

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RINALDO PAZ DA ROCHA

**Assessoria de Políticas de Segurança Pública:** aprimoramento do processo de elaboração das políticas públicas de segurança no Estado do Paraná

Maringá  
2021

RINALDO PAZ DA ROCHA

**Assessoria de Políticas de Segurança Pública: aprimoramento do processo de elaboração das políticas públicas de segurança no Estado do Paraná**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Elaboração de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Souza

Maringá  
2021

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

R672a	<p>Rocha, Rinaldo Paz da Assessoria de políticas de segurança pública : aprimoramento do processo de elaboração das políticas públicas de segurança no Estado do Paraná / Rinaldo Paz da Rocha. – Maringá, PR, 2022. 331 f.: il. color., figs., tabs.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto de Souza. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2022.</p> <p>1. Políticas públicas. 2. Ineficiência. 3. Policiamento ostensivo. 4. Aprimoramento. 5. Políticas de segurança - Formulação. I. Souza, Paulo Roberto de, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.</p>
	CDD 23.ed. 353.362

RINALDO PAZ DA ROCHA

**Assessoria de Políticas de Segurança Pública: aprimoramento do processo de elaboração das políticas públicas de segurança no Estado do Paraná**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**



**Prof. Dr. Paulo Roberto de Souza**  
Presidente/Orientador  
Universidade Estadual de Maringá - UEM



**Prof. Dr. Geovânio Edervaldo Rossato**  
Universidade Estadual de Maringá - UEM



**Prof. Dr. Rivail Carvalho Rolim**  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Aprovado em 11 de março de 2022.

Banca realizada por videoconferência conforme Resolução nº008/2020

*Dedicatória*

*Às minhas filhas Gabriela e Marina,  
minhas eternas fontes de inspiração.*

*À minha esposa e companheira de todos os momentos Emily,  
pelo amor, carinho, compreensão e apoio.*

*Aos meus pais Edmundo e Altina,  
por todo esforço com a minha educação.*

*À minha tia Maria Marquez,  
pelas orações e por todo apoio e incentivo.*

## AGRADECIMENTOS

Ao final de uma jornada de mais de dois anos de intenso aprendizado externo os meus sinceros agradecimentos às pessoas que fizeram parte dessa enriquecedora experiência.

Aos professores Ednaldo, Simone e José Henrique, que receberam e deram as boas-vindas a turma na fase inicial do curso. Aos professores Willian, Kerla, Eder e Celene, que, na fase intermediária conseguiram transmitir a significância das políticas públicas. Aos professores Paulo, Geovânio, Gisele e Érica, que, com sensibilidade e humanismo, fecharam as disciplinas eletivas. Certo de que um pouco do conhecimento de cada um de vocês está presente neste trabalho.

Novamente, aos professores Geovânio e Willian, por suas preciosas observações na fase de qualificação, que ajudaram a enriquecer o trabalho.

Ao pessoal que esteve à frente da Secretaria - Carla e Júnior -, sempre presentes e prestativos.

Em especial, manifesto o meu respeito e agradecimento ao Professor Paulo Roberto de Souza pela paciência, compromisso, compreensão e sabedoria durante o processo de orientação.

À toda turma pelo convívio e pelas experiências - saudades.

*“Se o sentido da política é a liberdade, isso significa que nesse espaço - e em nenhum outro – temos de fato o direito de esperar milagres. Não porque fôssemos crentes em milagres, mas sim porque os homens, enquanto puderem agir, estão em condições de fazer o improvável e o incalculável e, saibam eles ou não, estão sempre fazendo.”*

*Hannah Arendt (1906-1975)*

## **Assessoria de Política de Segurança Pública: aprimoramento do processo de elaboração das políticas públicas de segurança no Estado do Paraná**

### **RESUMO**

Este trabalho é uma síntese interacional que reúne temas como políticas públicas, Estado, poder, governo, política, administração pública, política pública, sociedade, segurança pública, policiamento, entre outros, e que foi construído a partir de teorias das ciências sociais e políticas, filosofia, administração, direito, políticas públicas, segurança e inteligência. O estudo apresenta conceitos gerais relativos à política pública, investiga o processo de formulação de políticas de segurança e traz à luz elementos importantes sobre as políticas de policiamento no Estado do Paraná. Nesse sentido, apresenta alguns modelos de policiamento ostensivo do passado e da contemporaneidade, a partir de um recorte temporal de cinquenta anos, como forma de organizar e estruturar uma base histórica e política sobre o processo de elaboração da principal atividade policial exercida no Estado – o policiamento ostensivo preventivo fardado. A partir desses modelos de policiamento, de forma coadjuvante, o estudo realiza uma análise amostral de duas políticas públicas específicas, mas, representativas, que foram executadas pela Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR), no período de 1998 a 2001 - o “Policiamento Ostensivo Localizado – Totem” e o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”. Baseado nessa ideia e no ciclo das políticas públicas, a pesquisa investiga os dois modelos para tentar compreender o encadeamento do processo político e administrativo que se estabeleceu em torno da formulação e da implementação de ambos, com o propósito singular de apontar imperfeições. Baseado na constatação dessas imprecisões e em argumentos qualitativos, o estudo enxerga a viabilidade da criação de um órgão técnico de políticas de segurança pública e sua respectiva instalação em um setor estratégico do Estado. Como forma de familiarizar o leitor com o assunto e facilitar a compreensão e significado da atividade de policiamento ostensivo, serviço tão fundamental para a garantia de uma sociedade livre, além da sobredita análise, o estudo integra e detalha, no referencial teórico, outras modalidades significativas de policiamentos aplicados no Estado nos últimos cinquenta anos. Também são apresentados detalhes sobre os bastidores do processo de formulação dos modelos de policiamento, sua relevância e representatividade. Para maior clareza, a parte que trata dos modelos de policiamento ostensivo foi segmentada por programas de policiamento. O estudo baseia-se na pesquisa qualitativa. A coleta de dados e informações foi feita a partir de procedimentos bibliográficos e documental. Ao final, a investigação constatou que os dois modelos de policiamento examinados não foram capazes de solucionar ou mitigar o problema de insegurança pública vivido na época. Constatou-se que tais políticas falharam e foram extintas devido à existência de erros de formulação e de implementação dos modelos. Também se associou o fracasso às práticas político-administrativas vinculadas ao fenômeno do patrimonialismo e à falta de orientação especial durante o processo de formulação e implementação das políticas. Para tentar mitigar esse problema, o estudo sugere a criação de uma Assessoria de Política de Segurança Pública no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária - SESP, com a perspectiva de que sua instituição aprimore o processo de elaboração das políticas de policiamento, estabeleça um padrão, melhore a prestação dos serviços de segurança pública e torne-se um verdadeiro instrumento inclusivo e de integração - social, político, técnico e burocrático.



**Palavras-chave:** Políticas de Segurança Pública. Policiamento Ostensivo. Formulação. Participação. Aprimoramento. Inclusão.

**Public Security Policy Advisory:** improvement of the process of elaboration of public security policies in the State of Paraná

### ABSTRACT

This work is an interactional synthesis that brings together themes such as public policies, State, power, government, politics, public administration, public policy, society, public security, policing, among others, and which was built from theories of social and political sciences, philosophy, administration, law, public policies, security and intelligence. The study presents general concepts related to public policy, investigates the process of formulating security policies and brings to light important elements about policing policies in the State of Paraná. In this sense, it presents some models of ostensive policing from the past and contemporaneity, from a time frame of fifty years, as a way of organizing and structuring a historical and political basis on the process of elaboration of the main police activity carried out in the State - the ostensive preventive police in uniform. From these policing models, in a supporting way, the study performs a sample analysis of two specific, but representative, public policies that were carried out by the Military Police of the State of Paraná (PMPR), in the period from 1998 to 2001 - the "Located Ostensive Policing – Totem" and the "Ostensive Policing with Scooters". Based on this idea and on the cycle of public policies, the research investigates the two models to try to understand the linkage of the political and administrative process that was established around the formulation and implementation of both, with the singular purpose of pointing out imperfections. Based on the verification of these inaccuracies and on qualitative arguments, the study sees the feasibility of creating a technical body for public security policies and its respective installation in a strategic sector of the State. As a way of familiarizing the reader with the subject and facilitating the understanding and meaning of the ostensive policing activity, a service so fundamental to guaranteeing a free society, in addition to the aforementioned analysis, the study integrates and details, in the theoretical framework, other significant modalities of policing applied in the State in the last fifty years. Details about the backstage of the process of formulating policing models, its relevance and representativeness are also presented. For clarity, the part dealing with overt policing models has been segmented by policing programs. The study is based on qualitative research. The collection of data and information was made from bibliographic and documentary procedures. In the end, the investigation found that the two policing models examined were not able to solve or mitigate the problem of public insecurity experienced at the time. It was found that such policies failed and were extinguished due to the existence of errors in the formulation and implementation of the models. The failure was also associated with political-administrative practices linked to the phenomenon of patrimonialism and the lack of special guidance during the process of formulating and implementing policies. To try to mitigate this problem, the study suggests the creation of a Public Security Policy Advisory within the scope of the State Department of Public Security and Penitentiary Administration - SESP, with the perspective that its institution improves the process of elaboration of policing policies, set a standard, improve the delivery of public security services and become a truly inclusive and integrating instrument - social, political, technical and bureaucratic.

**Keywords:** Public Security Policies. Ostensible Policing. Formulation. Participation. Enhancement. Inclusion.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APMG	Academia Policial Militar do Guatupê
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPE	Centro de Análise, Planejamento e Estatística
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CIA	<i>Central Intelligence Agency - United States of America</i>
CONSEG	Conselho Comunitário de Segurança
COPOM	Centro de Operações Policiais Militares
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNISP	Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IGSP	Índice de Gestão da Segurança Pública
IHGB	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUC	Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Mundial do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Panamericana de Saúde
PFL	Partido da Frente Liberal (atual Democratas)
PM	Polícia Militar
PM/3	Terceira Seção do Estado-Maior da Polícia Militar (planejamento)
PMPR	Polícia Militar do Estado do Paraná
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
POVO	Policiamento Ostensivo Volante
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RPA	Rádio Patrulha Auto
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESP	Secretaria de Estado da Segurança Pública
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISP	Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
SMPU	Sistema Módulo Policial Urbano
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
UPS	Unidade Paraná Seguro
MSG	Mensagens do Governo do Estado do Paraná
OC	Jornal O Combate

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. METODOLOGIA.....	20
3. ESTADO, PODER, GOVERNO, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO .....	23
3.1 ESTADO .....	23
3.1.1 Povo.....	28
3.1.2 Nação.....	29
3.1.3 Sociedade e Comunidade .....	29
3.2 PODER.....	30
3.3 GOVERNO.....	32
3.4 POLÍTICA.....	33
3.4.1 O ceticismo perante a política .....	34
3.4.2 Preconcepções sobre a política e seus fundamentos.....	35
3.4.3. Finalidade da Política .....	36
3.4.4. Democracia.....	38
3.4.5 Cidadania.....	40
3.4.6 Globalização .....	42
3.4.7 Opinião Pública .....	47
3.4.8 Organização do Estado Brasileiro .....	53
3.4.9 Estado de Bem-Estar .....	56
3.4.10 Patrimonialismo.....	60
3.4.11 Política de Estado .....	72
3.4.11.1 Exemplo de Política de Estado .....	77
3.4.12 Política de Governo .....	78
3.4.12.1 Relação entre Moral, Propriedade e Poder .....	80
3.4.12.2 Exemplo de Política de Governo.....	83
3.4.13 Percepção da Política de Estado como ideal das políticas públicas .....	83
3.5 ADMINISTRAÇÃO.....	84
3.5.1 Administração Pública no Brasil .....	89
3.5.2 Evolução da Administração Pública - Patrimonialista, Burocrática e Gerencial ....	89
3.5.3 Fundamentos da Administração Pública: .....	91
3.5.4 Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	92
3.5.4.1 Eficiência .....	93
3.5.4.2 Eficácia .....	94
3.5.4.3 Comparativo entre eficiência e eficácia.....	95

3.5.4.4 Efetividade.....	96
3.5.5 Planejamento Estratégico e Metas.....	97
3.5.5.1 Plano e metas.....	98
3.5.6 Administração Militar Estadual.....	100
3.5.6.1 Unidades operacionais.....	102
3.5.7 A Política Pública.....	105
3.5.8 A Política de Segurança Pública.....	110
3.5.8.1 Segurança Pública.....	117
3.5.8.2 Segurança Pública no Estado do Paraná.....	123
3.5.8.3 Ordem Pública.....	125
4. O PROBLEMA PÚBLICO E AS FASES DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICAS.....	127
4.1 PROBLEMA PÚBLICO.....	127
4.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	130
4.3 FORMAÇÃO DA AGENDA.....	130
4.4 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.....	132
4.5 TOMADA DE DECISÃO.....	132
4.5.1 Modelo racional absoluto.....	133
4.5.2 Modelo racional limitado.....	134
4.5.3 Modelo incremental.....	135
4.5.4 Modelo <i>garbage can</i> ou lixeira.....	135
4.6 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	136
4.7 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	137
4.8 EXTINÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	138
5. MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE POLICIAMENTO OSTENSIVO ADOTADOS NO ESTADO DO PARANÁ – ORIGENS, EXPERIÊNCIAS, DESCONTINUIDADES E FRACASSOS.....	140
5.1 POLICIAMENTO OSTENSIVO: DO POLICIAMENTO PRIVADO AO POLICIAMENTO PÚBLICO E O FUTURO DA POLÍCIA.....	141
5.2 A SEGURANÇA PÚBLICA E POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO E REPRESSIVO NO ESTADO DO PARANÁ – FRAGMENTOS HISTÓRICOS.....	149
5.2.1 Primeiro Período – institucionalização da PMPR (1853-1855).....	150
5.2.2 Segundo Período – organização e participação em guerras (1856-1946).....	150
5.2.3 Terceiro Período – a segurança pública (1947-1969).....	152
5.2.4 Quarto Período – questões socioeconômicas; crescimento urbano; aprimoramento do policiamento; e efetivação do Corpo de Policiamento Rádio Motorizado (1970-1979). .....	157
5.2.5 Quinta Período – novos conceitos de policiamento (1980-2021).....	159

5.3 PRINCIPAIS MODELOS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO UTILIZADOS NO ESTADO DO PARANÁ - UM RECORTE TEMPORAL (1970 – 2021)	161
5.3.1 Rádio Patrulha Auto - RPA	163
5.3.2 Sistema Módulo Policial Urbano – SMPU: Base Fixa	165
5.3.3 Policiamento Ostensivo Volante – Projeto POVO: módulo móvel	170
5.3.4 Policiamento Ostensivo Localizado – TOTEM	174
5.3.5 Policiamento Ostensivo com Motonetas	180
5.3.6 Policiamento Ostensivo Volante II - Projeto POVO II: módulo móvel	184
5.3.7 Unidade Paraná Seguro – UPS	188
5.3.8 Atual estratégia de governo para o policiamento ostensivo preventivo: gestão de continuidade dos programas de policiamento herdados do governo anterior	198
5.3.9 Reflexão geral do recorte temporal selecionado para o estudo	199
6. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA IMPORTÂNCIA	202
6.1 FORMULAR ARGUMENTOS E GERAR INFORMAÇÕES	203
6.2 IMPORTÂNCIA DA TIPOLOGIA DOS FORMULADORES	208
6.3 FORMATOS DA TOMADA DE DECISÃO	209
6.4 O PAPEL DO ANALISTA DE POLÍTICA PÚBLICA	209
6.5 O ANALISTA DE POLÍTICA PÚBLICA E O ANALISTA DE INTELIGÊNCIA	210
7. OS POLICIAMENTOS OSTENSIVOS “TOTEM” E “MOTONETAS” ANALISADOS COM BASE NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	212
7.1 ANÁLISE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO - TOTEM	213
7.1.1 Análise do ciclo da política pública: momentos político-administrativos da criação do Policiamento Ostensivo Localizado – Totem	215
7.1.2.1 Identificação do problema público	215
7.1.2.2 Formação da agenda	216
7.1.2.3 Formulação da política de segurança pública	217
7.1.2.4 Tomada de decisão política	218
7.1.2.5 Implementação da política	219
7.1.2.6 Avaliação da política pública	221
7.1.2.7 Extinção da política pública	221
7.2 ANÁLISE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS	222
7.2.1 Análise do ciclo da política pública e os momentos político-administrativos da criação do Policiamento Ostensivo com Motonetas	225
7.2.1.1 Identificação do Problema Público	225
7.2.1.2 Formação da agenda	226
7.2.1.3 Formulação da política pública	227

7.2.1.4 Tomada de Decisão .....	228
7.2.1.5 Implementação da política pública .....	229
7.2.1.6 Avaliação da política pública .....	230
7.2.1.7 Extinção da política pública .....	231
7.3. ANÁLISE COMBINADA DOS CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO COM TOTENS E DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM DAS MOTONETAS .....	233
7.4 ANÁLISE SOBRE A FUNCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO E DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS .....	247
8. INTELIGÊNCIA .....	258
8.1 SIGNIFICADO DE INTELIGÊNCIA .....	259
8.2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA .....	259
8.3 RAMOS DA INTELIGÊNCIA .....	264
8.3.1. Inteligência .....	265
8.3.1.1 Ciclo de Inteligência .....	266
8.3.2 Contraineligência .....	267
8.3.2.1 Ciclo da Contraineligência .....	268
8.4 INTELIGÊNCIA E A PRÁXIS .....	269
8.5 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	272
8.6 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA .....	274
8.7 ASSESSORIA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA .....	277
8.7.1 A análise de inteligência estratégica e a importância da multidisciplinaridade ....	279
8.7.2 O produtor e o usuário da inteligência estratégica .....	281
9. ASSESSORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A SOLUÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO .....	285
9.1 ASSESSORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	285
9.1.1 Perfil dos integrantes da Assessoria de Públicas de Segurança Pública .....	288
9.1.2 Constituição da Assessoria de Políticas de Segurança Pública .....	290
9.1.3 Operacionalização e funcionamento da Assessoria de Políticas Públicas .....	292
9.1.4 Institucionalização da Assessoria de Políticas Públicas .....	293
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	294
REFERÊNCIAS .....	301
ANEXO I – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO .....	326
ANEXO II - ANEXO DO DECRETO Nº 1416/2019 .....	330
ANEXO III – ORGANOGRAMA FUNCIONAL DA SESP - 2021 .....	331

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo trata-se de uma investigação sobre o processo de elaboração das políticas de segurança pública no Estado do Paraná, em especial aborda a falta de transversalidade e a ineficiência dos programas de policiamento ostensivo preventivo fardado aplicados nas últimas cinco décadas. No contexto do trabalho são analisadas de forma amostral duas políticas de policiamento ostensivo específicas – o “Policiamento Ostensivo Localizado – Totem” e o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”, como representação fidedigna do processo de formulação instalado na prática no período escolhido para o estudo. Esta abordagem tem o intuito de evidenciar a ocorrência de distorções no processo de formulação e, a partir dessas constatações, propor uma solução viável, ou seja, a criação de uma assessoria especializada em políticas públicas de segurança, para mitigação do problema encontrado. É fundamental salientar que os referidos modelos de policiamento analisados resultaram de processos de formulação político/governamentais que se desenvolveram fora dos padrões ideais, mas que possuíam pretensões de reduzir a sensação de insegurança pública vivida pela população paranaense entre os anos 1998 a 2001. Com base nisso, a pesquisa foi estruturada e o assunto desenvolvido com base nas seguintes seções:

A segunda seção, com fundamento nas doutrinas de Gil (2008), Goldemberg (2004) e Bardin (1977), descreve a metodologia utilizada para a realização da investigação.

A terceira seção trata, em primeiro plano, do Estado, suas origens e constituição – Povo, Nação, Sociedade e Comunidade, segundo Aristóteles (1999), Arendt (2018), Hobbes (1983) e Bonavides (2011); versa sobre o Poder como forma de dominação, segundo Lipschutz e Rowe (2005), Acton (1948), Franco e Pila (1948) e Foucault (1980); fala sobre Governo como estrutura responsável pela gestão e realização dos interesses da sociedade, segundo Hamilton, Madison e Jay (1961); aborda a Política em âmbitos gerais, como sinônimo de pluralidade, liberdade e fenômeno que possibilita a convivência harmônica entre os homens, o ceticismo, o preconceito e a sua finalidade, segundo Aristóteles (1999), Arendt (2018), Lasswell (1936), Lindblom (1977), Streck e Morais (2014); fala sobre Democracia e sua significância como invenção cotidiana, segundo Chauí (1983) e como “regras do jogo” conforme Bobbio (1986); trata da cidadania e sua significação como direito-obrigação e *status*, segundo Nogueira (2015) e Marshall (1967); discorre sobre o fenômeno da Globalização e sua importância para as transformações do mundo político, segundo Giddens (2006), Jellinek (1914), Fukuyama (2006); Bauman (1999); fala sobre Opinião Pública, como manifestação popular e instrumento de controle do poder, segundo Lindblom (1977), Bonavides (2011), Rousseau (2009), Bakunin

(1972) e Streck e Moraes (2014); fala sobre a organização do Estado Brasileiro e suas características legais constitucionais, segundo a Constituição (1988), Locke (1994) e Arendt (2018); trata do “Estado de Bem-Estar”, sua origem e desenvolvimento, os direitos de primeira, segunda e terceira geração, segundo Bonavides (2011), Streck e Moraes (2014), Barroso (2015), Calmon (2001), Hobsbawn (1995); aborda o fenômeno do Patrimonialismo, suas origens e enraizamento no Brasil, segundo Weber (2019); Faoro (2001), Holanda (1995; 2012), Reis (2017), Garschagen (2015), Paim (1978), Schwartzman (2007), Costa (2016); trata da Política de Estado e da Política de Governo, como ações estatais de naturezas distintas, com fundamento em Arendt (2018), Almeida (2016), Andrade (2011); Lipschutz e Rowe (2005), Falcão (2018), Avineri (1972), Lasswell (1936); aborda a Administração, como ciência humana e instrumento de organização das coisas da vida pública e privada – a Administração Pública no Brasil, Eficiência, Eficácia e Efetividade – Planos e Metas - Administração Militar estadual, segundo entendimento de Chiavenato (2014), Maximiliano (2000), Silva (2000), Cohen e Franco (2014), Castro (2006), Trigueiro e Marques (2014) e Bresser Pereira (2008). A seção ainda trata sobre a “Política Pública”, trazendo definições tradicionais e contemporâneas de autores nacionais e internacionais acerca do termo, com a finalidade de estabelecer um referencial norteador para estruturação das etapas seguintes do estudo, com fundamentos em Clune (1993), Nietzsche (1992), Bondaruk e Souza (2014), Dryzek, Honig e Phillips (2008) e Chiavenato (2010); também elabora uma definição para “Política de Segurança Pública”; colaciona conceitos de “Segurança Pública” e discorre sobre o assunto através de um sucinto histórico apoiado em Beccaria (1999); (2002), Foucault (1987), Adorno (1996), Lazzarini (1991), Plácido e Silva (1963), ESG (2014), entre outros. Ao final, a seção discorre sobre a estrutura de segurança pública do Estado do Paraná, traz conceitos de “Ordem Pública” e comenta sobre o termo baseado nas ideias de Neto (1998), Lazzarini (1991), Silva (1998) e Gordillo (2010).

A quarta seção trata do fenômeno da centralização do processo de construção das políticas públicas, da formulação de modelos inapropriados e da preponderância do poder político no estabelecimento das políticas públicas, associando esta prática à teoria da “lei de ferro”, ou “teoria da lei de bronze”, ou “teoria das elites” de Michels (1982), Schumpeter (1961), Mosca (1992) e Pareto (1984). Em seguida, traz o conceito de Problema Público e detalha o “Ciclo de Políticas Públicas”, com o objetivo de tratar do processo de elaboração das políticas públicas e suas fases – identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção. A partir dessa intervenção o trabalho prossegue a investigação através da consulta a outros estudiosos, que, direta ou indiretamente, tratam do assunto, como Gallo (2012), Gusfield (1981), Spector e



Kitsuse (2012), Kindon (1995), Howlett, Ramesh e Perl (2013), March e Simon (1971), Lindblom (1959), Cohen, March e Olsen (1972), Sabatier (1986), Peter DeLeon (1977), Bucci, (2006), Dye (2013), Easton (1953), Lasswell e Kaplan (1970), Friedrich (1963), Lipsky, (1980), entre outros.

A quinta seção, em primeiro instante, com base em Goodin e Tilly (2006), Bayley (2006), Schuartz e Miller (1964), Kunkel (1973), Hart (1951), Florismski (1953), Abbot (1972), Monas (1961), Basham (1954), Starkarum (1963), Bopp e Schultz (1972), Strayer (1970), Souza (2007), traz fragmentos a respeito das origens históricas do policiamento ostensivo no mundo e discorre sobre a sua característica “pública”, desde a antiga Roma, passando pelo período medieval, idade moderna, até a atualidade, fazendo, ao final, uma prospecção sobre o futuro do policiamento no mundo. Em seguida, com o auxílio de Rolim (2013), Antunes, Santos e Filho (2018), Oliveira (1997), Valla (2004), Loeffler (2009), Fleischfresser (1999), Muniz e Rosa (2005), IPEA (2011), IBGE (1975); (1983), Moura, (2004), Goldstein (2003), Skolnick (2006) e outros, a seção faz um breve resgate histórico político, econômico e social do Estado do Paraná, a respeito das origens da PMPR e das principais políticas de policiamento ostensivo preventivo aplicadas e executadas pela Corporação nos últimos cinquenta anos, a partir de fundamentos contidos em Diretrizes de Comando (1999); (2000), Souza (2007), Bondaruk (2007), Correia e Purificação (2007), Pontes (2008), Sampaio (2018), Peres 2015 e (2019), Waiselfisz (2010), Monjardet (2004), Bittner (2003) e outros.

A sexta seção, com fundamentos em Farah (2016), trata da conceituação da análise de políticas públicas e comenta o assunto expondo a importância da atividade para a área de públicas, os avanços promovidos na modernização do serviço público no Brasil e peculiaridades brasileiras acerca do assunto. Também versa sobre a relevância do conhecimento em análise de política pública na resolução de problemas públicos; descreve características da análise de política pública nos Estados Unidos e no Brasil; discorre sobre a *policy studies* e a *policy analysis*, com fundamentos em Lasswell, Dobunzinskis, Howlett e Laycock; apresenta as tipologias dos formuladores de políticas públicas; fala sobre os formatos de tomada de decisão; expõe sobre o papel do analista de políticas públicas; e faz um comparativo entre o “analista de políticas públicas” e o “analista de inteligência”.

A sétima seção compreende mais um elemento de contextualização do processo de elaboração das políticas de policiamento ostensivo preventivo. De forma coadjuvante, essa parte do trabalho visa caracterizar e circunstanciar erros cometidos no processo de construção das políticas de segurança, para evidenciar que o Estado do Paraná não possui uma estrutura governamental especializada para análise e formulação de políticas públicas nesta área, com o

propósito de justificar e sustentar a ideia de criação de uma “Assessoria de Políticas de Segurança Pública”. A seção apresenta uma análise amostral, mas, representativa, do policiamento ostensivo preventivo na forma de três modelos de exercícios distintos. Esta sondagem é realizada através do esmiuçamento de elementos históricos que compuseram o processo de formulação do Policiamento com Totem e também do Policiamento com Motonetas. O primeiro exame, baseado no “ciclo de políticas públicas” e no método empregado por Sampaio (2018), investigou isoladamente os dois modelos, inspecionando e cotejando, em especial, as informações políticas e administrativas que fizeram parte do processo de elaboração das duas políticas de policiamento ostensivo. O segundo exame, com base em Secchi (2019a) e (2019b), combina componentes racionalistas e argumentativos com o objetivo de identificar elementos e circunstâncias favoráveis e desfavoráveis à implementação das sobreditas políticas de policiamento. O terceiro exame, com fundamento em Bardin (1977) e Mozzato e Grzybovski (2011), procura aferir a efetividade das políticas de policiamento por meio de um esquema analítico próprio, baseado no corpo de informações que integram a seção cinco, que detalha o ambiente e os processos utilizados na elaboração dos dois modelos de policiamento ostensivo preventivo.

A oitava seção, fundamentada na Doutrina Nacional de Inteligência, Leis, Decretos, normas administrativas e conhecimentos de doutrinadores da área da Inteligência, como Platt (1974), Kent (1965), Warner (2008), Giddens (1987), Johnson (2010), Powell (1986), Barrett (2005), Zegart (2010), Brito, (2008), Cepik (2002), Pilar (2010) e autores complementares como Kelsen (1994), Foucault (2008), Jannuzzi (2011), Monet (2006), Gallo (2012), Bucci e Ruiz (2019), Bresser-Pereira (1996), entre outros, traz conceitos ligados a “atividade de inteligência”, apresenta os seus ramos, fala sobre a práxis da inteligência e sua inserção na área da segurança pública, o seu uso estratégico na assessoria de assuntos de governo e sua importância como instrumento de orientação na tomada de decisão das autoridades. Comenta ainda sobre a relação existente entre produtor e usuário da inteligência estratégica, associando-a à atividade de assessoramento político na área de públicas.

A nona seção, com base em argumentos de Johnson, Claper e Gate (2010), Friedman (1975), Gonçalves (2008), Codato e Perissinotto (2011), Lipsky (1980), Downs (1964), Albrecht (2019), entre outros, representa a fração nuclear do estudo, pois, compreende a apresentação de uma alternativa para a mitigação da questão levantada no processo de análise (falha no processo de formulação das políticas de segurança pública), ou seja, a sugestão da criação de uma “Assessoria de Políticas de Segurança Pública” no nível de assessoramento da SESP.

Por fim, a décima seção tece considerações e mostra a relevância social e a justificativa científica do estudo em razão da sua busca por uma solução técnica e política, para tentar resolver um problema público de interesse coletivo, com o intuito final de promover melhorias no serviço público e dar mais qualidade de vida as pessoas, através do enfrentamento da criminalidade e da violência com políticas de segurança pública viáveis, do ponto de vista técnico, econômico, social, administrativo e político.

Para facilitar o entendimento geral do padrão de policiamento utilizado no Estado do Paraná o estudo apresentará um breve histórico com os sete principais modelos executados pela PMPR nos últimos cinquenta anos. Através da junção de fragmentos encontrados em livros e estudos desagregados que já trataram do mesmo assunto, conforme Bondaruk e Souza (2014); Souza (2007); Bondaruk (2007); Correia e Purificação (2007); Pontes (2008); Peres (2015); Sampaio (2018); e Peres (2019), os tipos de policiamento serão descritos e ilustrados a partir de apontamentos da memória operacional e administrativa da Corporação, para melhor compreensão do porquê os modelos foram criados, como foram elaborados e no que se constituíam essas políticas de segurança, detalhando ainda contextos políticos, político-administrativos e parte da arena política e bastidores de algumas delas – um *policy studies*. A partir dessa lembrança, a investigação aplicará teorias e a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977), associando doutrina, informações, dados e fatos, para levantar as causas e consequências da criação e extinção das duas políticas escolhidas, como amostra representativa, para realização do processo de “análise de política pública” e, assim, tentar encontrar respostas que auxiliem na escolha de uma solução viável para a questão - uma *policy analysis*.

No desenvolvimento do estudo será possível observar a ocorrência de fenômenos típicos da área de públicas como, tomadas de decisão no modelo *top-down*, o uso do artifício político do *blame shifting* e a aplicação de modelos de solução incrementais e *garbage can*. O trabalho levanta questões sobre a necessidade e importância da orientação e da presença de analistas de políticas públicas durante o processo de construção das políticas de segurança e expõe vieses e erros pontuais cometidos por agentes políticos no decorrer das etapas que integram o ciclo de políticas públicas, principalmente, nas fases de formulação e implementação. Revela ainda os transtornos, prejuízos e a herança negativa deixada por políticas públicas mal elaboradas que, por consequência, foram extintas em razão da sua ineficiência. O estudo também revela que esse fenômeno está associado ao fenômeno do patrimonialismo, à centralização das decisões político-governamentais e à escolha de políticas públicas impróprias, derivadas do amadorismo dos formuladores, da falta de comprometimento com a coisa pública e coletividade, e da imprudência na aplicação de recursos públicos. Ao

final, o estudo aponta que, a solução para a mitigação do problema seria a criação de uma “Assessoria de Políticas de Segurança Pública” no âmbito da SESP. Neste sentido, o trabalho contribui para o aperfeiçoamento do processo de construção das políticas de segurança públicas em âmbitos gerais, visto que, contempla a inclusão de todos os Órgãos que compõem a pasta da Segurança Pública, ou seja, não se restringe ao órgão responsável pela execução do policiamento ostensivo preventivo fardado (PMPR). No geral, a pesquisa oferece subsídios suficientes e de fácil compreensão para que, tanto o leitor técnico, como o leitor leigo, possam fazer as suas próprias inferências sobre o fenômeno estudado. A sua originalidade e relevância encontra-se na solução aventada para mitigação do problema (a criação de uma assessoria especial) e no realce e valorização dos profissionais da área de políticas públicas no âmbito da segurança, neste caso, com ênfase no policiamento ostensivo preventivo.

Por fim, vale destacar que, eventualmente, algumas seções reiterarão conceitos, citações e especificidades envolvendo “políticas públicas” e “análise de políticas públicas”, como recurso técnico para evidenciar os principais elementos que fundamentaram o estudo e contribuíram para o entendimento geral do fenômeno.

## **2. METODOLOGIA**

Levando em consideração os componentes que envolveram o objeto da investigação (o processo de formulação das políticas de policiamento ostensivo e a ideia de criação de um corpo técnico de avaliação e qualidade dessas políticas no âmbito da SESP), notou-se a necessidade de uma volta ao passado com o propósito de resgatar alguns elementos e significados - pedaços de memórias imprescindíveis ao estudo -, para, a partir disso, adotar procedimentos e métodos específicos para se obter as respostas desejadas.

Através da análise crítica em torno da temática, esmiuçou-se o cenário original para possibilitar uma reflexão mais apurada a respeito do fenômeno. Fundado nisso, o estudo fluiu para uma nova visão política/social/administrativa sobre o processo de formação das políticas públicas da área da segurança. O estudo explorou crenças da segurança pública, ações políticas e centrou esforços na análise de modelos de policiamento, num exercício analítico do passado, para questionar o presente e tentar projetar o futuro das políticas de segurança pública.

Em razão do tema abordado ser pouco explorado foram estabelecidas regras e procedimentos e adotou-se o formato de pesquisa exploratória com o objetivo de proporcionar uma visão geral do fenômeno, apresentando e esclarecendo conceitos e ideias, para verificar

problemas e formular hipóteses. Foram feitos levantamentos bibliográficos, documentais, e estudos de programas (investigação e descrição de modelos de policiamento ostensivo) com a finalidade tornar o conteúdo mais compreensível, apto para fornecer respostas e possibilitar outras especulações. O estudo foi delineado com base em dados/informações contidas em documentos físicos e virtuais. A extração de conteúdos se deu através da pesquisa de livros, artigos científicos, documentos e periódicos, de onde foram selecionados conceitos gerais, modelos teóricos e práticos de políticas públicas, de segurança pública e de inteligência, que facilitaram a elaboração do trabalho fornecendo elementos suficientes para entender o fenômeno, entre outros aspectos, sob a ótica de cientistas sociais, filósofos, estudiosos do direito e da administração, agentes políticos, burocratas, técnicos e pessoas comuns.

Em virtude de parte da pesquisa tratar da significação histórico-política dos modelos de policiamento e dos dados se encontrarem dispersos, o método permitiu uma cobertura bastante satisfatória do assunto, facilitando o cotejamento das informações para se evitar incoerências e contradições. A pesquisa documental também se valeu de conteúdos sem tratamento analítico, mas de potencial interesse para a pesquisa - documentos da administração, conteúdos jornalísticos, textos de revistas, diretrizes, planos de governo, figuras, fotografias, entre outros (GIL, 2008, p. 51). A pesquisa contemplou a análise qualitativa e procurou identificar e descrever os fatores que determinaram e contribuíram para a ocorrência do fenômeno (GIL, 2008, pp. 27-29).

Para organização do estudo foi definido o seu eixo estrutural, montando-se um plano de trabalho. Assim, o tema foi escolhido, delimitou-se assunto, definiu-se o objeto, o material de pesquisa foi reunido e examinado, a base do referencial teórico tomou forma e a hipótese foi formulada (GOLDENBERG, 2004, pp. 78-80). Como trata-se de uma análise de programas de policiamento ostensivo, seguindo orientação de Goldenberg (2004, pp. 16-19, 44-22), o estudo foi conduzido com objetividade e neutralidade, procurando entender os eventos cronologicamente através de análises e interpretações.

Devido a insuficiência de informações quantitativas e do assunto ter sido pouco investigado a pesquisa utilizou o método qualitativo, visto que a técnica possibilita maior liberdade e amplitude para o trato e exploração de fatos vinculados à administração pública e também por tratar-se de assunto das ciências sociais e de difícil quantificação. Diante dessa realidade, buscou-se compreender e interpretar o material de pesquisa a partir dos escritos e registros de condutas individuais e corporativas, das atmosferas político-administrativas e de contextos exclusivamente políticos de cada época, para permitir conclusões isentas.

Em razão do fenômeno ter se desenrolado no contexto político-administrativo e haver variadas fontes de evidência, para um perfeito entendimento do problema realizou-se o exame segmentado dos programas de policiamento, visto que o método proporciona boa base para a generalização e expansão do assunto e também permite a proposições de novas teorias (GIL, 2008, p. 57). Partindo dessa premissa, sete políticas de policiamento ostensivo aplicadas pelo Estado do Paraná nos últimos cinquenta foram resgatadas e referidas. Essas políticas foram descritas em detalhes, sendo analisadas, com exclusividade, as duas mais emblemáticas - “Policiamento com Totem” e “Policiamento com Motonetas”. A observação e o entendimento isolado dessas duas políticas públicas, de relevância negativa no cenário da segurança pública estadual, ofereceram uma ideia fidedigna, representativa e integral do fenômeno estudado. Essa compreensão desvelou subjetividades relevantes que suprimam a necessidade de detalhamentos quantitativos.

Adotou-se o método de abordagem dedutivo, partindo das teorias para o fenômeno particular experimentado – processo de elaboração das políticas de segurança pública de policiamento ostensivo preventivo. Foi utilizado o procedimento monográfico, com a investigação do assunto em aspectos gerais e a técnica de coleta de dados secundários.

Foram elaboradas três análises, tanto do modelo de Policiamento com Totem, quanto do modelo de Policiamento com Motonetas. A primeira foi desenvolvida com base no ciclo de política pública e seus momentos, com fundamento em Sato (1998); Silva (1998); Taborda (2001); Bondaruk e Souza (2014); Correia e Purificação (2007); Pontes (2008); Peres (2015); Vicente (2017); Sampaio (2018); e Peres (2019), a partir da identificação do problema, formação da agenda, formulação da alternativa, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2019a). Para a realização das outras duas análises foram elaborados quadros e tabelas para viabilizar os exames, com base na utilização da “Técnica de Análise de Conteúdo” de Bardin (1977) e Mozzato e Grzibovski (2011) e nas orientações de Bucci (2015) e Secchi (2019b).

Importante reforçar que a análise de programas de policiamento ostensivo não é uma novidade e que a maior dificuldade reside em encontrar documentos oficiais relativos às políticas públicas investigadas, principalmente de cunho avaliativo. Em vista da exiguidade do tempo e da deficiência de dados e informações quantitativas recorreu-se intensivamente à produções acadêmicas e a conteúdos periódicos, que de alguma forma já trataram do assunto, mesmo que superficialmente, para suprir a necessidade de informações e permitir a aplicação de teorias e conceitos no intuito de obter os resultados almejados e, desse modo, possibilitar a compreensão do fenômeno, permitir o processo de reflexão e facilitar a proposição de uma

alternativa viável para solução/mitigação do problema encontrado. O procedimento também visou assegurar a geração de argumentos para elaboração das considerações finais da investigação e outras possíveis especulações futuras.

### **3. ESTADO, PODER, GOVERNO, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO**

A presente seção tem o objetivo de apresentar conceitos específicos de Estado, Poder, Governo, Política, Administração, Políticas Públicas, Políticas de Segurança Pública, Segurança Pública, Ordem Pública, entre outros componentes políticos estruturais de Estado, Governo, Administração, Democracia e Sociedade. Para esta tarefa foram utilizados argumentos de estudiosos da ciência política, administração, direito, sociologia, filosofia, entre outros, no sentido de auxiliar na compreensão dos assuntos e na construção do referencial teórico. Em síntese, tratam de definições tradicionais, origens, acontecimentos históricos e seus desdobramentos. Ao final, a seção expõem reflexões contemporâneas a respeito de Política, Administração Pública, Patrimonialismo, Política de Estado e Política de Governo.

#### **3.1 ESTADO**

A necessidade do Estado se estabelece a partir da inevitável ruptura entre civilização e barbárie e a quebra de um paradigma (STRECK; MORAIS, 2014, p. 19). Fundado em Aristóteles e teorias naturalistas/deterministas, pode-se afirmar que o Estado é resultado do processo evolutivo de sociedades complexas e fragmentadas em classes. Uma abstração criada pelo homem com o propósito de organizar a estrutura social de forma a atender às suas necessidades, interesses e para assegurar a perpetuação de um sistema de convívio humano harmônico. Por isso, “o Estado consiste não simplesmente de homens, mas de diferentes espécies de homens; não se pode fazer um Estado a partir de homens iguais” (ARISTÓTELES, 1999, p. 170).

Analisando as definições de diferentes autores, antigos, modernos e contemporâneos, a respeito do que seja o Estado, percebe-se que as suas significações diferem entre si. Compendiando as ideias, tem-se que o Estado é uma superestrutura organizacional pública permanente, uma criação complexa ordenada pelo exercício racional do poder político, a partir do uso da força, para governar um sistema conflituoso de interesses difusos. Esse processo é

capitaneado por um Poder Central, que se subdivide em diversas instituições e funções subordinadas.

O modelo representativo e universal de Estado é a *pólis* grega – o espaço da liberdade para práticas políticas, que “nasceu da guerra e outros feitos próprios da atividade política e sua grandeza original”. A vida humana só é possível através da *pólis* (Estado) e por meio do monopólio do poder que impede a guerra de todos contra todos (a barbárie). A partir da plenitude da *pólis* e da sua natureza política, entende-se, por evidente, que “o homem é por natureza um animal político”. A criação da *pólis* determinou a concepção e o sentido de política, tanto em termos de idioma como de conteúdo. Ela era tida como o lugar de exercício da liberdade e da política, mas isso não significa que a política praticada na *pólis* fosse um meio para possibilitar a liberdade a todos os homens, pois, na realidade constituía-se num sistema que pregava e permitia o exercício da liberdade apenas para os homens livres, posto que, excluía escravos e bárbaros. Viver em uma *pólis* era um privilégio de poucos, pois, ela representava a forma mais elevada de organizações do convívio humano da época. Entretanto, refletindo sobre a sua significação prática - meio ou objetivo -, nota-se que, tanto no entendimento grego como na aceção aristotélica, a *pólis* era, na verdade, um objetivo e não um meio para a liberdade e para a prática da política por todos. A função da *pólis* era de estabelecer um ambiente para que os homens tivessem experiências entre si em liberdade, acima da força, da coação ou de qualquer outro domínio despótico - relações de iguais com iguais através da conversa e do convencimento mútuo e recíproco, que só se rompia em tempos de guerra – por razões óbvias (ARENDR, 2018, pp. 38-41); (LABECA, 2006, pp. 3-4); (BONAVIDES, 2011, p. 66). A *pólis* foi estabelecida em torno da *Ágora*, um local de reunião e de conversa entre os homens livres, onde se centrou, genuinamente, a “coisa política”, em outras palavras, “aquilo que só é próprio da *pólis*” e dos gregos – as conversas entre os cidadãos e sua força transformadora de convencimento e persuasão, que reinava entre iguais e onde tudo se decidia sem violência ou coação (ARENDR, 2018, p. 78). Na Grécia antiga, além da *pólis*, foi concebida a figura da *politéia*. Esta, de fato, representava a ordem da *pólis*, tanto na organização dos diferentes magistrados como no que se refere à autoridade sobre todo o seu sistema administrativo. Vista disso, a *politéia* era responsável, em todos os sentidos, pela administração da *pólis*. Então, administrar é, por essência, a *politéia* (LABECA, 2006, p. 8).

O ato de investigar as origens e o processo de desenvolvimento de um Estado, ou de qualquer outra coisa, oferece a oportunidade de se verificar, com maior clareza e racionalidade, como os fenômenos se constituem. Isto ocorre porque, primeiramente, deve haver união entre os elementos, pois, para a formação de qualquer elemento natural ou artificial, uns não podem



subsistir ou serem criados sem os outros, sob a perspectiva de existirem, mas não terem a força e o sentido da vida. A exemplo, homem e mulher, vez que, a espécie precisa continuar “e esta é uma união formada não por escolha, mas pelo desejo implantado pela natureza, porque, em comum, outros animais e plantas, a humanidade tem um impulso natural de propagar-se”. Desse modo, ambos precisam ser preservados com base em um sistema (organização) e motivo naturais – um processo inteligente e espontaneamente autônomo. Isto é, um mecanismo complexo composto por intelectuais e artífices – homens que mandam e homens que executam. Assim, o homem que pode antever as coisas através do uso da inteligência, é senhor e mestre por natureza (governante) e aquele que, através da força do corpo, é capaz de executar as coisas idealizadas por aquele é por natureza escravo – necessidades mútuas que tornam possível a vida em sociedade (ARISTÓTELES, 1999, p. 144), ou, referindo um ideia mais crua de Aristóteles (1999, p. 151), “é evidente, portanto, que alguns homens são livres por natureza, enquanto outros são escravos, e que para estes últimos a escravidão é conveniente e justa”. Em outras palavras, nota-se que, portanto, até mesmo entre senhores e escravos existem interesses comuns e para a realização desses objetivos é preciso que exista um sistema, uma organização, que torne viável essa relação.

Ainda segundo Aristóteles, o Estado representa um mecanismo natural de autopreservação do homem, visto a sua capacidade de conter os seus instintos mais primitivos e de promover a boa convivência, a bondade, a inteligência e a justiça entre os homens.

A prova de que o Estado é uma criação da natureza e tem prioridade sobre o indivíduo é que o indivíduo, quando isolado, não é autossuficiente; no entanto, ele o é como parte relacionada com o conjunto. Mas aquele que for incapaz de viver em sociedade, ou que não tiver necessidade disso por ser autossuficiente, será uma besta ou um deus, não uma parte do Estado. Um instinto social é implantado pela natureza em todos os homens, e aquele que fundou primeiro o Estado foi o maior dos benfeitores. Isso porque o homem quando perfeito, é o melhor dos animais; porém, quando apartado da lei e da justiça, é o pior de todos; uma vez que a injustiça armada é a mais perigosa, e ele naturalmente equipado com armas, pode usá-las com inteligência e bondade, mas também para os piores objetivos, é por isso que, se o ser humano não for excelente, será o mais perverso e selvagem dos animais, o mais repleto de luxúria e de gula, mas a justiça é o vínculo dos homens, nos Estados; porque a administração da justiça, que é a determinação daquilo que é justo, é o princípio da ordem numa sociedade política (ARISTÓTELES, 1999, p. 147).

Retomando a ideia grega da *pólis*, verifica-se que as comunidades formadas por várias aldeias e que comungassem dos mesmos princípios de liberdade e política, davam origem a uma *pólis* em sua perfeição, ou seja, o limite da *autárkeia*<sup>1</sup> plena, que oportunizava aos seus

<sup>1</sup> Palavra de origem grega que significa autocomando. O sentido de autarquia utilizado no texto trata da autonomia de pessoas ou grupo - poder de nação e de um Estado autossuficiente – perfeição (Platão) e felicidade humana (Aristóteles).

habitantes desfrutarem de uma vida boa. Aliás, esta era a função da *pólis* – favorecer a vida pacífica, sem ameaça ou opressão (LABECA, 2006, p. 3). Mas, a *pólis* não representava apenas a partilha de um espaço comum com a finalidade de proteção contra a agressão mútua e troca de bens, isto era apenas uma condicionante básica para a sua existência e, mesmo com essas condições não era possível garantir a formação da *pólis*, posto que, a *pólis* era constituída por uma “comunidade de famílias e de gene para o viver bem” e sua finalidade era favorecer a vida plena e autárquica (LABECA, 2006, p. 12).

Para a constituição de uma “sociedade política” (Estado) viável são necessários alguns componentes, entre eles estão: uma sociedade organizada em proporção nacional; um sistema econômico baseado no capital e trabalho – riqueza, propriedade, meios de produção, produção e lucro; mecanismos de manutenção da ordem que funcione através da autoridade coercitiva sobre um território e sociedade; a existência de dinâmicas políticas contrárias à ordem social e política estabelecida; a existência de forças reformadoras; e a superabundância econômica cumulativa, com possibilidade de redistribuição e sustentabilidade de todo o sistema. Uma verdadeira organização social e, como tal, ressalta-se que, o bom Estado tem por finalidade servir ao interesse de todos, assentado em princípios de democracia e participação popular.

Com fundamento em Jean Jacques Rousseau (1712-1778), pode-se afirmar ainda que o Estado representa o aperfeiçoamento da política, que só foi possível a partir do estabelecimento de um contrato firmado entre os homens, um instrumento de emancipação em face do estado de natureza, para legitimação do poder político. A partir disso, os homens abdicaram de parte das suas liberdades para dispor da autoridade e da força estatal para a preservação da sociedade, ou seja, da manutenção da ordem, garantia do direito à vida, propriedade e da execução dos seus acordos comuns. Neste contexto, salienta-se também a existência de divergências e extremismos entre os teóricos da época e a preocupação com a possibilidade do estabelecimento de um poder absoluto.

Todos eles acreditavam que o Estado era o resultado de um pacto ou acordo entre os homens. O objetivo do Estado era a proteção daqueles a quem ele devia sua existência, e os mesmos teóricos concordavam em que o soberano tem poder bastante para proporcionar essa proteção. A maioria dos teóricos procurava, ao mesmo tempo, limitar esse poder dos soberanos segundo este ou aquele princípio, e até dividir a soberania entre vários elementos. Hobbes manteve-se distante dos outros, insistindo que a soberania deve ser una e absoluta. Hobbes dizia que os homens têm de escolher: ou eram governados, ou eram livres, não podiam ser ambas as coisas. A liberdade implicava a anarquia, e a segurança a obediência civil (ROUSSEAU, 2009, p. 20).

Na proporção em que o poder não é mais do rei ou oligarquia, mas da comunidade, o Contrato Social faz surgir um Estado democrático, literalmente, de direito. Com base nessa

convenção se estabelecem os aspectos racionais do poder soberano. A vontade geral dá ao poder supremo a condição moral, que permite entender a obediência como um exercício de liberdade e o exercício da soberania como a ação do próprio povo, responsável pelo desejo geral, manifesto na forma de lei (STRECK; MORAIS, 2014, p. 34).

Com fundamento em Thomas Hobbes, o pacto social equipara-se a designação, mediante consentimento e concordância, de um homem ou assembleia de homens para representar outros homens e suas vontades políticas, sobre a paz, segurança e sociedade - um acordo individual de homens entre si, nos seguintes termos:

Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléa de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela possibilita a ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do estado, a qual pode ser assim definida: Uma pessoa de cujos atos representa uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 1983, p. 61).

Saltando a linha do tempo da história da humanidade, mais adiante, observa-se Max Weber (1864-1920) defender a ideia de que o Estado é o espaço supremo e soberano, onde um poder central exerce a administração de uma sociedade. Weber imaginou um Estado estrutural - formal, racional, assentado em uma base constituída de povo, território, governo e normas legais. Tudo muito bem idealizado, organizado e definido. Na concepção de Weber o “Estado Moderno é caracterizado, entre outros aspectos, por meio da introdução de um central e contínuo sistema tributário, um central comando militar, pelo monopólio do uso da violência e por uma administração burocrática” (MALISKA, 2006, p. 17); (BONAVIDES, 2011, p. 70). Uma concepção fundamentalmente estruturalista.

Mesmo reconhecido como poder central, o Estado deve estar a serviço da sociedade, sendo esta, sua razão de existir e autoridade limitadora de tal poder. De verdade, o Estado representa o poder balizador das ações que definem e estabelecem a organização governamental, as políticas públicas e a condução da sociedade sob um regime de alternância de comando. A sua função primordial é atender ao interesse público, por meio do desenvolvimento de três atividades mestras, outorgadas pelo complexo normativo: a primeira, é a **atividade administrativa**, com a função de organizar a estrutura e a condução da coisa

pública de dentro para fora, ou seja, fazer a administração pública funcionar a partir do poder executivo para o atendimento das demandas da sociedade. Sem dúvida, esta compreende a maior e mais complexa subestrutura do Estado. Em meio a esse arranjo, vale ressaltar que, no âmbito do Poder Executivo, algumas prestações públicas podem ser descentralizadas e executadas por entes privados, mediante a autorização estatal e ajustes contratuais; a segunda é a **atividade legislativa**, representada na função do Poder Legislativo, ou seja, na criação das leis que regem as condutas dos poderes, sempre em sintonia com os dispositivos constitucionais. A realização dessa atividade propicia a modernização do sistema através da modificação da ordem jurídica, política e social nos níveis federal, estadual e municipal; a terceira é a **atividade jurisdicional**, uma tarefa exclusiva do Estado, que visa solucionar conflitos de interesses, de pessoas físicas ou jurídicas, através do julgamento de causas e da respectiva expedição de sentenças decisórias, que põem fim aos desentendimentos, nos níveis federal e estadual. Nas últimas décadas este Poder se agigantou e tem extrapolado os limites estabelecidos pela Constituição Federal. Rotineiramente tem-se observado o Judiciário decidindo com parcialidade, legislando e ingerindo diretamente nas atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo, num verdadeiro ativismo político judicial, que tem revelado a atual insegurança jurídica vivida no Brasil.

O Estado também faz valer a manutenção da ordem e da segurança do país através de aparatos de defesa interna (policiais) e externa (forças armadas), que exercem seu poder por meio do monopólio da força coercitiva. Ressalta-se que, para o efetivo controle e gestão da ordem pública no país, é necessária a criação de normas penais, com a finalidade de solucionar ou dar encaminhamento às causas criminais e aplicar as devidas penas aos infratores da lei. Esta é uma função exclusiva do Poder Legislativo, geralmente desencadeada a partir da detecção de necessidades manifestas da sociedade.

Para sustentação de toda essa superestrutura é necessária a criação de um sistema suficientemente organizado para a captação de recursos financeiros. Este aparato orçamentário e financeiro é estabelecido e se sustenta por meio da criação e cobrança de tributos que são pagos por toda a sociedade (contribuintes). Tais mecanismos são engendrados a partir de ajustes coordenados por equipes econômicas de governo (Governo) e de acordos políticos estabelecidos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sendo, eventualmente, analisados pelo Poder Judiciário quando da detecção de alguma contrariedade constitucional.

### 3.1.1 Povo

O Povo compreende o conjunto de pessoas ligadas pela relação de cidadania; a população de um Estado sob aspecto jurídico-político de nacionalidade; um grupo humano integrado numa ordem social determinada, associados pelo consenso do direito, pela comunhão da utilidade e sujeito às mesmas leis, que não se refere a todo e qualquer conjunto ou junção de homens, desordenadamente aglutinados ou unidos pelo acaso. Então, o Povo representa um contingente politizado de indivíduos com capacidade de decisão, ou seja, de participar de uma democracia por meio do exercício do voto – corpo eleitoral. “O elemento humano do Estado é sempre um povo, ainda que formado por diversas *raças*, com interesses, ideais e aspirações diferentes”. Assim o povo representa o elemento humano e sua história, progressivamente formada pelas várias gerações, dotado de valores e aspirações comuns. O Povo é uma entidade constituidamente jurídica, que, quando utilizado no sentido de população demográfica, refere-se ao número de pessoas que habitam um determinado território - habitantes (BONAVIDES, 2011, pp. 79-83); (AZAMBUJA, 1962, pp. 23-24).

### **3.1.2 Nação**

O termo Nação, pode ser entendido como entidade moral, no sentido estrito da palavra, uma comunidade unida pelo sentimento de patriotismo, de traços e identidade sociocultural que se forma a partir de uma população com uma história em comum, fincado em raízes espirituais de tradições e glórias, que ilustraram o seu passado e que permitem o culto e o chamamento dos mortos em reverência à memória dos seus heróis. Um sentimento que fortalece e preserva permanentemente o orgulho e a moral do seu povo pelos grandes feitos e sofrimentos do passado. Compreende ainda, o sentimento de civismo que remete a responsabilidade, pois, soma herança, valores, orgulho e o compromisso com a própria história, caracterizando fielmente “uma comunidade de consciências, unidas por um sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo” de civismo e nacionalismo, sem estar relacionado a qualquer extremismo (BONAVIDES, 2011, p. 90); (AZAMBUJA, 1962, pp. 23-24).

### **3.1.3 Sociedade e Comunidade**

O conceito de Sociedade pressupõe um grupo constituído pela ação conjunta e racional de indivíduos a partir da ordem jurídica e econômica, na qual os indivíduos que a compõem mantêm-se apartados, mas em convívio, levando em consideração todas as suas relações. Como fundamenta Sheldon Wolin, referido por Lipschutz e Rowe (2005, p. 188), uma sociedade livre e diversificada pode desfrutar mais intensamente a vida em comunhão através da fusão de interesses e deliberações públicas conjuntas. O poder difuso promove e protege o bem-estar coletivo.

O conceito de Comunidade presume a pré-existência de formas de convívio numa estrutura social organizada, na qual se estabelece a ajuda mútua e a interdependência, gerada por vínculos mentais inconsciente de afeto, simpatia, emoções e confiança entre os indivíduos que a compõem (BONAVIDES, 2011, pp. 62-63), em outras palavras, é a “ação com (um)” que se manifesta através do chamamento e da expressão coletiva; “diz respeito a essa experiência coletiva em que qualquer um nela se engaja ou em que estamos engajados pelo que em nós é impessoal” (PASSOS; BARROS, 2009, pp. 167-168). O quadro abaixo traz algumas diferenças entre comunidade de sociedade.

Quadro 1 - diferenças entre Comunidade e Sociedade

<b>Comunidade</b>	<b>Sociedade</b>
Surgiu antes da sociedade	Veio depois da comunidade
Constituída de pessoas, massa – matéria	Constituída de vínculos mútuos - substância
Configuração – forma	Organização - ordem
Solidariedade orgânica - natural.	Solidariedade mecânica – construída/artificial
Governada pelos instintos	Governada pela razão
Organismo – orgânica	Organização – contrato, construção humana
Família	União mercantil - interesse
Primitiva	Atual, moderna, recente

Fonte: elaborado pelo autor, com fundamento em Bonavides (2011, pp. 62-63).

### 3.2 PODER

O poder compreende o exercício de dominação por uma autoridade, respaldado na legitimidade e efetivado por meio da coação estatal da Administração Pública para fazer valer a vontade política da sociedade. Quando se fala em dominação, obviamente vem ao pensamento

a figura do dominador (Estado/Governo) e dominado (povo/sociedade). Dessa relação de extremos surge uma questão bastante debatida, os limites do poder. Até onde vai o poder do Estado e de seus mandatários.

Em “Ensaio sobre a liberdade e poder”, o historiador Lord Acton, sempre enxergou o poder político como um mal, advertindo que: “o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente” (ACTON, 1948, p. 364). Então, não basta somente a formulação, legitimação, instituição e estruturação do poder e suas extensões, também é necessária, da mesma forma, a criação de instrumentos controladores do poder que assegurem limites.

“O Poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária”. Ou, como prefere Afonso Arinos (1948), o poder é “a faculdade de tomar decisões em nome da coletividade”. Com o poder, unem-se força e competência – esta entendida como legitimidade advinda do consentimento democrático. O poder somado a autoridade é o poder em sua plenitude, qualificado para dar solução às questões sociais. Quanto menor for o questionamento ou negação e quanto maior for a aprovação e apoio, mais equilibrado será o ordenamento estatal, que integra a “força ao poder e o poder à autoridade” (BONAVIDES, 2011, pp. 115-116). Referindo-se a importância do “Poder” no “Sistema Presidencialista”, Afonso Arinos (1948), afirma que “neste regime, mais do que nos outros, o poder é o poder e o essencial é conquistá-lo”, ou seja, sem poder, o sistema presidencialista não tem sentido (FRANCO; PILA, 1948, p. 365).

Via de regra, o poder se manifesta de duas formas: direto e institucional. O **poder direto** concentra-se no “foco do realismo nas relações internacionais e da influência na política comparada”, ou seja, é a capacidade de uma autoridade fazer com que um indivíduo realize o que um outro não deseja que seja feito – cumprir o que a lei determina. O **poder institucional** manifesta-se na “formulação de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão”, ou seja, compreende o processo de elaboração e oficialização das normas. Diga-se de passagem, o ambiente perfeito para as práticas neoliberalistas e do institucionalismo político, como se observa no fragmento de Lipschutz e Rowe (2005, p. 195).

O estado geralmente tem autoridade para garantir que as regras das instituições sejam obedecidas e para punir aqueles que as violam (como quando envia executivos corporativos para a prisão). Se o estado realmente faz isso, depende de quais interesses estão sendo atendidos por configurações institucionais particulares e de como essa autoridade é exercida. Mais especificamente, os agentes institucionais podem ter a capacidade (se não a autoridade) de intervir no processo de formulação de regras de maneira a estruturar essas regras em seu benefício. Este é o objetivo convencional dos lobistas e grupos de interesse [...] (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 195).

Nota-se então que o exercício do poder institucional precisa ser permanentemente monitorado pela sociedade, sob o risco de os direitos sociais serem ainda mais suprimidos pelos interesses corporativos e pela democracia de mercado.

