

POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PANORAMA ATUAL¹

Davidson Jahn Mello²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Políticas Públicas; 2 Consecução Das Políticas Públicas; 3 Instituições, Decisão E Formulação Das Políticas Públicas; 4 Segurança Pública e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Considerações Finais; Referências Das Fontes Citadas.

RESUMO

O presente artigo, que se preocupa em conceituar políticas públicas é focado na política governamental de segurança pública, seus conceitos, formas de planejamento e sua consecução. Aborda o tema sob a óptica de Ronald Dworkin e sua opinião a respeito da atuação judicial, das políticas públicas e de seu controle, com enfoque no Direito e na Justiça. Discorre a respeito da estrutura jurídica necessária à consecução dos fundamentos esculpidos no Art. 1º. da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da necessidade de identificação de estratégia de segurança pública e de adequação do modelo de gestão do Estado. Questiona a confiança do cidadão no Estado e em seu *modus operandi*, sugerindo correção de distorções do modelo atual. Defende a necessidade de que o Estado atenda os anseios do cidadão, além de apresentar as alternativas para os problemas que envolvem essas políticas, discorrendo sobre o papel das instituições e as diretrizes na decisão e formulação de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Direito; Segurança Pública; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present article, which concerns itself with forming an opinion about public policies is focused on the governmental policy of public security, concepts regarding it, forms of planning and its accomplishment. It approaches the theme from the perspective of Ronald Dworkin and his opinion in regard to judicial activity, public policies and their control, with a focus on Law and the Justice System. It reflects on the juridical structure necessary for accomplishment of the foundations drawn up on Article 1 of the Constitution of the Federative Republic

¹ Artigo elaborado sob a supervisão e orientação do Professor Doutor Alexandre Morais da Rosa, professor permanente dos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

² Juiz de Direito no Estado de Santa Catarina desde 1998, atuando na Comarca de Joinville; Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Associação Catarinense de Ensino - ACE, Mestrando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí - Univali.

of Brazil of 1988, of the need for identification of a strategy of public security and of the adequacy of the model of State management. It questions the confidence of the citizen in the State and in its *modus operandi*, suggesting correction of distortions in the current model. It defends the need for the State to meet the yearnings of the citizen, as well as presenting alternatives for the problems involving these policies, reflecting on the role of institutions and directives in decisions about and formulation of public policies.

KEY WORDS: Rule of Law; Public Security; Public Policies.

INTRODUÇÃO

O cenário atual – político e econômico – está a exigir que o Direito cumpra seu papel, como fenômeno social visto que possui poderes de reger e obter os resultados reclamados pelo cidadão. Os Estados democráticos, essencialmente liberais, também estão preocupados com as políticas públicas de segurança, que visam atender as necessidades dos cidadãos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reza que “todo o poder emana do povo”, estabelecendo a estrutura jurídica necessária para a consecução de seus fundamentos. Neste diapasão, o presente artigo busca esclarecer a necessidade de mudanças na gestão das políticas públicas governamentais de segurança, para garantir ao povo o exercício de seus direitos e o cumprimento de seus deveres.

Dessa forma, discorre-se sobre a necessidade de mudanças inclusive na credibilidade das polícias cujo instituto não foi reformulado e hoje, arcaico, oferece insegurança e não atende aos objetivos para os quais foi instituído.

Este artigo comenta a visão de Ronaldo Dworkin a respeito das políticas públicas, das competências para consecução dessas políticas, do papel das instituições e das regras na decisão e formulação das mesmas.

A realidade das políticas públicas no Brasil foi focada no momento atual e desde a sua origem, no século XX – com o surgimento da estrutura jurídica criada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 – que fortaleceu os poderes policiais, num período de restrição dos direitos fundamentais.

Assim, busca-se abordar a ação da polícia à época, suas dificuldades de evolução como instituto e suas relações com o crime organizado, realidade que ainda se arrasta.

O artigo busca apresentar, essencialmente, conceitos e considerações acerca de políticas públicas, além de apresentar questões que se referem ao planejamento e um panorama atualizado da questão referente às políticas de segurança pública.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

As constantes mudanças no cenário político e econômico trazem alternâncias significativas no campo jurídico, pois, o Direito, fenômeno social que é, interfere regrando as situações afetadas por tais alterações.

A grande modificação que vêm se processando nas últimas décadas e que interessa a este trabalho refere-se à mudança da estrutura dos Estados democráticos, outrora essencialmente liberais. O que se vê é que, cada vez mais, as organizações se tornam sociais, ou seja: se voltam para atender às necessidades dos cidadãos e por óbvio, para isso se utilizam de políticas públicas.

Este artigo versa sobre essas políticas e a forma de planejamento e consecução delas.

Inicialmente, cabe entender a questão relativa ao poder concedido aos agentes públicos conforme a constituição de cada Estado estabelece. É óbvio, portanto, que em qualquer país existem regras que fundam o Estado estabelecendo seus princípios básicos, sua finalidade e forma de execução daquilo estabelecido em sua carta política.

Destarte, políticas públicas são instruções tomadas pelos agentes governamentais no intuito de otimizar a execução das diretrizes estabelecidas nas cartas políticas dos Estados aos quais se referem.

Com o foco em políticas públicas, Dal Bosco³ compreende que o instituto envolve:

³ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discrecionalidade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 244.

Decifrar o poder que se encontra nas mãos dos atores governamentais, verificar o desenho constitucional de cada Estado no que se refere às incumbências dadas a cada qual para decidir as ações a serem praticadas e, também, aquelas que não serão consideradas.

Tomando como exemplo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴, tem-se que esta estabeleceu, no seu parágrafo único do artigo primeiro que “todo o poder emana do povo”; que o Brasil constituiu-se como uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito e, ainda; tem como seus fundamentos a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.

Verifique-se que, a partir deste art. 1º da CRFB/88, começa a se desenrolar toda uma estrutura jurídica necessária à consecução desses fundamentos.

É assim que se delineiam, na própria CRFB/88, as questões relativas aos direitos fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes, à defesa do Estado e das instituições democráticas, etc.

Finalmente, o agente público do momento é que, juntamente com seus pares, elegerá os melhores meios para levar ao cabo suas diretrizes (políticas) relativas à sua esfera de competência, atribuídas constitucionalmente.

Raciocinando na mesma óptica, Dal Bosco⁵ ensina sobre a detenção do poder político que “significa ter a capacidade de influenciar as decisões políticas, mudar-lhes o rumo ou, até mesmo, impedir que outras decisões sejam tomadas, ou bloquear sua discussão”.

Para Dal Bosco⁶, desta feita, há entendimento que “a teoria dos sistemas costuma explicar a expressão ‘políticas públicas’ como cumprimento das funções requeridas para a manutenção de um determinado sistema político e econômico”. A política pública, no raciocínio de Dal Bosco⁷, é “o resultado de uma atividade de autoridade regularmente investida de poder público e de

⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000. Neste artigo, a Constituição da República Federativa do Brasil, será sempre referida como CRFB.

⁵ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Kelman). **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245.

⁶ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Hall). **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245.

⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Meny & Thoenig). **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245.

legitimidade governamental, ou como um conjunto de práticas e normas que emanam de um ou de vários atores públicos”.

Neste mote, Dal Bosco⁸, ainda, discutindo sobre políticas públicas, afirma que “ao mesmo tempo pode ser uma decisão política, um programa de ação, os métodos e meios apropriados ou uma mobilização de atores e de instituições para consecução de objetivos mais ou menos definidos”.

