administrativas, nem tampouco se refugiar em preceitos normativos ou ideológicos.

### **3. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM CAMINHO A PERCORRER**

No Capítulo anterior expusemos pontos relevantes que acreditamos devam ser considerados no debate sobre governança a ser aplicado ao tema das políticas de segurança pública. Em termos gerais, apontamos os principais aspectos relativos à governança tanto na teoria política quanto na teoria organizacional, buscando avançar na construção de uma perspectiva que seja analítica e normativa. Com estes elementos em mãos, passamos agora a conjugá-los à abordagem mais específica que pretendemos fazer da segurança pública em termos de política pública e de campo social capaz de (re)construir e (re)forçar vínculos entre os indivíduos e destes com o Estado, fortalecendo sua legitimidade e buscando resultados satisfatórios no enfrentamento do crime e da violência.

#### **3.1. DEBATE TEÓRICO: MONOPÓLIO E LEGITIMIDADE EM QUESTÃO?**

A segurança pública seria, a nosso ver, um caso típico de governança de política pública. O Estado, não só por meio de sua polícia, mas de outras estratégias, tanto interorganizacionais quanto intergovernamentais, promove (ou deveria promover) ações que interferem em uma realidade complexa e indeterminada que são o crime e a sensação de insegurança.

Queremos destacar aqui, como é consenso mais entre acadêmicos do que entre gestores públicos, que a polícia não é o único meio pelo qual se lida com a questão da criminalidade, ainda que seja ela a organização mais reconhecida como representativa do monopólio da força. Ao contrário, sua atuação deveria ser considerada residual na medida em que se entende, ao contrário do que a cultura do medo tem propagado, que o crime não é a regra do comportamento humano, e na medida em que seu padrão ostensivo e



repressivo<sup>17</sup> de atuação só faz contribuir com um ambiente coletivo desagregador e violento.

No contexto das políticas públicas de segurança há que se voltar ao significado original do termo polícia, para identificá-la como

**função** do Estado que se concretiza numa instituição positiva e visa a pôr em ações as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer bem tutelado com disposições penais (BOVA, 2000, p. 944, grifo nosso).

Tratar a polícia como função, dentro da perspectiva de construir-se um novo paradigma para a segurança pública, significa entendê-la como uma entre aquelas ações coletivas que estão sujeitas à influência de outros atores, que por elas se responsabilizam, mas que também sobre elas interferem e decidem.

Ressalte-se ainda, que se considerarmos o escopo do sistema de segurança pública como fazem diversos (senão a maioria dos) autores, como associado a uma política de justiça criminal, com seu respectivo sistema de justiça criminal, a polícia<sup>18</sup> é apenas um dos braços do governo, mais especificamente do Executivo, que estão envolvidos na provisão da ordem e na promoção da segurança. Agreguem-se a esta configuração o sistema penitenciário e os órgãos envolvidos na etapa processual da persecução criminal, como as instituições públicas de acusação e defesa<sup>19</sup>, e o próprio Poder Judiciário, sem deixar de mencionar as especificidades de países que, assim como o Brasil, caracterizam-se por uma distribuição federativa do poder e envolvem outros níveis de governo, de forma direta ou indireta, nesta política pública.

---

<sup>17</sup> Mesmo que em termos simbólicos, quando tratamos de polícias que cumprem os padrões democráticos de atuação.

<sup>18</sup> Ao tratar do sistema de justiça criminal no contexto brasileiro, a literatura inclui tanto a polícia civil, como sendo órgão do poder judiciário encarregado das investigações criminais, como também a polícia militar, como órgão vinculado ao poder executivo, em razão de sua função ostensiva na prevenção do crime e na persecução de criminosos.

<sup>19</sup> No caso brasileiro, Ministério Público e Defensoria Pública, respectivamente.

As funções de polícia do Estado estão, evidentemente, relacionadas ao que se definiu como monopólio do uso legítimo da força na constituição dos Estados modernos e, por conseguinte, ao ideário de soberania estatal. Elas compõem o foco fundamental do debate sobre o controle social<sup>20</sup> exercido pelo Estado em face dos cidadãos e sobre a distribuição e o exercício do poder nas sociedades contemporâneas.

As mudanças que antes referimos como sendo características do século XXI e provocando transformações sociopolíticas ao redor do mundo não pouparam sequer o núcleo-duro da concepção mais difundida de Estado, qual seja, sua soberania em exercer o poder de polícia. Nas palavras de Garland (1996), estas mudanças “have begun to erode one of the foundational myths of modern societies: namely, the myth that the sovereign state is capable of providing security, law, order, and crime control within its territorial boundaries” (p. 448). E mais:

Nor is it simply the ‘hiving off’ or the ‘privatization’ of crime control, although one of its major effects has certainly been to stimulate the market for private security (see Johnson, 1992). Rather it is a new form of governance-at-distance, which represents, in this field at least, a new mode of exercising power. It is a new mode of governing crime, with its own forms of knowledge, its own objectives, its own techniques and apparatuses. The state does not diminish or become merely a nightwatchman. On the contrary, it retains all its traditional functions – the state agencies have actually increased their size and output during the same period – and, in addition, takes on new set of co-ordinating and activating roles, which, in time, develop into new structures of support, funding, information exchange or co-operation<sup>21</sup> (GARLAND, 1996, p. 454).

Além das explicações sociais, culturais, ideológicas e econômicas também válidas para outras áreas das políticas públicas, a performance deficitária do próprio Estado na área criminal, voltada a promover proteção adequada aos cidadãos diante de ameaças aos seus direitos, tem sido considerada um dos principais motivos que ensejaram a reconfiguração do

---

<sup>20</sup> Para uma análise específica do conceito de controle social, ver Alvarez (2004a).

<sup>21</sup> Ainda que David Garland considere estas mudanças como causas da perda da legitimidade do Estado para conduzir as políticas criminais em cada uma das nações, em especial na Inglaterra, sua definição sobre em que consistem essas mudanças é equivalente à daqueles que vem nessas transformações a consolidação do papel central do Estado.

policciamento, entendido neste trabalho no sentido amplo do termo, na atualidade<sup>22</sup>. Duas hipóteses conjugadas refletem importantes rupturas vivenciadas pelo Estado: uma que se refere ao questionamento da autoridade formal consubstanciada na dita soberania do Estado, e outra que atinge a autoridade material para aplicação da lei e a manutenção da ordem, resultando em “at the very least, a marked attenuation of a connection we have come to think of as central to the institutional architecture of liberal democratic orders” (WALKER, 1999a *apud* LOADER e WALKER, 2001, p. 10).

Uma segunda explicação específica associada a esta nova configuração da segurança pública está focada nas alterações identificadas no próprio objeto desta política pública, qual seja, o crime. De um lado as taxas de criminalidade, assim como as de encarceramento, cresceram em todo o mundo, a despeito do maior número de países gozando das benesses do regime democrático, que supostamente trariam igualdade e pacificação a suas sociedades. Por outro, os tipos de “violências” se multiplicaram e diversificaram e as representações referentes a elas se disseminaram no que se convencionou chamar de cultura do medo, com contribuição intensiva dos meios de comunicação e oportunismo do mercado de segurança privada (BAYLEY e SHEARING, 2001; WIEVIORKA, 1997, GARLAND, 2000).

Claro está que, apesar de seu caráter generalizado, estas novas formas de prover segurança às populações são condicionadas pelo histórico sociopolítico e econômico de cada país. Voltando ao debate sobre Estados fracos podemos dizer que algumas de suas características tradicionais também ensejaram o movimento do policiamento para além do governo, indo desde um legado colonial que ignorasse as diferenças culturais e socioeconômicas da população, passando por uma elite política dominante cooptando as estruturas da administração, até a influência e pressão dos mercados internos e internacionais.

---

<sup>22</sup> Grande parte da literatura sobre as mudanças no padrão de policiamento enfatizam aquelas relacionadas à *quebra* das fronteiras entre o público e o privado que possibilitou que atores particulares, com e sem fins lucrativos, tenham assumido ou compartilhado a função-polícia.

Não obstante esta *path dependence*, como afirmamos anteriormente, pela perspectiva da governança, a capacidade do Estado nos dias atuais não pode ser apenas avaliada pelo seu aspecto formal de isolamento diante de outras forças, mas deve estar baseada na sua competência para se adaptar às mudanças, bem como em sua habilidade ao agir.

Nesse sentido, vale reforçar que, a despeito dos deslocamentos ocorridos nas formas de policiamento, incluindo em especial formas privadas de vigilância e controle feitas por empresas ou pelos próprios cidadãos, muito questionadas pelos criminologistas por configurarem supostas causas para o desmantelamento do Estado, a segurança pública continua a ser um bem coletivo. Seja pelo aspecto histórico, que remete à época de criação dos Estados modernos, onde os particulares abdicaram da justiça privada em troca de uma proteção mais generalizada atribuindo ao Estado a tarefa de protegê-los – o que permanece até hoje como ideário do Estado Democrático de Direito; seja pelo aspecto sociológico, que considera a segurança como valor humano cuja realização permite o gozo de outras prerrogativas democráticas e que, conseqüentemente, reforça o senso de comunidade e pertencimento<sup>23</sup>. Como asseveram Loader e Walker ao se questionarem se a segurança como bem público tem um sentido comunitário:

To the extent that public safety is inexorably connected with the quality of our association with others, this must surely be the case. In so far as it depends upon the texture of social relations and the density of social bonds this must be so. And in as much as it remains tied up with the nature and legitimacy of public power and authority this must clearly hold. (LOADER e WALKER, 2001, p. 26).

Partindo, então, do pressuposto de que a segurança pública – e a ordem que ela enseja – são bens públicos e, portanto, devem ser providos e promovidos pelo Estado, resta-nos perguntar: qual é, pois, o papel do Estado neste novo cenário de múltiplos atores e novas necessidades? Quais são as

---

<sup>23</sup> Ver também OECD, 2007.

habilidades necessárias ao exercício de seu dever-poder? Como este exercício pode ser analisado a partir da perspectiva da governança?

Como argumentamos até agora, uma segurança plural, como forma de reconfiguração da soberania do Estado decorrente da fragmentação e diversificação na provisão da ordem, constitui a realidade dos sistemas de segurança pública ao redor do mundo. Inclusive, internamente há que considerar-se os inúmeros órgãos, poderes e níveis de governo envolvidos nesta tarefa. Além disso, no entendimento atual de uma “segurança ideal”, cunhada como segurança cidadã (PNUD, 2009; TAVARES DOS SANTOS, 2004), incluem-se neste panorama não só os mecanismos de aplicação, concreta ou potencial, da força física, mas também estratégias de prevenção<sup>24</sup>, com ampla participação popular.

Esta miríade de ações e atores, entretanto, nem sempre tem sido congregada de forma a potencializar seus recursos e atingir objetivos articulados. Na maioria das vezes o que se vê são ações pontuais e imediatistas, cujos resultados estão aquém das expectativas da população. Nesse sentido, não há como negar que ainda há um grande vazio a ser ocupado por muitos Estados, incluindo o Brasil, na coordenação e fortalecimento destas ações a ponto de que constituam uma política de segurança pública, no sentido mais consistente do termo, e um sistema integrado, digno dessa nomenclatura. Além de democratizar suas próprias formas de policiamento, o Estado deve encarar e enquadrar politicamente as demais formas de prover a segurança, fazendo com que elas se comuniquem entre si e produzam resultados de modo equitativo e efetivo.

Diante do que apontamos no Capítulo anterior, poderíamos afirmar que o paradigma da governança<sup>25</sup> é mais do que apropriado para caracterizar o

---

<sup>24</sup> Em três distintos níveis: antes que o fato criminoso ocorra; depois de ocorrido, com relação à vítima e seu entorno, para minimizar os danos; e com relação ao agressor, para que ele não volte a delinquir, respectivamente, prevenção primária, secundária e terciária (MESQUITA NETO, 2003/2004).

<sup>25</sup> O debate sobre governança na segurança pública é legatário de três grandes correntes de pensamento: aquela ligada ao conceito de governamentalidade de Michael Foucault, onde se discutem as tecnologias de poder no controle da vida dos cidadãos; aquela relacionada à

sistema de segurança como uma rede<sup>26</sup>, em razão de sua “multilaterização” (BAYLEY e SHEARING, 2001). Além da polícia, que por muitas décadas e muitas pessoas tem sido destacada como ator predominante na segurança pública, podemos estender o rol de participantes de um sistema de segurança entendido e operado sob a ótica da governança, incluindo, por exemplo:

- Outras organizações autorizadas ao uso da força, como forças armadas, polícias civis, serviços de inteligência, serviços secretos, guardas costeiras, guardas de fronteira, forças de defesa civil, guardas nacionais;
- Corpos civis de administração e controle, como órgãos do executivo (presidente, ministros, governadores, prefeitos e secretários), conselhos, parlamentos e comitês parlamentares, órgãos de financiamento, organizações da sociedade civil organizada;
- Instituições de justiça e aplicação da lei, como o judiciário e seus membros, prisões, serviços e órgãos de investigação criminal e persecução penal, comissões de direitos humanos e ouvidores, serviços correcionais, meios alternativos de justiça, como justiça restaurativa e mediação de conflitos;
- Forças de segurança não estatutárias, como armadas, milícias, guerrilhas (infiltradas nos setores públicos) e empresas privadas de segurança;
- Grupos não estatutários da sociedade civil, como grupos profissionais, a mídia, instituições de pesquisa, organizações de *advocacy*, organizações religiosas, ONG's, grupos comunitários (adaptado de HÄNGGI, 2003; BALL, BOUTA E GOOR, 2002; PNUD, 2002).

---

influência da obra de Manuel Castells sobre “network society”; e a oriunda da sociologia das organizações ou do campo administrativo sobre arranjos e técnicas interorganizacionais na produção de bens públicos (LOADER, 2000; YAR, 2011). De sua parte, esta dissertação tenta trazer contribuições das teorias de gestão e políticas públicas, bem como da ciência política, que se agregam às outras três correntes aqui citadas, dando maior peso à reflexão de como produzir políticas públicas de segurança procurando articular as vertentes democrática e administrativa, perspectiva ausente nas correntes citadas.

<sup>26</sup> Estas redes podem ser definidas, de acordo com a tipologia estabelecida por Dupont (2004, 2006), segundo critérios espaciais (“local security networks”), estruturais (“institutional networks”), e informacionais (“informational networks”), que, como ocorre em toda tipologia, se sobrepõem e intersectam entre si, diferindo no mandato, tamanho e escopo, bem como na maneira de interagir com o tempo e o espaço.

Alguns destes representantes têm estatuto legal, ainda que não representem o Estado, como as empresas de segurança privada, enquanto outros são a manifestação de baixos níveis de resultado do sistema de segurança, como é o caso das milícias e guerrilhas, que devem ser objeto dos planos de governança do próprio sistema no qual estão inseridos (BALL, BOUTA e GOOR, 2002). Pode-se assumir que quanto maior o envolvimento das forças de segurança não estatutárias e menor o envolvimento dos grupos da sociedade civil, pior é a governança do sistema de segurança em questão (HÄNGGI, 2003).

Além de outros atores, com suas respectivas atribuições e competências, também se alteraram no entendimento da segurança por meio da perspectiva da governança, as dimensões sociais às quais ela se relaciona como política pública e esfera de vida social, incluindo neste arcabouço, além da proteção “militar”, aspectos políticos, econômicos, sociais e ecológicos, que relacionam a segurança a um projeto mais amplo de desenvolvimento humano. A governança da segurança estaria, assim, preocupada com o bem-estar e a proteção dos indivíduos e da sociedade, que não raro são vítimas de um sistema fracamente governado (HÄNGGI, 2003). Segundo Hänggi

*From a governance perspective, security sector governance covers that public sector which is responsible for the exercise of the state monopoly of coercive power and has traditionally been a key feature of the modern nation-state. [...] From a security perspective, security sector reflects the broad notion of security because it does not cover the military alone, but acknowledges the importance and in some countries the predominant role of non-military security forces (HÄNGGI, 2003, p. 8 e 9, grifo no original).*

Em termos gerais, dentre o fluxo de atividades do sistema de segurança, poderíamos definir o papel do Estado ao menos em quatro aspectos: monitorar e regular a provisão de segurança e justiça; assegurar que a segurança, como bem público, seja equitativamente acessível a todos; garantir a preservação e observância dos direitos humanos; e estabelecer os contornos de um ambiente propício à provisão de justiça e segurança (OECD, 2007).

Como temos afirmado ao longo de todo este trabalho, o engajamento na governança da segurança pública é, sobretudo, uma tarefa política, tanto em sua função quanto em seus objetivos, que envolve alterar o equilíbrio de poder entre o Estado - e mais especificamente entre as forças policiais - e os demais atores da segurança pública, institucionalizando um cenário de relações democraticamente construídas e mantidas, em uma política de Estado – e não de governo - que é a única capaz de consolidar empreitadas desta natureza.

Em termos mais concretos, isto significa guiar a governança do sistema de segurança com base nos seguintes princípios:

- Organizações do sistema de segurança, particularmente as forças policiais, devem ser *accountable* em relação às autoridades eleitas e à sociedade civil;
- Organizações do sistema de segurança devem operar de acordo com as leis internacionais e com as normas constitucionais internas;
- Informações sobre o planejamento e financiamento do sistema de segurança devem estar amplamente disponíveis, para o governo e para o público, e uma administração compreensiva e disciplinada dos recursos deve ser adotada;
- Relações entre civis e militares devem ser baseadas em uma hierarquia bem articulada de autoridade e em uma relação com a sociedade civil construída com base no respeito aos direitos humanos;
- As autoridades civis devem ter capacidade para exercer controle político sobre operações e gastos das forças de segurança e a sociedade civil deve ter a capacidade de monitorar as forças de segurança e produzir contribuições construtivas no debate político;
- Deve existir um ambiente onde a sociedade civil possa ativamente monitorar as forças de segurança e ser consultada regularmente sobre políticas públicas de segurança, alocação de recursos e outras questões relevantes;
- Os operadores das forças de segurança devem ser adequadamente treinados para cumprir seus deveres de forma técnica e politicamente profissional;



- Os *policy-makers* devem ter como prioridade promover um ambiente que propicie a paz e a segurança (DFID/UK, 2000 *apud* BALL, 2002).