Outro aspecto que deve ser considerado, é que o poder precisa ser produtivo, deve se consubstanciar em algo de bom para a coletividade, deve surtir seus efeitos de forma natural sem a necessidade do uso da força. A esse respeito Foucault (1980) escreveu:

Se o poder nunca fosse nada além de repressivo, se ele nunca fizesse nada além de dizer não, você realmente acha que alguém seria levado a obedecê-lo? O que faz o poder ser bom, o que o torna aceito, é simplesmente o fato de que ele não pesa sobre nós apenas como uma força que diz não, mas que atravessa e produz coisas, induz prazer, forma conhecimento, produz discurso. Precisa ser considerada como uma rede produtiva que perpassa todo o corpo social, muito mais do que uma instância negativa cuja função é a repressão [...] procedimentos que permitiram os efeitos do poder para circular de uma maneira ao mesmo tempo contínua, ininterrupta, adaptado e “individualizado” em todo o corpo social. Essas novas técnicas são muito mais eficientes e muito menos onerosas (menos caro economicamente, menos arriscado em seus resultados, menos abertos a lacunas e resistências) do que as técnicas empregadas anteriormente que se baseavam em uma mistura de tolerâncias mais ou menos forçadas (de privilégios à criminalidade endêmica) e ostentação cara (intervenções espetaculares e descontínuas de poder, a forma mais violenta da qual era a ‘exemplar’, porque excepcional, punição) - (FOUCAULT, 1980, p. 119).

Com base nos fundamentos de Foucault percebe-se que a criação, institucionalização e o exercício do poder são elementos fundamentais para o estabelecimento de uma sociedade produtiva. Então o poder não se resume a negações, pois, inteligentemente exercido oferece oportunidades, dá segurança, promove a vida, o bem-estar social, entre outros benefícios que propiciam o convívio e a vida humana. O “Poder” e o exercício democrático do poder são necessários a boa vida humana.

### 3.3 GOVERNO

O governo pode ser entendido como o alto comando do Estado que estabelece e conduz os parâmetros de condução de uma sociedade - um grupo político elitizado de tomadores de decisão que definem os rumos da Administração Pública e de todo o seu complexo conglomerado de órgãos de acordo com a inclinação e escolha da maioria da sociedade (democracia), que não contenta a todos, vez que, é idealizado e conduzido por homens – com suas qualidades, defeitos e interesses -, mas que continua sendo a solução política mais viável



até que se encontre outra maneira melhor de se governar. Neste sentido, como explica James Madison (1961), o governo é composto por homens e não de anjos.

Mas o que é o governo em si a não ser o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de qualquer governo. Se os anjos governassem os homens, nem controles internos nem externos sobre o governo seriam necessários. Na formação de um governo que deve ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: você deve primeiro permitir que o governo controle os governados e, na próxima etapa, forçá-los a se controlar (HAMILTON; MADISON; JAY, 1961, p. 257).

A dependência do governo em relação ao povo, no sentido eleitoral, é sem dúvida, um fator importante para o controle primário sobre aquele, mas a experiência tem mostrado à humanidade a necessidade de cuidados e de instrumentos auxiliares para limitar o Poder Central e seus subpoderes.

Percebe-se então que, é por meio desse grande complexo governamental que o Estado, seus mandatários e assessores, exercem a função de gerir os interesses da sociedade através do exercício prático da política, ou seja, emanando suas ordens de forma legítima. Isto é, consubstanciando-se, de verdade, na mão-forte que faz o Estado acontecer, definindo prioridades e as políticas a serem postas em prática.

Dentro da grande estrutura política, o Governo está posicionado em um nível estratégico. Então, governar compreende emanar e descentralizar as diretrizes, de cima para baixo, na forma de comandos para que a Administração Pública, em seus níveis tático e operacional, executem as deliberações do Poder Executivo. Para que o Governo e suas decisões sejam efetivas é necessário também que haja governabilidade, ou seja, é preciso que o Poder Central tenha sensibilidade e habilidade política suficiente para entender, equalizar e atender às diversas demandas e interesses políticos, sociais, econômicos, ético, morais e culturais, normalmente em conflito - um fenômeno natural das democracias.

O sistema de governo brasileiro é presidencialista e, por conseguinte, a pessoa escolhida pelo povo para governar (mandatário) o país representa, ao mesmo tempo, o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Governo (estrutura política e estratégica) e a Administração Pública (prestadora do serviço público).

### 3.4 POLÍTICA

A política significa pluralidade entre os homens e representa o ambiente de convivência entre diferentes, cuja finalidade é organizar coisas em comum e que são essenciais para a vida, a partir de um “caos absoluto das diferenças”. Com fundamento em especulações filosóficas a respeito da origem da política verifica-se que alguns acreditavam que a política está na essência do homem (*Zoon Politikon*), o que, segundo Arendt (2018), é um conceito que não procede, posto que, o homem é um ser apolítico e, que, de verdade, a política é construída “entre-os-homens”, ou seja, fora dos homens. Portanto, não há um fundamento natural/original para explicar a fonte originária da política, mas, é certo que ela surge no “intraespaço” e se efetiva como relação (ARENDR, 2018, p. 17).

As definições clássicas de Laswell (1936) e Easton (1953) para política e para político levam ao entendimento da distribuição de recursos em uma democracia de mercado e não aos fundamentos constitucionais e sua importância social. Uma concepção protocolar limitada ao que foi legitimado pelo sistema e que não está aberto ao debate (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 188).

Deborah Stone (1997), referida por Lipschutz e Rowe (2005), propõe que política é “a luta por ideias. As ideias são um meio de troca e um modo de influência ainda mais poderoso do que dinheiro, votos e armas”, um esforço que mistura ações individuais e coletivas para defender ou contrapor ideias, visto que, “as ideias estão no centro de todo conflito político” (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 188). Ainda segundo Lipschutz e Rowe (2005, p. 207), Política refere-se à contestação pública legítima, principalmente através de poderes sociais organizados e desiguais, a respeito do acesso aos recursos à disposição dos poderes públicos e da coletividade. A política é contínua, incessante e infinita. Em contraste, o político é episódico, raro”.

### **3.4.1 O ceticismo perante a política**

O preconceito que existem contra a política hoje é bastante expressivo, visto o que ela representa, ou melhor, o que ela não representa. No fundo, a maioria das pessoas têm algum preconceito contra a política, pelo simples fato de não lidar direta e profissionalmente nessa seara. Na verdade, estes preconceitos, comuns a todos, demonstram algo de político na acepção ampla da palavra, posto que, não resultam da presunção ou insolência de pessoas cultas que viveram demais e compreenderam de menos, mas da inteligência ou de algum acontecimento memorável ou experiência vivida. A aversão à política, simplesmente, também é um indicativo

preocupante de que a humanidade não aprendeu a se mover politicamente. O comportamento afoito, em julgar a política, nos faz jogar “fora a criança junto com a água do banho” e a bacia. Em síntese, se confunde a finalidade da política com ela em si (ARENDDT, 2018, p. 22), pois, a partir do momento em que a política se torna um fim em si mesma, ela se torna um natimorto. Não tem função, não tem razão – é um desperdício – levando em consideração o seu objetivo público de propiciar uma vida boa a todos.

O preconceito contra a política não é um fenômeno contemporâneo e tem razões fundadas no comportamento do homem (político) e suas contradições. A respeito do que a política, no seu íntimo ou publicamente, representa no geral, para o senso comum, Arendt (2018) resume esse consenso na seguinte anotação:

Mas os preconceitos contra a política, a concepção de a política ser, em seu âmago interior, uma teia feita de velhacaria de interesses mesquinhos e de ideologia mais mesquinha ainda, ao passo que a política exterior oscila entre a propaganda vazia e a pura violência, têm data muito mais remota do que a invenção de instrumentos com os quais se pode destruir toda a vida orgânica da face da Terra (ARENDDT, 2018, p. 24).

Estas são convicções tão antigas quanto a democracia de partidos - pouco mais de cem anos – que se alastrou afirmando “representar o povo na história mais recente, se bem que o povo jamais acreditou nisso” (ARENDDT, 2018, p. 24). A partir dessa afirmativa, percebe-se de onde partiram as preconcepções que construíram o senso comum em torno da política e suas práticas. De fato, estas ideias são realmente bem mais antigas do que se possa imaginar. Mas, então, se a política atual está como no passado, por certo que possui alguma razão de sê-la.

### **3.4.2 Preconcepções sobre a política e seus fundamentos**

De certo modo, as preconcepções são necessárias ao homem, pois revelam a sua capacidade esclarecida de julgamento. Assim, não carece de uma educação interventiva específica para qualquer tipo de correção desse comportamento. Na verdade, o preconceito ajuda o homem a estabelecer juízos, tomar decisões e “ativar” seu estado de alerta em momentos decisivos. Mas o preconceito tem limites que valem apenas para os legítimos preconceitos, ou seja, aqueles que carecem de juízos, ou seja, que estão assentados no que “dizem” ou “acham”, sem uma explicação fundamentada. Que pese a sua “demonstrabilidade” o preconceito não pode ser considerado um ato de pessoalidade, simplesmente pela sua ligação remota com

experiências do passado, onde repousam evidências e percepções sensoriais muito significativas e individualistas. O pensamento político é, essencialmente, a capacidade de elaborar opiniões, então, **“quanto mais livre de preconceitos é um homem, menos apto será para a coisa social pura”**, ou seja, para a política. O preconceito pode resultar de um sentimento de prudência, que tem muita utilidade política, ou da impaciência e desconhecimento dos incautos. A utilidade e o perigo do preconceito estão no fato dele se ocultar no passado. Um preconceito é legítimo quando se oculta em um juízo formado, resultante de causas empíricas apropriadas e que se consubstanciaram e se converteram numa rejeição em razão do decurso cego do tempo e por não ter sido revisto neste período – foi concebido e não foi alterado, continua válido.

Preconceitos sobrecarregados por discriminações mais enraizadas, como a questão racial dos negros na América do Norte ou dos judeus, são problemas praticamente insolúveis, visto que, referem-se a julgamentos baseados no juízo estético ou de gosto, onde não se permite discutir, apenas digladiar e chegar a um acordo. Justo ou não, o preconceito legítimo faz parte da vida cotidiana na qual constantemente o homem opina, julgando situações desconhecidas como corretas ou erradas. Já o “juízo de gosto”, sem fundamento, este não pode, não deve ser levado a sério. O que complica a relação entre preconceito e política reside no fato de que, no seu ponto central, a política está sempre preocupada com as coisas do mundo e não com o homem e suas “coisas”. Neste sentido, vislumbrar mudanças rápidas no comportamento humano é irreal. O mundo modifica-se muito pouco tentando-se modificar os homens - desconsiderando se isso é realmente possível. Já, quando, com sutileza, se alteram alguns elementos organizacionais, como constituições, leis, estatutos – as normas em geral -, é possível iniciar processos de transformação e, por consequência, influenciar a conduta de humana e o comportamento das futuras gerações (ARENDDT, 2018, pp. 25-30).

### **3.4.3. Finalidade da Política**

“O sentido da política é a liberdade”. Esse raciocínio simples e concludente, que não é natural ou óbvio, revela que política e liberdade são coisas muito próximas, no entanto, relembrando das muitas desgraças humanas, decorrentes das experiências políticas pelo mundo, colocam em dúvida se a política e liberdade realmente são compatíveis ou se “a liberdade começa apenas onde cessa a política”. Então, “se for verdade que a política nada mais é do que algo infelizmente necessário para a conservação da vida da Humanidade, então de fato ela

mesmo começou a se riscar do mapa, ou seja, seu sentido transformou-se em falta de sentido”. A partir disso, levanta-se outro questionamento: será que um processo de mudanças já não está em curso? O fato é que algo novo, inesperado e inexplicável acontece. Percebe-se o rompimento com o antigo e o estabelecimento de um novo começo, o milagre da liberdade e do “poder-começar”, que “está contido no fato de que cada homem é em si um novo começo” (ARENDDT, 2018, pp. 33-37).

Com base na tradição da filosofia política, nota-se que a política nasceu de experiências reais dos filósofos com a *pólis* e seus conceitos, que padronizaram o entendimento do que se tem hoje por “Política”. Quase todas as justificativas e definições para “Política” objetivam categorizá-la como um meio para o atingimento de um fim mais elevado. Aprende-se que a política é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade, visto que o homem não é autárquico - depende da existência de outros para tornar viável a sua própria existência. Então a tarefa e objetivo da política é assegurar a vida em sentido amplo. A política possibilita ao homem/indivíduo a busca pelos seus objetivos de forma pacífica. No sentido contemporâneo, política compreende a garantia da vida, da subsistência e da felicidade, significando liberdade, visto que “baseia-se no fato da pluralidade dos homens”, portanto, ela deve governar o convívio dos diferentes e não dos iguais. É preciso entender que a política manifesta-se não no homem, mas entre estes e que a liberdade e autenticidade dos diferentes homens são pressupostos necessários que possibilitam o aparecimento de um espaço humano, que torna possível a verdadeira política. Que pese as trágicas experiências da humanidade com os políticos, acredita-se “ser evidente que o homem é dotado, de uma maneira altamente maravilhosa e misteriosa, do dom de fazer milagre”, ou seja, pode agir, reagir, impor-se, enfim, pode dar um novo começo (ARENDDT, 2018, p. 8). A ideia de liberdade, espontaneidade humana e a constituição de espaços políticos, supera a sua compreensão simplesmente burocrática da coisa, portanto, a política não pode ficar refém e estaque em construções do passado, visto que, como fenômeno humano e representação de liberdade, ela é dinâmica e exige atualizações de tempos em tempos.

De certo que, no século XX, algumas experiências totalitárias com o socialismo, o comunismo e o fascismo ofuscaram a liberdade do homem.

Mais adiante na linha do tempo da história da humanidade, o mundo adotou o ideário liberal, sobrevivendo o desenvolvimento econômico e tecnocientífico, o agigantamento dos centros urbanos e o surgimento do proletariado, resultado da industrialização dos grandes centros e do rompimento com os antigos modos de vida e produção. O projeto liberal prosperou e teve suas consequências: impulsionou a economia; valorizou o homem como o centro e ator

da política e economia; estabeleceu o exercício do poder com base na lei e no direito estatal, contudo, impôs posturas, comportamentos e concepções individualista, que instituíram a liberdade como direito, mas não como “poder de ser livre”. A consequência disso foi a crise de 1929. Nesse contexto, nos Estados Unidos, o “*New Deal*” (1933-1937) implantou programas de apoio a obras públicas, houve regulamentação de crédito, controle da produção agrícola, regulamentação direitos do trabalho (horas, salários e negociação coletiva) e foi implementado um sistema amplo de proteção social, para se tentar amenizar as distorções (STRECK; MORAIS, 2014. pp. 62-63). Estes acontecimentos conduziram a política às ideias liberais e ao perigo de, novamente, ser infectada “pelo bacilo totalitário”, visto que, quando um princípio dessa envergadura surge ao mundo, é quase impossível detê-lo. O mundo se alterou e os processos de dominação acompanharam essas mudanças. Sob uma clareza realista/idealista, Arendt (2018) alerta que a ameaça à liberdade e à política encontra-se, hoje, disfarçada nas ideias liberais.

Por isso não podemos simplesmente nos contentar hoje com o desaparecimento histórico do fascismo e do comunismo, senão que devemos continuar conscientes de que a restrição da liberdade, a repressão da espontaneidade humana e a corrupção do poder através da violência também são uma ameaça constante para a política dos pretensos sistemas liberais (ARENDR, 2018, p. 9).

A verdade é que a “Política”, baseada nos ideais gregos, preocupada com a liberdade, felicidade e o bem-estar do homem, foi desnaturada, no final, o que resta, segundo Charles Lindblom (1977, p. 119), “é a luta por fatias do bolo econômico”, “em um processo desordenado chamado política, as pessoas que desejam autoridade lutam para obtê-la, enquanto outros tentam controlar aqueles que a detêm”.

No universo político do mundo contemporâneo não há espaço para ilusão e ingenuidade e para que haja o essencial, para o exercício da política, as coisas da política não devem permanecer como estão. O homem deve recomeçar, fazer diferente e, enquanto lhe for natural essa capacidade de inconformar-se e possuir a avidez de agir, a humanidade será capaz de coisas improváveis (ARENDR, 2018, p. 10).

#### **3.4.4. Democracia**

Na atualidade, conceituar democracia se revela um exercício utópico, particularmente em porque a expressão se transformou em um estereótipo fraco e desgastado, muito em razão do emprego incoerente da palavra. Contudo, ainda simboliza a constante invenção cotidiana (STRECK; MORAIS, 2014, p. 97). No livro “A invenção da democracia”, de Claude Lefort (1981), no trecho de apresentação da obra, Marilena Chauí apresenta alguns argumentos que oferecem uma noção geral do que seja a democracia, sua inquietude e seu poder renovador.

Por que a invenção democrática? Porque sendo a marca da democracia a criação de novos direitos e o confronto com o instituído, a prática democrática não cessa de expor os poderes estabelecidos aos conflitos que os desestabilizam e transformam, numa recriação contínua da política [...]. Enfim, porque as lutas democráticas passadas e presentes evidenciam que o desejo de liberdade e de igualdade pode ser bloqueado, reprimido e impedido pelas instituições existentes, mas não pode ser destruído por elas, a menos que nisto consintamos, abdicando desses direitos e aceitando a servidão voluntária. Invenção democrática significa, apenas, que a democracia tem a capacidade extraordinária de questionar-se a si mesma questionando as suas próprias instituições e abrindo-se para a história, sem dispor de garantias prévias quanto ao resultado da prática política. A democracia não é algo que foi inventado certa vez. É reinvenção contínua da política (CHAUÍ, 1983, p. 7).

Portanto, verdadeiramente, a democracia, além conservar direitos, é a própria expressão da criação de novos direitos que não se interrompem. Revela-se numa insurreição permanente ao estabelecido; um o incessante restabelecer social e político (STRECK; MORAIS, 2014, p. 97).

Com fundamento em Bobbio, no sentido de eleição, formalmente, a democracia compreende os limites “estabelecidos pelas denominadas regras do jogo” e, “uma vez dado um sistema de regras do jogo, estão dados também os jogadores e os movimentos que podem ser feitos”. Então, a democracia representa o estabelecimento de um conjunto de regras que servem para resolver as questões sociais, sem a necessidade dos homens se digladiarem, ou seja, consiste na ponderação e sabedoria de um governo, rigoroso e respeitador, em aplicar as regras do jogo com perfeição. Enfim, “a democracia é o governo das leis por excelência” (BOBBIO, 1986, pp. 61, 68, 171). Esse “governo de leis” estabelece e autoriza a tomada de decisões coletivas e procedimentos que definem antecipadamente os atores e a forma do jogo, isto é, as regras: quem vota; onde vota; como vota, entre outros procedimentos pertinentes e adequadamente explicitados que garantem o direito de liberdade, dos partidos, de eleger e ser eleito, das decisões acordadas pelo debate livre e pela eleição propriamente dita.

Neste processo o protagonista é o cidadão - povo, ou pelo menos deveria ser, que, através da transparência do processo democrático, exercita, através do “olhar”, o controle público do poder (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 101-110).

A democracia desemboca em conceitos como cidadania, globalização e opinião pública, conceitos que, por vezes, demonstram certa incompatibilidade com as noções originais e que, há muito, ultrapassaram o viés político, ingressando, de verdade, na esfera social, no sentido de “Estado do bem-estar social”, envolvendo assuntos sobre gênero, trabalho, educação, consumo, sentimentos, relações jurídicas e jurisdicionais vinculados aos direitos humanos e suas dimensões. Nota-se que se estabelece uma democracia e uma cidadania multifacetada, multipolarizada, cosmopolita, que supera a mera ampliação dos direitos constitucionais - civis, políticos e sociais.

### **3.4.5 Cidadania**

A Cidadania pode ser compreendida como um conceito dinâmico de múltiplas dimensões e significados - um desafio no sentido pedagógico -, sustentados em acontecimentos históricos políticos, sociais e culturais, resultante do decurso do tempo, que lhe deram característica e complexidade próprias. Essa definição para a palavra, conduz interpretações de naturezas passiva, participativa, ideológica e filosófica. Desse modo, cidadania se consubstancia numa ideia bem mais ampla que as limitações dos direitos legais e sociais, que continuam essenciais, mas que são constantemente expandidos por meio de novas concepções de cidadania e concessões para a cidadania. Assim, com base na cultura, nos novos comportamentos e por meio do processo participativo, essas ideias ganham, progressivamente, mais espaço e importância no cenário político e social (NOGUEIRA, 2015, pp. 11-14). Essa dimensão globalizante, adaptada à sociedade contemporânea, incorpora aspectos jurídicos, políticos, éticos e sociais, que, interligados aos princípios e identidades diversas, lhes dão uma característica única e indefinível.

Com fundamento no sociólogo Thomas H. Marshall (1967), a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Não existe princípio universal indicando que tais direitos e obrigação serão efetivos, mas as sociedades criaram e desenvolveram a cidadania com um formato ideal, que permite a medição do seu sucesso em relação às aspirações à que ela é dirigida (MARSHALL, 1967, p. 76). O sociólogo diz ainda que a evolução da cidadania moderna pode ser observada através do conjunto de direitos e obrigações, que atualmente podem ser identificados e subdivididos em três grupos, sendo estes: os direitos de primeira geração - civis (século XVIII); os direitos de segunda



geração - políticos (século XIX); e os direito de terceira geração - sociais e coletivos (século XX). Desse modo, solidificou-se o direito de liberdade e, sobre este, foram construídas as reformas subsequentes do século XVIII, interrompidas pela Revolução Francesa, e posteriormente completado, em grande parte, pelo trabalho dos tribunais, numa labuta diária, a partir de “uma série de processos famosos em alguns dos quais lutavam contra o Parlamento em defesa dos direitos individuais” (MARSHALL, 1967, p. 66). Fica evidente que as cidadanias clássica, moderna e liberal são diferentes.

Tratando-se de Brasil, verifica-se que o atual Estado Democrático de Direito (soberania popular) não permite o exercício pleno da cidadania. O sistema requer complementações de ordem legislativa (uma nova lei partidária, eleitoral e de ordem política) para oportunizar a prática efetiva e “criativa” da cidadania (obrigações e direitos) em todos os níveis de governo, tal qual estabeleceu o texto do parágrafo único do artigo 1º da Constituição de 1988, onde afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), mas, que de fato não se concretizou até hoje, muito em razão do erro original de formulação da Carta Magna, que se consubstanciou como um artifício oficial de partilha do Estado das elites, com nuances de falsas garantias infraconstitucionais aos “descamisados”, do que como um verdadeira documento de cidadania. Conforme afirma Costa (2016), a constituição brasileira não passa de um instrumento instável e irreal que entulha todo tipo de direito infraconstitucional.

[...] no afã de abraçar o mundo e atender a todos os anseios reprimidos da sociedade, a Constituição resultou num texto prolixo. Quanto aos direitos sociais, por exemplo, determinava que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Em 25 anos, receberia 74 emendas constitucionais e mais de 1.700 projetos de emendas constitucionais que ainda tramitam no Congresso Nacional. A prolixidade fez com que a Constituição não passasse, em regra, de “escritos semânticos ou nominais sem correspondência com o mundo que regem [...], edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem, tal como no laboratório de Fausto, o qual, apesar do seu artificialismo, atende à modernização e ao desenvolvimento do país. A vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade. Caminho este antagônico ao pragmatismo político, ao florescimento espontâneo da árvore. Política silogística, chamou-a Joaquim Nabuco. É uma pura arte de construção no vácuo. A base são teses, e não fatos; o material, ideias, e não homens; a situação, o mundo, e não o país; os habitantes, as gerações futuras, e não as atuais” (COSTA, 2016, p. 97).

Só a efetiva prática da cidadania (indivíduo em ação) poderá criar “uma nova cultura cívica e um novo regime político, que garanta a plena eficácia da ordem constitucional” (BRASIL, 1988); (BARRETO, 1993, p. 37).

Como se percebe o conceito de cidadania é bastante complexo, mas, em síntese, compreende a conjunção de práticas judiciais, sociais, econômicas, políticas e culturais que definem uma pessoa como cidadão, sujeitando-o às obrigações próprias da qualidade de cidadão e dando-lhe a oportunidade de exercer os seus direitos civis e políticos.

### 3.4.6 Globalização

Este foi o acontecimento que mudou toda a dinâmica do mundo. Levando em consideração a universalização das necessidades mundiais, a urgência moderna de rompimento das fronteiras econômicas, sociais, políticas, culturais, éticas, morais e do incessante advento de novas tecnologias, em todos os aspectos, o mundo se tornou um espaço sem fronteiras. Não se trata de um fenômeno natural da vida, visto que afeta a humanidade de diversas formas, causando impactos relevantes na vida social, na política e na economia. A globalização é um fenômeno que empodera e enfraquece; habilita e desabilita; orienta e desorienta; expande e encolhe horizontes, identidades e subjetividades, tornando a vida, as coisas e os negócios, ao mesmo tempo, governáveis e ingovernáveis, num universo centrado na “Democracia de Mercado”. Apesar do assombro causado com a sua chegada, a globalização baseia-se na transformação prática de aspectos simples da vida cotidiana e que se explicam na própria vida, no trabalho e no lazer. Um acontecimento caracterizado e assentado em uma nova ordem social-global-capitalista. Como afirma Giddens (2006), a globalização é um acontecimento que alterou as estruturas do mundo e a vida das pessoas em todos os aspectos e que trouxe a reboque questões sociais ainda não resolvidas.

A globalização é um fenômeno diversificado que está reestruturando profundamente nossas formas de viver enquanto humanidade e enquanto indivíduos, em vários níveis - economia, eletrônica global, ciência e tecnologia, relações interpessoais (casamento, sexualidade, família), cultura e tradição, religião, política. Mas, a par das transformações benignas, ela encerra igualmente divisões profundas, riscos, desigualdades e angústias (GIDDENS, 2006, p. 6).

Sem dúvida, a globalização influencia sobremaneira as questões sociopolíticas, ou seja, a forma como as pessoas participam das escolhas sociais (economia, política, religião, gênero, etc.) e como elas são impostas na vida cotidiana local, regional, nacional e global. Forçosamente, as estruturas sociais e políticas têm se reorganizado a partir de uma nova ideia de integração e universalização das relações humanas. Isto também tem influenciado

decisivamente a organização do “poder” e as novas concepções de “autoridade”. Essas mudanças promovidas pela globalização, impelem os governos a adotar políticas globais como meio de assegurar a governabilidade - um fenômeno encabeçado principalmente pela “sociedade civil global”, através da miscigenação de políticas, culturas, povos, territórios e fronteiras, já instituídos, num esforço para expandir o ativismo social e a defesa dos direitos humanos. A defesa desses novos conceitos se dá por meio da implementação de “códigos de conduta corporativos, estruturas e outros acordos baseados em regras projetadas para promover a responsabilidade social corporativa”. O objetivo dessa ação é preencher os vazios regulatórios esquecidos pelos Governos (desgovernos) que nunca simpatizaram ou não puderam se envolver com políticas públicas ou com a regulamentação social. Em outras palavras, objetiva-se remodelar o processo de tomada de decisão e de participação daqueles que perderam a voz (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, pp. 1-10).

Ainda de acordo com Lipschutz e Rowe (2005, p. 12), as preocupações dos teóricos da globalização e seus efeitos concentram-se em três questionamentos fundamentais, a saber:

Em primeiro lugar, os membros da sociedade estão recebendo sua “parte justa” sob a globalização? Em segundo lugar, os membros da sociedade estão tendo permissão para “serem eles mesmos” sob a globalização? E, terceiro, os membros da sociedade estão sendo representados em seus países de residência sob a globalização?

O primeiro questionamento refere-se aos destinos e acesso das pessoas a proteção social (considerados caros e pesados demais para o Estado), no sentido da competitividade nacional; o segundo refere-se ao estabelecimento e a certificação das ideias liberais, que induzem e forçam o individualismo e a valorização do sistema econômico e o que ele representa - uma política de consumo que provoca instabilidades e graves distorções sociais; o terceiro refere-se às consequências de estranhos (“não-membros”) tomarem parte em decisões sobre distribuição de riqueza e direitos humanos dentro de uma sociedade que eles não representam. Nos três casos, as questões centrais são mercadológicas, versam sobre consumo e distribuição, e não políticas constitutivas de participação ou qualquer outro objetivo coletivo e humanitário (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 12).

As grandes transformações se desenrolam nos meios e nas relações de produção, assentadas na aparição das novas tecnologias e na mudança dos padrões de comportamento social, acentuadamente visível nas últimas cinco décadas. Corroborando com essa afirmativa, muito antes desse período e do advento da globalização, o filósofo do direito Georg Jellinek (1914), na obra “Estado Geral”, dizia que o trabalho de democratização e difusão de ideias, ideais políticos e opinião pública, ganharam o mundo com muita rapidez a partir dos avanços

tecnológicos. O fragmento abaixo, da supracitada obra, revela esse processo de propagação e nivelamento dessas novas ideias.

Apenas o desenvolvimento inesperado da comunicação moderna ajudou a completar a centralização dos grandes estados. O telégrafo redesenhou fundamentalmente o serviço diplomático e tornou possível que os representantes diplomáticos fossem estritamente subordinados às ordens do governo. No passado, a inevitável lentidão da correspondência influenciava na política do estado, nestes casos os embaixadores tinham que agir de forma independente. A administração e justiça ganharam infinitamente em termos de segurança e agilidade graças ao auxílio da tecnologia moderna. No nivelamento das classes sociais e, portanto, os avanços técnicos desempenharam um papel importante na democratização das instituições do Estado. Trouxe a disseminação de recursos educacionais nas camadas mais amplas da população, a liberdade internacional de movimento em grande escala, a reaproximação de estados separados espacialmente, um aumento no comércio, para citar apenas alguns fatos sociais de importância política. Não menos, a ciência, a literatura e a arte, mesmo que pareçam não ter fins políticos, têm uma abordagem muito enérgica em alguns aspectos da vida do Estado, pois, fazem parte da atmosfera em que os órgãos do estado vivem, seu progresso também se expressa na mudança de ponto de vista. Basta pensar na influência do Iluminismo do século 18 nas reformas do Estado daquele século, sobre a importância da influência que os escritores políticos e econômicos de nosso tempo tiveram na formação dos partidos governantes (JELLINEK, 1914, p. 102).

Se as ideias de Jellinek não tivessem sido formuladas em 1914, diria-se que se trata do atual processo de globalização do mundo, tamanha a similaridade dos acontecimentos e seu arranjo.

Em vista disso, compreende-se que a industrialização (globalização) não é um acontecimento específico no qual países são compelidos a aderir à modernidade econômica, mas um processo evolutivo contínuo sem fim, em que a modernidade de hoje torna-se obsoleta na manhã seguinte. Isto pode ser perfeitamente entendido em um trecho de obra “O Fim da História e o Último Homem”, de Francis Fukuyama (2006):

A ciência natural moderna - nas formas familiares de inovação tecnológica e na organização racional do trabalho - continua a ditar o caráter das sociedades “pós-industriais”, da mesma forma que o fez com as sociedades que estavam entrando nos primeiros estágios de industrialização. Escrevendo em 1967, Daniel Bell apontou que o intervalo de tempo médio entre a descoberta inicial de uma nova inovação tecnológica e o reconhecimento de suas possibilidades comerciais caiu de 30 anos entre 1880 e 1919, para 16 entre 1919 e 1945, para 9 anos de 1945 a 1967. Desde então, esse número diminuiu ainda mais, com os ciclos de produtos nas tecnologias mais avançadas, como computadores e software, agora medidos em meses, em vez de anos. Números como esse não sugerem a incrível diversidade de produtos e serviços que foram criados desde 1945, muitos deles inteiramente de novo; nem sugerem a complexidade de tais economias e as novas formas de conhecimento técnico - não apenas em ciência e engenharia, mas em marketing, finanças, distribuição e outros - necessários para mantê-los operando (FUKUYAMA, 2006, p. 104).

Nas condições impostas pela globalização, o Estado está à mercê do mercado - não pode limitá-la -, a colonização do pouco que resta do que é público tem seus dias contados na mesma rapidez com que o mercado e a tecnologia descartam o que, convenientemente, é considerado antiquado (FUKUYAMA, 2006, p. 104).

Lipschutz e Rowe (2005), sustentam essas mesmas ideias, afirmando que este é um fenômeno de transformação periódica, como ocorreu na transição do “fordismo” para o “pós-fordismo”. O ciclo mais recente desse acontecimento está associado ao surgimento da eletrônica, semicondutores e sistemas de comunicação, que passou a ser identificado como “globalização”. Porém, a globalização não se manifesta somente na evolução material (produtos tecnológicos e de infraestrutura), também está presente nas mudanças comportamentais (social, cultural, religiosa, etc.). Sobre essa amplitude do fenômeno, Thomas Friedman (1999) expõe que a globalização é **idealista**, visto que, com toda a sua complexidade, vislumbra tornar o mundo mais rico e feliz; que a globalização é **comportamental**, pois, a reorganização social e a reestruturação das instituições alteram e perturbam, forçosamente, o modo de vida das pessoas em todo o mundo; que a globalização é **material**, em razão do seu objetivo original, ou seja, o capital. Assim, a tecnologia, os bens e o trabalho se movem com muita rapidez e interesse por meio dos investimentos de alto retorno, sem se importar com os impactos sociais ou políticos causados nos países, nas comunidades e nas pessoas. Então, o fenômeno possui efeitos contraditórios, pois, ao mesmo tempo que oferece incontáveis possibilidades e movimentações sociais, organizacionais e políticas, da mesma forma, afeta crenças, princípios, modos de vida e relações sociais (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 25). Como expõe Giddens (2006), a globalização opera a expansão da democracia, ao mesmo tempo que despe os limites das suas estruturas, que nos são tão familiares. Por esse motivo, é preciso que se envidem esforços no sentido de democratizar ainda mais as estruturas existentes, para induzi-las a atender às reclamações sociais da nova era global (GIDDENS, 2006, p. 10).

Na visão do sociólogo e filósofo Zygmunt Bauman (1999), a “globalização” é a nova ordem do dia, um modismo que se transformou num lema; numa magia; na chave capaz de abrir portas e revelar todos os segredos escondidos; é a euforia, a porta aberta para a felicidade ou infelicidade. De fato, a globalização é um caminho sem retorno para o mundo, um fenômeno que afeta a todos da mesma forma. Todos estamos sendo “globalizados” (BAUMAN, 1999, p. 5). A globalização é a nova e incômoda realidade e a compreensão de que as coisas fogem do controle, significando o indefinível, o rebelde, o incontrolável, o autossuficiente e universal - a “nova desordem mundial”. Tamanho poder da globalização, o filósofo a compara a um cabaré, no qual Estado é submetido a um *strip-tease* e, ao final do *show*, é deixado apenas com seu

poder básico (de repressão), tendo sua base material destruída, soberania e independência anuladas, a classe política apagada e a nação-estado transformada num mero serviço de segurança das megacorporações. Em síntese, o que interessa é o mercado. Os donos do mundo não precisam governar diretamente, deixam essa tarefa secundária para os governos nacionais, que administram os negócios em nome deles (BAUMAN, 1999, p. 57); (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 188). Segundo explica Giddens (2006), trata-se de um acontecimento dissociado dos controles privados ou estatais.

A globalização é um fenômeno cada vez mais descentralizado, que não está sob controle de nenhum grupo de nações e ainda menos sob o domínio das grandes companhias. Os seus efeitos fazem-se sentir tanto no Ocidente como em qualquer outra parte. E isto é verdade tanto em relação ao sistema financeiro global quanto às mudanças que afetam a natureza da governança (GIDDENS, 2006, p. 17).

“A globalização deu mais oportunidades aos extremamente ricos de ganhar dinheiro mais rápido. Esses indivíduos utilizam a mais recente tecnologia para movimentar largas somas de dinheiro mundo afora com extrema rapidez e especular com eficiência cada vez mais”. É uma pena que essa tecnologia não impacte da mesma forma na vida dos miseráveis pelo mundo. Verdadeiramente, a globalização é a própria contradição – beneficia poucos e marginaliza mais de dois terços da população mundial (BAUMAN, 1999, pp. 58-69).

Em discurso Kofi Annan (1999) - ex-secretário-geral da ONU -, prometeu estabelecer um pacto para minimizar os efeitos da globalização no mundo, mesmo sendo contrário a “globalização neoliberal”, posto que, “a globalização é um fato da vida”, um fenômeno que deveria trazer benefícios para humanidade, mas que não se efetiva. Observa-se que os mercados ultrapassam a capacidade das comunidades e de seus sistemas políticos de se ajustarem ao novo fenômeno e, frente ao problema, nota-se um Estado inerte e impotente frente a tarefa de realinhar o curso desse processo. Esse desequilíbrio entre os setores econômico, social e político não se sustentam, em algum momento, inadvertidamente, eles se romperão. Mas, segundo Annan, a resposta para o problema é mesma que foi utilizada na “Crise de 1929”, ou seja:

Para restaurar a harmonia social e a estabilidade política, eles adotaram redes de segurança social e outras medidas, destinadas a limitar a volatilidade econômica e compensar as vítimas de falhas de mercado. Nosso desafio hoje é conceber um pacto semelhante em escala global, para sustentar a nova economia global. Especificamente, convido você - individualmente por meio de suas empresas e coletivamente por meio de suas associações comerciais - para adotar, apoiar e implementar um conjunto de valores essenciais nas áreas de direitos humanos, normas trabalhistas e práticas ambientais (ANNAN, 1999).

Desfazer radicalidades, transgressões e desrespeitos aos direitos humanos, impostos durante décadas às pessoas e à natureza, em prol do capitalismo, não é uma questão de correção, de “acertar os preços” ou de “acertar o equilíbrio”. Contestar a estrutura econômica e a política neoliberal global requer o embate político, exige o retorno da política como a estrela central desse processo. Isso não é, e não será, uma tarefa fácil de ser concluída num embate direto. Mas, se a opção for a justiça, essa é uma missão irrecusável aos operadores do direito e aos sociólogos. Não é por meio de livros ou manifestos que será possível operar esse milagre, mas eles podem indicar o caminho a ser seguido. Na prática, cabe a cada indivíduo (cidadão) praticar a política e lutar por seus direitos (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 205).

### **3.4.7 Opinião Pública**

“Na política, o controle popular sobre as elites é um requisito geral para a democracia e muitas vezes define a democracia” (LINDBLUM, 1977, p. 65). Neste sentido, a opinião pública não se constitui em uma forma predefinida, mas num instrumento de controle público do poder e das elites, manifesto na expressão do sentimento popular quanto às práticas políticas. Há muito, vínculos estreitos unem opinião pública, a sociedade de massas e, especialmente, a sociedade midiática, num processo de reprodução e falsificação da opinião pública. Uma cultura universal de pasteurização e formatação da “opinião pública sob medida, controlada, domesticada, infantilizada, incapaz, muitas vezes, de contrapor interesses próprios a interesses alheios patrocinados como se próprios fossem”. Em outras palavras, é a corrupção agindo, é a compra da “opinião pública industrializada”, disfarçada na forma de bilionários contratos publicitários, pagos com o dinheiro público – um método de controle social posto em prática a partir do controle político dos meios de comunicação. Segundo Costa (2016) uma prática usual no Brasil – o financiamento público e o aparelhamento do Estado em troca dos favores e do controle do que é pautado pelos impérios da comunicação.

Sem os amplos benefícios concedidos pelos governos - estaduais e federal -, muitos impérios e fortunas no Brasil não teriam se viabilizado. No Brasil impera o fisiologismo, o clientelismo, o estamento (COSTA, 2016, p. 101).

Uma prática que se revela bastante antiga. Max Gallo (2012), na obra “Revolução Francesa, volume II: o povo e o rei”, revela que esse artifício foi muito utilizado por Napoleão, para controlar os jornais da época.

Escritores a seu serviço criam em Paris e em Milão inúmeros jornais, que exaltam o general e chefe do exército da Itália. “Ele voa como o trovão e ataca como um relâmpago. Ele está em toda parte e vê tudo”, lê-se no *Courrier de l’armée d’Italie*, no *Le Patriote français*, no *La France vue d’Italie* ou no *Journal de Bonaparte et des hommes vertueux*. Todas essas publicações se opõem aos oitenta jornais monarquistas, onde são denunciados, pelo contrário, “Buonaparte, bastardo de Mandrin”, enquanto os jornais “bonapartistas” publicam os discursos do general... Bonaparte é popular. O relato de suas façanhas pode ser lido nos jornais que ele manda imprimir na Itália e envia para Paris (GALLO, 2012, p. 320).

No bojo, a opinião pública foi institucionalizada e depois desnaturada pela mídia, mas continua com o seu poder de ação instantâneo, que nunca pode ser menosprezado, derrubando e erguendo políticos e governos, ao sabor dos ímpetos, econômicos e ideológicos (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 226-233).

Que pese a insegurança de sociólogos e cientistas políticos da atualidade em dar uma significação mais exata para “opinião pública” verifica-se pertinente realizar algumas especulações a esse respeito. Conforme afirma Harwood L. Childs (1939), “a natureza da opinião pública não é algo para ser definido, senão para ser estudado” (BONAVIDES, 2011, pp. 481-482). A literatura política, independente de época, sempre utilizou a opinião pública como um posicionamento classista, às vezes como um juízo coletivo - de todos ou de uma maioria dominante -, ou ainda como o ponto de vista acadêmico, em contraposição à ignorância das massas.

O filósofo do direito Georg Jellinek (1914), entende que a opinião pública pode ser concebida apenas como o resultado do embate entre forças contrárias, sob o compromisso de manifestação do ponto de vista do grupo hegemônico – acadêmicos, economistas, políticos, religiosos, artistas, intelectuais e outros.

A totalidade das visões morais, religiosas, literárias e econômicas produz a opinião pública de um círculo maior ou menor. Pode ser simplesmente descrito como a visão da sociedade sobre questões de natureza social e política. Pode ser de natureza uniforme, mas em muitos casos será o resultado de um conflito de visões entre diferentes grupos da sociedade, seja com base em um compromisso ou na visão do grupo ou grupos mais fortes (JELLINEK, 1914, p. 102).

A opinião pública pode ser expressa de diversas formas, encontros sociais do cotidiano, deliberações associativas, reuniões, petições, mas, o principal veículo continua sendo a imprensa do dia-dia. Sua principal característica social é a sua desagregação - uma desorganização reunida numa uníssona e segura manifestação pública sobre determinado assunto. “Seu efeito sobre o Estado está presente em todos os momentos, mas se amplia a partir



do fortalecimento da democratização da sociedade e a difusão da participação das massas na vida política”. Além da sua importância para a política, a opinião pública também auxilia os direitos constitucional e administrativo, quando fiscaliza o cumprimento das normas de direito público e as diretrizes de governo. O “olhar” público extrapola o ambiente doméstico e o isolamento do Estado, posto que, hoje, a opinião pública internacional é uma realidade em razão da globalização. Investigar este fenômeno é tão essencial para as ciências sociais, quanto é difícil entendê-lo, visto tratar-se de processos psicológicos de massa, fenômenos difíceis de serem observados, mesmo com a ajuda dos atuais métodos científicos (JELLINEK, 1914, pp. 103-104).

Há três modalidades de opinião: a opinião pública, a opinião privada e a opinião estatal, que se caracterizam, respectivamente, na reação uniforme das massas (pública) e/ou de grupos sociais específicos (privada), contra a autoridade constituída (estatal). Isto é, são manifestações político-sociais que postulam representar o ponto de vista da sociedade, de particulares e a manifestação ou resposta do Estado. **Otimistas**, enxergam a opinião pública como um Estado moderno, uma espécie de “Constituição viva em estado inorgânico”; uma força que nenhuma Constituição prevê - um foro íntimo de uma nação; um árbitro, uma consciência, um tribunal. **Pessimistas** descrevem-na baseados em uma visão de 1820, na qual ela se compunha de “leviandade, tibieza, preconceitos, erros, obstinação e tópicos de imprensa”. Nesta época, conservadores se escandalizavam com o baixo valor intelectual da opinião pública - que exprimia desprezo até mesmo por Bismarck<sup>2</sup>. No entanto, à opinião pública cabe o papel de zelar por um governo livre e impessoal. Admite-se que ela estabelece limites a qualquer tentativa de exercício do poder absoluto (BONAVIDES, 2011, pp. 482-488).

Na sociedade democrática, a opinião pública também é observada com desconfiança, posto que, o seu ponto de vista encontra-se monopolizado nas mãos de uma minoria – os lordes do poder econômico, que, via de regra, detêm o poder sobre os meios de comunicação e da publicidade. Entre seus altos e baixos, a opinião pública, atuando no passado ou no presente, “sempre padeceu do combate e do desprezo das lideranças autoritárias”, por se consubstanciar em uma barreira irremediável e incômoda. Isto ocorreu com a monarquia absolutista no passado e com a tecnocracia do presente, principalmente em solos antidemocráticos. Ressalta-se que a opinião pública tem se tornado a “opinião das massas”, um produto cuidadosamente elaborado – cultivado/alimentado - pelos poderes oficiais e imposto pelo proselitismo ideológico,

---

<sup>2</sup> Otto von Bismarck, o Chanceler de Ferro, foi um militar, político e estadista europeu do século XIX, que unificou os estados alemães e estabeleceu o Segundo Império Alemão (1871-1918). Ficou conhecido pelas implacáveis políticas que impunha aos seus inimigos.

revelando-se num verdadeiro instrumento de sustentação do *status quo* político e econômico. Mesmo diante dessas questões, enquanto o homem continuar sendo o principal veículo de comunicação e, enquanto ele “tiver pernas para comparecer aos comícios e visitar os amigos, coração para sentir, cérebro para pensar e língua para falar”, há de se ter esperança, afirma o cientista político Herman Finer, também se referindo-se a resistência promovida pelos movimentos progressistas em face da propaganda difundida pelos donos dos meios de comunicação de massas (BONAVIDES, 2011, pp. 492-498).

Depois das leis fundamentais, políticas e penais, Rousseau (1983) caracterizou a opinião pública como uma “quarta” lei de poder - a mais importante de todas.

A esses três tipos de leis se soma um quarto, o mais importante de todos, uma lei que não é gravada nem no mármore nem no bronze, mas no coração dos cidadãos; que forma a verdadeira constituição do Estado; que adquire a cada dia uma nova força; que, quando as outras leis envelhecem ou se extinguem, ela as reanima ou substitui; uma lei que mantém um povo no espírito da sua instituição e muda insensivelmente a força da autoridade pela força do hábito. Refiro-me aos usos, aos costumes e sobretudo à **opinião**, fator desconhecido dos nossos políticos, mas do qual depende o sucesso de todos os outros; fator de que o grande legislador cuida em segredo, parecendo embora limitar-se a regulamentações particulares que não passam do arco da abóbada, da qual os costumes, mais demorados a se desenvolver, formam enfim a inabalável chave (ROUSSEAU, 2009, p. 79, grifo nosso).

Neste sentido, de fazer emergir o clamor e as demandas da população, a imprensa, por mais que tenha perdido a credibilidade e se tornado tendenciosa e desviante nos últimos tempos, ainda continua sendo o principal instrumento de difusão da opinião pública, que, com sua força, coage o poder público, no sentido de obrigar os governos a ouvirem e atenderem às demandas da população. Nesse sentido, apontamentos feitos por de Rolim (2013) relatam que nos anos 1950-1960, na cidade de Londrina, Estado do Paraná, a imprensa teria assumido, ao nível do discurso e da opinião pública, um papel destacado na tarefa da segurança pública e no combate a certas atividades criminosas. Não só detalhando e tornando público os crimes e seus autores, através de extensas matérias, mas também enviando telegramas ao Chefe de Polícia e pedindo imediatas providências:

“Atendendo a constantes queixas e reclamações da população da cidade, vimos a presença de V. Senhoria informar que Londrina se vê tomada por onda de perigosos assaltos e roubos. A Polícia daqui desaparelhada e impotente ante a proporção da coisa, e não pode perdurar a situação. Esperam-se providências imediatas desta Chefatura. A Delegacia encontra-se acéfala, praticamente e seu expediente a cargo apenas do suplente de Delegado” (Folha de Londrina, 12/01/55 apud Rolim, 2013, p. 86).

Esse pequeno recorte atemporal oferece um desenho objetivo de como a opinião pública pode ser perfeitamente articulada e utilizada para o bem, a partir das necessidades do povo e da manifestação popular.

Mikhail Bakunin (1972), na Obra “Na Anarquia”, assegurou que a opinião pública é o maior poder social, único a ser respeitado, superior ao Estado, Igreja, código penal, carcereiros e carrascos.

A ação de tiranía social é mais suave, mais insidiosa, mais imperceptível, mas não menos poderosa e penetrante do que a autoridade do Estado. Ela domina os homens pelos hábitos, pelos costumes, pela massa de preconceitos, pelos hábitos da vida diária, todos os quais se combinam para formar o que é chamado de opinião pública (BAKUNIN, 1972, p. 266, grifo nosso).

Como afirma a cientista política Elisabeth Noelle-Neumann (1995), referida por Bonavides (2011), a respeito das instabilidades e do poder que a opinião pública pode provocar, quando se sustenta algo que incomoda a política, “não importa o que a opinião pública é, mas sim o que a opinião pública faz”. É certo que os jornais, as estações de rádio e televisão, a Internet, redatores, colaboradores e comentaristas, escrevem colunas políticas e sociais que definem antecipadamente a programação dos noticiários, ou seja, eles definem o que deve ou não ser pautado - preparam as mídias convenientemente. Os grandes êxitos da imprensa têm por base essa opinião pública industrializada já na sua fonte (a massa manipulada), com exceção de uma pequena parcela considerada irrelevante. A opinião pública é formada ao gosto dos “donos do poder” para induzir as pessoas a receber, adotar e legitimar passivamente um discurso “público” pronto (BONAVIDES, 2011, p. 500). Segundo Lindblom (1977), na política democrática, mercado e elites políticas se unem para controlar os controladores, de forma a possibilitar o manejo das tensões sociais. Uma característica “visível e audível da elite é comunicação em massa” - um acordo de conveniência entre o mercado e elites para difusão das suas demandas (LINDBLOM, 1977, p. 221).

Essa opinião pública, meticulosamente industrializada por especialistas de diversas áreas e por sofisticados aparatos tecnológicos de propaganda e *marketing*, é objeto de acurados estudos sociais. Nos EUA, há tempos, os sociólogos estão empenhados na tarefa de investigar a opinião pública, inclusive formaram-se agências especializadas com essa finalidade. São exemplos: o “*American Institute of Public Opinion*” George Gallup; o “*Fortune Institute of International Business*”; e centros de investigação como o “*Chicago Research Center Inc*” (BONVIDES, 2011, pp. 501-502); o “*Institute for Health Research & Policy*”; o “*National Opinion Research Center*”, entre outros.

De fato, a opinião pública pode, perfeitamente, ser criada, influenciada, desfigurada, mas jamais menosprezada. No Brasil, a corrupção da opinião pública promovida pelos governos que se sucederam no poder e pelos meios de comunicação em geral, sempre foi uma prática usual, perversa, corriqueira e sem limites. Formou-se um ambiente híbrido onde não há valores éticos, morais ou virtudes que possam suplantar o interesse de mercado. Isto sempre existiu e não há esperança de que acabe. Talvez porque nosso país não tenha experimentado uma verdadeira revolução, ou passado por um “Período de Terror”, como o vivido antes, durante e depois da Revolução Francesa. Por mais enviesados e radicais que tenham sido os motivos que deram causa a esse acontecimento histórico, a revolução e os noticiários de época mostraram que o Estado é maior que o homem (rei, mercado e elites). Um registro dessa atmosfera foi publicado pelo jornal montanhês<sup>3</sup> “*Le Républicain*”, que transmitiu todo o seu entusiasmo após a queda e execução de Luís XVI (21 de janeiro de 1793).

Hoje acabamos de nos convencer que um rei não passa de um homem, e que nenhum homem está acima das leis. Povos da Europa! Povos da terra! Contemplai os tronos: vereis que não passam de poeira!  
 A França acaba de dar um grande exemplo aos povos e uma grande lição aos reis, para felicidade da humanidade!  
 Dia célebre para sempre memorável!  
 Que possas chegar à prosperidade!  
 Que a calúnia não te assalte jamais!  
 Historiadores!  
 Sejais dignos do momento; escrevei a verdade, nada além da verdade; jamais ela foi tão sagrada: jamais foi tão bela de se contar! (GALLO, 2012a, p. 395).

No mesmo sentido, Jea-Paul Marat<sup>4</sup> jornalista político radical e grande influenciador da Revolução Francesa, também contrário à monarquia, divulgou no “*Le Publiciste de la République française*”:

A cabeça do tirano acaba de cair sob o gládio da lei... Finalmente acredito na República...  
 O suplício de Luís é um desses acontecimentos memoráveis que marcam uma época na história das nações... Longe de perturbar a paz do Estado, ele servirá para consolidá-lo, não apenas contendo pelo terror os inimigos de dentro, como os inimigos de fora.  
 Ele dará também à nação energia e força novas para repelir as hordas ferozes de satélites estrangeiros que ousarem erguer armas contra ela.  
 Pois não há mais como recuar, e a posição em que nos encontramos hoje é tal que é preciso vencer ou perecer.  
 Terror.  
 Palavra escrita, “semeada”, na terça-feira, 22 de janeiro de 1793.  
 As colheitas seriam sangrentas (GALLO, 2012a, p. 395).

<sup>3</sup> Partido radical representado pelos jacobinos – contrários à monarquia.

<sup>4</sup> Jornalista político radical contrário à monarquia e aos girondinos - opositores a instalação de uma República na França.

Certamente que hoje não se admite os absurdos e o terror político propagado por ocasião da Revolução Francesa, mas, este fragmento serve como um alerta aos governantes, posto que, o evento da “Primavera Árabe<sup>5</sup>” (2010-2012) ocorreu logo ali e bem há pouco.

Em síntese, infelizmente o atual modelo de democracia, acompanhado dos ideais de liberdade e das interpretações sobre a “liberdade de expressão”, em última análise (sempre apreciada judicialmente para o agrado e conveniência dos “donos do poder”), ainda não permitem o estabelecimento de um Poder que consiga corrigir as distorções, acumuladas por séculos de descaso com a coisa pública e com o esquecimento do povo.

### **3.4.8 Organização do Estado Brasileiro**

A Constituição Federal de 1988 representa o instrumento básico de concepção do Estado brasileiro, idealizado na forma tripartite de poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de funcionar de forma harmônica e independente entre si, em organização e competência.

A partir da proclamação da República (1889) o país pouco se alterou. Saiu a monarquia e entrou o presidencialismo, sob a forma de uma imitação mal elaborada dos EUA do século XVIII. Na mesma toada também foram mantidas insensatas incorporações e inovações do constitucionalismo norte-americano – criou-se o Supremo Tribunal Federal – STF e o controle constitucional difuso, que, a reboque, trouxe os antigos ministros e as velhas práticas do antigo Supremo Tribunal de Justiça, contraditoriamente para operar uma nova realidade. Assim foi estruturada a “trágica jurisdição constitucional” brasileira, que tem enfraquecido o país, até os dias de hoje, por conta das pressões exercidas pelas elites políticas e econômicas.

O sistema eleitoral brasileiro estabelece que para ser eleito Presidente do país é necessária uma maioria simples (metade dos votantes mais um). O Congresso Nacional - Senado e Câmara dos Deputados – representação e vontade geral do povo -, tem o poder de negociar e apoiar o governo formando maioria (governabilidade), o que, fenômeno que exige mais do patrimônio público. Mesmo com esse sistema, são comuns as tensões entre Legislativo e Executivo, desencadeadas pela própria inércia dos órgãos. Quando estes dois poderes entram em conflito, e não conseguem chegar num acordo, é “chamado” o Poder Judiciário – STF para

---

<sup>5</sup> Movimentos revolucionários (manifestações e protestos) ocorridos no Oriente Médio e Norte da África (2010-2012) que reivindicavam melhores condições de vida para o povo. O estopim do movimento ocorreu na cidade de Sidi Bouzid, na Tunísia, por conta de uma ação policial que apreendeu os produtos de um vendedor de rua (Mohamed Bouazizi) em protesto o vendedor ateou fogo ao próprio corpo em frente à sede do governo. O Evento se alastrou para outros países – Líbia, Egito, Argélia, Síria, Bahrein, Marrocos, Iêmen, Jordânia e Omã (SIMÕES, 2021).

pacificar o estresse político. Quanto mais tensões entre aqueles, mais forte fica esse poder, que na verdade deveria ter uma função secundária dentro do Estado, principalmente no cenário político, posto que não é sua seara. Segundo Streck e Moraes, "não há Judiciário mais poderoso no mundo do que o do Brasil" (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 210-211). Enquanto as questões estruturais do país precisam ser resolvidas com urgência, os três poderes, que já vêm se digladiando há muito tempo, pelo que tudo indica, continuarão brigando irresponsavelmente, principalmente em razão das suas incapacidades originais e da "aborrecência política" que insiste impregnar as mentes do atual grupo que integra o STF. Como afirma Daniel Vargas (2017), o Brasil está na iminência de uma crise constitucional "e a ação do Supremo para contê-la é muito limitada" – os atuais integrantes não foram naturalmente talhados para esta tarefa, levando em consideração que chegaram onde chegaram pela indicação de políticos e não por mérito. É certo que em alguns outros países, principalmente os desenvolvidos, esse mesmo sistema funciona com eficiência, entretanto, no Brasil, o que se observa é um estamento formado. Mais um aparelho o favor do patrimonialismo - do "jeitinho brasileiro".

Os sinais são difusos. Estão, por exemplo, na incapacidade de o regime democrático solucionar seus velhos problemas estruturais – em educação, saúde e segurança. Ou em uma mudança geracional, com líderes emergentes que não conseguem tão facilmente se reconhecer na linguagem constitucional oficial. Os sinais mais sensíveis estão, sobretudo, na desarmonia entre os três poderes. Estranhamentos e rixas pontuais entre um poder e outro são naturais e até saudáveis em uma democracia. Mas a luta de todos contra todos, não (VARGAS, 2017, p. 130).

Hoje, pessoas comuns conhecem os onze integrantes do STF, mas não sabem dizer quem são os onze jogadores da seleção brasileira de futebol, tamanha exposição política, ativismo e estrelismo midiático dos atuais e ministros - intocáveis. Não que a identificação popular dos ministros seja ruim, pelo contrário. De fato, hoje, o tribunal exercita poderes que não lhe foram entregues, ao arripio da "Constituição Cidadã", mesmo assim, nota-se que as manifestações contrárias dos Poderes Legislativo e do Executivo ainda são bastante tímidas, considerando a gravidade do problema. A única justificativa plausível para esse comportamento tolerante se dá por conta das pendências que a maioria dos políticos possuem com a justiça, na linguagem popular, "o rabo preso". Em síntese, é o temor de contrariar um possível e futuro julgador das suas causas judiciais, via de regra, envolvendo atos de corrupção.

A verdade é que esse sistema de freios e contrapesos não funciona com a mesma isenção e perfeição proclamada, como verdadeiros instrumentos de dispersão do poder para impedir a sua concentração e os desvirtuamentos. O Estado, além da sua função racional deve

possuir instrumentos que efetivamente garantam o exercício democrático do poder político (STRECK; MORAIS, 2014, p. 213), isento de qualquer tipo de ativismo abusivo e imparcial nos três poderes. É certo que no Brasil a ampliação de direitos constitucionais e a exigência do seu cumprimento gerou um intenso movimento de judicialização - um apelo que tem, ao mesmo tempo, desacreditado o cidadão e comprometido os demais poderes e suas extensões. Nesse aspecto, a judicialização da política deve ser diferenciada do ativismo judicial, que, diferentemente daquela, consiste num grave desvirtuamento dos objetivos originais e dos instrumentos jurídicos (STRECK; MORAIS, 2014, p. 262).

A natureza do Contrato Social (Estado) constitui-se de um conjunto de direitos naturais, os quais delineiam os limites do poder soberano no Estado Civil. Portanto, o Estado é, por essência, uma estrutura político-organizacional soberana que exerce o seu poder de forma imperativa. No entanto, ressalta-se que, a razão humana permite a percepção de limites à ação do poder soberano e, o homem (sociedade), quando vilipendiado em seus direitos de “vida, liberdade e propriedade”, pode romper a convenção (contrato), motivado pelos excessos do poder abusivo, praticado por qualquer um dos três Poderes. Portanto, o “estabelecimento de um governo, mas não de um governo absoluto, é a solução adequada” (LOCKE, 1994, pp. 17-22).

Qualquer regime totalitário representa a forma mais extrema de desnaturação da política, independente do Poder exercido (Executivo, Legislativo ou Judiciário), visto que suprimem por completo a liberdade do homem, submetendo-o a uma decretação ideologicamente opressiva, contra a qual é impossível resistir individualmente contra o terror (ARENDR, 2018, p. 8). Na ocorrência desses extremos censuráveis, como já se observou, primeiramente recomenda-se o ajuste político. Não se resolvendo, aplica-se o sistema de pesos e contrapesos, em que um outro poder entra em cena para tentar resolver a questão política abusiva. Não resolvida a questão, o limite do poder estatal é o próprio poder natural da sociedade. Como bem referenda o artigo primeiro da Constituição Federal do Brasil, “todo o poder emana do povo”, ou, conforme conceitos da Antiga Grécia, de que o poder se origina de baixo para cima, através do exercício da cidadania, participação e da alternância no poder.

No âmbito macro de organização do Estado Brasileiro, ao Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República e Ministros de Estado; Governadores de Estado e seus Secretários de Estado; e Prefeitos e seus Secretários municipais, cabe a administração temporária da coisa pública, através da aplicação das leis para assegurar a ordem geral e a defesa interna e externa do país e das suas unidades federativas. Ao Poder Legislativo, exercido pela Câmara dos Deputados e Senado (Congresso Nacional), Assembleias Legislativas dos Estados e Câmaras de Vereadores nos Municípios, cabe a sistematização da legislação, quanto aos assuntos de

competência, respectivamente, da União, dos Estados e dos municípios. Ao Poder Judiciário, exercido por juízes, tribunais e a corte suprema, cabe o cumprimento da lei e a aplicação da justiça com base no ordenamento jurídico pátrio, nas diversas instâncias federais e estaduais (BRASIL, 1988).