Na óptica da sociologia e da ciência política Dal Bosco⁹, entende que “pode-se afirmar que a política pública, enquanto atividade do poder público apresenta algumas características principais: conteúdo, programa, orientação normativa, fator de coerção e competência social”.

Prosseguindo seu entendimento, Dal Bosco¹⁰, leciona sobre cada característica, saber:

O conteúdo resulta de um processo de ação e trabalho para a produção de resultados ou produtos (*outcomes*); o programa pode ser definido como um marco geral, em torno do qual realizam-se os atos ou atividades para a efetivação dos objetivos; por orientação normativa pode-se compreender a expressão das finalidades e preferências que serão assumidas por quem decide, de forma voluntária ou impelido por determinadas circunstâncias; como fator de coerção, pode-se entender que o agente governamental que determina a política pública tem legitimidade de autoridade legal e exerce uma coerção apoiada no monopólio da força, para impor a atividade sobre a vontade dos particulares; a competência social implica um âmbito de aplicação das atividades públicas, representadas, entre outras, pelos atos ou disposições envolvidos, os interesses e os comportamentos das coletividades às quais se destinam.

Não é de se esquecer que a ação dos governantes quanto às políticas públicas, ocorreu, salvo raras exceções, a partir dos atores governamentais da ocasião.

⁸ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Meny & Thoenig). **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245.

⁹ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Meny & Thoenig). **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245.

¹⁰ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 245-246.

Nas democracias, a regra é que a população vote nos seus representantes e estes venham a dirigir a forma e as prioridades das ações públicas.

Vale, aqui, consideração de Dal Bosco¹¹ transcrita a seguir:

A definição de políticas públicas para atender às necessidades dos administrados, desde os primórdios do modelo administrativo, ainda que normatizada, sempre se realizou, na grande maioria dos países, a partir das definições dos governantes impostas aos governados sem que estes pudessem fazer opções. A sociedade só tem alguma participação nessas atividades, através dos seus representantes, nos sistemas democráticos, ou nenhuma, nas ditaduras que ainda se mantêm no mundo. Os parlamentos, em boa parte dos Estados, na aprovação dos programas de governo, não atuam conforme as expectativas que suas bases expressam no que se refere às prioridades dos investimentos públicos. Isto gera uma falta de confiança e um desalento nos administrados e, em muitos países, eles simplesmente permanecem alienados em relação a questões importantes para sua qualidade de vida, como a variação dos investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação e transporte.

Dal Bosco¹² prossegue ensinando que:

A modernidade assistiu um agravamento das disparidades entre as expectativas populares e a aplicação dos recursos públicos, especialmente nos países em desenvolvimento, motivado pelo aumento considerável das populações, seu empobrecimento cada vez maior e ampliação das demandas por prestações públicas. O desencanto dessas populações é evidente, como demonstram levantamentos realizados em vários países, especialmente na América Latina, onde somente 17,8% das pessoas acham que os pobres

¹¹ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discrecionalidade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. Curitiba: Juruá. 2007, p. 241.

¹² DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Organização das Nações Unidas – ONU) **Discrecionalidade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 241.

conseguem fazer valer seus direitos diante da lei, enquanto os ricos sempre, ou quase sempre, teriam sucesso naquela tarefa.

Mantendo o foco, Dal Bosco¹³ complementa:

Um número considerável de países realizou reformas administrativas nas duas últimas décadas, voltadas ao enfrentamento das dificuldades econômicas e do aumento de demandas, muitas das quais nascidas a partir da globalização, além de tornar a estrutura pública mais ágil e menos burocrática, para atingir melhor qualidade dos serviços, promovendo, em muitos casos, privatizações de diversas atividades estatais e empresas públicas. Mas a participação popular nas decisões públicas parece não ter merecido muita atenção nessas reformas, nem mesmo naquelas que ainda estão em execução. O que permanece são os institutos de participação previstos nas Cartas constitucionais, e a maioria delas não vai além do referendo ou do plebiscito, restando poucas que contemplam a iniciativa popular de leis ou o veto.

No entendimento da mesma autora sobre a participação vista como atuação positiva, a autora ensina que pode ocorrer em dois níveis: interno, ou externo como Dal Bosco¹⁴ esclarece a seguir:

Do ponto de vista interno, ou ação interiorizada, quando os cidadãos estão integrados em organismos da própria Administração, voltados a essa finalidade; e no âmbito externo, no qual a atuação pode ocorrer de dois modos: no caso de o administrado atuar em funções administrativas mesmo tendo sua atividade privada, sem integrar-se a qualquer órgão; ou, no caso de participação de forma cooperativa, conforme o interesse geral proposto, em cada momento, pela Administração.

¹³ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 242.

¹⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti. (*apud* Alvarez Rico) **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007, p. 244-245.

A esse respeito, Comparato¹⁵, traz lições esclarecedoras quando afirma que, no que diz respeito à política como programa de ação, a primeira distinção a ser feita é de ordem negativa e complementa: “ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolvem a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *iurisprudencia* romana [...]”.

Sousa & Castro Coura¹⁶, ao tratar de políticas públicas as definem como “medidas tomadas pelo Estado e/ou pela Sociedade Civil com o escopo de, legitimamente, efetivarem direitos”; ou, ainda:

Aquelas atividades promocionais desenvolvidas eficientemente pelo Estado e/ou pela Sociedade Civil a fim de alcançar objetivos específicos de interesse econômico, político ou social, como forma de se efetivar os direitos fundamentais e/ou o Estado Democrático de Direito.

Para os mesmos autores, muito embora não se confundam os princípios, é importante esclarecer que políticas públicas geralmente são estabelecidas através de normas-princípios, demandam a atividade promocional do Estado na orientação dos meios e instrumentos para consecução dos fins públicos.

Sousa & Costa Coura¹⁷ lecionam sobre a contribuição de Ronald Dworkin na evolução do conceito de política pública. Os autores comentam ser Dworkin o responsável pelas formulações científicas básicas delineadoras, no sentido adequado de *policy* que, para o autor, está associado à idéia de Administração Pública, ou seja, de metas, objetivos sociais exigindo um programa de ação que deve ser realizado pelo Estado providência e deve estar subordinado à idéia do Estado Bem-Estar Social (*Welfare State*).

¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais. Ano 86. Nº. 737. Março. São Paulo. 1997, p. 18.

¹⁶ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. (*apud* Colombarolli). **Controle judicial de políticas públicas**. 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em 18 jan. 2009.

¹⁷ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. **Controle judicial de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

Sousa & Costa Coura¹⁸ ensinam sobre políticas públicas na visão de Dworkin, quando lecionam que:

Partindo da noção de que a formulação de políticas pressupõe uma regulação jurídica apta a torná-las efetivas, Dworkin percebe que as políticas dependem, para a sua concretização, da adoção de um padrão jurídico que vai introduzir na atmosfera social um conjunto de metas, na pretensão de se instituir camadas de interação social, que passarão a ser processados no âmbito jurídico.

Mantendo o foco, Sousa & Castro Coura¹⁹, trazem o conceito dworkiano para políticas públicas como sendo “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, alguma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”, que os autores concluem ser “diferentemente dos princípios que possuem argumentações jurídicas que tendem a estabelecer um direito individual ou de grupo”.