Partindo destes princípios que servem como objetivos ideais para a governança da segurança, que devem ser conduzidos no processo mais amplo de transformação cultural, política e histórica dos Estados, os países podem alcançar soluções adequadas aos seus contextos e apropriadas aos interesses de seus cidadãos (OECD, 2005).

### 3.2. SISTEMA DE SEGURANÇA COMO OBJETO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Podemos considerar um sistema<sup>27</sup> de segurança pública como sendo a rede de atores estatais e não estatais inter-relacionados entre si pelas suas responsabilidades e habilidades em promover, com base em princípios, normas e diretrizes conjuntamente estabelecidos: proteção diante da violência e do crime; acesso equitativo aos serviços de segurança; e resolução justa de conflitos. Dito sistema tem como elemento fundamental o Estado, cuja atuação teria fulcro nos fundamentos da governança democrática, que lhe confere a administração e organização da rede com vistas a atender os interesses dos cidadãos individualmente e da sociedade como um todo.

Em âmbito democrático, além destes aspectos formais – membros, relação, estrutura e processo – e dos objetivos estabelecidos, o sistema de segurança também se alicerça em constructos ideológicos de igualdade, pertencimento e pleno gozo de direitos fundamentais. Entretanto, como já dito, a democracia não é garantia de uma sociedade menos violenta e, ao contrário, muitas vezes exacerba as tensões sociais porque altera o *status quo* e porque traz expectativas políticas que nem sempre podem ser atendidas. Em tese,

---

<sup>27</sup> Alguns autores internacionais utilizam a palavra setor para referir-se ao mesmo conceito, mas, concordamos com a análise feita pela OECD de que, para evitar confusões com a análise exclusiva das Forças Armadas como setor de segurança em regimes autoritários, a palavra sistema é mais adequada no contexto democrático, tanto pela amplitude que indica, como pela organicidade que pressupõe.

todos os Estados democráticos estão, de uma forma ou outra, envolvidos em algum empreendimento para modificar – e teoricamente, melhorar – a maneira de prover a segurança pública, porém, nem todos o fazem de modo a empreender e fortalecer a própria governança democrática do setor (WULF, 2004).

Uma abordagem holística e integrada da segurança pública requer olhar para e atuar sobre seu sistema de forma a garantir que funcione democraticamente na prevenção de conflitos, violências e crimes, e na solução pacífica e juridicamente amparada dos mesmos. As resistências à política de reforma – quando existente – para e sobre o sistema de segurança pública são, em certas circunstâncias, maiores em Estados politicamente estáveis, que já estabeleceram seu *modus operandi*, do que em sociedades que passaram por transformações drásticas, como aqueles em guerra, cujo aparato estatal pôde ser reconstruído mesmo com todo o histórico de desregramento e desorganização social que poderia impedir, ou ser usado como escusa para não implementar, as melhorias pretendidas<sup>28</sup>.

Ainda que muitas das medidas adotadas possam contribuir pontualmente para melhorar a segurança da população, ou reduzir a sensação de insegurança, elas não necessariamente contribuem para construir um sistema de segurança ou fomentar um ambiente político e institucional que conduza a uma administração mais efetiva das políticas de segurança pública. A mudança está não só em “desmilitarizar” a política de segurança, mas em desenvolver novos conceitos, programas e práticas que sejam mais condizentes com o ambiente democrático. E traduzir novos conceitos em políticas requer instrumentos que permitam que a política pública opere efetivamente em um longo prazo, combinando aspectos operacionais e de governança (OECD, 2005).

Adoption of a holistic, people-centered approach to security has a number of important implications for how states go about the task of

---

<sup>28</sup> Ampla gama de autores cita a reforma do sistema de segurança da África do Sul pós-apartheid como exemplo de política bem-sucedida na área, apesar de seus longos anos sob regime de exceção. Sobre o assunto, ver PNUD, 2002, p.91; OECD, 2005, p. 37; OECD, 2007; Wulf, 2004, p. 14; Open Society Institute, 2005 *apud* GFN/SSR, 2007; Nathan, 2004.

providing security for their populations. First, the concepts and institutional structures that guide security provision need to be “home-grown”, and reflect local needs, priorities and circumstances. Second, security should be seen as a public policy issue, inviting greater input by both the civilian policy sectors and civil society into policy formulation [and implementation] processes. Third, states should move beyond a reliance on the use of force and develop more integrated policy responses to security problems that cut across all sectors of public action. Fourth, reforms should be seek to address issues relating both to the operational capacity of security bodies (effectiveness) and how they are governed (accountability) (OECD, 2005, p. 58).

Processos de reforma são geralmente propalados e requeridos tanto por governantes quanto por operadores das forças de segurança, assim como pela população em geral, mas o escopo e objetivos a serem alcançados pelas mudanças diferem muito de segmento a segmento, principalmente quando as propostas de modificações da política pública permanecem no plano normativo.

Dada a interdependência mundial e as consequências que os problemas de segurança podem acarretar para as sociedades e para os Estados separadamente e em conjunto, a reforma do sistema de segurança tem sido abordada como tema fundamental entre alguns organismos e autores internacionais que entendem este processo como parte de um projeto maior de desenvolvimento humano e, para tanto, têm ampliado e tentando sedimentar os termos do debate e desenvolver instrumentos capazes de concretizar as reformas discutidas.

### *3.2.1. Reforma do sistema de segurança pública*

A reforma do sistema de segurança consiste na sua transformação e consolidação por meio de todos seus os atores - seus papéis, responsabilidades e ações – trabalhando juntos para administrar e operar um conjunto de intervenções multissetoriais e interorganizacionais de modo mais consistente com as normas democráticas e amplos princípios de governança, e, assim, contribuir para o bom funcionamento do aparelho de segurança, com o objetivo geral de construir um ambiente seguro que conduza ao

desenvolvimento (adaptado de OECD, 2005, p. 20)<sup>29</sup>. Segundo o Conselho de Segurança da ONU, a reforma do sistema de segurança

is critical to the consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law and good governance, extending legitimate State authority, and preventing countries from relapsing into conflict. [...] Security sector reform must be context-driven and the needs will vary from situation to situation. The Security Council encourages States to formulate their security sector reform programmes in a holistic way that encompasses strategic planning, institutional structures, resource management, operational capacity, civil oversight and good governance. The Security Council emphasizes the need for a balanced realization of all aspects of security sector reform, including institutional capacity, affordability and sustainability of its programmes (Conselho de Segurança, 2007 *apud* GFN-SSR, 2007, p. 2).

Segundo a Rede Global de Facilitação de Reforma do Sistema de Segurança<sup>30</sup> (*Global Facilitation Network for Security Sector Reform – GFN-SSR*):

Security Sector Reform aims to create a secure environment that is conducive to development, poverty reduction, good governance and, in particular, the growth of democratic states and institutions based on the rule of law. This relies on the **ability of the state to mitigate its people's vulnerabilities through development, and use a range of policy instruments to prevent or address security threats that affect society's well-being** (GFN-SSR, 2007, p. 1, grifo nosso).

A fim de promover tal transformação é necessário considerar que um processo dessa magnitude pressupõe construir entendimento, diálogo, vontade política e comprometimento entre os atores envolvidos com os temas da segurança. Isto, entretanto, não desconsidera a necessidade de se planejarem e implementarem ações de curto e médio prazo, que deem encaminhamentos aos sintomas imediatos dos conflitos violentos.

<sup>29</sup> A proposta de reforma do sistema de segurança foi defendida internacionalmente em público pela primeira vez pelo Ministro do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido, Clare Short, em Londres, em 1998, em discurso no qual propôs a integração de vários objetivos sob um mesmo arcabouço intelectual (HÁNGGI, 2003).

<sup>30</sup> A GFN-SSR é um projeto do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do governo do Reino Unido, em associação com a Universidade de Birmingham, que “trabalha para promover um melhor entendimento dos sistemas de segurança e justiça por meio da provisão de informações, orientações e experiências para operadores, acadêmicos e *policymakers* ao redor do mundo” (<http://www.ssrnetwork.net/about/index.php>, acesso em 07/01/12).

Em muitos casos, a resistência aos processos de mudança também advém da falsa ideia de que uma reforma estrutural não dará resposta às necessidades imediatas de segurança dos cidadãos, desconsiderando que é justamente este respaldo institucional e político renovado o que sustenta, tanto operacional como culturalmente, as ações focalizadas de combate ao crime e outros tipos de violência.

Nesse sentido, representantes do Estado que assumam a responsabilidade por uma reforma que altere as posições e padrões já estabelecidos e que se disponham a envolver recursos humanos e financeiros de monta para lidar com a gama de atividades que devem ser coordenadas e mantidas em longo prazo são importantes mudanças de postura necessárias à implementação de um programa de reforma.

Entre outras características, Ball (2002) indica que países onde o próprio Estado pode ser uma fonte de violência, onde o desrespeito às normas legais, incluindo a habilidade dos corpos de segurança para agir impunemente e se engajarem em violações de direitos humanos, e onde a capacidade civil de administrar e monitorar esses mesmos órgãos é inadequada, tanto no setor público, quanto na sociedade civil, são os que mais precisam de reforma em seu sistema de segurança.

Diante deste cenário, enquanto os operadores dos órgãos de segurança têm função importante em fortalecer a governança dentro do próprio sistema, eles não são suficientemente capacitados para encaminhar outros tipos de atividades vinculadas ao desenvolvimento e à democratização, como auxiliar a sociedade civil a desenvolver e consolidar a capacidade de monitorar as políticas de segurança ou fortalecer a capacidade de supervisão dos órgãos governamentais civis, assim como não estão acostumados a trabalhar com os governos para desenvolver estratégias abrangentes de reforma. Por outro lado, os atores civis, ainda que apoiem ou empreendam ações para reformar a polícia, o sistema de justiça, controlar os gastos e ações do sistema de segurança, dificilmente conseguem resultados significantes e sustentáveis se

não contam com a participação direta dos atores do próprio sistema (BALL, 2002).

As lideranças políticas e as forças policiais têm frequentemente visto poucos benefícios em promover mudanças e, por isso, pouco tem se comprometido com o processo de melhorar a governança democrática do sistema de segurança. As capacidades humanas e institucionais de atores estatais e não estatais fundamentais para a administração e supervisão civil têm sido notadamente fracas. Atenção insuficiente tem sido dada à iniciativa privada como agente de mudança. Além disso, a existência de um marco constitucional, ao invés de ter sido usada de forma a melhorar a qualidade dos serviços de segurança e a garantia da ordem entre a população, tem sido usada como justificativa para manter as atuais estruturas em descompasso com as demandas da população (BALL, 2002).

#### De acordo com Rolim

Em poucas áreas, como nas políticas de segurança pública, os espaços para a inovação são tão estreitos e o apego à tradição tão consolidado. Lidamos, então, especificamente nesta área, com uma resistência incomum à inovação, que constitui, em si mesma, parte do problema a ser enfrentado (ROLIM, 2007, p. 33).

Quanto mais técnica a política pública e mais radical a mudança pretendida, maior a tendência ao conservadorismo e maior a dependência de *experts* das forças militares. A falta de políticas democráticas, e de seus respectivos resultados, deixa espaço para posturas repressivas e segregadoras, que por si mesmas reforçam a sensação de insegurança entre os cidadãos. A própria militarização da sociedade, que adquire armas, contrata segurança privada e se envolve em crimes violentos – às vezes na contramão da desmilitarização do Estado – prejudica a busca por uma governança democrática e por uma ambiente mais seguro (NATHAN, 2004).

Alcançar os objetivos da governança democrática no sistema de segurança é mais do que a institucionalização de leis e práticas. É um

processo social que, como tal, toma um longo caminho complexo e muitas vezes nunca antes traçado. Segundo Hånggi

If democratic security sector governance [...] defines the objective that is desirable (but hardly ever met), the security sector reform would be the means of meeting, or coming closer to meeting this objective. [...] What is more, it differs from country to country in the sense that evolving needs and any special conditions of each country will heavily influence the pattern of progress. Just like democracy itself, it is an ongoing process in which no society will ever achieve the perfection (HÅNGGI, 2003, p. 17).

Nesse sentido, e a fim de construir e manter ditos objetivos, superando os obstáculos anteriormente apontados, alguns princípios são essenciais para a tarefa de reformar o sistema de segurança:

- *Ações orientadas às pessoas*, apropriadas localmente e baseadas em normas democráticas e direitos humanos, bem como no Estado de Direito;
- Encarar a reforma como um marco para estruturar o conhecimento sobre como encaminhar as diversas mudanças na segurança encarada pelos Estados e suas populações, por meio *de políticas públicas de segurança e de desenvolvimento mais integradas*, e com grande participação e supervisão civil;
- Fundamentar as ações da reforma em *estratégias multissetoriais*, baseadas em ampla avaliação das necessidades de segurança do povo e do Estado;
- Desenvolver a reforma com base na aderência a *princípios básicos permeando toda reforma do setor público*, como transparência e *accountability*;
- Implementar a reforma por meio de processos e políticas públicas claras que objetivem *fortalecer a capacidade institucional* necessária para que a segurança pública funcione efetivamente (OECD, 2005, grifos nossos).

Seguindo a classificação de Edmunds (2001), podemos enquadrar as ações da reforma do sistema de segurança em duas fases sobrepostas e inter-relacionadas entre si: a primeira referente a estabelecer novas estruturas, instituições e responsabilidades interligadas para o sistema de segurança; e a segunda referente à consolidação das reformas prévias e à efetiva e eficiente

operação das instituições e procedimentos por um custo sustentável para o Estado e para a sociedade.

Em sendo um conjunto de processos dentro da estrutura do sistema de segurança, pode haver dificuldades em medir o “sucesso” ou “fracasso” da reforma pretendida. Ainda que algumas das atividades sejam “bem-sucedidas”, outras correlatas podem minar os logros conseguidos se não forem promovidas de forma eficaz. Isto não quer dizer, entretanto, que a dificuldade da tarefa deva impedir a avaliação tanto da performance como um todo, como das ações uma a uma, como forma de obter subsídios para aprimorar determinadas áreas de atuação, bem como para reproduzir ou promover as boas práticas conseguidas em outras.

Edmunds (2001) sugere três métodos ideais para avaliar o desempenho do Estado, que fornecem critérios que associam a análise dos programas específicos e do panorama geral da reforma: um marco genérico, que fornece um tipo ideal frente ao qual a performance possa ser contrastada; uma abordagem coletiva/regional, que contrapõe a reforma aos padrões das agendas institucionais; e uma abordagem de processo, que tem foco em critérios empíricos específicos que agem como “elementos facilitadores” da reforma<sup>31</sup>.

#### Mais especificamente, para Mesquita Neto

Fazer e medir progresso na área da segurança pública depende, naturalmente, não apenas da definição de objetivos e da construção de indicadores. O grau de efetividade na definição de objetivos e na construção de indicadores, bem como na sua utilização, pode ser um instrumento decisivo para a melhoria da segurança pública (p. 194)

De forma simplificada, poderíamos identificar e classificar estes objetivos em três categorias: a) objetivos políticos: das políticas de segurança pública; b) objetivos organizacionais: das organizações policiais; e c) objetivos operacionais: dos programas e ações das organizações policiais e de outras organizações, governamentais e não governamentais, envolvidas na política de segurança pública (MESQUITA NETO, 2006, p. 188).

---

<sup>31</sup> Para um modelo mais concreto de reforma do sistema de segurança, ver Anexo I.



Estes princípios e modelos gerais, seja no que se refere aos aspectos formais e materiais do processo de reforma, seja no que tange às suas etapas e temporalidade, longe de serem apresentados como resposta às vicissitudes do sistema de segurança, intentam não só servir de parâmetros para a ação dos Estados, mas também introduzir mais elementos ao debate sobre o setor e sobre os possíveis resultados que estas transformações podem engendrar nesta esfera da vida social.

#### **4. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

O caminho até agora percorrido neste trabalho teve o propósito de construir uma nova perspectiva de análise para as políticas de segurança pública no Brasil. Combinando o debate teórico sobre governança democrática com os dilemas gerais das práticas de segurança pública pudemos avançar na proposta de pensar o sistema de segurança pública como objeto de uma política específica a ser gerida de forma participativa e integrada pelo Estado, tendo como foco o enfrentamento dos problemas da violência e da criminalidade.

Tentamos conciliar o debate sociológico do monopólio da violência e da legitimidade do Estado com a abordagem político-administrativa sobre as estruturas organizacionais e as competências governamentais que permeiam hoje a análise da segurança pública, a fim de contribuir com a superação da lacuna indicada na Introdução deste trabalho.

Como vimos na Seção 2.5, as aproximações inicialmente feitas nesse sentido apontam para a dissonância, no que tange à segurança pública, entre as transformações sociopolíticas e as permanências das posturas governamentais, com destaque para o papel desempenhado pelo Estado e da relação que este estabelece com os demais atores sociais na definição de prioridades, metas e processos das políticas públicas.

Em linhas teóricas, o que no Brasil começou intensamente como um debate sobre o paradoxo entre a democratização e as permanências de práticas autoritárias, tanto por parte dos agentes como no seio da própria sociedade (PINHEIRO, 2000), passa hoje por uma multiplicação de perspectivas acadêmicas que, apesar de nem sempre articuladas entre si, podem ser agrupadas considerando os objetivos e posturas metodológicas aos quais estão voltados, como aponta pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)

Duas posições e/ou configurações são identificadas no que se refere à contribuição da sociologia e demais ciências sociais, assim como dos intelectuais, em relação às políticas públicas de segurança no Brasil.

Na primeira, a violência se constitui em objeto sociológico e como tal será abordada segundo os rigores científicos na área das ciências sociais. A preocupação central é melhorar a qualidade das pesquisas e das abordagens, visando produzir bons trabalhos empíricos e teóricos sobre violência e seus temas correlatos. Na segunda, constata-se o desenvolvimento de uma abordagem mais normativa, que procura oferecer respostas aos problemas sociais, e que, portanto, visa à mudança ou à reforma, por exemplo, das instituições que compõem o sistema de justiça criminal (FBSP, 2009, p. 36).