Estruturalmente, o Estado brasileiro é constituído em uma República Federativa - um ente jurídico de direito público internacional. A União é representada na forma de uma entidade política que congrega todo o complexo do Estado, na forma de um ente jurídico de direito público interno, com autonomia em relação aos Estados e Municípios, o que lhe permite atuar segundo as atribuições soberanas do Estado brasileiro. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compreendem entes federativos que compõem o Estado brasileiro – são abstrações político-jurídicas independentes e de personalidade jurídica de direito público interno (BRASIL, 1988). Toda essa estruturação, sistematização e organização governamental do país tem por finalidade a prestação de serviços públicos, no sentido de levar bem-estar e qualidade de vida ao seu povo. Coisa que não acontece como o previsto. Ocorre que toda essa estrutura administrativa-política-governamental, em geral, sempre esteve nas mãos de elites que se sucederam no poder durante décadas – grupos liberais e conservadores brigando pelo poder, desde o período regencial (uma minoria), enquanto o povo (maioria resignada) sempre assistiu a tudo inerte, com afirma Costa (2016).

A alternância no poder entre liberais e conservadores no período regencial inaugurou no Brasil uma prática muito comum até os dias de hoje. A disputa entre grupos político-partidários ou grupos econômicos não visa formar uma unidade com vistas à construção de um projeto de nação comum a toda a sociedade, mas, sim, projetos particulares ou de classe. O boicote ou a sabotagem de uns contra os outros afeta a todos, e o país e o povo vão soçobrando numa espécie de limbo, ardendo na fogueira das vaidades do poder (COSTA, 2016, p. 49).

Percebem-se também nesse processo duas questões presentes na política nacional. A primeira: o povo não foi consultado; e a segunda: as mudanças acontecem no Brasil mediante um conflito ou um acordo entre poderosas elites econômicas que são também donas do poder. O povo fica fora, a tudo assistindo, bestializado (COSTA, 2016, p. 64).

De fato, o Brasil ainda não se encontrou como nação, nem com a verdadeira política. Generalizando, seu povo não aprendeu a viver democraticamente e exigir que a coisa pública seja direcionada para atender aos interesses coletivos. Não descobriu que, para todos, sem exceção, o coletivismo (inter-relacionamento humano) é melhor que o egoísmo.

### **3.4.9 Estado de Bem-Estar**



De origem inglesa, o “*welfare state*”, ou “Estado de bem-estar social”, “Estado-providência” ou “Estado social”, compreende o Estado intervencionista ou social, que surgiu sob as tensões da Segunda Grande Guerra. No seu âmago, o conceito está essencialmente ligado à proteção social, ou seja, desprende ostensiva preocupação quanto à educação, seguridade e saúde do ser humano (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 71-73).

Em razão do Estado/Governo ter sido idealizado para gerir a coisa pública, arrecadar tributos e possibilitar que a sociedade produza bens e riquezas, é justo que esse patrimônio, juntado pelo esforço humano de todos, seja canalizado para o seu próprio benefício. Como já ensinava Aristóteles, ao levantar tal questionamento “se é ou não tarefa de alguém envolvido na administração da casa ou da política acumular dinheiro e acrescentá-lo à propriedade. A resposta é não: este deve estar à mão, para uso, desde o princípio”. Segundo o filósofo, o Estado não precisa acumular riqueza para a administração pública, mas sim, utilizar tais recursos para criar e cuidar dos homens, que são matéria-prima da ciência política (ARISTÓTELES, 1999, p. 161). Em síntese, a riqueza gerada a partir do Estado deve ser distribuída entre os homens sob a forma de serviços públicos que proporcionem o seu bem-estar e uma vida boa.

As questões e preocupações sociais com o homem surgiram na Europa, do século XIX, a partir de movimentos populares que divergiam a respeito do verdadeiro papel do Estado, sob a perspectiva de que miséria e riqueza são elementos do mesmo sistema e que as questões sociais sobrevivem em razão da forma como a sociedade escolhe se organizar. É neste cenário que acontecem as discussões – uns lutando em prol do aperfeiçoamento social e da intervenção estatal na economia de mercado e, do outro lado, grupos agindo em defesa da produtividade e da economia capitalista, apoiando o estímulo ao mercado e a prestação de inócuos serviços sociais aos incapacitados para o trabalho. Em meio a essas disputas, chega-se ao entendimento de que o Estado tem a obrigação de agir frente às exclusões sociais e a exploração desmedida do trabalho, dando ignição a um movimento de institucionalização da proteção social.

A história mostra que, para efetivação do “bem-estar”, o Estado passa a intervir na economia a partir da Segunda Guerra Mundial, expandindo a indústria bélica (oportunizando trabalho) e distribuindo alimentos e material de higiene à população (assistência social). A “crise de 1929” foi um acontecimento que também forçou o Estado a desenvolver ações sociais em razão da alta inflação, do desemprego e do aparecimento de inquietações sociais. As ações eram direcionadas a preservar o emprego e proteger os trabalhadores de possíveis privações. Nota-se, então, que o Estado Social representa uma adequação do Estado às condições socioeconômicas de época, uma concepção do Estado-providência - Estado e Sociedade. Neste

sentido, o Estado controla o sistema econômico com o objetivo de regular as oscilações/perturbações econômicas causadas pelos meios de produção (indústria e comércio) estabelecendo parâmetros de equalizar e redistribuir as riquezas (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 61-86); (BONAVIDES, 2011, pp. 206; 451)

O bem-estar social é, inegavelmente, uma responsabilidade do Estado, entretanto, é natural que o Estado-providência, como criação social, esteja permeado de conflitos e inclinações, ou seja, um reflexo da própria sociedade e suas relações de disputas – dinâmicas que a constituíram e lhe deram o atual formato.

Na atualidade, enxergando o Estado como o principal agente promotor e difusor das políticas sociais verificam-se algumas incoerências, levando em consideração as práticas neoliberais de minimização do Estado, que impediram o poder público de realizar a sua função social em razão das contradições à sua própria natureza (liberal). Um exemplo disso foi o que ocorreu nos anos 1990 na França, em que, após alguns avanços neoliberais, a população pressionou o poder público pela a volta de políticas específicas do “Estado Providência” (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 76-77). Nota-se então, que, as políticas sociais são os principais vetores de pacificação e regulação da vida em sociedade, auxiliada por outros meios como leis, decisões judiciais, entre outras iniciativas econômicas, sociais, éticas e morais, de naturezas pública e/ou privada.

O direito ao bem-estar é um direito humano e, como tal, é fruto da evolução desse direito que se aprimorou na forma de “gerações” e que, hoje, figuram oficialmente em três “dimensões”. Os Direitos de Primeira Dimensão: que tratam dos direitos civis, alcançados a partir da Revolução Francesa e que estabeleceram o princípio da **liberdade** (*Liberté, Égalité, Fraternité*) do homem no século XVIII, assegurando os direitos à vida, liberdade, propriedade, de expressão, participação política e religiosa, inviolabilidade de domicílio, de reunião, entre outros. Mas, que, no entanto, foi caracterizado pelas suas limitações, posto que, o Estado não pode fazer tudo que deseja; os Direitos de Segunda Dimensão: que estão fundeados no princípio dos **direitos sociais, econômicos e culturais**, sob o princípio da igualdade e liberdade política, caracterizado como conquista do século XIX, a partir do estabelecimento do direito à saúde, alimentação e educação, ligados ao Estado de bem-estar social (*welfare state*); os Direitos de Terceira Dimensão: que estão ligados aos princípios de **fraternidade solidariedade**, que marcaram o século XX. Nesta dimensão a atenção é dada ao direito coletivo ou difuso. São exemplos mundiais, o direito à paz, a comunicação, a autodeterminação dos povos, contra atos ou iniciativas de purificação racial ou genocídio (eugenia), de proteção à manifestação racial, de proteção em tempos de guerra ou conflitos armados, entre outros. Em solo brasileiro a

terceira dimensão de direitos abrange os direitos ambientais, do consumidor, da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência e de proteção ao patrimônio artístico, histórico, cultural, paisagístico, estético e turístico (BARROSO, 2015, pp. 212-213); (CALMON, 2001, pp. 11-17).

Na América Latina, o Estado social jamais se estabeleceu da mesma maneira que na Europa socialdemocrata. As sucessivas crises econômicas também não colaboraram para resolver questões de acumulação e distribuição dos benefícios econômicos e, conseqüentemente, democratizar o Estado. As particularidades do desenvolvimento latino-americano podem ser caracterizadas no modelo utilizado para a sua colonização - governos autoritários, industrialização tardia, dependência do capital estrangeiro e corrupção endêmica. Tudo isso desfavoreceu a sementeira e o florescimento de um Estado Social. Ressalta-se também que o intervencionismo estatal latino-americano só conseguiu resultados contrários ao Estado Providência, visto que ampliou as distâncias sociais e o empobrecimento das populações. Então, a ideia de que a solução é o intervencionismo para corrigir as desigualdades não é verdadeira, pelo menos em solo latino-americano. De verdade, o intervencionismo estatal na América Latina sempre beneficiou o patrimonialismo e as elites, que herdaram o colonialismo – um retrato perfeito do Brasil, onde o intervencionismo serviu apenas para o acúmulo de riqueza em favor de uma minoria da população. Nesse sentido, o Estado interventor-desenvolvimentista-regulador foi pródigo com as elites (STRECK; MORAIS, 2014, p. 75).

A crise de legalidade, a falta de efetividade dos dispositivos constitucionais, a desarmonia, o desrespeito recíproco entre os poderes e o crescente, e cotidiano, ativismo-político-judicial retratam um país que necessita uma reorganização urgente.

O Estado deve retomar a sua função de mediador e transformador social, para corrigir as injustiças, como prevê art. 3º da Constituição do Brasil – objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, ou seja, o Estado Democrático de Direito ou Estado Social que deveria existir fora do papel (BRASIL, 1998). No entanto, o que se nota é um país que não cumpre com a escrita e, que, efetivamente, tem se mostrado o “candidato a campeão mundial de desigualdade econômica. Nesse monumento de injustiça social, os 20% mais pobres da população dividiam entre si 2,5% da renda total da nação, enquanto os 20% mais ricos ficavam com quase dois terços dessa renda” (HOBBSAWM, 1995, p. 315).

Frente a esta realidade pode se afirmar que o Estado de bem-estar só será possível através de uma intervenção na superestrutura de Estado, a partir da prática da verdadeira “Política”, que se realiza e se consubstancia por meio do uso do seu poder discricionário para implementar políticas públicas - sejam elas “Políticas de Estado” ou “Políticas de Governo”. Neste contexto, a Administração Pública, no seu significado mais puro e amplo, é reconhecidamente o aparato oficial para realizar tais diretrizes.

### 3.4.10 Patrimonialismo

O Brasil é uma nação singular, uma terra onde os acontecimentos políticos desconfortam até mesmo as boas mentes. Dessa forma, para o bom entendimento da atual configuração política do país, certos fatos e acontecimentos necessitam ser expostos. Na parte introdutória da obra “A história do Brasil para quem tem pressa”, há uma observação de Millôr Fernandes, dizendo que “O Brasil tem um grande passado pela frente” (COSTA, 2016, p. 6), ou seja, refere-se à eterna sina do país iniciar grandes projetos de futuro e tropeçar nos fantasmas do passado. Portanto, conhecer algumas nuances da história do Brasil é fundamental para entendê-lo.

O Brasil, portanto, antes de ser uma nação, foi um conglomerado de feitorias, de empresas, muitas delas ligadas a poderosas *joint ventures* europeias. O parco governo que se teve por aqui tomava decisões inteiramente ao sabor das vontades e necessidades desses arrendatários. Durante 400 anos permanecemos assim, e esse início justifica nosso fim: elites econômicas determinando nosso projeto de nação [...] pode-se dizer que, da chegada de Cabral até Dilma Rousseff, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais: “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos, depois [...] Dessa realidade se projeta a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo” [...] Esse imperativo categórico da sociedade brasileira, ou seja, a inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre, cria um elo profundo entre os que aqui chegaram em 1500 e os que aqui hoje estão (COSTA, 2016, p. 6, grifo nosso).

Teorias bem construídas ajudam a entender a história política de um país, principalmente quando elas são percebidas a partir de práticas do passado, também porque, quando se trata de política, teoria e prática encontram-se num mesmo plano. Hoje, a política está sustentada num conjunto de ideias estruturais e formais que a explica e legitima. De criatura, a política passou a condição de criadora e, para o bem ou para o mal, ela está presente no cotidiano das pessoas, influenciando ações (boas ou ruins), ora beneficiando ora prejudicando a sociedade, trazendo bem-estar ou mal-estar para as pessoas, mesmo que estas

não participem diretamente desse mundo. Sociedades políticas culturalmente virtuosas normalmente foram assentadas com base em bons instrumentos de poder e, por isso, possuem maior capacidade de governo, por conseguinte, maior desenvoltura para resolver seus problemas. Por outro lado, Sociedades políticas ruins, quase sempre estão alicerçadas em ideias e ideologias distorcidas de bons valores humanos e de bons exemplos de convivência social. Observa-se que nessas sociedades as políticas resultam de estratégias falsas, sempre disfarçadas de “boas intenções e promessas cientificamente ilusórias”, acompanhadas de discursos sedutores, que na verdade beneficiam, em sua maior parte, àqueles que vivem das intervenções governamentais - armadilhas políticas “aparentemente benéficas para o povo”, mas que, na verdade, favorecem em grande parte grupos sociais específicos. Um exemplo disso são as periódicas propostas políticas de aumentar impostos para melhorar os sistemas de saúde, educação e segurança, quando na verdade a discussão relevante estaria em torno de “o que o governo e os políticos têm feito com os tributos que já são arrecadados” – que não é pouco. No final das contas o povo, que legitima e financia esse sistema, é traído em detrimento da preservação do *status quo* do estamento político. Paga-se mais por algo que certamente não será entregue. Para entender o atual modelo político e o pensamento dos seus principais atores é preciso conhecer as teorias e os “ismos” incorporados aos hábitos dessa sociedade contraditória (GARSCHAGEN, 2015, pp. 56-57) e, para isto, também é primordial despender esforços no sentido de entender os bastidores da política. Então, esse processo de tentar entender as ideologias, agendas, elites, sociedades, políticos, povo e os governos pode oferecer respostas que expliquem o fenômeno do patrimonialismo e o seu enraizamento no Brasil.

Tradicionalmente, o patrimonialismo tem origem do patriarcalismo que compreende o exercício do poder político doméstico descentralizado de um soberano, sobre uma coletividade, em troca da cessão de terras e, ocasionalmente, de ferramentas ou objetos aos descendentes e/ou outros dependentes desse corpo social. Neste sistema o senhor possui o poder de dispor da propriedade, das pessoas e dos bens que ali existem, ou seja, uma forma de dominação tradicional em que o governante organiza o poder político em conformidade com as suas conveniências domésticas, caracterizando-se num poder patriarcal sem “divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada” (WEBER, 2019, pp. 364-370); (SCHWARTZMAN, 2007, pp. 94-95). Neste sentido, Max Weber observou que a dominação se legitimava sob três princípios: a dominação legal; a dominação tradicional; e a dominação carismática. Na dominação tradicional estabeleceram-se os tipos “patrimonialismo” e o “feudalismo” (PAIM, 1978, p.12).

Weber referido por Schwartzman (2007) explica que o patrimonialismo tradicional se estruturou a partir de práticas patriarcais de domínio doméstico, auxiliado por uma burocracia e por normas racionais:

As raízes da dominação patriarcal se desenvolvem a partir da autoridade do senhor sobre a unidade familiar. Esta autoridade pessoal é compartilhada com a dominação burocrática, de forma impessoal, sua estabilidade, seu caráter rotineiro e de todos os dias. Mais ainda, ambas em última análise encontram seu apoio interno na aceitação de suas normas por parte dos súditos. Mas sob a dominação burocrática essas normas são estabelecidas racionalmente, referem-se a um sentido abstrato de legalidade e pressupõem um treinamento técnico dos que as manejam; na dominação patriarcal, as normas derivam da tradição, na crença na inviolabilidade daquilo que tem existido desde tempos imemoriais (SCHWARTZMAN, 2007, p. 95).

Weber (2019) utiliza o termo “*Herrschaft*” para se referir a “dominação”, preferencialmente ligando o termo ao governo ou liderança. O conceito pressupõe a ideia da aplicação impositiva de uma vontade legítima, que significa forçar alguém ou grupo, contra a sua vontade, a fazer ou deixar de fazer algo, revelando-se uma autoridade ou coordenação imperativa – “comando, império, senhorio, propriedade senhorial, domínio, reinado, governo e soberania”. Na origem, a “dominação”, era tida como um “termo legal e não social”, envolvendo regra pessoal e não organização impessoal. Nas mãos de Weber tornou-se um termo genérico significando um “princípio organizador” das instituições – “regra” ou “governo”, que foi utilizado desde os primeiros reinos por instituições históricas bastante variadas e que originaram o sistema de feudos (WEBER, 2019, pp. 471-473).

O conceito de Weber para “tradição” fixa a “crença na rotina de todos os dias como forma inviolável de conduta” - sempre foi assim, portanto, é assim que deve ser. Já os “sistemas modernos” compreendem aqueles cujas normas estão assentadas na validade de instrumentos legais e na competência funcional – racional. O quadro abaixo dá uma noção objetivo desse pensamento.

Quadro 2 – tipos de dominação política segundo Weber.

Sistema normativo		<b>Dominação Absoluta</b>	<b>Dominação Contratual</b>
	Tradicional	Patrimonial	Feudalismo
Moderno	Patrimonialismo burocrático (neopatrimonialismo)	Dominação racional-legal	

Fonte: Weber apud Schwartzman (2007, p. 98).

Em solo brasileiro o patrimonialismo tomou formato diferente – “patrimonialismo moderno”. Conforme afirma Paim (1978, p. 12) “o patrimonialismo brasileiro dispõe de uma base social sólida, capaz de dar-lhe sustentação seja em regimes autoritários seja em regimes democráticos”. Na visão complementar de Schwartzman (2007), o patrimonialismo brasileiro revelou possuir uma sólida base social, de natureza nitidamente regional. “Seu principal suporte encontrar-se-ia no Rio de Janeiro, no Nordeste e em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul” (PAIM, 1978, p. 21). O patrimonialismo moderno ou neopatrimonialismo, não é uma simples forma de manutenção das estruturas tradicionais nas sociedades contemporâneas, mas um modelo atual de dominação política, exercido por uma classe “sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, a burocracia e a chamada classe política” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 97). Esse grupo destituído de honra ou mérito, principalmente em momentos de graves crises (políticas e/ou econômicas), costuma nacionalizar o poder para diluí-lo convenientemente entre as elites, ou seja, o estamento e os políticos tradicionais (poderosos) em ordem de econômica e aristocrática. Eles emergem a suas urgências e se apropriam do Estado como forma de assegurar os seus *status* (FAORO, 2001, p. 878).

Conforme explica Schwartzman, em 1961 o historiador Richard McGee Morse, utilizou o conceito de patrimonialismo para se referir a realidade política vivida na América Latina:

O líder patrimonial está sempre alerta e preocupado em limitar o crescimento de uma aristocracia rural dotada de privilégios hereditários. Ele concede benefícios ou prebendas, como remuneração por serviços, a renda proporcionada pelos benefícios é um atributo do cargo, não do incumbente como pessoa. Maneiras características de manter intacta a autoridade do líder incluem: limites na duração dos cargos reais, proibição de que funcionários adquiram laços familiares e econômicos em suas jurisdições, uso de inspetores e espiões para supervisionar todos os níveis da administração, definição imprecisa de divisões funcionais e territoriais da administração, de tal forma que as jurisdições sejam competitivas e supervisionadas mutuamente. A autoridade do líder é orientada pela tradição, mas lhe permite reivindicar o direito ao poder pessoal total (SCHWARTZMAN, 2007, p. 103).

Um dos elementos mais importantes do patrimonialismo é o seu caráter centrípeto, posto que, o governante concentra e perpetua o seu poder com base na criação e controle de órgãos administrativos, estrategicamente idealizados para desenvolver políticas sociais voltadas ao “bem-estar” da população e para criar benefícios aos servidores. Esse Estado patrimonial deu origem ao título de “pai do povo” e evoluiu para o “pai dos pobres” – de Vargas a Lula (GARSCHAGEN, 2015, pp. 61-65).

Indiscutivelmente, o patrimonialismo brasileiro é uma herança do Estado português, um legado que fundamentou tanto a Monarquia quanto a República. A sua influência na cultura política do país foi de tal maneira que o sistema presidencialista se desenvolveu da mesma forma que Estado patrimonial português, ou seja, houve crescimento estatal, concentração de poder e foram instituídos meios de controle orientados para a preservação da essência do modelo, que insistentemente vige até hoje. A profissionalização da burocracia patrimonialista atualizou o sistema, dando-lhe uma aparência racional e tornando-o maleficamente eficiente para tributar, formar monopólios e garantir a estabilidade do sistema. O papel exercido pelo Estado patrimonial para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país também é de grande importância para a sustentação desse modelo. O Estado patrimonial moderno é bom para os políticos, servidores de alto escalão, empresários “amigos” e intelectuais que se rendem e se vendem ao regime (GARSCHAGEN, 2015, pp. 71-77); (REIS, 2017, p. 188).

Segundo Reis (2017) a história da organização social brasileira se confunde com a própria instalação do Estado patrimonial no país, que se revela uma herança do patriarcalismo e do sistema português de governo, que “evoluiu no decorrer dos séculos XVIII e XIX e que consolidou o Estado Nacional no Império e o fortalecimento político das oligarquias regionais na República Velha”, com a diferença que Portugal experimentou o feudalismo, o Brasil não. O Sistema Feudal europeu possibilitou, a alguns países, o processo de transição dos sistemas patriarcal, patrimonial e feudal para uma economia capitalista, que, por sua vez, impulsionou a descentralização do poder estatal. No Brasil, “a transição foi do patriarcalismo ao patrimonialismo” (REIS, 2017, p. 210) sem escala ao capitalismo, ou seja, a dinâmica foi contrária ao que ocorreu na Europa. Assim, houve progressiva centralização do poder, o Estado foi loteado e instituíram-se outras práticas políticas viciosas que resistem até hoje (GARSCHAGEN, 2015, p. 54); (VÉLEZ-RODRÍGUEZ, 2019, p. 13).

No Estado patrimonial, o soberano está acima dos súditos. Ele é o senhor de toda riqueza territorial, o comércio lhe pertence, ele conduz a economia e os negócios do Estado como se fosse um empreendimento seu, o mesmo se aplica aos funcionários e seus súditos – todos são “servidores da casa do soberano”. Portanto, representa a dominação exercida pelo príncipe, amparado no seu tesouro real e no seu poder centralizador (REIS, 2017, p. 187).

Trazendo esta realidade para o Brasil, segundo Faoro (2001), uma prática emblemática do patrimonialismo brasileiro do período Imperial (séc. XIX) era a concessão de título/patente militar de “Coronel” da Guarda Nacional para pessoas abastadas da sociedade. Em geral, eram grandes latifundiários que detinham poderes quase absolutos sobre as populações locais. Em troca do título e do poder concedido pelo Poder Central os “coronéis” apoiavam política e



materialmente os governantes. Na obra “Os donos do poder”, Raymundo Faoro (2001), além de descrever o processo de formação do poder político brasileiro, retrata essa prática com os seguintes fragmentos:

O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o coronel “tradicional”, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política (FAORO, 2001, p. 736).

O coronelismo se manifesta num “compromisso”, uma “troca de proveitos” entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. As despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta de seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações. [...] E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do coronelismo, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (FAORO, 2001, pp. 749-750).

O fenômeno do “coronelismo” é apenas um dos componentes do grande sistema que formou o Estado Patrimonial brasileiro e seu “estamento”, mas que o exemplifica com clareza - o “estamento” se refere a uma camada social não econômica; uma comunidade restrita e com interesses próprios, que pensa e age sabendo que representa uma classe com “prestígio, honra social, com um estilo de vida, certa educação, herdeiros do prestígio de títulos, de nomes de família” (REIS, 2017, p. 188).

Para se chegar ao conceito de Estado Patrimonial moderno ou patrimonialismo moderno, a teoria parte da concepção de Estado, poder, controle e dominação, ou seja, a relação entre dominantes, dominados e os instrumentos políticos de dominação, onde uma parte (minoridade – políticos, estamento e grandes corporações) da sociedade tem o poder político, administrativo e econômico e a outra parte (maioria), que sustenta todo esse aparato, é dominada. Nessa gangorra desproporcional o governo “beneficia e protege as grandes empresas, que, por sua vez, financiam os políticos que estão ou estarão no comando do Estado” (GARSCHAGEN, 2015, pp. 58-59); (REIS, 2017, p. 188), num ciclo vicioso que não se acaba.

No Estado patrimonial os políticos conduzem, comandam e supervisionam os negócios públicos, “como negócios privados seus”, isto se dá por meio da manipulação, imposição, exploração e a espoliação dos súditos e da sociedade. A partir dessa realidade floresce uma forma de poder, institucionalizada na base do “domínio tradicional”. Esse domínio só se

manifesta patrimonialista a partir da existência de uma estrutura estatal de descentralização do comando do Poder Central, que se estende por todo o território subordinando as diversas unidades políticas e a máquina pública. Sem essa característica (quadro administrativo operacional) o comando governamental disperso assume a forma de um domínio patriarcal, identificado nos mandos e desmandos dos grandes latifundiários. Em estágio inicial o patrimonialismo se manifesta através da sua estrutura operacional, da apropriação econômica, do usufruto de bens públicos e da concessão de cargos públicos, com base num sistema que funde e confunde o público e o privado numa só estrutura. A partir dessa “organização” o sistema é aperfeiçoado através da criação e segmentação de competências permanentes (subpoderes), especialmente distinguindo a área fiscal do setor pessoal (FAORO, 2001, pp. 866-870); (REIS, 2017, pp. 180-182).

Isto posto, verifica-se que o “Estado” puro só é possível através da superação da ordem doméstica e familiar e por meio da ação do “cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade”. Não há dúvida de que o Estado se constrói a partir do interesse coletivo em âmbitos gerais, ou seja, o interesse comum sobrepondo-se ao interesse particular. Dessa maneira, a ordem familiar é anulada em razão de um valor muito superior ao entendimento doméstico (HOLANDA, 2012, p. 35).

Em razão da organização social brasileira ter sido constituída com base no modelo familiar patriarcal, o desenvolvimento e a urbanização no Brasil foram afetados e influenciados por um desequilíbrio social, cujos efeitos são sentidos até hoje.

Segundo Rolim (2013), um exemplo da prática patriarcal pôde ser constatado no início dos anos de 1950, na cidade de Londrina, Estado do Paraná. O ambiente observado foi o da segurança pública. Nesse contexto, época e lugar, havia um consenso de que a Polícia não desempenhava satisfatoriamente a sua função de garantir a segurança da população.

Um dos primeiros aspectos ressaltados pelo governo estadual era com relação à prática policial baseada no ‘antigo delegado do interior’. A avaliação era de que sua atuação, estabelecida de forma ‘quase patriarcal’ com a população, se constituía num dos principais motivos que comprometia a segurança pública no Estado (ROLIM, 2013, p. 86, grifo nosso).

Em outras palavras, o delegado conduzia a estrutura pública e a atividade policial como uma extensão do seu patrimônio familiar, tomava decisões de investigar, prender e soltar pessoas em conformidade com as suas convicções e conveniências, notadamente afastado dos princípios de justiça e ao arrepio da lei. Para ilustrar essa confusão público/privada e o padrão do descompromisso do servidor com a coisa pública, Rolim cita uma denúncia feita pelo

vereador Mário Romagnolli, na Gazeta do Norte a respeito do cotidiano dos policiais da Delegacia de Londrina:

“Os gatos (policiais) aproveitando-se da inépcia do gatão (delegado), que passa o melhor do seu tempo saboreando o perfumado cafezinho alvorada da Rua 15, em Curitiba, ou então filosofando no seu luxuoso apartamento do São Jorge Hotel, nesta cidade, fazem “footing” na avenida, passeiam pelas ruas em promiscuidade com as famílias, ou se fazem de priminhos de filhinhos de papai, e vão com eles dançar no Grêmio, no Country Club e outros que existem pela cidade” (Gazeta do Norte, 13/05/55 apud Rolim 2013, p. 89).

Esse caso não trata apenas o aspecto “quase patriarcal dos membros do aparelho policial”, que apontava as limitações policiais e a falta de iniciativa, mas, também que as próprias autoridades do governo estadual duvidavam da capacidade dos agentes da segurança ao afirmarem que boa parte do quadro era composta por leigos e que seus conhecimentos profissionais teriam sido adquiridos na “dura escola da experiência”. Além de formação inadequada, a falta de zelo, responsabilidade e engajamento com a administração de alguns serviços de segurança pública era um dos pontos negativos da época (Rolim, 2013, p. 90).

Oferecidos os exemplos acima e retomando a discussão, observa-se que, por vezes, a própria construção legislativa do país induz a política e os governos ao patrimonialismo, exemplo disso foi a Constituição de 1891, que deu às Unidades da Federação o direito de negociar a produção estadual diretamente com os importadores no exterior. Desse modo, os Estados determinavam os seus próprios impostos de importação. “Na prática, cada estado foi lançado à sua própria sorte, e a descentralização de poder deu oportunidade para que as oligarquias regionais aparelhassem o Estado e conduzissem os negócios públicos como se fossem privados” (COSTA, 2016, p. 71).

Nota-se que nunca foi tarefa fácil para os administradores públicos (puros) do Estado lidar com a realidade do patrimonialismo - um ambiente que sempre fundiu interesses públicos e privados em uma única caldeira, revelou um espaço dividido entre o funcionário “patrimonial” e o burocrata por excelência, segundo a definição de Weber. Na concepção do servidor patrimonial a gestão política se confunde com os seus interesses particulares – objetivos, funções, cargos, encargos, benefícios recebidos, etc., que são naturalmente entendidos como direitos pessoais, enquanto o interesse verdadeiramente público é deixado em segundo plano. Um comportamento totalmente contrário ao Estado burocrático de Weber, que privilegia a especialização, a dedicação e o compromisso na prestação do serviço público. No universo do Estado patrimonial as escolhas são decididas ao sabor da confiança pessoal, das amizades, nunca em razão da racionalidade e da capacidade técnica. Nesse caso, falta ordenamento e

impessoalidade na gestão pública - elementos básicos do Estado burocrático (HOLANDA, 2012, pp. 39-40).

O Estado ideal compreenderia uma estrutura responsável e impessoal, onde as práticas públicas fossem direcionadas para servir a coletividade e integrar as forças políticas em debates baseados no interesse público, na inteligência, na correção das atitudes e na honestidade, mas, contrariando isto, o universo político brasileiro mostra uma face diferente - mistura pessoalidades, embuste, cinismo e indiferença com as coisas da vida pública, ou seja, o retrato do homem político brasileiro e/ou propriamente do brasileiro.

A obra “O homem cordial”, de Sérgio Buarque de Holanda (2012) explica que o convívio social do dia-dia é rude e exige do homem comportamentos disfarçados de gentileza, polidez e cortesia. Convenções sociais incorporadas ao imaginário brasileiro, que levam o homem a adotar comportamentos que variam do afeto ao ódio, e que, da mesma forma, refletem a confusão entre o que é público e o que é privado e revelam um sentimento de apego às coisas (privadas e públicas) e às pessoas que lhe são familiares. Uma ligação estabelecida a partir dos laços íntimos de confiança. Este comportamento resume-se na informalidade, na pessoalidade das decisões e no envolvimento emocional e familiar, tanto para as coisas da vida privada, quanto para as coisas da vida pública (HOLANDA, 2012, p. 41). Ressalta-se ainda que a interpretação de Holanda sobre o homem brasileiro não se resume a isto.

Em “Raízes do Brasil”, Sérgio Buarque de Holanda (1995), diz não se admirar que o brasileiro seja avesso e não se adapte à organização. A organização seria para os outros, não para o brasileiro. O mesmo entendimento vale para os políticos e seus negócios, no sentido de conquistar as coisas com pouco ou nenhum esforço e garantir a manutenção desse sistema de privilégios, com base na desorganização e no “jeitinho”. Um comportamento que remete a estrutura social familiar primitiva, onde tudo é resolvido dentro do núcleo doméstico, relação também replicada a outros setores da sociedade. Em síntese, a partir do plano psicológico, Holanda refere-se aos aspetos weberianos de “patrimonialismo” e “burocracia” e suas dicotomias, que impregnam o comportamento do nacional – o “homem cordial”, que não se trata do “homem bondoso”, mas do indivíduo que trata os assuntos da vida (privado e público) de forma sentimental, contrariando todos os argumentos do mundo contemporânea em racionalizar o funcionamento das instituições. Essa contrariedade ao lógico impele a coisa pública ao nepotismo, ao apadrinhamento, às brechas legais e ao surgimento de um tipo humano individual que exerce as suas influências para receber vantagens e para possibilitar facilidades e vantagem a outros burlando as regras - fenômeno retratado na ação do “pistolão”, do fura fila,

da indicação política, da troca do voto por uma vantagem, do “achado não é roubado”, do lucro indevido, enfim, do “jeitinho brasileiro” (HOLANDA, 1995, p. 262).

Segundo Reis (2017) a colonização patrimonialista e a espoliação por qual passou o Brasil, desde do início, traçou o seu destino, que não pode ser evitado ou contornado, que, conforme entendimento fatalista de Faoro (2001) declara não “acreditar na possibilidade de uma reação da população brasileira a essa origem”. E acrescenta que, “a vida política brasileira também adoeceu desse patrimonialismo, um mal difícil de extirpar. É uma doença psicológica, resultado de séculos de opressão por um poder adorado, mitificado” (REIS, 2017, p. 191).

Ainda em “O homem cordial”, Holanda (2012), expõe a sua contrariedade ao patrimonialismo por meio de um trecho que resume objetivamente o pensamento do que o Estado não pode representar.

O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição (HOLANDA, 2012, p. 35).

No mesmo sentido, o jurista suíço Johann Caspar Bluntschli referido por Arendt (1989, p. 287) expõe que o interesse oficial do Estado (interesse social) difere do interesse dos partidos políticos (interesse particular) e de seus integrantes.

“Os partidos não são instituições estatais, (...) não fazem parte de um organismo do Estado, mas são associações sociais livres, cuja formação depende de um corpo de membros mutável, unido para a ação política comum por uma convicção definida”. A diferença entre o Estado e o partido é repetidamente acentuada: “O partido nunca deve colocar se acima do Estado e nunca deve colocar o seu interesse partidário acima do interesse do Estado” (BLUNTSCHLI, 1869, pp. 9-10).

Quem defende o patrimonialismo são os indivíduos que, de alguma forma, se locupletam do sistema, baseados na perspectiva de que “o Estado e as suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família”. O que não é verdade, posto que, em suas essências, são de origens bastante distintas (HOLANDA, 2012, p. 35). O patrimonialismo é resiliente e amolda às conjunturas, auxiliado pelo estamento que, “moderniza” e adapta, impositivamente, os regulamentos com objetivo de manter privilégios, acomodar, incorporar, maquiagem e repelir a chegada de agentes reformadores ao Estado (REIS, 2017, p. 204). No jogo da política brasileira “existe um ponto de equilíbrio que é a chave para todo aquele que queira permanecer no poder no Brasil, para todo

governo. E a equação fundamental é manter as forças sociais sob controle, nutrir bom relacionamento com os militares e ser generoso com as elites econômicas”. Os governos que desequilibraram esse intrincado equacionamento, polarizando ou pendendo demais para um dos lados, caiu. Foi o caso de Getúlio Vargas e João Goulart (COSTA, 2016, p. 86).

A experiência mais atual e emblemática do patrimonialismo no Brasil tornou-se pública no ano de 2014, após o desmantelamento de um gigantesco esquema de corrupção que envolvia políticos, empresários e funcionários do alto escalão do governo federal.

Em finais de 2014, iniciaram-se as denúncias e as investigações de um dos maiores casos de corrupção da história nacional e na maior empresa do país - a Petrobras -, a única que havia restado das estatais que foram privatizadas. Não por acaso, porque nela continuou vigorando o antigo modelo de indicações políticas para os chamados cargos de confiança - um grupo de funcionários públicos, com cargos de alto escalão, políticos e empresários aparelharam a empresa e geriram seus negócios - públicos - como se fossem seus, particulares. Aqui se manifesta mais uma vez, na sociedade brasileira, o patrimonialismo e o estamento. Todas aquelas doações milionárias para campanhas de candidatos, na verdade, revertiam-se depois numa troca de favores com uma espécie de loteamento das milionárias licitações de obras que a maior empresa da América Latina e uma das maiores do mundo executava no Brasil e no exterior. Tornada explícita pela operação Lava-Jato - da Polícia Federal e do Ministério Público -, essa prática revelou ao país a que ponto havíamos chegado no descaso, no cinismo, no oportunismo e na falta de respeito com o povo brasileiro. Nenhum país civilizado do mundo toleraria uma discrepância e uma distância tão abissal entre a produção da riqueza (7ª posição no mundo) e o nível de desenvolvimento humano (85ª posição). Nada justifica tal distância, a não ser o único projeto de nação no Brasil: aquele que mantém de forma sistemática e planejada todo um povo na ignorância, para que o estamento que se apodera do poder, de forma recorrente - eleição após eleição, independentemente de partido -, possa aparelhar o Estado para o usufruto exclusivo de seus beneficiários. [...] O panorama político do ano de 2015 - um ano perdido - é o retrato perfeito de como no Brasil vigora um patrimonialismo na política e temos um estamento no poder. A disputa entre dois partidos paralisando o país e punindo severamente seu povo. O povo, vivendo uma situação funcional problemática, sem educação e cultura dignas que possam lhe assegurar a capacidade de compreender e mudar os rumos do Brasil, é refém dessa situação e vai soçobrando nas mãos de uma elite política e econômica, cujo único norte é o enriquecimento individual num capitalismo selvagem e predatório. O mesmo capitalismo de sempre, aliás, aquele que havia desembarcado aqui em 1500, no processo de expansão comercial e marítima. Entre o que somos como nação e o que queremos ser, existe um abismo. Para se chegar até lá é preciso que sejam construídas algumas pontes - com alicerces sólidos -, que podem ser traduzidas como projeto de nação. Sem esse projeto, o país e seu povo vão permanecer divididos entre duas realidades perversamente distantes. Somos, enquanto nação, uma espécie de ornitórrinco social cujo habitat se localiza em algum lugar entre o Principado de Mônaco e o Haiti (COSTA, 2016. pp. 111-113, grifo nosso).

Mesmo com o estabelecimento do Estado Moderno e da democracia formal, com a instauração de regras administrativas, do Estado burocrático-racional e da auditoria e controle da sociedade, de tudo o que se observa no Brasil atual, não parece que o Estado de Direito tenha se estabelecido de fato, posto que o Estado Patrimonial dá claras demonstrações de que está mais vivo do que nunca.

No ano de 2019 o STF demonstrou na prática que o patrimonialismo continua enraizado no país. Isto ficou evidente no processo licitatório (Pregão Eletrônico 27/2019)<sup>6</sup> para aquisição de produtos destinados ao preparo de refeições aos integrantes do STF. Um pacote regado a vitela, bacalhau, lagostas e vinhos com no mínimo “4 (quatro) premiações internacionais” (EXAME, 2019); (VEJA, 2019), sem considerar outras tantas mazelas políticas mais sérias e sem explicação.

O menu inclui desde a oferta de café da manhã, passando pelo “brunch”, almoço, jantar e coquetel. Na lista, estão produtos para pratos como bobó de camarão, camarão à baiana e “medalhões de lagosta com molho de manteiga queimada”. Exige ainda que sejam colocados à mesa bacalhau à Gomes de Sá, frigideira de siri, moqueca (capixaba e baiana), arroz de pato. Tem ainda vitela assada; codornas assadas; carré de cordeiro, medalhões de filé e “tournedos de filé”, com molho de mostarda, pimenta, castanha de caju com gengibre (EXAME, 2019).

Os vinhos recebem atenção especial. Se for vinho tinto fino seco tem de ser Tannat ou Assemblage, contendo esse tipo de uva, de safra igual ou posterior a 2010 e que “tenha ganhado pelo menos 4 (quatro) premiações internacionais”. “O vinho, em sua totalidade, deve ter sido envelhecido em barril de carvalho francês, americano ou ambos, de primeiro uso, por período mínimo de 12 (doze) meses”. Se a uva for tipo Merlot, só serão aceitas as garrafas de safra igual ou posterior a 2011 e que tenha ganho pelo menos quatro premiações internacionais. Nesse caso, o vinho, “em sua totalidade, deve ter sido envelhecido em barril de carvalho, de primeiro uso, por período mínimo de 8 (oito) meses”. Para os vinhos brancos, “uva tipo Chardonnay, de safra igual ou posterior a 2013”, com no mínimo quatro premiações internacionais. A caipirinha deve ser feita com “cachaça de alta qualidade”, leia-se: “cachaças envelhecidas em barris de madeira nobre por 1 (um) ou 3 (três) anos” (VEJA, 2019).

O mais absurdo de tudo é que isso consta do Edital de Licitação e não se nota qualquer constrangimento por parte das autoridades. Enquanto alguns acreditam que o Estado é uma extensão do seu patrimônio e que serve para suprir caprichos particulares, em algumas regiões do país parcelas da população passam fome ou até mesmo morrem em decorrência da desnutrição, principalmente crianças. Uma falta de conformidade com as regras morais - um escárnio público frente a reais necessidades do povo.

Como se percebe, não existe, nem nunca existiu, no Brasil um “projeto de nação”, uma ideia robusta que considerasse o interesse coletivo e fosse estruturado, acima dos interesses pessoais e políticos, com o intuito de atender gerações, assim como ocorreu com o Japão após a Segunda Guerra Mundial. Desse modo, o Brasil só se encontrará com o futuro por meio de um pacto social, consubstanciado a partir de um projeto de nação que

---

<sup>6</sup> Edital de Licitação 27/2019/2019 - Pregão Eletrônico 27/2019. STF. Secretaria de Administração e Finanças. Comissão Permanente de Licitação. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2019/05/PRE-27-REFEICOES-INSTITUCIONAIS.pdf>>. Acesso em 11. Fev. 2022.

resista às eventuais tempestades políticas para, assim, seguir em busca do verdadeiro estado de bem-estar social (COSTA, 2016, p. 7).

### **3.4.11 Política de Estado**

A Política de Estado pressupõe uma ação estatal de caráter permanente e sistêmico, que não depende apenas da vontade e da ação do chefe do Poder Executivo ou dos seus ministros, secretários e assessores, pois, está vinculada a um trabalho muito mais aprofundado, exaustivo e suficiente de técnicos que justificam e legitimam a sua criação, tendo-se como exemplos as políticas de defesa, relações exteriores, economia e finanças, segurança, educação, saúde, meio ambiente e tecnologia. A sua construção segue uma cadeia decisória racional que implica nas futuras ações do país e que tem no campo político o seu principal espaço de origem e desenvolvimento, mas que só evolui e toma forma a partir do trabalho especializado de grupos de estudos específicos, que realizam a formulação e o acompanhamento das orientações estratégicas das grandes políticas públicas. A Política de Estado envolve a burocracia de várias agências, são normalmente definidas em debates (inclusive aberto a outros setores da sociedade), passam pelo crivo do Parlamento e por diversas esferas da máquina estatal, visto que, envolve estudos técnicos, simulações, análises de impactos, análises de impacto econômico - orçamentário e financeiro, análise jurídica e cálculos demonstrativos de custo-benefício, entre outros. Enfim, compreende um trabalho relativamente demorado, que pode levar meses e que normalmente resulta em mudanças de normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (ALMEIDA, 2016); (ANDRADE, 2011, p. 329). Segundo Heimann, Ibanhes e Barboza (2012), uma Política de Estado constitui de ações estruturantes que garantem a efetividade da sua implementação e o cumprimento das linhas gerais dos programas e projetos previamente estabelecidos, tendo como principal característica a sua perenidade. O Sistema Único de Saúde - SUS é um exemplo de Política de Estado instituída pela Constituição Federal de 1988.

A Política de Estado tem a aura de um processo decisório articulado e responsável, por essa razão se identificam com alguns momentos específicos da trajetória política e econômica de um país, ou seja, retrata literalmente a “vontade nacional” por meio de elementos objetivos, sistêmicos e estruturais que correspondem, portanto, a uma organização preordenada. Alguns acreditam que a Política de Governo é uma Política de Estado simplesmente pelo seu ordenamento se consubstanciar no resultado de um processo eleitoral democrático, no qual uma



maioria expressa a vontade nacional, que chancela os atos dos encarregados pela formulação das políticas setoriais. Esta opinião normalmente vem de indivíduos ligados ao próprio governo, eventualmente servidores que se identificam com a gestão política de momento. Em síntese, o que o governo decidir e fizer estaria respaldado pelo desejo da maioria população – uma vontade da nação (do Estado), que é colocada em prática pela vontade e pela ação do governante eleito democraticamente. Porém, não trata disso, visto que, durante o processo eleitoral, as campanhas políticas são bastante incipientes, ou seja, não abrangem debates que expliquem o que o político pretende fazer e como isto será feito. As ideias são sempre genéricas e defendidas com *slogans* prontos, ou seja, não chegam às minúcias das políticas setoriais (estrutura, sistema e tempo de duração da política) e de tudo mais que as envolve – futuros problemas que possam dificultar ou impedir a realização das ideias defendidas pelos candidatos, em razão de inviabilidades econômicas, financeira, políticas, sociais e outras (ALMEIDA, 2016). No Brasil, os períodos eleitorais são épocas de muita mentira e desfaçatez, um momento em que se promete de tudo - empregos, renda, crescimento, desenvolvimento, dignidade, cidadania, entre outras maravilhas. No jogo do poder, o importante é ganhar o poder e permanecer no poder.

Para o jurista Joaquim Falcão, referido por Pereira (2019) não há clareza na diferença entre Políticas de Estado e Políticas de Governo, visto que o conceito se altera de acordo com a história, ou como prefere exemplificar, utilizando-se o atual contexto político do Brasil: “o Estado sou eu”, referindo-se ao então “presidente do STF, ministro Dias Toffoli”. Já o jurista José Paulo Cavalcanti (ex-ministro da Justiça e membro da Comissão da Verdade), também referido por Pereira (2019), afirma que a Política de Estado é estrutural, enquanto a Política de Governo é conjuntural. Cavalcanti admite que este é um tema complexo e que para definir uma Política de Estado, seria necessário um consenso prévio sobre necessidade/conveniência de uma política duradoura. Mas, se for previsível e possível discutir a “Política”, como essa concordância popular poderia se dar? Isto seria possível através plebiscito, referendo ou pesquisa de opinião? Um exemplo disso foi o referendo realizado no ano de 2005 no Brasil, no qual o povo não concordou com a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no país – a maioria com folga (64%) optou por poder comprar uma arma de fogo. Esse caso expressa claramente a vontade popular através de um instrumento constitucional e que valeu a escolha da maioria. Mas que, na verdade, não deu o direito ao acesso direto ou facilidades acesso para o cidadão comprar uma arma de fogo, pelo contrário, posto que, a Lei nº 10826/2003 (Estatuto do Desarmamento) criou uma série de subjetividades e empecilhos que tornou quase impossível o cidadão exercer esse direito. Percebe-se então que, até mesmo por

traz das Políticas de Estado existem espaços de manobras para fazer valer vontade política e não a vontade popular (PEREIRA, 2019); (BRASIL, 2003); (BRASIL 2005b).

A partir do advento do Estado Nacional<sup>7</sup>, é de convicção geral que o Estado/Governo é responsável pela proteção e liberdade da sociedade em todos os sentidos, deve garantir esses direitos, se preciso com a utilização da força. Entretanto, a participação do cidadão no governo só é considerada necessária para assegurar o exercício da liberdade de governo, visto que, o Estado precisa do apoio e do poder controlador dos governados para o exercício da força estatal. Logo, não se trata de possibilitar a liberdade de agir e de atuar politicamente, estas liberalidades continuam como prerrogativas do governo e dos políticos profissionais que se oferecem ao povo, de tempos em tempos, como candidatos à representantes dos interesses da sociedade e do Estado, ou, até mesmo contra o Estado (ARENDRT, 2018, p. 60); (BONAVIDES, 2011, p. 68).

Que pese a sociedade necessitar do Estado, do Governo, do Poder, da Administração Pública e da Política, “muitas atividades do homem só podem realizar-se longe da esfera política e esse afastamento é uma condição essencial para determinadas produtividades humanas”, quer dizer, por vezes, a Administração Pública, em sentido amplo, precisa de uma certa distância e liberdade para que a sua tarefa, de fazer com que as políticas públicas, sejam eficientes, eficazes e efetivas. Neste sentido, política e liberdade são idênticas, visto que onde não há liberdade não há espaço político verdadeiro, mas sim um ambiente impositivo, restritivo e improdutivo (ARENDRT, 2018, pp. 49-50). Coerção e constrangimento são elementos naturais do exercício do poder. Opressão e violência sempre foram instrumentos de proteção do espaço político, seja para fundar, seja para ampliar o poder e a política – são fenômenos marginais não políticos, em sua essência, mas que fazem parte da política.

Neste sentido, o não atendimento das necessidades mais básicas da população é sem dúvida uma violência do poder público, que faz o que quer. O Brasil possui um enorme poder econômico, no entanto, não consegue dar qualidade de vida ao seu povo. Desperdiçam-se recursos públicos com moderníssimas estruturas sociais (futilidades em meio a miséria), uma representação da injustiça e da estupidez, que são usufruídas por uma pequena parcela dos brasileiros. Para o restante da população reserva-se o atraso - “o apartheid social” (STRECK; MORAIS, 2014, p. 78). Ao longo das décadas, observa-se que no Brasil esse cenário não se alterou, conforme Costa (2016, p. 84), um dos exemplos desse tipo de futilidade pública foi a construção de Brasília (1957-1960), durante o governo de Juscelino Kubitschek (1951-1961),

---

<sup>7</sup> Forma de organização política, econômica e social dos Estados Modernos – características próprias de cada país, como povo, território, história, língua, moeda, burocracia, normas, força militar, entre outras.

a partir dos devaneios de Oscar Niemeyer, que propunha a edificação de uma capital suntuosa e moderna em um país com sérios problemas sociais e econômicos, “para o usufruto dos ricos e para a contemplação dos pobres”.

Na década de 1940, das 9.098.791 unidades prediais e domiciliares no Brasil, 2.926.807 (32%) eram de alvenaria e 5.933.173 (65%), de madeira. A cara do Brasil, portanto, infelizmente, não era a arquitetura modernista de concreto armado de Oscar Niemeyer. A grandiosidade dos edifícios públicos e a moderna arquitetura a eles inerente contrastavam com a realidade nua e crua, em que a maioria das casas era de madeira, mesmo nas capitais. A modernização do país ficou restrita à classe média alta; o povo estava completamente fora, aliado do processo (COSTA, 2016, p. 91).

Além dessa nuance, observa-se que o país possui um sistema social desintegrado, em consequência disso os presídios também reproduzem uma realidade ímpar, caracterizado pelo etiquetamento das pessoas. Fenômeno demonstrado por Rolim (2013), em um estudo sobre segurança pública nos anos 1950-1960 na cidade de Londrina - norte do Paraná, por ocasião da expansão da cultura cafeeira e do crescimento econômico no interior do Estado. Rolim baseou sua pesquisa em documentos administrativos de governo, leis, decretos e conteúdos jornalísticos de época para demonstrar que tanto a política e as ações do governo, como os profissionais do jornalismo e os espaços dos noticiários serviram para indicar e acentuar rótulos e as formas de delinquência do período. “A imprensa, numa função estratégica através do imaginário, fazia sempre referências depreciativas às práticas de vidas dos setores populares. Exercia um poder simbólico, já que não expressavam um significado, mas impunha uma dominação” das elites (política e econômica). O morador de periferia era rotulado como delinquente. Conforme Boris Fausto, referido por Rolim (2013), no início do regime republicano no Brasil, a população pobre dos centros urbanos era formada por “desocupados, subempregados, pequenos delinquentes, aventureiros”. Esses deserdados eram quase sempre vistos pelas elites como potencialmente perigosos, o que justificava uma “atenção” especial do poder público (polícia) nos seus modos de vida (ROLIM, 2013, pp. 67-68). A partir desse imaginário os conflitos sociais não eram observados como contradições sociais latentes, mas como “desajustes individuais e passageiros - focos doentios” que poderiam ser corrigidos gradualmente através de ações repressivas do aparelho policial (ROLIM, 2013, p. 83).

Outro bom exemplo é o atual estereótipo do delinquente, do favelado, do suburbano, entre outros pejorativos. Por mais que a maioria das mortes violentas estejam associadas aos acidentes de trânsito, a imagem do matador é o assaltante “à mão armada” apresentado pela mídia. De fato, ambos são igualmente criminosos. Vive-se em duas realidades fundidas em um só país, uma mistura de Bélgica (aristocracia) e Índia (plebe), que se amplia em razão da

“insistência em não enfrentarmos a nossa questão social como caso de política – políticas públicas de inclusão social –, e não como caso de polícia e de direito penal” (STRECK; MORAIS, 2014, pp. 79-80).

De fato, a partir do fim da escravidão e do incremento das políticas de imigração o Brasil foi tomado por um processo de branqueamento da população, na tentativa de negar a sua origem - índios, negros e europeus -, nessa época o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB, publicou a “História geral do Brasil”, de Francisco Adolfo Varnhagen, na tentativa de reafirmar essa ideia. O escrito acabou influenciando outra obra eugenista do final do século XIX, elaborada por Raimundo Nina Rodrigues, intitulada “Mestiçagem, degenerescência e crime”. A obra “atribuía aos mestiços uma maior propensão maior à indolência, ao ócio, à promiscuidade e ao crime” (COSTA, 2016, p. 55)

Num país constituído de mestiços, essa era uma condenação geral do povo brasileiro. O desserviço desses senhores será responsável por tornar o Brasil - ainda nos dia de hoje - uma das sociedades mais preconceituosas, excludentes e autoritárias do mundo (COSTA, 2016, p. 55).

Para complicar ainda mais a questão, em meio a essa sociedade díspar, existe um Poder Judiciário “misterioso, detentor de uma autoridade quase mística”, que gera a aceitação de uma legalidade incompreensível e ineficiente na forma da impunidade. Em vista disso, o que resta é a transgressão ou o “jeitinho” (CHAUI, 1995, p. 565).

Por lógica, espera-se que o Estado faça uma determinada coisa, mas o que ele, de fato, fez até hoje, resume-se na libertação dos homens objetivando o desenvolvimento das forças produtivas sociais e a produção comum de bens necessários para uma vida “feliz”. A ideia política de que o Estado é uma obrigação ou um mal indispensável para a liberdade social, na prática e na teoria, impôs concepções diferentes das inspirações da Antiguidade (uma soberania do povo ou da nação). Considerando os ideais originais da “Política”, a partir da *pólis* grega, e o transcurso da história da humanidade, entre desgraças, felicidades e milagres, num ciclo de destruições e restaurações, o mundo tomou rumos tortuosos e, hoje, urge por ajustes. Para que seja possível uma reparação dos enganos perpetrados pelo homem, a filósofa Hannah Arendt (2018) prega a desconstrução do que a política representa na atualidade. Mas não uma desconstrução de ruptura perigosa para a humanidade, total, radical, mas sim, o estabelecimento de um recomeço pacífico e plural, que permita a participação e deliberação popular, num verdadeiro espaço político. A filósofa exemplifica esse “novo começo” através de uma prática corriqueira do dia a dia: “a demolição de uma casa é apenas o primeiro estágio da construção, e a construção dessa casa, planejada apenas para um determinado tempo de vida, já pode ser

incluída num processo incessante de demolir e reconstruir”. Então, enquanto o “poder produzir” e o “poder destruir”, metodicamente planejado, continuarem em equilíbrio, as coisas estarão naturalmente acontecendo da forma correta (ARENDRT, 2018, pp. 71-72). Corroborando com essa ideia, Foucault (2001; 2003), referido por Lipschutz e Rowe (2005, p. 197) afirmam “que não se deve imaginar que se pode escapar das relações de poder de uma só vez, globalmente, massivamente, por uma espécie de ruptura radical ou por um voo sem volta. O que é necessário é estratégia”. Então, essa desconstrução e construção deve ser implementada sem grandes riscos, deve ser meticulosamente pensada, planejada, organizada.

Tendo em mente que o Estado contemporâneo é o responsável social pela proteção do seu povo, ou seja, “dever servir”, “dever assegurar” uma boa vida ao seu povo, é necessário que ele execute esta tarefa “respeitando, valorizando e envolvendo esse sujeito, atendendo suas demandas e realizando os seus objetivos, sempre com a prevalência do social e privilegiando os valores fundamentais do ser humano” (PASOLD, 1984, p. 89). Esta ação deve ser desenvolvida a partir dos direitos e relações sociais, encarando-as como mutáveis, no sentido de melhorar ou expandir o que já existe. A luta por mudanças políticas deve iniciar a partir de dois objetivos: “primeiro, acabar com a ficção da separação entre o público e o privado tal como ela existe na vida cotidiana, no terreno; segundo, restaurar a ação constitutiva à política e às práticas políticas” (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 191), ou seja, frente a “democracia de mercado”, é imprescindível tirar o Estado da atual sonolência e coadjuvância, para trazê-lo à condição de ator principal do cenário político e fazer valer as políticas afirmativas - essa é o desafio e atual necessidade social brasileira.

Uma Política de Estado realmente constitutiva, necessariamente, se origina de ações afirmativas, assertivas, declaratórias, criteriosamente assentada em princípios técnicos, jurídicos, sociais e políticos. Afinal, as coisas de Estado devem estar efetivamente alinhadas para atender os interesses e necessidades dos destinatários das políticas públicas (povo) - além do bem-estar geral, deve atender aos ideais de liberdade, igualdade, fraternidade, pluralidade, e oportunidades de participação e de deliberação política. Sem isso não há “Política”, não há liberdade, não há política pública e, verdadeiramente, não há Política de Estado.

#### *3.4.11.1 Exemplo de Política de Estado*

Como exemplo de **Política de Estado** pode-se citar o projeto educacional, articulado pelo Governo Federal no ano de 2007, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”,

(Decreto nº 6.094/2007), que através do Ministério da Educação, encabeçou a adesão de municípios a uma política para elevação do desempenho na educação básica. Neste caso, o projeto foi estruturado e organizado com abrangência nacional; definiu métodos; e estabeleceu uma meta – utilizou como referência o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”. Este índice baseia-se em uma escala que oscila de “de zero a seis”, cuja meta fixada é a “média” de 6 (seis) – média de referência de países desenvolvidos. Além disso, estabeleceu-se o ano de 2022 como prazo fatal para o atingimento dessa meta. Esta política passou a ser a principal referência para a aferição da qualidade na educação. A partir de tais indicadores, o governo passou a oferecer apoio técnico e financeiro para os municípios com deficiência no ensino. A transferência de recursos foi efetivada com a adesão ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Essa adesão foi absoluta. A partir desse exemplo, percebe-se que a supracitada “Política” foi pautada como o objetivo de promover uma grande organização dos programas de governo através da orientação, integração e estabilização do processo de reestruturação da educação nacional (ANDRADE, 2011, p. 328); (BRASIL, 2007). Outro exemplo mais objetivo de Política de Estado são as políticas de segurança nacional, pelo simples fato de buscar garantir a soberania do Estado, ou seja, assegurar o controle e funcionamento do Estado Democrático de Direito e Instituições no território brasileiro (FALCÃO, 2018).

### **3.4.12 Política de Governo**

A Política de Governo se caracteriza por ser uma orientação de governo e, portanto, passageira ou circunstancial. Ela geralmente está vinculada a escolhas de ocasião ou medidas conjunturais para responder desafios político-administrativos momentâneos de governo, ou seja, decisões do Poder Executivo que envolvem processos mais elementares de formulação e implementação de ações administrativas e operacionais para responder às demandas domésticas da agenda política, num período curto de tempo. Portanto, uma Política de Governo revela-se em medidas de natureza conjuntural, direcionada ao atendimento de um público restrito ou mesmo de ações de natureza reativa não sistêmicas ou estruturais (ALMEIDA, 2016); (ANDRADE, 2011, p. 329). Ressalta-se ainda que a Política de Governo, naturalmente, pode padecer de discontinuidades, visto estar vinculada a conjunturas políticas, econômicas ou sociais; ou porque são formuladas a partir de construções políticas instantâneas, usualmente em momentos de transição de governos; ou porque dependem de arranjos políticos incertos; ou

porque carecem de um lastro institucional ou constitucional mais forte, que lhe assegure um *status* de importância ou tempo maior de vida (BARROS; PIMENTEL, 2012, pp. 7-8).

Sob a perspectiva de virtudes humanas como honestidade, caráter, retidão, senso de justiça, dignidade, humildade, entre outros, a política de ofício atualmente praticada no mundo se revela num empreendimento que envolve essencialmente interesses e perspectivas pessoais e/ou associativas-corporativas, mas que se revela uma alternativa ocupacional, idealista ou simplesmente profissional-mercantil, bastante arriscada. Nesse sentido, “a ideia de que só é livre o homem que arrisca sua vida, nunca mais desapareceu da consciência humana. A mesma concepção vale para a ligação entre a política, perigo e risco”. A coragem e o desapego são virtudes políticas muito antigas, mas que, hoje, pertencem a poucas “virtudes cardeais da política” (ARENDDT, 2018, p. 45). Um político puro só chega ao Olimpo da pública a partir de um compromisso e da coragem de enfrentar os desmandos e a corrupção, mas, principalmente a partir do momento em que escolhe se afastar e renunciar às conexões domésticas (patrimonialismo) e ao elitismo.

