



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012

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

Paula K. Rodriguez Ballesteros



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

Paula K. Rodriguez Ballesteros

### **RESUMO**

O trabalho se propõe a discutir o tema sobre governança democrática a fim de tentar associá-lo ao debate sobre políticas de segurança pública. Para tanto, tenta superar a dicotomia entre políticas preventivas e políticas repressivas, dando destaque à gestão integrada de ambas vertentes no intuito de produzir políticas públicas eficientes no enfrentamento da violência. Com a inclusão de novos atores e a adoção de novas ferramentas democráticas no desenvolvimento das políticas públicas, a perspectiva da governança democrática já pôde ser observada em algumas experiências nacionais e em tantas outras internacionais no que tange à segurança pública, mas tanto sua abordagem política quanto administrativa ainda merece aprimoramento analítico e empírico no setor. Ressalta-se no estudo a importância do papel do Estado na tarefa da governança, a despeito (e justamente em razão) da suposta crise à qual estaria submetido o sistema de segurança pública devido ao aumento da criminalidade e da incapacidade estatal em responder às demandas da sociedade no sentido de superar este problema.



## INTRODUÇÃO

As altas taxas de criminalidade e, mais do que isto, o grau de violência que se estabeleceu nas relações interpessoais e institucionais do cotidiano nacional, combinado à sensação de medo e insegurança que assola a população, chegam a ser considerados por alguns teóricos como circunstâncias que podem desestabilizar o Estado de Direito Democrático no Brasil.

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

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

Conforme afirma Soares:

A despeito de insuficiente [...] tem crescido a produção de trabalhos acadêmicos sobre violência e criminalidade. No entanto, o foco não tem se alargado para incluir a especificidade das políticas públicas, seja por meio de exames comparativos, seja por meio de análises de caso. Menos ainda se observa, na área, um movimento intelectual em direção ao enfrentamento do desafio prático, isto é, à formulação de modelos de projetos e políticas (SOARES, 2001, p. 114).



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

Este trabalho é, pois, uma tentativa de contribuir com este debate ainda incipiente. Nesse sentido, propõe-se fazer uma revisão da literatura sobre governança – e de seus desdobramentos – a fim de contribuir com novos marcos conceituais na análise da gestão das políticas de segurança pública. Optou-se, assim, por fomentar na literatura e no cenário nacional uma nova perspectiva de se lidar com estas políticas públicas: a perspectiva da governança democrática.

Diante das mudanças sociopolíticas ocorridas entre o final do século XX e início do século XXI, a governança se apresenta como alternativa para a análise e efetivação do papel do Estado frente a uma sociedade complexa, dinâmica e multifacetada, cada vez mais ciente de seus direitos e mais participativa enquanto ator social.

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

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

Em sua trajetória em direção a um modelo menos restrito de capacidade gerencial e mais amplo e dinâmico de decisões públicas coletivamente construídas, o conceito de governança pressupõe, basicamente, que: a) o governo precisa de



mecanismos internos e externos de coordenação para garantir a qualidade de suas ações; b) o espaço público é maior do que a instância estatal e, portanto, é necessário obter legitimidade junto à sociedade para desenvolver políticas públicas; e, c) o Estado precisa se articular com outros atores a fim de melhorar seus programas governamentais (ABRUCIO, 2012).

No bojo dos processos de reforma da administração pública, que buscam lidar com a inadequação do modelo burocrático ao “contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos” (Secchi, 2009, p. 349), o modelo de governança aparece como uma das alternativas para “modernizar” o Estado com ênfase na democratização dos processos e na busca por melhor desempenho governamental (ABRUCIO; MORELLI; GUIMARÃES, 2011).