Estas duas correntes apresentam-se como complementares tanto na linha histórica do pensamento brasileiro, como em suas perspectivas de análise, ainda que apresentem especificidades no diálogo com a realidade e práticas às quais se referem.

A dificuldade de fazer com que os avanços empíricos acompanhem os desdobramentos teóricos decorre tanto da natureza dos argumentos que têm sido usados para analisar e construir as políticas de segurança pública no Brasil (ZALUAR, 2002; CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO, 2005; SOARES, 2003; FALCÃO, 1998), quanto das posturas dos estudiosos e dos gestores com relação a esses argumentos (FBSP, 2009; SOARES, 2001), fazendo desta área um campo de dissenso e polarização.

Por um lado, as contraposições feitas entre repressão e prevenção, policial e social, causas e consequências da violência, tratadas como “mitos” ou “tabus” por alguns autores, são vistas como importantes elementos inibidores de avanços intelectuais e governamentais na área da segurança pública. Justamente por estar associada ao tema do controle social, a segurança pública não tem encontrado meio termo entre aqueles que pretendem fazer dela uma política promotora de liberdades e direitos humanos e os que a veem como fundamentalmente contentora de afronta às normas penais – quando, na verdade, estes são dois lados de uma mesma moeda.

O movimento pendular entre estes dois blocos de que fala Soares (2001) é justamente o que inviabiliza, primeiro, o reconhecimento legítimo dos

outros atores envolvidos neste campo de disputa, e, conseqüentemente, a constituição e consolidação de uma estratégia de gestão integrada capaz de acolher, compatibilizar e superar conflitos que até hoje tem sido em si mesmos mais importantes do que o próprio enfrentamento da violência e da criminalidade.

Por outro lado, enquanto gestores e intelectuais se debatem sobre os limites entre a teoria e a prática, e se acusam mutuamente de desconhecedores das expertises uns dos outros, os temas e ações da segurança pública continuam a se pautar majoritariamente pelo diagnóstico de problemas e pela denúncia da incapacidade de ambos os lados em resolvê-los.

Neste contexto, teríamos o que Soares (2001) identificou na realidade brasileira como falta de “saber acumulável” e inexistência de “experiência analisável”, tal qual argumentamos na Introdução deste trabalho, e que nos levou a procurar na teoria da governança democrática uma alternativa para a análise e construção das políticas de segurança pública.

Este capítulo específico sobre segurança pública no Brasil é, pois, uma tentativa de resgatar o histórico recente da segurança pública no país, por meio da literatura que, de alguma maneira, trata das formas e experiências de produção e gestão destas políticas públicas, atentando para as especificidades nacionais em termos de trajetória democrática e possibilidades e obstáculos com relação à perspectiva da governança como parâmetro para entender e desenvolver políticas públicas para o setor.

Da mesma forma que nos propusemos nos Capítulos precedentes, tentaremos articular o debate mais conceitual sobre democracia e monopólio da força legítima com estudos mais empíricos sobre as estruturas e os processos que vem sendo observados ao longo das últimas décadas no Brasil à luz dos preceitos da governança democrática que pretendemos incorporar ao debate da segurança pública no cenário nacional.

#### 4.1. O ESTADO E OS DILEMAS DA “MODERNIDADE TARDIA”

Seguindo a perspectiva histórica proposta por Alvarez, Salla e Souza (s/d), é possível argumentar que até hoje no Brasil as experiências realizadas na área da segurança pública tem sido pautadas, com raras exceções que veremos mais adiante, por padrões *top-down* de concepção, decisão e implementação, combinados, além disso, a fatores como a ausência de processos de avaliação e ao espaço limitado de negociação política que as resistências burocráticas e políticas nas agências governamentais insistem em manter.

Segundo os autores, este cenário se caracterizaria por um

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, s/d, p. 11).

A gestão na área da segurança pública é, pois, entendida como sendo uma política centralizada e, portanto, sem legitimidade, que padece de fragilidade decisória, tanto porque não se constrói com base no diagnóstico prévio e participativo, como porque sua implementação se dá de forma seletiva e segmentada, a depender dessas burocracias insuladas que fazem parte do sistema de segurança<sup>32</sup>.

Em outras palavras, ainda que na ordem jurídico-institucional prevaleçam normas democráticas, Alvarez, Salla e Souza (s/d) sustentam a ideia de que são os processos políticos restritos a um grupo de atores que definem a agenda e as decisões da área, e que entre estes atores estão instituições cujas configurações apresentam um alto grau de autonomização em relação aos interesses genuinamente públicos.

---

<sup>32</sup> Ver reflexão sobre a “crise do Estado” e as reformas dela decorrentes à qual nos referimos no Capítulo 1.

Consolidando este entendimento sobre o isolamento institucional na área da segurança, os autores acrescentam

Em primeiro lugar, [a segurança pública] é uma esfera na qual atuam de modo marcante instituições pertencentes aos poderes da República; há necessidade de estreitas articulações “horizontais” entre os poderes executivo e judiciário (e em menor escala o legislativo) na própria viabilização das políticas públicas concebidas para o setor. No entanto, cada um desses poderes e seus respectivos órgãos são presididos por diferentes valores, interesses, orientações políticas e procedimentos administrativos que nem sempre operam na mesma direção das políticas desejadas. [...] Ao mesmo tempo, na dimensão “vertical”, não são menores os desafios para que as análises levem em consideração as diferentes atribuições das esferas do poder federal, estadual e municipal em relação ao setor de segurança pública, bem como as possibilidades de conflito, articulação e acomodação entre elas (ALVAREZ, SALLA E SOUZA, s/d, p. 10).

Desta visão também compartilha Adorno (1998, 2008), quando entende que as recentes políticas nacionais de segurança pública têm tentado “conferir uma feição modernizadora” à área, mesmo diante do conservadorismo de uma complexa rede de interesses, atores e agências, marcada pelo movimento pendular acima referido e por tensões entre os níveis de poder do sistema federativo brasileiro.

Entre estes trabalhos a conclusão é a de que as transformações no cenário da criminalidade – abordadas na Seção 3.1 – não foram acompanhadas pelas mudanças institucionais necessárias ao enfrentamento do problema. Num breve relato das dicotomias que até aqui apresentamos, e corroborando o foco nas instituições que traçam Adorno (2008) e Alvarez, Sala e Souza (s/d), Falcão aponta

Existe um lugar social onde encontram-se estruturas e sistemas, o permanente e o conjuntural, o curto e o longo prazos. Onde causas sociais mesclam-se com características individuais, sem se reduzirem umas às outras, e assim é superada a visão dos exclusivismos. Este lugar é a instituição. Neste sentido, construir a democracia que queremos é, sobretudo, construir as instituições democráticas de que necessitamos (FALCÃO, 1998, p. 11).

Isto porque, associadas à cultura punitiva que se fomenta no seio da sociedade em decorrência do crescimento e visibilidade atribuída à

criminalidade e da própria ineficácia dos órgãos do sistema de segurança pública, as instituições desse mesmo sistema tem atuado por meio de medidas vinculadas ao “gerenciamento de crises” comum na política nacional (SAPORI, 2007), como, por exemplo, o aumento do arbítrio nas ações de contenção do crime, o endurecimento legislativo e da aplicação da lei penal, e o reaparelhamento físico dos órgãos policiais, a despeito da constatação de que nenhuma dessas medidas tem sido, ao menos isoladamente, eficaz em combater o crime (ADORNO, 1998).

Esta incapacidade de adaptar-se a uma nova realidade social, configurada por diversas, crescentes e complexas modalidades de violência e pelo aumento correlato do sentimento de insegurança, constitui o principal argumento de autores que constataam a “crise do sistema de justiça criminal” no Brasil. Combinando o desrespeito às normas e os abusos praticados por membros de órgãos encarregados de promover a ordem, por um lado, e a ausência de políticas públicas capazes de enfrentar os aspectos peculiares da criminalidade moderna, por outro, os governos nacionais se veem cada vez mais deslegitimados diante da tarefa de conter a violência.

Consequência disto é que a resolução de conflitos, sejam eles interpessoais ou mesmo sociais, estabelece uma dinâmica particular de funcionamento, dissociada dos parâmetros ideais estabelecidos nas normas, e operada em espaços particulares de convívio, como são a família e a comunidade, sem recorrer às instâncias mediadoras que deveriam ser representadas pelos órgãos e poderes estatais (ADORNO, 1998a). Talvez esta seja uma possível resposta à inquietação de Zaluar (2007) de como passamos de uma cultura caracterizada pela cordialidade e conciliação para um ambiente essencialmente pautado pela violência e pela “crônica do crime como cotidianidade” (ADORNO, 1998, p. 228).

Nesse sentido, discutindo o conceito de crime na tradição sociológica como ruptura com a consciência coletiva, proposto por Durkheim, Tavares dos Santos argumenta que

afigura-se que a violência difusa nas sociedades do século XXI é, em larga medida, legitimada pela consciência coletiva, instituindo-se como norma social, ainda que controversa e polêmica.

Entre os conflitos sociais atuais, crescem os fenômenos da violência difusa e as dificuldades das sociedades e dos Estados contemporâneos em enfrentá-los (Giddens, 1966). Tal dificuldade expressa os novos limites da “modernidade tardia”, pois os laços de interação social são orientados por modos violentos de sociabilidade, invertendo as expectativas do processo civilizatório (TAVARES DOS SANTOS, 2004, p. 3).

São estas as circunstâncias que permitem a Vieira (2001) afirmar que o *rule of law* desempenha um papel muito frágil nas sociedades contemporâneas, em especial no que tange ao controle social, incluídas aí as normas penais e as regras de conduta e sociabilidade. Além da centralização dos meios de coerção como pré-requisito para a existência do Estado de Direito, Vieira acrescenta dois outros componentes à análise da eficácia do sistema normativo como instrumento de pacificação das relações sociais que em muito se aproximam da discussão sobre governança e democracia que estabelecemos no início deste trabalho.

Por um lado, a reciprocidade, por meio da qual os indivíduos se reconhecem como iguais, como sujeitos de direitos mutuamente dotados de dignidade<sup>33</sup>. Por outro, a congruência, que estabelece a necessidade de coerência entre princípios gerais, estatutos mais específicos, a postura das instituições que os aplicam e o comportamento dos indivíduos (VIEIRA, 2001)<sup>34</sup>.

Se, idealmente, o poder do Estado, consubstanciado no monopólio da violência legítima, está justamente destinado a garantir a coesão social e o exercício de soberania, mas, na prática, as instituições do sistema de segurança estão cada vez mais desacreditadas e a sociedade cada vez mais

---

<sup>33</sup> Com base em fatores como, por exemplo: “partilhar de uma mesma cultura, valores e normas morais; o auto-interesse, no contexto de uma sociedade de troca, onde se precisa do outro para realização de um benefício próprio; e o controle social, que inclui controle e sanções informais e governamentais da conduta humana” (VIEIRA, 2001, p. 81).

<sup>34</sup> Em seu argumento, Vieira associa o debate sobre a congruência à discussão sobre desigualdade: “Meu argumento é que um mínimo de igualdade é essencial para o respeito mútuo entre os indivíduos e entre estes e o Estado. Uma situação de discrepância extrema em recursos tende a criar relações hierarquizadas, e não interações cooperativas voluntárias que são necessárias para se atingir um ambiente marcado pela reciprocidade” (VIEIRA, 2001, p. 86)



fragmentada, muitas são as consequências para as políticas de segurança pública.

As experiências brasileiras nesse sentido mostram que, a despeito de alguns resultados que se tem conseguido seja pela disseminação de um novo vocabulário para a segurança pública, pautado na sua associação ao respeito aos direitos humanos e ao discurso democrático, seja por práticas pontuais que incluíram a participação social e a prevenção como elementos de ação, o descrédito das instituições públicas responsáveis pela segurança pública continua e o sentimento de insegurança se mantém<sup>35</sup>.

Ainda assim, são justamente os pequenos avanços na esfera da governança do setor que têm demonstrado potencial transformador e que permitem vislumbrar, em que pesem as permanências e dificuldades, um horizonte possível de mudanças no sentido da democratização do processo político e da gestão eficiente das políticas públicas capazes de (re)construir e (re)forçar vínculos entre os indivíduos e destes com o Estado, fortalecendo sua legitimidade e buscando resultados satisfatórios na redução consistente do crime e da violência.

#### 4.2. MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL À LUZ DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: ESTADO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As políticas de segurança pública no Brasil têm sido, em regra, pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejada. Na retomada da ordem democrática, no fim dos anos de 1980, diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura

---

<sup>35</sup> Segundo pesquisa CNI-IBOPE (2011) sobre o tema específico da segurança pública, esta área é apontada como o segundo maior problema social no país (33% dos entrevistados), atrás somente da saúde (52%). Além disso, a pesquisa também aponta que 51% das pessoas acham que a situação da segurança é ruim ou péssima, e 36% acham que é regular. Por fim, dos 11 órgãos apontados como integrantes do sistema de segurança, 9 deles tiveram mais de 55% de avaliação regular, ruim ou péssima.

organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar.

A limitação constitucional no que tange à segurança pública é vista por muitos autores como resultado do trauma criado em relação ao tema decorrente das violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo. Reduzir e esquivar-se deste tipo de discussão na constituinte teria permitido construir a “conciliação” necessária para a transição ao regime democrático. Por outro lado, há quem assegure que a dedicação constitucional reduzida seria, ao contrário, não resultado de uma conciliação, mas decorrência de pressão explícita de alguns grupos interessados em manter o *status quo*. Como ressalta Gonçalves

Diferentemente do que se verificava em relação a outras políticas públicas, não havia, à época, uma coalizão reformadora para que se restabelecesse um novo modelo institucional para a segurança pública, o que não significa dizer que não existissem atores com agendas reformistas (GONÇALVES, 2009, p. 19).

As continuidades organizacionais que caracterizaram a segurança pública na Constituição de 1988, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, bem como à omissão com relação ao papel do governo federal e dos municípios, reforçam o entendimento de Abrucio (2005) a respeito de um federalismo compartimentalizado, onde os governos estaduais teriam seu poder fortalecido face ao esgotamento do domínio federal, estabelecendo, naquele momento pós-constitucional, relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas.

Tradicionalmente, as implicações da estrutura federalista para a caracterização das políticas públicas nacionais foram analisadas, além das políticas sociais, apenas para as políticas fiscais. Em raríssimas oportunidades as análises deste conteúdo foram estendidas às políticas de segurança pública. Primeiro, porque nesta área a relação entre governo federal e governos subnacionais durante muito tempo esteve esgarçada em virtude do histórico

autoritário de ingerências cometidas pelo governo central que a ditadura havia deixado para o setor, o que acanhava questionamentos sobre o tema. Segundo, porque, no entender de alguns analistas, os vazios eram tão mais expressivos do que ações empreendidas, que não haveria elementos sobre os quais fazer considerações teóricas.

Em diferentes medidas, áreas como, por exemplo, educação, saúde e assistência social já passaram por reformas que exigiram a superação ou relativização dos obstáculos legais e político-administrativos e a reformulação do papel dos entes federativos nestes setores a fim de constituir políticas públicas nacionais integradas. Respeitada a autonomia política das entidades subnacionais, a adesão às políticas federais deu-se primordialmente em razão dos incentivos oferecidos pelo governo central, combinados ao consenso sobre o conteúdo das reformas, decorrentes, por suposto, de um amplo processo de negociações (ARRETCHE, 2002).

No caso brasileiro, o sistema federativo como forma de organização político-administrativa, no qual as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo, diferenciadas entre si no que se refere às suas instituições, seus recursos financeiros, humanos e políticos, e sua relação com a sociedade civil, torna o tema da segurança pública ainda mais complexo. A distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles são decisivos para a definição das ações que serão adotadas na área de segurança pública, determinando desde seus conteúdos até a maneira e momento oportunos de executá-las.

A necessidade de coordenação em países federativos é elemento destacado por Franzese quando analisa a teoria de Daniel Elazar sobre o federalismo cooperativo, e que a autora propõe como base para a discussão sobre os sistemas de políticas públicas:

A matriz [federativa proposta por Elazar] evidencia não apenas a existência de arenas com abrangências diferenciadas, mas também a premissa de que deve haver interação entre essas diferentes células para que o sistema funcione. A dimensão das regras compartilhadas leva à existência de uma *necessária interação* nas federações e é em

razão desta que o sistema recebe o nome de *federalismo cooperativo*.

[...]

A partir dessa estrutura matricial, observa-se que o adjetivo *cooperativo* não implica uma interação tranqüila e amigável entre as esferas de governo, como poderia sugerir o nome. Quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo (FRANZESE, 2010, p. 38, grifos no original).

O federalismo como forma de organização político-territorial implica a existência de múltiplos centros de poder e, segundo corrente majoritária da doutrina, tem forte impacto na estrutura administrativa e no desenho e implementação das políticas públicas. Ressalta-se, ainda, que a interação que se dá entre o governo central e os governos subnacionais em uma federação é essencial para definir o modo e a qualidade com que o Estado proverá direitos fundamentais dos cidadãos (STEPAN, 1999).

Alguns autores (ADORNO, 1999, 2003, 2008; SOARES, 2007; MESQUITA NETO, 2008) identificam como um dos principais entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública um jogo político estabelecido desde a época da constituinte, a partir do qual *lobbies* corporativistas e lideranças políticas locais têm se mostrado poderosos nas negociações político-partidárias e nos arranjos federativos sobre área da segurança, evitando um deslocamento definitivo no sentido da democratização.

Para Sérgio Adorno, os constrangimentos do pacto federativo para a área da segurança pública poderiam ser descritos da seguinte maneira:

Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça criminal, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais, entre os quais o de ter que lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque **depende antes de tudo das alianças políticas** entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais que não raro controlam *lobbies* muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais (ADORNO, 1999, p. 141, grifo nosso).

A trajetória dos planos nacionais de segurança pública é ilustrativa das resistências colocadas tanto pelos grupos de interesse citados por Adorno (1999), quanto pela compartimentalização administrativa referida por Abrucio (2005). Sem desconsiderar os “deslocamentos ocorridos no desenho tradicional da política de segurança pública” (GONÇALVES, 2009), grande parte dos autores ainda aponta inúmeros aspectos do modelo de segurança pública que impedem sua adequação aos princípios democráticos e o alcance de eficiência necessária ao enfrentamento da criminalidade no Brasil.