De fato, a “Política”, desde a Grécia Antiga, sempre representou uma minoria, sendo notório que essa minoria (oligarquia/aristocracia), sempre esteve afastada da maioria (povo), manifesto na indiferença acadêmica ou no domínio oligárquico. Entretanto, é sabido que essa minoria, para legitimar e defender os seus interesses, depende da maioria e de um corpo político de conveniência que lhe assegure isto. Desse modo, percebe-se que a política contemporânea não tem mais nada a ver com liberdade e bem-estar do povo, está bem distante do antigo *status* grego da política ateniense original. Hoje significa apenas a garantia dessa “liberdade”, ou seja, de governar, administrar e dar provimento à vida em instantes de paz e a defesa em momentos de guerra (ARENDDT, 2018, p. 54).

Com o advento dos direitos de primeira, segunda e terceira geração, a liberdade política não é mais vista como uma questão afeta apenas a uma minoria política, ao contrário, tornou-se questão da maioria, que, necessariamente, não deveria se incomodar com os negócios do governo, mas, em razão dos desvirtuamentos políticos acumulados durante décadas, do loteamento e aparelhamento do Estado e dos rotineiros atos de corrupção perpetrados e impostos por uma minoria, urge a necessidade de repensar a atual “política”, propondo novos modelos e novas práticas - uma nova ordem “Política” direcionada aos assuntos humanos. Em outras palavras, renunciar às Políticas de Governo e direcionar esforços para a implementação de políticas verdadeiramente vocacionadas ao bem-estar coletivo.

### 3.4.12.1 *Relação entre Moral, Propriedade e Poder*

Com fundamento nas diversas obras de Friedrich Hegel (1770-1831), que tratam da Filosofia do Direito, Teoria do Estado, Política Social, entre outras preocupações na esfera das relações sociais e economia, o cientista político Shlomo Avineri (1972), afirma que o Estado é “uma comunidade ética”, no sentido moral de obrigação e responsabilidade. Ainda apoiado em Hegel, Avineri assegura que existem dois tipos de moralidade: a moralidade individual e a moralidade subjetiva. A **moralidade individual** diz respeito à vida regulada por relações entre os indivíduos enquanto indivíduos na sociedade civil. A **moralidade subjetiva**, superior à moralidade individual, refere-se a uma vida moral mais ampla, ligada a ética de comunidade, organizacional, vinculada a uma estrutura bem mais robusta e complexa na qual as pessoas se relacionam, não como indivíduos, mas como membros de um grande corpo social, com interesses particulares, mas, ao mesmo tempo comuns. Em síntese, essa moral subjetiva, bem mais abrangente e responsável, representa o Estado (AVINERI, 1972, pp. 8-11; 137); (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 19). De acordo com Alejandro Colás (2002) a moralidade tem a ver com comunidade e envolvimento do indivíduo na vida pública, não se tratando apenas de um papel representativo, mas um compromisso que integra indivíduos e forma comunidades. Assim, a vida pública é conduzida com fundamento em obrigações e responsabilidades. Neste caso, “**responsabilidade**”, tem o sentido de dever, encargo ou atribuição social, podendo ser definida como o “legal” ou o “encarregado” pelo cuidado ou bem-estar de outros indivíduos; envolve capacidade de agir sem a necessidade de orientação ou autoridade superior; implica no desempenho de funções de confiança e, conseqüentemente, na consciência da penalidade, quando do cometimento de erros, de desvios ou de transgressões. A “**obrigação**”, segundo Morris (1981), diz respeito ao ato de vincular-se em razão de uma relação social, legal ou moral - um dever contratual, compromisso ou outro requisito que obriga alguém a seguir ou evitar um determinado curso de ação, imposta por lei, pela sociedade ou pela consciência à qual esteja vinculado ou restrito. Presume-se que o indivíduo “responsável”, neste plano incluídos todos os agentes públicos, reconhece a responsabilidade e a obrigação (lei) e se comporta de acordo, pois, o não cumprimento pode levá-lo à prisão, julgamento e encarceramento. Mesmo com esse entendimento, muitas violações da lei ocorrem e passam despercebidas. No âmbito da responsabilidade social (inerente a todos), a adoção e observância de um código de conduta é um ato privado. Assim, mesmo com a existência de normas, não há como garantir que um ator público ou privado adote tal código ou cumpra seus termos. No empreendimento privado, o “responsável” (empresário), reconhece que as violações de tal código podem refletir



negativamente sobre a reputação da sua empresa ou da sua marca comercial, caso a sua má-fé se torne de conhecimento público, por isso procura se corrigir constantemente (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 191). Da mesma forma ou mais rígido, deve ocorrer com o empreendimento público, visto que, além da responsabilidade e obrigação ética e moral, existe um “contrato”, aderido voluntariamente e regido por lei, que, inevitavelmente, deve ser cumprido. Neste âmbito de discussão, nota-se uma luta política, centrada no esforço para incutir a responsabilidade ética e social no corpo político e também de promover mudanças através do poder estrutural do Estado – a essência dessa luta é a busca por alterações na organização da atual política de modo a enfraquecer a capacidade dos agentes políticos e dos poderosos de se apropriarem do que é público. O desconsolo é que “nas democracias de mercado, o dinheiro geralmente vence na arena institucional. A luta pela mudança constitutiva deve, portanto, enfocar o poder produtivo e estrutural, e a relação entre os dois” (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 197), ou seja, deve conjugar os interesses públicos e privados, no sentido de fazer com que a riqueza produzida beneficie equitativamente e seja aproveitada por todos. Como inteligentemente explica Lasswell (1936, p. 48), “uma integração de interesses é a solução de um conflito de tal forma que nenhuma das partes reconhece que muito foi ganho e muito foi perdido no resultado”. Ressaltando que os interesses políticos e sociais não se limitam ao governo e que os interesses empresariais também não se limitam a empreendimentos privados, neste sentido um leva ao outro.

Marx e Engels (2005) explicam que o “público” e o “privado” são construtos diferentes. Afirmam que a moral, que governa a sociedade, surge dos desejos e necessidades do capital, das elites e da esfera pública, estando em grande parte a seu serviço. Em geral, “a moral da sociedade é a moral religiosa de origem transcendente e, conseqüentemente, não aberta ao debate ou à mudança”. A partir dessas concepções nota-se que, para a “democracia de mercado” e para os homens de negócios, interessa a trama e as vantagens econômicas, o que do ponto de vista mercadológico é natural, posto que, esperar o contrário revela-se ingenuidade ou tolice. Mas, ressalta-se que existem instrumentos públicos próprios para assegurar a prevenção contra a prática comercial desonesta, o conluio e o monopólio. Neste caso em particular, não se trata de moralidade, mas de eficiência (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 194).

Um bom exemplo de distorção do interesse público/social/coletivo é o que boa parte das “Organizações Não Governamentais” – ONGs pregam e se propõem a fazer e o que de fato representam e fazem hoje. Uma constatação que explica por que a ética social e a práxis política não podem ser difundidas através da proliferação da “sociedade civil internacional e de organizações não governamentais”. Essas organizações, em geral, utilizam o “modelo

americano de política institucional”, ou seja, são baseados no uso de dinheiro, na ação de lobistas e na “educação” (manipulação) da população. Na soma, a metodologia utilizada por muitas ONGs replica o mesmo formato e o mesmo comportamento das grandes corporações (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 200).

Quando a mídia divulga notícias sobre questões sociais e ambientais nacionais ou internacionais, é a essas ONGs que ela vai para comentar. Quando os governos se sentem pressionados a incluir ambientalistas em delegações nacionais ou em comissões investigativas ou regulatórias, é a partir dessas ONGs que os indivíduos são destacados. E quando os legislativos formulam e debatem as leis destinadas a abordar os problemas ambientais, são essas ONGs que fornecem a perícia jurídica e o testemunho em apoio ou oposição à legislação em debate. Eles procuram participar da formulação de políticas como “partes interessadas” de pleno direito. Eles buscam receitas operacionais por meio de vários tipos de projetos apoiados por uma ampla gama de financiadores, incluindo agências governamentais e empresas privadas. Muitos até abriram negócios por conta própria, vendendo serviços, boletins informativos, revistas, programas de televisão, camisetas, canecas e sacolas de compras. Eles diferem daqueles que criticam apenas no que diz respeito a “o que deve ser feito” e raramente no que diz respeito a “o que não deve mais ser feito”. Sua participação nas “políticas sociais globais” tornou-se rotineira, burocrática (LIPSCHUTZ; ROWE, 2005, p. 200).

As ONGs se tornaram uma extensão da própria estrutura de governabilidade a serviço dos ideais neoliberais, que são fonte dos problemas que as próprias ONGs supostamente pretendem abordar. Um método inteligente, bastante sofisticado e eficiente para vender garrafas vazias à sociedade - que compra com voracidade tais ideias e ideais, sem se perceber que está sendo enganada, muito menos que está colaborando para que ocorra justamente aquilo que tanto deseja combater. Da mesma forma que o exemplo das ONGs, há muitas décadas os Governos têm vendido à população, todos os dias, errônea e/ou intencionalmente falsas ilusões, falsas políticas públicas, políticas públicas duvidosas ou sabidamente inviáveis, impraticáveis e inúteis, verdadeiros monumentos ao descaso e ao desperdício dos recursos públicos – Políticas de Governo.

O contexto exposto conduz à reflexão de que a política contemporânea e, por consequência, as “Políticas de Governo” estão sob influência da “democracia de mercado”, estão assentadas em ideias liberais que estabelecem e impõem as “regras do jogo” político e social. Disfarçadamente, essa “democracia” e tudo o que ela representa, encontra-se presente na cultura, na moda, nos novos comportamentos sociais, nas decisões dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos noticiários de rádio e de televisão, mas, principalmente, na construção de novas necessidades sociais e no formato distributivo do consumo de bens e serviços. Entender o objetivo da política contemporânea é um desafio, mas, como revela Arendt (2018, p. 102), será que ainda há algum objetivo na atual política e se há os meios empregados

por ela ainda são válidos? Estas são perguntas ainda sem respostas. O fato é que a humanidade enterrou o significado original da política e com sua essência também foram sepultados os princípios idealizados pela *pólis* grega. Como afirma Adam Smith, citado por Harold Laswell (1936, p. 48), “uma mão invisível molda a sociedade uma síntese social a partir da busca geral do lucro privado”.

#### 3.4.12.2 Exemplo de Política de Governo

Segunda professora Dalila Andrade (2011) no fim do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), a educação brasileira era gerida de forma fragmentada em diversos programas socioeducativos, com o objetivo de atender públicos específicos (políticas temporárias), “que se afirmavam mais como políticas de governo do que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas”. Um exemplo disso foi a implementação do “Programa Alfabetização Solidária”, uma **Política de Governo** criada para enfrentar o problema do analfabetismo, através de uma ONG chefiada pela antropóloga Ruth Cardoso (esposa de FHC). Resumindo, ao final do governo, notou-se que não havia um sistema nacional de educação, ou seja, a educação nacional estava desorganizada, “fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade” (ANDRADE, 2011, p. 327). A partir desse exemplo, para efeitos de “Políticas de Estado”, nota-se que a solução para questões centrais sobre o papel do Estado na educação e suas políticas encontra-se na articulação entre União, Estados e Municípios, logo, não podem estar reféns e dependentes de arranjos políticos, político-partidários e corporativos, muito menos de seus humores. A dimensão geográfica do Brasil, somado ao sistema federativo e as desigualdades sociais existentes, necessitam com urgência da adoção de estratégias de Políticas de Estado, ou seja, de redistribuição econômica, correção de desigualdades, equidade na oferta de serviços básicos nos três níveis - federal, estadual e municipal (ANDRADE, 2011, p. 335).

#### 3.4.13 Percepção da Política de Estado como ideal das políticas públicas

Pelo que se depreendeu de tudo o que foi visto nesta seção, a respeito da história da organização social e política brasileira e do entendimento do que é “público” e do que é

“privado”, somado ao fenômeno do patrimonialismo, segundo Raymundo Faoro (2001), Sérgio Buarque de Holanda (1995; 2012), Max Weber (2019), Simon Schwartzman (2007) e outros, percebe-se o fenômeno do patrimonialismo como uma herança primitiva da colonização portuguesa, que desembarcou aqui em 1500 e provoca “confusão patrimonial” até hoje entre o Estado, a vida privada, a gestão pública e as práticas políticas. Nota-se que o fenômeno está enraizado na cultura, na política brasileira, sendo a principal causa dos desvios governamentais e da administração pública. Também, é possível afirmar que essa mistura influenciou fortemente a cultura do “*brazilian special way*” - o “jeitinho brasileiro” para se resolver os problemas do cotidiano e as coisas da política, que, por sua vez, também induzem o processo de formulação e implementação das políticas públicas no país, manifesto na forma de “Políticas de Governo”. Com base nisto é possível afirmar que o meio mais eficiente para se corrigir as distorções e desigualdades, presentes no Brasil de hoje, é a adoção, por parte dos entes federativos, de “Políticas de Estado”, políticas puras, vinculadas aos princípios fundamentais de direitos dos humanos, que orientam o Poder Executivo de maneira estratégica e deixam de lado toda a particularidade de governo e suas ideologias. Portanto, a solução é investir na intervenção de estratégias estatais, partindo-se de assuntos considerados primordiais aos interesses da nação e entes federados, desligando-se de crenças, concepções e aspirações de cunho particular-político-partidário (de apelo popular, manipulação popular ou fins eleitorais), focando-se em projetos de longo prazo como, a geração de emprego, infraestrutura, saúde, educação, segurança (interna e externa) e despesa pública (custeio e investimento), ou seja, estratégias que significam planejamento político, governamental e administrativo, que objetivam organizar as ações do Estado com o fito de atender às demandas mais relevantes da população. É por esse motivo que a palavra “Política de Estado” é muito utilizada no sentido de qualificar uma política pública como séria, responsável, confiável, fundada e justificada em elementos pertinentes; fincada em prospecções; referindo-se a ações permanentes ou, no mínimo de longa duração, que transcendam mandatos de governo. Assim, a Política de Estado, necessariamente, deve observar o passado, viver o presente, mas, principalmente, deve estar preocupada com o futuro do seu povo, ou seja, com o déficit público, emprego, renda, proteção social, educação, saúde, segurança, tecnologia, entre outras necessidades do povo. Verdadeiramente, a Política de Estado é um instrumento de impulsionamento dos projetos de uma Nação – País, Estados e Municípios. É o resultado da ação direta de mentes estadistas.

### 3.5 ADMINISTRAÇÃO

Seja qual for a escala de aplicação de recursos, a prática da administração é indispensável para o cotidiano das pessoas, visto que, diariamente elas tomam diversas decisões para delinear escolhas e realizar seus objetivos, como, projetos de vida, planos para engrandecimento educacional, profissional, férias, controle da economia doméstica, entre outras necessidades da vida. Estes exemplos são formas padrões de deliberações administrativas e, por isso, qualquer pessoa que deseja realizar os seus objetivos precisa do mínimo de habilidade administrativa para utilizar bem os recursos que dispõe (MAXIMIANO, 2000, p. 29).

A ciência da administração tem as suas raízes fincadas no século passado, portanto, é vista como um conhecimento relativamente novo, uma arte originária da própria evolução humana que se deu através da contribuição de diferentes escolas do conhecimento – filosofia, física, economias, sociologia, empresarial, entre outras, que evoluíram por meio da difusão de suas teorias e auxiliaram na formação do que hoje é a administração contemporânea em aspectos gerais (CHIAVENATO, 2014, p. 32).

Entrando propriamente no assunto, observa-se indispensável apresentar considerações acerca do termo “administração”. A administração compreende um processo operacional composto de funções, como, planejamento, organização, direção e controle de recursos humanos e insumos em todos os níveis, cuja missão, traduz-se na interpretação dos objetivos de uma empresa em transformar a ação empresarial em produtos com valor agregado, tudo sob a orientação do cumprimento de metas estabelecidas (CHIAVENATO, 2014, p. 16); (SILVA, 2000, pp. 9-10). Como ciência humana, a Administração tem a responsabilidade de tornar produtivos valores, aspirações, tradições, organizações e comunidades com vistas a um propósito vantajoso para a sociedade como um todo. Desse modo, a administração é um instrumento especial que torna as organizações capazes de produzirem resultados para satisfazer as necessidades da sociedade e, ao mesmo tempo, gerar desenvolvimento econômico e tecnológico (CHIAVENATO, 2014, pp. 354; 555; 602).

Segundo Silva (2000, p. 5) a ideia essencial de administração está condicionada ao alcance de objetivos por meio da colaboração e esforços de outras pessoas. Baseando-se na “Escola Funcional” de McFarland, Fayol e Terry, “a administração é um processo distinto, que consiste no planejamento, organização, atuação e controle, para determinar e alcançar os objetivos da organização pelo uso de pessoas e recursos”. Partindo da “Escola Funcional de Relações Humanas”, a administração é considerada “um processo social, porque as ações

administrativas são principalmente concernentes ao relacionamento entre pessoas, mais do que ao direcionamento das atividades” (SILVA, 2000, p. 5).

A administração decorre da reunião de princípios, normas e funções com o objetivo de ordenar fatores de produção, estabelecer padrões de eficiência e controlar a produtividade para obtenção de um determinado resultado. Desse modo, o fenômeno se revela uma atividade especializada de tomada de decisões e realizações, que são estabelecidas a partir de ações de planejamento, organização, execução e controle, somadas às diversas habilidades gerenciais do controlador. Segundo Henri Fayol, referido por Maximiano (2000), em essência, a administração é uma atividade que integra vários processos ou funções, de “enfoque funcional”, que separa as tarefas administrativas das operacionais e técnicas, ou seja, faz com que a “máquina” funcione corretamente para realizar a devida prestação do serviço ao consumidor. “Essa distinção é particularmente importante para pessoas que administram organizações”, visto que possibilita enxergar a administração fragmentada e como um todo (MAXIMIANO, 2000, pp. 25-27).

O sistema de administração idealizado por Fayol é composto de três concepções básicas: primeiro, considera a administração como uma função diferente das outras, pois, envolve finanças, produção e distribuição; segundo, porque estabelece que a administração é composta por processos de planejamento, organização, comando, coordenação e controle; e terceiro, posto que chancela que a técnica da administração pode ser ensinada e aprendida. Pela sua distinção, a administração não permite que os gerentes se envolvam com atividades e detalhes de cunho técnico de produção ou prestação de serviços. Fayol considera esse comportamento uma negligência com a missão de administrar o empreendimento, deixando mais nítido o verdadeiro papel da administração, principalmente os altos cargos – executivo. Portanto, a função do dirigente (administrador) é conduzir o empreendimento por meio de um sistema racional de regras e de autoridades, que, ao final, justifica a sua existência à proporção que os objetivos são alcançados na forma de bens e serviços - que efetivamente, contentam os seus clientes. Um sistema aplicável em todos os tipos de organização. Então, o administrador toma decisões, estabelece metas, define diretrizes e atribui responsabilidades aos outros integrantes da organização, de forma que haja um encadeamento lógico das atividades de planejamento, organização, comando, coordenação e controle. Estruturada e organizada essa ideia (empreendimento), ela carece das ordens emanadas por uma autoridade administrativa (MAXIMIANO, 2000, p. 60).

O objetivo fundamental da administração é gerar produtos e serviços por meio das pessoas, de forma eficiente e eficaz. Isto é possível através do planejamento, organização,

direção e controle no emprego de habilidades e recursos disponíveis em consonância com os propósitos organizacionais. Mais do que isso, a administração revela-se num complicado e diversificado processo de tomada de decisões. De verdade, compreende “um fenômeno universal no mundo moderno”, visto que as organizações, para alcançarem os seus objetivos e sobreviverem no mercado, são obrigadas a mergulharem em uma dura realidade de competição, decisões, gestão de pessoas e recursos, estabelecimento de metas, avaliações de desempenho, entre outros direcionamentos. Então, o administrador não pode ser visto como um simples cumpridor de missões, mas sim, como um condutor zeloso da força de trabalho, das atividades laborais e dos recursos, dessa forma, não lhe é permitido cometer falhas ou arrisca-se em processos duvidosos (CHIAVENATO, 2014, pp.15-23).

Na prática, a administração moderna caracteriza-se por resgatar conceitos clássicos para aplicá-los com pragmatismo, objetivando resultados concretos. O propósito defendido por esses “neoclássicos” é de promover ajustes na ciência da administração, adequando-a às contingências da atualidade, amplificando e flexibilizando as estruturas tradicionais introduzindo ideias organizacionais lineares e alterando conceitos de funcionalidade, assessoria, autoridade, responsabilidade e departamentalização. Na administração, qualquer que seja a organização, as operações do “negócio” devem focar o êxito, seja na “indústria, governo, igreja, exército, supermercado, banco ou universidade”. Mesmo com essa diversidade, a gestão de pessoas e o estabelecimento de planos, diretrizes para coordenar e controlar uma infinidade de operações, possuem objetivos organizacionais semelhantes (CHIAVENATO, 2015, p. 158).

Conforme Chiavenato (2014, p. 253), o primeiro estudioso das organizações foi Max Weber, que alterou os conceitos estabelecidos na ciência da administração até então, através de uma teoria estruturalista que trazia a ideia da administração orientada para a gestão racional de meios e recursos, ou seja, de estabelecimento e atingimento de metas por meio da dinâmica dos órgãos burocráticos – uma “organização por excelência”. Essa abordagem estruturalista deu origem à “sociologia das organizações”, uma provocação que iria reorientar a teoria da administração estabelecendo tipologias de autoridades, não com características de poder, mas em fontes e tipos de legitimidade. Segundo afirma Maximiano (2000, p. 28) “a autoridade é um tipo especial de recurso, que dá aos gerentes a capacidade ou poder de tomar decisões e acionar o trabalho de seus funcionários e outros recursos”. Weber baseou a ideia de autoridade em três tipos específicos: “tradicional, carismática e legal, racional ou burocrática”. Sucintamente, a “**autoridade tradicional**” estaria firmada na aceitação, por parte dos subordinados, de ordens superiores pelo uso e costume, por meio do domínio patriarcal, do despotismo real e do poder

conservador, quer dizer, um sistema assentado em regras sem qualquer racionalidade. Neste caso há uma relação de dependência dos servidores para com a autoridade; a “**autoridade carismática**” é caracterizada pela “devoção e confiabilidade do subordinado” para com a autoridade. O soberano ganha a confiança e se impõe aos subordinados por meio da sedução pessoal, liderança cativante e influência superior envolvente, apoiando-se na identificação de causas e interesses “mútuos”. Esse sistema afasta-se de qualquer instrumento seletivo de qualificação pessoal ou técnica; a **autoridade legal, racional ou burocrática**, se caracteriza pela aceitação de ordens superiores, fundamentadas em preceitos ou normas consideradas legítimas de onde se origina o comando, ou seja, uma “autoridade técnica, meritocrática e administrada”. Baseia-se na formulação, correção e promulgação de leis e regulamentos, num sistema em que um grupo “governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandos”. A obediência maior é à lei (racionalidade) e não a pessoas (irracionalidades), o aparato administrativo exerce o domínio legal e burocrático. Esse arranjo administrativo é definido por regras impessoais, que orientam o desenho administrativo e estabelecem os direitos e deveres de cada nível, através de procedimentos distintos para o preenchimento dos quadros funcionais. “A burocracia é a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas e existe na moderna estrutura do Estado, nas organizações não estatais e nas grandes empresas” (CHIAVENATO, 2014, p. 254-259). Então, através da lei e do contrato, os vínculos estruturalistas de hierarquia gerencial passam a se constituir em legítimas ferramentas que asseguram o exercício da autoridade legal possibilitando a realização da administração burocrática.

Feitas estas considerações, cabe ressaltar que a lei, o contrato e a burocracia, por si só, não garantem que as organizações não experimentem instabilidades e rupturas, visto que, naturalmente, a dinâmica social traz e exige transformações ao longo do tempo, conseqüentemente, o fenômeno resulta em novas demandas e novas configurações sociais. Uma dessas novidades é a “administração estratégica”. O conceito surgiu a partir de 1960 e se transformou em disciplinas acadêmicas autônomas, como o marketing e as finanças. Em síntese, a teoria fixa o rumo e norteia as ações organizacionais; estabelece foco e integra o esforço corporativo; define e caracteriza a organização e os seus rumos; e proporciona a consistência interna facilitando as ações, ou seja, reduz ambigüidades, simplifica e explica o mundo dos negócios. Governança é o nome dado para a administração estratégica (CHIAVENATO, 2014, pp. 237-246). Esse domínio amplo de gestão, também considera fatores externos, como cenários econômicos, tendências políticas, inclinações sociais e culturais, adventos legais, e outros, que impactam a sociedade e o meio empresarial como um



todo. Neste sentido, a administração estratégica tem predileções distintas, mas, também, interessa-se por causas sociais, políticas, ambientais, institucionais, entre outros direcionamentos.

Considerando a certeza da ocorrência de instabilidades, transformações e alternâncias durante o exercício da administração, empresarial ou pública, ter estratégias, conseguir se adaptar, reconhecer a necessidade de renovação e ser capaz de gerenciar essas rupturas, sem desmontar a estrutura da organização, se revelam verdadeiras vantagens na arte de administrar. Essas habilidades funcionais são fundamentais para “o” administrador.

### **3.5.1 Administração Pública no Brasil**

A partir de 1995 ocorreram significativas mudanças na administração pública brasileira, motivadas pelas evoluções tecnológicas e de novas exigências da sociedade em relação a prestação dos serviços públicos, que resultaram no advento da Emenda Constitucional nº19/98. Isto provocou mudanças no regime e estabeleceu disposições a respeito dos princípios e normas da Administração Pública, dos servidores e agentes políticos, de controle de despesas e finanças públicas e do custeio dos serviços públicos em geral. A emenda estabeleceu como regra para a administração pública a gestão gerencial ou gestão eficiente.

A sociedade moderna quer serviços públicos de qualidade, quer a garantia de que os recursos públicos sejam aplicados com objetividade e planejamento, com vistas ao atingimento da eficiência plena, sob a tutela dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e transparência, mas, acima de tudo, deseja que os recursos se transformem em benefícios sociais.

### **3.5.2 Evolução da Administração Pública - Patrimonialista, Burocrática e Gerencial**

A história nos conta que a formação do Estado Brasileiro sempre esteve ligada às oscilações políticas, econômicas, sociais e à natureza do povo brasileiro, particularmente refletida, com fidelidade, nos costumes, na política e nas relações sociais/profissionais de uma sociedade em transformação. Então, foram essas características distintas que moldaram a maneira como o poder público se comporta e como é distribuído e gerido até os dias de hoje.

Com fundamento nessa afirmativa e apoiado em Bresser-Pereira (2008), a tabela abaixo traz uma visão geral e objetiva do processo evolutivo da sociedade e da Administração Pública no Brasil.

Tabela 1 - Formas históricas de sociedade e de Estado no Brasil

Formas de Sociedade e Estado	1821-1930	1930 – 1985	1990 - ...
<b>Sociedade</b>	Patriarcal-Dependente	Nacional-Dependente	Nacional-Dependente
<b>Estado</b>	Oligárquico	Desenvolvimentista	Liberal dependente
<b>Regime político</b>	Oligárquico Autoritário	Democrático 1945-1964	Democrático
<b>Classes dirigentes</b>	Latifundiários e Burocracia Patrimonial	Empresarial, Industrial e Burocracia Pública	Agentes financeiros e Rentistas
<b>Administração</b>	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2008, p. 25)

Bresser Pereira afirma que no século dezenove a sociedade brasileira era patriarcal, mercantil e latifundiária, dominada por comerciantes nativos e baseada na economia agrícola voltada à exportação, que desconhecia as palavras “técnica” e “produtividade”. Revela também que o Brasil de hoje é consequência de um processo de transformação econômica e social, que desembocou no estabelecimento de novos modelos de administração pública.

O Estado Oligárquico era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Nacional-desenvolvimentista foi um Estado de transição que realizou a Reforma Burocrática de 1936 e, através do Decreto-lei 200, preanunciou a Reforma Gerencial ao demonstrar na prática que para promover o desenvolvimento econômico sua burocracia não pode ser apenas weberiana. O Estado que hoje existe no Brasil é um Estado democrático, mas que voltou a ser liberal e dependente, e, portanto, incompatível com a retomada do desenvolvimento econômico. Esse Estado começou a Reforma Gerencial de 1995, mas sua alta burocracia pública, refletindo o estado de ânimo da sociedade brasileira, está confusa e desorientada pela falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 106); (BRASIL, 1967).

Bresser Pereira (2008, p. 68) refere Max Weber<sup>84</sup> e sua teoria, sugerindo que a burocracia é uma organização por excelência (“racional-legal”), e que uma organização é racional quando a administração possui um corpo profissional (burocratas) “estritamente fiéis”, ou seja, eficientes. No seu ensaio, o autor revela as confusões, desorientações e, por consequência, a falta de estratégias que levaram a Administração Pública no Brasil à atual

<sup>8</sup> A burocracia ideal de Weber tinha como uma de suas características a previsibilidade de funcionamento, sempre em busca de maior eficiência organizacional (CHIAVENATO, 2008, p. 254).

formatação – descontrolada e corruptível. Por fim, apresenta a administração pública gerencial, observando a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2008). A mensagem deixada por Bresser é que o Estado que não se organiza, não tem metas a cumprir, não se planeja, vive do improviso e não cumpre o seu papel público, está fadado ao fracasso. Uma crítica que pode, perfeitamente, ser aplicada a algumas instituições públicas do Estado do Paraná.

### **3.5.3 Fundamentos da Administração Pública:**

A existência de uma estrutura geral de administração pública se justifica a partir do oferecimento de produtos, ou seja, da efetiva prestação dos serviços ao público. Em razão disso, entende-se fundamental conceituar a “Administração Pública”. Com base no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil a administração pública encontra-se alicerçada em cinco pilares básicos: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, também é permitido aos Estados criarem seus próprios princípios constitucionais, através do poder constituinte derivado decorrente, assim, a Constituição do Estado do Paraná, referindo-se à administração pública, repete os mesmos princípios básicos elencados pela Carta Magna e acrescenta outros como, razoabilidade, motivação e economicidade (PARANÁ, 1989). Quanto ao conceito, segundo definição do Exército Brasileiro, a “Administração Pública” pode ser compreendida como um gigantesco complexo de departamentos e/ou instituições que integram o Estado, com vistas a prestação de serviços públicos à sociedade, constituída pelas administrações direta e indireta, representada nas figuras dos poderes executivo, legislativo e judiciário, através da União, Estados e Municípios (BRASIL, 2005). Com base em afirmativas genéricas de Meirelles (2006) e Moraes (2004), a “Administração pública” pode ser definida como a atividade do Estado na gestão dos bens públicos com a finalidade de promover o bem-estar da coletividade através da prestação de serviços públicos (MEIRELLES, 2006, pp. 85-86); (MORAES, 2004, p. 313).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 junho de 1998 – EC 19/98, os serviços públicos receberam o acréscimo do princípio da eficiência, gerando mudanças legais, avanços tecnológicos e reformas de nível gerencial. Neste sentido, o artigo 37 da referida Emenda traz a seguinte redação:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998).

As condutas governamentais passaram a focar na otimização do uso de recursos públicos. Seguindo este raciocínio, Castro (2006) apresenta um exemplo prático:

[...] da construção de uma ponte. Não basta que o processo licitatório esteja dentro da conformidade legal e que a construção seja feita na melhor relação entre qualidade e preço. É necessário que estes pressupostos sejam cumpridos, mas impõe-se um passo adiante. A ponte tem de atender aos anseios das pessoas que dela se servirão. Ela tem de trazer benefícios à população (CASTRO, 2006, p. 9).

Este exemplo, traduz-se na materialização dos pressupostos intrínsecos no princípio constitucional da eficiência na administração pública. No caso hipotético, aventado acima, a **eficiência** manifesta-se a partir da solicitação e da destinação política do recurso público para a obra, passando pelo processo licitatório e o estabelecimento do valor justo do empreendimento público; a **eficácia**: exterioriza-se com a construção da ponte dentro das especificações e qualidades técnicas, somadas a entrega da obra dentro do prazo estipulado em contrato e a sua respectiva inauguração; a **efetividade**: fica demonstrada com a prestabilidade da obra para a comunidade com a entrada de novos serviços públicos na localidade, como caminhões de coleta de lixo, veículos de socorro e urgência, transporte escolar e outros, somados às facilidades particulares que a obra proporciona, eliminando riscos de morte por acidentes e afogamentos, encurtando tempo de deslocamento e reduzindo gastos com o pagamento da travessia do rio por meio de barcos. A obra consegue melhorar a vida da comunidade, visto que, possibilita o trânsito de pessoas e de veículos e facilita os deslocamentos para o trabalho, escola, faculdade, lazer, inclusive, colabora para o incremento do comércio local, entre outros ganhos mais. Resumindo, as pessoas conseguem desfrutar dos benefícios trazidos com a obra, visto que, a construção da ponte modifica a comunidade para melhor, tirando-a do isolamento, valorizando a comunidade e conferindo dignidade e qualidade de vida aos seus moradores.

#### 3.5.4 Eficiência, Eficácia e Efetividade

Diante das definições anteriormente apresentadas por Chiavenato (2014) e Maximiano (2000), cabe, da mesma forma, expor sobre três componentes fundamentais da administração, quais sejam, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Estes conceitos estão diretamente ligados à

boa gestão e à capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados utilizando o mínimo dos recursos. Um processo derivado do bom planejamento e da perfeita gestão de recursos humanos, materiais e orçamentários.

#### 3.5.4.1 Eficiência

Na seara da administração, como ciência, a eficiência refere-se ao modo de utilização dos recursos, ou seja, de fazer corretamente uma atividade reduzindo custos, cumprindo com o dever, solucionando problemas e atendendo, da melhor forma, as necessidades coletivas. Então, a eficiência tem relação com operar e aproveitar o máximo dos recursos. Uma ideia mais cartesiana, entende que “eficiência é a capacidade de fazer as coisas direito; é um conceito matemático, que se estabelece com base na relação entre entrada e saída - *input* e *output*” (TRIGUEIRO; MARQUES, 2014, p. 19). Definida na “equação  $E = P/R$ , em que P são os produtos resultantes e R, os recursos utilizados”, na prática, observa-se que a eficiência preocupa-se com meios e métodos e se revela no correto emprego dos recursos à disposição. Essa racionalidade na organização do trabalho busca o melhor método para estabelecer padrões para a realização das tarefas. Assim, a eficiência representa o aprimoramento na forma como as coisas são realizadas, ou seja, a aplicação racional de pessoas, máquinas, matérias-primas e outros. Segundo Harrington Emerson (1853-1931), a “eficiência é a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido” (CHIAVENATO, 2014, p. 62). Complementando a ideia, com base no Tribunal de Contas da União – TCU, tem-se também que a eficiência representa a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo (TCU, 2000, p. 15) ou, ainda, a relação entre esforço e resultado, ou seja, quanto menor o esforço para produzir um resultado, mais eficiente é o processo. Assim, o contrário da eficiência é compreendido como desperdício (MAXIMIANO, 2000, p. 115). Nota-se que, para a eficiência, mais importante que o atingimento dos objetivos é deixar nítido de que maneira eles foram alcançados. Existe uma perceptível preocupação com os mecanismos utilizados na obtenção do resultado da ação, portanto, é elementar buscar meios cada vez mais econômicos, viáveis e racionais, ou seja, formas de maximizar resultados e minimizar custos, isto é, fazer melhor com menor custo

- investir inteligentemente os recursos (privados ou públicos). Então, percebe-se que a eficiência tem relação direta no custo-benefício.

#### 3.5.4.2 *Eficácia*

A eficácia compreende o grau de atingimento de metas projetadas em um período previsto, independentemente dos custos envolvidos (TCU, 2000, p. 15). Segundo a definição de Ernesto Cohen e Rolando Franco, a eficácia compreende a seguinte explicativa:

O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. [...] fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta (COHEN; FRANCO, 1993).

Relevante observação feita por Cohen e Franco, diz respeito sobre as “restrições orçamentárias”. É público que no âmbito da prestação de serviços públicos este é um dos principais obstáculos enfrentados pelos administradores dos órgãos públicos – as necessidades são muitas e o orçamento é limitado, quase sempre contingenciado, enquanto a cobrança política e social é sempre integral ou maior que as condições disponibilizadas pelo Estado. Essa convenção velada, se revela um processo insano e angustiante, pois, não há como exigir resultados integrais (positivos) sem a disponibilidade ideal de recursos - isto é matemática (menos recursos □□ menos resultados). Coisa que a política não entende por desconhecimento ou que, por vezes, finge não entender por conveniência.

Prosseguindo nas especulações, segundo Silva (2001, p. 20) “a eficácia é fazer as coisas corretas, do modo correto, no tempo correto”, ainda segundo o autor, na área pública, a eficácia, basicamente, se revela no atingimento dos objetivos propostos, por meio de uma determinada ação estatal, pouco importando os meios/mecanismos utilizados para o seu atingimento.

O Exército Brasileiro também oferece a sua colaboração afirmando que a eficácia é a “capacidade da organização em cumprir suas metas e objetivos previamente fixados”,

em outras palavras, significa o grau de atingimento de uma meta ou dos resultados institucionais da organização (BRASIL, 2005a).

Com vistas ao esmiuçamento do significado da eficácia na administração, Henri Fayol referido por Maximiano (2000, p. 61), elenca 14 princípios fundamentais a serem seguidos, são eles:

Quadro 3 - princípios para o estabelecimento de uma administração eficaz.

1. Divisão de poderes, tarefas e a especialização de funções;
2. Estabelecimento de autoridade (quem manda) e responsabilidades (recompensas/penalidades);
3. Disciplina - respeito às regras estabelecidas entre empresa e agentes;
4. Unidade de comando - cada agente deve ter apenas um superior;
5. Unidade de direção – apenas um chefe e um programa para cada operação;
6. Supremacia do interesse – prevalece o interesse geral sobre o individual;
7. Remuneração equitativa – ganho proporcional a complexidade da tarefa;
8. Centralização - equilíbrio entre poder de decisão, responsabilidades e iniciativa (estendida a todos);
9. Cadeia de comando – hierarquia funcional entre diferentes chefes e subordinados;
10. Ordem – no sentido de arranjo organizacional (cada agente e coisa no seu devido lugar);
11. Equidade – aplicação isenta da bondade e da justiça na medida na certa;
12. Estabilidade – assegurar a manutenção e desenvolvimento profissional dos agentes;
13. Iniciativa – compromisso de zelo de todos os agentes em benefício do empreendimento;
14. Espírito de equipe – responsabilidade cooperativa de todos, por todos e por tudo.

Fonte: adaptado de Maximiano (2000, p. 61) e Fayol (1916, p. 32).

Desse modo, verifica-se que a eficácia se revela na medida de alcance dos resultados, ou seja, na capacidade de atingir os objetivos propostos. Generalizando, a eficácia constitui-se na aptidão da organização de atender às necessidades públicas ou do mercado – atingir os objetivos

### 3.5.4.3 Comparativo entre eficiência e eficácia

Para efeito de confrontação e distinção, Silva (2001, p. 19), afirma que a eficiência está ligada à realização (ação) e a eficácia refere-se à obtenção (resultado). Chiavenato (2014, p. 161) diz que, enquanto a eficiência representa a medida de utilização de recursos, a eficácia corresponde a uma medida de atingimento de resultados previamente definidos.

O quadro abaixo apresenta alguns exemplos que diferenciam eficiência de eficácia:

Quadro 4 - Comparativo entre eficiência e eficácia

Eficiência	Eficácia
Ênfase nos meios Fazer corretamente as coisas Resolver problemas Salvaguardar os recursos Cumprir tarefas e obrigações Treinar os subordinados Manter as máquinas Presença nos templos Rezar Jogar futebol com arte	Ênfase nos resultados Fazer as coisas certas Atingir objetivos Otimizar a utilização dos recursos Obter resultados Dar eficácia aos subordinados Deixar as máquinas sempre em bom funcionamento Praticar os valores religiosos Ganhar o céu Ganhar a partida

Fonte: Chiavenato (2014, p. 162).

Como observado no quadro acima, os contrastes e objetivos apresentados pelos exemplos mostram com maior e clareza a essência dos dois conceitos, evidenciados dentro de cada contexto específico, quando comparados lado-a-lado.

#### 3.5.4.4 Efetividade

O termo efetividade corresponde a “característica daquilo que se apresenta como verdadeiro, positivo, seguro, firme, que seja merecedor de confiança” (GARCIA, 2008, p. 18). Na seara da administração pública, a definição para efetividade refere-se à medição de resultados verdadeiros de uma ação e que demonstra os benefícios trazidos por ela. Possui sentido mais amplo que a eficácia, visto que, indica se o objetivo inicialmente proposto foi atingido de fato, vez que a efetividade indica, manifestamente, se a ação conclusa, na prática, resultou em melhorias e bem-estar social (CASTRO, 2006, pp. 7-9). De verdade, a efetividade se manifesta na qualidade do resultado das operações e na própria necessidade das ações do empreendimento, sejam elas públicas ou privadas.

Com fundamento em instruções do TCU (2000, p. 15), a efetividade compreende a relação entre os resultados atingidos e os objetivos que deram causa à ação organizacional. Em outras palavras, é a relação entre os impactos realmente verificados na vida da população e os impactos projetados na ação inicial. Corroborando com essa ideia, Trigueiro e Marques (2014, p. 19) afirmam que a efetividade pode ser entendida como “a relação equilibrada e otimizada entre os resultados alcançados e os objetivos propostos pela empresa ao longo do tempo”. Essa lógica assegura que os resultados, vantajosos alcançados ao longo do tempo, estabeleçam e sustentem o empreendimento no mercado de forma permanente. Contextualizando o mesmo



discurso na seara da gestão pública, a administração é efetiva a partir do momento em que as suas ações são realmente exitosas, ou seja, o feito estatal consegue atender as necessidades coletivas.

A respeito do que foi tratado nesta subseção, no sentido de evidenciar a importância dos três elementos, utilizando um fragmento de Castro (2006, p. 8), levanta-se o seguinte questionamento: “É viável ou mesmo desejável um Estado eficiente, mas que não seja eficaz nem efetivo? É claro que a resposta é negativa”, visto que, necessariamente, a gestão pública deve se orientar e se desenvolver de forma plena para que os objetivos da administração sejam atingidos com economia de recursos e, efetivamente, resultem na distribuição equitativa de bem-estar e qualidade de vida a todos.

### 3.5.5 Planejamento Estratégico e Metas

Para que uma administração, pública ou privada, tenha os seus objetivos efetivamente concretizados é necessária a fixação de regras muito bem definidas. O ponto de partida é o estabelecimento de diretrizes, metas distintas e a definição dos serviços a serem desenvolvidos, com vistas à implementação dos projetos do empreendimento e da execução das futuras ações. Isto se realiza através do “Planejamento Estratégico”, compreendido pelo processo gerencial contínuo de projeção e formulação de cenários futuros, com o intuito de atender aos objetivos e interesses públicos/institucionais, pautado na legislação em vigor e alinhado a um plano de metas. Tal medida visa a manutenção e controle da eficiência, eficácia e efetividade na gestão do empreendimento – público ou privado (PARANÁ, 2013b, p. 88).

Para a perfeita mensuração dos resultados alcançados pelo “negócio” é necessário o estabelecimento de instrumentos de medição do desempenho das ações e verificação de acertos e falhas, por meio da investigação de pontos fortes e pontos fracos da Instituição, baseado na matriz *SWOT*<sup>9</sup> (BRASIL, 2019, p. 52). A técnica assegura a melhoria do desempenho da organização e a qualidade total de suas ações.

Então, para esse tipo de sondagem é necessária a formulação de indicadores distintos, que permitam o aprimoramento dos processos de avaliação, controle, planejamento e melhoria das atividades desenvolvidas nos níveis estratégico, tático e operacional (PARANÁ, 2013b, p.

---

<sup>9</sup> Técnica de análise estruturada de apoio à tomada de decisão; método é utilizado para a elaboração de planos e projetos com base na identificação de forças e fraquezas no âmbito interno das organizações.

18). Uma realidade ainda restrita, pois, neste aspecto, nota-se que algumas ações de governo ainda sofrem com ausência do implemento de políticas direcionadas para a avaliação das políticas públicas. Em geral, as políticas públicas estão envoltas por interesses governamentais imediatistas, feitas de oportunismo e baseadas no afogo eleitoral, ou seja, não priorizam e não se interessam pelo processo de análises. Este formato não permite que a administração pública estruture soluções plenas e bem planejadas, visto as particularidades já mencionadas. Essa cultura, que permeia a administração pública, trata as políticas, organizações e a própria administração pública geral como meros instrumentos de interesse. De fato, o que se percebe é um interesse manifesto em investir apenas em processos de avaliação altamente refinados para utilização exclusiva do alto escalão dos governos – uma fração insignificante levando em consideração toda a administração do Estado.

Um fragmento do trabalho de Planejamento Estratégico – Decênio 2014-2024, do Curso Superior de Polícia da PMPR – 2013, que trata de “Análises dos Cenários Atuais e Futuros”, retrata bem essa insuficiência, apontando a escassez de instrumentos mais sofisticados de gestão como uma das fraquezas do ambiente interno da Corporação, no seguinte sentido:

Essa inoperância não está relacionada apenas à cultura gerencial, mas, é reflexo da falta de subsídios para transformá-la. Exemplo dessa inoperância é a ausência de dados estatísticos e de indicadores com credibilidade, tal que possa nortear mais precisamente metas e prioridades (PARANÁ, 2013b, p. 63).

A esse respeito, o referido estudo apresentou alguns referenciais como base para a formulação de indicadores como: administração geral; administração de pessoal; modernização do quadro organizacional; valorização profissional e humana; administração logística; policiamento ostensivo; marketing institucional; e saúde do policial (PARANÁ, 2013b, p. 108). No entanto, o estudo não prosperou por falta de interesse da administração pública. Mas, também é preciso registrar uma certa resignação da administração castrense, que renuncia aos seus projetos com facilidade quando estes são confrontados com o desinteresse governamental.

#### *3.5.5.1 Plano e metas*

Metas são decisões administrativas estabelecidas em forma de propósitos que emergem de barganhas, negociações e manobras, cujo intuito é alcançar um objetivo comum

em curto prazo. Os exemplos mais comuns referem-se à produção mensal, faturamento mensal, cobrança diária, entre outros. Meta também pode ser entendida como o estabelecimento de um acordo mútuo entre empregado e empregador ou entre a administração pública e o servidor ou contratado. Compreende um negócio entre indivíduo e instituição, no qual a instituição compreende um sistema social organizado, estabelecido em um ambiente capaz de satisfazer os interesses dos envolvidos, proporcionando oportunidades de crescimento profissional, expansão dos negócios, encontro de satisfação e autorrealização em promover os objetivos da organização. Então, é possível conciliar as metas dos indivíduos aos objetivos organizacionais numa realidade na qual o sentido do trabalho seja estimulante/gratificante e que oportunize a concretude de realizações pessoais/organizacionais (CHIAVENATO, 2014, pp. 176; 302; 376).

De uma forma bem mais compacta, o Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade - ORBIS (2011, p. 27) afirma que, “META: é o estabelecimento de quantidades, valores, etapas e prazos que levem ao alcance do objetivo pretendido”. No entanto, as metas, sozinhas, não são suficientes, elas devem estar criteriosamente delineadas, levando em conta a realidade orçamentária e financeira da organização. Conforme defendem Ernesto Cohen e Rolando Franco:

É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia. (COHEN; FRANCO, 1993).

Portanto, o estabelecimento de metas medíocres e/ou a redução de metas, ocasionadas por cortes e contingenciamentos orçamentários, podem dar uma falsa impressão a respeito dos resultados e/ou prejudicar o desempenho da empreitada estabelecida – caracterizado pela falta de acerto nas metas ou pela falta de recursos financeiros.

O plano pode ser entendido como um expediente prospectivo que estabelece procedimentos, regras, meios e tempo para a consecução de determinadas ações/missões com vistas ao atingimento de objetivos específicos.

Nas palavras de Chiavenato (2014, p. 179), o plano compreende o detalhamento do rumo das ações e os seus propósitos. Nele, estão especificados o que deve ser feito, quando deve ser feito, onde deve ser feito, como deve ser feito e quem deve fazer. Desse modo, “o plano é o produto do planejamento e constitui o evento intermediário entre os processos de

elaboração e de implementação do planejamento”. Planos possuem objetivos comuns como, previsão, programação e coordenação racional de eventos.

Ainda segundo Chiavenato (2014), o plano pode estar vinculado a quatro tipos de assuntos, a saber:

- a. Métodos – processo/procedimento;
- b. Orçamento e finanças - dinheiro;
- c. Programas ou programações - tempo;
- d. Normas e regulamentos – comportamento.

Além dessa particularidade, os planos podem ser classificados em três níveis de dimensão e relevância administrativa – estratégica, tática e operacional.

Quadro 5 - Níveis de planejamento administrativo

Planejamento	Conteúdo	Extensão de tempo	Amplitude
Estratégico	Genérico sintético e abrangente	Longo prazo	Macro-orientado. Aborda empresa como uma totalidade
Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio prazo	Aborda cada unidade da empresa separadamente
Operacional	Detalhado, específico e analítico	Curto prazo	Micro-orientado. Aborda cada tarefa ou operação apenas

Fonte: Chiavenato (2014, p. 179); Silva (2000, p. 12).

Isto exposto, observa-se que um plano de metas compreende um documento organizacional pormenorizado, que tem por objetivo metodizar e programar o conjunto de ações (processos e procedimentos) a serem realizados, especificando-se os objetivos que devem ser alcançados em um determinado espaço de tempo. Em síntese compreende um memento preciso e circunstanciado com apontamentos metodológicos, instruções normativas, programáticas e operativas, que especificam com precisão a sua finalidade específica - um documento que organiza as prioridades de uma instituição, levando em consideração metas, capacidades e tempo.

### 3.5.6 Administração Militar Estadual

Segundo Chiavenato (2014), as organizações militares influenciaram expressivamente o surgimento das teorias da administração, com destaque para os ensinamentos do general e filósofo chinês Sun Tzu (544-496 a.C.), no livro “A arte da guerra”. A obra discorre a respeito de ensinamentos básicos de “estratégia” e administração militar, que tratam desde a preparação dos planos de guerra, manobras, variações táticas, dinâmicas das marchas, adaptação ao terreno, análise de pontos fracos e fortes do inimigo, até os cuidados com a espada embainhada, ou seja, versa sobre a organização (administração) do exército em detalhes – estratégicos, táticos e operacionais. O padrão, formatação, sistematização, hierarquia e organização militar são conceitos estruturais tão antigos quanto a própria guerra. Exemplo disso é o Estado-Maior formal (*staff*), uma estrutura secular que representa a forma de organização da administração militar e que teria surgido no ano de 1665, a partir da “Marca de Brandenburgo” (embrião do império alemão), que antecedeu à formação do exército prussiano. Verdadeiramente, o conceito de “Assessoria” e “Estado-maior” tiveram origem no século XVIII, na Prússia, com o Imperador Frederico II (1712-1786), que idealizou o *staff* com objetivo de aumentar a eficiência e o comando do seu exército. O Estado-Maior era composto por Oficiais de Assessoria, que cuidavam do planejamento estratégico, e Oficiais de Combatentes ou de Linha, líderes de execução das operações de guerra. Uma característica marcante do *staff* era que os Oficiais de Estado-Maior eram frequentemente transferidos para as posições de combate - linha de frente na guerra, e, novamente, realocados em cargos de assessoria – gabinetes (CHIAVENATO, 2014, pp. 37-38). Uma prática que oportunizava novas experiências ao militar, induzindo-o a entender, de fato, as duas funções, ou seja, o que ocorria no âmbito estratégico do poder executivo (gabinetes e bastidores) e o que acontecia de fato nas batalhas (campo de combate). Uma estratégia muito inteligente, posto que, dessa forma, o chefe supremo sempre tinha à sua disposição Oficiais completos, plenos em visão estratégica, mas também, com visão e conhecimento operacional. Tal exercício, além de aprimorar o processo de assessoria executiva nos gabinetes da Força beligerante, melhorava a eficácia dos homens na arena de guerra.

Respeitados os memoriais, proporções, objetivos e contextos de época do Estado-Maior de Frederico II, a Administração Militar do Estado do Paraná desempenha o mesmo papel, com a diferença que não há uma guerra, mas sim, um elemento adverso

(criminalidade) a ser enfrentado. Este aparato administrativo compreende a estrutura gerencial da Polícia Militar, diretamente subordinada ao Governador do Estado. A esta administração é atribuída a responsabilidade de fazer funcionar as unidades de policiamento ostensivo preventivo em todo o território paranaense, no sentido de requerer, receber e aplicar os recursos públicos (humanos e materiais) disponíveis de segurança pública e proporcionar todos os meios necessários para o desenvolvimento das atividades de polícia administrativa, com a finalidade de assegurar a manutenção da ordem pública do ente federado. Ressalta-se que a PMPR é, seguramente, prestadora da maior fatia do serviço de segurança pública no Estado e, desenvolve essa tarefa através do seu Estado-Maior (força de assessoria) e Unidades Operacionais (força de combate), aplicando conhecimentos específicos da ciência da Administração e do Direito, transformando as determinações legais, constitucionais, políticas, e o conhecimento técnico e os recursos públicos em um “produto” denominado de “sensação de segurança pública”, com o fim específico de proporcionar qualidade de vida ao povo paranaense.

### *3.5.6.1 Unidades operacionais*

As Unidades Operacionais da PMPR são órgãos de execução (nível operacional) que realizam a atividade fim da Corporação, ou seja, a manutenção e a preservação da ordem pública por meio do policiamento ostensivo preventivo urbano e rural e da aplicação de outras atividades específicas de polícia (jurídicas e administrativas). Dessa maneira, as Unidades Operacionais cumprem a missão de executar as diretrizes e ordens emanadas pelo Comando da Corporação, através dos seus órgãos de Direção. Essa dinâmica se processa por meio do recebimento de meios como, pessoal, semoventes, materiais, equipamentos, viaturas e serviços dos órgãos de apoio e redistribuição para a aplicação dos recursos nos 399 municípios do Estado do Paraná. Os tipos específicos de serviços (policiamentos) prestados pela PMPR estão definidos pelo artigo 39, da Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, nos itens I a XIII (PARANÁ, 2010b).

Em virtude das variadas missões e processos de policiamento, as Unidades Operacionais são constituídas de Batalhões, Regimentos, Companhias Independentes e Centro de Operações, encarregados da operacionalização do policiamento ostensivo geral,

desenvolvido por meio do patrulhamento a pé, montado ou motorizado, podendo ainda ter naturezas especializadas como os policiamentos de trânsito, guarda, choque, ambiental, rodoviário, montado, escolar, controle de operações (PARANÁ, 2010a), policiamento de fronteiras (PARANÁ, 2012a), policiamento ostensivo aéreo (PARANÁ, 2013a) e policiamento tático e de operações especiais (PARANÁ, 2021).

O quadro apresentado abaixo oferece uma melhor compreensão da dimensão desse grande sistema de segurança pública, da sua relevância, complexidade e proporciona uma visão mais ampla da estrutura de distribuição das Unidades Operacionais de Policiamento Ostensivo no território paranaense:

Quadro 6 – Distribuição das Unidades Operacionais de Polícia Militar no território paranaense

<b>UNIDADES OPERACIONAIS DE POLÍCIA MILITAR - POLICIAMENTO OSTENSIVO GERAL</b>		
<b>Descrição da Unidade Operacional</b>	<b>Atividade</b>	<b>Circunscrição</b>
1º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Ponta Grossa
2º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Jacarezinho
3º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Pato Branco
4º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Maringá
5º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Londrina
6º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Cascavel
7º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Cruzeiro do Oeste
8º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Paranavaí
9º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Paranaguá
10º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Apucarana
11º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Campo Mourão
12º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Curitiba – centro/norte/noroeste
13º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Curitiba – região sul
14º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Foz do Iguaçu
15º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Rolândia
16º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Guarapuava
17º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	São José dos Pinhais
18º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Cornélio Procopio
19º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Toledo
20º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Curitiba - leste
21º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Francisco Beltrão
22º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Colombo
23º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Curitiba – região sul
<del>24º Batalhão de Polícia Militar</del>	<del>Policiamento Ostensivo Geral</del>	<del>Marechal Cândido Rondon: (BPFron)</del>
25º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Umuarama
26º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Telêmaco Borba
27º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	União da Vitória
28º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Lapa
29º Batalhão de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Piraquara
<del>1ª Companhia Independente de Polícia Militar</del>	<del>Policiamento Ostensivo Geral</del>	<del>Lapa (28ºBPM)</del>
<del>2ª Companhia Independente de Polícia Militar</del>	<del>Policiamento Ostensivo Geral</del>	<del>União da Vitória: (27ºBPM)</del>
3ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Loanda
4ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Londrina
5ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Cianorte
6ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Ivaiporã
7ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Arapongas
8ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Irati
9ª Companhia Independente de Polícia Militar	Policiamento Ostensivo Geral	Colorado

UNIDADES OPERACIONAIS ESPECIALIZADAS DE POLÍCIA MILITAR		
Descrição da Unidade Operacional	Atividade	Circunscrição
Batalhão de Polícia Militar Ambiental	Policimento Ostensivo Ambiental	Em todo Estado do Paraná
Batalhão de Polícia Militar Rodoviário	Policimento Ostensivo Rodoviário	Em todo Estado do Paraná
Batalhão de Polícia Militar Escolar Comunitária	Policimento em Escolas	Em todo Estado do Paraná
<del>Batalhão de Polícia Militar de Guarda</del>	<del>Policimento Ostensivo de Guarda de Estabelecimentos Prisionais</del>	<del>Piraquara</del>
Batalhão de Polícia Militar de Trânsito	Policimento Ostensivo de Trânsito	Curitiba
Regimento de Polícia Montada	Policimento Ostensivo Montado	Em todo Estado do Paraná
Batalhão de Polícia Militar de Operações Aéreas	Policimento Ostensivo Aéreo	Em todo Estado do Paraná
Batalhão de Polícia Militar de Fronteira (24º BPM)	Policimento Ostensivo de Fronteira	Toda a região de Fronteira
Batalhão de Operações Especiais	Ações e Operações Policiais Especiais	Em todo Estado do Paraná
Batalhão de Polícia de Choque	Policimento de Choque e Tático	Em todo Estado do Paraná
Centro de Operações Policiais Militares	Atendimento Emergencial - 190	Curitiba e Região Metropolitana

Fonte: PARANÁ (2010); (2012); (2013a); (2014); (2016a); (2016b); (2018a); (2018b); (2021a); (2021b).

Ressalta-se que, para o atendimento das demandas de segurança pública nos 399 municípios paranaenses, as suprarreferidas Unidades são fracionadas em Companhias, Pelotões e Destacamentos, e seus efetivos são subdivididos e alocados conforme a disponibilidade da Corporação e necessidades das localidades.

A PMPR também possui Unidades e Seções de natureza eminentemente administrativas, que compreendem: o **Estado-Maior do Comando-Geral** – de nível estratégico (Setores de Legislação, Inteligência, Planejamento Estratégico, Planejamento logístico, Relações Públicas e Planejamento Orçamentário); **Diretorias** (Setores de Recursos Humanos, Ensino e Pesquisa, Apoio Logístico/Finanças e Desenvolvimento Tecnologia e Qualidade); **Comandos Intermediários** – de nível tático (Comando de Policiamento Especializado – Curitiba, região Metropolitana e Litoral; 2º Comando Regional – Londrina e região; 3º Comando Regional – Maringá e região; 4º Comando Regional – Ponta Grossa e região; 5º Comando Regional – Cascavel e região; e o Comando de Policiamento Especializado – em todo o Estado do Paraná).

Além dessas atividades, a PMPR também exerce funções junto à Segurança Institucional da Governadoria, Vice-Governadoria e Defesa Civil do Estado do Paraná, através da Casa Militar; Assessoria Militar da Casa Civil; Assessoria Militar da Secretaria de Segurança; Assessoria Militar do Tribunal de Justiça; Assessoria Militar do Tribunal de Contas do Estado; Assessoria Militar da Assembleia Legislativa e atividades de assistência ao Detran, DER, Ministério Público e outros.

De todo o exposto, entre a descrição estrutural da PMPR e os breves apontamentos e argumento apresentados e colacionados de estudiosos da administração, apoiando-se em uma frase do professor Idalberto Chiavenato (2014, p. 88), percebe-se que “tudo em administração é questão de medida, ponderação e bom-senso”. Uma inteligência perfeitamente ajustada aos



processos de administração pública e construção das políticas de segurança do Estado do Paraná, ou seja, ações públicas proporcionais aos problemas, submissão da ação pública ao crivo das considerações e avaliações da sociedade e aplicação de prudência, sensatez e sabedoria.

O futuro guarda muitos desafios para a ciência da Administração e para a Administração Pública, no sentido daquela se colocar como mestra da realização dos interesses gerais da sociedade e, desta, como intermediadora das abstrações políticas e do processo de implementação, gestão e prestação dos serviços públicos.

Através do breve apanhado, percebe-se que as novas necessidades e tendências da administração já vêm impactando diretamente as organizações e a sociedade de um modo geral. Nota-se que um sutil processo de transição em curso: de uma “democracia representativa para a participativa”, traduzido na necessidade de engajamento das pessoas e organizações em aderirem às decisões que afetam as suas vidas e o funcionamento das organizações, seja no meio privado ou público. Na essência, o sucesso efetivo da administração moderna está condicionado ao respeito às opiniões, concepções e expectativas das pessoas e das organizações, portanto, é necessário consultá-las, visto que, a legitimação do processo da administração necessita de integralidade de interesses. Neste sentido, o principal objetivo da administração é assegurar, ao mesmo tempo, a plena prosperidade do empreendimento, privado ou estatal, de forma a beneficiar a sociedade, sem a exclusão dos seus atores - empregador, empregado, agentes públicos e destinatários/consumidores dos bens produzidos.

### **3.5.7 A Política Pública**

O Brasil ainda é um país tomado por vários problemas de ordem social e carente de boas políticas públicas, por essa razão o tema está sempre em pauta. Quando se ouve falar em “políticas públicas”, perante o entendimento comum, parece haver um consenso sobre o seu significado. No entanto, a literatura ainda não foi capaz de moldar um conceito definitivo em virtude da característica multiforme da temática.