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

O debate sobre governança da segurança pública, muito pouco explorado e quase sempre centrado no tema das forças policiais, abre espaço para **discussões sobre o exercício do monopólio da força legítima visto da perspectiva da participação e inclusão de novos atores, da articulação entre órgãos e esferas de poder, e da gestão em um ambiente democrático.**

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



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

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

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

## OBJETIVOS

Em seu artigo sobre a governança como teoria, Stocker (1998) afirma que a diferença e essência da governança estão em tratar-se de governar por meio de mecanismos resultantes da e desenvolvidos para a interação do Estado com outros atores públicos influentes, sem necessidade de utilizar, ainda que continuem disponíveis, recursos de autoridade ou sanção – instrumentos clássicos quando se pensa nos meios de comando utilizados pelos Estados modernos.

Na nova dinâmica social e política, os laços sociais e alianças operacionais necessárias à condução do governo são inexoráveis já que

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



Apesar de Kooiman (1993) considerar a governança apenas como *resultado* das interações políticas, sociais e administrativas<sup>1</sup>, compartilhamos com este autor o entendimento de que a governança é um padrão que surge dos esforços interativos e coletivos produzidos pelos diversos atores envolvidos na seara pública, complementando o tradicional governo burocrático.

Para Stoker (1998), o valor da governança está justamente em oferecer um modelo de sistema organizativo que permite entender os processos de mudança em governar e, conseqüentemente, elaborar uma nova linguagem e marco referencial sobre a sociedade, o Estado e suas relações.

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

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

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

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

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

Por meio de abordagens neoinstitucionalistas, permite-se expandir o conceito de legitimidade, agregando-lhe a consideração de elementos como a efetividade, a *accountability* legal e a inclusão social. No caso da efetividade, a

---

<sup>1</sup> E não também como o respectivo processo que as engendra, que é posição adota neste artigo.



legitimidade decorreria do fato dos governos preencherem os anseios sociais com as correspondentes políticas públicas e provisão de bens e serviços; já no caso da *accountability* legal, a legitimidade se confirmaria pela fiscalização e legalidade da atuação dos órgãos e atores que participam de determinada ação coletiva; por fim, a inclusão social legitimaria o Estado por permitir que cidadãos não só fiscalizem suas ações, mas façam parte delas, decidindo e conduzindo os processos públicos.

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

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

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

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

Para a segurança pública, a construção coletiva do jogo político e, sobretudo, dos instrumentos e meios utilizados para o exercício do poder, tem reflexos já estudados no que se tem denominado "cultura da violência". Institucionalizar práticas arbitrárias de coerção e uso da força física, como faz a polícia em certas circunstâncias (Caldeira, 2002), além de atuar de maneira



desarticulada, aleatória e ineficiente como fazem os diversos órgãos e níveis dos poderes públicos (SAPORI, 2007), contribui para elaborar representações sociais de desordem e conflito que, no limite, servem para reforçar a violência como forma de sociabilidade e de construção de uma identidade individual e coletiva (Porto, 1999; Rocha, 1999, Tavares dos Santos, 2004).

A necessidade de novos mecanismos de *accountability* e legitimação, compatíveis com os padrões democráticos do Estado, também é peça fundamental a ser estudada nas políticas de segurança pública, novamente não só no que se refere à atuação da polícia (Muniz e Proença Jr., 2007a), mas de todos os atores, estatais e não estatais, que estão (ou poderiam estar) envolvidos na provisão da segurança como bem público.

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

A reconfiguração dos mecanismos por meio dos quais a segurança é promovida tem se tornado o principal foco dos debates criminológicos. Por um lado, esta reconfiguração engendra uma visão cética a respeito dos esforços centrados no Estado para prover a segurança e abre espaço para o reconhecimento da governança em rede como uma oportunidade de resposta mais efetiva para as necessidades comunitárias, o controle, a coordenação e a *accountability*. Por outro, entretanto, provoca uma postura mais crítica, que identifica na reformulação do papel do Estado inúmeros problemas políticos e sociais, como a falta ou prejuízo à *accountability* democrática, à legitimidade e à equidade na distribuição da segurança como um bem público (Yar, 2011).