Esta trajetória, segundo Sento-Sé (2011), iniciou-se com o próprio processo de redemocratização, que repassou aos estados a competência pelas políticas de segurança pública como forma de redefinição do pacto federativo. Porém, a pouca familiaridade dos estados para lidar com o tema, em algumas circunstâncias, e a falta de iniciativa em fazê-lo, em outras, causou aos governos o problema de não conseguir reenquadrar as forças policiais sob o controle civil e, por conseguinte, de não conseguir produzir políticas de segurança pública que fossem além do uso da repressão (ADORNO, 1999). Além disso, a visibilidade com que o crescimento da criminalidade e da violência entrou para agenda nacional, fez com que aquele primeiro movimento no sentido estadual, abrisse espaço para que o governo federal, desde o final dos anos 1990, assumisse seu papel indutor e formulador de políticas públicas, “centro de inteligência de novas práticas e abordagens” (SENTO-SÉ, 2011).

Para Sento-Sé (2011), o ano de 2000 marca uma inflexão “na abordagem pública para a questão da segurança no Brasil”, tanto pela inclusão do tema na agenda municipal e, por conseguinte, de sua associação com alguns aspectos das políticas sociais, quanto pelo lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

Para muitos autores (SENTO-SÉ, 2011; MESQUITA NETO, 2008; SOARES, 2007; ADORNO, 2003), o PNSP, justamente por ter sido apresentado como mais uma resposta reativa a um episódio de violência de

grande repercussão nacional<sup>36</sup>, era muito mais um documento político do que estratégico. Apesar do propósito de articulação evidente, seja do executivo com o legislativo, seja das ações repressivas com as preventivas, como indica Adorno (2003, p. 130), o plano restou caracterizado pela sua “elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação”.

Isto porque, além das lacunas operacionais e estruturais, o governo Fernando Henrique Cardoso, mesmo tendo se eleito para seu segundo mandato no primeiro turno - fator político favorável - não conseguiu superar os desafios internos ao sistema, impostos por algumas agências e membros dos órgãos da segurança na condução de um modelo que visasse à ruptura de uma lógica envelhecida e pautada simplesmente pela norma penal e pelo uso da força.

Não obstante tais limitações, reconhece-se no PNSP a virtude de ter colocado o tema da segurança na agenda nacional, sistematizando várias das contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e colocando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor (ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, 2011).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, reforçou-se o caráter articulador do governo federal<sup>37</sup>, associando-o à ênfase dada às políticas preventivas e à valorização profissional dos trabalhadores da área de segurança. No Projeto Segurança Pública para o Brasil (2002), elaborado com ampla participação social, propuseram-se reformas estruturais abrangentes, inclusive no que toca às normas constitucionais, a fim de garantir a superação do modelo tradicional de segurança baseado exclusivamente nas polícias, na tentativa de estabelecer-se um sistema orgânico e eficiente de combate ao

---

<sup>36</sup> O episódio que ficou conhecido como “Ônibus 174”, onde um jovem sequestrou um ônibus na cidade do Rio de Janeiro, fez seus passageiros reféns e culminou com a morte de uma mulher e do próprio sequestrador.

<sup>37</sup> A rearticulação federativa, entre outros temas, foi objeto do Comitê de Articulação Federativa (CAF) do governo, que se propunha a “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre esfera federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas” (DECRETO N. 6.181/2007 *apud* GONÇALVES, 2009).

crime, que continuava crescendo paralelamente ao aumento da desigualdade de acesso a direitos e à justiça (ADORNO, 2008). Entretanto, segundo Soares

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo significaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública [...] O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

O segundo mandato de Lula manteve a continuidade dos dois planos anteriores com relação ao tema da segurança pública, constituindo uma importante série histórica para o tema no país (SOARES, 2007). Por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), o governo Lula objetivou estabelecer um “novo paradigma” para a segurança pública, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas destacadas no Programa<sup>38</sup>. À diferença dos planos anteriores, o Pronasci foi criado por Medida Provisória e depois instituído por lei<sup>39</sup> debatida no Congresso Nacional, e tinha previsão orçamentária de médio prazo (seis anos, incluindo metade do mandato do sucessor na Presidência), cujo gasto foi definido de acordo com os projetos que constituíam o Programa em cada um dos estados e municípios que a ele aderiram.

Além dos projetos nacionais apontados, em três oportunidades concretas o governo federal se propôs a discutir a reforma do sistema de segurança de forma integral. A primeira em 1997, sob coordenação da Secretaria de Direitos Humanos, quando se criou o Grupo de Trabalhos de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, mas cujas propostas foram obstaculizadas por outro projeto apresentado pelo Ministro de Justiça do

---

<sup>38</sup> O Pronasci dividiu suas ações em “estruturantes” e “territoriais locais”, sendo que as primeiras referiam-se à modernização das instituições policiais, à reestruturação do sistema penitenciário, entre outras, e as segundas diziam respeito aos “Territórios da Paz”, recorte territorial estabelecido como foco das ações estatais conjuntas. O Programa foi, inicialmente, implementado nas 11 regiões metropolitanas mais violentas, segundo pesquisa do Ministério da Justiça: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Distrito Federal, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

<sup>39</sup> Lei 1.530/2007.

mesmo governo, às vésperas de anos eleitorais que relegaram a segunda ordem tanto uma proposta quanto a outra<sup>40</sup>. Já em 2001, o Ministério da Justiça, logo depois de lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, constitui o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública, que, entretanto, nem chegou a funcionar em razão da sucessiva troca de titulares na pasta<sup>41</sup>. Logo em 2002, outro grupo de trabalho foi formado por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, com o propósito de integrar as ações dos diferentes níveis de governo. Como resultado, desenvolveu-se o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (PENASPEM), mas que, ao que consta, não saiu do papel (MESQUITA NETO, 2008).

Uma alternativa a todas estas empreitadas foi a idealização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que apesar de nunca ter sido normatizado, têm servido como parâmetro para algumas propostas de reformulação da estrutura organizacional do setor e como referência das temáticas prioritárias da área. As ações do projeto do SUSP se dariam em sete eixos estratégicos, a saber: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência. Estas ações estariam articuladas entre as esferas federal, estadual e municipal. O SUSP operaria por meio de um protocolo de intenções entre cada um dos governos subnacionais e o Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública, cujo resultado implicaria a criação de um plano de segurança e um comitê de gestão integrada para cada uma das entidades governamentais.

Apesar de um documento formal denominado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública” ter sido lançado em

---

<sup>40</sup> À época, figurava como Secretário de Direitos Humanos, José Gregori, e como Ministro de Justiça, Íris Rezende.

<sup>41</sup> Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso o Ministério da Justiça teve nove titulares.



2004, e de dois Relatórios de Gestão terem sido publicados (um referente ao período 2003-2006, e outro somente sobre 2006), o SUSP em regra nunca chegou a ser implementado, a não ser por ações pontuais que remetem ao conteúdo do sistema, mas não são geridas de acordo com os princípios de integração e articulação do mesmo. Da sua formatação inicial em termos de gestão das políticas de segurança pública restaram os Gabinetes de Gestão Integrada, em especial os dos municípios, já que os dos estados apresentam pouca visibilidade e conteúdo, e a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) tiveram origem em 2003, como objeto dos “Protocolos de Intenções” firmados entre o governo federal e todos os estados, além do Distrito Federal, no bojo da tentativa de se instituir o SUSP. Inicialmente pensados de forma a possibilitar a coordenação de ações de gerenciamento de crises e de forças-tarefa<sup>42</sup>, o GGI passou a ser tratado como órgão deliberativo e executivo, que operaria por consenso, deixando claras a manutenção de autonomia e a não hierarquização de seus integrantes<sup>43</sup>. Coube à secretaria estadual de segurança pública de cada estado articular seus membros e organizar as atividades iniciais consoantes com o Plano Nacional de Segurança Pública (MJ, 2009).

Em uma oportunidade inédita na gestão da segurança pública, profissionais da área representando 26 unidades federativas foram convidados pelo Ministério da Justiça a participar de um seminário que serviria para elaborar coletivamente o documento de referência para a definição dos GGI. Os profissionais foram divididos em três grupos temáticos – estruturação, funcionamento e prioridades estratégicas – que, em plenária, validaram o

---

<sup>42</sup> O fato gerador do funcionamento do GGI foi o episódio ocorrido no Espírito Santo, envolvendo a morte de um juiz, que estaria desvelando o crime organizado no estado, cuja participação de altas autoridades políticas parecia estar sendo provada.

<sup>43</sup> Deveriam integrar o GGI os órgãos do sistema de justiça criminal nos níveis federal e estadual: integrante da Senasp, superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária federal, secretário de segurança pública, chefe da polícia civil, comandante geral da polícia militar e demais dirigentes dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, deveriam ser convidados integrantes das secretarias municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das guardas municipais, do ministério público e do judiciário.

Termo de Referência que serve de base para a atuação dos Gabinetes. Em sua introdução, o documento define:

Sem gestão não há política de segurança e política de segurança implica articulação sistêmica das instituições. Sendo assim, uma política de segurança pública eficiente tem como pressupostos:

- Articulação interinstitucional
- Planejamento sistêmico
- Reforma das polícias introduzindo mecanismo de gestão – dados qualificados, diagnósticos rigorosos, planejamento sistêmico, avaliação regular e monitoramento corretivo (MJ, 2009, p. 35).

Em 2004, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), estabeleceu que deveria dar prioridade aos entes federados que tivessem GGI instalado e em funcionamento como critério para a distribuição de recursos. A partir de 2007, os Gabinetes de Gestão Integrada passaram a ser vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, momento no qual também se incentivou a criação dos GGI em âmbito municipal. Os GGI-M, como ficaram conhecidos, foram estruturados com base no “memorial descritivo” desenvolvido pela Senasp, que estabelecia parâmetros para acompanhamento e auditoria da aplicação dos recursos repassados pelo FNSP. O diagrama conceitual do GGI elaborado pela Assessoria de Assuntos Federativos do Ministério da Justiça dá uma ideia da potencialidade gestora do órgão (MJ, 2009).

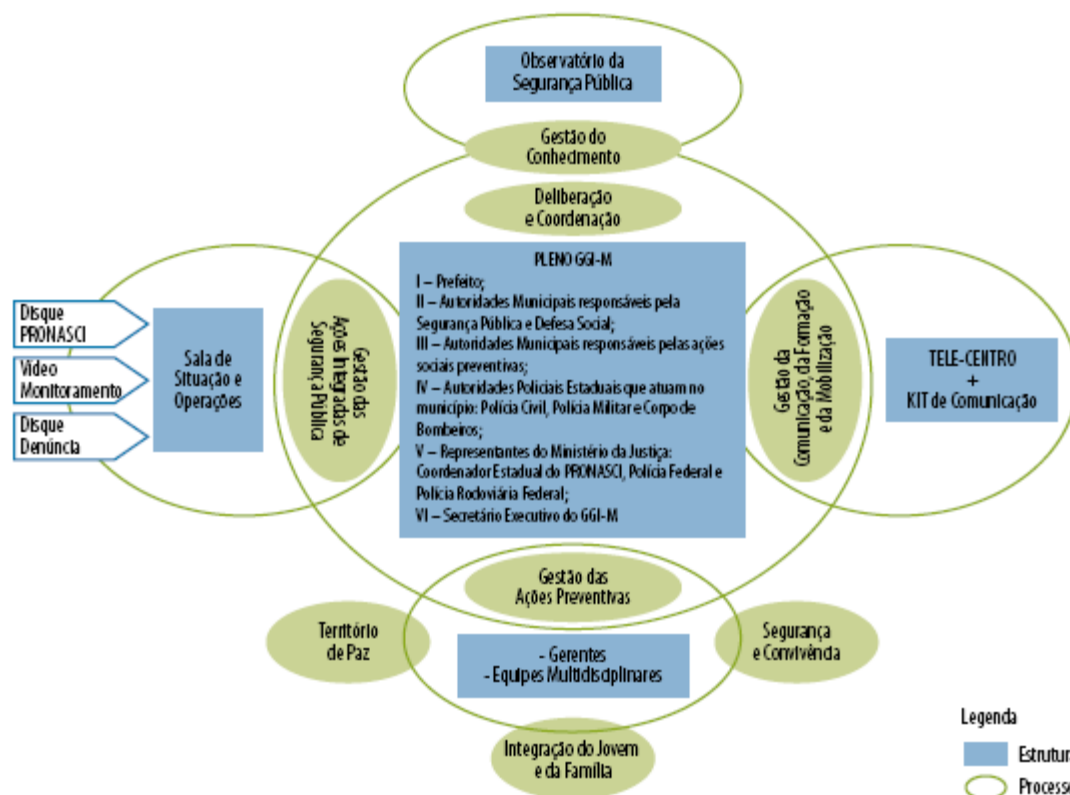


Figura 1 – Diagrama Conceitual do Gabinete de Gestão Integrada Municipal

Fonte: MJ, 2009, p. 98.

Atualmente, os Gabinetes de Gestão Integrada continuam ativos, mas pouco se sabe sobre suas ações, sobre os resultados delas derivados, ou sobre os avanços e retrocessos em relação à proposta original.

Já o Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado em 2000, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de apoiar projetos de estados e municípios voltados à área de segurança que estivessem articulados com o Plano Nacional de Segurança Pública, desenvolvido no mesmo ano com o objetivo de “integrar políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, que permitam reprimir e prevenir o delito e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro” (PNSP *apud* MESQUITA NETO, 2008).

Costa e Grossi (2007) caracterizam o FNSP como importante ferramenta de indução das políticas locais de segurança pública e de

cooperação intergovernamental, porém restringido pela falta de maior empenho do governo federal em assumir protagonismo na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública no Brasil. Segundo os autores, a criação do FNSP representou aumento significativo dos investimentos do governo federal no setor, bem como uma centralização, e, portanto, melhor aplicação, dos recursos destinados à área, agora a cargo do Ministério da Justiça.

O FNSP operava por meio de convênios, cujas condicionalidades que inicialmente estabeleciam exigências não só com relação aos elementos das políticas de segurança, mas a outros aspectos relacionados com a estabilidade econômico-administrativa dos estados e municípios, foram revistas em 2003 no intuito de facilitar e qualificar o repasse de recursos. Estabeleceram-se, então, como critérios de distribuição: o tamanho da população; o efetivo de policiais civis e militares e o número de homicídios (COSTA e GROSSI, 2007). Entretanto, apesar dos 820 convênios firmados entre 2000 e 2005, e dos R\$ 1,2 bilhões repassados para execução de projetos em segurança pública, o Fundo acabou reiterando velhas práticas que, ao invés de investir em reformas estruturais, restringiram-se à aquisição de novos equipamentos, como armas e viaturas, e desconsideraram pontos importantes como a capacitação e a inovação (SOARES, 2007; COSTA e GROSSI, 2007), como demonstra o Gráfico 1.

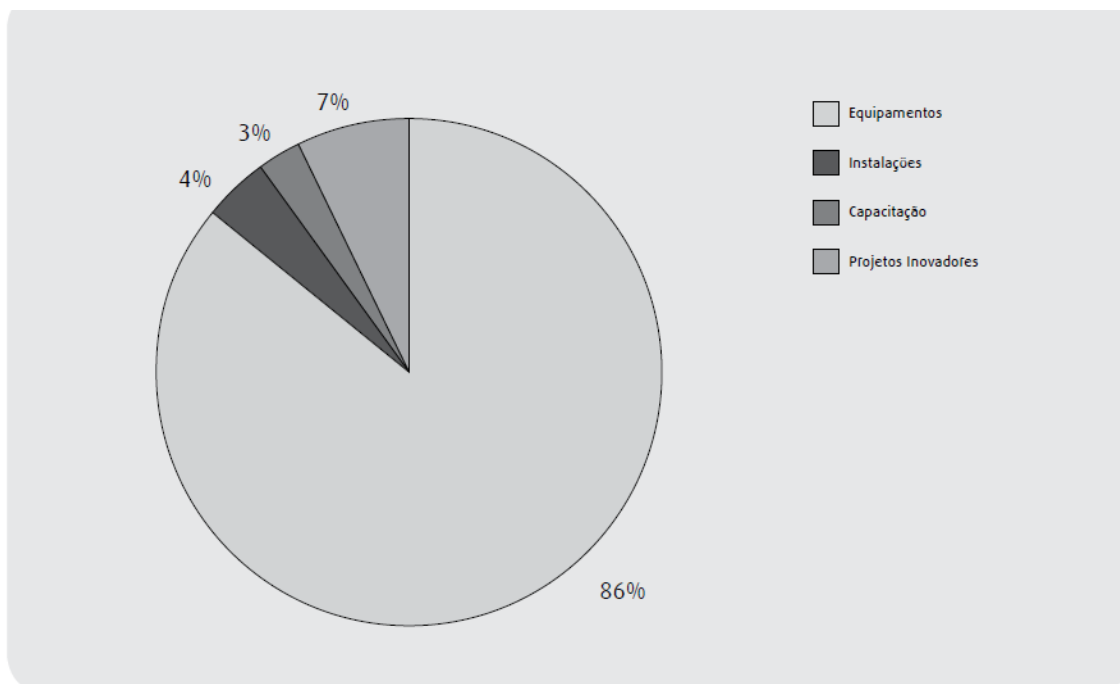


Gráfico 1 – Destinação dos Recursos do FNSP (2000-2005)

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF *apud* COSTA, 2007, p 18.

Nesse sentido, segundo argumento de Sento-Sé (2011, p. 518), as empreitadas na área de segurança pública no governo federal serviram mais do que nada para consagrar “um campo e uma gramática” e induzir uma agenda para o setor, associada a aspectos importantes para uma possível governança democrática, como a relativização do seu aspecto meramente repressivo, o estímulo à participação comunitária, a valorização e qualificação profissional, a integralidade e interdisciplinaridade necessárias à abordagem da segurança pública, o fortalecimento da perspectiva preventiva, a cultura da valorização da informação, e a aproximação da segurança pública ao conjunto de direitos sociais e, por conseguinte, das competências do município.