Em artigo intitulado “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”, Theodore J. Lowi (1972) pondera que o vocabulário político não traz muitas diferenciações entre a política governamental e suas funções, em geral, contenta-se em distinguir as ações de governo baseando-se na “regulação e não-regulação” e na dicotomia entre “coerção e não coerção”, ou seja, fundamenta-se em sistemas de controle dos comportamentos sociais - articulação de

interesses de grupos específicos. Assim, política pública seria um ordenamento - diretriz, regra, lei, prescrição -, criado e delineado por uma autoridade de governo interessada em intervir perante uma situação factual ou potencial, através da regulação de comportamentos individuais ou coletivos por meio da aplicação de reprimendas ou premiações. Podendo a essa definição variar em conformidade com a “Arena de Poder” e a área tratada - sociologia, ciência política ou economia (LOWI, 1972, p. 299).

A regulação é obviamente apenas uma das várias maneiras pelas quais os governos procuram controlar a sociedade e a conduta individual. Existem propósitos bastante específicos que são mais bem perseguidos por meio de técnicas regulatórias, e a leitura de qualquer relato de administração regulatória sugere que há um conjunto distinto de consequências morais e de processo político associadas a esse tipo de compromisso governamental. Mas isso implica que pode haver outros compromissos governamentais para servir a outros fins envolvendo outras moralidades e outros processos (LOWI, 1972, p. 299).

Ainda segundo Lowi (1972) “as políticas públicas determinam a política”, ou seja, a natureza de uma política pública pré-determina e conduz a “Arena de Poder” e os tipos específicos de políticas públicas, que se manifestam nas formas distributivas, constitutivas, regulatórias ou redistributiva, quais sejam: **a) Política distributiva:** é a política que apresenta baixo grau de conflito nos processos políticos, posto que aparentam distribuir vantagens sem acarretar custos e se caracterizam pelo consenso e indiferença amigável – distribuem serviços e benefícios para muitos destinatários, inclusive opositores; **b) Política redistributiva:** é a política orientada pelo conflito/polarização, que se processa pelo deslocamento consciente de recursos e direitos (os mais diversos) entre camadas ou grupos sociais; **c) Política regulatória:** se estabelece a partir de regulamentação (ordens, proibições, decretos, portarias...). Não prevê consequências de custo-benefício, posto que, necessita da real estruturação da política e trata com igualdade a distribuição de benefícios entre os interessados em geral. Pressupõe a existência de dinâmicas políticas (conflitos, consensos, coalizões...), que podem se alterar conforme a configuração específica da política; **d) Política constitutiva:** são políticas estruturadoras, modificadoras de regras, determinam “as regras do jogo que estabelecem as condições gerais para a negociação das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (LOWI, 1972, pp. 298-310); (FREY, 2000, pp. 223-224). As políticas públicas também estruturam de maneira categórica o processo legislativo, as relações entre grupos e suas conexões que influem nas decisões políticas. Nessa perspectiva, Lowi acredita na necessidade de rompimento do “vocabulário fraco e designativo do direito público”, no sentido de trazer

“políticas públicas” e “governo” para uma relação adequada e analisável nas mesmas dimensões da ciência política (já bastante evoluída). Em síntese, uma boa classificação e sistematização para “políticas”, de modo a explorar com minúcia as suas características, “pode enobrecer essa parte subdesenvolvida do campo, convertendo esses importantes fenômenos em variáveis” significativas.

Desse modo, para melhor construção do presente estudo, observa-se a necessidade de oferecer alguns conceitos que possam ampliar o entendimento do termo “políticas públicas” e a importância que o assunto realmente merece.

Em uma acepção mais abrangente, a política pública é um programa de ação empregado por autoridades governamentais que se estabelece a partir do agrupamento de processos e interações que possibilitam o enfrentamento e a busca de soluções para problemas que constam da agenda governamental. Segundo Bucci, (2006), em variante pormenorizada, a política pública possui a seguinte abrangência:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39).

Esta consideração permite uma visão representativa de política pública e detalha a dimensão organizativa que a envolve, partindo da base jurídica, identificando ligações políticas, econômicas e de gestão, até o seu aspecto institucional e social. É este complexo de regras e procedimentos burocráticos que recebem as demandas coletivas e possibilitam a promoção e/ou correção de desigualdades por meio do poder criador do direito e da administração, integrado a elementos sociais, econômicos e políticos, que se revertem na ação governamental.

Já segundo o administrador Leonardo Secchi (2019a, p. 2), a política pública é uma diretriz multicêntrica de nível intermediário ou operacional, elaborada por atores estatais ou não estatais, para enfrentar, tratar ou resolver um problema público de interesse coletivo e que pode se manifestar de forma ativa ou passiva (fazendo ou deixando de fazer algo) do poder público. A política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variantes, visto que, adotam configurações de projetos, programas, campanhas, subvenções governamentais, leis, aperfeiçoamentos organizacionais e tecnológicos, práticas administrativas, decisões judiciais, entre outras formas, para dar respostas às demandas sociais.

Ainda segundo Secchi (2019a, p. 73), comparada a atividade médica, a política pública seria uma prescrição médica, enquanto o problema público estaria para uma doença. Então, a política pública procura encontrar o método mais adequado (viável) para o tratamento dessa enfermidade chamada problema público. No entanto, qualquer definição de política pública pode ser considerada arbitrária, visto a existência de três nós conceituais que envolvem o processo de definição do termo. O **primeiro** nó conceitual diz respeito à concepção de que a política pública seria uma exclusividade que parte da iniciativa dos agentes estatais. O **segundo** nó versa sobre existência, ou não, de políticas públicas decorrentes da inação ou negligência do Estado diante de um problema público. O **terceiro** nó conceitual trata da perspectiva da política pública, exclusivamente, como uma decisão em nível estratégico, tida como macro diretriz, excluindo outras nomenclaturas como programas, projetos, entre outros, mas tendo estes como subelementos meramente operativos da política pública.

Sob a ótica de Thomas R. Dye (2013, p. 3) política pública revela-se naquilo que “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” - *“Public Policy is whatever governments choose to do or not do do”*. Afirma ainda que até as definições mais elaboradas de políticas públicas, em um exame mais próximo, parecem resultar na mesma coisa. De verdade, a noção de política pública deve incluir todas as ações do governo, e não quais o governo diz que vai fazer, assim, a inação do governo, de escolher não fazer, pode ter um impacto tão grande na sociedade quanto uma ação governamental de fazer. Nesse processo o governo e seus agentes (classe eleita) são considerados os motores da ação estatal, ou seja, quem realmente decide conscientemente “fazer ou deixar de fazer alguma coisa” (DYE, 2013, p. 12).

Para o cientista político David Easton a política pública compreende “a alocação oficial de valores para toda a sociedade”. Nesta concepção somente o governo pode atuar “com autoridade” perante toda a sociedade e tudo o que governo escolhe fazer ou não fazer deriva dessa justaposição de valores, ou seja, resume-se exclusivamente na manifestação de interesse do governo e seus agentes por um problema público, decidindo enfrentá-lo através da aplicação de recursos e do estabelecimento de prioridades para implementação de uma política (EASTON, 1953, p. 129).

No mesmo sentido que Easton, Harold Lasswell e Abraham Kaplan, afirmam que a política pública é “um programa projetado de metas, valores e práticas”. Então a política se revela na ação do governo em planejar, definir objetivos, especificar prioridades e estabelecer regras operacionais para a concretização da política (LASSWELL; KAPLAN, 1970, p. 71). Singularmente, para Laswell (1958, p. 222), a definição do que é uma política pública necessita da compreensão de questionamentos sobre “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”,

respondendo a essas indagações é possível se ter uma noção ou qualificação conceitual a esse respeito. Já o cientista político Carl Friedrich afirma que a política pública é a ação governamental que pressupõe a existência de “uma meta, objetivo ou propósito”, diferenciando ações governamentais (diretrizes macro) de programas gerais de ação (elementos operativos) que, de fato, conduzem o processo para o atingimento de um determinado objetivo (FRIEDRICH, 1963, p. 70). Para Peters (1986) política pública compreende um conjunto de ações governamentais diretas ou delegadas que interferem essencialmente na vida das pessoas.

Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 4) afirmam que as diversas definições de política pública trazem a ideia de um processo técnico e político no qual se “busca definir e alcançar metas e objetivos”, através da utilização dos meios colocados à disposição dos atores envolvidos. Willian Clune (1993, pp. 2-5) enxerga a política pública sob uma perspectiva jurídica, afirmando que “toda lei é política pública, na medida que é a intenção coletiva da sociedade expressa em normas vinculantes; e toda política pública é lei, na medida que ela depende das leis e das instituições formuladoras das leis, ao menos em alguns aspectos de sua existência”. Neste sentido, o conceito de política pública inclina-se à uma construção normativa, ligada à ação centralizadora das decisões do Estado e a descentralização das atividades operacionais, com foco na produção estatal do bem-estar individual e coletivo da população, que, por sua vez, influencia no desempenho da economia com a produção de bens de consumo e serviços em geral. No conjunto observa-se que tais ações se alinham no sentido de promover riqueza social agregada.

Sob o ponto de vista objetivo, Celina Souza (2003, p. 13) explica a política pública como uma área do conhecimento que busca “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente)” – mescla o conceito com nuances de análise. Em outras palavras, trata do processo de formulação das políticas públicas, no qual os governos manifestam os seus propósitos na forma de programas e ações, que resultarão em alterações práticas no mundo real.

Com base nesses conceitos pode-se afirmar que política pública compreende uma estratégia do governo e de seus agentes, por vezes acompanhada da ação da iniciativa privada, fundamentada em bases jurídicas e no estabelecimento de metas e prazos, para escolher o que fazer ou não a respeito de um problema público, através da aplicação de ações macro e elementares de natureza multidisciplinares, podendo congrega diversas áreas do conhecimento como a ciência política, gestão e planejamento público, economia, sociologia, antropologia,

engenharia, entre outros, com o objetivo singular de alterar, para melhor, uma realidade pública incômoda.

Conforme se observa, as definições não conduzem a uma unanimidade nas conceituações, no sentido de qual definição é a mais acertada, mas levam a um alinhamento de argumentos que remetem, sem dúvida, à política pública. Por mais diversas, complexas, simplistas, mercadológicas, racionais ou argumentativas que sejam as definições, existe o consenso de que a palavra “política pública” representa um conceito livre, plural e dinâmico, que não se prende a uma definição estanque. Usando o juízo de Nietzsche (1992, p. 160) sobre a “verdade”, observa-se que a ideia (verdade) sobre o que seja “política pública” se torna um ponto de vista muito próprio.

### 3.5.8 A Política de Segurança Pública

Com base nos fundamentos de Dye (2013), Lasswell e Kaplan (1970), Howlett, Ramesh e Perl (2009), Secchi (2019a), Bucci (2006) e Clune (1993), a política de segurança pública pode ser entendida como uma **diretriz policêntrica** de nível **estrutural, intermediário ou operacional**, que se manifesta de forma **ativa** a partir da intervenção de **atores** estatais, como articuladores centrais ou em conjunto com atores não estatais, para enfrentar um **problema** público de segurança relevante e **difuso**, com a finalidade de mudar de uma condição inadequada para uma situação ideal. A política de segurança pública pode se materializar diversificadamente na forma de projetos, programas, campanhas, leis, resoluções, inovações tecnológicas e administrativas, entre outros instrumentos característicos da administração pública. Esse tipo de política pública se manifesta nas atividades típicas da polícia administrativa (ostensiva preventiva e repressiva), da polícia judiciária (cartorária e investigativa), da polícia penal (prisional), do corpo de bombeiros (proteção e defesa civil) e do Detran (burocracia veicular e segurança viária).

A política de segurança pública é **policêntrica**, pois, pode ser criada por uma iniciativa não governamental, ou seja, instituições civis, não-governamentais, associações ou clubes de serviço, trabalho voluntário ou remunerado por entes privados, mas cuja finalidade seja a melhoria da segurança pública e da qualidade de vida da coletividade. Exemplo disso é o trabalho desenvolvido pelo Conselho Comunitário de Segurança de Maringá (CONSEG-Maringá). Ativo desde 1983, o CONSEG-Maringá foi o primeiro exemplo brasileiro de sucesso na gestão comunitária da segurança (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 123); (PARANÁ, 2016).

Tal Conselho é integrado por pessoas da sociedade civil organizada que se reúnem periodicamente para discutir e encontrar soluções para os problemas comunitários de segurança do município, em entendimento e cooperação com as diversas lideranças locais, com a finalidade de aumentar a segurança da comunidade e “cooperar com os órgãos de segurança e de defesa social, atuando como elo representativo da comunidade maringense” (CONSEG MARINGÁ, 1983, p. 4).

Quanto aos níveis, a política da segurança pública pode ser constituída em um nível estruturante ou **estratégico** (macropolítica), podendo ser elaborada por meio de macro diretrizes estratégicas, políticas e planos - como se fosse o todo de uma árvore; também pode ser estruturada em um nível intermediário ou **tático**, formulada a partir de um conjunto de programas - como o tronco e os galhos de uma árvore; e, ainda, em nível **operacional** ou operativo, podendo ser articulada e implementada a partir de projetos e da efetivação de processos e procedimentos através de profissionais que representam a “burocracia de rua” de Lipsky, (1980) - como as folhas e frutos de uma árvore. Integradas estas três partes (decisão, planejamento e execução), concebe-se a gestão da política de segurança pública (SECCHI, 2019a, p. 11); (WU et al., 2014, pp. 102-103).

A política de segurança pública é **ativa** porque tem sua origem em uma diretriz, ou seja, decorre de uma proatividade, mesmo porque seria inconcebível enxergar a inação estatal como uma política de segurança pública. Então, a política de segurança pública, via de regra, será sempre ativa.

Os **atores** principais das políticas de segurança pública serão obrigatoriamente estatais, por força da previsão constitucional (art. 144), por mais que seja um “direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988).

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A política de segurança pública terá sempre caráter difuso, por não possuir destinatários determinados e por se constituir em uma prestação de serviços públicos onde o beneficiário final será sempre a coletividade, por mais que esse serviço público não surta os

efeitos desejados em razão do desinteresse político ou da precariedade das condições oferecidas pelo poder público.

Neste sentido, nota-se que a população brasileira não confia integralmente nos agentes políticos, mas acredita no funcionamento Estado, crê que essa abstração faz a sua parte, não com a isenção política e a perfeição que Max Weber estabelece à administração pública, mas faz acontecer. Hoje, também existe o consenso de que os brasileiros possuem uma sociedade mais esclarecida em direitos e experiências de cidadania, que as pessoas participam e tomam parte na deliberação da agenda pública e na formulação das políticas de segurança pública. Acredita-se também que esse processo ocorre a partir de ações proativas, de articulações e acordos entre União, Estados, Municípios e a sociedade, consonante à ideia de construção coletiva das políticas. Nota-se que, historicamente, os discursos políticos sempre foram orientados e difundidos nesse sentido, de fazer acreditar que o Estado funciona e, a partir dessa ficção, faz valer a sua existência, ideia também aplicada às políticas de segurança pública.

A verdade é que o sistema ainda se mostra ineficiente por diversas razões, a saber: a) dificuldades na coordenação federativa – a autonomia dos entes federados permite que as políticas de segurança pública sejam conduzidas de diferentes formas dentro do território nacional, provocando impasses e ineficiência da ação estatal; b) falta de clareza na divisão de atribuições e competências entre os entes federados; c) falta de transparência e impenetrabilidade das instituições de segurança pública; d) modelo rígido e hegemônico das atividades de polícia em todo o país; e) justiça criminal inviável – morosa, ineficiente (favorece a impunidade), sistema prisional falido (que não ressocializa); f) repressão e prevenção tardia; g) falhas de comunicação, participação e deliberação entre o sistema de segurança pública, sistema de justiça e a sociedade civil (IPEA, 2010, pp. 277-312).

Também percebe-se que, por vezes, os investimentos públicos não chegam ao destino por alguma razão - corrupção; que a máquina está emperrada – os meios alternativos experimentados e o investimento em capacitação não apresentam os resultados desejados; que, por vezes, não há interesse político na mudança do cenário - por depauperamento do sistema, ou porque o modelo, de alguma forma, beneficia invisíveis. Afinal, a omissão também pode ser considerada uma política pública governamental, “tudo aquilo que os governantes escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 2013), mas, a inação de um governante diante da insegurança pública também suscita questionar por qual motivo isso ocorre.



Por esse ângulo, percebe-se que o processo de construção das políticas de segurança pública ainda se mostra bastante deficiente e distante da participação social. Em vista disso, Ferraz Júnior, (1990, p. 102) revela que:

Devemos conscientizar-nos de que os temas de segurança pública não pertencem somente às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.

De fato, nota-se que o universo de construção das políticas de segurança pública, via de regra, é tomado pela ingerência e pela supremacia do interesse estatal, que ofusca e relega a participação da sociedade – fator essencial para o bom arranjo dessas políticas.

Mesmo diante dessa perspectiva, alguns grupos organizados têm construído cenários mais participativos e promissores, muito embora esse fortalecimento, amparado em movimentos sociais e empresariais, ainda pareça bastante inconsistente levando em consideração a dimensão de um problema nacional.

A grande esperança seria conseguir unir os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e a Sociedade, com o objetivo de construir um modelo de segurança pública genuinamente garantidor do exercício da cidadania, mas isso parece uma tarefa impossível na nossa “democracia”, visto que os donos da política constituíram um sistema às avessas, impenetrável e maquinado para servir primordialmente a uma minoria. Esses homens subverteram a lógica da democracia, instituindo um Estado loteado e aparelhado por força das disfunções criadas pelo “gigante burocrático” chamado Constituição Federal de 1988. Hoje, os poderes vivem às turras se digladiando, esqueceram-se do protagonista dessa história - o cidadão, a quem devem servir de verdade. Com fundamento em Jürgen Habermas (1996) e na “democracia deliberativa”, na obra “Entre Fatos e Normas: Contribuições para uma Teoria do Discurso de Direito e Democracia” (1996), espera-se o dia em que os homens da política adotem e defendam um ambicioso modelo deliberativo de legitimidade política, no qual as decisões normativamente aceitáveis sejam apenas aquelas que atendam aos acordos e anseios das partes afetadas e possibilitem submetê-las a debates críticos de longo alcance (DRYZEK; HONIG; PHILLIPS, 2008, p. 100).

Em face do exposto, assegurar ao cidadão o pleno gozo de direitos civis e políticos requer amadurecimento, evolução social e o estabelecimento de uma ordem pública amparada em um sistema de segurança pública estável e consolidado, visto a necessidade da existência

de instituições e instrumentos legais de democracia, mas, ao mesmo tempo, controladores no sentido de buscar ordem e justiça para manter essa estrutura complexa e conflituosa chamada sociedade mais próxima o possível de um estado permanente de harmonia social.

Neste sentido, utilizando-se dos conhecimentos do ramo da administração, a política de segurança pública é constituída a partir da organização de estruturas complexas e de natureza estratégica, tática e operacional (CHIAVENATO, 2014, p. 178), necessárias para o gerenciamento equilibrado dos conflitos sociais de forma a corrigir comportamentos humanos desviantes e tornar mais efetiva e proporcional o emprego dos instrumentos de correção (BECCARIA 2002, p. 89), visto que:

Os castigos têm por fim único impedir o culpado de ser nocivo futuramente à sociedade e desviar seus concidadãos da senda do crime. Entre as penas e na maneira de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é mister, pois, escolher os meios que devem causar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável, e, ao mesmo tempo, menos cruel no corpo do culpado.

A partir dessa ideia, nota-se que o objetivo da política de segurança pública, além de fazer frente às forças ilegais que possam comprometer a ordem pública, independentemente do tipo ou intensidade, também se preocupa em aplicar penas aos infratores, fazendo com que a norma saia do plano fictício e intervenha, de fato, sobre o infrator, alcançando a sua finalidade política, social e filosófica, mas, sempre respaldada no princípio elementar de “fazer da punição e da repressão das ilegalidades uma função regular, coextensiva à sociedade; não punir menos, mas punir melhor; punir talvez com uma severidade atenuada, mas para punir com mais universalidade e necessidade; inserir mais profundamente no corpo social” (FOUCAULT, 1987, p. 70). Portanto, visando uma política de segurança pública justa, não é a severidade da pena que previne com convicção o cometimento de crimes, mas a certeza da punição. Desse modo, a expectativa de uma pena amenizada, todavia infalível, afixará na memória do infrator uma terrível angústia diante de uma improvável impunidade (BECCARIA, 1999, p. 87). O mesmo ocorrerá se não houver retardamento na aplicação da pena pela morosidade ou pela falta de interesse do judiciário na instrução criminal.

Por certo, historicamente, as políticas de segurança pública brasileiras foram conduzidas por um Estado penalizador, assistencial e excludente (ADORNO, 1996, p. 88). As ações governamentais implementadas nesta área apenas se repetiram ao longo dos anos e não foram suficientes para mudar o precário quadro, perceptível a partir da observação dos padrões de ascensão criminal, de violência urbana, de políticas de segurança pública e de políticas de justiça criminal adotadas no país. Não é surpresa que grande parte das atuais políticas de

segurança pública tenham sido formuladas e implementadas em plena vigência de governos democráticos, sem diferenciar-se das políticas adotadas em governos passados, como na “Era Vargas” (ADORNO, 1996, p. 233), inclusive os governos militares. Nesse sentido, Pinheiro, referido por Rolim (2013) explica que: “A rigor, a transição política do governo ditatorial varguista foi incapaz de assegurar uma das pedras de toque da democracia, qual seja, o controle institucional da violência ilegal praticado pelas autoridades públicas” (ROLIM, 2013, p. 152). Incrivelmente, o mesmo fenômeno viria ocorrer a partir da transição do governo militar para o governo civil em 1985. Em síntese, os governos que se sucederam continuaram a cometer os mesmos erros do passado e os atuais repetem o mesmo mantra. A verdade é que a condução política no Brasil trocou de mãos, mas, o cenário mudou muito pouco, e o pouco que mudou, em boa parte, ocorreu espontaneamente por conta do desenvolvimento econômico e tecnológico global, que gerou riquezas, transcendeu fronteiras no mundo inteiro e, involuntariamente, possibilitou a distribuição renda e melhorou a vida dos mais pobres, reduzindo assim os reflexos negativos das políticas públicas adotadas no atual período democrático.

Após a promulgação da Constituição de 1988 surgiram diversas proposições de mudanças na forma de atuação da segurança pública no Brasil, um verdadeiro frenesi de ideias dominou a década de noventa. Notadamente, foi o momento das ciências sociais e do mundo acadêmico aprofundarem os estudos e formarem argumentos científicos para melhorar o que vinha sendo feito das políticas públicas em geral. Entretanto, as discussões perduram e não se chegou a lugar algum, não se estabeleceu um modelo ideal de segurança pública que contemplasse todo o país. Sem ser injusto, principalmente com alguns profissionais que se esforçaram para tentar promover mudanças, é preciso considerar as gigantescas dimensões territoriais do Brasil e suas diversidades como o maior obstáculo dos estudiosos. Nesse contexto, é relevante recordar o período de efervescência intelectual, vivido durante os anos noventa, influenciado diretamente pela ebulição cultural e a formação de movimentos sociais e de mudanças comportamentais dos “anos 80” – buscava-se liberdade e democracia em um país cheio de contradições. Na soma dos acontecimentos parece que o clamor social desse período, somados aos direcionamentos trazidos pela Carta Magna e às normas infraconstitucionais implementadas não foram suficientes para a construir uma cultura nacional para implementação de uma política de segurança pública sólida.

De 1988 até hoje, o “Estado Democrático de Direito” tem servido com abundância apenas os poderosos - o “toma lá dá cá” persiste mais latente e ostensivo do que nunca. Nesse sentido, Farah relembra de um passado bastante presente que retrata essa realidade.

O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três das “gramáticas” que estruturam a relação Estado e sociedade no país: o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático (FARAH, 2001, p. 123).

Mesmo com essa “gramática”, tanto Estado, representado pelos três poderes da república, como a sociedade possuem responsabilidades e papéis ativos no processo de construção das políticas de segurança pública. O Executivo aparece na formulação e gestão de políticas de segurança pública, realizando a prevenção, a repressão criminal e a execução penal. O Judiciário assegura o andamento dos processos e a efetivação do direito. Ao Legislativo, incumbe a tarefa de constituir a ordem jurídica no país. Porém, mesmo com esse arranjo, as políticas de segurança pública no Brasil têm se revelado apenas em instrumentos inócuos com a função de protelar as frequentes crises, ou em políticas dissonantes das realidades sociais, marcadas pela descontinuidade, incoerência, discriminação e insulamento em um micromundo onde as ações governamentais se resumem, na maioria das vezes, em intervenções reativas para contenção das tensões sociais, ou seja, sem o poder efetivo de resolver o problema público da insegurança pública. Uma realidade bem distinta da concepção do Estado Constitucional idealizado em 1988. Nesse cenário, Lazzarini (1991, p. 27) afirma que “a ciência política tem observado que a deterioração dos sistemas políticos começa pelo comprometimento crônico da ordem pública, um indício preocupante para o Brasil”. Salienta-se também que a degeneração da política e do sistema conduz à deterioração das leis. Neste sentido, Max Gallo (2012) relembra o “Período do Terror” vivido durante a Revolução Francesa com o seguinte fragmento: “Os abusos tolerados e o esquecimento das regras levam ao desprezo das leis, e o desprezo das leis prepara a queda dos Impérios (GALLO, 2012a, p. 96).

Para cumprir o seu objetivo, a política de segurança pública deve estar comprometida em estabelecer “ordem pública”, em combater as causas da violência, reduzir os índices de criminalidade, “punir melhor” – com eficácia, sem dispensar a necessária ordem social, jurídica e de segurança pública. Para isto é preciso entender o papel garantidor do Estado desse direito tão fundamental, mas também é necessário reconhecer que esta é uma missão conjunta, que pertence a todos os atores sociais, afinal, “a segurança pública é responsabilidade de todos”. Encontrar “janelas de oportunidades” que permitam reunir pessoas para discutir problemas públicos de segurança, criar soluções viáveis e conseguir atender aos anseios das pessoas é uma tarefa hercúlea e sacerdotal. Entretanto, como adverte Álvaro Lazzarini, isto não se concebe por imposição, mas a partir de um consciente processo coletivo de pertencimento – Estado e Sociedade de todas as formas.

Mas alerto que tais caminhos não podem ser impostos quer pelo Estado, quer pelas elites, sob pena de resvalar para a ilegitimidade. Insustentável nestes tempos de democracia. Com certeza a solução do problema está na sensibilidade dos políticos em aferir corretamente os anseios do povo e atendê-los na formulação e implementação das políticas públicas (LAZZARINI, 1991, p. 27).

De qualquer forma, mesmo “a passos de formiga e sem vontade”, o sistema tem permitido avanços. Nota-se uma sutil participação social, observam-se pluralidade de ideias, percebe-se uma acanhada consciência social e uma, ainda restrita, abertura institucional para a promoção de discussões coletivas. Em um futuro próximo, espera-se ver Estado e sociedade conectados, participando e contribuindo na consolidação da democratização das políticas de segurança pública.

### *3.5.8.1 Segurança Pública*

Antes de adentrar ao assunto é indispensável apresentar algumas considerações doutrinárias sobre o assunto para melhor nortear a seção. Ao senso comum, segurança pública significa o mesmo que polícia ou ação policial, mas na verdade não é, e por mais que grande parte das políticas de segurança pública estejam centradas em atividades policiais, a segurança pública não se resume a isto. Não se faz segurança pública apenas com ações de polícia, ressaltando que esta não é uma concepção contemporânea.

Com base nos fins estabelecidos pela Constituição de 1988, Alexandre de Moraes (2004, p. 677), define a segurança pública como uma atividade exercida pelo Estado para preservação da ordem pública e integridade das pessoas e do patrimônio, através das polícias federal, ferroviária federal, rodoviária federal, civil, militar e corpos de bombeiros. O constitucionalista afirma que a multiplicidade de agências policiais teve a finalidade de atender os reclamos sociais e, ao mesmo tempo, afastar as Forças Armadas das ações de segurança interna (MORAES, 2004, p. 677).

De Plácido e Silva (1963, p. 1417), define a segurança pública como o estado “antidelitual”, ou seja, a condição de ausência de desordem e violência contra a pessoa e patrimônio, sendo derivada da observância de preceitos instituídos na legislação penal e processual penal. Esse estado de ordem só é possível graças a operacionalização de instrumentos de controle social e por meio de ações de polícia preventiva, repressiva,

cartorária/investigativa e penal, de forma a afastar a ameaça ou qualquer outro mal que possa afetar a ordem pública.

A Escola Superior de Guerra, em seu Manual Básico, conceituou segurança pública como “a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado” (BRASIL, 2014, p. 79).

Para Moreira Neto, a “segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade” (NETO, 1988, p. 152). Entendida como um processo, a segurança pública revela-se na ordenação de sucessivos atos, inclusive de defesa pública, que é a providência adotada no sentido de garantir que a lei seja cumprida, evitando, obstruindo e suprimindo práticas perturbadoras da ordem pública (ESG, 2014, p. 194). Portanto, a segurança pública (subsistemas policial, judicial e penitenciário) é a máquina que garante a ordem social e a convivência humana.

Com base em tais elementos, observa-se que a segurança pública é uma ficção jurídico-política, criada com o propósito de assegurar a soberania interna do Estado, de garantir a vontade popular e o exercício dos direitos civis e políticos a partir de um Estado Democrático de Direito preestabelecido. Então, a segurança pública se ampara em um complexo sistema integrado de órgãos, conhecimentos e instrumentos de atribuição dos poderes, organizados exclusivamente para o desenvolvimento de ações e/ou políticas de proteção individual e coletiva, além de se ocupar da tarefa de fazer cumprir a justiça, tratando e recuperando aos que infringem a lei.

Para entender a atual configuração da segurança pública no Brasil é preciso observar, com sutileza, os contornos históricos que constituíram o processo de formação do Estado brasileiro e, a partir disso, identificar ao longo dos 212 anos de conceitos europeus que foram introduzidos forçosamente na estrutura social, política e administrativa do Estado brasileiro e que se enraizaram e deram origem ao Brasil de hoje.

O processo de formação da segurança pública brasileira se confunde com a própria história do país. Em 1808 a família real portuguesa chega ao Brasil fugindo da Europa, por ocasião da invasão francesa à Portugal. Para atender as necessidades da Corte foram envidados esforços no sentido de estruturar o sistema político e burocrático do país. Em meio a esse arranjo administrativo, Dom João VI criou uma estrutura militar policial para proteção da nobreza – a “Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil”, no mesmo padrão da polícia de Lisboa em Portugal. Em 1809 foi criada a “Guarda Real de Polícia da Corte”, para diferenciar as ações de polícia das ações de defesa territorial (exército). Esta Guarda foi extinta em 1832, sendo substituída pelo “Corpo de Guardas Municipais”. Nesta época não havia um conceito de

segurança pública como hoje, mas percebe-se que já se enxergava a diferença de finalidade entre forças beligerantes (guerra) e forças de controle social (polícia). Posteriormente, as próprias províncias tiveram a liberdade de escolher a designação das suas forças policiais e optaram pela denominação de “Polícia Militar”, seguida da respectiva nomenclatura da Unidade Federativa. Em 1866 registrou-se a criação da “Guarda Urbana” do Rio de Janeiro, com a finalidade de manter a ordem da urbe através do patrulhamento ostensivo das ruas. Em 1885 o “Corpo Policial da Corte” passa a denominar-se “Corpo Militar de Polícia da Corte” (ARQUIVO NACIONAL, 2020). Em 1889 é proclamada a República e o Decreto nº 1 coloca a segurança pública sob responsabilidade dos governos dos Estados (BRASIL, 1889).

Em 1920 a polícia passa a ser denominada de “Força Pública de Polícia Militar”. Em 1933, por meio do Decreto nº 22.587 de 28 março de 1933, o Governo Vargas torna estas organizações “Força de Reserva do Exército Brasileiro” (ARQUIVO NACIONAL, 2020); (BRASIL, 1934), sendo ratificada essa observância na Constituição de 1967, que restringiu significativamente a autonomia dos governadores sobre as polícias. A partir desse momento as polícias permaneceram sob a tutela do Exército Brasileiro.

A partir da Constituição Federal de 1988 surge uma nova concepção de segurança pública, direcionada exclusivamente aos problemas de segurança das unidades federativas e distanciada das ideias beligerantes, mas ainda integrada à “Segurança Interna”<sup>10</sup> do país. Antes do advento constitucional existia uma excessiva preocupação com inimigos políticos externos e a “Segurança Externa”<sup>11</sup>. Outra inovação importante foi o reconhecimento definitivo da segurança pública como dever do Estado, direito individual fundamental e responsabilidade de todos, cuja função primordial é a preservação da ordem pública, proteção das pessoas e do patrimônio.

Além disso, o Constituinte reconheceu a segurança pública como um direito social (artigos 5º e 6º) e a segmentou em diversos órgãos específicos e atribuições, conforme o artigo 144 (BRASIL, 1988), visto anteriormente.

No referido artigo, o Constituinte asseverou que a segurança pública fosse regulada por instrumento próprio, com a seguinte organização e orientação: Polícia Federal - com a função de polícia judiciária da União para apuração de crimes de interesse da União; infrações interestaduais ou internacional; prevenção e repressão do tráfico de drogas, contrabando e

---

<sup>10</sup> Segurança Interna - Grau de garantia integrada na Segurança Nacional, que o Estado proporciona à Nação contra antagonismos ou pressões de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do País (BRASIL, 2015b, p. 250).

<sup>11</sup> Segurança Externa - Garantia alcançada pela aplicação do Poder Nacional, sob todas as suas formas e expressões, de maneira global, sistemática, permanente e gradual, contra os antagonismos ou pressões de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais. É integrada na Segurança Nacional (BRASIL, 2015b, p. 250).

descaminho; e polícia marítima, aérea e de fronteiras. Polícia Rodoviária Federal – com a função de patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Polícia Ferroviária Federal – com a função de patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Polícias Cíveis – com a função de polícia judiciária dos Estados e Distrito Federal, para a apuração de infrações penais comuns. Polícias Militares – com a função de polícia administrativa dos Estados e Distrito Federal, para a execução da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, juntamente com os Corpos de Bombeiros Militares para proteção e defesa civil, entre outras atribuições conferidas em lei e, ainda, acumulando a função de forças auxiliares e Reserva do Exército. Polícias Penais federal, estaduais e distrital – com a função de garantir a segurança dos estabelecimentos penais. Outras inovações foram: a autorização aos Municípios para constituírem guardas municipais para a proteção do patrimônio e dos serviços municipais; e a criação da segurança viária, para preservação da ordem, proteção das pessoas e do patrimônio nas vias públicas, por meio da educação, engenharia e fiscalização de trânsito (BRASIL, 1988). Mesmo com essa abrangência a segurança pública no Brasil ainda não conseguiu atingir o desenho constitucional definitivo, posto que, o regionalismo, refletido no comportamento do seu povo, nas heranças culturais e políticas, nas desigualdades e na educação, aliado às dimensões continentais do país, juntos, tornam ainda mais complexa a estruturação de um sistema de segurança pública nacional efetivamente integrado, eficiente e perene.

Para corrigir algumas distorções na segurança pública dos Estados, em 1995, o Governo Federal criou uma “Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança” para padronizar a segurança pública no país. Três anos depois, este órgão foi transformado na atual “Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP”, existente até hoje e cuja principal missão é auxiliar os Estados implementando políticas de segurança pública, com objetivo de aperfeiçoar e padronizar as atividades nesta área, além de propor outras ações de cunho social (BRASIL, 1997). Apesar de toda articulação, os resultados práticos ficaram aquém do esperado em razão de falhas de planejamento e falta de recursos. No geral, observou-se que as políticas de segurança, justiça e execução penal, implementadas neste período, não se mostraram suficientes para conter a violência urbana, abusos contra aos direitos humanos e o aumento da criminalidade no país.

No ano 2000, o governo federal apostou no planejamento de uma política de segurança pública que englobasse os governos federal, estadual e municipal, lançando o “Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP”, elaborado pelo Instituto Cidadania. O objetivo da ideia era de aprimorar o sistema de segurança e desenvolver ações com a participação da população. Três anos depois criou-se o “Sistema Único de Segurança Pública – SUSP” para operacionalizar a



integração dos três entes federados e instituir instrumentos integrados de monitoração da violência no país (SOARES, 2007).

Sete anos depois, a Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007 institui o “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI”. Nesse programa o governo federal focou suas ações na prevenção da delinquência juvenil, substituindo intervenções de segurança pública de cunho corretiva por ações preventivas (BRASIL, 2007), principalmente com base no art. 6º da Constituição Federal, que inclui a segurança como um direito social nos seguintes termos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, 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” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No ano de 2012, o Governo Federal lançou o programa “Brasil Mais Seguro”, como parte do Plano Nacional de Segurança Pública, com objetivo de reduzir a “criminalidade violenta” de forma qualificada e eficiente, fortalecendo a segurança nas fronteiras, combatendo o tráfico de drogas e o crime organizado. Também propôs melhorias no sistema prisional, deu atenção à segurança pública de grandes eventos e ao sistema de informações de segurança pública. O programa centrou-se na aplicação de metodologias que privilegiavam as linhas de investigação de mortes violentas, policiamento comunitário e controle de armas ilícitas. De verdade, esta providência foi uma resposta ao aumento descontrolado do número de homicídios no ano de 2012 no Estado de Alagoas (BRASIL, 2014).

Em 2015 foi criado o “Plano Nacional para Redução de Homicídios”, com objetivo interdisciplinar. O plano tentou integrar programas, ações e projetos públicos e privados para prevenir, reprimir e promover a pesquisa, estatística e o controle de dados referentes à homicídios – locais de risco, diagnósticos e estratégias de policiamento, entre outros (BRASIL, 2015a). Foi mais uma iniciativa do Governo Federal para integrar e aprimorar os sistemas informatizados de segurança pública.

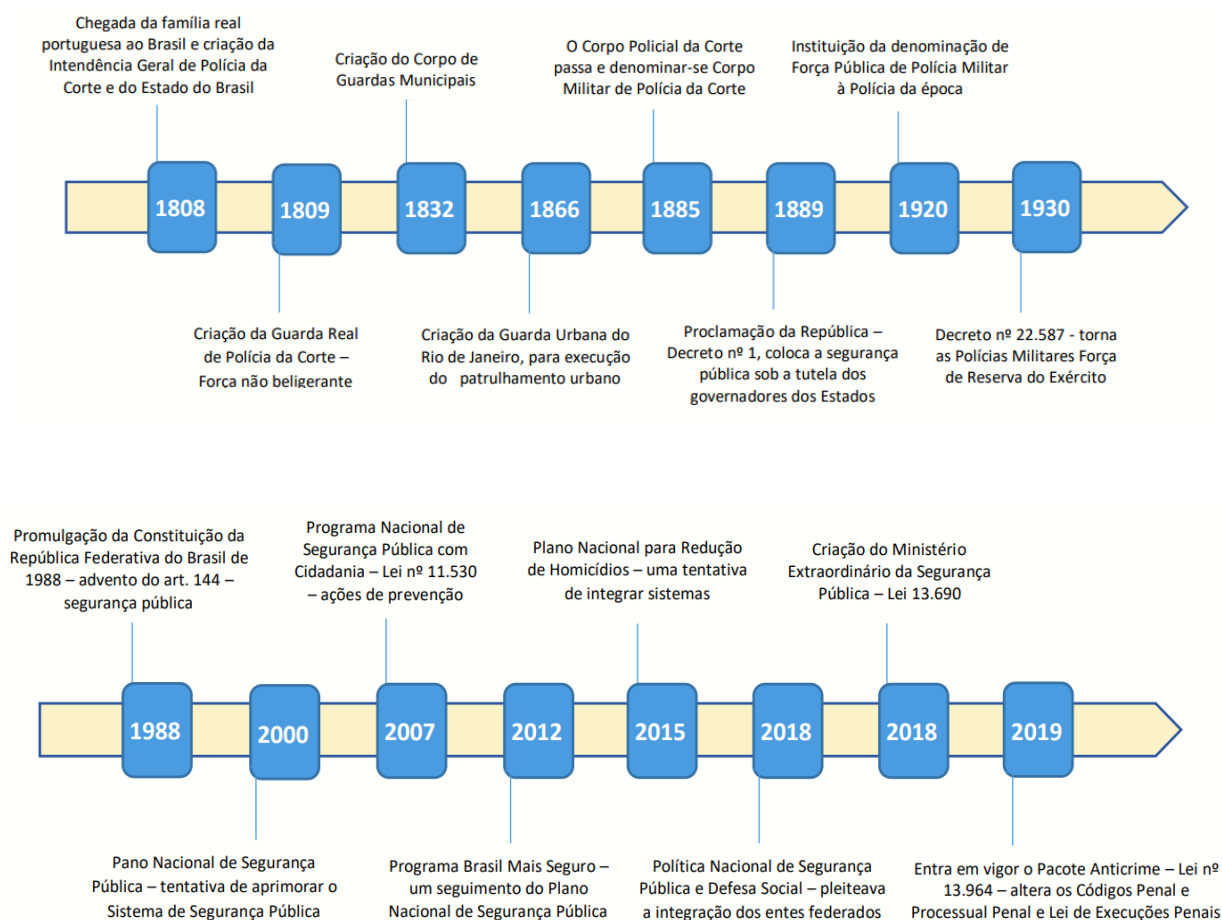
Em 2018, por meio da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, foi criada a “Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”, com o mesmo objetivo ratificado pelo *caput* do art. 144 da Constituição Federal de 1988 (“preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio”). A política englobava agências de segurança pública dos três entes da federação, articulando-as com a participação da sociedade. A diferença observada nesta iniciativa estava na aplicação de critérios científicos de concepção e avaliação de resultados para fins de implementação, adequação e correção técnica dos projetos e ações. Previa ainda a produção de dados, indicadores e doutrina para diagnósticos e a implementação de políticas de segurança pública e defesa social. Em síntese, a finalidade da política foi de possibilitar a

governança, transparência e a prestação de contas e avaliação das ações governamentais pela sociedade (BRASIL, 2018a).

Ainda em 2018, através da Lei 13.690, de 10 de julho de 2018, foi criado o “Ministério Extraordinário da Segurança Pública”, com o objetivo de articular, juntamente com os órgãos de segurança pública dos Estados, Distrito Federal, Municípios, entre outras entidades, o planejamento e a administração da política de segurança pública e do sistema prisional nacional, a partir dos alinhamentos estabelecidos pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018b).

No ano de 2019, por meio da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, entra em vigor o “Pacote Anticrime”. Na prática, tratava-se de um aperfeiçoamento da legislação penal e processual penal brasileira, visando melhorar a eficácia das ações de combate ao crime organizado, crimes violentos e crimes de corrupção, além de propor alternativas de solução para os gargalos do sistema de justiça criminal (BRASIL, 2019).

Figura 1- Linha do tempo da Segurança Pública no Brasil (1808-2019) – breve apanhado dos principais acontecimentos, ações, intervenções e providências que constituíram o atual sistema de segurança pública do país.



Fonte: elaborado pelo autor

Com fundamento nos supracitados antecedentes, observa-se que a segurança pública no Brasil representa apenas uma parte visível de uma colcha de retalhos ainda em construção. De todo o exposto, depreende-se que os problemas atuais vivenciados na segurança pública são consequências das sucessivas implementações de políticas de segurança pública equivocadas, falhas em suas concepções, ou seja, resumem-se em estruturas e organizações que retratam a falta de critérios, o amadorismo e constata o efetivo distanciamento científico do processo de formulação e gestão de políticas públicas defendidas por Capella (2018, pp. 9-11) e Secchi (2019a, pp. 54-55) a partir do ciclo de política pública. O mais grave é que esta situação é centenária, foi instituída na época da colonização do país e persiste se arrastando até hoje, somando-se ainda o fato de que as gerações que se sucederam não foram capazes de estabelecer um modelo funcional e perene de segurança pública. Hoje, as novas gerações pagam um preço alto por tal descaso e as futuras continuarão suportando o problema, especialmente em razão dos últimos quarenta anos de desvirtuamento e de corrupção instalado no Estado brasileiro. Contribuindo com essa desordem, leva-se em consideração a prática apontada por Leonardo Secchi das “políticas governamentais”, ou seja, a instalação oficial de “organizações criminosas dentro do Estado e diretrizes, obras, leis, programas que nasceram precipuamente do interesse privado de atores governamentais”, ou seja, instrumentos idealizados e concebidos exclusivamente com o propósito de favorecer esquemas criminosos, em detrimento das “políticas públicas” (SECCHI, 2019a, p. 6). Por fim, observa-se que não se faz segurança pública apenas com leis, decretos e ordens governamentais, esta é uma tarefa intrincada que demanda processos, também bastante complexos de política pública, mas que aos poucos vem evoluindo e se amoldando a sua verdadeiramente vocação de proteção e defesa da sociedade. Ressalta-se que este aperfeiçoamento é resultado da pressão e da conduta participativa da coletividade, ainda pequena, mas obstinada na defesa dos interesses sociais e na melhoria dos serviços públicos.

#### *3.5.8.2 Segurança Pública no Estado do Paraná*

No âmbito do Estado do Paraná, as atribuições de segurança pública estão elencadas na Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019, que organiza a administração do Estado (PARANÁ, 2019). A analisando o seu conteúdo observa-se que a lei autoriza a Secretaria da Segurança

Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná a desenvolver as seguintes competências:

Art. 25. À Secretaria de Estado da Segurança Pública - Sesp compete:

- I - a promoção das medidas necessárias à realização da manutenção e preservação da ordem e da segurança pública;
- II - a apuração e repressão dos crimes em especial os praticados contra a pessoa, patrimônio e administração pública;
- III - a realização de perícias;
- IV - a custódia de presos;
- V - a defesa das garantias individuais pessoais e da propriedade pública e particular, mediante a atuação de suas instituições policiais subordinadas, articuladas com o Governo Federal e demais estados da federação;
- VI - a realização e fomento de campanhas educacionais e de orientação à comunidade;
- VII - as atividades de prevenção, combate a incêndio, busca, salvamento, resgate e socorros de urgências;
- VIII - a internalização da filosofia do respeito e do bem servir ao público, como setor responsável pela prestação de serviços a nível de indivíduo e de comunidade;
- IX - a coordenação da aplicação da legislação de trânsito, exercendo o seu controle e fiscalização nos centros urbanos e nas rodovias estaduais;
- X - a adoção da filosofia do policiamento comunitário, focado à resolução de conflitos;
- XI - a coordenação da produção de conhecimento sobre a atividade de segurança pública no âmbito estadual.

Como se observa, a lei traz um leque bastante abrangente de atribuições, que inicia pela clássica competência de manutenção e preservação da ordem e segurança pública e finaliza com a preocupação de promover campanhas educativas de segurança e segurança viária, qualidade do serviço público, segurança comunitária, resolução de conflitos e produção de conhecimentos de segurança pública.

Quanto à efetivação das atribuições elencadas pela supracitada lei, a Constituição do Estado do Paraná de 1989 estabelece que as atividades de segurança pública serão efetivamente desenvolvidas nos seguintes termos (PARANÁ, 1989):

Art. 46. A segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

- I - Polícia Civil;
- II - Polícia Militar;
- III - Polícia Científica;

Parágrafo único: O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.

De tal modo, à Polícia Civil, incumbe exercer a polícia judiciária para apuração de infrações penais e atividades cartorárias; à Polícia Militar, cabe desenvolver as atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo urbano e rural; policiamento de trânsito urbano e rodoviário, policiamento ambiental e, por meio do

Corpo de Bombeiros, executar as atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, além de outras atividades fixadas por lei; à Polícia Científica cabe a execução de atividades técnicas de perícias criminalísticas e médico-legais, entre outras congêneres determinadas em lei (PARANÁ, 1989). Ressalta-se que há a previsão de inclusão da Polícia Penal na Constituição do Estado do Paraná (Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Paraná - PEC 1/2021), como órgão integrante da SESP, por força da Emenda Constitucional nº 104, de 05 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

### 3.5.8.3 *Ordem Pública*

A ordem pública é uma condição que encontra-se embutida no preceito da segurança pública. Para se entender o conceito de ordem pública é necessária a análise de alguns conceitos já consagrados pela doutrina no direito administrativo e no direito constitucional.

A sociedade, concebida como um grande e complexo sistema, que se desdobra em outros tantos subsistemas, tem como sustentáculo a organização e a ordenação - ordens políticas (política e sociedade) e ordens jurídicas (sistema jurídico) ou “instituições”. Em outros termos, a ordem é a disposição interna que viabiliza uma organização. Nesta perspectiva, e sob a ótica do direito administrativo, observa-se a presença de duas ordens: a “ordem social normativa”, como um dispositivo que estabelece a organização social ideal e a “ordem social descritiva”, como observação da dinâmica social organizacional na prática (NETO, 1988, pp. 135-140). Ainda sob o olhar administrativista, verifica-se que a ordem pública, um conceito volátil, intangível e complexo de se definir, vez que permite considerações sob diferentes aspectos, paradoxalmente, se manifesta na simples ausência da desordem, que é consequência da efetividade da segurança pública e de outros serviços sociais, que trazem a tranquilidade e a salubridade pública, tão necessárias ao bem-estar das pessoas (LAZZARINI, 1991, p. 26).

Sob uma visão mais objetiva e utilitarista, o Regulamento das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - Decreto nº 88.777 de 1983, tem uma visão mais normativa de ordem pública (BRASIL, 1983), definindo-a como:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Nesta definição é perceptiva a ideia do estabelecimento de um conceito de ordem pública a partir da elaboração de normas de conduta, que sem dúvida norteiam uma sociedade. Desse modo, as “instituições”, no sentido de regras jurídicas constituídas, compreendem um conjunto de práticas sociais que, com perseverança, aperfeiçoam e estabelecem as interações interpessoais e coletivas de forma plena e harmônica. Em geral, esses aprendizados sociais são disciplinados por meio da organização e instituição de regras formais e de instrumentos legais, ancorados em pressupostos cognitivos-normativos.

O constitucionalista, José Afonso da Silva (2004, p. 789) conceitua ordem pública como “uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”, referindo-se à condição básica de defesa do Estado de Promoção Social e a manutenção da ordem pública interna. No entanto, complementa a ideia, esclarecendo que a “convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rugas interpessoais” (SILVA, 1998, pp. 789-790), desde que tais discordâncias não conduzam à desinteligência e a prática delituosa.

Isto entendido, a ordem pública pressupõe a interação, frequente ou eventual de pessoas, em um sistema de coexistência pública que permita o gozo pacífico das liberdades individuais, de agir e participar, individual ou coletivamente, de qualquer sistema social sem impedimentos, em um ambiente de paz e harmonia. Neste sentido, a “ordem pública é essa disposição de convivência pública”, que, para existir, necessita de um sistema organizado e ético de convivência que garanta essa condição de liberdade. No todo, observa-se que a ordem pública é o resultado das práticas sociais, combinadas aos ideais e regras normativas impositivas (NETO, 1988, pp. 141-143).

No sentido material, ou descritivo, a ordem pública é uma situação de fato, ocorrente numa sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um. No sentido formal, ou normativo, a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um (NETO, 1988, pp. 141-143, grifo nosso).

Perante o conceito de ordem pública, levando em consideração essa ideia de liberdade aplicada ao mundo moderno e seus excessos, como uma construção humana imperfeita, “a liberdade absoluta, na qual a intervenção ordenadora do Estado é também exceção, nada mais é do que uma aparência de liberdade. É que, em última análise, uma existência humanamente

valiosa não é possível nem em liberdade absoluta nem em ordem absoluta”. Afinal, uma sociedade culta e racional se empenha em afastar-se dos excessos, tanto para o mais como para o menos, prefere o meio aos extremos, uma perfeição inata da virtude (GORDILLO, 2012, p. 11). Assim, a ordem pública persegue esse equilíbrio referenciado por Gordillo.

O exercício prático de convivência social somado a orientação normativa imperativa, juntos, se revelam na amálgama que torna possível o estado de paz social experimentado pelo homem, pois, é por meio desse conjunto de princípios superiores e essenciais ao bem comum que se forma a base moral e jurídica da existência e da vida de um povo.

## **4. O PROBLEMA PÚBLICO E AS FASES DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICAS**

### **4.1 PROBLEMA PÚBLICO**

Problema público compreende uma adversidade que se difere de problema social, mas que, da mesma forma, se converte numa questão política conflituosa e de interesse público (GUSFIELD, 1981, p. 5). Problema social pode ser entendido então como a existência afirmativa de uma situação definida como prejudicial, desonrosa ou desagradável, que provoca o sentimento público de indignação, causando empatia e comoção social (SPECTOR; KITSUSE, 2012, p. 90). Já o problema público, este compreende uma situação que afeta o bem-estar do indivíduo ou da coletividade, uma situação inadmissível que merece a intervenção do poder público para estabelecer uma condição ideal.

De um modo geral, percebe-se que a construção das políticas públicas no Brasil segue uma realidade desconectada da racionalidade e, parte disso, se dá por conta da interferência política/burocrática equivocada de determinados atores políticos no ciclo de política pública, principalmente nas fases de formulação, implementação e gestão. No caso da segurança pública, observa-se que esse tipo de interferência é comum e extremamente lesivo ao interesse público. Experiências com políticas de segurança pública formuladas e decididas, privativamente, em gabinetes de governo se mostraram bastante ruins, ao ponto de provocarem os mais diversos transtornos administrativos, além de prejuízos sociais e ao erário. Há muito, estudiosos da política e da sociologia proclamam a existência de uma tendência elitista da ciência política em reforçar a interpretação de que apenas alguns atores

(elites políticas organizadas) detêm habilidades suficientes para determinar o curso das políticas públicas. Sobre este fenômeno, François Antoine de Boissy d'Anglas (1756-1826), um dos fundadores do partido jacobino e político de centro durante a Revolução Francesa (1789-1799) – “Período do Terror” e de repressão aos críticos ao regime, escreveu em 23 de junho de 1795:

Devemos ser governados pelos melhores, isto é, por aqueles que possuem uma propriedade, que são apegados à tranquilidade que a conserva e que devem a esta propriedade e ao conforto que ela proporciona a educação que os tornou aptos a discutir com sagacidade e justiça... Um país governado pelos proprietários está na ordem social, aquele em que os não-proprietários governam está no estado natural, isto é, na barbárie” (GALLO. 20212, p. 251).

Ideia também explorada por Robert Michels (1982, pp. 225-236) com a “lei de ferro da oligarquia” (SARTI, 2012, p. 77), corroborada por Joseph Alois Schumpeter (1961, p. 301) e também identificada por Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca<sup>12</sup> (RAPOSO, 2019, p. 161) como uma classe possuidora de uma suposta superioridade material/intelectual/moral. Resumidamente, a teoria entende que, em todas as sociedades, o domínio das decisões políticas é um privilégio das elites, um poder constituído em graus de poderio por meio de políticos, grupos de interesses e altos burocratas que determinam a pauta e a urgência das agendas políticas. Um pequeno trecho da obra de Michels (1982) resume bem a “teoria das elites”.

Ainda que a maior parte das escolas socialistas acredite que será possível, num futuro mais ou menos distante, realizar uma verdadeira democracia e que a maior parte dos que professam em política idéias aristocráticas estimem que a democracia, apesar dos perigos que apresenta para a sociedade, não seja por isso menos realizável, existe, por outro lado, no mundo da ciência, uma corrente conservadora que nega resolutamente e para sempre uma possibilidade desse gênero.

Nós já dissemos que essa corrente conta com uma benevolência particularmente grande na Itália, onde está representada por um homem de grande valor, Gaetano Mosca: ele proclama que uma ordem social não é possível sem uma “classe política”, isto é, sem uma classe politicamente dominante, uma classe de minoria.

Os que não acreditam no Deus da democracia não deixam de qualificá-la de conto infantil e de afirmar que todas as expressões da linguagem que implicam em noções tais como dominação das massas, Estado, direitos do cidadão, representação popular, nação, enunciam somente um princípio legal, e não um estado de fato real.

---

<sup>12</sup> Os quatro autores discorrem sobre orientação global de as elites exercerem o domínio e o governo dos povos no mundo - teoria de elites, segundo: Robert Michels, através da teoria da “lei de ferro das oligarquias” - *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (1915); Joseph Schumpeter, com a análise da concepção de democracia, soberania popular, elites políticas, partidos - *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942); Gaetano Mosca, através da teoria da “classe política” - *Elementi di Scienza Política* (1896); e Vilfredo Pareto, com a teoria da “circulação das elites” - *Trattato di Sociologia Generale* (1916).



Eles defendem a teoria a qual as eternas lutas entre aristocratas e democratas, que a história mostra, nunca passaram de lutas entre uma velha minoria que defendia sua predominância e uma nova minoria ambiciosa que procurava por sua vez, conquistar o poder, quer se juntando a primeira, quer tomando seu lugar.

Segundo essa teoria, essas lutas não consistiam senão numa sucessão pura e simples de minorias no poder. As classes sociais que se submetem, aos nossos olhos, a batalhas tão gigantescas sobre a cena da história, batalhas que tem nos antagonismos econômicos sua causa mais distante, poderiam, por conseguinte, ser comparada a dois grupos de dançarinos executando um *chassé-croisé* (Nota: passo de dança).

A democracia se satisfaz em dar às questões importantes uma solução autoritária. Ela é ao mesmo tempo ávida em esplendor e em poder. Quando os cidadãos tiverem conquistado a liberdade, eles dirigirão toda a sua ambição para possuir uma aristocracia (MICHELS, 1982, pp. 225-226, grifo nosso).

Ainda hoje, nota-se que esse poderio exerce forte influência. Além dessa questão, percebe-se que os problemas de segurança pública são tratados sistemicamente com *status* de “emergência”, mas sempre fundados em fórmulas imediatistas e por vezes em estudos que tentam explicar o fenômeno da violência de forma superficial, revelando que no “teatro” das políticas de segurança pública há mais curiosos do que *experts* de fato. Também, leva-se em consideração que, boa parte dos escritos, ditos “científicos”, ainda se encontram distantes da realidade e da isenção. Nota-se que alguns se distanciam deliberadamente da verdade, não buscam respostas ou soluções, mas sim, confundir ainda mais os incautos e afastar a participação e deliberação popular. A emergência que busca respostas para os problemas de segurança pública também faz brotar a ação de oportunistas e com eles as inovações e soluções políticas mágicas, que encantam de início, mas, não trazem benefício social algum, na verdade, apenas promovem pirotécnicas temporárias e dilapidam o dinheiro do contribuinte, ampliando ainda mais os problemas públicos.

Compreendendo que as políticas públicas têm os seus momentos e que o sucesso da sua construção depende de uma estruturação bem definida na forma de um ciclo social-político-administrativo, subdividido em fases de identificação do problema público; formação da agenda governamental; formulação de alternativas (soluções); tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; e continuidade, substituição ou extinção da política pública (WU et al., 2014, pp. 29-137); (SECCHI, 2019a, pp. 56-86), ressalta-se a importância da participação efetiva dos burocratas de direção, de “nível de rua” e de profissionais especialistas, em todas as etapas de elaboração das políticas de segurança pública.

Essa sucessão de fases revela que uma política pública não pode ser concebida abruptamente, mas sim, com os devidos cuidados, aproveitando-se de momentos e oportunidades. Para evidenciar esses instantes serão apresentadas breves explicações a respeito das etapas de construção de uma política pública.

#### 4.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A identificação do problema pode ser levantada por qualquer dos atores que compõem o ciclo das políticas públicas, políticos, grupos de interesses, burocratas, organizações não-governamentais, ministério público, poder judiciário, mídia, associações, clubes de serviço, sindicatos, entre outros. Com fundamento em Chiavenato (2014, p. 432), “Um problema é uma discrepância entre o que é (isto é, a realidade) e o que poderia ou deveria ser (isto é, valores, metas e objetivos)”. Então, um problema compreende uma desconformidade entre o estado atual e uma condição esperável, uma subjetividade entre a realidade e o que se gostaria que essa verdade pública fosse. Então, o problema público torna-se visível e adquire status de relevância, a partir do momento que o tema esteja apto a concorrer com outros da sua categoria para entrar na agenda de prioridades do governo. De fato, o problema deve ser identificado como tal e também se revelar de interesse público.

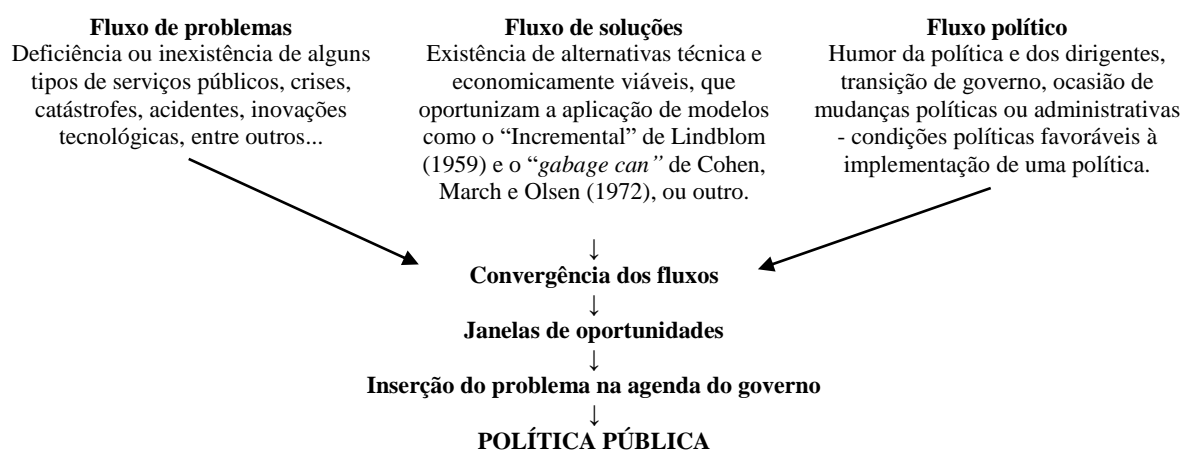
#### 4.3 FORMAÇÃO DA AGENDA

A agenda compreende o reconhecimento de que um problema público ou um conjunto de problemas públicos relevantes merecem a atenção do governo. Estes problemas podem estar contidos em programas de governo, planejamentos orçamentários, diretrizes partidárias ou constar de uma lista de assuntos de interesse público, delineados por organizações não governamentais ou uma editoria de jornal. Isto não significa que o assunto efetivamente será objeto de preocupação e apreciação do governo, mas sim, que a sua existência foi lembrada e que estará na prateleira esperando a sua vez.