Desta feita, a análise, Sousa & Castro Coura²⁰, entende que “para que uma política possa ser considerada pública e, assim, corroborar a conceituação de Dworkin, deve-se atribuir sua elaboração ao Estado”. Para os mesmos autores, no pensamento de Dworkin, não se pode, afirmar que os objetivos devam ser considerados de modo neutro no que se refere à violação dos direitos fundamentais.

Sousa & Castro Coura²¹, se expressam sobre o atual Estado Democrático de Direito quando comentam:

¹⁸ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. **Controle judicial de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

¹⁹ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. (apud Ronald Dworkin). **Controle judicial de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

²⁰ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. (apud Dias). **Controle judicial de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

²¹ SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. **Controle judicial de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

Não se concebe mais a idéia de que o Estado seja o único fomentador de políticas públicas, pois a sociedade civil ganha cada vez mais espaços de atuação, seja na própria deliberação de políticas públicas, como acontece, por exemplo, nos Conselhos Municipais de Criança e de Adolescente, seja na execução destas políticas, com as ONGs que possuem grande participação na efetivação, principalmente, dos direitos sociais, ou até mesmo na consulta popular que ocorre, por exemplo, com os orçamentos participativos.

Aqui, faz-se mister entender a concepção de planejamento. Adotou-se, para esse fim, Puppim de Oliveira²² que discorre sobre a evolução do instituto, quando explica que há aproximadamente um século, surgiu a idéia de planejamento, objetivando controlar o futuro, de alguma forma, com documentos chamados planos. Puppim de Oliveira²³ prossegue ensinando a respeito:

Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. Criou-se o conceito de cidade jardim (Howard, 1902), onde se poderia planejar uma cidade para que fosse mais amena distribuindo espacialmente suas funções. Isto foi uma resposta ao caótico crescimento das cidades européias na época, resultando em poluição, congestionamento e má qualidade de vida.

Puppim de Oliveira²⁴ leciona sobre o impacto significativo do planejamento na área de urbanismo no último século com o aparecimento de cidades-jardim pelo mundo e a influência desse conceito na concepção de Brasília e comenta: “nesse ponto, planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário”. Esse idealismo no planejamento ainda continua existindo um pouco.

²² PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em 20 fev. 2009.

²³ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em 20 fev. 2009.

²⁴ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em 20 fev. 2009.

Sobre o planejamento econômico centralizado, Puppim de Oliveira²⁵ ensina que, surgiu no final da década de 1910 e pertence à outra vertente de planejamento. Neste caso, o Estado controlaria os recursos que seriam distribuídos conforme planos e metas determinados por políticos ou burocratas. A ausência de democracia era completa na determinação do plano o que evidencia o perfil controlador do planejamento. Para o mesmo autor, “um pouco da idéia ainda permanece no Brasil, onde o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico”.

Prosseguindo a exposição, Puppim de Oliveira²⁶ leciona que:

A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, a vertente espacial-urbanística do planejamento nos EUA e Europa encampou uma forma mais abrangente englobando as esferas social e econômica do planejamento, talvez como resultado da influência da vertente soviética do planejamento, cujo regime político orientador se expandia pelos países do leste europeu e Ásia. Nessa época, além do avanço das idéias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, Cassa per il Mezzogiorno na Itália, e Sudene e Sudam no Brasil. Nessa época ainda havia a idéia de planejamento como fazer planos para controlar o futuro, e um forte papel governamental nas decisões do planejamento.

Puppim de Oliveira²⁷ professora que, “nesse ponto, o planejamento ainda era dividido em fases seqüenciais e não era questionado o caráter seqüencial e compreensivo do planejamento.” O autor também leciona que “a partir dos anos

²⁵ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

²⁶ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

²⁷ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

1950, começou uma discussão mais acalorada sobre a 'compreensividade' e racionalidade controlada do planejamento, com a abordagem do *mudling through*".

Puppim de Oliveira²⁸ comenta que "nessa abordagem o planejamento era um processo incremental (escola incrementalista do planejamento), de idas e voltas, e não uma seqüência linear de ações". Focado em Davidoff, Puppim de Oliveira²⁹ complementa:

Reconheciam-se as limitações do planejamento em ter informações para prever e via-se no planejamento um caráter de avançar pouco a pouco nas decisões e ações, e com isso lidar com situações muitas vezes inesperadas e imprevisíveis. Abnegava-se a idéia de que o planejamento poderia prever e controlar tudo, mas ele ainda era visto como um instrumento técnico. Mais ou menos na mesma época, no bojo do movimento de direitos civis dos EUA, surgiu a idéia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, e sim político. O planejamento deveria servir como instrumento de mudança social e de "advocacia", principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, o chamado *advocacy planning* pelos proponentes do movimento.

Puppim de Oliveira³⁰ prossegue ensinando que a partir de 1970, houve transformações no conceito de planejamento. O instituto deveria ser instrumento político – e não mais, técnico. Deveria moldar e articular interesses públicos no processo de intervenção de políticas públicas. O mediador dos interesses da sociedade no processo deveria ser o planejador e o resultado final deveria ser tomado, preferivelmente, em consenso. Puppim de Oliveira³¹ ainda comenta que:

²⁸ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

²⁹ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. (*apud* Davidoff, 1965). **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em 20 fev. 2009.

³⁰ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. (*apud* Susskind & Kruikshank). **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em; 20 fev. 2009.

³¹ PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. (*apud* Brinkerhoff, 1996; Hibbard e Lurie, 2000; Oliveira, 2005). **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

Sobre crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas, a chamada sociedade em rede (Castells, 1997), e que o planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos. [...] O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da forma como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A idéia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento. Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas (grifo nosso).

2 CONSECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tratando das políticas públicas de forma específica, Souza³², leciona que “foram desenvolvidos inúmeros modelos explicativos para facilitar o entendimento de como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”, e que apenas os principais serão comentados iniciando-se pelos tipos de política pública.

Souza³³ esclarece “que desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política” e prossegue afirmando que “com essa máxima, [...] cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. Analisando que “para

³² SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

³³ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. (*apud* Theodor Lowi). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos” Souza³⁴ os comenta como segue:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Souza³⁵, desta feita, leciona que:

Baseados em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a

³⁴ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. (*apud* Theodor Lowi). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

³⁵ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. [com seu foco na visão da política pública como um processo incremental que foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980; 1992)]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

O ciclo da política pública é o foco de Souza³⁶ quando afirma que “esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” e emenda que “o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Para Souza³⁷, “esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas”. Ainda comenta: “algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto”.

No tocante à definição das agendas por parte dos governos, Souza³⁸ ensina que há três opções de resposta, e as interpretar:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso

³⁶ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=si_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

³⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=si_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

³⁸ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Sobre o modelo *garbage can* ou lata de lixo, Souza³⁹ informa que “foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen, com argumentos de que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma ‘lata de lixo’, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções”.

Souza⁴⁰ comentar o tema, sob sua óptica, como segue:

As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem. Esta abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (*agenda setting*), constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de *multiple streams*, ou "múltiplas correntes".

³⁹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁴⁰ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

A autora prossegue, com a abordagem do modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith, que “discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas”.

Souza⁴¹ conclui o raciocínio no texto que segue:

Segundo estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Contrariando o modelo do *garbage can*, Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõem.