Para Dupont (2004), no campo da segurança, os novos discursos acadêmicos sobre redes e sua governança se assentam em três premissas básicas: primeiro, a de que o monopólio atribuído ao Estado sobre a provisão da segurança é



mais uma “distorção” histórica (ou uma construção ideológica) do que uma condição duradoura; segundo, que a dicotomia entre Estado e sociedade que prevaleceu até muito recentemente começa a ser questionada em razão da diversidade e heterogeneidade dos atores envolvidos no setor; e, por fim, que a governança da segurança está sustentada em uma nova “mentalidade do risco”<sup>2</sup> que adiciona mais um ingrediente à já estabelecida mentalidade punitiva.

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

Queremos destacar aqui, como é consenso mais entre acadêmicos do que entre gestores públicos, que a polícia não é o único meio pelo qual se lida com a questão da criminalidade, ainda que seja ela a organização mais reconhecida como representativa do monopólio da força. Ao contrário, sua atuação deveria ser considerada residual na medida em que se entende, ao contrário do que a cultura do medo tem propagado, que o crime não é a regra do comportamento humano, e na medida em que seu padrão ostensivo e repressivo<sup>3</sup> de atuação só faz contribuir com um ambiente coletivo desagregador e violento.

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

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

---

<sup>2</sup> Segundo Dupont, a criação de parcerias e redes assegura a congregação de recursos e a diluição de responsabilidades, fazendo com que se torne mais fácil e aceitável manejar o risco. “A fim de avaliar o risco devidamente, a informação deve ser coletada e intercambiada intensivamente entre os que já foram vítimas do crime e aqueles que podem preveni-lo e se assegurar contra ele. A prevalência e implicações multidimensionais do risco impedem qualquer ator individualmente, não importa quão grande e poderoso ele seja, de encarar o risco de forma isolada” (DUPONT, 2004, p. 77-78, tradução nossa). Para um debate mais aprofundado sobre sociedade do risco, ver Garland (2000).

<sup>3</sup> Mesmo que em termos simbólicos, quando tratamos de polícias que cumprem os padrões democráticos de atuação.



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

Ressalte-se ainda, que se considerarmos o escopo do sistema de segurança pública como fazem diversos (senão a maioria dos) autores, como associado a uma política de justiça criminal, com seu respectivo sistema de justiça criminal, a polícia<sup>4</sup> é apenas um dos braços do governo, mais especificamente do Executivo, que estão envolvidos na provisão da ordem e na promoção da segurança. Agreguem-se a esta configuração o sistema penitenciário e os órgãos envolvidos na etapa processual da persecução criminal, como as instituições públicas de acusação e defesa<sup>5</sup>, e o próprio Poder Judiciário, sem deixar de mencionar as especificidades de países que, assim como o Brasil, caracterizam-se por uma distribuição federativa do poder e envolvem outros níveis de governo, de forma direta ou indireta, nesta política pública.

As funções de polícia do Estado estão, evidentemente, relacionadas ao que se definiu como monopólio do uso legítimo da força na constituição dos Estados modernos e, por conseguinte, ao ideário de soberania estatal. Elas compõem o foco fundamental do debate sobre o controle social<sup>6</sup> exercido pelo Estado em face dos cidadãos e sobre a distribuição e o exercício do poder nas sociedades contemporâneas.

As mudanças características do século XXI, que provocaram transformações sociopolíticas ao redor do mundo, não pouparam sequer o núcleo duro da concepção mais difundida de Estado, qual seja, sua soberania em exercer o poder de polícia. Nas palavras de Garland

---

<sup>4</sup> Ao tratar do sistema de justiça criminal no contexto brasileiro, a literatura inclui tanto a polícia civil, como sendo órgão do poder judiciário encarregado das investigações criminais, como também a polícia militar, como órgão vinculado ao poder executivo, em razão de sua função ostensiva na prevenção do crime e na persecução de criminosos.

<sup>5</sup> No caso brasileiro, Ministério Público e Defensoria Pública, respectivamente.

<sup>6</sup> Para uma análise específica do conceito de controle social, ver Alvarez, 2004.