Com fundamento em Kingdon (1995), a formação da agenda pressupõe a existência de alguns elementos importantes para seu surgimento que se dão em forma de fluxos (teoria

dos fluxos múltiplos, ou seja, princípios que foram desenvolvidos para analisar o sistema político nos Estados Unidos), a saber: o fluxo dos problemas (*problem*), o fluxo das soluções (*policy*) e o fluxo do ambiente político (*politics*), somados a ação dos atores que compõem a política pública. Estes elementos são lançados em um caldeirão de interesses, sendo revolvidos pela participação de pessoas e instituições, pelas movimentações políticas, pelo ambiente de governo, pelos períodos eleitorais, entre outros eventos e circunstâncias que revelam os humores momentâneos da política e que podem oferecer o ambiente propício para discussão e inclusão de um problema público na agenda do governo – uma “janela de oportunidade”.

A “ação” ou “inação” do poder público, frente a uma realidade pública, resulta de decisões políticas, geralmente manifestas por meio de escolhas preferenciais dos *policymakers*, com a finalidade determinada de alterar uma realidade levando em consideração os meios disponíveis. Este contexto é evidenciado no modelo de fluxos múltiplos de John Kingdon (1995) e Capella (2006), conforme se observa abaixo:



Dessa forma, as questões ganham e perdem notoriedade conforme a importância do problema público, do grau de interesse político, da oportunidade de visibilidade dos atores da política e da disponibilidade de recursos públicos (KINGDON, 1995, pp. 225-226); (CAPELLA, 2006, p. 32); (CAPELLA, 2018, p. 46). Essa fase é bastante influenciada pela ação de *experts*, como bem exemplifica Kingdon (1995, p. 231), afirmando que “alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas. Esse grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira,

funcionários do congresso e analistas”. Assim, a inclusão de uma proposta na agenda do governo se revela no aproveitamento de oportunidades, se resume na espera de uma abertura política que permita a inserção da ideia para criação de uma política pública.

#### 4.4 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), a formulação de alternativas resulta do seguinte questionamento: “O que fazer a respeito de um problema público?”. Esta fase do ciclo de política pública compreende a combinação de esforços, objetivos e estratégias para a construção de alternativas **incrementais**, ou seja, ajustes para o incremento no que já existe – uma medida mais simples; ou de alternativas **fundamentais**, compreendendo mudanças significativas, como inovações e outras medidas mais sofisticadas e arriscadas, que se mostrem viáveis para solução de um problema público. Entretanto, ambas se baseiam na dimensão, na consequência do problema e na relação custo-benefício de cada alternativa, tida como opção para mitigar ou resolver a questão. Outro aspecto fundamental a ser observado é que o implemento de uma política pública pode ser alcançado de diferentes formas, então, a fase de formulação compreende o momento chave para a elaboração de métodos, programas e estratégias que se transformarão nas ações do governo. A partir disso, o *policymaker* poderá utilizar-se de quatro mecanismos para indução da política pública, sendo eles: a premiação, a coerção, a conscientização e a aplicação de soluções técnicas. Salienta-se que esses mecanismos têm custos diferenciados, fator que também influencia decisivamente no processo da escolha por uma alternativa. Portanto, não basta ser eficiente, a alternativa também tem que ter o menor custo. Por fim, frisa-se que a fase de formulação depende muito de dados e informações quantitativas e qualitativas suficientes com origem em fontes seguras (KINGDON, 1995, pp. 227-228); (CAPELLA, 2018, pp. 71-74); (SECCHI, 2019a, pp. 61-65); (WU et al., 2014, pp. 55-56).

#### 4.5 TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é o momento crucial da política pública, compreende o instante em que os interesses dos atores são equacionados e os objetivos e métodos para o enfrentamento do problema são explicitados, ou seja, é a ocasião da manifestação deliberativa do poder público

pela escolha, ou não, de uma das alternativas formuladas e apresentadas como propensos meios de resolução ou mitigação do problema público, ou de manutenção do estado de coisas. Neste sentido, os modelos de tomada de decisão podem ser definidos como racional absoluto; racional limitado; incremental; ou *garbage can* ou lixeira.

#### 4.5.1 Modelo racional absoluto

Este modelo compreende o tipo de tomada de decisão guiada integralmente pela racionalidade, visando unicamente a relação custo-benefício das alternativas apresentadas.

Trata-se de um modelo de tomada de decisão estruturado e sistematizado por regras e procedimentos taxativamente preestabelecidos para o atingimento de um objetivo previamente definido, amparado por uma estrutura organizacional fechada, altamente burocrática e regida por normas e rotinas muito bem definidas, que orientam práticas e comportamentos de forma sistemática e racional (LOUSADA; VALENTIM, 2011, p. 149). O modelo racional absoluto é baseado na ideia do “*homo economicus*” de Herbert Simon (1971), no qual o tomador de decisão possui todos os conhecimentos disponíveis ao seu alcance para a realização da ação governamental e que toma suas decisões racionalmente, potencializando a utilização dos recursos para a solução do problema (STEINGRABER; FERNANDEZ, 2013, p. 125). Ressalta-se que, no modelo racional absoluto as decisões afastam-se das influências políticas e das pressões sociais, orientando-se exclusivamente pela racionalidade. As escolhas do poder central são norteadas pela lógica e pelo estabelecimento de planos e metas muito distintas, sendo amparadas por sistemas altamente confiáveis (RUA, 2014, pp. 85-86). Utilizando esse expediente estratégico o governo se torna o único ator a tratar o problema, desse modo, estabelece quais são os objetivos e as alternativas disponíveis. A partir desta compreensão, o *policymaker* escolhe com precisão a solução mais vantajosa, semelhante à lógica econômica do “mercado de concorrência perfeita” (RUA, 2014, p. 12).

Entretanto, o modelo da racionalidade absoluta ignora o mundo real e as subjetividades em que as pessoas e as organizações estão inseridas. Segundo March e Simon (1958) a ideia de racionalidade perfeita é totalmente contrária à realidade dos processos de tomada de decisão regidos pelo equilíbrio – componente indispensável do processo de construção de políticas públicas. Para o racionalismo uma alternativa só será ótima se todas alternativas forem analisadas/comparadas e também se forem escolhidas com base em parâmetros cartesianos (BALESTRINI, 2002, p. 5). No geral, retrata uma condição ideal, mas impossível de ser

alcançada, até mesmo pelos processos administrativos mais sofisticados de otimização de recursos e maximização de resultados. Em síntese, não é um modelo equilibrado e que possa ser posto em prática sem desconsiderar os aspectos sociais-argumentativos, tão necessários nas políticas públicas.

#### **4.5.2 Modelo racional limitado**

Este modelo leva em consideração a limitação cognitiva do homem, pois se apoia na ideia de que as pessoas, assim como os tomadores de decisão, dispõem de habilidades limitadas que não permitem analisar e avaliar detalhadamente diversas alternativas ao mesmo tempo. Portanto, é inconcebível ao ser humano deter e processar todos os conhecimentos necessários para uma tomada de decisão totalmente segura – há sempre uma margem de risco e de insucesso. A concepção de racionalidade limitada também pode abranger outras deficiências ou influências na formação do pensamento, como subjetividades, experiências passadas, convicções e influências próprias personalíssimas dos tomadores de decisão, ou seja, interesses sociais, políticos, causas psicológicas, emotivas, afetivas, entre outras. Para explicar o fenômeno Simon (1947) evoca princípios gerais da administração e destaca que a teoria da administração é, de verdade, “a teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos que buscam comportamentos satisfatórios” (BALESTRIN, 2002, p. 4-5). A partir disso o homem reconhece suas limitações e as dificuldades inerentes à tomada de decisão.

Nós hoje entendemos muito do mecanismo de escolha racional humana. Nós sabemos como funciona o sistema de processamento de informações chamado homem, face à complexidade. Além de sua percepção, usa capacidade de processar informações para buscar alternativas, para calcular consequências, para resolver incertezas, e deste modo – algumas vezes, não sempre – encontrar a maneira de ação que seja suficientemente satisfatória. [...] Observa-se, então, que o “homem administrativo” promovido por Simon em substituição ao “homem econômico” da teoria clássica é limitado no conhecimento de todas as alternativas e incapaz de estabelecer critérios para otimizar suas decisões, procurando então, tomar decisões que atendem aos padrões mínimos de satisfação e nunca de otimização (BALESTRINI, 2002, p. 5).

Simplificadamente, uma alternativa se mostra satisfatória quando atende a um conjunto mínimo de critérios estabelecidos (March e Simon, 1958). Então, o modelo racional limitado opta pela escolha da alternativa que satisfaça as necessidades elementares para solução do problema público. Salienta-se que o modelo não busca a excelência, pois as informações e

o conhecimento que os atores possuem sobre o assunto são limitados ou até mesmo nulos, há dificuldade cognitiva para definir qual opção é mais viável diante da grande quantidade de alternativas ofertadas.

#### 4.5.3 Modelo incremental

Este é o método que “retrata um sistema conservador”, no entanto, revela-se o modelo mais utilizado pelos tomadores de decisão. Neste modelo há que se considerar três aspectos importantes: **primeiro** – considera que o problema público e as alternativas de solução sofrem intercorrências e ajustes até moldarem-se ao gosto e interesse do tomador de decisão; **segundo** – considera que as decisões do presente estão presas às decisões anteriores, ao passado, e o *policymaker* está limitado por regras formais e informais preestabelecidas (definitivas); **terceiro** – considera que as decisões estão ligadas aos interesses de pessoas ou grupos que integram o processo de construção da política pública. Então, por vezes, uma ótima solução pode não ser considerada a melhor escolha, “mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses” (CAPELLA, 2018, p. 50); (SECCHI, 2019a, p. 68), ou seja, difere dos modelos racionais.

Segundo Lindblom (1959), este afastamento da lógica e do coerente se daria por conta de circunstâncias de alta complexidade, como é o caso do processo de construção das políticas públicas e o seu emaranhado espectro de interesses. Neste ambiente o componente político tem prevalência sobre o componente tecnocientífico. No mundo da política normalmente as tomadas de decisão estão baseadas em modelos incrementais, repleta de interesses ocultos, posto que, por vezes, antes mesmo de um problema político entrar numa agenda, ele já se encontra inclinado à uma solução, ignorando toda e qualquer alternativa que contrarie as suas pretensões, mesmo ela sendo tecnicamente a melhor solução. Em suma, o tipo incremental é uma reiteração ou readequação mais sofisticada ou melhorada de modelos já experimentados (LINDBLOM, 1959, pp. 79-88); (WU et al., 2014, pp. 81-82).

#### 4.5.4 Modelo *garbage can* ou lixeira

Conforme Cohen, March e Olsen (1972), o tipo *garbage can* ou lixeira é um modelo que avaliza e privilegia a falta de critério e de discernimento na tomada de decisão. Esse modelo propõe que as escolhas sejam estabelecidas a partir de um grupo (pasta) de soluções prontas, que estão à espera do surgimento de diferentes tipos de problemas públicos para se encaixarem como alternativa de solução. O processo se dá como se fosse uma “lata de lixo”, no qual as soluções prontas sem aplicação ou utilidade são descartadas por não se ajustarem a nenhum tipo de problema público apresentado.

No método, não há qualquer tipo de análise ou avaliação das alternativas, assim, as opções são apresentadas de forma aleatória para concordância, ou não, da sua utilização, através dos atores que compõem o debate, ou seja, um método totalmente afastado da ciência e dos modelos racionais. Neste processo, por vezes, os formuladores de políticas públicas desconhecem os objetivos reais do que se está discutindo (a política pública) e desconhecem ainda mais o que deu causa (problema público) e toda movimentação político-administrativa, ou seja, os decisores se submetem a fazer escolhas aleatórias em meio a um evento casual cingido por protocolos de legitimação. Ressalta-se que o modelo foi criado experimentalmente para servir de argumento e explicar que o processo de tomada de decisão pode resultar em diversas soluções e incertezas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 171); (WU et al., 2014, pp. 82-83). De fato, trata-se de um modelo desprovido de racionalidade organizacional, que funciona com base em uma organização anárquica e de procedimentos de tentativa e erro (sim ou não). O grande problema do modelo é que as soluções invariavelmente estão desconectadas dos problemas que pretendem enfrentar. O modelo não é lógico, não é seguro e, operacionalmente, funciona com base na sorte.

#### 4.6 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Após a escolha da alternativa, dá-se início ao processo de implementação da política pública. Este é o momento de operacionalização da política, instante em que se define de forma concreta quem são as pessoas que irão participar, os recursos que serão destinados e as regras e rotinas que serão estabelecidas para a realização do intento. Segundo Pressman e Wildavsky (1973), a implementação de uma política pública não se resume a um problema técnico ou administrativo, na verdade, compreende um “grande emaranhado” de natureza política que pode decepcionar até mesmo os mais corretos e bem-intencionados planejamentos, prova disso é a infinidade de leis e programas que “não vingam” e a quantidade de projetos, com a finalidade



de resolver problemas públicos, que são distorcidos ou descaracterizados e não dão certo (WU et al., 2014, p. 102).

Como fundamenta Sabatier (1986), uma política pública pode ser implementada de duas formas: através do modelo *top-down* (de cima para baixo) ou por meio do modelo *bottom-up* (de baixo para cima). O tipo *top-down*, inicia a partir de decisões de governo e baseia-se na distinção entre “Política e Administração”. Uma visão funcionalista e tecnicista na qual as políticas públicas devem obrigatoriamente ser elaboradas e decididas por políticos (elite política), já o trabalho operacional de implementação, este deve ficar a cargo da administração pública (burocratas). O tipo *bottom-up* oferece maior liberdade para os atores e para a burocracia se organizarem no delineamento e na implementação da política pública. Dessa forma, o processo se desenvolve de maneira mais lógica, tem maior perfeição e é conduzido de acordo com o que foi planejado e previsto inicialmente durante o processo de formulação, ou seja, sem descaracterização, conservando os objetivos e os meios necessários para consecução da política na íntegra (SECCHI, 2019a, p. 77); (WU et al., 2014, pp. 102-103).

#### 4.7 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A avaliação de política pública compreende a atividade realizada pelos mais variados atores estatais e sociais com o objetivo de determinar o desempenho prático de uma política, visualizando inclusive os resultados futuros. Com fundamento em Anderson (1979), a fase de avaliação da política pública pode ser entendida como “um processo de julgamentos deliberados sobre a validade da proposta para ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. Reconhecidamente, a fase de avaliação é o momento que proporciona aprendizagem e estreiteza com a origem do problema e com a política pública, é a oportunidade de saber se o processo de implementação deu certo e se a ação pública desempenhou o seu papel conforme a ideia original; de verificar, com mais apuro, os eventos que se sucederam no decorrer da implementação; de saber como a política pública se comportou até aquele instante; de saber se a política está funcionando em consonância com os objetivos propostos na formulação - se conseguiu reduzir no nível do problema. É um *feedback* das outras fases do ciclo de políticas públicas. Neste sentido, o processo de avaliação da política pública pode ser promovido em três instantes, a saber: *ex ante* (antes da implementação), *in itinere* (durante a implementação) e *ex post* (depois da implementação). O processo de avaliação se dá com base em critérios valorativos como “economicidade, produtividade, eficiência econômica,

eficiência administrativa, eficácia e equidade” e são operacionalizados por meio de indicadores que medem entradas - *input*, saídas - *output* e resultados - *outcome* (IPEA, 2018a, p. 14); (WU et al., 2014, pp. 118-119). A partir do processo de avaliação é possível medir a capacidade de resolução ou mitigação do problema. Ressalta-se ainda que a avaliação de uma política pública ajuda a superar discussões reducionistas e maniqueístas, no qual a atuação e o desempenho (precisão dos números) da política são sacrificados pelo discurso sedutor e apelo político eleitoral.

#### 4.8 EXTINÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Com fundamento em Peter DeLeon (1977, p. 2), a extinção de uma política pública compreende a “conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas, ou organizações governamentais”. Já John Wells Kingdon (1995) entende que o fim de uma política pública é o momento em que se decide pela sua substituição ou extinção, pois, assim como no ciclo da vida, a política pública também tem o seu desfecho, que pode ter relação com três elementos, a saber: o problema, a solução e o ambiente político. Quanto ao **problema**, a extinção da política pode ser motivada pela resolução do problema público; pelo agravamento do problema público; ou pela perda da importância do problema público – quando o problema passa a ser desinteressante para os políticos ou para a população ao ponto de o tema literalmente sair da agenda governamental. Quanto à **solução**, o fim da política pública pode se dar pela sua ineficiência; pela expiração do prazo de validade da medida – quando existe um período predefinido para vigência da ação governamental; ou pela sua substituição por outra política pública, visto que muitas vezes uma política pública toma o lugar de outra por questões de adequação técnica, arranjo política ou ajuste financeiro. Quanto ao **ambiente político**, o término da política pode se dar por conta da pressão dos meios de comunicação ou da opinião pública (que se revelam extremamente eficazes na indução das ações políticas); em virtude do estabelecimento de um novo governo, com novos atores políticos; mudanças na direção da administração pública, em razão de promoções, aposentadorias ou simples remanejamento administrativo; pelo aparecimento de novos valores sociais, com a introdução de inovações tecnológicas; por problemas orçamentários e financeiros, gerado por crises econômicas; imposição de ideologia políticas, em razão de crenças, valores tidos como inquestionáveis por grupos específicos; ou por alterações desencadeadas em razão da necessidade de mais eficiência organizacional, que envolve habilidade de produzir resultados (outputs) com o menor consumo

de recursos (inputs), melhor custo, benefício no menor tempo possível. Souza e Secchi (2015, p. 83) afirmam que, normalmente, essas razões ocorrem conjuntamente e afetam decisivamente a disposição do governo pela extinção de uma política pública. DeLeon (1982), ressalta ainda que “a ideologia política é a fonte mais importante das causas de extinção” das políticas públicas – um verdadeiro perigo.

Outro fator determinante para a extinção de políticas públicas são os limites impostos pelo orçamento e a condição financeira dos governos, conforme afirmam Daniels (1997, p. 22); Graddy e Ye (2008, p. 222) os “imperativos financeiros” forçam a extinção das políticas públicas em razão do encolhimento das receitas, que tendem a reduzir os gastos e impor contingenciamentos e cortes. São decisões políticas de readequação das prioridades de governo. A lógica política é a de quanto maior for a queda na arrecadação dos recursos governamentais, maior será a probabilidade de extinção das políticas públicas. Então, algumas políticas públicas se tornam absolutamente dependentes dos recursos governamentais, razão pela qual a suas existências se tornam vulneráveis aos humores das finanças do Estado. Em síntese, a redução dos recursos públicos desencadeia um processo de revisão da manutenção, ou não, das ações governamentais.

Algumas políticas públicas são mais difíceis de extinguir do que outras, como é o caso das políticas redistributivas que geram benefícios e criam forte resistência para sua extinção. Outras políticas também podem ser complicadas de serem extintas, por ganharem vida própria e se institucionalizarem, ou ainda, por conta da inércia do poder público. Mesmo a política pública não tendo mais razão de existir.

Com fundamento em Zhang (2009, pp. 98-99), as pessoas que se apegam a uma política pública podem ser distinguidas em três grupos: os decisores políticos (*decision-makers*), os executores ou implementadores de políticas (*policy-executors*) e os destinatários da política (*policytakers*). Por terem se envolvidos demais com uma política pública, alguns decisores geralmente acreditam que uma política resulta sempre de um trabalho bem elaborado, no entanto, também podem reconhecer e assumir com facilidade seu fracasso como um erro de trabalho. Os executores normalmente não admitem o fracasso da política pública, visto que normalmente investem muito tempo e esforço para sua implementação, principalmente quando a extinção da política compromete os seus interesses. Já os destinatários da política pública formam obstáculos para que a ação de governo não seja extinta, porque temem pela perda das vantagens recebidas periodicamente pela política – acabou a política, acabou o “dimdim”.

Uma política pública mal planejada ou mal executada pode resultar em reais prejuízos ao erário e as pessoas, por esse motivo o *policymaker* não deve vacilar em analisar e extinguir

políticas públicas comprovadamente inviáveis, onerosas e desconexas das reais necessidades da população. Neste sentido, deve-se ter em mente que as políticas públicas são idealizadas para se prolongar no tempo, com o propósito de ser reconhecida e institucionalizar-se como um serviço público essencial à sociedade e perdurar por muitos mandatos (DELEON, 1977, p. 14)

Outra circunstância importante a ser observada é a similaridade entre o nascimento e a morte de uma política pública. Da mesma forma como ocorre com o seu surgimento, a extinção de uma política pública também depende de “janelas de oportunidades” (KINGDON, 1995, p. 233). Em síntese, as políticas públicas não vivem para eternidade, em algum instante da sua existência ela poderá ou precisará ser extinta ou substituída.

## **5. MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DE POLICIAMENTO OSTENSIVO ADOTADOS NO ESTADO DO PARANÁ – ORIGENS, EXPERIÊNCIAS, DESCONTINUIDADES E FRACASSOS.**

Para construção dessa seção foram consultadas fontes diversas que de alguma forma já trataram sobre as políticas de policiamento ostensivo adotadas pelo Estado do Paraná nos últimos cinquenta anos. Ressalta-se que a intenção dessa parte do trabalho é destacar algumas políticas que acabaram sendo extintas por motivo da interrupção da política, ocasionada por ideologia de governo, pelas alternâncias de governos ou pela simples ineficiência dos modelos de policiamento adotados.

Conforme explicam Goodin e Tilly (2006, pp. 431-435), “o passado afeta o futuro”, portanto o resgate histórico de fatos e crises políticas são fundamentais para a produção do conhecimento e das análises políticas, que não só explicam os efeitos nocivos, mas, também ajudam o poder público a preparar a administração pública para o enfrentamento de dificuldades no presente e no futuro. A partir do levantamento histórico pode-se enfatizar particularidades, experiências e generalizações empíricas de casos específicos que ajudam na compreensão dos fenômenos. A história é importante para o processo de construção das políticas públicas, pois, não há como criar explicações abrangentes, plausíveis e verificáveis para as coisas da vida sem tomar o passado com seriedade. Eventos do presente estão, sem dúvida, ligados ao passado de alguma forma (GOODIN; TILLY, 2006, p. 471). Corroborando com essa ideia, Willian Sewell (1996, p. 263), afirma que, “*what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time.*” - “o que aconteceu em um ponto anterior no tempo afetará os possíveis resultados de uma sequência de eventos

ocorrendo em um ponto posterior no tempo” (tradução nossa). A partir desse *insight*, far-se-á um levantamento geral sobre o policiamento ostensivo.

## 5.1 POLICIAMENTO OSTENSIVO: DO POLICIAMENTO PRIVADO AO POLICIAMENTO PÚBLICO E O FUTURO DA POLÍCIA.

Quando se pensa em “policiamento” de imediato vem à mente o principal produto da segurança “pública”, o “Policiamento Ostensivo”. Tem-se a imagem de um indivíduo fardado (policia militar), paramentado, qualificado e mantido pelo poder estatal, através de recursos oriundos de impostos, com a principal missão de servir e prover a proteção à vida e ao bem da vida – o patrimônio. Nessa seção serão construídas proposições no sentido de investigar, inicialmente, as origens e evolução da polícia moderna.

É notório que o policiamento nos dias de hoje é dominado por agências públicas especializadas e profissionais. De tal forma, os policiais são servidores do estado, selecionados e treinados para esta carreira, cuja responsabilidade é garantir o cumprimento da lei e da ordem através do uso da força (BAYLEY, 2006, p. 35). Com fundamento nas práticas internacionais verifica-se que a atividade de policiamento em geral apresenta grande diversidade, visto que, cada polícia e cada um dos seus integrantes não são iguais em toda parte. De verdade, resultam em construtos culturais – “produtos” próprios de cada país. Essa afirmação só pode ser considerada verdadeira se o conceito de polícia for meticulosamente definido, pois qualquer imprecisão comprometeria o conceito geral e tornaria difícil o reconhecimento do que é, e o que não é polícia.

A atividade de policiamento evoluiu ao longo da história da humanidade, partindo da ideia da proteção não-estatal para o modelo estatal e, hoje, esse conceito representa o pensamento da atividade policial do mundo contemporâneo. O ofício de polícia é uma carreira dominada por pessoas autorizadas pelo Estado, ou seja, por comunidades políticas soberanas, territorialmente definidas, com a finalidade de prover a proteção de uma sociedade. Assim, o policiamento ostensivo é fruto da construção humana, que resulta da necessidade organizacional da sociedade e que, conforme sustentam Schuartz e Miller (1964), se desenvolveu em razão da complexidade social gerada pela circulação oficial da moeda, bens, interesses comerciais, conflitos sociais e da necessidade de especializações funcionais.

O homem é um ser sociável, além de conviver com os seus também precisa formar grupos, estabelecer lideranças e manifestar suas insatisfações e discordâncias. Para administrar

essas angústias sociais e dar vazão a essas aspirações, o homem criou abstrações políticas como o “Estado”, constituído na imagem de filósofos (razão), de guerreiros (coragem) e de cidadãos comuns (provimento). Da parte que cabe aos guerreiros (centuriões) era atribuída a missão de proteger as cidades organizadas (*politéia*) - uma representação da polícia contemporânea (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 1).

Segundo Richard Schwartz e James Miller (1964), a polícia pública remonta à antiguidade. Verdadeiramente, esta atividade não é uma evolução moderna, é tão remota que constam registros de criação, financiamento e manutenção de agentes de polícia por comunidades soberanas muito antigas que autorizavam a coerção física para a manutenção da paz social. Afirma Bayley (2006, p. 40) que o estudo desenvolvido por Schwartz e Miller foi a única pesquisa sistemática concluída referente às instituições policiais existentes em sociedades primitivas que mantinham policiamentos públicos, a saber: os Maori (Nova Zelândia), Lapps (Lapônia), Riffians (Marrocos), Thonga (Zâmbia e Zimbabué), Sírios (Síria), Ashanti (Gana), Cheyenne (EUA), Creek (EUA), Kuna (Panamá e Colômbia), Crow (EUA) e Hopi (EUA).

Conforme Augusto Kunkel (1973), um dos casos mais bem documentados sobre o desenvolvimento do “policiamento público” foi verificado em Roma no ano 27 a.C., com Caio Otavio – Augusto, fundador do Império Romano. Após assumir o Império, Augusto desincumbiu o Senado da administração civil de Roma e avocou essa responsabilidade. Nesta época, o Senado Romano indicava magistrados para executar a administração da cidade, entre estes intendentes estava o *questor* (magistrado-financeiro) que tinha o poder regulador em mercados e passagens públicas. Os magistrados não eram pagos com recursos públicos, possuíam um sistema próprio de arrecadação e manutenção do sistema e de seus servos, que eram usados como profissionais de “polícia”. Neste período, o Imperador tinha consciência de que Roma era constituída de uma sociedade complexa, violenta, conflituosa e segmentada em classes, então, era preciso organizar esse emaranhado, regulando primeiro as atividades de interesse público.

Augusto havia percebido que uma cidade em crescimento e movimentada com quase um milhão de pessoas, dividida rigorosamente em classes sociais e carregada de hábitos violentos, precisava de um sistema de policiamento mais eficiente. Ele então criou o cargo de *praefectus urbi*, preenchido pelos postos mais altos do Senado, com a responsabilidade de manter a ordem pública executiva e judicialmente. A equipe do *praefectus urbi*, incluindo o *praefectus vigilium* – chefe de polícia – era paga por Augusto (Kunkel, 1973, cap. 1, 2, 3 e 4). Pela primeira vez Roma tinha uma polícia verdadeiramente pública – agentes executivos da coerção física pagos e dirigidos pela autoridade política suprema (BAYLEY, 2006, p. 41, grifo nosso).

A palavras “executiva” e “judicialmente”, utilizadas por Kunkel, remetem respectivamente à moderna Polícia Administrativa (Polícia Ostensiva) e aos Magistrados (Poder Judiciário), visto que, na prática, a atividade de polícia se resumia apenas na prisão e condução dos ladrões comuns pelos vigias urbanos (*vigiles*) para o julgamento pelos magistrados (*praefectus vigiliium*). Ressalta-se que, a Justiça de fato (aplicação de pena) era particular, em geral o acusado era entregue ao seu captor ou a quem experimentou o dano ou lesão.

Após a queda de Roma e a ascensão das “Nações-Estado”, o policiamento se tornou extremamente descentralizado, novos reinos foram formados e foram delegados poderes, com o objetivo de dar autonomia para os Estados organizarem as suas próprias forças policiais e criar postos de “oficiais de polícia” públicos, diretamente subordinado ao poder soberano. Eram, verdadeiramente, figuras públicas que detinham e exerciam grande poder local.

Na Inglaterra, este era o xerife, um termo derivado de *shire-reeve* (prefeito de distrito), que era nomeado oficial real pelos reis normandos no século doze e recebia poder para cobrar impostos dos criminosos e dos *Hundreds* que não capturavam os criminosos. (BAYLEY, 2006, p. 41, grifo nosso).

A polícia medieval também não era pública, desse modo, a estrutura de governo da época se utilizava da figura dos *hundreds* (capttores) e dos *constables* (policiais), que estavam a serviço do rei, mas que não eram remunerados por este, ou seja, igual ao império romano, possuíam um sistema próprio de arrecadação e manutenção. Em 1792 os magistrados assalariados foram autorizados a pagar os *constables* com fundos públicos, o que oficializou o policiamento público (BAYLEY, 2006, p. 42). Em 1829, Londres se tornou um emaranhado de forças policiais públicas, a cidade possuía a sua força policial municipal e outras polícias mantidas pela igreja, comissões fiduciárias, comissários, paróquias, magistrados e cortes legais, inclusive em outras localidades satélites (HART, 1951, p. 26).

Ivan, “o Terrível”, Grão-Príncipe de Moscou em 1533-1547, criou a primeira polícia pública estatal da Rússia, a temida *Oprichniki*, em 1564. Seus integrantes vestiam-se com mantos pretos e usavam capuzes, seus cavalos tinham penachos fixados à cabeça, eram extremamente violentos – a imagem do terror. Formavam um grupo militar montado que fustigou o interior do país e interrompeu a influência política e resistência dos *boiardos* (aristocracia russa) à dominação de Ivan (FLORIMSKY, 1953, p. 200); (HAPERIN, 2012, pp. 46-67). Mais tarde, a *Oprichniki* se tornaria a polícia secreta dos Czares.

Pedro “o Grande”, após mandar edificar São Petersburgo, nova capital da Rússia (1703), criou oficialmente uma força policial pública especial em 1718, que foi ampliada através de decretos pela sua sucessora a Czarina Catarina I, 1775-1792 (ABBOT, 1972); (MONAS, 1961). Da mesma forma, na China surgiram forças de policiamento com oficiais de polícia custeados pelo poder soberano (BASHAM, 1954, p. 118); (STARKARUM, 1963, p. 91).

Segundo Bopp e Schultz (1972) o policiamento público chegou na América do Norte com os colonizadores neerlandeses na Nova Amsterdã (Nova Iorque), onde foi criada uma vigilância para os afortunados em 1643. A força policial foi mantida por recursos privados até 1712 (BOPP; SCHULTZ, 1972). Com fundamento nesses acontecimentos históricos, verifica-se que as experimentações são bastante pertinentes, mas que o conceito de policiamento e de polícia pública do passado ainda parece vago e sem propósito, a ponto de historiadores raramente concordarem sobre qual ou quais agentes policiais merecem ser considerados o embrião da polícia pública contemporânea (BAYLEY, 2006, p. 44).

Esse breve resgate histórico das origens do policiamento ostensivo foi apresentado com o intuito de ilustrar que o custeio e os investimentos em segurança pública, na história do mundo, nem sempre foram bancados pelo dinheiro de impostos e que a necessidade do policiamento público se universalizou, mais como uma segurança para os regimes políticos estabelecidos diante revoltas e conflitos do que para servir e prover a segurança do povo.

Então, o caráter “público”, característica fundamental do policiamento de hoje, não é uma invenção moderna, sua antiguidade não é normalmente reconhecida, não só devido à confusão estabelecida em torno do seu conceito (policiamento público), mas, também em razão da própria história e da enorme variedade e quantidade de informações, que tendem diminuir o seu valor como memória da construção da humanidade (BAYLEY, 2006, p. 45).

De fato, o policiamento público se consolidou e substituiu o policiamento privado a partir do momento em que a capacidade deste, de prover uma proteção efetiva, se erodiu, tornando-se inferior à insegurança social. Esse fenômeno foi notado quando as sociedades perderam o poder vital de coletividade, pois, negligenciaram conceitos morais e éticos que as mantinham de pé, se perderam por causa do individualismo e da corrupção em todos os sentidos. Neste sentido, as sociedades de hoje encontram-se entre o medo da criminalidade e suas preferências culturais (individualistas), se tornando vítimas desse dilema – coletivismo ou individualismo. “Para essas sociedades, o problema da criminalidade expõe uma fraqueza em suas fundações políticas que remonta às suas tradições culturais de individualismo” (BAYLEY, 2006, p. 241). Esse comportamento induz ao aumento do poder disciplinar formal do Estado,



contrariando argumentos das sociedades de grupo. A necessidade do controle criminal coloca as sociedades modernas entre a cruz e a espada cultural – a bestial intriga e divisão da sociedade em maioria e minorias.

Na essência, o conceito moderno de policiamento e polícia, de verdade, é o resultado de uma combinação complexa de fatores sociais que moldaram a própria história da evolução humana, da estruturação das sociedades e da constituição do Estado-Moderno, que hoje depende muito da polícia, como afirma Strayer (1970, p. 61), dizendo que reinos europeus na Idade Média se constituíram em “Estados legais”, antes de se tornarem “Estados policiais”.

O crescimento da polícia pública pode ser atribuído a dois fatores: à consolidação do poder estatal frente à resistência violenta e o abrangente desencanto público com os habituais mecanismos de segurança privados (não-estatais). O que acontece é que, enquanto os Estados existirem, alguma polícia pública também existirá, especialmente se o seu monopólio do poder político for ameaçado por violência (BAYLEY, 2006, p. 230).

O futuro da polícia é uma incógnita, ainda assim, conforme afirma Bayley (2006, pp. 230-243) pode-se vislumbrar os seguintes cenários: **primeiro** – considera que o volume de crimes no mundo irá aumentar no futuro, devido ao aumento populacional e do provável colapso da disciplina informal nos grupos sociais tradicionais, que, verdadeiramente, sustentam uma sociedade organizada, especialmente em países submetidos a modernizações muito rápidas e complexas, pois, em meio a esse processo, tais países não conseguem assimilar, entender e lidar com certas novidades. **Segundo** – considera que o número de policiais nas ruas crescerá perenemente. Mesmo que a proporção entre policiais e população não aumente, sempre haverá mais policiais em relação à área territorial em razão da insegurança instalada. “A polícia ficará mais visível nas ruas e, assim, mais evidente do que é hoje”. **Terceiro** - considera que a estrutura do sistema de polícia permanecerá a mesma na maioria dos países, exceto onde houver irrupções de violência coletiva permanente que ameace o regime e a paz social. Nesses lugares surgirão movimentos rumo a um controle formal mais intensivo. **Quarto** – considera que não haverá grandes mudanças no controle sobre as estruturas policiais, mas os governos se sentirão obrigados a criar eventuais consultas populares para atender “encenações populistas, frequentemente causadas por pressões de minorias”. O fenômeno da violência suscita às sociedades menos homogêneas a escolha por modalidades de supervisão e controle mais intensos, com o objetivo de desencorajar comportamentos individualistas nocivos à coletividade. No final das contas as estruturas administrativas serão menos importantes para o controle do crime do que as imposições criadas por elas. **Quinto** – considera que a “intervenção

direta e visível da polícia na política se tornará cada vez mais comum no futuro”. Sabendo-se que qualquer polícia afeta a política de algum modo, “acredito que a polícia em todo o mundo venha a desempenhar cada vez mais um importante papel político nos anos vindouros”. **Sexto** – considera que o trabalho policial não se especializará nem mais, nem menos, com exceção dos países com altos índices de violência coletiva, onde o Estado terá que centralizar a direção das atividades policiais. A polícia permanecerá a principal instituição multitarefa para ações de emergência, igual a maioria dos países pelo mundo e a sua principal razão de ser continuará sendo a proteção da vida e da propriedade. A prevenção do crime virá através do desencorajamento, da rapidez e da segurança da justiça em julgar e punir os criminosos, combinado com o patrulhamento policial preventivo desenvolvido enquanto aguardam mobilizações de emergência, priorizando ações típicas e transferindo assuntos não criminais à outras agências, tais como: “centros de desintoxicação, casas de proteção a mulheres espancadas, instituições terapêuticas antidrogas, abrigos para adolescentes, centros de reabilitação, casas para mães solteiras, conselheiros matrimoniais e hospitais psiquiátricos”.

**Sétimo** - considera que países com tendência a desenvolver mais intensamente atos de subversão coletiva correm o risco de deixar as suas obrigações com o povo em segundo plano. “A polícia, em países assim, passa a ser vista como desempenhando um papel político, preocupada primariamente com o governo”. Em síntese, o policiamento terá que se tornar mais capacitado e responsável, para atingir o seu objetivo básico de proteger a população. Certamente o custo para a execução de um policiamento eficaz aumentará.

**Oitavo** – considera a suposição de que a população terá um senso de participação mais ativo no policiamento - serão “sujeitos participantes”. Se a tradição cultural de uma sociedade for comunitária, o governo e a comunidade reconhecerão o controle da criminalidade pela mobilização coletiva. O crime será desencorajado através do reforço da disciplina informal ao invés das penalidades formais. O sistema de justiça criminal não será visto como a primeira linha de defesa contra o crime e suas atividades disciplinares serão usadas somente quando a disciplina informal falhar. A função primordial será encorajar a disciplina em todos os setores, partindo principalmente do policiamento ostensivo preventivo. Regimes sem forças policiais e de culturas individualistas e com ideias de segmentação social, com majorias e minorias, enfrentarão um futuro difícil. O policiamento não-estatal (desencorajamento através da disciplina informal) parece ser um meio de aumentar a segurança, ao menos para os países abastados e socialmente estáveis, sem ampliar a autoridade do Estado, pela mescla do desencorajamento formal com a disciplina informal.

Para simplificar o entendimento desses argumentos, Bayley (2006, p. 239) afirma que as forças policiais se utilizarão de três táticas para conseguir promover ordem social, que dependerá dos seguintes fatores: incidência de violência coletiva que ameace o regime; o medo da população com crimes comuns; e visão de coletividade dos indivíduos dentro da comunidade. As estratégias da polícia serão a “negligência, o desencorajamento e a mobilização da comunidade”. Cada uma delas possui duas variantes, dependendo do propósito, pode-se defender o regime policial ou pode-se defender a população, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 – tipos de estratégias policiais.

Determinantes	Estratégias	Caracterizações do sistema policial
I. <u>Níveis altos</u> de violência coletiva	<u>Defesa do regime</u>	Polícia de regime
A. baixa criminalidade	Negligência com o público (Índia)	
B. alta criminalidade		
1. cultura individualista	Desencorajamento	Autoritário formal (Rússia)
2. cultura voltada para grupos	Mobilização	Autoritário Informal (Vietnã)
II. <u>Níveis baixos</u> de violência coletiva	<u>Defesa da população</u>	Polícia sem regime
A. baixa criminalidade	Negligência com o público e com o regime (Noruega)	
B. alta criminalidade		
1. cultura individualista	Desencorajamento	Democrático formal (Estados Unidos)
2. cultura voltada para grupos	Mobilização	Democrático Informal (Japão)

Fonte: Bayley (2006) grifo nosso.

Países com tradições burocráticas e constituídos com base em conflitos civis serão forçados a criar um sistema de policiamento público capaz de atrair a população em defesa dos seus interesses, ou seja, a salvaguarda do Estado. O desencorajamento reforçará inclinações autoritárias de um regime policial. “Este é o futuro mais provável de lugares como a ex-União Soviética, Leste Europeu e grande parte da América Latina, mas também de alguns países democráticos do Ocidente, tais como a Itália e a Grécia”. Os países do Ocidente Democrático tenderão a intensificar o desencorajamento formal, expandindo os limites da autoridade do Estado com base em prognósticos da polícia (BAYLEY, 2006. p. 243, grifo nosso).

Expostos estes cenários, verifica-se que é a partir de convicções como essas que um analista de políticas públicas pode auxiliar o Poder Público na construção de políticas de segurança pública verdadeiramente viáveis e fundadas em princípios de cidadania – técnicos, representativos, participativos e deliberativos.

Feito o resgate histórico, as considerações e as reflexões sobre um provável futuro do policiamento ostensivo preventivo fardado, observa-se que o crescimento da violência urbana contemporânea, ocasionada por múltiplos fatores sociais, faz aflorar questões que envolvem a segurança pública de forma mais abrangente, principalmente nas grandes cidades.

A grande questão é que invariavelmente esse problema público é enxergado pelos agentes políticos e seus partidos apenas como um irresistível palco de oportunidades que abre as portas de dois em dois anos – período eleitoral. Essa é uma época peculiar no Brasil, instante em que políticos de todos os tipos aparecem do nada apresentando alternativas mágicas e dizendo-se estarem interessados em resolver problemas públicos insolúveis há décadas, quando na verdade estão à procura de poder, dinheiro e *status*, reservadas algumas exceções. Essa movimentação sazonal dá origem ao uso inescrupuloso das ciências, das tecnologias e, principalmente, das instituições públicas (PMPR) como suporte para justificar todo o tipo de argumento político e propiciar a promoção política e partidária. Estendendo esse entendimento para o outro plano, conforme explica a filósofa Hannah Arendt (1989, pp. 390-438), o poder político e suas variações, somados a criatividade dos agentes políticos, têm a capacidade de replicar as mentiras mais absurdas e usar o status científico como instrumentos de manipulação popular.

Nesse contexto, a Polícia Militar como instituição permanente e regular do Estado, organizada com base na hierarquia e na disciplina, obediente às leis e às autoridades constituídas, é sempre vista como o instrumento político (vítima) perfeito para a estruturação e defesa de interesses político-partidários e para a prática de experimentações (políticas públicas) duvidosas, equivocadas ou fraudulentas.

Em razão da falência de outras instituições e órgãos governamentais, entre tantos outros problemas públicos, a população enxerga a Polícia Militar como uma tábua de salvação, frente a questões ligadas ao aumento da violência e da criminalidade. Desse modo, exigem que esse aparelho estatal mantenha e garanta a ordem pública social (tranquilidade, salubridade e segurança) através das ações preventivas de polícia ostensiva fardada.

Quando se é vítima de um ilícito, quando se avista alguém em atitude suspeita, quando se encontra um estranho nas proximidades, quando se sofre um trauma de acidente,

nessas e em semelhantes situações aflitivas, é que o usuário aciona a polícia (SOUZA, 2007, p. 16).

É o que faz a Polícia Militar, “servir e proteger”, de forma a garantir os direitos constitucionais das pessoas, protegendo a vida e o patrimônio. No Brasil, em meio a outras carências sociais, as políticas de segurança pública ainda são um assunto de difícil abordagem tecnopolítica, no entanto, são questões que precisam ser discutidas e, nesse debate, a polícia assume a responsabilidade de interlocutora das aspirações das camadas sociais mais carentes, pois representa a extensão do Estado mais próxima dessas comunidades e das reais experiências de insegurança vivenciadas pela sociedade como um todo.

Nesse sentido, a Polícia Militar do Estado do Paraná carrega na sua história a eterna preocupação em prover a segurança dos paranaenses desde 1853, quando não havia outros órgãos estaduais com atribuições de polícia. Nessa época a Corporação já velava pelo sono e pela tranquilidade do povo paranaense na Província de Curitiba, vilas, aldeias, propriedades rurais e estradas do Estado.

Para entender o serviço público prestado pela Polícia Militar hoje, ou seja, o “Policimento Ostensivo Preventivo Fardado”, é necessário também entender as origens da “Gloriosa” - PMPR. A partir da seção seguinte serão apresentados alguns fragmentos históricos da Corporação, que se confundem com a própria criação e desenvolvimento do Estado do Paraná.

## 5.2 A SEGURANÇA PÚBLICA E POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO E REPRESSIVO NO ESTADO DO PARANÁ – FRAGMENTOS HISTÓRICOS

Para entender o policiamento ostensivo moderno é preciso retomar alguns contextos do passado, reconhecer a importância histórica da Polícia Militar do Estado do Paraná no cenário de constituição do Estado-Nação brasileiro e também na institucionalização administrativa do Estado do Paraná. Desse modo, far-se-á o resgate de uma pequena fração da história da PMPR e do Estado do Paraná, que será realizada a partir de uma cronologia compartimentada em cinco períodos de importância, combinando questões políticas, sociais, econômicas, administrativas e tecnológicas de comunicação e mobilidade, ou seja, componentes que fundamentaram a criação do Policiamento Ostensivo Preventivo e, que hoje, sustenta e mantém vivo o atual modelo aplicado em todo o Estado.

### **5.2.1 Primeiro Período – institucionalização da PMPR (1853-1855)**

A criação da Polícia Militar do Estado do Paraná se confunde com a própria institucionalização e emancipação do Estado do Paraná, que deixou de ser uma Comarca da Província de São Paulo para se constituir também uma Província, em 29 de agosto de 1853, por ato de D. Pedro II, como um agradecimento ao apoio prestado pela Comarca na Revolta Farroupilha (1835-1845) e como reprimenda a Província de São Paulo pela sua participação na Revolta Liberal em 1842 (ENCICLOPÉDIA BARSA, 1979). Ao mesmo tempo da emancipação, Curitiba tornou-se a capital da Província do Paraná. O primeiro Presidente (Chefe Executivo) do Estado foi o estadista baiano Zacarias de Góis e Vasconcelos. Quase oito meses depois, a Lei nº 7 da Província do Estado do Paraná, de 10 agosto de 1853 criou a “Companhia da Força Policial da Província do Paraná” - uma “Infantaria Leve” – Unidade de Caçadores. Esta Lei previa a incorporação de sessenta e sete integrantes, mas, efetivamente, a Corporação iniciou as atividades com um contingente de trinta e dois homens (ANTUNES; SANTOS; FILHO, 2018, p. 6).

Para incorporar à Força Policial o voluntário necessitava prestar um juramento de fidelidade ao governo e também de seguir disciplinadamente as ordens emanadas por seus superiores (APMG, 2021). Inicialmente, a milícia dispunha de trinta e uma espingardas emprestadas da Guarda Nacional, somadas a alguns apetrechos e acessórios para recarga de armas, como patronas (porta cartuchos), cinturões e bandoleiras.

O primeiro comandante da Força Policial foi o Capitão de Exército Joaquim José de Mendonça e as atividades de polícia iniciaram efetivamente no ano de 1855. A atividade da milícia estava direcionada a realização de patrulhas para prover a segurança das propriedades urbanas e rurais e o trânsito de viajantes nos trechos de estradas do Estado. O policiamento ostensivo a pé também fazia parte da atividade desenvolvida pela Corporação, mas ficava restrito à capital da Província. A mobilidade da tropa era feita a pé e/ou a cavalo. O treinamento policial era conduzido pelo Exército Brasileiro (ANTUNES; SANTOS; FILHO, 2018, p. 6). Neste período, a economia do Estado do Paraná estava fundamentalmente ligada à atividade pastoril, a produção de erva mate e a extração de madeira (ROLIM, 2013, p. 21).

### **5.2.2 Segundo Período – organização e participação em guerras (1856-1946)**

As mudanças sociais nesse período como a abolição da escravatura (1888), Proclamação da República (1889) e a promulgação da Constituição Brasileira de 1891, que alterou a denominação das Províncias para Estados, somadas às inovações do período da Era Vargas (1930-1946), foram importantes para a constituição do Estado do Paraná, o desenvolvimento da Polícia Militar e o aperfeiçoamento do policiamento ostensivo (OLIVEIRA, 1997, pp. 47-56); (ANTUNES; SANTOS; FILHO, 2020, p. 8). Esta época ficou evidenciada pela participação da PMPR em conflitos beligerantes como a “Guerra do Paraguai” (1855-1870), “Revolução Federalista da Lapa” (1894), “Campanha do Contestado” (1912-1916) e Revoluções como a “Revolta Paulista” (1924), “Revolução de 1930” (1930) e a “Revolução Constitucionalista” (1932).

Ao longo da sua existência a PMPR recebeu várias denominações conforme a tabela abaixo.

Tabela 3 – Denominações recebidas pela Polícia Militar do Estado do Paraná ao longo de 168 anos.

<b>Denominação</b>	<b>Instrumento legal de alteração</b>
Companhia de Força Policial da Província do Paraná	Lei nº 07, de 10 agosto de 1854
Corpo Policial da Província do Paraná	Lei nº 380, de 30 de março de 1874
Corpo Militar de Polícia do Estado do Paraná	Decreto nº 04, de 10 de dezembro de 1891
Regimento de Segurança do Estado do Paraná	Lei nº 36, de 05 de julho de 1892
Força Militar do Estado do Paraná	Decreto nº 473, de 09 de julho de 1917
Força Militar - Regimento de Segurança e Corpo de Bombeiros	Lei nº 2.547, de 30 de março de 1928
Força Pública do Estado do Paraná	Decreto nº 1.505, de 25 de junho de 1932
Força Policial do Estado do Paraná	Decreto Lei nº 9.315, de 26 de dezembro de 1939
Polícia Militar do Estado do Paraná	Decreto Lei nº 544, de 17 de dezembro de 1946

Fonte: elaborado pelo autor.

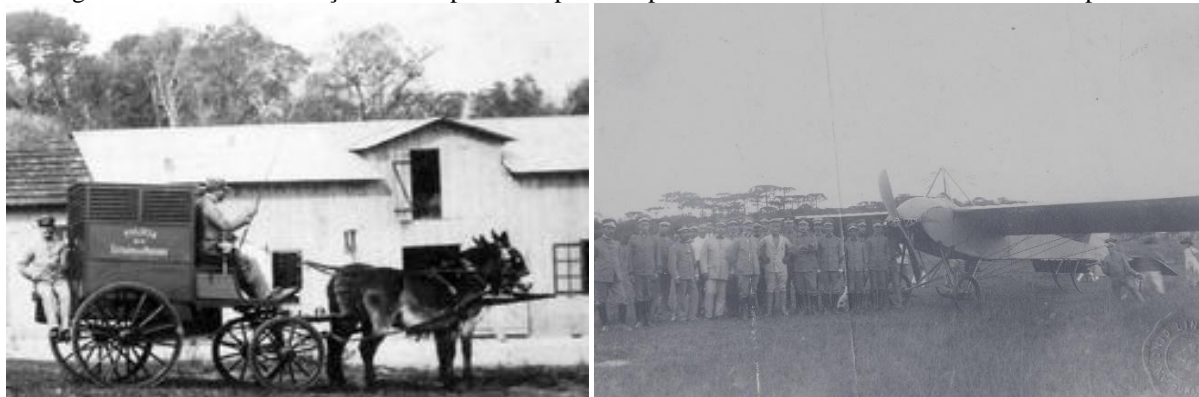
Examinando a tabela 3 e os termos utilizados para nominar a PMPR, nota-se que as denominações mais antigas possuíam alinhamento às ideias beligerantes, muito influenciadas pelos conflitos armados de época. As terminações que se seguiram foram se adequando à atividade típica de polícia, como, “Força Pública”, “Força Policial” e “Polícia Militar”, mesmo

permanecendo com a dupla atribuição de “Polícia” e “Força Auxiliar e Reserva do Exército” (VALLA, 2004).

Em 19 de março de 1919 foi criada a “Escola da Força Militar” através da Lei nº 1.844, exclusivamente para a formação e treinamento dos oficiais para a Corporação (APMG, 2021). Nesta época, a mobilidade da Força Policial paranaense ainda estava limitada, em grande parte, à tração animal, não obstante, entre os anos de 1917-1930, a Corporação chegou a utilizar-se de aeronaves para execução de missões especiais (ANTUNES; SANTOS; FILHO, 2018, p. 8).

No ano de 1930, o Interventor Federal da Província, Afonso Alves Camargo, através da Lei nº 2.753, instituiu a “Escola Profissional Militar”. No ano seguinte (1931), o Decreto nº 1.761, do General Interventor Mário Tourinho criou o “Centro de Preparação Militar”, instalando-o dentro do Quartel Geral, para o ensino e aperfeiçoamento das Praças. Neste período, os Oficiais da Corporação passaram a ser formados pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva – CPOR, do Exército Brasileiro (APMG, 2021).

Figura 2 – viatura com tração animal para transporte de presos em 1902 e aeronave utilizada na época.



Fonte: ANTUNES (2021).

Neste período, preocupado em definir o papel da Polícia Militar dentro da política de segurança pública no Paraná, em 1949, o governo aprovou o Estatuto dos Servidores Militares do Estado através do Decreto nº 241 de 06/09/49. O Estatuto estabelecia as regras de hierarquia, a função policial militar e os seus deveres e direitos. Na verdade, uma rearticulação para estabelecer critérios normativos, atribuições, condutas e comportamentos dos membros da Corporação (ROLIM, 2013, p. 126).

### 5.2.3 Terceiro Período – a segurança pública (1947-1969)



Finda a Era Vargas e firmado o processo de colonização no Estado do Paraná com a comercialização de lotes rurais pela “Companhia de Terras do Norte do Paraná”, formaram-se inúmeros núcleos urbanos no interior do Estado. Até 1960 a maioria das fábricas paranaenses eram de pequeno e médio porte e a economia do Estado permanecia essencialmente agrícola (LOEFFLER, 2009, p. 155).

Com base na Obra de Rivail Carvalho Rolim, intitulada “O Policiamento e a Ordem: histórias da polícia em Londrina: 1948-1962”, é possível entender esse período com mais clareza, a partir da economia cafeeira e as influências desse fenômeno no ambiente político, na vida das pessoas (tensões sociais) e na escolha do modelo de polícia - heranças que revelam as origens da segurança pública e do aparelho policial vigente no período. Um recorte com nuances atemporais dos anos de 1950 que, por vezes, são revividas nas ações policiais hoje. Verdadeiramente, neste período, a segurança pública do Estado do Paraná podia ser retratada a partir do cenário instalado na cidade de Londrina em razão da expansão imobiliária e do crescimento econômico regional alavancado pela cultura cafeeira – responsável por 16% de toda a arrecadação estadual na época.

Nesse período, o Brasil adentra a um processo de estruturação do país - energia, transporte, alimentos, indústria de base, educação e segurança pública se tornam prioridades dos governos. A imigração e a cafeicultura na região norte do Estado do Paraná impulsionaram a economia e promoveram o surgimento de novas cidades como Londrina, Maringá e outras, estimulando o crescimento populacional no interior (ROLIM, 2013, pp. 21-25).

Com os altos rendimentos oriundos da produção cafeeira, intensificou-se o movimento de capitais, instituindo-se todo um imaginário de que a prosperidade andava a galope e que a região se constituía na “terra onde se andava sobre dinheiro”. Com essa dinâmica, cidades se multiplicavam e algumas delas, estando estrategicamente localizadas, tornaram-se pequenas capitais regionais e passaram a dominar certos locais de povoamento (Rolim, 2013, p. 21).

Segundo Costa (2016) surge também uma nova elite social e política.

[...] será o século do café no Brasil, e o poder econômico fará com que essa aristocracia cafeeira se torne, com o tempo, a elite social e política do país (COSTA, 2016, p. 41).

A partir dessa realidade, as cidades cresceram e se tornaram mais complexas, demandando mais da segurança pública. Nesta época, o conceito de polícia ostensiva já estava desconectado dos conflitos intestinos e mais focado na manutenção da ordem e da paz pública nas urbes. Mas, infelizmente, o imaginário da época entendia que todo e qualquer surto de

progresso trazia a reboque atividades criminosas e que, conseqüentemente, tais desajustes tendiam desenvolver-se em razão da miserabilidade de alguns grupos sociais e que essa condição “levava necessariamente” à prática delituosa e a conseqüente associação da pobreza ao crime. Neste período, ressalta-se ainda as precárias condições em que o trabalho policial era desenvolvido (ROLIM, 2013, pp. 85-86). Em virtude dessa constatação, por um período, percebeu-se a preocupação do governo com a formação, aperfeiçoamento e especialização das atividades de polícia ostensiva, no sentido de acompanhar a evolução e as demandas sociais, através da criação e ampliação de unidades policiais militares operacionais e de ensino. Assim, em 27 de fevereiro de 1950, através do Decreto nº 10.649, o governador Moysés Lupion regulamentou o funcionamento do “Curso de Formação de Oficiais Combatentes” (APMG, 2021).

Com base em conteúdos jornalísticos e mensagens do governo, Rolim (2013) conta que a vida do policial militar na década de 1950-1960 era constituída de muita discriminação, limitações e rudeza da profissão:

No âmbito da Polícia Militar, um dos principais aspectos apontados que definia um diagnóstico negativo dos serviços que prestava, era o fato de que os voluntários que se apresentavam para trabalhar constituíam-se somente daqueles “rejeitados em todo o emprego civil” (MSG, 1952). Os salários irrisórios oferecidos não eram um atrativo para que homens qualificados deixassem as empresas privadas e ingressassem na corporação. Além disso, a rigidez dos regulamentos fazia com que os aspirantes se desinteressassem ainda mais do serviço (Idem, 1952). O jornal noticiava que os membros da corporação militar estavam “relegados a mais triste condição (...) salários verdadeiramente de fome percebem (...) refletindo na sua aparência a ponto de lhes tirar o garbo e porque não dizer a própria dignidade, parecendo tudo, menos o que de fato são, soldados (...) Não é possível tal situação continuar de pé, uma vez que, inúmeros soldados estão passando necessidade juntamente com a família” (OC, Jan, 1953) - (ROLIM, 2013, p. 91).

Com fundamento nesses recortes informativos e noticiosos percebe-se que a segurança pública da época, em especial o policiamento ostensivo, era executada por homens de formação profissional precária ou ainda sem uma qualificação específica, mas que carregavam nos ombros a valente missão de manter a ordem na capital e interior do Estado, mesmo sem as mínimas condições necessárias para essa árdua tarefa.

Neste mesmo período havia um consenso geral de que o policiamento ostensivo deveria ser ampliado gradualmente, conforme o crescimento das cidades, da população e dos índices criminais; que deveria ser norteadado pela ideia central de um grande contingente policial

e pela ostensividade das ações combinada com a demonstração de força e poder através da utilização de armas mais sofisticadas:

A premissa de que o combate à criminalidade deveria ser feito através de um policiamento ostensivo e repressivo, inclusive com o uso de um grande número de policiais e com armas mais sofisticadas, era largamente defendida por autoridades estaduais, municipais e também pela imprensa. Assim, ao se contabilizar os agentes disponíveis para a realização do trabalho, o argumento era de que havia uma desproporcionalidade diante das reais exigências do Estado na questão da segurança pública. A posição era de que se a população crescia rapidamente, necessariamente isso implicava no aumento dos problemas sociais e da criminalidade. Com isso “aumentar, portanto, os quadros de pessoal, é medida que não se poderá deixar de tomar para que a Polícia fique em condições de cumprir com eficiência sua árdua e delicada tarefa” (ROLIM, 201, p. 92).

Mesmo com a advento das novas tecnologias e a modernização dos modelos de policiamento ostensivo preventivo e repressivo, o binômio superioridade numérica e demonstração de força bélica continuou prevalecendo e dominando o imaginário dos principais articuladores das políticas de segurança pública no Brasil.

Diante do quadro deficitário da polícia, observa-se que os jornais da época estampavam frequentemente que o aparelho policial era ineficiente; que a polícia não fazia uma “vigilância rigorosa e um patrulhamento efetivo pelas ruas da cidade” e as autoridades estaduais concordavam com as opiniões da imprensa, posto que, classificavam o “policiamento preventivo praticamente NULO e o repressivo FALHO” (ROLIM, 2013, p. 95).

Em suma, autoridades estaduais e municipais, além da imprensa, indicavam vários pontos como causa da inépcia do policiamento, tais como: atuação “quase patriarcal” dos policiais com a população; formação inadequada; falta de profissionalismo; número insuficiente de agentes civis e militares no trabalho de segurança pública; organização antiquada e obsoleta; falta de especialização na execução dos serviços e centralização em demasia das atividades na capital do Estado (ROLIM, 2013, p. 95).

Na época, notava-se que as ações governamentais voltadas à seara da segurança pública eram direcionadas para atender maciçamente às demandas da capital do Estado. Uma concepção errônea, visto que, dever-se-ia levar em “consideração todas as cidades que surgiram e não somente a capital do Estado. A rigor, os serviços policiais deveriam se espraiar, já que a vida urbana intensa não era uma característica somente dos grandes centros metropolitanos” (ROLIM, 2013. pp. 95-96).

No ano de 1962, através da Lei nº 4615 de 09/07/62, foi criada a Secretaria de Segurança Pública, em substituição a Chefatura de Polícia, para realizar a macrogestão dos serviços de segurança pública no Estado. A partir de então a Polícia Militar ficou subordinada

diretamente ao Secretário de Estado da Segurança (ROLIM 2013, p. 101). Neste novo formato os cargos de direção só poderiam ser ocupados por Delegados de Polícia de Carreira ou por Oficiais Superiores da Polícia Militar do Estado, enquanto outros “cargos poderiam ser ocupados por Comissários de Polícia, membros da Polícia Militar, funcionários estáveis da Polícia ou cidadãos brasileiros de livre escolha do Chefe de Polícia” (ROLIM, 2013, p. 113).