Sobre o modelo das arenas sociais Souza⁴² entende a política pública como “iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito”. Ainda sobre o tema, a autora complementa que “é quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras”. Prosseguindo, Souza⁴³ aduz:

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c)

⁴¹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁴² SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

⁴³ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública. (grifos no original)

Esses empreendedores, para Souza⁴⁴, “podem constituir, e em geral constituem redes sociais” e, a autora explica que “essas redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais”. A mesma autora também entende que “as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e ‘encontros’ entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem”.

Sobre o mesmo tema, Souza⁴⁵ leciona que:

Está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Este método e referencial teórico partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

Ainda comentando o modelo do equilíbrio interrompido ou *punctuated equilibrium* que, segundo a mesma autora, foi elaborado por Baumgartner & Jones, baseado em noções de biologia e computação, Souza⁴⁶ explica que:

⁴⁴ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

⁴⁵ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

⁴⁶ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

Da biologia veio a noção de "equilíbrio interrompido", isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*), e a mídia teria papel preponderante nessa construção.

A autora também, aborda os modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal, Souza⁴⁷ ensina que "a partir da influência do que se convencionou chamar de 'novo gerencialismo público' e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência".

Souza⁴⁸ afirma que: "a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com 'independência' política".

Souza⁴⁹ entende que "estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas."

⁴⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁴⁸ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁴⁹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

Prosseguindo, Souza⁵⁰ afirma que “a ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas, na linguagem de Lowi, desprezando-se a questão da sua eficiência”. A autora ainda comenta que “as razões para tal reconhecimento estão na crise fiscal e ideológica do Estado, aliadas ao declínio do sonho pluralista que caracterizou a visão norte-americana sobre políticas públicas em décadas passadas”. Para Souza⁵¹ ainda se deve afirmar que:

O primeiro grande ataque às possibilidades das ações coletivas e no qual decisões sobre políticas públicas podem ser situadas, veio de Olson (1965), ao afirmar que interesses comuns, os quais, em princípio, guiarão o processo decisório que afetam os indivíduos, não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Existe, segundo Olson, um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a “boa” política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Como consequência, embora indireta, do influente trabalho de Olson passou-se a enfatizar a questão da eficiência/racionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos da ação coletiva.

No mesmo foco, Souza⁵² emenda que “o elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas”. A autora ainda esclarece que: “o fator credibilidade passou a ser fundamental para as políticas, como a monetária, mas, também, influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras

⁵⁰ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵¹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵² SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

áreas". E, que "a credibilidade baseia-se na existência de regras claras, em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas a qual levaria à inconsistência".

Para Souza⁵³ "a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e 'independentes' do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais".

A mesma autora prossegue lecionando sobre "a delegação para órgãos 'independentes' nacionais, mas também internacionais, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas" e questiona: "por que os políticos (governantes e parlamentares) abririam mão do seu poder?" Para Souza⁵⁴, a resposta estaria "na credibilidade desses órgãos 'independentes' devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui também, submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência".

Concorrendo com a influência do "novo gerencialismo público", nas políticas públicas, Souza⁵⁵ ensina que "existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo".

Prosseguindo com o tema, Souza⁵⁶ ainda explica que:

Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de

⁵³ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵⁴ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵⁵ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵⁶ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e Orçamento Participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência.

Ainda no foco das políticas, Souza⁵⁷ complementa:

Apesar da aceitação de várias teses do "novo gerencialismo público" e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, entende que os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação para outras instâncias, inclusive não-governamentais.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza⁵⁸ menciona que se pode extrair e sintetizar seus elementos principais, que são:

1. A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
2. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
3. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras;
4. [...] é uma reação intencional, com objetivos a serem alcançados;
5. [...] embora tenha impactos de curto prazo, é uma política de longo prazo;
6. [...] envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

⁵⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁵⁸ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

3 INSTITUIÇÕES, DECISÃO E FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sobre políticas públicas Souza⁵⁹ entende que “não só a produção desenvolvida dentro da moldura teórica específica da política pública é utilizada nos seus estudos” e ensina que:

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Souza⁶⁰ aduz que houve importante contribuição a esse debate dada pela teoria da escolha racional pelo questionamento de dois mitos e explica que “o primeiro é o de que [...] interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (Olson, 1965). O segundo, é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (Arrow, 1951)”.

A Souza⁶¹ continua lecionando sobre definições de políticas públicas, quando comenta que: “em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas”.

Para Souza⁶², “outros ramos da teoria neo-institucionalista, como o institucionalismo histórico e o estruturalista, também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores”.

⁵⁹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶⁰ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶¹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

Souza⁶³ prossegue lecionando que: “para estas variantes do neo-institucionalismo, as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses”. Afirmando que “a ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas conseqüências e avaliações dos seus possíveis resultados”, Souza⁶⁴ complementa:

Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e idéias. Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas idéias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (March e Olsen, 1995: 28-29). Tais visões sobre o processo político são fundamentais para entendermos melhor as mudanças nas políticas públicas em situações de relativa estabilidade.

A teoria da escolha pública, de acordo com Souza⁶⁵, “adota um viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas”. A mesma autora afirma que “essa teoria é,

⁶² SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶³ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

⁶⁴ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶⁵ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 29 jan. 2009.

provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado *vis-à-vis* as tomadas pelos políticos e pela burocracia”.

Souza⁶⁶ ensina que “aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, de acordo com os vários ramos desta teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”.

A mesma autora questiona “como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas”, e complementa que: “a resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores”. Souza⁶⁷ ainda leciona que:

Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

Afirmando que “a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas”, Souza⁶⁸ afirma que:

Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha

⁶⁶ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁶⁸ SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

Sobre “as contribuições a despeito das diversas vertentes da teoria neo-institucionalista para a análise de políticas públicas,” Souza⁶⁹ afirma que: “é preciso lembrar que, como ocorre com qualquer referencial teórico, é preciso ter clareza sobre quando e como utilizá-lo”. Para a mesma autora, “analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o ‘governo em ação’, razão pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam a essa análise” e Souza⁷⁰ finaliza afirmando:

Os procedimentos metodológicos construídos pelas diversas vertentes neo-institucionalistas, em especial a da escola racional, autora finaliza ensinando que “são marcados pela simplicidade analítica e pela elegância, no sentido que a matemática dá a essa palavra, e pela parcimônia, o que nem sempre é aplicável à análise de políticas públicas”.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E A CRFB/88

Sobre segurança, buscou-se o conceito lecionado por Soares⁷¹ que entende ser:

Estabilidade de expectativas positivas, compatíveis com a ordem democrática e a cidadania, envolvendo, portanto, múltiplas esferas formadoras da qualidade de vida, cuja definição subsume dignidade e respeito à justiça, à liberdade e aos direitos humanos.

O conceito de segurança pública, de acordo com o Ministério da Justiça⁷² também, foi entendido como completo, e, assim, define o instituto como:

⁶⁹ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em: 28 jan. 2009.

⁷⁰ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.

⁷¹ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública.** Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 89.

Atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

O quadro das políticas de segurança pública no Brasil, da forma como se encontra na atualidade, delineou-se no início do processo de redemocratização, no final dos anos 70 e início da década de 80, do século passado.

Não se pode olvidar que a estrutura jurídica da CRFB/67 vigente até 1988, fortalecia os poderes policiais, porquanto, vivia-se um período de restrição dos direitos fundamentais. Desta época, deve-se lembrar também que o país era governado pelos generais-presidentes, eleitos indiretamente por um colégio eleitoral formado por um sistema político bipartidário – ARENA – Aliança Renovadora Nacional, apoiando o regime e Movimento Democrático Brasileiro fazendo oposição.