Nor is it simply the 'hiving off' or the 'privatization' of crime control, although one of its major effects has certainly been to stimulate the market for private security (see Johnson, 1992). Rather it is a new form of governance-at-distance, which represents, in this field at least, a new mode of exercising power. It is a new mode of governing crime, with its own forms of knowledge, its own objectives, its own techniques and apparatuses. The state does not diminish or become merely a nightwatchman. On the contrary, it retains all its traditional functions – the state agencies have actually increased their size and output during the same period – and, in addition, takes on new set of co-ordinating and activating roles, which, in time, develop into new structures of support, funding, information exchange or co-operation<sup>7</sup> (Garland, 1996, p. 454).

Além das explicações sociais, culturais, ideológicas e econômicas também válidas para outras áreas das políticas públicas, a performance deficitária do próprio Estado na área criminal, voltada a promover proteção adequada aos cidadãos diante de ameaças aos seus direitos, tem sido considerada um dos principais motivos que ensejaram a reconfiguração do policiamento na atualidade<sup>8</sup>.

Duas hipóteses conjugadas refletem importantes rupturas vivenciadas pelo Estado: uma que se refere ao questionamento da autoridade formal consubstanciada na dita soberania do Estado, e outra que atinge a autoridade material para aplicação da lei e a manutenção da ordem, resultando em “at the very least, a marked attenuation of a connection we have come to think of as central to the institutional architecture of liberal democratic orders” (Walker, 1999a *apud* Loader e Walker, 2001, p. 10).

Uma segunda explicação específica associada a esta nova configuração da segurança pública está focada nas alterações identificadas no próprio objeto desta política pública, qual seja, o crime. De um lado as taxas de criminalidade, assim como as de encarceramento, cresceram em todo o mundo, a despeito do maior número de países gozando das benesses do regime democrático, que supostamente trariam igualdade e pacificação a suas sociedades. Por outro, os tipos de “violências” se multiplicaram e diversificaram e as representações referentes

<sup>7</sup> Ainda que David Garland considere estas mudanças como causas da perda da legitimidade do Estado para conduzir as políticas criminais em cada uma das nações, em especial na Inglaterra, sua definição sobre em que consistem essas mudanças é equivalente à daqueles que vem nessas transformações a consolidação do papel central do Estado.

<sup>8</sup> Grande parte da literatura sobre as mudanças no padrão de policiamento enfatizam aquelas relacionadas à *quebra* das fronteiras entre o público e o privado que possibilitou que atores particulares, com e sem fins lucrativos, tenham assumido ou compartilhado a função-polícia.



a elas se disseminaram no que se convencionou chamar de cultura do medo, com contribuição intensiva dos meios de comunicação e oportunismo do mercado de segurança privada (Bayley e Shearing, 2001; WIEVIORKA, 1997, Garland, 2000).

Partindo do pressuposto de que a segurança pública – e a ordem que ela enseja – são bens públicos e, portanto, devem ser providos e promovidos pelo Estado, resta-nos perguntar: qual é, pois, o papel do Estado neste novo cenário de múltiplos atores e novas necessidades? Quais são as habilidades necessárias ao exercício de seu dever-poder? Como este exercício pode ser analisado a partir da perspectiva da governança?

Diante do que apontamos anteriormente, poderíamos afirmar que o paradigma da governança<sup>9</sup> é mais do que apropriado para caracterizar o sistema de segurança como uma rede<sup>10</sup>, em razão de sua “multilaterização” (Bayley e Shearing, 2001). Segundo Hänggi

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

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

---

<sup>9</sup> O debate sobre governança na segurança pública é legatário de três grandes correntes de pensamento: aquela ligada ao conceito de governamentalidade de Michael Foucault, onde se discutem as tecnologias de poder no controle da vida dos cidadãos; aquela relacionada à influência da obra de Manuel Castells sobre “network society”; e a oriunda da sociologia das organizações ou do campo administrativo sobre arranjos e técnicas interorganizacionais na produção de bens públicos (LOADER, 2000; YAR, 2011).