Além dessas inovações foram criadas a Divisão Postal e de Rádio Comunicação e a Rádio Patrulha (ROLIM, 2013, p. 119). Nesse período o experimento do policiamento de radiopatrulha, deu os seus primeiros passos na capital do Estado, através da aplicação de veículos automotores equipados de rádio transceptor, que facilitaram a comunicação entre a Central de Operação (quartéis de polícia militar) e o policial militar em campo. Essa tecnologia agilizou o envio de socorro policial e melhorou a prestação do serviço de segurança pública (urgência e assistência policial) para a população. Neste processo, a estruturação e organização de “Centrais de Operações” para despachos de viaturas foi fundamental.

O Serviço de Rádio Patrulha era considerado de suma importância por fazer um policiamento mais constante nas ruas das cidades. Dentro da nova perspectiva da segurança pública, era “notável no policiamento”, na medida em que uma patrulha motorizada realizava, com 3 policiais, o serviço de 30, já que em cada um dos postos havia um sistema de comunicação onde os condutores dos veículos eram rapidamente comunicados pela torre de operações, podendo com isso informar de antemão os percursos a serem seguidos (MSG, 1957). Nessa Mensagem de 1957, há também a informação de que os Serviços de Rádio Patrulha foram criados em Londrina, Ponta Grossa e Paranaguá com a justificativa de que essas cidades tinham uma vida noturna mais intensa, por isso precisando serem melhor policiadas (ROLIM, 2013, pp. 119-120).

Pode-se considerar que essa experiência se tornou o embrião da Rádio Patrulha no Estado, que só seria efetivamente oficializada dez anos depois, pelo então Governador Paulo Cruz Pimentel, através da Lei 5797, de 24 de junho de 1968, com a denominação de “Corpo de Policiamento Rádio Motorizado” ou simplesmente “Rádio Patrulha” (PARANÁ, 1968).

Segundo Rolim (2013), durante a Conferência Nacional de Polícia, em 1951 no Rio de Janeiro, defendeu-se que as Polícias Militares teriam papel relevante na segurança pública dos Estados, por isso, os governos deveriam aumentar os seus efetivos levando em consideração o índice demográfico. Em razão disso, o Governo do Paraná, em Mensagem à Assembleia Legislativa, destacou essa necessidade revelando a necessidade do aumento do efetivo da Polícia Militar em mais de mil homens, a maior parte para ser destacada ao interior do Estado (ROLIM, 2013, p. 125).

Este foi verdadeiramente um período de implementos e inovações para a segurança pública do Estado do Paraná, neste sentido, observou-se a boa intenção do governo da época, de políticos e da imprensa em fazer com que o Estado oferecesse melhores condições de trabalho aos policiais militares, para incrementar os seus vencimentos, dando assistência médica ao policial e sua família, em suma, proporcionando instrução, segurança e estabilidade para que o policial exercesse o seu papel de forma digna e satisfatória para a proteção da sociedade, posto que, no final de todo esse processo, o maior beneficiado seria a população, mesmo que a maior parte do esforço e do aparato militar estadual estivesse direcionado para a repressão dos delitos de costume, da pequena delinquência. Essas medidas, de alguma forma, também contentavam as elites, posto que, a atuação policial mais efetiva intimidava os pretensos desordeiros através de revistas na zona do meretrício (em ruas e casas), bailes públicos, suspeitos em meio à noite ou pessoas em efetiva prática de comportamentos que tanto incomodava estas classes (ROLIM, 2013, pp. 126-140).

#### **5.2.4 Quarto Período – questões socioeconômicas; crescimento urbano; aprimoramento do policiamento; e efetivação do Corpo de Policiamento Rádio Motorizado (1970-1979).**

Este é um período marcado por uma grande crise energética internacional, o valor do petróleo orientava as economias mundiais, os altos índices de inflação e a recessão econômica no Brasil desestabilizaram a economia e, por consequência, a política nacional.

O “Corpo de Policiamento Rádio Motorizado” - radiopatrulha, criada no período anterior, finalmente é implementado no dia 10 de agosto de 1970 (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 43). Na área do ensino de segurança pública no Estado do Paraná, através do Decreto nº 22.653, o Governador Paulo Cruz Pimentel inaugurou oficialmente, no dia 8 de março de 1971, a “Academia Policial Militar do Guatupê” (APMG, 2021).

A industrialização do Estado se estabelece de fato a partir de 1970, principalmente depois da criação do projeto da Cidade Industrial de Curitiba, privilegiando a tecnologia de ponta e grandes os investimentos (LOEFFLER, 2009, p. 155). Nesta época, o território paranaense já possuía estrutura industrial, mas o cultivo da erva mate ao sul ainda tinha uma forte influência econômica. Ao Norte, o café deu lugar a outras culturas, enquanto outras regiões colonizadas por europeus desenvolveram agriculturas de subsistência.

A “geada negra” de 1975 nos cafezais do norte paranaense, o plantio de soja e a introdução da mecanização e da tecnificação das lavouras (FLEISCHFRESSER, 1999, pp. 74-

81); (MUNIZ; ROSA, 2005, pp. 9936-9937) determinaram crises, provocaram mudanças bruscas na economia agrícola e abriram as portas para o sucesso agrícola do Estado, mas, ao mesmo tempo, acentuaram a concentração de terras produtivas e a expulsão dos pequenos agricultores do campo para os centros urbanos. Esse deslocamento humano favoreceu o surgimento de bolsões de pobreza nas periferias de grandes cidades e, com eles, problemas característicos como a insuficiência de serviços públicos – habitação, saneamento, saúde, educação, somados a baixa qualificação da mão de obra e o desemprego (IPEA, 2011). Como em outras regiões do Estado do Paraná, na região de Londrina, a “forma de morar era baseada no trinômio loteamento periférico/casa própria/autoconstrução de moradia, que redundava numa série de sacrifícios e carências a seus habitantes”, visto que as prioridades dos governos locais focavam o centro das cidades e os bairros de alto padrão, uma forma segregante de ocupação urbana que evidenciava a dimensão das desigualdades sociais (ROLIM, 2013, p. 46) e também revelava que a cidade é que definia onde as pessoas deveriam morar, considerando o seu poder aquisitivo. Isto gerou severos reflexos na área da segurança pública.

Com o êxodo rural, a população urbana do Estado dobrou, passando para quase quatro milhões e meio de pessoas entre 1970-1980 (IBGE, 1975); (IBGE, 1983). Conforme explica Moura (2004):

Até a década de 70, o crescimento dos municípios paranaenses estava associado às possibilidades de sustentação das próprias áreas rurais. Com a modernização da agropecuária e o incremento da atividade industrial, entre 1970 e 1980, os municípios passaram a formar áreas de forte evasão, principalmente nas porções norte e noroeste do Estado. Em contrapartida, focos concentradores já estavam se definindo: além da área metropolitana de Curitiba, emergiam os núcleos de Londrina e Maringá e se afirmavam centralidades nas várias regiões (MOURA, p. 39). Na década de 70, Curitiba superou a casa de 1 milhão de habitantes, distinguindo-se das demais cidades do Estado. Sua ocupação transcendeu os limites territoriais do município, ainda nessa década, extravasando-se por sobre seus municípios vizinhos, passando a constituir uma única cidade (MOURA, 2004, p. 41).

Os problemas públicos causados pelo fenômeno do êxodo rural produziram efeitos maléficos, pois, além de trazer a miséria, violência e criminalidade, o deslocamento humano provocou o surgimento de muitas cidades sem a mínima infraestrutura urbana, que nasceram e cresceram de forma desordenada e sem planejamento. Esse é o verdadeiro embrião das mazelas sociais que desencadearam o processo de insegurança pública instituído na época e que motivou a remodelação e o incremento do policiamento ostensivo preventivo geral no Estado.

Em vista do cenário socioeconômico exposto e dos consequentes problemas públicos advindos nos anos que se sucederam a esse período, a PMPR passou a introduzir conceitos de gerenciamento e descentralização de comandos para atender as cidades em suas novas demandas. Foi instituído o Estado-Maior (Assessorias) e a Corporação foi subdividida em seis áreas especializadas – Recursos Humanos e Legislação; Informações; Planejamento Estratégico e Ensino; Logística e Estatística; Assuntos Cíveis; e Planejamento Orçamentário (ANTUNES; SANTOS; FILHO, 2018, p. 10).

Com o incremento de veículos automotores, combinado com a radiocomunicação, a Corporação ampliou a capacidade de locomoção do efetivo policial e melhorou o tempo de resposta da prestação do serviço de segurança pública. O “trinômio” – policial, viatura e comunicação, tirou o policial do isolamento e ofereceu um atendimento mais adequado à população. Já em 1977, com o sucesso do radiopatrulhamento e o surgimento de novas demandas da segurança pública, a PMPR foi estimulada a incrementar as suas estruturas e os métodos de ensino e instrução, reafirmando valores do passado e introduzindo novos conceitos e objetivos para o policiamento ostensivo preventivo.

### **5.2.5 Quinta Período – novos conceitos de policiamento (1980-2021)**

A década de oitenta é marcada pela ebulição de movimentos sociais e políticos sob o discurso de reconstrução da democracia brasileira. Assim como o Brasil, o Estado do Paraná segue a sua transformação. No ano de 1985 finda-se o governo militar, logo é instalada a Assembleia Nacional Constituinte e, em seguida, é promulgada uma nova Constituição (1988), prometendo resgatar princípios de democracia, governança cidadã e eficiência nos serviços públicos (MARIN; OLIVEIRA, 2012). No ano seguinte, para se adequar a Carta Magna, o Estado do Paraná promulgou a sua nova Constituição Estadual (1989). Com fundamento na nova Constituição, os conceitos de policiamento e procedimentos operacionais da Polícia Militar do Estado Paraná foram novamente revistos e readequados para construção de uma “segurança pública cidadã”, de identidade coletiva e direcionada para o policiamento de “uma sociedade livre”, a “Polícia e Sociedade” explicada por Goldstein (2003, pp. 201-234), com o policial mais próximo da população, com um policiamento menos reativo, mais presente nos bairros, mais racional e alinhado às

demandas, exigências e oscilações das dinâmicas sociais (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, pp. 223-241). Nesse contexto, cabe reforçar que a atividade policial, através do policiamento ostensivo preventivo, é a base do ciclo de polícia e da persecução criminal, que só termina com a recuperação do criminoso (VALLA, 2004), ou seja, a segurança pública não se limita apenas à esfera da Polícia Administrativa, ela precisa do engajamento e da “responsabilidade de todos”.

Por fim, ressalta-se que as questões e os contextos expostos servem para mostrar que o policiamento ostensivo preventivo ou repressivo, criado no passado e mantido até hoje, é resultado de um processo evolutivo, ou seja, não é fruto do acaso ou de uma “solução pronta”. O policiamento ostensivo possui fundamentos e razões de existir que se expressam na sua própria e efetiva perenidade – é uma necessidade social. Entretanto, considerando a permanente carência de recursos públicos para execução dessa atividade tão essencial, sem dúvida, há de se considerar que o policiamento melhorou muito, mais por conta dos seus gestores/operadores do que pela vontade dos governos. Mesmo diante desse cenário é importante relembrar que as evidências apontam que as tecnologias utilizadas para a repressão criminal não se modificaram com o passar do tempo e dos governos, ao contrário, foram bastante reforçadas durante o processo de democratização do país no pós Segunda Guerra Mundial. “Na definição de uma política de segurança pública no Estado do Paraná, a concepção era de que se deveriam aumentar as forças policiais, ou seja, enrijecer as práticas de combate à criminalidade”. Em outras palavras, mais efetivo, mais armas, mais repressão e, por vezes, de acordo com estilo do governo, seguindo ações revestidas do modelo basicamente repressivo – ao velho modelo arbitrário da “Era Vargas”, sem, é claro, defender ostensivamente os absurdos varguistas de “espancamentos, pau-de-arara e palmatória largamente utilizados pelo aparelho policial como método corriqueiro de investigação e de combate aos criminosos” (ROLIM, 2013, p. 145).

Nesse sentido, o modelo de policiamento hoje instalado no Estado do Paraná não é uma perfeição científica, por vezes, se revela falho, uma consequência natural e evolutiva de erros e acertos pretéritos, derivados de conflitos, mazelas sociais e do descaso com as políticas públicas como um todo. Enfim, como argumenta Rolim (2013, p. 164) “o processo de democratização do país no pós-guerra, não assegurou garantias individuais aos cidadãos, já que as modalidades de controle da população continuaram sendo marcadas pela



exacerbação das práticas repressivas e no uso continuado da força por parte do aparelho policial”.

### 5.3 PRINCIPAIS MODELOS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO UTILIZADOS NO ESTADO DO PARANÁ - UM RECORTE TEMPORAL (1970 – 2021)

Antes de 1970 o Estado do Paraná mantinha parte do efetivo da Polícia Militar aquartelado na capital. Por força do Decreto n° 262, de 17 de junho de 1911, as atividades segurança pública em Curitiba eram executadas pela Guarda Civil (1911-1969), até a sua extinção em 17 de julho de 1970, que se deu por meio do Decreto n° 20.621, de 17 de julho de 1970, combinado com o Decreto-Lei Federal n° 1.072, de 30 de dezembro de 1969 e o Decreto-Lei n° 667, de 2 de julho de 1969. Com a extinção da Guarda Civil, os seus quadros funcionais foram aproveitados em outros órgãos do Poder Executivo e a partir de então PMPR passou a executar com exclusividade o “policimento ostensivo fardado” na capital do Estado (PARANÁ, 1911); (PARANÁ, 1970); (BRASIL, 1969a); (BRASIL, 1969b);

Reformuladas as atribuições da PMPR, a Corporação passou a se ocupar mais do policiamento ostensivo urbano, voltando-se ao combate da criminalidade de época, principalmente através do “Policiamento de Radiopatrulha”, símbolo máximo de polícia no período. Neste tipo de policiamento eram empregadas duplas de policiais, embarcadas em automóveis equipados de rádios transceptores. O modelo de policiamento permitia que as pessoas acionassem o serviço da polícia por chamadas telefônicas de emergência. Nos anos oitenta foi a vez do “Sistema Modular de Policiamento Urbano” (Módulos) - bases físicas fixas de policiamento, que se transformaram referência e instrumentos de aproximação da polícia com a comunidade, no qual o acionamento policial também poderia ser feito pessoalmente nos bairros, entretanto esse sistema ruiu em razão do mau uso político. Em 1993, viria a primeira versão das estações do “Policiamento Ostensivo Volante” (Projeto POVO), que não vingou em razão da escolha de veículos inadequados e dos altos custos da estrutura montada - a dispendiosa manutenção de telefones celulares e a indisponibilidade de sinal em outras regiões do Estado inviabilizaram a novidade. Ao final dos anos noventa surge o “Policiamento Ostensivo Localizado”, conhecido como “Totem” - estruturas físicas para que o cidadão acionasse o serviço policial através de um interfone ligado à Central de

Emergência - 190. Este modelo teve duração efêmera, assim como o “Policimento Ostensivo com Motonetas” – que vendia um conceito inovador de policiamento e mobilidade urbana. No ano de 2004 foi promovida a reedição do Projeto POVO, repetindo um novo insucesso (SOUZA, 2007, p. 17). Em 2011 foram inauguradas as Unidades Paraná Seguro – UPS, que mesclava a atuação policial com ação social ao mesmo tempo – outro fracasso. Na atualidade (2021), o governo adotou uma gestão de continuidade, investiu na estratégia de conservar algumas políticas de segurança pública consolidadas pelos governos antecessores, ou seja, não alterou ou promoveu inovações no policiamento ostensivo.

Passados meio século, nota-se que as políticas de segurança pública para o policiamento ostensivo foram se sobrepondo, Radiopatrulha, Módulos, Projeto POVO, Policiamento com Totem, Policiamento com Motonetas, UPS, entre outros programas. Enquanto poucas políticas se mantiveram, outras invenções acabaram sendo extintas por se mostrarem economicamente e operacionalmente inviáveis. Em resumo, por incrível que pareça, os governos se sucederam e conseguiram replicar os mesmíssimos erros - “Tudo como dantes, no quartel-general de Abrantes”<sup>13</sup>.

A seguir serão apresentados os modelos de policiamento ostensivo mais utilizados no Estado do Paraná. Vislumbrando a montagem de um histórico compacto dos modelos de policiamento adotado pela PMPR nos últimos cinquenta anos, com fundamento em Secchi, (2019b), percebe-se que, para uma boa análise da origem e história de uma política pública é necessária a utilização de técnicas da escrita jornalística, pois, o método facilita a coleta, o processamento dos dados/informações e possibilita uma descrição mais apurada e fidedigna dos acontecimentos.

Em síntese, o analista deve conseguir entender e escrever a evolução da situação estudada descrevendo o que (o problema público ou a oportunidade de política pública), quando (a origem, fase, análise temporal), onde (análise institucional e geográfica), quem (os atores envolvidos), como (estilos relações), por que (justificativas, causas), quanto (utilização de recursos). Não necessariamente todas as perguntas devem ser respondidas, mas elas podem ajudar e destrinchar aquela complexidade aparente do problema público (SECCHI, 2019b, p. 40).

---

<sup>13</sup> Frase originada por ocasião da invasão Napoleônica à Península Ibérica. Neste episódio Portugal é invadida pelas tropas de Napoleão, por não obedecer a ordem de bloqueio dos portos aos navios ingleses. A frente da força francesa estava o general Jean Androche Junot, que instalou o seu quartel-general em um castelo estrategicamente localizado em Abrantes. Conta a história que ao adentrar a Portugal, Junot encontrou o país abandonado, pois Dom João VI e a corte portuguesa partiram em fuga para o Brasil. Após a invasão ninguém ousou enfrentar o General Junot, que se manteve tranquilo no poder, dando origem ao dito irônico – perguntando-se como estavam as coisas, a resposta se repetia: “Tudo como dantes no quartel-general de Abrantes”. Hoje, a frase serve para indicar que nada mudou (CAVALCANTI, 2011, pp. 595-596).

Dessa forma, será reunido o máximo de matéria-prima para possibilitar a formação de uma base de pesquisa suficientemente abrangente para atender os interesses e objetivos da pesquisa.

### 5.3.1 Rádio Patrulha Auto - RPA

O policiamento de radiopatrulha é um modelo universal que deu certo até hoje, sendo empregado em todo o território brasileiro com muito sucesso através da tríade - homem, viatura e comunicação.

De verdade, é uma política de segurança pública simples, que se ajusta com perfeição ao orçamento público, sem causar apertos, e que sempre se revelou a melhor opção para o policiamento ostensivo preventivo, levando-se em conta a relação custo-benefício. Neste sentido, Secchi (2019b, p. 79) argumenta que “uma política pública é uma diretriz que busca influenciar a ação humana” para “encontrar soluções simples, acessíveis, de baixo custo e eficazes”.

Entre 1968 e 1969 o Estado do Paraná adquiriu noventa e cinco viaturas e recebeu da USAID (*United States Agency for International Development*), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, vinte e um aparelhos de “hand-talkies” VHF, o que possibilitou a criação do policiamento rádio motorizado (ANTUNES, 2021).

Figura 3 - viaturas adquiridas nos anos 1968-1969 e texto da Revista da PMPR na época.



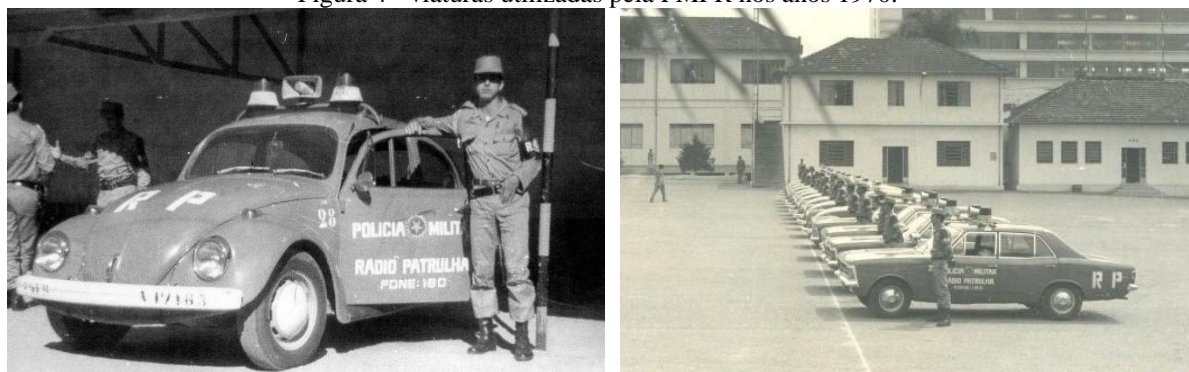
Noventa e cinco viaturas compõem a frota do Serviço de Manutenção e Transportes da Polícia Militar do Paraná. Dêsse total, vinte e três foram entregues no ano de 1968, volume que bateu todos os recordes de anos anteriores. Entre as viaturas da PMEP, há dez Caminhões Chevrolet, dois caminhões Chevrolet/Diesel, dez “pick-ups”, seis camionetas Rural Willys, uma Kombi e três camionetas Chevrolet. Dos doze caminhões, seis estão trabalhando como carros-reboque, enquanto dois são carrocerias e outros quatro estão sendo transformados em carros-choque nas próprias oficinas do Serviço de Manutenção e Transportes.

Fonte: Mendes (1969).

O “Corpo de Policiamento Rádio Motorizado” ou Rádio Patrulha Auto - RPA foi criado pela Lei 5797, de 24 de junho de 1968 (PARANÁ, 1968), mas, efetivamente, só foi implementado

em 10 de agosto de 1970. O policiamento de radiopatrulhamento compreende uma atividade concebida pela combinação de veículo, homem e comunicação, ou seja, a aplicação de dois policiais em uma viatura caracterizada e equipada com rádio transceptor (comunicador), integrados a um sistema de despachos de ocorrências do Centro de Operações da Polícia Militar.

Figura 4 - viaturas utilizadas pela PMPR nos anos 1970.



Fonte: Antunes (2021).

A metodologia de trabalho do policiamento de RPA funciona da seguinte forma: cada equipe é lançada a campo com a responsabilidade de cumprir roteiros preestabelecidos, executando tanto o patrulhamento dos bairros, como a realização de paradas (permanência) em pontos estratégicos da cidade. Além de patrulhar as ruas residenciais e comerciais, realizando a tarefa preventiva, a equipe policial também faz o atendimento de ocorrências emergenciais. Ressalta-se que, antes do advento da “filosofia de polícia comunitária<sup>14</sup>”, este tipo de policiamento já se caracterizava pelo contato direto com a população (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 43).

Figura 5 – à esquerda uma equipe de RPA realizando o policiamento ostensivo nas praias durante “Operação Verão”; à direita outra dupla de RPA atuando no policiamento ostensivo urbano – ambas em permanência.



Fonte: Antunes (2021).

<sup>14</sup> A filosofia de polícia comunitária compreende uma estratégia organizacional de associar a comunidade (coprodutora) ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem, visto que a polícia não consegue arcar sozinha com toda a responsabilidade pela segurança pública, desse modo, com a participação da comunidade, há mais prevenção ao crime e menos medo (BAYLEY; SKOLNICK, 2004, p. 18).

### 5.3.2 Sistema Módulo Policial Urbano – SMPU: Base Fixa

Inspirado no modelo de “polícia de proteção familiar” japonesa, esta política de policiamento foi criada no Estado do Paraná e em pouco tempo se constituiu na alternativa que mais ganhou a simpatia da população, por conta da sua vocação de aproximar pessoas e propiciar a participação comunitária na construção das ações de segurança dos bairros.

Figura 6 – placa inaugural do primeiro Posto de Policiamento Ostensivo - Av. Salgado Filho - Curitiba.



Fonte: Antunes (2021).

Destaca-se na escritura da placa inaugural do Sistema de Policiamento Urbano da Polícia Militar do Estado do Paraná o termo, “POSTO POLICIAL DE SOCORRO FAMILIAR”, utilizado para caracterizar um modelo inovador para a época. Nota-se claramente a aplicação de uma nova lógica de fazer o policiamento ostensivo preventivo, mais aproximado dos verdadeiros usuários das políticas de segurança pública, ou seja, das pessoas, das famílias e da coletividade.

O SMPU era um tipo de policiamento que promovia a união dos moradores de um bairro, no entanto, foi a política pública que mais sofreu em razão do seu uso abusivo para fins político-eleitorais. A ideia era tão bem quista que a maioria das pessoas exigiam dos políticos e do poder público a instalação de módulos em seus bairros.

Na época, o advento do Sistema Modular de Policiamento virou uma febre, a demanda por módulos era muito superior ao orçamento disponibilizado pelo Estado, os recursos humanos existentes na Corporação também eram insuficientes. Para atender o clamor popular, irresponsavelmente, o Governo passou a criar e autorizar a instalação de novas Estações sem o devido planejamento orçamentário e financeiro, ao ponto do Estado não conseguir honrar com

as despesas de manutenção do sistema e com a incorporação de mais policiais, isto obrigou à Polícia Militar dividir o pouco orçamento e os recursos humanos e materiais disponíveis para manter o funcionamento dos módulos em condições (insuficientes) que contrariavam de morte a Diretriz que regulou o sistema (Diretriz nº 104/81 - CG)<sup>15</sup>.

Este foi o instante em que o sistema político corrompeu uma das melhores políticas de segurança pública já criadas no Estado do Paraná. Não bastasse isso, algumas Associações de Bairros não contempladas pelo governo como o SMPU passaram a construir, por conta própria, estruturas físicas semelhantes aos módulos, na certeza de que a Polícia Militar os atenderia, disponibilizando policiais e viaturas.

A figura abaixo apresenta ilustrações do modelo Padrão de Módulo idealizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba – IPUC, para a Polícia Militar desenvolver a atividade de policiamento Modular, tendo como referência o modelo de Postos “Koban” da polícia japonesa, um dos símbolos da filosofia de “polícia comunitária”, antes mesmo desse conceito ter virado moda no Brasil.

Figura 7 – Módulo fixo da Praça Osório, região central de Curitiba. Comparação – à esquerda, imagem do módulo e o trânsito de pessoas nos anos noventa; à direita, o mesmo módulo já desativado no ano de 2017.



Fonte: Antunes (1997); Maros (2017).

Segundo relatos de policiais militares que vivenciaram a aplicação do policiamento com Módulos e o problema de segurança da época, a presença policial nos bairros e a sensação de segurança trazida pelo modelo foi uma experiência nunca vista, todos queriam módulos em suas comunidades, mas a desordenada disseminação (SAMPAIO, 2018, p. 32) desse tipo de

<sup>15</sup> Diretriz do Comando-Geral nº 104/81. Complemento de recursos para prover à Polícia Militar do efetivo necessário para implementação de oitenta módulos de policiamento urbano, no biênio 1981-1982 (PARANÁ, 1981).

policciamento fixo provocou demandas orçamentárias e financeiras que o governo não conseguiu suportar. Percebendo a grandeza do problema público instalado o Poder Executivo resolveu sair de cena e deslocou a responsabilidade de resolver a questão para a Polícia Militar. Lamentavelmente adulterada e sem orçamento a política pública dos módulos sucumbiu ao mal uso político e foi extinta.

O Sistema Modular de Policiamento Urbano - SMPU, ou posto modular, resumia-se em uma base física utilizada para abrigar tanto o efetivo policial como os materiais e equipamentos necessários para o desenvolvimento eficiente da atividade de polícia ostensiva preventiva em determinada área de responsabilidade do policiamento urbano.

A previsão feita pelo governo era de implementar oitenta unidades do SMPU em dois anos (1981-1982). Para atender exclusivamente o projeto foi prevista a inclusão de dois mil setecentos e vinte policiais militares, mas isso não se concretizou (PARANÁ, 1981). Sem esse recurso básico o sistema modular não funcionaria e qualquer alteração estrutural significaria o comprometimento dos objetivos propostos no projeto original. Assim, a partir da ocorrência de ingerências político-eleitorais a diretriz foi desconsiderada e o sistema modular começou a ruir.

A figura abaixo mostra os policiais militares que compunham uma das unidades do SMPU e, ao fundo, uma estrutura “modular” construída fora dos padrões estabelecidos.

Figura 8 – à esquerda Módulo em bairro de Curitiba; à direita Módulo na região Central de Londrina.



Fonte: Polícia Militar (1980).

O SMPU necessitava de muito recurso humano – de trinta a trinta e cinco policiais militares por estação. Com o fundamento em apontamentos de Souza (2007, p. 102), uma estação modular era constituída dos seguintes recursos:

- a) Uma guarnição correspondente ao efetivo de um pelotão orgânico da Companhia de Policiamento Urbano da OPM da área. Os quadros das OPM seriam organizados nos moldes do sistema constituindo o pelotão de policiamento urbano por um Grupo de Comando normal, quatro grupos operacionais para revezamento nos turnos de

- serviço, e mais um grupo de recomplementamento para alocar pessoal de reserva destinado a completar as faltas que ocorressem no turno de serviço, fazendo com que o grupo sempre trabalhasse com o efetivo completo;
- b) Um posto policial padrão, com as cores das viaturas operacionais, ostensivo, para facilitar a identificação pela clientela;
- c) Recursos técnicos e materiais, de transporte, comunicação, armamento, etc, [sic] – conforme as disponibilidades orçamentárias e planejamento da Seção de Operações da OPM, desde que condizente com as diretrizes do Estado Maior.

Originalmente, o modelo possibilitava o desenvolvimento das atividades de patrulha urbana, realizada por meio do policiamento a pé e suplementado pelo policiamento motorizado. Os policiais atuavam permanentemente nos bairros, revezando-se em grupos de serviço, sem alterar o posto ou a área, de maneira a permitir que o policial conhecesse os moradores, comerciantes e os problemas mais corriqueiros da região.

O modelo procurava alocar os policiais no bairro onde eles residiam para internalizar a responsabilidade territorial, dependendo da localização os setores podiam abranger áreas comerciais ou bancárias (SOUZA, 2007, pp. 44-46).

Verdadeiramente, o modelo modular era uma política pública que favorecia a atuação preventiva e promovia a aproximação e integração dos policiais com a comunidade, tornando-os mais conhecidos no bairro e estabelecendo uma obrigação moral para com os moradores, fator que também inibia qualquer comportamento reprovável por parte do policial.

A figura abaixo ilustra um exemplo de como era constituído e realizado o policiamento ostensivo no processo a pé nos principais eixos da região central e bairros de Curitiba.

Figura 9 – policiais militares executando o policiamento ostensivo a pé em áreas residenciais e comerciais.



Fonte: Polícia Militar (1981-1982).



Segundo Souza (2007, p. 47), no ano de 1982 a empresa “Intermarketing S/C” realizou uma pesquisa de opinião a respeito do Sistema Modular de Policiamento Urbano, com base em oito estações modulares de Curitiba. Nesta oportunidade a pesquisa apresentou números positivos e uma grande aceitação do modelo pelos habitantes da capital.

A concepção comunitária e sistêmica dos módulos policiais demonstrou nas diversas pesquisas apresentadas um confiança potencial de 83,87%, e ainda hoje a população de Curitiba quer a volta dos módulos (SOUZA, 2007).

Nesta pesquisa, algumas deficiências foram identificadas, como a necessidade de mais efetivo, viaturas, módulos e maior frequência dos patrulhamentos. Não se observou deficiências de seleção do pessoal, preparo técnico ou qualidade no atendimento, somente a falta de recursos e a necessidade de ajustes de planejamento (BONDARUK; SOUZA, 2014, pp. 33-35).

Além da falta de recursos, um dos problemas que mais afetaram o sistema modular foram as sucessivas discontinuidades sofridas pela política pública em decorrência da alternância dos governos. Nesta época, percebia-se que alguns políticos fundiam e confundiam as ações governamentais com os seus desejos e frustrações - o velho patrimonialismo. Os governadores depois de empossados tinham como ato inaugural da gestão a medida de descartar as políticas públicas iniciadas pelos seus antecessores (inimigos políticos), com exceção de políticas concluídas, institucionalizadas ou solidificadas pela opinião pública, cuja interrupção lhes renderia o descontentamento popular ou surgimento de problemas públicos e um conseqüente prejuízo ao capital político do novo governo.

Abaixo, a figura ilustra a inauguração de um SMPU na região central da capital e, ao seu lado, a estrutura abandonada do que um dia foi o Módulo do Bairro Água Verde.

Figura 10 – à esquerda Prefeito de Curitiba Jaime Lerner na inauguração do MSPU na região central de Curitiba; à direita, o Módulo Água Verde - Rua Bento Viana esquina com Avenida Água Verde.



Fonte: Antunes (1981); Piccoli (2017).

Como se observou, a ideia original do SMPU não vingou porque a filosofia de funcionamento fora corrompida pela ação eleitoreira de agentes públicos (políticos e burocratas) que enxergaram a “marca” apenas como uma oportunidade política de ampliar o seu capital político ou para garantir boas funções e cargos públicos.

Nenhum outro tipo de policiamento foi tão bemquisto pela população e por políticos, mas, a ambição política e a implantação inadequada de um modelo corrompido, com estruturas fora do padrão original, sem recursos orçamentários e a falta de efetivo policial, condenaram o modelo a extinção (SOUZA, 2007, pp. 43-44).

Em síntese, a mão política desprovida de sensibilidade social, da habilidade técnica e da orientação especializada foi a receita para o desastre da ação governamental e a certeza da dilapidação do dinheiro público. Verdadeiramente, o SMPU foi um experimento revolucionário para época e que apresentou a “Polícia Comunitária” para o Brasil sem que o conceito existisse, mas que, paradoxalmente, foi extinto em razão da sua afinidade e do seu grande potencial de resposta ao clamor popular por segurança pública.

### **5.3.3 Policiamento Ostensivo Volante – Projeto POVO: módulo móvel**

O Policiamento Ostensivo Volante - Projeto POVO foi idealizado pelo Setor de Planejamento da Polícia Militar como um modelo de policiamento ostensivo geral urbano, para ser desenvolvido diuturnamente através dos processos a pé e motorizado, nas modalidades de patrulhamento e permanência. O modelo permitia a aplicação do policiamento em locais estratégicos, tanto em áreas residenciais como comerciais, orientado para ser empreendido sempre com a colaboração das pessoas que viviam e conviviam nos bairros, a partir da cultura e sabedoria de “polícia preventiva” (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 31). Este projeto foi implementado no ano de 1993 na cidade de Curitiba, como uma política de segurança pública, mas, ficou rotulado principalmente como um símbolo do “Governo Requião”. Além disso, a política pública também veio para tentar salvar o Sistema Modular de Policiamento Urbano, que se deteriorou (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 35).

As figuras abaixo trazem alguns elementos visuais que facilitam a compreensão da estrutura geral e constituição de cada Unidade Móvel.

Figura 11 – policiais militares que integraram o Projeto POVO: equipes das estações Módulo Capão Raso e Módulo São Braz, na cidade de Curitiba: e Módulo do Bairro Cidade Alta na cidade de Maringá.



Fonte: Polícia Militar (1994).

Na primeira versão do Projeto POVO, cada Estação Móvel era constituída de doze integrantes. Os policiais militares eram aplicados em diferentes turnos de serviço, tanto nas Unidades Modulares Móveis (automóveis) como em motocicletas na realização de patrulhamentos do setor, em atendimento público e na manutenção das visitas periódicas aos moradores dos bairros que integravam o setor de cada Estação. Para o cumprimento dessa tarefa cada Módulo possuía uma viatura - veículo utilitário (Volkswagen/Kombi), dotada de rádio transceptor VHF/FM (móvel), duas motocicletas também com rádios transceptores individuais VHF/HT (portátil) e um telefone celular, cujo número era afixado na lateral da viatura para facilitar a divulgação do modelo à população (PARANÁ, 1994).

Figura 12 – publicidade - *slogan* do Projeto Povo e viaturas utilizadas durante o lançamento em Curitiba 1993.



Fonte: Antunes (1993).

Originariamente, foram previstos para o Projeto POVO recursos no aporte de duzentos e cinquenta veículos, entre automóveis e motocicletas, equipados com dispositivos de comunicação e recursos humanos no total de mil seiscientos e cinquenta policiais militares (soldados), que seriam formados com base na doutrina de policiamento preventivo e “qualidade total”. No entanto, em razão de restrições orçamentárias impostas pela Secretaria de Fazenda do Estado, o projeto, ordenado e encaminhado ao governo pelo Alto Comando da Polícia Militar, foi alterado e suprimiu os recursos humanos previstos, eliminou o processo de capacitação de cultura preventiva e retirou informações a respeito dos objetivos da implantação do modelo. Em síntese, o modelo original (ideal) não foi respeitado (SOUZA, 2007 p. 51).

O Projeto foi corrompido para atender interesses políticos e adequar-se às limitações orçamentárias impostas pelo Governo. A partir de então o modelo perdeu a identidade e a sua qualidade técnica, sendo então conduzido como uma “Política de Governo”. Como não havia tempo para o recrutamento, seleção e formação do recurso humano específico para implementação do projeto, lançou-se mão do efetivo existente nas Unidades. Assim, grande parte do recurso humano operacional de radiopatrulha foi realocado, inclusive outros tipos de policiamento foram suprimidos para atender à demanda do Poder Executivo de inaugurar o Policiamento Ostensivo Volante (SAMPAIO, 2018, p. 47).

O Policiamento Ostensivo Volante foi lançado e foram ativadas setenta e sete estações nos bairros de Curitiba e entre outras no interior do Estado, como Maringá, Cascavel, Ponta Grossa, Londrina e Foz do Iguaçu (SILVA; CABRAL, 1994, p. 104).

Figura 13 – à esquerda, inauguração do Módulo Móvel no Bairro do Jardim Botânico em Curitiba; à direita, policiais militares que integravam a estação do Projeto POVO no portão de entrada do Jardim Botânico.



Fonte: Polícia Militar (1994).

Antes da apresentação do modelo ao governo, um grupo de oficiais da Polícia Militar, apontou vulnerabilidades e inviabilidades que não recomendaram a implementação do modelo, dentre estas estavam: a inadequação do veículo utilitário Volkswagen Kombi como viatura de polícia; a inexistência de cela para condução de presos na viatura; a não recomendação da destinação de telefone celular para as estações POVO; e a falta de tempo para formação inicial de seiscentos policiais militares para suprir a demanda do Projeto. De fato, todos estes apontamentos, entre tantos outros, resultaram em problemas que afetaram diretamente o funcionamento e a vida dessa política pública. Ressalta-se ainda que o veículo era bastante instável e desconfortável para dirigir, não tinha revestimento interno, por isso, era muito quente no verão e muito frio no inverno; quando os policiais necessitavam conduzir presos perigosos era necessário o acionamento de mais uma viatura, com cela, em razão da falta desse compartimento na Kombi; o serviço de telefonia celular era muito caro na época; os telefones celulares não funcionavam em algumas regiões do Estado; a sequência de oito números do telefone celular não era prática ou fácil de memorizar se comparada ao popular 190; também houve muitos casos de uso indevido do telefone por parte de policiais, entre outros problemas ocorridos.

A decisão pela escolha do veículo utilitário (Volkswagen Kombi) e de equipá-los com telefones celulares foi exclusiva do Poder Executivo. A escolha do utilitário desprovido de cela, teria a justificativa de forçar os policiais a preservação da dignidade das pessoas e se adaptarem à cultura de polícia preventiva, alinhada aos princípios de direitos humanos –

menos abusiva e violenta. Também porque o utilitário poderia ser utilizado como base-móvel e meio de transporte para a prestação de serviços assistenciais à população.

No geral, o Projeto POVO foi idealizado para substituir parcialmente o Sistema Modular de Policiamento Urbano, integrando uma base-móvel ao policiamento de radiopatrulha. A ideia era fundir os dois tipos de policiamento em uma só atividade. Passado um tempo, o Projeto POVO adotou a narrativa de “Polícia Comunitária”, baseando-se no “trinômio: policial - viatura - comunicação”, combinado com a aplicação descentralizada de recursos humanos, materiais e a estratégia de aproximação da polícia com a comunidade.

Um ano e meio após a efetivação do Projeto POVO, já na gestão do Ex. Governador Jaime Lerner, cogitou-se fazer alguns ajustes na política pública, mas a sua forte identificação político-partidária com o seu antecessor (Roberto Requião de Mello e Silva) o modelo foi desativado, sob o argumento de que era deficitário e ineficiente operacionalmente.

### **5.3.4 Policiamento Ostensivo Localizado – TOTEM**

Durante o Governo Jaime Lerner (1998) foi implantado o policiamento com “Totem”, “termo técnico de arquitetura e urbanismo que significa local de propaganda com indicativo luminoso desagregado de uma instalação física”. Esta foi uma tentativa de implementar conceitos internacionais inovadores de policiamento interativo. Na prática, os Totens eram pontos fixos de referência para serviço de emergência policial. Os pontos eram equipados com interfone que davam acesso direto do cidadão à Central de atendimento do telefone 190 da Polícia Militar. A finalidade do modelo era de agregar mais uma alternativa de acionamento do policiamento ostensivo e oferecer pronta resposta às demandas de segurança pública diuturnamente, em uma época em que o telefone celular não era tão acessível. Foram instalados 126 (cento e vinte e seis) terminais de intercomunicação personalizados em locais que registravam elevados índices de criminalidade em Curitiba (93) e Região Metropolitana (33). Também foram alocadas 126 (cento e vinte e seis) viaturas nos moldes do “Programa de Polícia Solidária”, com 1 (um) policial militar por estação (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 56); (SOUZA, 2007, p. 17).

Figura 14 – imagem da estrutura de um Totem instalado na região Central de Curitiba.



Fonte: Belotto (1996).

O modelo de policiamento com Totem foi uma política de segurança pública imposta pelo Poder Executivo, com objetivo meramente midiático e eleitoral (PONTES, 2008, p. 57). A polícia pública era desconhecida pela maioria da população, as poucas pessoas que conheciam o modelo discordavam da estratégia governamental de policiamento estático (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 41).

A história do policiamento com totens começa no ano de 1998, instante em que o Paraná vivia um momento pré-eleitoral e o Governador do Estado (Jaime Lerner) tentava a sua reeleição. Nesta época, as cobranças e críticas na área da segurança pública eram bastantes incisivas em razão da sensação insegurança vivida em todo o Estado (IPEA, 2021); (FOLHA DE LONDRINA, 1998); (BORDIN, 2009); (WASELFISZ, 2010, p. 22); (SOUZA, 2007, p. 41). Nesse sentido, o governo precisava providenciar e lançar alguma ação governamental com urgência, uma novidade que causasse impacto e, ao mesmo tempo, atendesse aos interesses da população, acalmasse os opositores políticos e contentasse a imprensa. O Policiamento com Totem foi uma escolha do governador do Estado e sua equipe de gabinete. A ideia concebida era uma estrutura de concreto na cor amarela, equipada de uma luminária com a inscrição

“Polícia” e um interfone que permitia a comunicação direta do usuário com a central de atendimento da PM.

Na verdade, o Totem resultou da transformação equivocada de um estudo feito pela Polícia Militar (levantamento dos principais pontos de parada e permanência de viaturas no anel central da cidade de Curitiba) em uma estação de referência de socorro policial. O estudo apontava locais estratégicos de maior circulação de pessoas e veículos, ou que tinham expressivos registros de ocorrências policiais. Normalmente, estes locais eram escolhidos para a realização da modalidade do policiamento de permanência ou ponto-base, no qual as viaturas ficavam estacionadas sobre a calçada para coibir a ação de criminosos, mas que, por vezes, rendia críticas da imprensa e de uma pequena parte da população, em razão do veículo dificultar a circulação de alguns pedestres. Assim, o real objetivo do levantamento era apenas para identificar locais para a parada e permanência das viaturas da Polícia Militar – a finalidade do documento era justificar a tomada de providências no sentido de demarcar esses pontos com sinalização de trânsito horizontal (na via pública - asfalto ou calçada).

Após a elaboração e confecção desse levantamento, o documento foi encaminhado pela Corporação ao Governo do Estado para providências junto a administração municipal de Curitiba (SAMPAIO, 2018, p. 52), ou seja, pedia a gestão do Governo no sentido de solicitar a prefeitura de Curitiba a pintura da sinalização de “USO EXCLUSIVO - POLÍCIA MILITAR”, ou algo parecido, nos locais pré-determinados pelo levantamento. Somente isso.

Saiu da Polícia Militar um pedido para a prefeitura identificar os locais de parada e permanência das viaturas e voltou do Palácio o “Policiamento com Totens”. Segundo Bondaruk, referenciado por Sampaio (2018, p. 53), pessoas ligadas ao gabinete do Governador teriam visto o modelo de policiamento com totem durante viagens internacionais e levaram a ideia ao Chefe do Executivo, que gostou do conceito, aproveitou estudo feito pela PM e o transformou no Projeto das Estações Totens.

A primeira estrutura do Policiamento com Totem foi inaugurada no Bairro do Alto Boqueirão em Curitiba. Nesta oportunidade o governador afirmou que o Totem era apenas um ponto de referência para a população acionar a polícia pelo interfone e que não teria viatura ou policial fixo no local. Nesta ocasião, o governador tentou simular uma chamada pelo interfone do Totem, mas o sistema de comunicação ainda não havia sido ligado. Já havia sessenta Totens construídos, sendo que todos foram afixados sem ter sido feito nenhum estudo mais acurado para a instalação dos intercomunicadores (interfones). Foi um vexame. Não bastasse isso, no mesmo dia, a equipe PM da área que participou do evento inaugural saiu das proximidades da estação com a viatura para atender uma ocorrência de rotina e, neste intervalo, surgiu uma



emergência assistencial próxima ao Totem recém-inaugurado, o que parecia ser uma parturiente. Em suma, havia uma emergência próxima ao Totem, mas não havia viatura disponível, nem policial no local. A reclamação foi geral, populares chamaram a imprensa e o caso ganhou repercussão estadual. No dia seguinte o Governador mudou o discurso, ou seja, a viatura de área não poderia mais sair das proximidades do Totem. Diante desse cenário e do descontentamento do governador, a assessoria do governo se apressou para achar um culpado pelo incidente (fenômeno do *blame shifting* - deslocamento de culpa). Segundo relato do Coronel PM Douglas Sabatini Dabul, referido por Sampaio (2018), se instalou um clima de “caça às bruxas”. A Polícia Militar foi obrigada a providenciar efetivo policial e viaturas que não dispunha para atender uma demanda criada pelos Totens. Conta-se que foram utilizadas até mesmo viaturas avariadas e que não funcionavam nos Totens. Os veículos defeituosos eram transportados por caminhões-guincho e alocados nas estações, visto que era preciso cumprir com urgência os mandos do gabinete do governo (SAMPAIO, 2018, pp. 52-53).

A pressão política era tão grande que até policiamento ostensivo a pé foi colocado ao lado do Totem do Alto Boqueirão. Outro aspecto que merece ser lembrado é que o intercomunicador do Totem era de baixa qualidade, nem sempre funcionava, era inapropriado para enfrentar as intempéries, o mau uso e os atos de vandalismo.

Por imposição do governo foram eleitos trezentos locais para instalação de Totens em Curitiba e Região Metropolitana, no entanto, não havia trezentas viaturas disponíveis para alocar nesses pontos, muito menos efetivo policial. A partir de então o governo passou a interferir direta e incisivamente em questões de natureza técnica, o resultado foi que a condução da política pública fugiu ainda mais do controle do governo (SAMPAIO, 2018, p. 54).

Os problemas ocorridos durante a inauguração do policiamento com totem mudaram o conceito inicial do modelo, pois a estrutura foi criada para servir de referência à população como mais uma alternativa de comunicação e acionamento da polícia, mas acabou se transformando em uma base fixa de policiamento e objeto de preocupação da segurança pública, por conta do vandalismo. Integrantes da Polícia Militar tiveram acirradas discussões com a equipe de governo, chegando inclusive a apontar as inviabilidades técnicas do policiamento com totens. Em contrapartida, os integrantes do governo tentavam “deslocar a culpa” pelos insucessos, alegando que havia má vontade do Alto Comando da Corporação na implementação do Modelo.

A percepção tanto da população, quanto dos policiais que atuavam nos Totens era de desconhecimento, descrédito e descontentamento com a política pública. Pois as estruturas estavam presentes fisicamente, mas não eram percebidas pela maioria das pessoas, algumas não

faziam a mínima ideia para que serviam os Totens, outras, nem notavam a sua existência, o que denota falha de planejamento e comunicação.

Após implantação, apenas um quarto dos totens funcionava e os policiais militares que trabalhavam nas estações passavam a maior parte do tempo parados, sem nenhuma atividade móvel de patrulhamento nos bairros, só se ausentando para atender ocorrências emergenciais muito graves. As poucas pessoas que conheciam o Totem e sabiam para o que servia, sentiam-se “psicologicamente” mais seguras, mas, entendiam que, na prática, a estrutura pouco resolvia. Quando o interfone de um Totem funcionava, por vezes, a linha dava sinal de ocupada (ROSA, 1998).

Garantida a reeleição de Jaime Lerner (1999), os totens foram desativados gradualmente e o modelo foi extinto. O governo da época acreditou que uma equipe de gabinete poderia, por conta própria, elaborar uma política de segurança pública, sem consultar o Corpo Técnico e Burocrático da Polícia Militar ou profissionais especializados na elaboração de políticas públicas. De verdade, o modelo foi mal estruturado e realmente tinha baixa qualidade. Segundo palavras do ex-Secretário de Estado da Segurança Pública do Governo de Jaime Lerner, Candido Martins de Oliveira, “a implantação dos Totens foi uma bandeira de marketing do governo” (SAMPAIO, 2018, p. 55).

As principais críticas ao modelo de policiamento com totem foram: a desnecessidade de sobrepor mais uma alternativa de acionamento da Central de Atendimento 190, sem antes ampliar a sua capacidade de atendimento; a desnecessidade de criar mais um meio de acionamento sabendo que já existiam telefones públicos espalhados por toda a cidade com discagem gratuita para emergências policiais; não saber que a estrutura existente na Central 190, na época, já era insuficiente até para atender integralmente a demanda de rotina; não entender que os Totens geraram outro problema de segurança pública, pois, nos poucos momentos em que os policiais se afastavam das estações para o atendimento de ocorrências, o equipamento era depredado; não entender que o vandalismo gerou mais uma demanda de segurança pública – os policiais passaram a permanecer estáticos cuidando dos Totens ao invés de proteger população; não entender que o modelo imobilizou o policiamento, visto que não permitia o patrulhamento das ruas; não entender que o Totem acabou com a responsabilidade territorial do policiamento; não entender que o modelo gerou mais insegurança pública; não entender que os policiais não gostavam de trabalhar nas estações, pois, executavam a atividade por obrigação. Os policiais que trabalhavam nos Totem viviam um dilema – guardar a estrutura ou atender à população. Como bem afirma Bayley (2006, p. 233) “a polícia se encontra cruelmente entre estes dois polos, em que os policiais com os postos mais baixos são os mais

afetados” pelas situações do cotidiano da profissão, “pois estão em contato tanto com a realidade das reivindicações da população quanto com a pressão das prioridades políticas”. Ressalta-se que a defesa do modelo Totem era uma prioridade de governo.

Em virtude de todo o contexto, a razão de existir do modelo não mais se justificava, pois, com a adoção do policiamento estático nas estações, o acionamento do serviço policial de emergência poderia ser feito pessoalmente, sem a necessidade da utilização do interfone acoplado na estrutura.

Figura 15 – a primeira foto à esquerda ilustra um totem após a sua instalação; a segunda foto ilustra o totem vandalizado; a terceira foto mostra policiamento solidário aplicado junto à estação Totem.



Fontes: Peres (2019); Silva (2014); Belotto (1996).

O policiamento estático gerou descontentamento entre policiais e a comunidade (PERES, 2019, pp. 69-70). Outra circunstância desfavorável foi a não previsão de efetivo policial suficiente para cobrir todos os pontos de fixação dos Totens. Em razão dessa falha e da pressão política, o Comando da PM determinou que policiais militares do interior do Estado fossem obrigatoriamente apresentados na capital para suprir a demanda criada pelos Totens na cidade de Curitiba e Região Metropolitana. A reação dos comandantes de Unidades do interior foi de contrariedade, visto que os Batalhões do interior já tinham seus efetivos defasados. Mesmo assim, os comandantes foram obrigados a ceder parte da sua força operacional para suprir uma demanda político-governamental da capital. O modelo foi um desastre, as estruturas foram abandonadas pouco tempo depois e ainda hoje enfeitam a cidade de Curitiba.

A previsão era de instalação de 300 Totens. No ano de 1998 foram investidos na segurança pública 26,5 milhões - 12 milhões para compra de viaturas; 10 milhões para reestruturação do Centro de Operações Policiais Militares - COPOM (Central do 190); e 4,5 milhões para obras e reformas (SATO, 1998).

Figura 16 – Totem da Polícia Militar já em estado de abandono na cidade de Curitiba.



Fonte: Nascimento (2017).

Em síntese, muito desses recursos públicos foram desperdiçados e também muito esforço da Polícia Militar foi despendido inutilmente para gerenciar um problema público criado pelo Chefe do Poder Executivo e sua “Política de Governo”.

### 5.3.5 Policiamento Ostensivo com Motonetas

Essa política pública foi inaugurada em março do ano 2000, a partir de uma iniciativa do Governador Jaime Lerner. O governo do paranaense adquiriu centenas de motonetas para destiná-las à Polícia Militar. Essa foi mais uma política de segurança pública adotada pelo arquiteto-urbanista e que causou vários transtornos à administração pública. Nessa época, o cenário mostrava o crescimento do tráfico de drogas, aumento dos crimes de homicídio e crimes contra o patrimônio - roubos a bancos, roubos a estabelecimentos comerciais, ataques e roubos a carros-fortes e ônibus de turismo, além das denúncias de corrupção policial (IPEA, 2021); (BORDIN, 2009); (FOLHA DE LONDRINA, 1998); (WAISELFISZ, 2010, p. 22); (SOUZA, 2007, p. 41). De fato, o governo continuava pressionado pela imprensa, por políticos de oposição e pela opinião pública em razão dos insucessos na Pasta da Segurança Pública e, para complicar ainda mais a situação, o Secretário de Segurança Cândido Martins passou por maus momentos na “CPI do Narcotráfico”, pois, levantou-se atos de corrupção envolvendo integrantes da polícia. A partir desse cenário, a promessa do governo era de uma “nova polícia”. Neste ínterim, o Deputado Federal e integrante da CPI do Narcotráfico, Padre Roque Zimmermann afirmou que agora “a população pode respirar aliviada”, mas, segundo o que Editorial do Jornal Folha de Londrina da época revelou, isso não era verdade.

O povo - que vinha se queixando da insegurança pública há muito tempo -, tem é que ficar mais assustado [...] não se está percebendo que haja uma intenção real, uma ação efetiva, rápida e concreta no sentido de acabar mesmo com a corrupção policial. Ouvir o governador dizer, quase no final do primeiro mandato, que agora vai nascer uma nova polícia, produz mais revolta que alento (FOLHA DE LONDRINA, 2000).

Feita a observação do momento que a segurança pública vivia na época, o “Policimento Ostensivo com Motonetas” foi uma modalidade bastante polêmica, visto que, sem consultar a Polícia Militar o Governo do Estado do Paraná adquiriu trezentas de trinta e oito motonetas de 90 cilindradas, modelo “Manboy” da marca “Ava Kymco” importadas da Coreia, ao custo de um milhão e trezentos mil reais. Segundo Taborda (2001), em pouco mais de um ano, quase um terço do lote de motonetas estava inutilizado, por terem sido baixadas definitivamente (não tinham mais conserto) ou por estarem paradas à espera de peças e reparos.

A ideia original da aplicação de motonetas no policiamento surgiu de uma outra demanda, na verdade, a necessidade ampliação do policiamento ostensivo com o uso motocicletas de quatrocentas cilindradas. Para alinhar esse pleito, o Governador Jaime Lerner promoveu uma reunião com empresários do ramo do transporte coletivo, convidando também um representante da PM. No encontro ficou definido que o tal grupo de empresários elaboraria e apresentaria uma alternativa para reforçar o policiamento ostensivo urbano. Em princípio a ideia era utilizar motocicletas adequadas ao serviço policial. Mas, de fato, o Governo do Estado surpreendeu comprando motonetas, que se mostravam muito frágeis. O plano idealizado pelo governo e empresários era de saturar a cidade de Curitiba com policiais transitando de motonetas, assim, a população avistaria o policiamento com maior frequência, semelhante ao que ocorre com transporte coletivo que, em determinadas vias, sempre há um ônibus do transporte público passando. Esta parte da ideia foi descartada tempos depois. No imaginário dos formuladores do modelo as pessoas se sentiriam mais seguras vendo a polícia literalmente “passar” pelas ruas. Oportunamente, o policial militar presente no encontro, alertou ao governador e aos empresários de que a população não concebe o policial apenas transitando pelas ruas. As pessoas só se sentem seguras quando, efetivamente, observam a atuação policial, parando e permanecendo em um ponto, conversando e orientando as pessoas, dando e coletando informações úteis de segurança pública, ou mesmo, identificando e prendendo criminosos em flagrante delito, enfim, interagindo (SAMPAIO, 2018, p. 60), isto é policiamento ostensivo. Diferente disso, as motonetas que foram adquiridas pelo Governo do Estado não permitiam essa

desenvoltura plena, ao contrário, limitavam e refreavam a proatividade policial, pela sua natural vocação para o uso doméstico.

Ouviu-se ainda um argumento político-governamental da época, de que a adoção das motonetas teria sido a perspectiva da “mobilidade” policial no contexto de urbanização, ou seja, uma preocupação em facilitar o patrulhamento policial em locais de grande concentração de pedestres e veículos.

A figura abaixo oferece uma visão geral do conjunto que compunha o “Policciamento Ostensivo com Motonetas” - motoneta-policial-equipamentos.

Figura 17 – motoneta de 90 cilindradas utilizada pela PM no policiamento ostensivo urbano (2000-2001).

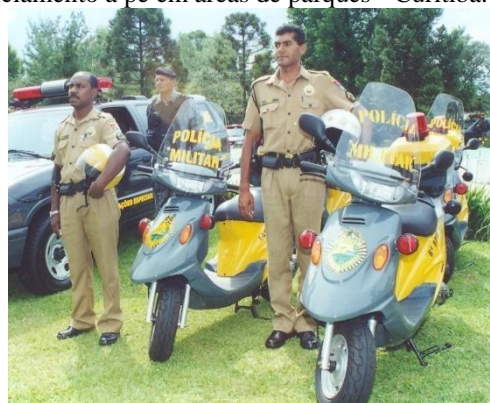


Fonte: Sampaio (2018, p. 122).

O veículo escolhido e adquirido pelo governo era inadequado, tinha constituição frágil, era instável e inseguro. Também se detectou que os policiais ficavam encabulados de realizar o patrulhamento com veículos pequenos e de baixa cilindrada (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57; PERES, 2019, p. 69). As motonetas trouxeram mais problemas do que soluções. Além do alto valor do custo de manutenção e da falta de peças no mercado, o veículo era muito delicado, possuía muitas peças plásticas, era instável e limitava a atuação do policial no terreno. Em razão da sua constituição, com rodas de pequeno diâmetro, a motoneta só podia transitar no meio urbano em vias bem pavimentadas e onde não houvesse buracos ou o trânsito de veículos grandes e pesados.

A figura abaixo ilustra a aplicação do policial militar com motoneta, juntamente com o policiamento a pé no Parque Barigui em Curitiba.

Figura 18 - Policiamento ostensivo com motoneta e policiamento a pé em áreas de parques - Curitiba.



Fonte: Antunes (2000).

Vencida a garantia dos veículos, não havia serviço autorizado para manutenção das motonetas, principalmente no interior do Estado. Também não era possível encontrar peças de reposição no mercado e, na maioria das vezes, os consertos se mostravam inviáveis e caros demais.

Nesta época, foi muito comum o “canibalismo mecânico” - prática de aproveitar peças de máquinas tidas como irreparáveis para utilizá-las no conserto de outras de igual marca/modelo, suprindo a falta do componente mecânico no mercado ou para o barateamento da operação de manutenção. Então, retiravam-se peças de motonetas baixadas para transplantá-las para outras que ainda tinham potencial possibilidade de conserto.

A tempo, foi percebido pelo Comando e Estado-Maior da Corporação que o veículo era frágil demais e que o custo dos reparos era fora do normal, então, foi dada ordem para que as motonetas defeituosas ou que tivessem orçamentos exorbitantes não fossem consertadas, visto a inviabilidade econômica. Aos poucos, as motonetas sem condições de uso foram sendo substituídas por veículos realmente adequados. Na época em que o modelo vigorou também foi dito que aquisição das motonetas fazia parte de um plano mais audacioso de segurança pública, que elas seriam aplicadas como veículos de apoio ao policiamento ostensivo geral, na patrulha de escolas e em deslocamentos de atividades-meio, mas acabaram sendo utilizadas na atividade-fim de polícia ostensiva. Até mesmo uma Associação de defesa dos direitos de policiais militares se manifestou contrária a aplicação das motonetas porque os veículos eram perigosos e colocavam em risco a vida dos policiais (TABORDA, 2001).

Tempos depois, constatado o fracasso da política pública, algumas autoridades queriam saber os motivos do modelo não ter dado certo, queriam entender por que o plano não funcionou como previsto (SAMPAIO, 2018, p. 60); (WU et al., 2014, p. 102). A resposta é simples: não funcionou porque o Poder Executivo procurou orientação com profissionais desqualificados (empresários do transporte coletivo) para formular uma política de segurança pública. O Governo deveria ter buscado orientação com profissionais que conhecem a atividade de segurança pública ou especialista em políticas públicas. Como se tratava do policiamento ostensivo preventivo fardado deveria ter eleito policiais militares para assessorar o governo na formulação do modelo. Os empresários do transporte coletivo desconhecem o que é segurança pública, não entendem o cotidiano e a dinâmica da segurança pública, não têm a mínima noção das peculiaridades e dificuldades que envolvem fazer o policiamento ostensivo preventivo. Mesmo assim, com o aval do Poder Executivo, se lançaram nessa aventura. Verdadeiramente, foi um desastre prenunciado, posto que, os formuladores do policiamento com motonetas nunca conseguiram enxergar o abismo existente entre a fantasia e a realidade.