A respeito daquela época e sobre a evolução do problema da segurança pública, Soares⁷³ esclarece que:

Desde 1982, quando as eleições estaduais voltaram a ser disputadas de forma direta no Brasil, ainda em ambiente autoritário, o tema da segurança tem ocupado uma posição de destaque na agenda pública. Com a promulgação da primeira Constituição democrática brasileira, em 1988, criaram-se (sic) condições para uma ampla participação popular e removeram-se as barreiras tradicionais, que excluíam do direito ao voto a inúmeros segmentos da população. Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às demandas da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular – sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e para as camadas médias -, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos. O crescimento da violência criminal, ao longo da última década, reforçou essa tendência. Hoje, a questão da segurança é parte não apenas das preocupações estaduais, mas

⁷² BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança pública**. Disponível em <www.mj.gov.br>. Acessado em 1º mar. 2009.

⁷³ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

também dos municípios e governo federal, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais, seja (sic) as eleições, seja para além delas.

Na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. Afirmando que nesta transição, a polícia foi esquecida, Soares⁷⁴, leciona:

Conservadores, liberais e progressistas debateram o destino de cada órgão público, discutiram propostas antagônicas e disputaram a liderança de cada processo de reforma. No entanto, com raríssimas exceções individuais, entre as quais nunca será demais destacar o papel pioneiro de Hélio Bicudo, deixaram de apresentar à opinião pública projetos que adequassem a polícia à democracia então estabelecida. Essa omissão condenou a polícia à reprodução inercial de seus hábitos atávicos: a violência arbitrária contra excluídos (particularmente pobres e negros), a tortura, a chantagem, a extorsão, a humilhação cotidiana e a ineficiência no combate ao crime, sobretudo se os criminosos pertencem a altos escalões. Claro está que sempre houve milhares de policiais honestos, corretos, dignos, que tratam todos os cidadãos com respeito e apresentam-se como profissionais de grande competência.

Na mesma óptica, Soares⁷⁵ prossegue, comentando a ação da polícia como arbitrária e parcial, quando afirma que “as instituições policiais, em seu conjunto e com raras exceções regionais, funcionaram e continuam a funcionar como se estivéssemos em uma ditadura ou como se vivêssemos sob um regime de ‘apartheid’ social”.

O autor ensina que “constrói-se uma espécie de ‘cinturão sanitário’ em torno das áreas pobres das regiões metropolitanas, em benefício da segurança das elites”.

Soares⁷⁶ prossegue comentando:

⁷⁴ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

⁷⁵ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

⁷⁶ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. [...] essa negligência apresenta-se muito mais como estratégia do que uma diferença propriamente dita.

A degradação institucional da polícia, que afeta sua credibilidade, na visão do autor, é consequência da ausência de projetos de reforma. Soares⁷⁷ afirma que: “a ineficiência investigativa e preventiva; as ligações perigosas com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos humanos”, são consequências. O fato de o instituto da polícia não ter sido modernizado conservou seu modelo gerencial arcaico, reativo e fragmentário, resistente aos métodos racionais.

Corroborando com Soares, Daladier Barros⁷⁸, em artigo intitulado Emprego das Forças Armadas na Política Nacional de Segurança Pública, comenta a desconsideração para com a segurança pública quando se expressa sobre a atitude das autoridades brasileiras, constituídas, com relação à violência do ‘crime organizado’ no Brasil, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo. Ele entende que “a contundente notícia publicada no jornal inglês *The Independent*, edição de 12.10.04, comparou a violência no Brasil à atualmente existente em países subdesenvolvidos como o Sudão e a Chechênia”.

A ordem pública ameaçada e os interesses do Estado e da autoridade constituída submissos às determinações do crime organizado é uma percepção de Soares⁷⁹. Para o mesmo autor, o processo de colombinização em que o país encontra-se envolvido é semelhante ao ocorrido há três décadas e meia na Colômbia onde, atualmente, o Estado legal divide o poder com os narcotraficantes que contam com o apoio das FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

⁷⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

⁷⁸ DALADIER BARROS, Miguel. **Emprego das forças armadas na política nacional de segurança pública: alterações induzidas pela lei complementar n. 117/2004**. Revista Consulex. RJ. V. 9. n. 121. nov. 2005, p. 22.

⁷⁹ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

Soares⁸⁰ complementa com a análise que segue:

Semelhanças à parte, a verdade é que o dinheiro obtido pelo “crime organizado” no Brasil é utilizado na compra de armas, drogas, corrupção de algumas autoridades em todos os níveis do poder e, quase sempre, retornam sob a forma de “lavagem de dinheiro” travestido de “investimentos” em setores da nossa economia. Essa preocupante escalada de violência deixa cada vez mais o cidadão indefeso, atenta contra a democracia e põe em risco a própria sobrevivência do Estado brasileiro.

Com esses cenários em tela, é salutar refletir sobre a opinião de Azevedo & Fagundes⁸¹ sobre os níveis alarmantes dos indicadores da criminalidade violenta no Brasil com relação a outros países. A população masculina jovem, entre 15 e 24 anos, moradora nas periferias dos grandes centros urbanos, é a mais atingida. Pode também, ocorrer o mesmo, no tangente aos delitos contra o patrimônio, o que geralmente envolve ameaça contra a pessoa; e da violência doméstica, ocasião em que se vitimizam mulheres e crianças.

Azevedo & Fagundes⁸² entendem que a busca de garantia da segurança através de alternativas privadas contribui, de forma decisiva, para o descrédito das instituições juntamente com o crescimento nas taxas de criminalidade violenta. Para os autores, “trata-se do baixo padrão de funcionamento do sistema de justiça criminal”. Sobre os motivos que levam boa parte da população a perceber o contexto social como verdadeiro estado de natureza, os autores sugerem analisar como cada uma das agências componentes do sistema é, em geral, ineficiente ou despreparada para atuar em padrões aceitáveis de legalidade.

⁸⁰ SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003, p. 75.

⁸¹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. (Apud Adorno, 1999, p. 237) **A municipalização da segurança pública no Brasil**: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais. Doutrina nacional. jul/set. 2007, p. 90.

⁸² AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. (Apud Adorno, 1999, p. 237) **A municipalização da segurança pública no Brasil**: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais. Doutrina nacional. jul/set. 2007, p. 90.

Azevedo & Fagundes⁸³ abordam o tecido social impactado pela violência criminal e a inaptidão dos órgãos estatais em atuar de maneira eficiente e juridicamente correta às demandas do crime. Os autores crêem que as razões despertaram os cientistas já na década de 80, com a criação do Núcleo de Estudos da Violência, na Universidade de São Paulo e com os trabalhos da antropóloga Alba Zaluar que foram desenvolvidos nas favelas do Rio de Janeiro. Estudos sobre violência e segurança pública constituíram, então, um dos campos mais destacados da produção acadêmica nos programas de pós-graduação em Sociologia, Antropologia, Ciência Política: e, até mesmo, interdisciplinares com o aparecimento de grupos de pesquisa em várias regiões do país, na década de 90 do século anterior.

A CRFB/88 tem a Segurança Pública inserida no seu artigo 6º, primeiramente, como um direito social e determina que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000).