Dessa mesma gramática fez parte a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), processo único na área de segurança pública no Brasil, ocorrido entre 2008 e 2009. Consenso entre alguns poucos autores que estudaram o evento, a Conseg se constitui no primeiro espaço de diálogo ampliado em âmbito nacional sobre o tema da segurança, congregando, legislativo, judiciário, gestores, trabalhadores e sociedade civil. Entretanto,

enquanto alguns estudiosos analisam os resultados da Conferência como reprodução, e até fortalecimento, das demandas corporativistas e como atestado da fragilidade propositiva dos movimentos sociais (SAPORI, 2010), outros a entendem como processo deliberativo, que, mais do que a busca de um consenso, permitiu aos diversos atores da segurança pública partilhar de fóruns de interação comuns e dar visibilidade a várias perspectivas que até então não estavam vinculadas ao tema (SOUZA, 2010).

Com o objetivo de avaliar o processo de mobilização para a realização da Conseg, Pavez et al. (2011) utilizaram a análise de rede como método para medir<sup>44</sup> a estrutura relacional em termos de grau de coesão, posição e proeminência entre os atores envolvidos na seara da segurança pública antes e depois da Conferência. Num primeiro momento, verificou-se que alguns representantes da sociedade civil encontravam-se já próximos a representantes do governo federal no intuito de estabelecer o que seria o “novo paradigma da segurança pública” para o país a ser discutido durante o encontro, enquanto atores de associações de trabalhadores de baixa patente dos órgãos policiais ficaram aliados dessa conjectura. Num segundo momento, o número de atores se manteve praticamente o mesmo, mas o número de vínculos estabelecidos entre esses atores aumentou, sendo que os mesmos trabalhadores aumentaram sua participação e ganharam reconhecimento por parte de outros segmentos. No que tange à centralidade das posições ocupadas pelos atores envolvidos na área de segurança pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública reforçou seu papel de intermediadora, aumentando o número de contatos com as entidades da rede, enquanto outros atores se reposicionaram e começaram a travar um diálogo mais próximo com atores nunca antes acessados, ou só acessados por meio de terceiros.

Nesse sentido, o estudo permite propor questionamentos que relativizam alguns dos obstáculos apontados como predominantes na área de segurança pública: primeiro, o de que a sociedade civil estaria completamente afastada do processo de formulação das diretrizes de uma política de

---

<sup>44</sup> As medidas utilizadas foram de *tamanho* e *densidade*, e de *centralidade (global e local)*.

segurança pública; segundo, o de que os membros das corporações policiais são, genericamente, os protagonistas das decisões conservadoras tomadas no setor e da resistência imposta pelos órgãos do sistema às mudanças estruturais; terceiro, que o governo, por meio de seus órgãos executivos, não conseguiria construir capacidade ou legitimidade para assumir a coordenação e direção das políticas de segurança pública.

Estes resultados também encontram amparo tanto no trabalho de Lima e Romão (2011), que objetivou medir a adesão ao “novo paradigma de segurança pública” proposta na Conferência, como no artigo de Correa e Assef Jr. (2010), que, como organizadores da etapa estadual da Conferência em São Paulo, registraram os impactos desse momento na dinâmica dos órgãos locais de segurança pública. Neste trabalho, verificou-se que a aproximação entre a cúpula executiva da pasta no governo estadual e os operadores da base, assim como a inovação na configuração de um espaço de debate voltado não necessariamente a estabelecer estratégias operacionais, mas a discutir ideias, propostas e posicionamentos, modificou, pelo menos temporariamente, o cenário do setor naquele estado.

Já pelo trabalho de Lima e Romão (2011)<sup>45</sup>, constatou-se que são os próprios trabalhadores dos órgãos de segurança os que mais tendem a propugnar reformas radicais no setor – sejam elas em direção a critérios mais democráticos, seja no sentido mais repressivo. Ademais, enquanto os atores com posições mais conservadores parecem ser mais coesos entre si e mais consistentes em suas opiniões, os adeptos das demais correntes se pulverizam

---

<sup>45</sup> As quatro correntes estabelecidas pelos autores como representantes das correntes existentes em torno do tema de segurança pública, em relação às quais os 789 entrevistas poderiam se posicionar são apresentadas nas seguintes sínteses: “Corrente I – O atual modelo de segurança pública no Brasil é adequado e os ajustes devem ser concentrados na obtenção e incremento de novos recursos humanos, materiais e financeiros; Corrente II – Defendo mudanças no atual modelo de segurança pública, com a adoção maciça de ferramentas de tecnologias de gestão e de capacitação como instrumentos de enfrentamento dos gargalos e deficiências atuais, e de aumento da eficácia das políticas públicas; Corrente III (“Novo paradigma”) – É preciso reformular o atual modelo de segurança pública, aperfeiçoando a gestão como estratégia para aumentar a eficiência das ações e levando em conta que a prevenção à violência deve se articular a ações não policiais; Corrente IV – O atual modelo de segurança pública no Brasil deve ser amplamente reformulado, pois os problemas do país na área só serão resolvidos com a revisão dos procedimentos e do modo como se organizam as corporações do sistema de segurança.

entre a necessidade de introduzir novas ferramentas de gestão e tecnologia sem necessidade de reformas estruturais; os que entendem que o que faz a diferença em uma política de segurança é a inclusão de novos atores na operação do sistema, restando as inovações como importantes, mas insuficientes; e aqueles que indicam a necessidade de reforma radical na arquitetura e no funcionamento do sistema. Esta pulverização, ainda que integrada pela linha comum da mudança, não chega a constituir uma comunidade política coesa, capaz de “produzir efeitos intencionais sobre atitudes e comportamentos dos demais segmentos”, (re)definindo a distribuição de poder decorrente das posições e relações da rede institucional da política de segurança pública (SAPORI, 2006, p. 764).

Novamente aqui, assim como indicaram Pavez et al. (2011), as diretrizes estabelecidas pelo governo como sendo o “novo paradigma da segurança pública” à época, têm forte adesão e apoio de membros da sociedade civil, que “parecem reconhecer os esforços de gestão, mas pressionam por mudanças no plano da política de segurança” (LIMA e ROMÃO, 2011, p. 168), o que, segundo Souza (2010) pode ser um importante indicador da legitimidade do Estado que passa assumir o protagonismo necessário para construir um modelo de segurança que atenda as demandas da sociedade.

Nesse sentido, o entendimento de Sapori é de que

A I Conseg representou a inserção na segurança pública de mecanismos de governança democrática. [...] É óbvio que a mera realização de uma conferência não implica melhorias imediatas nas condições de segurança da sociedade. O que há de vantajoso em tal instrumento de governança democrática é a disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados (SAPORI, 2010, p. 161).

Como enfatizamos reiteradamente nos capítulos sobre governança democrática, esta consciência coletiva, e sua transmutação em ação coletiva, é uma dos principais instrumentos para a eficiência das políticas públicas na contemporaneidade. A fim de promover os interesses do sistema como um todo, por meio da inclusividade, do pluralismo e da igualdade de *status* durante



o processo decisório, como apontam Stein e Turkewitsch (2008), os espaços e projetos construídos ao longo dos últimos vinte anos na segurança pública no Brasil apontam para a possibilidade de se instituir trocas institucionais negociadas e contextuais compatíveis com a dinâmica social e política do país, especialmente no que se refere às transformações do cenário da violência e da criminalidade.

Em que pesem as fragilidades e resistências acima apresentadas, novas formas de governança intergovernamentais foram experimentadas pelo Estado brasileiro desde sua redemocratização. Considerando seus diferentes impactos e amplitudes, estas experiências deixaram sua marca tanto no discurso sobre segurança pública, quanto nas práticas governamentais que por ventura venham a ser implementadas. Habilidades políticas e capacidades administrativas têm se construído incrementalmente no campo da segurança pública no Brasil. Se comparado a outras políticas públicas o percurso é lento e um tanto caótico, com relação ao histórico da própria segurança pode ser considerado vantajoso e inovador.

Os desafios intergovernamentais que ainda persistem no setor não são, contudo, os únicos, e devem ser analisados em conjunto com as questões interorganizacionais e intersetoriais que veremos a seguir, já que, como apontamos no Capítulo 3, o sistema de segurança pública, correlacionado à garantia de direitos e promoção da cidadania, agrega em sua concepção inúmeros outros atores e tipos de intervenção, de forma a assegurar uma abordagem democrática e eficiente para os problemas causados pelo crime e pela insegurança no seio de nossa população.

#### 4.3. GESTÃO DE INTERVENÇÕES INTERSETORIAIS E INTERORGANIZACIONAIS: PECULIARIDADES DA REDE DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA E DE SUA REFORMA

Retomamos a discussão sobre as relações interorganizacionais e setoriais da segurança pública partindo da definição proposta no início da seção 3.2, onde apontamos que o sistema de segurança pública seria constituído pela rede de atores, estatais e não estatais, cujas responsabilidades e habilidades estivessem coordenadas com vistas a promover proteção diante da violência e do crime, acesso equitativo aos serviços de segurança, e resolução justa de conflitos. Aproveitamos ainda, para estabelecer algumas características desta rede, os conceitos explorados na Seção 2.3, bem como nos itens 3.1 e 4.2, a fim de consolidar o entendimento do papel do Estado como figura central na provisão de bens públicos, como é o caso da segurança.

Como vimos na Seção precedente, no próprio cenário brasileiro algumas iniciativas governamentais têm, em que pese considerar a dita “crise do sistema de justiça criminal ou segurança pública”, representado mudanças na forma – ou, mormente, no discurso – de como a segurança pública tem sido administrada nos últimos vinte anos. Ainda que o governo federal não tenha a competência legal para lidar com o tema, sua postura política apoiada em habilidades que superam as restrições da normatividade, como indica O’Toole (1997), tem servido para movimentar um ambiente que por muitos anos foi pautado pela inércia e ao mesmo tempo pela reatividade.

Contudo, ainda que estas mudanças devam ser consideradas importantes marcas na meta-governança da segurança pública - e ainda assim não consolidadas-, é nos níveis meso e micro desta política pública, onde as modificações parecem mais cogentes, o espaço onde elas mais custam e tardam a ocorrer. Em outras palavras, é no *politics* onde se encontram os maiores gargalos da política de segurança pública brasileira na atualidade, sob o pretexto de que congregar ações de múltiplos órgãos e diferentes abordagens teria, além de um custo político muito alto, uma ineficiência gerada

pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem intencionado dos governos não conseguiria superar.

Esta justificativa sobre os riscos políticos e até mesmo sociais que se assumiriam com uma mudança significativa na gestão da segurança pública já foi amplamente desmentida pelas práticas internacionais e pelos estudos especializados (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2005). Até mesmo porque, inclusive as atividades mais pontuais e objetivas no que tange à reformulação do modelo de política de segurança pública, que não dependem de uma reforma estrutural ou organizacional profunda, também não são postas em prática com a justificativa de que as bases dos órgãos do sistema de segurança resistiriam à mudança, visto que “como instituições complexas capazes de acumular experiências, as estruturas policiais foram desenvolvendo uma cultura autônoma” (ROLIM, 2007, p. 34).

Não são raros os estudos que demonstram que uma “subcultura policial” caracterizada por aspectos próprios e muitas vezes insondáveis, ou ignorados, influenciam ou até mesmo definem o que pode ou não ser feito no espectro maior de uma política de segurança pública (MUNIZ, PROENÇA JR, 2007; ROLIM, 2007; MINGARDI, 1992).

É certo que estas resistências existem. Assim como em outras áreas de políticas públicas, o debate de ideologias e procedimentos está longe de ser um passo imediato na direção das transformações institucionais. Ocorre que, no caso da segurança, são inúmeras as instituições com lógicas próprias de funcionamento que interferem na conformação da política pública (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, s/d; ADORNO, 2008; SAPORI, 2006; RATTON, TORRES e BASTOS, 2011) e, em assim sendo,

restaria investigar até que ponto [...] operaria, de forma mais ou menos visível, um processo social mais amplo, que não reside apenas no plano estatal e que governaria as dinâmicas institucionais no campo policial, tanto quanto ou ainda mais que as instâncias centrais de governo que pretendem governar. Em outras palavras, até que ponto a operação da “governamentalidade”, no plano específico das práticas policiais, em seus distintos níveis, atuaria “por debaixo” da suposta governança pública ou estatal (RATTON, TORRES e BASTOS, 2011, p. 55).

Há, entretanto, nesse contexto, dois importantes aspectos que muitas vezes se negligenciam no debate: um que se refere às condições de viabilidade de governança das próprias polícias, e outro que trata da parte de integrantes da polícia que entende necessário e possível essa governança, tanto em favor de suas próprias instituições, como da sociedade destinatária de seus serviços.

Como vimos ao tratarmos da participação dos trabalhadores da segurança pública durante a primeira Conferência Nacional sobre o tema, a restrição muitas vezes imposta a estes atores sociais, parte legítima do processo de construção e implementação das políticas de segurança, compostas, como indicou Mesquita Neto (2006), não só, mas também, por objetivos referentes às organizações policiais e aos programas e ações por elas desenvolvidas, é, na verdade, muitas vezes mais decorrência da postura estigmatizadora dos governantes e da própria sociedade civil do que da “subcultura” policial.

Projeto do Núcleo de Estudos da Violência (2003) apontou que ao discutirem “o policiamento que a sociedade deseja”, as demandas e avaliações apresentadas por lideranças comunitárias e policiais, civis e militares, são muitos semelhantes:

Ambos os grupos reconhecem que o atendimento policial é insatisfatório, que as condições de trabalho dos policiais são ruins, que falta eficácia à atuação policial e que a imagem da polícia está abalada. Defendem a racionalização da utilização dos recursos e dos efetivos, valorização dos policiais, um policiamento descentralizado, a aproximação entre a polícia e a população e maiores investimentos públicos na área da segurança pública (NEV, 2003, p.17).

As resistências das polícias nesse contexto são, em grande medida, aquelas que temos discutido como sendo objeto da governança a ser empreendida pelo Estado, como entidade política, e, no caso brasileiro, pelo estado, como ente federativo constitucionalmente designado para tal. Por parte dos policiais civis constatou-se uma resistência à participação da população na discussão sobre segurança e à restrição do tema de segurança ao

acompanhamento de registros criminais (excluindo o que eles designam como “assistência social”); enquanto por parte dos policiais militares, identificou-se oposição ao exercício do controle civil, tanto dos governantes como da sociedade, sobre suas operações e atividades.

Partindo do pressuposto que tentamos construir neste trabalho de que a governança democrática da segurança pública passa, primeiro, pela configuração de um processo amplamente legitimado sobre seus objetivos e instrumentos, que necessariamente inclui, entre outros atores, a sociedade civil; e, segundo, que, em se tratando de função do Estado na provisão de um bem público, a polícia deve submeter-se a controle civil qualificado e constantemente renovado pela dinâmica democrática, podemos compartilhar do entendimento de Proença Jr., Muniz e Poncioni, para os quais

O propósito da governança de polícia é governar a polícia assegurando sua aderência à democracia como anterioridade, contexto e ambição. Incorpora a governança policial, concedendo conscientemente a medida de autonomia que se considere adequada para a gestão de sua organização. A governança de polícia articula objetos, mecanismos e controles que instrumentalizam as finalidades, alternativas, modos e meios da polícia para um determinado projeto político. Busca aproximar as metas e determinar as formas de busca de metas expressas em políticas públicas (PROENÇA JR., MUNIZ e PONCIONI, 2009, p. 32).

Para o objetivo deste trabalho, a governança da polícia é parte da governança do sistema de justiça criminal que, por sua vez, compõe a governança do sistema de segurança pública. Isto quer dizer que, diferentemente de alguns outros estudos, o sistema de segurança pública aqui apresentado não se confunde com o sistema de justiça criminal, composto pela polícia, poder judiciário – com os respectivos órgãos de defesa e acusação-, e pelo sistema penitenciário, sendo mais amplo do que ele ao incluir em sua composição os aspectos preventivos da ação coletiva em relação ao crime, nos moldes do que propõe Mesquita Neto (2003/2004).

A premissa básica desse entendimento parte da necessidade de superar a abordagem da segurança pública partindo-se exclusivamente da tipificação criminal e, por conseguinte, das normas penais e dos respectivos ritos e órgãos processuais que, ainda que imprescindíveis ao seu funcionamento, mantém o foco da segurança pública exclusivamente na aplicação da lei (“law enforcement”) - ao invés de privilegiar a construção constante da política e de políticas. Como aponta Souza

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 (SOUZA, 2011, p. 2).

Segundo afirma Saporì (2006, 2007), o sistema de justiça criminal brasileiro construído nessas bases sofre de uma dupla falta de articulação: a que se refere ao conflito entre as organizações que o compõe, e a que se verifica entre lei e prática. Para o autor, estas organizações operam por meio de uma “informalidade institucionalizada” fundada em diferentes lógicas sobre as quais já tratamos aqui, muitas vezes criando conflito entre estas instituições - que, em tese, teriam um mesmo objetivo a ser compartilhado entre si -, causando, assim, a ineficiência do sistema como um todo. O alto grau de desconfiança e a diferença de “prestígio” entre os órgãos (RATTON, TORRES e BASTOS, 2011), associados à demanda por eficiência, levaria o sistema de justiça criminal a funcionar com base em “padrões cartoriais” (RATTON, TORRES e BASTOS, 2011) que configurariam uma “justiça de linha de montagem” (SAPORI, 2006) muito distante de responder às demandas substantivas da população diante do crime e da qualidade na prestação de serviço jurisdicional por parte do Estado.

É nesse sentido que, para conciliar interesses diversos de atores que operam em um mesmo campo, mas sob diferentes jurisdições de poder, de modo a definir e gradualmente implementar padrões – formal e materialmente - democráticos de funcionamento, processos e estruturas de governança surgem como perspectiva promissora na gestão das posições e relações ocupadas por estes atores e nas respectivas políticas públicas que suas ações venham a

impulsionar ou constranger, como demonstram alguns estudos de caso sobre o tema (WOOD e MARKS, 2006; OECD, 2005; SAPORI, 2008; RATTON, TORRES e BASTOS, 2011).