<sup>10</sup> Estas redes podem ser definidas, de acordo com a tipologia estabelecida por Dupont (2004, 2006), segundo critérios espaciais (“local security networks”), estruturais (“institutional networks”), e informacionais (“informational networks”), que, como ocorre em toda tipologia, se sobrepõem e intersectam entre si, diferindo no mandato, tamanho e escopo, bem como na maneira de interagir com o tempo e o espaço.



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

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

- Organizações do sistema de segurança, particularmente as forças policiais, devem ser *accountable* em relação às autoridades eleitas e à sociedade civil;
- Organizações do sistema de segurança devem operar de acordo com as leis internacionais e com as normas constitucionais internas;
- Informações sobre o planejamento e financiamento do sistema de segurança devem estar amplamente disponíveis, para o governo e para o público, e uma administração compreensiva e disciplinada dos recursos deve ser adotada;
- Relações entre civis e militares devem ser baseadas em uma hierarquia bem articulada de autoridade e em uma relação com a sociedade civil construída com base no respeito aos direitos humanos;
- As autoridades civis devem ter capacidade para exercer controle político sobre operações e gastos das forças de segurança e a sociedade civil deve ter a capacidade de monitorar as forças de segurança e produzir contribuições construtivas no debate político;
- Deve existir um ambiente onde a sociedade civil possa ativamente monitorar as forças de segurança e ser consultada regularmente sobre políticas públicas de segurança, alocação de recursos e outras questões relevantes;
- Os operadores das forças de segurança devem ser adequadamente treinados para cumprir seus deveres de forma técnica e politicamente profissional;
- Os *policy-makers* devem ter como prioridade promover um ambiente que propicie a paz e a segurança (DFID/UK, 2000 *apud* Ball, 2002).



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

No Brasil, a dificuldade de fazer com que os avanços empíricos acompanhem os desdobramentos teóricos decorre tanto da natureza dos argumentos que têm sido usados para analisar e construir as políticas de segurança pública (Zaluar, 2002; Cerqueira, Lobão e Carvalho, 2005; Soares, 2003; Falcão, 1998), quanto das posturas dos estudiosos e dos gestores com relação a esses argumentos (FBSP, 2009; Soares, 2001), fazendo desta área um campo de dissenso e polarização.

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

O movimento pendular entre estes dois blocos de que fala Soares (2001) é justamente o que inviabiliza, primeiro, o reconhecimento legítimo dos outros atores envolvidos neste campo de disputa, e, conseqüentemente, a constituição e consolidação de uma estratégia de gestão integrada capaz de acolher, compatibilizar e superar conflitos que até hoje tem sido em si mesmos mais importantes do que o próprio enfrentamento da violência e da criminalidade.

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



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

As políticas de segurança pública no Brasil têm sido, em regra, pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejada. Na retomada da ordem democrática, no fim dos anos de 1980, diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar.

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

No caso brasileiro, o sistema federativo como forma de organização político-administrativa, no qual as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo, diferenciadas entre si no que se refere às suas instituições, seus recursos financeiros, humanos e políticos, e sua relação com a sociedade civil, torna o tema da segurança pública ainda mais complexo.

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



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

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

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

A trajetória dos planos nacionais de segurança pública<sup>11</sup> é ilustrativa das resistências colocadas tanto pelos grupos de interesse citados por Adorno (1999), quanto pela compartimentalização administrativa referida por Abrucio (2005). Paralelamente a estes planos nacionais, a idealização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), apesar de nunca ter sido normatizado, tem servido como parâmetro para algumas propostas de reformulação da estrutura organizacional do setor e como referência das temáticas prioritárias da área. As ações do projeto do SUSP se dariam em sete eixos estratégicos, a saber: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.

---

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre os planos nacionais de segurança, ver: MESQUITA NETO, 2008; SOARES, 2007; ADORNO, 2003; ADORNO, 2008.



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

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) tiveram origem em 2003, como órgãos deliberativos e executivos, que operariam por consenso, deixando claras a manutenção de autonomia e a não hierarquização de seus integrantes<sup>12</sup>. Coube à secretaria estadual de segurança pública de cada estado articular seus membros e organizar as atividades iniciais consoantes com o Plano Nacional de Segurança Pública (MJ, 2009). A partir de 2007, os Gabinetes de Gestão Integrada passaram a ser vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, momento no qual também se incentivou a criação dos GGI em âmbito municipal.