Após, a Carta Magna consigna, no art. 144 que, a segurança pública é um dever do Estado, “direito e responsabilidade de todos” e tem como objetivos “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Não se pode olvidar a estrutura também constitucional dos órgãos que compõe o sistema de segurança pública no Brasil, havendo uma repartição de competências entre a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares (incisos I a V, do art. 144 da CRFB/88).

Cabe à Polícia Federal, que é instituição permanente, criada por lei no § 1º, do art. 144 da CRFB/88:

⁸³ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. (Apud Adorno, 1999, p. 237) **A municipalização da segurança pública no Brasil:** pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais. Doutrina nacional. jul/set. 2007, p. 90.

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Sobre as demais polícias é necessário citar os parágrafos do art. 144 da CRFB/88 que estabelecem as funções de cada organismo de segurança mencionado na mencionada Carta Política, como segue:

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998); **§ 3º** A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998); **§ 4º** - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares; **§ 5º** - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil; **§ 6º** - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

É de se mencionar ainda os § 7º e § 8º do art. 144 da CRFB/88, como seguem: § 7º dispõe que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades" e, por fim, § 8º dispõe que "os Municípios poderão constituir guardas

municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Assim, ao se falar em segurança pública no Brasil, se está mencionando uma complexa estrutura constitucional dividida entre as três entidades que compõem a Federação (União, Estados e Distrito Federal).

Em nível federal, o Poder Executivo estabelece o Ministério da Justiça como entidade competente para implementar as políticas de segurança pública. Demonstrada a estrutura constitucional do problema, cabe verificar a situação das políticas nacionais de segurança pública. Expondo seu entendimento sobre a política nacional de segurança pública Soares⁸⁴ se manifesta ensinando:

Não por acaso, o verbo adotado é descrição, em vez de avaliação. Por prudência e honestidade intelectual, descartemos falsas expectativas: é muito difícil proceder a uma avaliação de políticas de segurança pública, assim como da performance policial. Não se trata de uma dificuldade exclusivamente brasileira. Em todo o mundo, entre os especialistas e gestores, estudiosos e profissionais que atuam na área, essa é uma questão controversa. As polêmicas se sucedem em seminários internacionais e visitas de consultores. É simples entender: determinada política pode ser virtuosa e, ainda assim, os indicadores selecionados podem apontar crescimento dos problemas identificados como prioritários – por exemplo, taxas de certos tipos de criminalidade. O contrário também é verossímil: podem conviver uma política inadequada e bons resultados.

Sobre a problemática da avaliação, ignorando as hipóteses mais simples e mencionando como exemplo, os efeitos de sazonalidade e a relatividade da aceleração Soares⁸⁵ prossegue ensinando que:

Há a hipótese prosaica de que fatores sociais promotores das condições favoráveis à reprodução ampliada de práticas criminosas –

⁸⁴ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁸⁵ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

fatores independentes de ações policiais e externos ao âmbito de intervenção de políticas públicas de segurança – continuem a produzir seus efeitos e o façam em razão de diversos motivos alheios à área em foco, com potência crescente. Nesse caso, mesmo que a política de segurança fosse adequada, inteligente e consistente, eficiente, eficaz e efetiva, ainda assim os indicadores poderiam ser negativos. Provavelmente, seriam menos maus do que se a referida política não estivesse sendo adotada, mas isso conduziria o analista a um argumento contrafactual impossível de testar e, portanto, de comprovar.

O mesmo autor entende que, também o contrário, seria viável: “os referidos fatores negativos poderiam perder força ou mesmo desaparecer, produzindo resultados positivos e alheios às políticas de segurança”. Soares⁸⁶ professora sobre o que o preocupa, quando escreve:

Consideremos quatro exemplos da participação relativamente autônoma de fatores negativos (o primeiro e os quatro fatores citados, a seguir, são, na verdade, positivos, em si mesmos, porém negativos do ponto de vista de seu provável impacto sobre a segurança pública): dinâmicas demográficas ou a qualidade da saúde pública materno-infantil, ou o aperfeiçoamento das condições sanitárias, fruto de processo de urbanização, levam ao aumento do número de jovens na população. Sabemos que a magnitude da presença de jovens na população constitui uma variável significativa para o panorama da criminalidade e da violência. Eis aí um contexto favorável ao crescimento do número de crimes.

Soares⁸⁷ comenta os desastres naturais, dentre eles enchentes e tornados, que para ele, podem culminar em desabastecimento, desespero e uma onda de saques em proporção favorável a se produzir ambiente propício a propagar diversos tipos de práticas criminosas, contra a vida e o patrimônio. Também aborda a crise econômica que gera o desemprego em massa e aprofunda as

⁸⁶ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁸⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. 20 abr. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

desigualdades, na contramão de uma cultura hegemônica individualista e igualitária, pode funcionar como suporte facilitador da difusão de práticas criminosas.

A propriedade intelectual também é preocupação quando Soares⁸⁸ expressa seu pensamento, no que segue:

Crescimento econômico e elevação da renda média, universalização do acesso ao ensino público, em ambiente de intenso desenvolvimento tecnológico, no contexto da expansão do que se convencionou chamar “sociedade do conhecimento ou da informação”, tornam simples a reprodução doméstica de obras culturais (como filmes e gravações musicais) e incontrolável sua distribuição ilícita, colocando em xeque os termos que tradicionalmente definem a propriedade intelectual e alimentando verdadeira avalanche dos crimes apelidados “pirataria”.

Desta forma, o mesmo autor aborda que, as quatro hipóteses – individualizadas ou associadas – correspondem a um conjunto de fatores independentes da *performance* policial ou das políticas de segurança, e “configura(m) cenários em que boas práticas – políticas e *performance* virtuosas – não podem mais do que reduzir danos ou limitar conseqüências negativas”. Ainda afirma que “seria injusto e inadequado avaliá-las pelo resultado agregado do entrelaçamento de dinâmicas, vetores e processos, a não ser que o fizéssemos comparativamente a situações análogas”.

Comentando sobre os vetores independentes, Soares⁸⁹ prossegue afirmando:

Em certo sentido, vetores independentes – esses e outros, incluindo aqueles que, a par de intrinsecamente positivos, exercem pressão auspiciosa – estão sempre atuando, sobretudo em momentos de instabilidade. Como é impossível isolar o campo de intervenção das políticas e das *performances* a serem examinadas, impõem-se cautela e uma boa dose de ceticismo na aplicação da cláusula *ceateris-paribus*

⁸⁸ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁸⁹ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

– reconheçamos que, a rigor, ela só é aplicável em laboratório, hipótese que não se presta aos fenômenos sociais.

Soares⁹⁰ entende que o quadro começa a ficar interessante, quando se observa que “o sucesso ou o fracasso de tais políticas e *performances* concorrem para a formação de vetores independentes positivos ou negativos, o que relativiza a própria noção de independência dos fatores, com a qual trabalhamos até aqui”.

Soares⁹¹ afirma existirem outras dificuldades, com referência à segurança pública. O aprimoramento de seus serviços pode, segundo ele, provocar elevação do grau de confiança da população nas polícias, o que, conseqüentemente pode ocasionar o aumento do volumes das denúncias ou dos registros de crimes.

Soares⁹² menciona como exemplo, a oferta do Estado para atendimento respeitoso e diferenciado às mulheres, com a qualificação de policiais e da instalação das Delegacias Especializadas - DEAM. Ele defende que os delitos computados aumentam exatamente em razão da melhora da *performance* e uma política positiva se implementa o que, no seu entendimento, geralmente leva os incautos na mídia e os espertos na oposição a críticas injustas e precipitadas.