Sabe-se que, como mostra o Quadro 2, a ação do sistema de justiça criminal é uma das inúmeras dimensões que compõem a rede de intervenções do sistema de segurança pública, que tanto podem ser setoriais como intersetoriais, e que, ao contrário de serem excludentes ou opostas, são complementares e reciprocamente potencializadoras. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho aprofundar o debate sobre as políticas preventivas, vez que, como indicamos na Introdução, ampla gama de estudos e documentos oficiais já avançou nesse sentido (CANO, 2006; MJ, 2005, BID, s/d, entre outros), cumpre-nos fazer algumas ponderações que se coadunam com a perspectiva da governança aqui proposta.

Um primeiro ponto relaciona-se ao fato de que, apesar de não serem poucas, as experiências e práticas preventivas não têm sido adotadas como prioritárias ou ao menos consideradas com a devida atenção no que diz respeito aos problemas do crime e da violência. Seja porque a resposta repressiva ainda é a mais imediata e evidente a ser apresentada como “política de segurança”, seja porque, na segurança pública, os municípios ainda estão fora da órbita de colaboração e articulação preditas como essenciais ao *multi-level governance* do federalismo brasileiro, diferentemente do que acontece em outras áreas de políticas sociais.

Isto ocorre, como nos demonstra o exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada acima citado, muito mais por parte dos governos estaduais, do que do governo federal, que progressivamente, na linha de desenvolvimento de uma reforma do Estado descentralizadora, impulsionou as esferas municipais a participarem desta seara, tanto por meio do resgate e reorganização de suas guardas municipais, como do incentivo a projetos envolvendo jovens e comunidades territorialmente identificadas como vulneráveis.

Policy approach	Goal	Types of violence addressed	Typical interventions
<i>Sector-specific</i>			
Criminal justice	Deterring and controlling violence through higher arrest and conviction rates and more severe punishment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crime</li> <li>• Robbery</li> <li>• Corruption</li> </ul>	Judicial reform
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crime</li> <li>• Robbery</li> </ul>	Police reform
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delinquency</li> <li>• Robbery</li> <li>• Gender-based violence</li> </ul>	Accessible justice systems Mobile courts
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender-based violence</li> </ul>	Community policing All-women police stations
Public health	Preventing violence by reducing individual risk factors	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Youth violence</li> <li>• Gender-based violence</li> <li>• Homicide</li> </ul>	Preschool programs Home visitation programs School-based social development programs Restriction of alcohol sales Restrictions on gun ownership Gun buy back programs
Conflict transformation and human rights	Resolving conflict nonviolently through negotiation and legal enforcement of human rights by states and other social actors	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Political violence</li> </ul>	Traditional systems of justice Government human rights advocates or ombudsman Civil society advocacy NGOs
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutional violence</li> <li>• HR abuses</li> <li>• Arbitrary detention</li> </ul>	
<i>Cross-sectoral</i>			
Crime prevention through environmental design / urban renewal	Reducing violence by focusing on the settings of crime rather than the perpetrators	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic violence</li> <li>• Social violence</li> </ul>	Municipal level programs
Citizen security/public safety	Using cross-sector measures to prevent or reduce violence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic violence</li> <li>• Social violence</li> </ul>	National level programs Municipal level programs
Community-driven development (CDD)/ social capital	Rebuilding social capital, trust, and cohesion in informal and formal social institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Youth gangs</li> </ul>	Community-based solutions
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender-based violence</li> </ul>	Crisis services for victims Ongoing support and prevention Communication campaigns School programs Programs for perpetrators

Quadro 2 – Abordagens e intervenções de políticas públicas para o enfrentamento da violência urbana.

Fonte: MOSER et. al (2000) e MOSER and WINTON (2002) *apud* BANCO MUNDIAL, 2006, p 33.



Um segundo ponto é que, como aponta Soares (2006, p. 94), as práticas preventivas, não são apenas aquelas estruturais, “destinadas a agir sobre as macroestruturas socioeconômicas do país”, mas também aquelas tópicas, que, por meio de projetos e intervenções imediatas, “salvam vidas, reduzem danos e sofrimentos, [...] instauram padrões de comportamento, suscitam sentimentos e acionam percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminológicos” (op. cit., p. 95).

Seguindo na mesma linha, Beato Filho propõe a superação das “abordagens culturalistas” que até hoje tem sido usadas para a formulação de políticas públicas na área da segurança. Para o autor,

Parece que uma das razões do fracasso e da inexistência de políticas nessa área reside num plano puramente cognitivo. A proposição de políticas públicas de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A ideia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. [...]

No outro extremo do movimento pendular estão aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas. A dissuasão do comportamento criminoso, então, passaria necessariamente por uma atuação mais intensiva do sistema de Justiça Criminal (BEATO FILHO, 1999, p. 24-25).

A dicotomia entre políticas preventivas e repressivas, ou, em outros termos, distributivas e retributivas, é apresentada por governantes como “a escolha de Sofia” nas políticas de segurança pública. Por um lado, entende-se que a punição é elemento fundamental para afirmação de valores socioculturais e que, sendo o criminoso um ator racional, deve assumir a responsabilidade pelos seus atos, respondendo diante do sistema de justiça criminal, cuja principal diretriz de atuação seria a adoção de medidas dissuasórias (aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento). Por outro lado, associam-se os níveis de criminalidade aos parâmetros de pobreza e desigualdade e, assim, sendo o criminoso fruto da injustiça social e da falta de oportunidades, adotam-se medidas de inclusão social e humanitária (oportunidades de emprego, participação comunitária, valorização da

educação, ressocialização do criminoso) evitando que o crime aconteça e, em paralelo, respeitando os preceitos basilares de direitos humanos (SAPORI, 2007).

Entretanto, como há muito se sabe, a eficácia do sistema de segurança pública resulta justamente da capacidade de articular intervenções multissetoriais e interorganizacionais voltadas a prevenir o crime ou a superar suas consequências depois de já ocorrido (TUDELA, 2005, 2006; BEATO FILHO, 1999, BANCO MUNDIAL, 2006). Esta articulação está fundamentalmente pautada em uma gestão eficiente de recursos, informações e estratégias, que privilegie a formulação e implementação participativa e que se ampare em instrumentos de monitoramento e avaliação constantes e confiáveis, tanto no intuito de corrigir o rumo das intervenções, como para a tarefa de consolidar práticas bem-sucedidas e socialmente legitimadas.

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (TUDELA, 2006) apontou, tomando como exemplo o estado de São Paulo, que muitos são os obstáculos e desafios para uma gestão governamental efetiva no setor de segurança pública. No que se refere ao marco regulatório, o trabalho indica a ausência de uma norma única que defina atribuições, funções e responsabilidades entre os órgãos de segurança e que, por conseguinte, permita estabelecer uma coordenação efetiva sob liderança institucional integrada e intersetorial pautada por objetivos e metas. Em termos de política pública, o BID reafirma a inexistência de uma política de Estado “explícita e consensuada” e, assim sendo, a falta de institucionalização das estratégias públicas voltadas a combater a criminalidade. O enfoque dominante não seria integral nem vinculado às diretrizes modernas da “segurança cidadã”, o que se traduz na falta de centralidade dada às tarefas de prevenção. Em termos de resultados, por fim, o estudo revela que não se tem investido na gestão do conhecimento, já que, apesar das informações disponíveis – que, ainda que públicas, carecem de sistematicidade –, falta promover no setor avaliações sobre os resultados das ações de seus atores, que, por sua vez, fortaleçam o exercício do controle externo e da *accountability*. Em suma: “no hay una actividad gubernamental suficiente y orientada a reducir la brecha e

inconsistências entre el sistema vigente, el fortalecimiento de la democracia y las demandas ciudadanas del sector” (TUDELA, 2006, p. 56).

Esta também é a conclusão de pesquisa realizada pela FLACSO-Chile, no bojo de um extenso projeto sobre o sistema de segurança dos países da América Latina. Segundo a entidade,

El panorama de la seguridad pública en Brasil es muy complejo y a la vez problemático, pues todos los cuerpos policiales que funcionan en el territorio llevan a cabo su misión de manera separada, con organización y criterios de trabajo, formación, gestión, control interno y manejo de la información diferentes. Si a esto se suman las particularidades de la administración del gobierno, la cual define la orientación de la misma policía, y la mala relación existente entre las fuerzas policiales que actúan en una misma jurisdicción (Policía Militar y Policía Civil) se puede señalar que la seguridad pública del país sufre de desorganización, irracionalidad y crisis, agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico que afecta el país (FLACSO, 2006, p. 30-31).

Recente pesquisa realizada por Costa (2011) aponta que a administração da segurança pública levada a cabo pelas secretarias estaduais designadas para o setor, além de pouco conhecida, é, no que tange aos aspectos de governança, ou seja, à capacidade de formular e coordenar políticas públicas em rede, muito mal estruturada e quase sempre incoerente, principalmente em razão de valores, racionalidades e prioridades próprios de cada ator integrante da rede<sup>46</sup>.

No contexto brasileiro, o estudo mostra que apenas 9 das 22 secretarias analisadas<sup>47</sup> se orientam por uma lei diretriz específica ou por um plano de segurança. Apenas oito das secretarias tem quadros próprios de concursados civis, sendo que a maioria conta com policiais militares (17) e policiais civis (15) na administração da pasta, ainda que não se indique quais são as funções desempenhadas por estes profissionais. Apenas cinco das 22

---

<sup>46</sup> Costa se utiliza da categorização feita por Peters (1998) para tratar dos problemas das redes de políticas públicas em termos de *redundância*, quando as intervenções se voltam a um mesmo objeto ou grupo; de *lacuna*, quando há grupos ou temas que não são abarcados pelas ações governamentais de um determinado setor; ou de *incoerência*, quando as políticas voltadas para um mesmo grupo ou setor diferem quanto a seus objetivos e métodos.

<sup>47</sup> Não responderam ao questionário de pesquisa, desenvolvido em conjunto pela Universidade de Brasília e a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, os estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba e Roraima.

secretarias tem pessoal capacitado em políticas públicas e somente sete em gestão financeira e de recursos humanos; além do que cinco secretarias não possuem profissionais capacitados em nenhuma das áreas estratégicas apontadas<sup>48</sup>. Outro dado interessante em termos de composição é o apresentado na Tabela 1, por meio da qual se verifica que a prevalência dos membros policiais se dá em detrimento de profissionais de outras áreas, importantes no diálogo que se pretenda estabelecer para a governança democrática do setor.

Posto	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Psicólogos	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100,0
Assistentes Sociais	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100,0
Pedagogos	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100,0
Profissionais de Saúde	5	22,7	15	68,2	2	9,1	22	100,0
Administradores	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100,0
Gestores Públicos Estaduais	4	18,2	15	68,2	3	13,6	22	100,0
Estatísticos	2	9,1	18	81,8	2	9,1	22	100,0
Estagiários	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100,0

Tabela 1 – Profissionais de outras categorias lotados nas Secretarias de Segurança Pública.

Fonte: Pesquisa Senaps/Nevis, 2010 *apud* Costa, 2011.

Por fim, no âmbito específico da articulação, a pesquisa mostra que enquanto o relacionamento estreito com as polícias civil, militar e técnico-científica se dá em mais de 80% das secretarias de segurança, e com o poder judiciário, o ministério público e o sistema penitenciário se dá em bons níveis - em média em 75% destas instituições -, as relações com outros órgãos públicos estaduais, com outras secretarias estaduais de segurança pública, e com as secretarias municipais dedicadas ao setor, são muito mais frágeis (respectivamente, 54,5%; 27,3% e 36,4% indicam um grau de articulação ótimo ou bom), superando apenas a relação estabelecida com as organizações da sociedade civil (27,3%) e com as universidades (27,3%).

<sup>48</sup> As áreas abordadas foram: segurança no trabalho, saúde ocupacional, Renaesp, direitos humanos, gestão financeira, gestão de recursos humanos, políticas públicas, análise criminal.

Estes dados sugerem que não são só as agências do sistema de justiça criminal que apresentam resistência e guardam relação com uma estrutura arcaica e pouco modificada, mas que também as estruturas do executivo padecem com obstáculos ideológicos e administrativos que muitas vezes inviabilizam o processo de governança democrática na área de segurança pública.

Nesse sentido, surge a necessidade de mudanças substantivas na forma de gerir a política pública do setor e de empreender ações para implementar e melhorar a satisfação efetiva da demanda social. É assim que se demonstra que existe “capacidade de ação” por parte do governo, e que se constitui o primeiro passo para que a sociedade tenha a sensação de que a autoridade está no controle da situação (ESCOBAR et al., 2005), circunstância fundamental para começar a engendrar um ambiente colaborativo e uma política pública eficiente, tanto com base nos processos de governança, como em suas estruturas<sup>49</sup>.

No Brasil, como vimos neste Capítulo, a literatura indica majoritariamente que estamos longe de concluir a tarefa de constituir um sistema integrado governado democraticamente e, por conseguinte, de promover segurança de forma eficaz e equitativa.

A trajetória político-institucional brasileira definiu atores, processos e estruturas muito peculiares na seara da segurança pública, que, diferentemente de outras políticas públicas, não tem consolidado seus espaços de negociação, a construção coletiva e os objetivos a serem perseguidos.

Longe de compor um sistema nacional, os estados sequer têm conseguido conformar uma rede de política pública eficiente no combate ao

---

<sup>49</sup> A título de exemplo, tomando como base o documento do BID (Tudela, 2006), recomenda-se, a fim de superar os problemas de gestão detectados no setor de segurança pública, sete eixos fundamentais: a) desenvolvimento de uma política e estratégia pública; b) fortalecimento das secretarias de segurança pública; c) desenvolvimento da área de prevenção da criminalidade e da violência; d) desenvolvimento de intervenções em grupos vulneráveis; e) apoio à gestão dos governos locais; f) inovação, desenvolvimento e instalação de ferramentas estruturantes; e, g) promoção de estratégias de policiamento. Para outras recomendações, ver Banco Mundial (2006).

crime e na manutenção da ordem democrática. Entre impedimentos intergovernamentais e desarranjos organizacionais, seguimos na linha de ação de décadas atrás, apostando na categorização penal e na contenção como forma de construir uma sociedade mais justa e, contraditoriamente, livre.

A tarefa política de conciliar segurança, bem-estar e desenvolvimento está posta, assim como também estão disponíveis as alternativas para uma abordagem integral da segurança pública que permita construir novos padrões de autoridade por meio da adaptação à nova realidade social e da assunção de uma postura ativa na coordenação e no direcionamento de políticas públicas coletivamente construídas e publicamente legitimadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fazer uma revisão da literatura sobre governança democrática e tentar associá-la ao debate sobre a construção e gestão das políticas de segurança pública.

Partindo da constatação de que a literatura nacional tem dado ênfase à discussão dissociada, de um lado, sobre políticas preventivas e, de outro, sobre o trabalho desenvolvido pelos órgãos do sistema de justiça criminal, em especial a polícia, tentou-se trazer novas perspectivas para uma abordagem mais ampliada sobre uma gestão integrada da segurança pública e, principalmente, sobre as tarefas do Estado na provisão da ordem como bem público.

A associação feita entre as características e tensões do Estado contemporâneo como detentor do monopólio da força legítima e os dilemas concretos do sistema de segurança e de sua reforma pretendeu fomentar a perspectiva de institucionalização de valores e práticas democráticas que constituam os diferentes níveis de governança propostos por Kooiman e Jentoft (2009) e reiterados por Frey (2000) ao tratar das distintas esferas da política.

Seja como processo ou como estrutura, para outras áreas de políticas públicas temos verificado no Brasil avanços significativos no sentido de consolidação de espaços de diálogo entre diversos atores dos mais variados setores e níveis de poder que, ainda que mantenham suas disputas e desníveis de recursos, têm conseguido ampliar o acesso a direitos fundamentais da população, objetivo precípuo de qualquer ação coletiva, em especial a estatal.

A política de segurança pública ainda carece destes espaços democráticos e, pior ainda, não tem reconhecido interlocutores legítimos para sua construção, ainda que muitos protagonistas tenham se mostrado qualificados para assumir e participar da tarefa de fazer parte da comunidade e da rede da política pública de segurança.

O que retomamos aqui é, como dissemos na Introdução, a necessidade de discutir atores, estruturas, processos e resultados, tanto do ponto de vista específico do que cada um destes elementos representa para a segurança pública, como do ponto de vista integral de como estes elementos se relacionam (ou não) entre si.

A literatura sobre governança democrática tem o potencial de oferecer subsídios para esta análise, pois combina a abordagem política com a perspectiva administrativa. Para ações mais concretas, as indicações de critérios de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas se agregam às diretrizes gerais sobre a atuação do Estado frente a uma sociedade cada vez mais complexa, dinâmica e multifacetada, cujas demandas crescentes e prementes se colocam como desafio aos governos.

Uma visão menos monolítica e compacta do Estado e ao mesmo tempo uma atividade mais eficiente dos processos decisórios por ele coordenados permitem questionamentos, em novos termos, mais condizentes com a realidade sociopolítica e com sua governabilidade. Daí partem, na atualidade, as noções sobre a força ou fraqueza do Estado, sobre sua capacidade gerencial e política e sobre a necessidade ou não de reformas para adequar a estrutura e ação estatal aos novos tempos sociais, especialmente importantes para o debate sobre segurança pública no Brasil.

Na segurança pública, o debate sobre a fragilidade do Estado surge paradoxalmente como decorrência das novas formas de policiamento e proteção levadas a cabo por parte de particulares, ao mesmo tempo em que se discute a presença de um Estado penal cada vez mais repressivo e controlador. A polarização ideológica entre uma política pública retributiva ou outra distributiva tem sido o principal foco da segurança pública no país, desviando-se dos objetivos de combater a violência e a criminalidade que crescem e amedrontam a população.