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

---

<sup>12</sup> Deveriam integrar o GGI os órgãos do sistema de justiça criminal nos níveis federal e estadual: integrante da Senasp, superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária federal, secretário de segurança pública, chefe da polícia civil, comandante geral da polícia militar e demais dirigentes dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, deveriam ser convidados integrantes das secretarias municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das guardas municipais, do ministério público e do judiciário.



Costa e Grossi (2007) caracterizam o FNSP como importante ferramenta de indução das políticas locais de segurança pública e de cooperação intergovernamental. Segundo os autores, a criação do FNSP representou aumento significativo dos investimentos do governo federal no setor, bem como uma centralização, e, portanto, melhor aplicação, dos recursos da área, agora a cargo do Ministério da Justiça, cuja destinação, entretanto, ainda mantém as mesmas características dos investimentos tradicionais, voltados à infraestrutura e aquisição de equipamentos.

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

Dessa mesma gramática fez parte a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), que constitui-se como primeiro espaço de diálogo ampliado em âmbito nacional sobre o tema da segurança, congregando, legislativo, judiciário, gestores, trabalhadores e sociedade civil. Entretanto, enquanto alguns estudiosos analisam os resultados da Conferência como reprodução, e até fortalecimento, das demandas corporativistas e como atestado da fragilidade propositiva dos movimentos sociais (Sapori, 2010), outros a entendem como processo deliberativo, que, mais do que a busca de um consenso, permitiu aos diversos atores da segurança pública partilhar de fóruns de interação comuns e dar visibilidade a várias perspectivas que até então não estavam vinculadas ao tema (SOUZA, 2010). No entendimento de Sapori

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



Como enfatizamos reiteradamente, esta consciência coletiva, e sua transmutação em ação coletiva, é uma dos principais instrumentos para a eficiência das políticas públicas na contemporaneidade. A fim de promover os interesses do sistema como um todo, por meio da inclusividade, do pluralismo e da igualdade de *status* durante o processo decisório, como apontam Stein e Turkewitsch (2008), os espaços e projetos construídos ao longo dos últimos vinte anos na segurança pública no Brasil apontam para a possibilidade de se instituir trocas institucionais negociadas e contextuais compatíveis com a dinâmica social e política do país, especialmente no que se refere às transformações do cenário da violência e da criminalidade.

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

Ainda que o governo federal não tenha a competência legal para lidar com o tema, sua postura política apoiada em habilidades que superam as restrições da normatividade, como indica O'Toole (1997) tem servido para movimentar um ambiente que por muitos anos foi pautado pela inércia e ao mesmo tempo pela reatividade.

Contudo, ainda que estas mudanças devam ser consideradas importantes marcas na meta-governança<sup>13</sup> da segurança pública – e ainda assim não consolidadas-, é nos níveis meso e micro desta política pública, onde as modificações parecem mais cogentes, o espaço onde elas mais custam e tardam a ocorrer. Não são raros os estudos que demonstram que uma “subcultura policial” caracterizada por aspectos próprios e muitas vezes insondáveis, ou ignorados, influenciam ou até mesmo definem o que pode ou não ser feito no espectro maior de uma política de segurança pública (MUNIZ, PROENÇA JR, 2007; ROLIM, 2007; MINGARDI, 1992).

---

<sup>13</sup> | Meta-governança é o nível de governança onde se definem coletivamente entre todos os atores sociais envolvidos em determinada ação os princípios e valores normativos da governança, pelos quais esta prática pode ser formada, executada e avaliada. Para uma abordagem específica sobre o tema, ver Kooiman e Jentoft, 2009.



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

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

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

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



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

não se pode conceber a área da segurança pública, nos dias atuais, como estando restrita aos sistemas policiais e judiciais clássicos, que foram montados sob princípios burocráticos do *state building*, mas antes, como espaços de disputas internas e de confrontos das arenas estatal, política e da sociedade civil (SOUZA, 2011, p. 2).