O mesmo autor entende, ainda, que políticas dedicadas à redução de preconceitos homofóbicos e raciais produzem o mesmo efeito. Para o autor “via de regra, o efeito é sentido em qualquer área e se potencializa quando são as instituições da segurança pública e da Justiça criminal, em seu conjunto, que se aprimoram e conquistam credibilidade”.

De acordo com Soares⁹³, pesquisas demonstram três razões que induzem o cidadão a não procurar a polícia: “medo de ser maltratado pela própria polícia; ou de ser alvo de vingança por parte do agente do crime e de seus cúmplices; e

⁹⁰ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹¹ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹² SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹³ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

descrença na capacidade da polícia, o que tornaria inútil seu esforço de ir à delegacia”.

Soares⁹⁴ complementa analisando que:

Se os resultados começarem a aparecer, produzir-se-á um círculo virtuoso e as denúncias e registros tenderão a chegar, aumentando a capacidade de investigação e antecipação das polícias – se a gestão for orientada de modo adequado. Evidentemente, o argumento só é válido se os registros crescerem até certo ponto, bem entendido; ponto dificilmente identificável, *ex-ante*, a partir do qual produzir-se-ia um efeito de saturação.

Soares⁹⁵ professora que o mesmo será válido “para o caso de as polícias demonstrarem que passaram a adotar atitudes respeitadas para com os cidadãos, independentemente da cor, do bairro, da idade, da opção sexual e da classe social”. Para o autor, “em ambas as situações, os números dos crimes tenderiam a crescer (não os fatos, os números), e a qualidade da ação preventiva e repressiva se ampliaria”. Soares⁹⁶ também defende a idéia que:

Há sempre o recurso a pesquisas de vitimização, que medem eventos e percepções. Repetidas com regularidade, são o meio mais seguro para acompanhar quantidades e tipos de ocorrências, assim como a confiança popular nas polícias. Todavia, não resolvem o problema da avaliação, porque persistem os motivos referidos. Há também as profecias que se autocumprem e os efeitos não intencionais da ação social – efeitos perversos ou de composição. Sobretudo quando avaliações não se esgotam nos exercícios acadêmicos e se convertem em instrumento de monitoramento, indução, distribuição de recursos e de capital político. Quando políticas e *performances* são avaliadas para fins de aprimoramento, ônus e bônus são distribuídos a gestores e corporações, conforme os resultados colhidos. Essa perspectiva altera

⁹⁴ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹⁵ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹⁶ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

o próprio objeto da avaliação, para o bem ou para o mal, complexificando todo o processo.

No entendimento de Soares⁹⁷, pode ser equivocado “premiar com recursos os Estados ou as áreas que apresentam os dados mais graves, as taxas mais elevadas de criminalidade, uma vez que a valorização pode tornar atrativo ao fracasso”, e defende que: “o inverso pode condenar ao abandono, e ao círculo vicioso do agravamento que se retroalimenta, a situação mais necessitada de apoio”.

Comentando que os resultados paradoxais, aqueles eminentemente positivos, porém, simultaneamente geradores de efeitos negativos, constituem outra fonte de problemas para avaliações, Soares⁹⁸ também ensina:

Uma boa política deve manter-se aberta, autorizando mudanças sucessivas de orientação, a partir, entretanto, de linhas gerais permanentes. Tal abertura corresponderia ao reconhecimento do caráter dinâmico do quadro sobre o qual pretende incidir – o dinamismo, aqui, espelha os movimentos derivados dos próprios impactos precipitados pela política adotada. Não se trata, portanto, exatamente, nem de profecias que se autocumprem [...] nem de ações geradoras de efeitos perversos (porque os efeitos visados são alcançados).

No entanto, os resultados positivos – esses aos quais atribuímos a qualidade da ambivalência e do paradoxo – criam novos desafios o que Soares⁹⁹ exemplifica a seguir:

Digamos que o aprimoramento das investigações policiais aumente a taxa de esclarecimento de determinados crimes, reduzindo a impunidade. Disso pode resultar o estímulo ao desenvolvimento de

⁹⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹⁸ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

⁹⁹ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

técnicas mais sofisticadas de organização, comunicação e ação dos criminosos que atuam na área em causa. Mais bem organizados, equipados e orientados, os criminosos podem tornar-se mais ambiciosos e mais perigosos, em suas escolhas e ações. O custo do investimento nesse esforço de qualificação, por parte dos criminosos, pode ser compensado pela inflação do valor dos objetos ou bens (materiais ou imateriais) por eles visados – essa inflação pode ser por sua vez, determinada pelo aumento do risco das operações necessárias para obter tais bens ou objetos. O aumento do risco provém seja da melhoria dos serviços policiais (um bem em si mesmo, uma vez que gera um sem-número de benefícios para a sociedade) seja do endurecimento das leis penais – o que mostra quão falsa pode ser a suposição de que leis mais duras são eficientes no combate ao crime.

O exemplo de Soares¹⁰⁰ se completa na seguinte citação:

Tome-se o caso das drogas: na medida em que se aperta o cerco ao tráfico internacional, maiores passam a ser os riscos do transporte ilegal e da distribuição para o varejo. A leitura ingênua deduziria dessa adição de custos uma eventual tendência à desaceleração do comércio de drogas. Contudo, o que é mais difícil e envolve mais riscos tem mais valor e passa a exigir, para realizar-se, pagamento correspondente ao novo valor, inflacionado, paradoxalmente, pelos novos obstáculos agregados à provisão do serviço ilícito. Ganhos mais elevados, por seu turno, implicam mais estímulo a investimentos nessa área da economia ilegal e maior capacidade de recrutamento de operadores dispostos a enfrentar óbices e riscos. [...] a espiral descrita faz de cada ônus acrescido ao ato criminoso uma promessa de benefício, uma ampliação da recompensa.

Abordando a corrupção, o autor entende que: “o aprimoramento dos instrumentos de controle, intensificação de ações repressivas e aumento de

¹⁰⁰ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

penas tornam o custo da transgressão mais elevado”. Soares¹⁰¹, porém, entende que o ciclo comentado permanece e expõe sua opinião:

Considerando-se que a parcela do ganho ilícito [...] apropriada pelo mediador criminoso é, por definição, elástica, o aumento do risco pode promover um novo arranjo, em cujo âmbito se reduza a margem de lucro do beneficiário da fraude – sem subtrair-lhe atratividade –, e se eleve, proporcionalmente, o percentual que cabe ao *broker*, mantendo-se, para ele ou ela, o interesse da operação. Se o processo inflacionar excessivamente o valor da operação, pode, ao invés de desestimulá-lo, suscitar a mudança de sua qualidade, tornando-a ainda mais danosa. Por exemplo, provocando o entendimento entre os competidores da licitação para que a manipulem, incluindo-a em pacote mais abrangente, em cujos termos todos os envolvidos se beneficiariam a médio prazo, lesando-se com mais proficiência e em maior intensidade o interesse público.