As experiências sobre segurança pública na história brasileira demonstradas no Capítulo 4 são, ainda que restritas, um deslocamento em



sentido diverso desta polarização, mostrando as possibilidades de se avançar em outras frentes que não as meramente ideológicas e enfatizando questões de cunho político-administrativo. Tanto as relações intergovernamentais tratadas pelo *multi-level governance*, como as relações interssetoriais e interorganizacionais destacadas pelos estudiosos das redes de políticas públicas são tentativas de colocar a governança democrática como marco da ação e estruturação do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas, e podem servir como novos paradigmas na análise da segurança pública.

Estamos falando aqui de problemas sociais que são centro do debate sobre reforma do Estado, por meio da qual sua legitimidade diante de outros atores será (re)construída com base na responsividade e *accountability* de suas ações. Trata-se de exercer a tarefa de governar utilizando-se de mecanismos resultantes da e desenvolvidos para a interação do Estado com estes atores públicos, sem a necessidade de fazer uso exclusivo dos recursos de coação, sanção ou controle tradicionalmente avocados para tal, ou do isolamento diante de forças que outrora foram consideradas “ameaças”.

Como indica Rhodes (1996), é por meio da governança que se propõe superar o vazio existente entre o processo de se estabelecer normas sociais e de se conduzir e implementar as decisões baseadas nessas normas. Isto poderá ocorrer por meio da adoção de novas estratégias e alianças que possibilitem a manutenção dos laços sociais muitas vezes colocados em xeque pelo desregramento e pela desorganização social que, entre outras circunstâncias, estão envolvidas nos fenômenos do crime e da violência.

Alguns dos aspectos de reforma do sistema de segurança apontados no Capítulo 3, longe de ser um manual de atuação, como dissemos, têm como proposta apresentar ou reforçar parâmetros para o processo de (re)construção do sistema, tendo como base critérios democráticos que não se restringem aos ditames da lei, mas que a eles se coadunem e por eles se reforcem, sem deixar de considerar as resistências e limitações impostas tanto por questões estruturais, como por interesses autorreferenciados de certos grupos ou indivíduos.

Na nova perspectiva democrática, a política e as políticas públicas não mais conseguem ser reduzidas a mecanismos procedimentais ou mandatórios, visto que as exigências por participação e por responsabilização tomaram a pauta das demandas sociais. Ainda que, ao menos explicitamente, não haja maiores resistências ao regime democrático, o entendimento de como este regime se dá na prática e quais são as mudanças necessárias para sua consecução variam muito de acordo com a região, a época e o tema a ser abordado.

Caso paradigmático desta constatação é o da segurança pública, que encontra resistências de toda sorte para seu aprimoramento, mas cujas mudanças, ainda que diagnosticadas como necessárias em nível nacional, estão estreitamente vinculadas às peculiaridades dos padrões de autoridade, solidariedade e legitimidade de cada um dos estados brasileiros e suas respectivas populações.

Em que pesem as contribuições do governo federal e dos municípios neste seara, é a este ente federativo que corresponde a tarefa de planejar e executar políticas públicas que envolvam, além do uso da força, real ou simbólica, outros corpos administrativos e outras expertises na solução de um problema que desde sempre foi considerado multicausal e dinâmico.

Reforça-se aqui a necessidade de integração dessas vertentes de atuação e, também, de reformulação que todas as ações nelas compreendidas, como são as apontadas no Quadro 2, precisam para, em alguma medida, se comunicarem entre si, trocando informações, parcerias e expectativas, e promovendo, assim, mais e melhores resultados.

No Brasil, nesse sentido, ainda temos um longo caminho a percorrer. Nossa trajetória recente mostra-nos que avançamos no sentido de ampliar os termos do debate, a gama de debatedores e a natureza das propostas surgidas, mas ainda carecemos de experiências concretas que nos permitam avaliar em que medida este avanços são mais do que simplesmente ações

pontuais que não se sedimentaram como horizonte concreto das políticas públicas de segurança e, mais, da governança democrática das mesmas.

Do que aqui pudemos observar, da parte dos gestores, resta, além de apropriar-se do debate que vai para além dos gabinetes, comprometer-se, primeiro, a abandonar a postura defensiva e reativa e assumir a “liderança criativa” que se exige de um administrador público na atualidade; segundo, a aprimorar os processos e objetivos estabelecidos no combate ao crime, que, por enquanto, continuam a ser considerados os mais arcaicos e improdutivos; e, terceiro, estabelecer um diálogo permanente e construtivo que permita superarmos os tabus ainda hoje predominantes quando o assunto é o crime e as instâncias públicas voltadas a tratar do problema.

Por outro lado, valeria um esforço acadêmico no sentido de reforçar o debate sobre gestão das políticas de segurança pública, incorporando e conciliando perspectivas que digam respeito ao seu caráter simbólico em relação ao papel e à legitimidade do Estado com critérios administrativos que permitam conhecer e analisar os meandros do funcionamento do governo nesta área.

Seria especialmente importante, primeiro, pesquisar outras realidades nacionais que possam ser cotejadas com a brasileira, viabilizando estudos comparativos que considerem a natureza peculiar do problema da violência em cada uma das localidades, mas que também encontrem alguns possíveis padrões de atuação governamental que possam servir de parâmetro para um primeiro passo no sentido de constituir uma política e o respectivo sistema de segurança pública.

Valeria também empreender esforços em estudos de caso mais aprofundados sobre instâncias diferenciadas da área de segurança pública, como, à primeira vista, parecem ser os Gabinetes de Gestão Integrada e o Fundo Nacional de Segurança Pública, assim como alguns dos projetos inseridos no contexto das ações “estruturantes” e “territoriais locais” do

Programa de Segurança Pública com Cidadania, além de experiências locais ou regionais da mesma natureza.

Essencial, ainda, é que se diversifiquem e multipliquem os estudos sobre os órgãos do Poder Executivo encarregados de abordar o tema da violência, seja fazendo análises qualitativas das secretarias de segurança pública ou correlatas, reconstrução da trajetória dos atores envolvidos nestes órgãos ou avaliação dos programas e ações que têm realizado como prioritárias dentro da pasta.

Além disso, é preciso que se averigüe se existem e como funcionam outras esferas onde possam se articular tanto os poderes executivo, legislativo e judiciário, como governo federal, estadual e municipal e, sobretudo, como estes poderes estatais se comunicam com outros atores da vida pública na perspectiva não só de legitimar suas decisões, mas, sobretudo, de qualificar sua atuação.

Como podemos ver, temos, ainda, uma ampla agenda a ser explorada, para a qual a perspectiva da governança democrática pode ser uma promissora alternativa diante do desafio de se construir uma segurança pública condizente com os anseios da população e correspondente com os deveres do Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 41-67.

ABRUCIO, Fernando L. (2006). Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuri Cunill (coord). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, p. 217-262.

ABRUCIO, Fernando L. (2012). Governança das políticas públicas brasileiras: características, avanços e desafios (mimeo).

ABRUCIO, Fernando L.; MORELLI, Gustavo; GUIMARÃES, Tadeu B. (2011). Caminhos para Aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: Lições Recentes e uma Agenda Futura. In: GIAMBIAGI, Fábio; PORTO, Cláudio (org.). *2022 – Propostas para um Brasil Melhor no Ano do Bicentenário*. Campus, Cap. 16, p. 247-261.

ADORNO, Sérgio (1998). O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et. al.. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 227-246.

ADORNO, Sérgio (1998a). 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. P. 149-189.

ADORNO, Sérgio (1999). Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11. N. 2, p. 129-153, outubro.

ADORNO, Sérgio (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, novembro.

ADORNO, Sérgio (2008). Políticas públicas de segurança e justiça criminal. In: *Segurança Pública*. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, p. 9-27.

ALVAREZ, Marcos Cesar (2004). Democracia, cidadania e políticas públicas de segurança. In: *Anais da 56ª Reunião Anual da SBPC - Cuiabá, MT, julho*.

ALVAREZ, Marcos Cesar (2004a). Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176.

ALVAREZ, Marcos Cesar; SALLA, Fernando; SOUZA, Luís Antônio F. (s/d). Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica (mimeo).

ANISTIA INTERNACIONAL (2007). *Entre o ônibus em chamas e o caveirão: em busca da segurança cidadã*. Londres.

ANSELL, Chris; GASH, Alison (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University. November.

ARRETCHE, Marta. 2002. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, p. 431-458.

BALL, Nicole (2002). Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP. October. Disponível em: [http://www.ssrnetwork.net/uploaded\\_files/3202.pdf](http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3202.pdf)

BALL, Nicole; BOUTA, Tsjeard; GOOR, Luc van de Goor (2003). *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*. The Netherlands Ministry of Foreign Affairs. The Hague, Netherlands.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (s/d). *Inventario de programas de prevención de la violencia en América Latina*. Washington: División Social de Programas Municipales.

BANCO MUNDIAL (2006). *Crime, violence and economic development in Brazil: Elements for effective public policy*. Report n. 36525. Washington: Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. Latin America and Caribbean Region.

BARREIRA, César (2004). Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 77-86.

BAYLEY, David H; SHEARING, Clifford (1996). The Future of Policing. *Law and Society Review*. The Law and Society Association, v. 30, n. 3, p. 585-606.

BAYLEY, David H; SHEARING, Clifford (2001). *The new structure of policing*. US Department of Justice / Office of Justice Programs / National Institute of Justice. July.

BEATO FILHO, Cláudio C. (1999). Políticas Públicas de Segurança e a Questão Social. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, outubro/dezembro.

BEATO FILHO, Cláudio C. (s/d). Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability (mimeo).

BEST, Nina J. (2011). *Cooperação e Multi-Level Governance: O Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

BEVIR, Mark (2011). Governança Democrática: uma Genealogia. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: v. 19, n. 39, p. 103-114, junho.

BEVIR, Mark (2011a). Governance as Theory, Practice and Dilemma. *In: Handbook of Governance*. Sage Publications. Cap. 1, p. 1-16.

BORZEL, Tanja A. (1998). Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*. Oxford: v. 76, p. 253-273, summer.

BOVA, Sérgio (2000). Polícia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 5ª edição.

BRAGA JR., Weibson; CIPRIANO, Neuma (2009). O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 3, edição 4, p. 114-132, fevereiro/março.

BRASIL (2006). *Relatório de Atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública.

CALDEIRA, Tereza (2000). *Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34 / Edusp.

CANO, Ignacio (2006). Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, ano 3, n. 5, p. 137-155, dezembro.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD (2006). A responsabilização na nova gestão pública

latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuri Cunill (coord). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, p. 13-70.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de (2005). O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro, IPEA, n. 1144, dezembro.

CNI-IBOPE (2011). *Retratos da sociedade brasileira: segurança pública*. Brasília, CNI, Outubro.

CORREA, Joyce Luziara; ASSEF JR., Valdir (2010). Segurança pública: construindo espaços de diálogo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 4, edição 7, p. 120-133, agosto/setembro.

COSTA, Arthur T. (2011). Estado, governança e segurança pública no Brasil. Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. IN: XXXV *Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil.

COSTA, Arthur T.; GROSSI, Bruno C. (2007). Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 1, edição 1, p. 6-20.

CRUZ, Marcus Vinícius G.; BARBOSA, Allan Claudius Q. (2002). Uma abordagem organizacional na segurança pública: notas para discussão. In: *Encontro de Estudos Organizacionais*, 2, Recife. Anais...Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, CD1.

DUNSIRE, Andrew (1993). Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper n. 93/7, august.

DUPONT, Benoit (2004). Security in the Age of Networks. *Policing and Society*, Londres: v. 14, n. 1, março, p. 76-91.

DUPONT, Benoît (2006). As redes de segurança. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Máira Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, Cap. 33, p. 707-718.

DUPONT, Benoît; GRABORSKY, Peter; SHEARING, Clifford (2003). The governance of security in weak and failing states. *Criminal Justice*. London: SAGE Publications, v. 3, n. 4, p. 331-349.



ESCOBAR, Santiago et al. (2005). *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Friedrich Ebert Stiftung / Nueva Sociedad. Disponível em: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/seguridad%20ocuidadana-concepciones%20y%20politicas.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/seguridad%20ocuidadana-concepciones%20y%20politicas.pdf)

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza (2008). Governança estratégica em rede de políticas públicas. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política.

FALCÃO, Joaquim (1998). A violência urbana ou a necessidade de se reinventarem as instituições. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 9-12.

FLACSO (2006). Informe Nacional Brasil. *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP (2009). *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)*. São Paulo: FAPESP.

FRANZESE, Cibele. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

FREY, Klaus (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259. Brasília-DF: IPEA.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel; CZAJKOWSKI JR., Sérgio (s/d). Redes de políticas públicas e sua análise. *Relatório Final "Redes técnico-sociais e gestão democrática da cidade"*. Anexo 06, Equipe Curitiba.

GARLAND, David (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, v. 36, n. 4, p. 445-471.

GARLAND, David (2000). The Culture of High Crime Societies. *The British Journal of Criminology*, v. 40, p. 347-375.

GLOBAL FACILITATION NETWORK FOR SECURITY SECTOR REFORM - GFN-SSR (2007). A Beginner's Guide to Security Sector Reform. December. Disponível em: [http://www.ssrnetwork.net/documents/GFN-SSR\\_A\\_Beginners\\_Guide\\_to\\_SSR\\_v2.pdf](http://www.ssrnetwork.net/documents/GFN-SSR_A_Beginners_Guide_to_SSR_v2.pdf)

GLOBAL FACILITATION NETWORK FOR SECURITY SECTOR REFORM - GFN-SSR (2010). GFN-SSR Regional Guide: Security Sector Reform in Latin America and the Caribbean. September. Disponível em: [http://www.ssrnetwork.net/topic\\_guides/documents/GFN-SSR\\_SSRinLatAmerica\\_Sept2010.pdf](http://www.ssrnetwork.net/topic_guides/documents/GFN-SSR_SSRinLatAmerica_Sept2010.pdf)

GOMES, Romeu et. al (2007). Êxitos e limites na prevenção da violência: estudo de caso de nove experiência brasileiras. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11(Sup), p. 1291-1302.

GOLÇALVES, Ligia M. Daher (2009). *Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.

HÄNGGI, Heiner (2003). Making Sense of Security Sector Governance. In: HÄNGGI, Heiner and WINKLER, Theodor H. (eds.). *Challenges of Security Sector Governance*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Chapter 1, p. 3-23.

IPEA (2009). Diagnóstico e desempenho recente do programa nacional de segurança pública com cidadania. In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 3, cap. 28, p. 761-777.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula (2000). Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB, n. 50, p. 3-167.

KNIGHT, Mark (2009). Security Sector Reform, Democracy and the Social Contract: From Implicit to Explicit. *Journal of Security Management*. Cranfield Shrivenham: Security Sector Management Team / Cranfield University, v. 7, n. 1. February.

KOOIMAN, J. (1993). Societal-Political Governance: Introduction. In: J. Kooiman. (ed). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

KOOIMAN, J.; JENTOFT, S. (2009). Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration*, v. 87, n. 4, p. 818-836.

LEE, Myungsuk (2003). Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination. In: *Institutional Analysis and Development Mini-Conference*, May 3<sup>rd</sup> and 5<sup>th</sup>, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia (2002). *Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?* Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, p. 46-54.

LIMA, Renato Sérgio de; ROMÃO, Wagner de Melo (2011). Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, Renato Sérgio de. *Entre palavras e Números. Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, p. 155-172.

LOADER, Ian (2000). Plural Policing and Democratic Governance. *Social and Legal Studies*. Londres: Sage Publications, v. 9, n.3, p. 323-345.

LOADER, Ian; WALKER, Neil (2001). Policing as Public Good: Reconstructing the Connections between Policing and the State. *Theoretical Criminology*, v. 5, n. 9, p.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet (2004). Contrasting Visions of Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives. In: BANCHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

MARQUES, Eduardo C. (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp.

MARQUES, Eduardo C. (2003), *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo, Annablume.

MARQUES, Eduardo C. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 60, p. 15-41.

MESQUITA NETO, Paulo de (2003/2004). Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*, p. 200-311.

MESQUITA NETO, Paulo de (2004). Policiamento comunitário e prevenção do crime – A visão dos coronéis da Polícia Militar. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 103-110.

MESQUITA NETO, Paulo de (2006). Fazendo e Medindo Progresso em Segurança Pública. *Estudos de política e teoria social*. Rio de Janeiro: Praia Vermelha, n. 14 e 15, p. 184-196.

MESQUITA NETO, Paulo de (2008). Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: *Ensaíos sobre seguridad ciudadana*. Ecuador: Flacso, p. 285-301.

MINGARDI, Guaracy (1992). *Tiras, gansos e trutas*. São Paulo: Editora Scritta.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2005). *Guia para a prevenção do crime e da violência*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento de políticas, programas e projetos.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2006). *Relatório de atividades. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003-2005)*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2009). *Gabinetes de gestão integrada em segurança pública*. Coletânea 2003-2009. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

MUNIZ, Jacqueline de O.; PROENÇA JR, Domício (2006). Os rumos da construção da polícia democrática. *Boletim IBCCRIM*, ano 14, n. 164, julho.

MUNIZ, Jacqueline de O.; PROENÇA JR, Domício (2007). Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. *Estudos Avançados – Dossiê crime organizado*. São Paulo, v. 21, n. 61, p. 159-172, setembro/dezembro.

MUNIZ, Jacqueline de O.; PROENÇA JR, Domício (2007a). Da *accountability* seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, p. 21-73.

NATHAN, Laurie (2004). *Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. August. Disponível em: <http://www.berghof-handbook.net>

NEME, Cristina (1999). *A instituição policial na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA – NEV (2003). *O Policiamento que a sociedade deseja*. Sumário executivo. Dezembro (mimeo).

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA – NEV (2009). *Manual de policiamento comunitário*. Documento eletrônico. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down247.pdf>

O'TOOLE JR., Laurence J. (1997). The Implications for Democracy in a Network Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. v. 7, n. 3, p. 443-459, July.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2005). *Security System Reform and Governance*. Guidelines and Reference Series. Development Assistance Committee.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2007). *Enhancing the Delivery of Justice and Security: Governance, Peace and Security*.

PALMIERI, Gustavo (2003). Políticas democráticas para a segurança cidadã. In: *Segurança cidadã e polícia na democracia*. São Paulo: Cadernos Adenauer, ano IV, n. 3, p. 11-26.