Segundo afirma Saporì (2006, 2007), o sistema de justiça criminal brasileiro construído nessas bases sofre de uma dupla falta de articulação: a que se refere ao conflito entre as organizações que o compõe, e a que se verifica entre lei e prática. Para o autor, estas organizações operam por meio de uma “informalidade institucionalizada” fundada em diferentes lógicas, muitas vezes criando conflito entre estas instituições – que, em tese, teriam um mesmo objetivo a ser compartilhado entre si -, causando, assim, a ineficiência do sistema como um todo.

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

A dicotomia entre políticas preventivas e repressivas, ou, em outros termos, distributivas e retributivas, é apresentada por governantes como “a escolha de Sofia” nas políticas de segurança pública. Por um lado, entende-se que a punição é elemento fundamental para afirmação de valores socioculturais e que, sendo o criminoso um ator racional, deve assumir a responsabilidade pelos seus atos, respondendo diante do sistema de justiça criminal, cuja principal diretriz de atuação



seria a adoção de medidas dissuasórias (aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento). Por outro lado, associam-se os níveis de criminalidade aos parâmetros de pobreza e desigualdade e, assim, sendo o criminoso fruto da injustiça social e da falta de oportunidades, adotam-se medidas de inclusão social e humanitária (oportunidades de emprego, participação comunitária, valorização da educação, ressocialização do criminoso) evitando que o crime aconteça e, em paralelo, respeitando os preceitos basilares de direitos humanos (SAPORI, 2007).

Entretanto, como há muito se sabe, a eficácia do sistema de segurança pública resulta justamente da capacidade de articular intervenções multissetoriais e interorganizacionais voltadas a prevenir o crime ou a superar suas consequências depois de já ocorrido (TUDELA, 2005, 2006; BEATO FILHO, 1999, BANCO MUNDIAL, 2006).

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



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

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fazer uma revisão do conceito – e dos desdobramentos – de governança democrático, tentando associá-lo ao debate sobre a construção e gestão das políticas de segurança pública.

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

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



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

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

Uma visão menos monolítica do Estado e ao mesmo tempo uma atividade mais eficiente dos processos decisórios por ele coordenados permitem questionamentos, em novos termos, mais condizentes com a realidade sociopolítica e com sua governabilidade.

As experiências sobre segurança pública na história brasileira são, ainda que restritas, um deslocamento em sentido diverso da polarização entre uma política pública retributiva ou outra distributiva, mostrando as possibilidades de se avançar em outras frentes que não as meramente ideológicas e enfatizando questões de cunho político-administrativo. Tanto as relações intergovernamentais, como as relações interssetoriais e interorganizacionais, são tentativas de colocar a governança democrática como marco da ação e estruturação do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas, e podem servir como novos paradigmas na análise da segurança pública.

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



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

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

A trajetória recente do Brasil mostra-nos que avançamos no sentido de ampliar os termos do debate, a gama de debatedores e a natureza das propostas surgidas, mas ainda carecemos de experiências concretas que nos permitam avaliar em que medida este avanços são mais do que simplesmente ações pontuais que não se sedimentaram como horizonte concreto das políticas públicas de segurança e, mais, da governança democrática das mesmas.

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



## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_ (2012). Governança das políticas públicas brasileiras: características, avanços e desafios (mimeo).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP) (2009). **Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)**. São Paulo: FAPESP.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_ (2008). Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: **Ensaio sobre seguridad ciudadana**. Ecuador: Flacso, p. 285-301.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_ (2007). **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_ (2006). Informe sobre políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil – Diagnóstico estado de São Paulo y región metropolitana. **Estudio “Valoración de las políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil: fortalezas y oportunidades de la gestión contra el delito violento”**. Santiago, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

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



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

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

---

#### AUTORIA

**Paula K. Rodriguez Ballesteros** – Fundação Getúlio Vargas/SP  
Endereço eletrônico: [ballesterospr@gmail.com](mailto:ballesterospr@gmail.com)