Para Soares¹⁰², as irregularidades significam que “intervenções realmente efetivas requerem mais engenho e arte – isto é, mais atenção à complexidade do que suporia necessária a visão ligeira do problema” e, então questiona: “o chamado ‘problema das drogas’ não decorreria justamente da criminalização, tornando-as matéria de segurança pública? E a corrupção, não a estaríamos combatendo por métodos caros e contraproducentes?”. O autor complementa lecionando que “hoje, no Brasil, há muitos mecanismos de controle, que envolvem gastos consideráveis e um verdadeiro cipoal burocrático, dificultando imensamente a gestão e exigindo exaustão fiscal de efeitos recessivos”. Para o mesmo autor, “talvez esse emaranhado oneroso e paralisante exerça um papel contraditório, alimentando a corrupção, pelos motivos supra-expostos”.

Abordando os efeitos paradoxais das políticas de segurança e da *performance* policial, Soares¹⁰³ entende que “podem ser, ainda, as migrações das práticas criminosas: o sucesso de determinadas intervenções locais acaba provocando o

¹⁰¹ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

¹⁰² SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

¹⁰³ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

deslocamento dos crimes para bairros contíguos, cidades próximas ou estados vizinhos”.

Soares¹⁰⁴ analisa que “o resultado agregado pode, com isso, manter-se inalterado ou deteriorar-se, uma vez que migrações podem implicar disputas por território e intensificação do recurso à violência para que se viabilize o empreendimento criminoso”. Entende, ainda, que existe também “repressão de roubos a banco aumenta, os criminosos podem deslocar-se para a prática de seqüestros e daí para o roubo de cargas – e assim sucessivamente”.

Sobre o combate do terrorismo - que no âmbito nacional está na mesma situação - o autor analisa que mais rigor no seu combate “pode induzir deslocamento de suas bases para áreas periféricas às disputas políticas centrais – do ponto de vista dos protagonistas do terror”. Soares¹⁰⁵ também pondera que:

Coloquemo-nos na posição do agente do terror. O que ele procura? De que ele precisa (além de dinheiro e militantes) para criar seus meios de intervenção, treinando suas equipes e reunindo informações para planejar ações? São indispensáveis as seguintes condições: acesso a um território situado em uma região geopoliticamente estável e pacífica, que suscite pouca suspeita e baixo interesse, por parte das agências de inteligência dos países diretamente envolvidos nos confrontos terroristas. Um território em que prospere a impunidade; marcado por baixa qualidade dos serviços nacionais de segurança; no qual armas ilegais circulem livremente; em que haja vastos espaços para treinamento, distantes da atenção de instituições do Estado e pouco acessíveis à mídia. Um território que propicie acesso praticamente ilimitado a tecnologia e comunicações de primeira qualidade, servido por transporte rápido e eficiente para qualquer parte do mundo – ou seja, inserido na globalização, mas relativamente refratário, por força de sua soberania, à voracidade panóptica dos países centrais. Um território politicamente independente, que não se envolva em profundidade com os conflitos nos quais os terroristas estejam implicados; no qual não haja grandes segmentos populacionais tendentes a engajar-se na política das regiões em

¹⁰⁴ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

¹⁰⁵ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas**. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

conflito; em que a situação política interna seja estável; e no qual a economia favoreça o emprego de força de trabalho nativa barata.

Soares¹⁰⁶ entende que, fosse esse o cálculo dos terroristas, o Brasil se destacaria: “nesse sentido, convergiriam ação eficiente antiterror em outros países com a desatenção – para dizer o mínimo – nacional: o resultado poderia ser a migração para nosso país de bases de treinamento e operação terroristas”. O mesmo autor também convida à observação de que não só os resultados são pertinentes para a avaliação e opina que “processos e metas intermediárias, identificadas por diagnósticos institucionais como especialmente relevantes, devem ser objetos de acompanhamento crítico sistemático”.

Prosseguindo, no mesmo raciocínio, Soares¹⁰⁷ analisa que:

A qualidade da formação e da capacitação dos policiais e demais profissionais que atuam no campo da segurança pública; a consistência dos dados produzidos; os métodos de gestão; a confiabilidade e efetividade dos controles interno e externo etc. Para o caso das políticas preventivas, os programas aplicados podem ter valor segundo distintos critérios, independentemente de resultados perceptíveis a curto prazo. Nesse sentido, acrescente-se que a perspectiva temporal é necessária para uma avaliação rigorosa, mas nem sempre factível, dada a natureza prática da própria avaliação, útil, afinal de contas, para o monitoramento corretivo do sistema examinado, cujo aprimoramento não pode aguardar uma década de estudos comparativos.

O estudo apontou a fragilidade do modelo atual focado na política governamental. Há necessidade de repensar o instituto para valorizar os direitos conquistados pela CRFB/88, conforme as considerações finais deste artigo.

¹⁰⁶ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em 1º mar. 2009.

¹⁰⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública histórico, dilemas e perspectivas.** Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão do tema abordado neste artigo – as políticas governamentais de segurança pública – é de grande pertinência. Através do presente estudo concluiu-se que o atual modelo de gestão dessas políticas é arcaico, superado e sofre a urgência de adequações que o qualifiquem de forma hábil a surtir os efeitos jurídicos necessários.

Tem-se como importante, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – a primeira constituição democrática brasileira – e conclui-se que ela agrava a atual situação, em consequência do aumento do crédito dos cidadãos às políticas públicas.

É certo, também, que as políticas públicas são desenvolvidas pelo Estado e pela Sociedade Civil do que se depreende que o instituto garantiu maiores possibilidades de participação popular nas mencionadas políticas: removeu barreiras e devolveu o direito de escolha de representação por meio do voto.

A pesquisa revelou que o momento político de 1988 foi propício ao restabelecimento dos direitos populares com a remoção das barreiras tradicionais. Nesta época a polícia não foi lembrada: ficou relegada, esquecida e, na atualidade, permanece arbitrária e parcial. O instituto policial remete aos tempos da ditadura, empurrado à degradação institucional, sem projetos de reforma e com baixa credibilidade, em consequência do seu modelo gerencial arcaico, reativo e fragmentário.

Neste estudo, também, se discorreu sobre o dever do Estado de oferecer e garantir condições de proteção digna aos cidadãos, através dos direitos adquiridos e de acordo com a Constituição de 1988. Quanto ao item, ficou evidente que o benefício só ocorrerá se, e quando, ocorrerem modificações necessárias que permitam a implantação de novas formas de gestão mais modernas e confiáveis.

MELLO, Davidson Jahn. Políticas públicas: um panorama atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.1, 1º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; FAGUNDES, Andréa Lucas. **A municipalização da segurança pública no Brasil**: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais. Doutrina nacional. jul/set. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2000.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança pública**. Disponível em <www.mj.gov.br>. Acessado em: 1º mar. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais. Ano 86. n. 737. Março. São Paulo: 1997.

DALADIER BARROS, Miguel. **Emprego das forças armadas na política nacional de segurança pública**: alterações induzidas pela lei complementar n. 117/2004. Revista Consulex. RJ. V.9. n. 121. nov. 2005.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas**: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. 1ª. ed. Curitiba: Juruá. 2007.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acessado em: 20 fev. 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. V. 17. n. 47. jan./abr. 2003.

_____. **A Política Nacional de Segurança Pública**: histórico, dilemas e perspectivas. 20 abr. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acessado em: 1º mar. 2009.

MELLO, Davidson Jahn. Políticas públicas: um panorama atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.4, n.1, 1º quadrimestre de 2009. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

SOUSA, Pedro Ivo de; CASTRO COURA, Alexandre de. **Controle judicial de políticas públicas.** 2008. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf>. Acessado em: 18 jan. 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 28 jan. 2009.