PAVEZ, Thais Regina; GONÇALVES, Renata da Rocha; TOLEDO, Demétrio Gaspari C.; CARDOSO, Sara Azevedo (2011). Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 5, edição 9, p. 179-192, agosto/setembro.

PEIXOTO, Betânia; LIMA, Renato Sérgio de; DURANTE, Marcelo (2004). Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, p.13-21.

PERES, M. F. T.; CARDIA, Nancy; SANTOS, Patrícia C. (2006). *Homicídios de Crianças e Jovens no Brasil, 1980 a 2002*. São Paulo: Cepid.

PETERS, B. Guy (2005). Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?. *Redalyc*. Foro Internacional, v. XLV, n. 4, p. 585-598. octubre / diciembre.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243. April.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (2004). Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?. In: BANCHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press. P. 75-92.

PIERRE, Jon; PETERS, B.Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (2000). Democratic governance, violence, and the (un)rule of law. *Daedalus. Brazil: the burden of the past; the promise of the future*, v. 129, n. 2, spring, p. 119-143.

PNUD (2002). Democratizing security to prevent conflict and build peace. In: *Human Development Report*. Chapter 4, p. 85-100.

PNUD (2009). *Curso de convivência e segurança cidadã*. Brasília: Ministério da Justiça. (mimeo)

PORTO, Maria Estela G. (1999) A violência urbana e suas representações sociais: o caso do Distrito Federal. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 130-135.

PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jaqueline; PONCIONI, Paula (2009). Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 3, edição 5, agosto/setembro.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila (2011). Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas de segurança: dilemas e limites da governança. *Revista Sociedade e Estado*, v. 26, n. 1, janeiro/abril.

RHODES, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667.

ROBICHAU, Robbie W. (2011). The Mosaic of governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. *Policy Studies Journal*. Oxford: Wiley Periodicals, v. 39, n. S1, p. 113-131.

ROCHA, Rosamaria L. de Melo (1999). Uma cultura da violência na cidade? Rupturas, estetizações e reordenações. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 13, n. 3, p. 85-94.

ROLIM, Marcos (2007). Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 1, edição 1, p. 32-47.

SALLA, Fernando; BALLESTEROS, Paula R.; ESPINOZA, Olga; MARTÍNEZ, Fernando; LITVACHKY, Paula; MUSERI, Anabella (2009). Democracy, Human Rights and Prison Conditions in South America. *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*. Genebra: Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the UDHR.

SANTOS, Hermílio (s/d). Sociedades complexas e rede de políticas públicas: análise da governança na alocação de recursos. Disponível em: [http://www.iepim.com.br/artigos/Artigo\\_Hermilio\\_Santos.pdf](http://www.iepim.com.br/artigos/Artigo_Hermilio_Santos.pdf)

SAPORI, Luis Flávio (2006). A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, Cap. 37, p. 763-782.

SAPORI, Luis Flávio (2007). *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SAPORI, Luis Flávio (2008). Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública no Brasil. *Civitas*. Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, setembro/dezembro.

SAPORI, Luis Flávio (2010). Torre de Babel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 4, edição 6, p. 160-165, fevereiro/março.

SCHAPIRO, Robert A. (2007). Federalism as intersystemic governance: legitimacy in a post-westphalian world. *Emory Law Journal*, v. 57, p. 115-133.

SCHNEIDER, Volker (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*. Porto Alegre: v. 5, n. 1, p. 29-58. Janeiro/Junho.

SECCHI, Leonardo (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, Rio de Janeiro, março/abril.

SENTO-SÉ, João Trajano (2011). A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. *Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, julho/agosto/setembro, p. 501-521.

SOARES, Luiz Eduardo (2001). Notas sobre a Problemática da Segurança Pública. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. IPEA, n. 2, p. 121-129.

SOARES, Luis Eduardo (2003). Novas políticas de segurança pública. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96.

SOARES, Luiz Eduardo (2006). Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, janeiro/abril.

SOARES, Luiz Eduardo (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados – Dossiê crime organizado*. São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, setembro/dezembro.

SOUZA, Celina. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 15-121.

SOUZA, Letícia Godinho (2010). Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, ano 4, edição 7, p. 104-119, agosto/setembro.

SOUZA, Luis Antonio F. (2011). Políticas públicas e a área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma. In: *XV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia*. Paraná, GT 21 - Segregação social, políticas públicas e direitos humanos.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa (2008). The Concept of Multi-Level Governance in Studies of Federalism. In: *International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives*. International Political Science Association (IPSA) – International Conference. Montreal: Concordia University.

STEPAN, Alfred. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-252.

STOKER, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50. Issue 155, p. 17-28, março.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2004). Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 3-12.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (2008). Segurança pública e violência no Brasil. In: *Segurança Pública*. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, p. 83-95.

TUDELA, Patrício (2005). *Propuesta de marco conceptual para el “Estudio de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay”*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (mimeo).

TUDELA, Patricio (2006). Informe sobre políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil – Diagnóstico estado de São Paulo y región metropolitana. *Estudio “Valoración de las políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil:*



*fortalezas y oportunidades de la gestión contra el delito violento*". Santiago, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

VIEIRA, Oscar Vilhena (2001). Estado de Direito, seus limites e a criminalidade. In: *A violência do cotidiano*. São Paulo: Cadernos Adenauer, ano II, n. 1, p. 75-93.

WEISS, Thomas G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*. Taylor & Francis Ltd, v. 21, n. 5, p. 795-814. October.

WIEVIORKA, Michel (1997). O novo paradigma da violência. *Tempo Social*. São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio.

WOOD, Jennifer; MARKS, Monique (2006). Governança conexa: desenvolvendo novas idéias para a segurança e a justiça. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, Cap. 34, p. 719-737.

WULF, Herbert (2004). *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. July. Disponível em: <http://www.berghof-handbook.net>

YAR, Majid (2011). From the 'Governance of Security' to 'Governance failure': Refining the Criminological Agenda. *Internet Journal of Criminology*. Disponível em: [www.internetjournalofcriminology.com](http://www.internetjournalofcriminology.com)

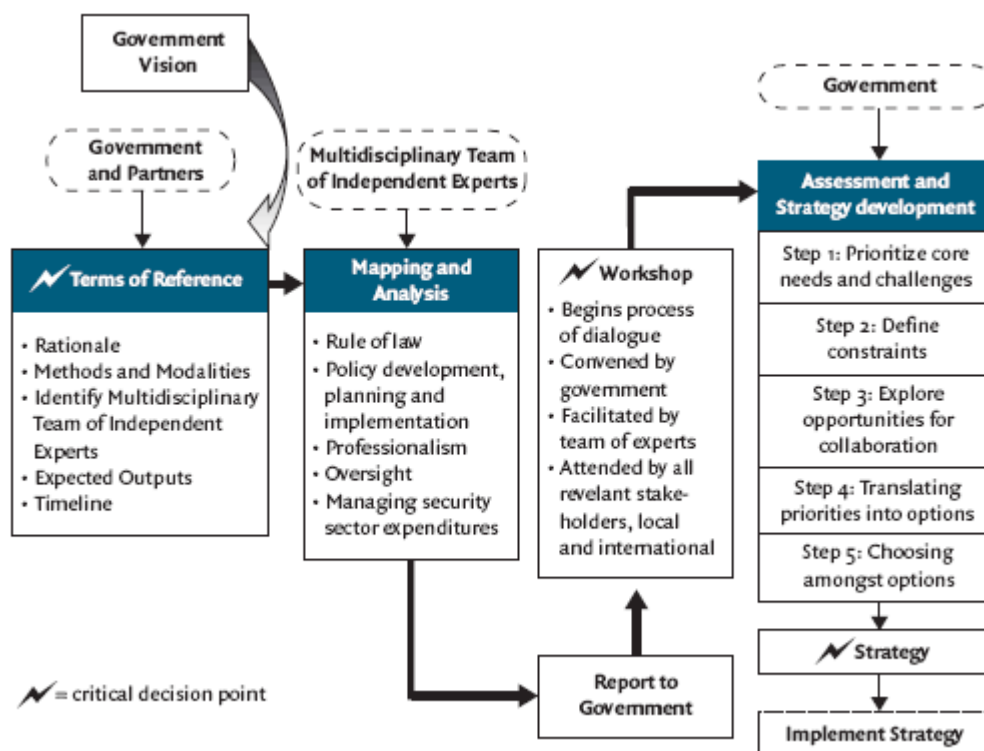
ZALUAR, Alba (2002). Oito temas para debate: violência e segurança pública. *Sociologia, problemas e práticas*. Lisboa. n. 38, p. 19-24.

ZALUAR, Alba (2005). Dilemas da segurança pública no Brasil. In: *Desarmamento, segurança pública e cultura de paz*. São Paulo: Cadernos Adenauer, ano VI, n. 3, p. 11-23.

ZALUAR, Alba (2007). Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados – Dossiê crime organizado*. São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49, setembro/dezembro.

## ANEXO I

Para os países que pretendem engajar-se na tarefa de reforma do seu sistema de segurança o *Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs* (BALL, BOUTA e GOOR, 2003) oferece um modelo das etapas de implementação do processo. Este, por exemplo, divide o trabalho em três partes: 1) desenvolvimento de termos de referência que nortearão todo o processo; 2) mapeamento e análise da situação da governança do sistema de segurança, onde se identificam quais são as mudanças necessárias e como levá-las a cabo (em cada um dos cinco *entry points*); e 3) identificação das opções e desenvolvimento de estratégias. Entre as etapas 2 e 3, ainda se propõe um workshop com participação dos atores locais e internacionais relevantes, com vistas a construir o diálogo e a relação entre os achados da primeira parte com as ações a serem adotadas adiante.



Fonte: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003.

### *Termos de referência*

A construção dos termos de referência é o primeiro momento crítico porque sem acordo mútuo inicial entre todas as partes envolvidas sobre a natureza do processo, dificilmente se consegue um acordo posterior sobre as estratégias. O objetivo desta etapa é construir um trabalho baseado na transparência e na troca de informações, bem como em uma referência acordada de temas e problemas sobre o sistema de segurança.

Nesse sentido, os termos de referência deveriam incluir acordo sobre porquê a mudança será adotada (critério racional), como será conduzida (métodos e modalidades), qual será a equipe de *experts* independentes que trabalhará na fase seguinte de mapeamento e análise, quais devem ser os resultados (esperados), e qual o prazo para realizar as mudanças desta reforma.

### *Mapeamento e Análise*

A fase de mapeamento e análise a ser conduzida por um grupo de profissionais experientes e vinculados entre si deve resultar em um relatório contendo as “descobertas” e as opções de ação a serem discutidas pelos atores relevantes durante o workshop. A investigação deve ser feita em profundidade a fim de entender a dinâmica do contexto onde opera o sistema de segurança, identificando quais os vários fatores políticos, sociais e econômicos que obstaculizam uma governança democrática ampla no sistema de segurança.

Com base neste diagnóstico contextual, é possível à equipe de profissionais informar a análise de cinco pontos focais de entrada (*entry points*):

- Estado de Direito - Verificar a primazia da lei entre a sociedade e o Estado, identificando recursos que permitam aos cidadãos defender seus direitos assim como moldando a estrutura do Estado e as prerrogativas de cada um dos poderes, destacando a limitação e equilíbrio entre os mesmos. Neste tema, o objetivo é determinar se a) existem papéis e mandatos formais para os órgãos de segurança; b)

qual é a hierarquia de autoridade entre as forças de segurança, executivo, legislativo e órgãos de supervisão e controle; c) se existe previsão constitucional e/ou legislativa clara sobre os papéis, mandatos e hierarquias; d) se estas previsões operam efetivamente.

- Desenvolvimento, planejamento e implementação das políticas públicas – O processo de reforma do sistema de segurança visa a forma a base de planos, monitoramento e operação das políticas de segurança transparentes e participativos. Para tanto, é preciso definir como o governo desenvolve e implementa políticas públicas de segurança .
- Profissionalismo – Como componente normativo e técnico, o profissionalismo envolve desenvolvimento de doutrina, habilidades, orientação normativa, democratização interna e aderência aos princípios democráticos de direito. O objetivo aqui é verificar: a) se há clara e ampla definição e aceitação das forças de segurança sobre suas funções e sobre sua relação com a sociedade que atende; b) se há regulação interna e externa sobre suas responsabilidades tanto como operadores da segurança quanto como indivíduos; c) se recebem recursos ( financeiros, treinamento e material) adequados para cumprir com suas tarefas; d) se as forças de segurança tem experiência e capacidade necessárias para cumprir com suas funções de forma efetiva e eficiente; e) se a estrutura organizacional das forças de segurança sustenta uma governança democrática e apoia sua capacidade de funcionar efetivamente e, se não, como fortalecê-las.
- Supervisão e controle – Estas dimensões são moldadas pela independência, acesso a recursos, clara definição de tarefas e responsabilidades, conhecimento sobre os temas da segurança e processos de governança e, mais importante, confiança entre os atores das forças de segurança e aqueles que operam os mecanismo de controle e supervisão civil. Necessário, pois, determinar os vários fatores que influenciam a qualidade do controle externo e interno e podem promover *accountability* e responsividade dos órgãos públicos.
- Administração das despesas do sistema de segurança – Orçamentos devem ser preparados com base em uma estratégia setorial, como se

faz em outras áreas; as políticas públicas devem ser economicamente acessíveis; os recursos devem ser alocados de acordo com as prioridades estabelecidas tanto no setor de segurança como entre este e outras correlatos e devem, ainda, ser aplicados de forma eficiente e efetiva. Vale ressaltar, neste caso: a) se os processos de aplicação de recursos financeiros são aplicados seguindo os procedimentos de outras áreas e se estes procedimentos refletem práticas de administração de despesas amplamente publicizadas; b) a extensão do controle sobre como os atores do sistema de segurança administrar os recursos financeiros; c) se existe vinculação entre política pública, planejamento, e o orçamento no sistema de segurança.

### *Desenvolvimento de um acordo de estratégias e gestão*

O desenvolvimento de estratégias e mecanismos de gerenciamento das mesmas é o objetivo principal do processo de reforma. O governo, junto com parceiros internos e externos, deverá identificar as principais necessidades e os respectivos impedimentos relacionados a cada uma delas, identificar as oportunidades de colaboração, e definir algumas opções de ação relacionadas às prioridades definidas. O quadro a seguir indica algumas referências de como estas estratégias podem ser desenvolvidas buscando fortalecer a qualidade da governança no sistema de segurança

#### **Passo 1: Priorizando necessidades e mudanças fundamentais**

- Baseado em informações disponíveis, incluindo o relatório de *experts* independentes, identificar quais são as principais necessidades e mudanças a serem encaradas pelo governo dentro das cinco grandes áreas: estado de direito, desenvolvimento, planejamento e implementação de políticas públicas, profissionalismo, supervisão e controle, e administração de despesas do sistema de segurança.
- Quais destas necessidades e mudanças são tem prioridade na atuação? Por quê?

#### **Passo 2: Definindo constrangimentos**

- Existem constrangimentos políticos que devem ser superados pelos stakeholders?
- Existem limitações de recursos humanos?

- Existem restrições financeiras?
- Existem outras limitações ou obstáculos? Quais?
- Como estes constrangimentos afetam as prioridades identificadas no Passo 1?
- Quais das necessidades e mudanças identificadas não podem ser levadas a cabo no momento?
- Quais são as prioridades que se mantem e podem ser realizadas?

### **Passo 3: Explorando oportunidades para colaboração**

- Tendo em vista a nova lista de prioridades estabelecidas no Passo 2, quem são os atores local e externo chave que devem estar envolvidos?
- Qual é a vantagem de envolver atores externos?
- Qual é a vantagem comparativa entre atores locais específicos e atores externos?
- Como os principais atores (internos e externos) podem ser envolvidos e se engajar no processo?
- Quais são as implicações deste estatuto para as prioridades identificadas no Passo 2?

### **Passo 4: Transformando prioridades em opções**

#### *Objetivos*

- Quais são os principais objetivos do governo para a governança do sistema de segurança em face das prioridades identificadas no Passo 3?
- Como estas prioridades estão vinculadas aos objetivos nacionais? Como eles devem se desenvolver tendo estes objetivos nacionais como referência? Estes prioridades dão suporte aos objetivos nacionais? Eles podem prejudicar os objetivos nacionais?

#### *Opções*

- Quais são as opções disponíveis para o governo colocar em prática as prioridades estabelecidas no Passo 3 e os objetivos identificados no Passo 4?
- Algumas das opções identificadas pelo relatório da equipe de experts são relevantes neste momento?
- O governo pode melhor desenvolver estes objetivos desenvolvendo opções de curto médio ou longo prazo?

#### *Atividades*

- Que atividades podem ser desenvolvidas a fim de alcançar cada uma das opções identificadas?
- Como ações já em andamento se relacionam com estas opções?
- As ações já em curso precisam ser adaptadas a fim de alcançar o conjunto de objetivos?

- É necessário desenvolver novas atividades?
- Como as atividades propostas devem ser sequenciadas para melhor alcançar os objetivos do governo?

*Custo/Benefício*

- Quem se beneficia de cada uma das ações ou inações?
- Os benefícios das ações propostas superam os custos envolvidos ou vice-versa?
- Quais são os custos e benefícios de não assumir cada uma das atividades definidas?

**Passo 5: Escolhendo entre opções**

- Com base no processo em curso, quais são as opções mais viáveis?
- Como estas opções se coadunam com a estratégia de alcançar os principais objetivos estabelecidos pelo governo para o sistema de segurança? A fim de determinar quais opções tem vinculação com seus objetivos, o governo deverá rever:
  - ✓ O que está tentando alcançar;
  - ✓ Que mudanças são necessárias para alcançar estes objetivos;
  - ✓ Que medidas de performance devem ser afetadas;
  - ✓ Que indicadores poderão demonstrar sucesso.
- Que atores (locais e externos) devem ser envolvidos para implementar as estratégias traçadas? Se algum destes atores precisar de incentivos para ser encorajado a participar, são estes incentivos acessíveis política e economicamente
- O governo será capaz de encontrar recursos para implementar as estratégias?
- Qual é a relação destas estratégias com a visão nacional sobre o sistema de segurança?
- Quais são os componentes de curto, médio e longo prazo da estratégia?