Em entrevista a Sampaio (2018), o Coronel Justino Henrique, Ex-Comandante do Policiamento da Capital revelou que, quanto ao Policiamento Ostensivo com Motonetas, não fora feito nenhum planejamento para aquisição dos veículos, o Governo simplesmente comprou as motonetas e as empurrou na Polícia Militar, “essas compras malucas do Estado”. Registre-se também que o policiamento com motonetas não foi objeto de estudos acadêmicos, mesmo tendo sido uma política pública de alto investimento (SAMPAIO, 2018, p. 60), que não trouxe nenhum benefício para população, muito ao contrário, causou bastante prejuízo aos cofres públicos e trouxe muitos transtornos à administração do Estado.

Por fim, em setembro de 2001 o modelo foi abandonado, os veículos acabaram sendo entulhados e viraram sucata nos Batalhões da Polícia Militar. A tentativa inovadora e futurista das motonetas não deu certo, o governo apostou com o dinheiro do contribuinte e perdeu.

### **5.3.6 Policiamento Ostensivo Volante II - Projeto POVO II: módulo móvel**

Após dez anos da implantação do Projeto POVO (1993) e a sua interrupção no governo seguinte (1995), Roberto Requião retorna ao Governo do Estado (2003) e reedita o Projeto POVO partindo da sua concepção original. Baseado em experiências de outras polícias brasileiras e do exterior, o Projeto POVO II foi relançado com o discurso de ações focadas no policiamento comunitário. No pacote de inovações observava-se uma aparente preocupação em



aproximar a Polícia Militar de outros órgãos governamentais e das comunidades. O Projeto previu a realização de reuniões comunitárias com objetivo de levantar problemas de segurança pública nos bairros para discuti-los ali mesmo e encontrar soluções apropriadas, aos moldes da filosofia de polícia comunitária. Para cumprimento desse objetivo foram realizados cursos de capacitação em “Polícia Comunitária” em todo o Estado.

O foco do Projeto era a integração e interação, polícia, comunidade e sociedade fortalecidos pelo sentimento de pertencimento e responsabilidade. A base da segunda versão do Projeto POVO foi a mesma da primeira edição – estratégia de polícia preventiva, somadas ao “trinômio: policial treinado, comunicação e viatura especial”, acrescida das responsabilidades social, territorial e resultados. O pacote de reedição do Projeto POVO II aparentava uma adequação da versão original às novas realidades sociais e tecnológicas, tendo sido encarado como um projeto institucional (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57).

A figura abaixo ilustra o conjunto representativo do Projeto POVO II no ano de 2003. A primeira figura à esquerda mostra uma viatura com a estampa do Projeto POVO e do número do telefone celular (9922-6899) da Estação Móvel do Bairro Juvevê em Curitiba; a segunda figura à direita ilustra a estrutura de uma estação do Projeto na cidade de Cascavel – policiais, Módulo Móvel e motocicletas.

Figura 19 – viatura do Projeto Povo II e policiais atuando em local estratégico de grande circulação de pessoas e veículos na cidade de Curitiba; e Módulo Móvel na área central da cidade de Cascavel, em frente à Igreja Matriz.



Fonte: Ribeiro (2010); Polícia Militar (2007).

As tratativas iniciais prometiam trazer para o policiamento ostensivo tecnologia embarcada, telefones celulares para todos integrantes das “Estações POVO” e novas viaturas - automóveis e motocicletas, juntamente com o discurso de “polícia comunitária”, ou seja, um policiamento preventivo mais presente e prestativo tanto em bairros residenciais como em áreas

de comércio. Outra novidade era a exigência de que todos os policiais aplicados nas estações tivessem frequentado o “Curso de Polícia Comunitária”. Cada estação era constituída de uma viatura automóvel e de duas a seis motocicletas de apoio, dependendo da dimensão de cada setor censitário. A unidade ainda poderia ser suplementada pelo policiamento com bicicletas, a cavalo ou a pé. As equipes eram compostas de quatro a dezesseis policiais, sendo dois aplicados em viaturas automóveis e os demais policiais em viaturas-moto, entre outros processos. Também se estabeleceu que a metade do turno de trabalho de todos os integrantes das estações fosse reservado para realização do policiamento preventivo através de roteiros preestabelecidos (PARANÁ, 2004, pp. 8-13).

A figura abaixo mostra um folder da segunda versão do Projeto POVO, com explicações e informações úteis sobre a nova edição da política de segurança pública.

Figura 20 – folder de divulgação do Projeto POVO.

**O Governo Do Paraná  
Está Implantando Em Curitiba  
O Melhor Programa De  
Segurança Pública Do Brasil.**

**O Policiamento Comunitário.**

O Policiamento Ostensivo Volante (POVO) foi idealizado em 1993. O governo do Paraná idealizou não apenas um projeto de policiamento, mas percebeu e tentou Acabar com o que seria a grande falha da polícia nos tempos de hoje: **o distanciamento da população.** Infelizmente, o projeto foi praticamente esquecido nos anos posteriores, bem como o investimento na formação humana dos policiais.

**PROJETO POVO  
Agora É Para Valer.**

Agora, o governo do Estado quer reverter o quadro. O Projeto POVO está sendo reeditado sem se distanciar do objetivo principal: **policiais bem treinados e comunidade participativa unidos no combate à marginalidade.** Para agilizar o atendimento, os policiais receberam novas viaturas e motocicletas, equipamentos de alta tecnologia, como celulares e palm tops, e poderão registrar as ocorrências no mesmo momento, on-line, sem precisar ir até o quartel. Além disso, **a população do bairro vai conhecer cada um dos policiais**

**pele nome, pois eles vão trabalhar diariamente no mesmo local.** Desta maneira, conhecendo os moradores e a movimentação das pessoas no bairro, eles terão mais condições de prevenir, orientar e agir. **Cada morador deverá ter sempre com ele o número do celular dos policiais.** A convivência e a comunicação direta vão colaborar para a solução mais rápida dos problemas de segurança do bairro.

**Você Que Mora No Bairro  
Receba Bem O Policial  
Comunitário Em Sua Casa.**

Os Policiais Comunitários vão explicar o Projeto POVO, orientar o modo de atendimento e distribuir a Cartilha de Segurança. E, mais importante, vão fornecer o número do celular que deverá ser utilizado para esdarecer qualquer dúvida que envolva segurança e bem-estar da sua família. O Projeto Povo é uma iniciativa única no Brasil. E quer fazer do seu bairro e da sua cidade um lugar seguro, ordeiro melhor para se viver e progredir.

**Participe, receba bem e seja amigo do seu melhor amigo no bairro.  
O Policial Comunitário.**

**POLICIAL COMUNITÁRIO.  
O AMIGO CERTO, NO LUGAR CERTO, NA HORA CERTA.**

Fonte: Polícia Militar (2003).

Baseado na concepção do modelo lançado em 1993, as estações do Projeto POVO II foram estruturadas com base nos seguinte elementos: levantamento estatístico criminal prévio - as unidades seriam alocadas em bairros que registrassem alto índices de criminalidade; os integrantes das Estações teriam que seguir uma programação de visitas às moradias do bairro a

cada oito meses; o Projeto previa a realização entrevistas com os moradores dos bairros; previa-se a inclusão de mil e quatrocentos policiais militares para atender a demanda exclusiva do Projeto POVO II; e trazia uma novidade, os pontos para instalação das Estações seriam definidos com base em dados do IBGE e nos fatores criminológicos de cada bairro – setores censitários (CARVALHO, 2004, p. 49), não seria uma Estação POVO por bairro, mas sim por setor, que poderia congrega mais de um bairro, dependendo da sua extensão geográfica ou da população existente no espaço geográfico.

A gestão da segunda versão do projeto POVO foi definida pela Polícia Militar através de uma Diretriz (Diretriz nº 002/2004 da 3ª Seção do Estado-Maior). Este documento retomava métodos e princípios da primeira versão do modelo e, ao mesmo tempo, trazia ao público interno conceitos internacionais de segurança pública, influenciando o efetivo policial acerca da importância das práticas de polícia comunitária e seu viés preventivo (PARANÁ, 2004). Também merece destaque a previsão das Estações POVO se juntarem às Bases Comunitárias fixas, tornando-as núcleos de referência para o recebimento dos moradores dos bairros. Desse modo, policiais e moradores passariam a vivenciar e discutir os mesmos problemas de segurança pública do bairro (PARANÁ, 2004, p. 9). A versatilidade dos Módulos Móveis e das Bases Comunitárias possibilitavam também a realização periódica de ações sociais integradas para prestação de serviços públicos nos bairros em conjunto com Poder Judiciário, Detran, Instituto de Identificação, Ouvidorias, entre outros órgãos

A partir do ano de 2006 foram aplicados veículos do tipo furgão (vans) equipadas com tecnologia embarcada para ocupar pontos estratégicos e apoiar as equipes do Projeto. Foram ativadas Estações em setenta e cinco bairros e mais oito Bases Móveis na capital. Na região metropolitana de Curitiba o Projeto contemplou treze bairros em nove cidades. No restante do Estado, cinquenta e cinco cidades foram atendidas por esta política pública (SAMPAIO, 2018, p. 66).

Ressalta-se também que havia uma rotina de avaliação de desempenho das Estações do Projeto Povo. Gestores de áreas das Polícia Civil e da Polícia Militar eram orientados a apresentar periodicamente o levantamento das ações desenvolvidas em suas áreas de responsabilidade, por meio da pesquisa de dados criminais buscados no sistema eletrônico do Boletim de Ocorrência Unificado – BOU. Estes registros permitiam a análise e mapeamento do crime nos bairros. O sistema adotado facilitava a aplicação racional do policiamento (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 63). Tempos depois, sob o argumento de crise econômica no Estado, carência de recursos financeiros e muita interferência política da Secretaria de Segurança Pública na condução e gestão do policiamento, deram motivo ao

reaparecimento do fantasma da descontinuidade da política pública. A segunda versão do Projeto POVO foi definitivamente extinta no ano de 2010, pela gestão do governo seguinte (PERES, 2015; GOEDERT FILHO, 2016).

Inicialmente, o Projeto POVO II se intitulou a “polícia da família”, mas, na prática, continuou com a cultura de “polícia do depois”, reativa e de enfrentamento. Em síntese, a política pública não se mostrou um “Programa de Resultados”, por mais que a política pública tenha iniciado com o discurso de grupo de trabalho (equipe), comprometimento, empenho e metas - não trouxe os resultados prometidos. Também não houve a anunciada e tão esperada “gestão comunitária”, pois, em razão de cortes no orçamento, a reedição do modelo acabou se estagnando e as comunidades e as pessoas foram esquecidas (SOUZA, 2007, p. 85). Mais uma vez, o Projeto POVO foi descontinuado por traduzir-se essencialmente em uma “Política de Governo”, de interesse político-partidário e intimamente ligada à imagem de uma personalidade política.

### **5.3.7 Unidade Paraná Seguro – UPS**

Transição de governo - sai Roberto Requião de Mello e Silva (2010) e entra Carlos Alberto Richa - Beto Richa (2011). A nova gestão inicia o governo com a obrigação de dar solução aos altos índices de violência urbana no Estado do Paraná - homicídios, tráfico de drogas, crime organizado, sistema prisional superlotado, mortes no trânsito, entre outros. Em razão desse cenário espraiado por todo o Estado ocorreram campanhas encabeçadas pela mídia e por organizações não governamentais paranaenses para conscientização da população no sentido de participar da construção de uma cultura de paz no Estado.

Nessa época, uma pesquisa realizada pelo Instituto Sangari, com base em dados do IBGE, mostrou um diagnóstico da segurança pública no Paraná por meio do “Mapa da Violência 2010” (decênio de 1997-2007), nessa investigação o Estado do Paraná figurou como nono colocado nacional no registro de homicídios por grupo de cem mil habitantes (WAISELFISZ, 2010, p. 22).

A situação da segurança pública naquele momento era o retrato das políticas públicas implementadas pelos governos anteriores, que parecia não terem existido. Foram mais de vinte anos de brigas políticas, descontinuidades, pouca inteligência e limitada habilidade governamental – entre governo sai governo e nada muda. A população continuava insatisfeita e incomodada com a situação da insegurança pública. É neste cenário que o Projeto POVO II é extinto e nasce o Programa Paraná Seguro (2011-2018).

Entre as ações do novo governo na área da segurança pública estava a implantação, até o final do ano de 2012, de dez Unidades Paraná Seguro (UPS) - uma imitação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro. Que se encaixa nas definições de Secchi (2019b, p. 71) como uma solução óbvia, ou seja, um modelo defendido fervorosamente por políticos e que caiu nas graças do gosto popular ou que funciona bem, mas por tempo determinado.

As UPPs do Rio de Janeiro consistiram em uma experiência de recuperação de áreas tomadas pelo crime organizado. Esta invenção se resumia a uma subunidade policial militar com certa autonomia para realizar o policiamento comunitário, sob a concepção da prevalência do trabalho policial preventivo sobre o repressivo (SOUZA, 2018, pp. 59-62), ou como define Michael Banton, referenciado por Egon Bittner, as forças policiais devem funcionar, na primeira instância, como “funcionários da lei” e, na segunda instância como “funcionários da paz”, entretanto, deve-se enfatizar a designação de “funcionários da paz”, ou seja, uma ocupação não relacionada diretamente a realização de prisões (BITTNER, 2003, p. 43). A UPP do Rio de Janeiro foi uma tentativa que não deu certo, um verdadeiro embuste, resultou em mais propaganda do que resultados – dinheiro do contribuinte jogado no lixo.

O governo de Beto Richa chega prometendo mudanças e investimentos maciços na segurança pública, como equipar as instituições com veículos melhores, contratação de mais policiais, investimento em tecnologia e promoção da capacitação dos profissionais da segurança pública (SAMPAIO, 2018, p. 73). De fato, os investimentos só viriam no ano subsequente, a partir do Plano Plurianual 2011-2015 – PPA. O Plano previa um orçamento de quase dez bilhões de reais e a sua principal meta era reduzir o número de homicídios em trinta por cento (PARANÁ, 2011, p. 128). Já o Plano Plurianual 2016-2019, o segundo mandato do governador Beto Richa, previa um orçamento de mais de dezoito bilhões de reais, acrescidos do aporte de quase quinhentos milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Nesse quadriênio o PPA passou a utilizar o “Índice de Gestão da Segurança Pública” (IGSP)<sup>16</sup>, como meio para avaliação da segurança que, em 2014 registrou a cifra de 7.555, com meta estabelecida de 12.711 (quanto maior o número melhor o desempenho) para o ano de 2019. Para alcançar os objetivos propostos para segurança pública, o governo focou na aplicação de políticas públicas multidisciplinares, implementando um sistema de gestão orientado para o alcance de resultados (PARANÁ, 2015a, pp. 227-230).

No âmbito da Polícia Militar, as unidades de integração social, batizadas de Unidades Paraná Seguro – UPS, foram reguladas pela Diretriz nº 004/2012 – PM/3. A primeira Unidade do modelo foi instalada no Bairro do Uberaba na cidade de Curitiba. O Programa visava restaurar a

---

<sup>16</sup> O “Índice de Gestão da Segurança Pública” (IGSP) é um indicador de desempenho do Iparides, considerado mais adequado, para avaliação da gestão da segurança, baseado na média geométrica de metas previstas em sete iniciativas do PPA: inquéritos instaurados - crimes contra a pessoa; policiais formados; operações policiais; atendimentos por bombeiros; perícias médico-legal; perícias técnico-científica; e custódias realizadas.

segurança e a tranquilidade pública em regiões de alto risco (PARANÁ, 2012b); (PARANÁ, 2012c). As UPSs, aos moldes de outros modelos de policiamento, também foram idealizadas com base na filosofia de polícia comunitária e tinham como objetivo reduzir os índices de violência, em bairros com elevadas taxas de homicídios, crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas, através da presença permanente de policiais militares nas áreas.

A figura abaixo traz a imagem externa das instalações físicas da primeira Unidade de Integração Social da cidade de Curitiba.

Figura 21 – primeira Unidade Paraná Seguro, inaugurada no Bairro do Uberaba, cidade de Curitiba (2012).



Fonte: Polícia Militar (2012).

A política pública previa o acompanhamento periódico do Centro de Análise, Planejamento e Estatística – CAPE da SESP, para avaliação evolutiva do modelo. A estratégia adotada para a implantação das Unidades era seguinte: primeiro eram feitos levantamentos estatísticos das áreas com maiores índices criminais e, com base nessas informações, eram selecionados os locais para a sua instalação; na fase seguinte eram feitas operações policiais de saturação da área para o estabelecimento definitiva das UPSs; e, a partir então, outras Secretarias entravam no Programa através da prestação de serviços públicos de promoção da cidadania e reinserção social - UPS-Cidadania (SAMPAIO, 2018, pp. 77-78).

A proposta é integrar ações de várias secretarias e órgãos do governo para levar às comunidades que abrigam UPS atividades e programas nas áreas de educação, esporte, cultura, saúde, trabalho e emprego, entre outras. As prioridades serão discutidas com as comunidades, de forma a definir ações adequadas às necessidades e à realidade de cada região (ROCHA, 2016).

A figura abaixo ilustra um folder que detalha um pouco dos serviços públicos prestados com a instalação das UPSs em Curitiba, Região Metropolitana e algumas cidades do interior do Estado.

Figura 22 – folder de divulgação da UPS – Cidadania. Serviços prestados em evento com data marcada.



**UPS**  
**CIDADANIA**

**SOCIEDADE EM MOVIMENTO  
PARA A CULTURA DA PAZ.**

**PAROLIN**

O Governo do Estado do Paraná por meio da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e instituições parceiras do Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania convidam para feira de serviços.

**FEIRA DE SERVIÇOS**

**DATA:** 22 e 23 de Outubro de 2015  
**HORÁRIO:** 9h às 17h  
**LOCAL:** Associação dos Moradores da Vila Parolin e Amigos da Vila Guaíra  
Rua Professor Plácido e Silva, nº860 - Parolin (ao lado do Armazém da Família)

- Emissão de documentos pessoais (RG e CTPS);
- Cadastro de emprego, habilitação de seguro desemprego e geração de renda;
- Programas de aprendizagem;
- Linhas de crédito para empreendedores individuais, micro e pequenas empresas;
- Orientação jurídica, direitos humanos, direitos da mulher e defesa do consumidor;
- Orientação para prevenção às drogas;
- Orientação em saúde;
- Orientação e cadastro de tarifa social de luz e água, saneamento básico e eficiência energética;
- Cadastro, serviços e informações de veículos, habilitação e educação para o trânsito;
- Atividades culturais e voluntariado.

**IMPORTANTE:** Trazer documentos pessoais (RG, CPF, Carteira de Trabalho, Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento e Comprovante de Residência)

**PARANÁ**  
GOVERNO DO ESTADO

Fonte: Paraná (2015b).

A figura abaixo ilustra o movimento de pessoas durante a realização de um dos eventos UPS – Cidadania, envolvendo a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Detran e outros Órgãos públicos do Estado.

Figura 23 - à esquerda, policiais militares promovem entretenimento durante a realização do UPS-Cidadania; a ilustração à direita mostra uma visão geral do evento.



Fonte: Polícia Militar (2012).

Dois anos depois da inauguração, a política pública já apresentava sinais de desgaste, a imobilidade policial, a precariedade da infraestrutura, somado à uma série de denúncias da população sobre a falta de policiais e a revelação das péssimas condições de trabalho, concluíram que o modelo estava longe da eficiência. A partir dessa constatação resolve-se reduzir o efetivo interno das UPS e restabelecer a mobilidade do policiamento, destinando a maior parte do efetivo para a realização de patrulhas nos bairros. O Estado adquiriu viaturas maiores, que passaram a ser chamadas de Bases Móveis. No início do projeto as UPSs contavam com trinta policiais permanentemente, mas, em razão da falta de efetivo nos anos seguintes, esse conceito foi alterado e o efetivo das Unidades foi reduzido (PERES, 2019).

Afetadas pela retirada de recursos e pelo esquecimento, as atividades e os serviços sociais e de inclusão oferecidos por outras secretarias no início do programa foram minguando, o efetivo policial encolheu ao ponto de os policiais só executarem serviços de guarda das instalações e o patrulhamento básico na área de responsabilidade da UPS.

A figura abaixo mostra uma das viaturas utilizadas pelo modelo UPS para atividades de policiamento ostensivo (patrulhamento e permanência) na periferia da cidade de Curitiba.



Figura 24 – Veículo utilitário empregado como viatura - Base Móvel da Unidade Paraná Seguro em Curitiba.



Fonte: Polícia Militar (2012).

Outro fator que contribuiu para o fracasso da política pública foi a permanente instabilidade na chefia da Pasta da Secretaria de Segurança Pública. Foram sucessivas trocas que prejudicaram a interação e o desenvolvimento do programa. O **primeiro** Secretário do Governo Beto Richa foi um delegado de Polícia Federal (filho de político tradicional da região de Ponta Grossa), que vivenciou o período de implantação das UPSs (2011-2012). O **segundo** foi um promotor de justiça estadual (2012-2014) que não conhecia como funcionava o sistema de segurança, mas, priorizou as ações na região de fronteira com o Paraguai e o estreitamento de relações com a Polícias Federal e dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por conta da incidência de crimes transnacionais e interestaduais, somados à uma histórica série de explosões e roubos a caixas eletrônicos de bancos em todo o Estado. O **terceiro** foi um médico legista (2014) que optou por dar continuidade ao que já vinha sendo feito pelo seu predecessor, visto que pouco entendia do sistema geral de segurança pública. Neste momento, além dos problemas de segurança pública herdados, o Estado do Paraná entrou em crise financeira, que determinou a contenção urgente de gastos e a imposição de cortes no orçamento da segurança pública e influenciou o retorno do aumento dos índices de criminalidade. A polícia preventiva saiu do foco e deu lugar ao modelo reativo. O **quarto** secretário foi mais um delegado de Polícia Federal - também político - (2014-2015). Essa foi a gestão mais conturbada do Governo Beto Richa, que ficou marcada em razão de uma manifestação com servidores públicos que tentavam impedir a aprovação de alterações na lei de previdência dos servidores públicos do Estado do Paraná. O evento acabou em confusão. Vândalos, delinquentes e radicais infiltrados entre centenas de

servidores públicos, quebraram alambrados e investiram contra as barreiras policiais, atirando pedras e todo tipo de objetos, tentando entrar à força na Assembleia Legislativa do Paraná para impedir a votação que alteraria a lei previdenciária. A Polícia Militar interviu e várias pessoas saíram feridas entre manifestantes e policiais. O episódio ficou conhecido como “29 de abril” e resultou na queda do Secretário de Segurança Pública, juntamente com o Alto Comando da Polícia Militar – Comandante-Geral; Subcomandante-Geral; e Chefe do Estado-Maior. Essa foi uma resposta política para acalmar os ânimos de políticos de oposição, imprensa e sindicatos. A destituição dessas quatro figuras públicas propiciou mais uma mudança na direção da Pasta da Segurança Pública – o **quinto** Secretário, mais um delegado de Polícia Federal (2015-2018), no entanto, a alteração deu oportunidade para pessoas tecnicamente mais capacitadas da Polícia Militar que promoveram ajustes pontuais. A nova gestão focou verdadeiramente na valorização de ações técnicas de polícia comunitária. Passou a organizar e racionalizar a utilização dos recursos disponíveis; as UPSs passaram a desenvolver suas atividades com um número menor de policiais e a responder às demandas dentro das suas capacidades; e a eficiência do modelo foi testada. Uma vez organizada, mesmo com o efetivo reduzido, no geral, reconheceu-se a capacidade das UPSs de reduzir os índices de violência e criminalidade nas áreas onde atuavam. Em 2016 foram divulgados novos índices de segurança pública no Estado: em Curitiba houve redução em 34% dos homicídios nos bairros que possuíam UPSs – nas cinco UPSs do Bairro Cidade Industrial e também nos Bairros Cajuru, Tatuquara, Uberaba, Parolin e Sítio Cercado. Enquanto outras unidades de Curitiba contabilizaram números mais acanhados - 10% de redução da criminalidade (RIBEIRO; ANTONELLI, 2016).

No ano de 2018, com o licenciamento de Beto Richa para concorrer ao Senado, assume o governo Maria Aparecida Borghetti, que, a reboque, trouxe o **sexto** Secretário de Segurança Pública do modelo UPSs, mais um delegado, dessa vez um Policial Civil do Estado do Paraná (2018). Esta gestão foi bastante discreta e não alterou as prioridades da política de polícia ostensiva preventiva adotada pela Polícia Militar, passando completamente despercebida.

O processo de instalação de outras UPSs se estagnou. As últimas Unidades foram inauguradas em 2017 e 2018 na cidade de Cascavel. O Quadro abaixo oferece uma leitura cronológica e geográfica do processo de implantação das UPSs no Estado do Paraná.

Quadro 7 – distribuição das Unidades Paraná Seguro por ordem de data, bairro e município de implantação.

Implantação	Nome da UPS	Bairro(s)	Município (s)
01/03/12	UPS Uberaba	Uberaba	Curitiba
03/05/12	UPS Parolin	Parolin	Curitiba
17/06/12	UPS Vila Sabará	Cidade Industrial de Curitiba	Curitiba
17/06/12	UPS Vila Verde	Cidade Industrial de Curitiba	Curitiba
17/06/12	UPS Vila Nossa Sra. da Luz	Cidade Industrial de Curitiba	Curitiba
17/06/12	UPS Vila Caiuá	Cidade Industrial de Curitiba	Curitiba
03/08/12	UPS Vila Osternack	Sítio Cercado e Ganchinho	Curitiba
17/09/12	UPS Vila Sandra	Cidade Industrial de Curitiba	Curitiba
01/10/12	UPS Vila Ludovica	Tatuquara	Curitiba
13/10/12	UPS Vila Trindade	Cajuru	Curitiba
19/10/12	UPS Jardim Interlagos (UPS Sul)	Jardim Interlagos	Cascavel
07/12/12	UPS Jardim União da Vitória	Jardim União da Vitória	Londrina
07/05/13	UPS Vila Zumbi e Liberdade	Vila Zumbi e Vila Liberdade	Colombo
08/06/13	UPS Grande Guatupê	Guatupê, Jd. Cristal e Jd.Ipê	S. José dos Pinhais
09/04/17	UPS Norte	Universitário	Cascavel
08/11/18	UPS Oeste	Santa Cruz	Cascavel

Fonte: Peres (2015).

O alto custo da locação mensal de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) dos contêineres que abrigavam a maior parte das UPSs foi mais um dos motivos para a descontinuidade do modelo. Por fim, restaram apenas as Unidades instaladas em prédios onde não havia despesas de locação.

A figura abaixo oferece uma visão externa dos contêineres locados pelo Estado do Paraná para abrigar as Unidades Paraná Seguro em alguns Bairros da periferia de Curitiba.

Figura 25 – instalações de alocação das UPSs Vila Nossa Senhora da Luz, Vila Verde, Vila Sabará e Bairro União da Vitória, todas na cidade de Curitiba.



Fonte: SESP (2015).

Com fundamento no contexto político da época observou-se que o governo falhou duas vezes, primeiro na escolha das UPSs como alternativa de solução para o problema público de insegurança e, segundo, com a escolha dos Secretários de Segurança. No período de menos de quatro anos foram empossados quatro Secretários, nenhum verdadeiramente conhecedor da área da segurança pública estadual. Observa-se que as escolhas para comandar a Pasta foram meramente políticas, não levaram em conta a formação técnica ou conhecimento e capacidade administrativa-operacional necessárias para um cargo tão importante. Para entender o insucesso das UPSs, deve-se considerar também os erros cometidos pelos Secretários na composição dos seus *staffs*. De fato, as equipes que deveriam assessorar os Secretários a nortear a condução das políticas de segurança pública não contribuíram muito para que isso ocorresse. Com o passar dos anos o modelo UPS foi se deteriorando ao ponto de a política pública se tornar obsoleta e provocar a desativação da maior parte das unidades.

A figura abaixo mostra o antigo local de funcionamento de uma das Unidades Paraná Seguro instaladas na cidade de Curitiba após a sua decadência e desmonte.

Figura 26 – estrutura de sustentação do contêiner e entulhos deixados por uma UPS desativada em Curitiba.



Fonte: Sarzi (2019).

Para compensar a desativação de algumas UPSs e conter os crescentes índices de criminalidade em alguns pontos específicos de Curitiba foram ativadas outras Bases Móveis – veículos do tipo furgão utilitário, dotados de mesas e assentos para o atendimento dos usuários e confecção de documentos e toldo para abrigar os policiais das intempéries. Uma cópia modernizada do Módulo Móvel.

A figura abaixo mostra uma dupla de policiais militares e uma Base Móvel sendo aplicados no policiamento ostensivo na cidade de Curitiba.

Figura 27 - Equipe policial e Base Móvel instalada na Praça Espanha na cidade de Curitiba. Policiamento direcionado para coibir os delitos de perturbação do sossego e vandalismo (2017).



Fonte: Alves (2017).

Por fim, ressalta-se que as UPSs foram concebidas em um momento de eleições municipais. O Governo do Estado tinha um candidato a prefeito de Curitiba e ambicionava a sua eleição. Passada as eleições, a política pública foi gradativamente sendo deixada de lado, pois, o alto custo de manutenção das estruturas se mostrou inviável. Em síntese, o programa das UPSs não foi concluído como previsto (OLIVEIRA, 2016, p. 122). No geral, observou-se claramente a ocorrência dos mesmos erros políticos que acometeram de morte os Policiamentos “Modular”, “Projeto POVO”, “Totens” e “Motonetas”. Como bem ilustra Gaetano Mosca, referido por Robert Michels (1982, p. 236) na obra “Sociologia dos Partidos Políticos”, as

substituições sociais e políticas se reduzem a “uma operação que consiste, como diz um provérbio italiano, em trocar de pároco, sem trocar a música”, ou seja, houve sucessão política, houve troca de gestão, mas as coisas continuaram com antes. Ocorre que, passados mais de vinte anos, percebe-se que os agentes políticos não mudaram em nada, continuaram com as mesmas práticas de outrora, cometendo os mesmos desvios – decidindo de maneira autoritária (*top down*), interferindo erroneamente em áreas técnicas e usando a estrutura e nome da Polícia Militar para fins políticos e eleitorais.

Hoje (2021), em todo o Estado funcionam apenas cinco UPSs, uma na cidade de Curitiba: UPS-Tatuquara; uma na cidade de Colombo, Região Metropolitana de Curitiba: UPS-Vila Zumbi; e mais três na cidade de Cascavel: UPS-Universitários, UPS-Santa Cruz e UPS-Interlagos. No entanto, as unidades já não funcionam de acordo com a sua concepção original, não produzem como nos anos de 2018 e 2019, a ideia se estagnou e as restrições orçamentárias impostas nos últimos sete anos comprometeram o funcionamento do modelo. De verdade, o modelo UPS encontra-se em estágio terminal.

### **5.3.8 Atual estratégia de governo para o policiamento ostensivo preventivo: gestão de continuidade dos programas de policiamento herdados do governo anterior**

No ano de 2019 assume o governo do Estado do Paraná Carlos Roberto Massa Júnior (“Ratinho Júnior”), político que já havia sido Secretário de Desenvolvimento Urbano do governo Beto Richa (2013-2014 e 2015-2017). Uma de suas primeiras decisões de governo foi de não alterar a estrutura e os serviços de segurança pública do Estado herdados do governo anterior, manteve inclusive as UPSs que restaram. Sob o discurso de que a violência e a criminalidade não se resolvem apenas com atividade de segurança pública e que é preciso se fazer um trabalho integrado de assistência social, saúde, educação e proteção, mesclado a filosofia de polícia comunitária, o político prometeu investimento em programas de capacitação profissional de jovens e ações cidadania e civismo (ANÍBAL, 2018). Relembrando ensinamentos de Monjardet (2004, p. 295), na obra “O que faz a polícia”, o discurso do político tem fundamento, pois, “é também importante não estender infinitamente as missões policiais. Instrumentos sem dúvida, a polícia não é um instrumento universal e não pode resolver todas as carências dos serviços públicos e da organização social”. Através dessa manifestação um pouco mais elaborada Monjardet observa que a polícia precisa da comunidade e de outros órgãos/instituições públicas e privadas para realizar o seu trabalho com sucesso.

O atual governador afirmou que daria um novo rumo à segurança pública através do seu Projeto de Governo - trazendo novidades como a criação da “Cidade da Polícia” e a integração das Forças de Segurança Pública do Estado; valorizando a classe policial e as ações alinhadas ao acatamento aos direitos humanos, aos direitos da mulher e aos direitos das minorias; e afirmando que daria oportunidade de participação às comunidades nas decisões de políticas afetas à segurança pública. No geral, o pacote não trouxe nenhuma invenção para a segurança pública, no entanto, também não divergiu das promessas apresentadas pelos seus antecessores. A sua estratégia foi de dar continuidade ao que já vinha sendo feito, ou seja, apenas deu crédito às políticas de segurança pública que já vinham sendo praticadas pelos governos anteriores. Ressalta-se que o atual governo foi o mais cauteloso dos últimos vinte cinco anos, não inventou moda, fez do simples e do básico a sua estratégia para as políticas de segurança pública, em especial o policiamento ostensivo preventivo, ou seja, deu sequência às políticas que deram certo e que resistiram ao tempo – o radiopatrulhamento e suas variações especializadas (policiamento com radiopatrulha, forças táticas, trânsito urbano e rodoviário, ambiental, aéreo, ações relacionadas ao Corpo de Bombeiros, entre outras). Desse modo, observa-se que o governo em curso foi ponderado em não criar novos tipos de policiamento. Mas, não é possível afirmar que esse comportamento tenha ocorrido em razão da falta de ideias no Projeto de Governo. O fato é que, hoje, o Estado enfrenta um sério déficit no efetivo policial na PMPR, principalmente com o quadro de soldados de 1ª classe, visto a previsão de 17.334 e real existência de apenas 9.916. Uma discrepância de 42,79%<sup>17</sup>. Somando-se a isto, tem-se o atual estrago econômico provocado pelo Covid-19 que prospecta um cenário bastante difícil.

### **5.3.9 Reflexão geral do recorte temporal selecionado para o estudo**

Ao final de todo o exposto, o que se consegue extrair dos dados, informações e conhecimentos produzidos sobre os modelos de políticas de segurança pública adotados, para o policiamento ostensivo, pelo Estado do Paraná nos últimos cinquenta anos, é que todos os modelos, sem exceção, foram conduzidos sob inclinações políticas, político-partidárias ou pessoalizados pelos chefes do Poder Executivo, uma herança do patrimonialismo ainda arraigado ao ambiente político nacional. Sem exageros, no Estado do Paraná, as políticas de

---

<sup>17</sup> Fonte: PMPR - Informação nº E017/2022 da DP5. Boletim-Geral nº 026 de 7 fev. 22 – Aj.-Geral, fl. 10.

segurança pública e os processos que envolvem a construção das políticas públicas de segurança nunca foram encarados integralmente de maneira técnica, nunca estiveram isentos da má interferência política e, na maioria das vezes, resumiram-se em cópias mal adaptadas de modelos estrangeiros.

O quadro abaixo traz a configuração representativa dos últimos cinquenta anos de políticas de segurança pública aplicadas ao policiamento ostensivo no Estado do Paraná e os principais responsáveis pela adoção dos modelos.

Quadro 8 – Governadores, mandatos e as principais políticas de segurança pública adotadas de 1971 a 2021.

Governadores	Mandatos		Modelos de policiamento ostensivo preventivo
	Início	Fim	
Paulo Pimentel	31.01.1966	15.03.1971	Tropa aquartelada e RPA
Haroldo L. Peres	15.03.1971	23.11.1971	Tropa aquartelada e RPA
Parigot de Sousa	23.11.1971	11.07.1973	Tropa aquartelada e RPA
João Mansur	11.07.1973	11.08.1973	Tropa aquartelada e RPA
Emílio Hoffmann	11.08.1973	15.03.1975	Tropa aquartelada e RPA
Jayme Cannet	15.03.1975	15.03.1979	Tropa aquartelada e RPA
Ney Braga	15.03.1979	14.05.1982	RPA + Módulo
José Hosken	14.05.1982	15.03.1983	RPA + Módulo
José Richa	15.03.1983	09.05.1986	RPA + Módulo
João Elísio	09.05.1986	15.03.1987	RPA + Módulo
Álvaro Dias	15.03.1987	15.03.1991	RPA + Módulo
Roberto Requião	15.03.1991	02.04.1994	Projeto POVO + Módulo
Mário Pereira	02.04.1994	01.01.1995	Projeto POVO + Módulo
Jaime Lerner	01.01.1995	01.01.1998	RPA + Módulo + Totem
Jaime Lerner	01.01.1998	01.01.2003	RPA + Módulo + Totem + Motonetas
Roberto Requião	01.01.2003	04.09.2006	Projeto POVO
Hermas Brandão	04.09.2006	01.01.2007	Projeto POVO
Roberto Requião	01.01.2007	01.04.2010	Projeto POVO
Orlando Pessutti	01.04.2010	01.01.2011	Projeto POVO
Beto Richa	01.01.2011	01.01.2018	RPA + UPS
Beto Richa	01.01.2015	06.04.2018	RPA + UPS + Base Móvel
Cida Borghetti	06.04.2018	01.01.2019	RPA + UPS + Base Móvel
Ratinho Júnior	01.01.2019	Em exercício	RPA e variantes + UPS + Base Móvel (gestão de continuidade)

Fonte: elaborado pelo autor.

Com a colaboração do sociólogo e criminólogo Jerome H. Skolnick e do cientista político David H. Bayley (2006, pp. 41-52), ambos professores da *State University of New York*,



afirma-se que, para a construção de políticas públicas de segurança realmente efetiva, seria mais coerente e inteligente, perseguir os exemplos de Austrália, Canadá, Cingapura e Japão, que conceberam padrões de polícia ostensiva alicerçados na cultura preventiva, no conhecimento científico, na paciência para evoluir os modelos e no investimento de volumes razoáveis de recursos, encarando o gasto com segurança pública como uma garantia de paz e tranquilidade para as gerações futuras. Todavia, para a realidade brasileira, é muito mais cômodo, rápido e econômico realizar a “transportabilidade ou importabilidade” de modelos do que construir um modelo próprio. Exceção feita aos padrões universais de polícia ostensiva, que combinam policial, viatura e comunicação – a boa, velha, simples, mas eficiente, eficaz e efetiva radiopatrulha.

Também é preciso salientar que o povo exige de seus governantes decisões e soluções de curto prazo que resolvam os problemas de segurança pública em curto espaço de tempo. No entanto, na seara da segurança pública, não existe receita mágica que resolva essa questão do dia para noite, cada problema é singular e intrincado de se lidar, as soluções não se formam apenas a partir de ideias governamentais e ações policiais, mas sim do entendimento sistemático do problema com a participação de todos os atores envolvidos nesse contexto - governo, polícia, comunidade e todos os setores da sociedade, irmanados com único propósito.

Não há dúvida de que resolver problemas públicos é uma tarefa hercúlea, ainda mais quando o orçamento público não permite a construção de um modelo ideal. Nessa perspectiva, a tarefa do analista de políticas públicas é encontrar soluções baratas, criativas, eficientes, eficazes, mas sobretudo efetivas. Para o implemento de uma política pública decente é preciso que se tenha o mínimo de recursos, tempo suficiente e boas ideias. Como argumenta Souza, (2007, p. 93) “o Japão tem bases comunitárias fixas desde 1879”, ou seja, o modelo é secular, não foi criado em um toque de mágica. Assim, não há como implementar políticas de segurança pública sem estudar o problema público; sem entender suas origens; sem analisar bem as possíveis alternativas de solução ou mitigação do problema; e sem escolher modelos viáveis e adequados para enfrentar os problemas de segurança que afetam as comunidades e que possam impactar positivamente na qualidade de vida das pessoas.

Hoje, a grande dificuldade dos dirigentes das forças de segurança pública é de conseguir espaço na agenda do governo para argumentar, expor suas ideias e contestar alguns modelos comprovadamente inadequados às realidades sociais, funcionais e institucionais. Observa-se que pontuais interferências e a imposição de políticas de governo, geneticamente vinculadas a partidos políticos, ideologias políticas ou a personalidades políticas, ainda fazem parte do cotidiano da administração pública, o que tem dificultado demasiadamente o trabalho

das agências de segurança. No caso da PMPR, ao longo de décadas a Corporação foi constrangida a assumir responsabilidades por escolhas (políticas públicas) que não criou, sequer tomou parte como observadora do processo. Neste sentido, espera-se o dia em que os integrantes da corporação possam participar efetiva e integralmente do processo de construção das políticas de segurança pública e, conscientemente, possam assumir os riscos da sua implementação. Assim, “na prática, o dilema não é aceitar um risco ou recusar-se a enfrentá-lo, é determinar o nível de risco aceitável, sabendo que jamais é totalmente nula a probabilidade de o risco se transformar em erro” (MONJARDET, 2004, p. 215), visto que, só se pode impor responsabilidade pelo fracasso de uma política pública se houver o registro efetivo da participação de representantes organizacionais na decisão e no processo de formulação da solução.

## **6. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA IMPORTÂNCIA**

Esta seção tem o objetivo de discorrer sobre as origens das atividades de análise e avaliação de políticas públicas e apresentar argumentos que relacionam os avanços alcançados na área ao processo de modernização da administração pública no Brasil.

Os antecedentes da análise de políticas públicas no Brasil reportam ao ano de 1938, com a criação do primeiro aparato de modernização do setor, o Departamento Administrativo de Serviço Público - DASP durante o “Estado Novo” (Governo Vargas 1930-1945), cuja missão era modernizar e padronizar a administração pública no país. Até certo ponto o DASP cumpriu o seu objetivo, mas a centralização e homogeneização das normas e da dinâmica funcional também trouxeram lentidão e ineficiência no serviço público. Nos anos que se sucederam a Administração Pública evoluiu, mas não ao ponto de organizar e consolidar definitivamente práticas que pudessem projetar a área de públicas ao ponto de conseguir a sua institucionalização como campo do conhecimento científico (FARAH, 2016, p. 965). Saltando para o ano 2000, o cenário tornou-se mais promissor em virtude do crescimento econômico e da efetiva atuação acadêmica em defesa da institucionalização e valorização do “campo de políticas públicas”. Desse ponto em diante, os estudos de políticas e as análises de políticas se propagaram por todo o país, sendo difundidos nos âmbitos federal, estadual e municipal (FARAH, 2016, p. 974).

De modo geral, no Brasil de hoje, há muitas pessoas ligadas ao mundo acadêmico fazendo pesquisas teóricas, mas com pouca ou nenhuma aplicação prática. Algumas exceções

produzem algum conhecimento na área da administração pública, mas ainda sob a sombra da ineficiência, ineficácia, descontinuidade, patrimonialismo e burocratismo.

Fazer análise de políticas públicas é escrever relatórios, monografias, dissertações, teses, cujo destino é o fornecimento de subsídios técnicos ao tomador de decisão, de forma a auxiliar a estruturação de boas políticas públicas. Uma ligação entre o mundo acadêmico e o setor público – teoria e prática para melhoria da prestação do serviço público.

Para que esta prática se torne real serão utilizadas duas correntes metodológicas complementares para a análise das políticas públicas: a “abordagem racionalista”, propondo a adequação dos meios aos fins desejados, projeção de resultados e a recomendação de uma alternativa que possa gerar maior benefício, e a “abordagem argumentativa”, que propõe a participação social, discussão, ajuste e a harmonização de interesses para a construção coletiva das políticas públicas. Também objetiva-se reforçar o entendimento da análise de política pública como um campo prescritivo, voltado para a resolução de problemas públicos concretos.

## 6.1 FORMULAR ARGUMENTOS E GERAR INFORMAÇÕES

Fazer análise de políticas públicas também significa formular argumentos, gerar informações e consensos que forneçam bases mais sólidas para a tomada de decisão, fundamentadas em métodos, evidências, critérios e parâmetros, ou seja, uma análise consistente.

Sem utilizar métodos analíticos, uma decisão pública é pautada pela repetição, imitação, preconceito ou autointeresse. Ocasionalmente, nossa sociedade e nossos governantes tomam decisões assim. Fazem o que sempre foi feito no passado, copiam soluções de outros lugares de forma acrítica. Planejam sem informações suficientes. Tomam decisões que beneficiam certas pessoas ou grupo à revelia do interesse público (SECCHI, 2019b, p. 2).

Desse modo, a análise de políticas públicas se revela num trabalho de investigação sério, cujo objetivo compreende o afastamento de forma técnica de potenciais decisões que possam optar por políticas públicas mal constituídas, ilusórias ou enviesadas. Via de regra, a escolha por políticas públicas distanciadas da orientação técnica-analítica acaba por gerar sérios problemas para a fase de implementação, são exemplos: a falta de recursos, o desinteresse político, a resistência cultural e questões de ordem burocrática que podem facilmente emperrar uma ação de governo (SECCHI, 2019b, p. 3). Observa-se ainda hoje que integrantes do poder

legislativo municipal, estadual ou federal e, até mesmo governadores e prefeitos, elaboram políticas públicas de forma bastante improvisadas, visando apenas o curto prazo e, em boa parte, modeladas no subjetivismo ou em interesses particulares ou corporativos, quando na verdade deveriam pautar-se pela intervenção analítica e responsável.

Fazer análise de política pública é esforçar-se para que as políticas públicas sejam mais adequadas, tenham mais benefícios de longo prazo e sejam tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis (SECCHI, 2019b, p. 4).

Assim, de maneira “descritiva” ou “prescritiva”, a análise de política pública tem a finalidade de orientar o decisor na escolha da alternativa mais adequada. Descritivamente, isto ocorre quando a análise objetiva elaborar teorias, descrevendo e explicando tipos de políticas e os comportamentos dos atores e das instituições no processo de construção da política pública. Prescritivamente, a análise ocorre quando se pleiteia destrinchar, estudar e aperfeiçoar o processo para recomendar, ou não, a implementação de uma política pública ou mesmo orientar a intervenção do poder público.

Segundo Dobunzinskis, Howlett e Laycock, referidos por Farah (2016, p. 962), a análise de políticas compreende o emprego da pesquisa científica, entre outras formas de conhecimento, para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Nesta perspectiva, o processo analítico das políticas públicas requer a integração de três componentes, quais sejam: a *Polity* (instituições políticas), a *Politics* (processos políticos) e a *Policy* (conteúdos da política) - termos que caracterizam as três dimensões da política e do sistema democrático no seguinte sentido: **a) a *polity*** – que trata das dimensões estruturais, institucionais e organizacionais estáveis e consolidadas na ordem do sistema político/jurídico/administrativo instituído consensualmente entre os atores, ou seja, são as estruturas do regime, compreendendo os direitos e as regras do jogo político, com base na hierarquia normativa que, em sentido amplo, distingue o pacto constitucional. São exemplos as definições de Estado e Nação, os direitos individuais, as regras eleitorais, os direitos materiais, entre outros; **b) a *politics*** – compreendendo a competição política e a amplitude das dinâmicas que envolvem o processo democrático, ou seja, o campo das disputas e dos conflitos políticos que representam a base do jogo político – diz respeito aos processos políticos e aos processos de negociação típicos da política; **c) a *policy*** – referindo-se às decisões de governo, à política pública propriamente dita, ao conteúdo da política pública, às ações governamentais, ou seja, o resultado material concreto obtido a partir da decisão das autoridades públicas em definir, delinear e implementar suas políticas. A exigência da reunião desses elementos tem por objetivo

identificar a espécie de problema a serem enfrentados; entender como o problema surgiu na sociedade e se tornou uma questão política; entender encadeamento do problema nas arenas política e social; entender as instituições, os bastidores e as regras que influenciam a decisão política, a modelagem e o processo de implementação da política pública (ARANTES; COUTO, pp. 46-58); (FREY, 2000, pp. 216-252); (PEREIRA, 2007, pp. 146-147). O quadro abaixo, elaborado por Couto e Arantes (2006), traz objetivamente as principais características das três dimensões.

Quadro 9 – natureza, características e dimensões do processo político democrático.

DIMENSÃO	NATUREZA	DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICA SUBSTANTIVA	CARACTERÍSTICA FORMAL
NORMATIVIDADE CONSTITUCIONAL	Parâmetros Gerais do Jogo Político (Estrutura)	Polity	Consenso mínimo pactuado entre os diversos atores políticos	Generalidade, relativa neutralidade
EMBATES E COALIZÕES POLÍTICAS	Jogo Político	Politics	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou Cooperação
NORMATIVIDADE GOVERNAMENTAL	Resultados do Jogo Político (Conjuntura)	Policy	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade, controvérsia

Fonte: Arantes e Couto (2006, p. 47).

Na prática, a análise de políticas públicas envolve um processo tecnicamente requintado, inovador e, ao mesmo tempo, profundamente político, mas que apesar disso continua amparado em metodologias, ainda em desenvolvimento e cercadas de debates, que se mostram essenciais no processo de busca de indicadores confiáveis de eficiência, eficácia e efetividade (SECCHI, 2019b. p. 213).

Neste sentido, Eugene Bardach (2009) referido por Ana Cláudia Capella (2018, pp. 138-143), com base em conceitos da configuração da “*agenda-setting*”, definiu oito passos essenciais para os processos de análise de políticas públicas, quais sejam:

a) **Defina o problema** – saiba se é realmente um problema público, se pode ser quantificado, se foi politicamente discutido, qual a origem da sua causa, entre outras particularidades;

b) **Reúna evidências** – avalie a natureza, a extensão e as características particulares do problema, pesquise, produza informação a respeito;

c) **Construa alternativas** – elabore, conceitue alternativas, tente simplificá-las, estabeleça métodos diversificados de implementação e financiamento da ideia;

d) **Selecione critérios** – os padrões mais utilizados são de eficiência e de relação custo-benefício, mas também podem ser utilizados outros como: igualdade, equidade, justiça, liberdade, legalidade viabilidade, entre outros;

e) **Projete os resultados** – estime, prospecte os prováveis impactos, construa uma matriz para facilitar essa tarefa;

f) **Confronte os *trade-offs*** – através de estimativas, explique o que se perde ou o que se ganha com cada alternativa. Ex.: será que compensa reformar uma escola em ruínas ou construir uma nova edificação em um local mais adequado;

g) **Decida** – a partir de todo o contexto vislumbrado, resolva o que fazer;

h) **Conte sua história** – por meio de um relatório explique o contexto em detalhes – este processo pode se dar por meio da verbalização ou da forma escrita.

Para que esse processo se torne efetivo é necessário compreender a distinção entre dois subcampos da política pública: o *policy studies* e a *policy analysis*. Estes subcampos fundamentam-se em pesquisas e produções literárias norte-americanas sobre “políticas públicas” principalmente difundidas por Harold Lasswell (1951) com a *policy sciences*.

A *policy studies* compreende a atividade meio, que estuda o processo político de construção da política pública e suas complexidades, ou seja, busca conhecer o ambiente de inserção da política pública, seus atores, fatores de influência e todo o encadeamento do processo de implementação. Estes estudos foram desenvolvidos com o objetivo de entender as intervenções estatais, interferências e interesses, mas sobretudo, procura entender e explicar a influência política nas ações e modelos utilizados no processo para análise e formulação de uma política pública. A *policy analysis*, envolve a atividade fim, que orienta e verifica resultados da política pública implementada. Compreende o estudo multidisciplinar de eficiência, eficácia e efetividade, visando gerar conhecimento para subsidiar decisões a respeito da manutenção, suplementação, expansão, substituição, ou até mesmo a interrupção de uma política pública em razão da superação do problema público ou em virtude do seu total fracasso. Esse esforço procura avaliar problemas públicos ou verificar a existência destes, para possibilitar o seu perfeito entendimento e a busca de soluções viáveis (LASSWELL *apud* FARAH, 2016, p. 962). São estas práticas que apontam alternativas de soluções aos tomadores de decisão. De tal modo, o analista de política pública atua como um conselheiro, auxiliando e orientando a agente público (político ou administrador) na formulação, readequação ou extinção de uma política. Esse trabalho analítico, desenvolvido por pesquisadores da engenharia, sociologia, serviço social, saúde, educação, segurança pública, entre outros, torna possível a elaboração de modelos

mais sensível, ou seja, favorecem a construção social das políticas públicas, permite uma nova concepção e ajuda na consolidação do conhecimento científico a partir de novos e múltiplos atores – uma nova geração, nova governança e mais oportunidade de participação coletiva efetiva.

No Brasil a análise de políticas públicas é influenciada pelo modelo norte-americano, no entanto, em território brasileiro, esse modelo tomou um formato próprio, diverso da prática original. Para entender isso, primeiro, cabe observar que o processo de institucionalização do campo de públicas no Brasil iniciou a passos muito lentos e teve mais dificuldades para se firmar como área do conhecimento, mas hoje, vem se consolidando e se mostrando necessário. No Brasil, os estudos de análises e do processo decisório das políticas públicas se confundem e, por vezes, se fundem em uma só atividade, ou em uma só pessoa – o analista e o formulador também podem figurar como um tomador de decisão, sendo comum o envolvimento de burocratas do alto escalão no processo de construção e implementação das políticas. Esse fenômeno levou a formação de uma elite técnica e a alocação de burocratas em funções-chaves em todo o processo de construção das políticas públicas, tanto em atividades-meio como em ocupações finalísticas (DRAIBE; BARIANI; LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES apud FARAH, 2016, p. 965).

Já nos Estados Unidos, na prática, o *policy studies* e o *policy analysis* distinguem claramente as atividades inerentes ao analista, ao formulador e ao tomador de decisão, também verifica-se que os americanos conseguiram institucionalizar a formação técnica dos servidores (analistas) incumbidos das tarefas de análise e de elaboração de diagnósticos para problemas e para formulação de soluções. Nos anos 1980 os norte-americanos deram um salto na questão da análise de políticas públicas, pois, deixaram de aplicar como padrão a análise baseada somente na teoria da escolha racional de 1960 (método racional) e também passaram a levar em consideração, abordar e valorizar as suas análises de políticas públicas a partir de aspectos práticos e multidisciplinares, focados em discursos, ideias e argumentação política (método argumentativo). A partir dessa prática o administrador público, que tinha atenção voltada apenas para a atividade-meio, passou a focar também nas atividades-fim, inclusive na formulação das políticas. Desse modo, o ensino superior americano passou a se dedicar mais na formação de “analistas de políticas públicas”, com o objetivo de suprir demandas de assessoramento aos tomadores de decisão, ou seja, de análise de problemas complexos e de formulação de alternativas para implementação de políticas públicas.

A análise de políticas públicas evoluiu muito, pois, inicialmente, o estudo para orientação de políticas públicas era tido como uma atividade de aconselhamento

exclusivamente realizada por burocratas para subsidiar a decisão de políticos eleitos, hoje, além das agências governamentais, organizações não governamentais, institutos, entre outras entidades civis e de caráter privado, também se capacitaram e fazem esse valioso trabalho (FARAH, 2016, p. 963).

Mesmo ainda não tendo o espaço e a atenção merecida, a análise **de** políticas públicas e a análise **para** políticas públicas vêm surpreendendo na área da formação e da pesquisa desde 1938, sendo perceptível, ano a ano, uma demanda crescente tanto de formação, quanto de especialização do “campo das públicas” (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK apud FARAH, 2016, p. 961), as atuais demandas por cursos estão orientados principalmente para as áreas da Administração Pública, Gestão Pública, Gestão Social, Formulação e Gestão de Políticas Públicas, entre outras ligadas a prestação de serviços públicos.

## 6.2 IMPORTÂNCIA DA TIPOLOGIA DOS FORMULADORES

Para a realização do processo de análise para políticas públicas é preciso que se considere algumas tipologias que distinguem os formuladores. Neste sentido, o analista necessita primordialmente saber com “o quê” e com “quem” está lidando. Com base na tipologia de Gustafsson (1980), a política pública pode distinguir-se pelo conhecimento técnico-prático e pela intenção e interesse do *policymaker*. Sob essa perspectiva, as políticas públicas podem se dar de quatro formas, a saber: as **políticas públicas reais** – que internalizam a pretensão de dar solução a um problema público com o conhecimento e meios disponíveis; as **políticas públicas simbólicas** - que ocorrem quando os *policymakers* apresentam qualificações para elaborá-las, mas, não têm interesse em praticá-las, são políticas figurativas que objetivam apenas o ganho de capital político, não tendo interesse efetivo na solução do problema público; as **pseudopolíticas** – que ocorrem quando o *policymaker* dá importância e deseja que uma política seja implementada e funcione efetivamente, entretanto, não possui conhecimento suficiente para estruturá-la adequadamente; e a **política sem sentido** – tipo de política elaborada sem base técnico-científica do problema público ou que não apresenta solução, é vazia de intenções verdadeiras, resume-se em incompetência e cinismo do *policymaker*. Sob esta perspectiva, com frequência, as políticas públicas somam aspectos de “realidade, efetividade, simbolismo e incompetência”, embora permaneçam envoltas por conteúdos destacadamente técnico e político (SECCHI, 2019a, pp. 36-38).



### 6.3 FORMATOS DA TOMADA DE DECISÃO

Há duas maneiras de se implementar uma política pública. A primeira se dá pelo modelo *top-down*, de forma impositiva, ordenada de cima para baixo, onde os políticos (tomadores de decisão), determinam e administração pública, através dos implementadores, cumpre a decisão do agente político baseados em uma visão funcionalista e tecnicista, na qual o programa de ação é preparado e decidido na esfera política, reduzindo a etapa de implementação a uma mera execução administrativa. O modelo também é visto como uma artimanha da classe política, sendo usado rotineiramente como um subterfúgio para isentar o agente político de qualquer responsabilidade pela ocorrência de falhas durante o processo de implementação da política pública. Nestes casos (de falhas), a responsabilidade é “assumida” pelo agente público - policiais, médicos, assistentes sociais, entre outros. Segundo Secchi, “esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento de culpa”. De fato, esse deslocamento de culpa só se justifica quando a política, programa ou ação, são realmente claros, coerentes, bem apresentados e o operador, verdadeiramente, comete a falha, por erro de interpretação ou por inabilidade no momento da implementação da política. Por outro lado, a limitação técnica dos políticos e a prática do *blame shifting*, valorizam um segundo modelo, o *bottom-up*, nesse modelo a política pública é concebida de forma inteligente, ascendente, de baixo para cima e com fundamentos tecnocientíficos – práticos e teóricos. Esta é uma opção que oferece mais autonomia aos analistas e formuladores para investigar o problema e prospectar soluções mais acertadas. O modelo possibilita organização, delineamento claro e objetivo das ideias, modelação de alternativas de acordo com o problema, oferece liberdade de escolha e possibilita uma implementação mais segura para a política pública (SECCHI, 2019a, pp. 76-77); (WU et al., 2014, pp. 18; 69; 102).

### 6.4 O PAPEL DO ANALISTA DE POLÍTICA PÚBLICA

No trabalho de análise o pesquisador concentra-se na produção de documentos de natureza prescritiva com funções de informar, prescrever, argumentar e legitimar as ações. A função informativa tem como objetivo diagnosticar o problema público, verificando o seu contexto, causas e consequências; também visa produzir informações significativas para auxiliar na condução do processo decisório e na escolha da alternativa mais viável. A função

criativa objetiva estimular a produção de ideias diversificadas e propor alternativas inovadoras, produtivas e potencialmente adequadas para a resolução dos problemas públicos. A função argumentativa visa subsidiar o tomador de decisão de argumentos sólidos, precisos e imprescindíveis para assessorar o *policymaker* frente a potenciais embates e para a resolução de conflitos políticos e burocráticos. A função legitimadora tem a finalidade de gerar aceitação, reconhecimento e institucionalização da política pública. Então, o analista de política pública é o “técnico-político” que realiza **análises de políticas públicas e para políticas públicas**, exercendo total ou parcial autonomia, para execução do trabalho de delimitar problemas públicos, criar alternativas, coletar e tratar dados e informações, organizar e mediar reuniões com atores políticos e pessoas ou grupos interessados na elaboração e estruturação de uma proposta de política pública. Acertadamente, o papel do analista de política pública é de aconselhador estratégico do tomador de decisão, “o analista de política pública é o conselheiro do ‘príncipe’, trazendo informações estratégicas para a tomada de decisão referente à política pública” (SECCHI, 2019b, p. 17). Em resumo, o analista de políticas públicas é aquele que coleta, busca, reúne dados e informações, examina, avalia e elabora conhecimentos estratégicos para que o Poder Central possa tomar suas decisões com mais tranquilidade e segurança, optando ou não por uma política. Neste sentido, os problemas também são observados de forma interacional, como construções sociais, por meio de juízos subjetivos (CAPELLA, 2018, p. 15).

## 6.5 O ANALISTA DE POLÍTICA PÚBLICA E O ANALISTA DE INTELIGÊNCIA

A análise de política pública pode ser melhor definida como uma atividade do que uma profissão. No Brasil existem cargos, funções e atribuições governamentais de “analista de políticas públicas”, mas na verdade os seus titulares desempenham tão-somente ocupações de cunho burocrático. No rol dos profissionais que realizam as tarefas dos analistas de políticas públicas estão administradores, policiais, advogados, engenheiros, militares, economistas, sociólogos, antropólogos, jornalistas, assistentes sociais, urbanistas, geógrafos, oceanógrafos, assessores parlamentares, entre outros. Em âmbito federal já existem ocupações de ofício para analistas de políticas públicas. Estas, são carreiras especializadas na área de públicas que lidam com gestão, planejamento, orçamento, finanças, controle e políticas sociais. No âmbito estadual percebe-se que as atividades desenvolvidas e as áreas de atuação são semelhantes à esfera federal, diferenciando-se apenas as nomenclaturas utilizadas, como: especialistas em políticas públicas, especialistas em gestão administrativa, especialistas em gestão de governo, entre

outras. Em síntese, as tarefas continuam as mesmas - entender as demandas; promover encontros com grupos de interesse; captar reações e respostas; compilar dados e informações; transferir as percepções para relatórios; e delinear projetos de lei (SECCHI, 2019b, p.19); (CAPELLA, 2018, p. 143).

Nos diversos setores do serviço público como educação, saúde, habitação, segurança pública, assistência social, entre outros, é crescente a demanda por profissionais com habilidades analíticas próprias da área de políticas públicas. Tanto no Brasil quanto no exterior esses profissionais trabalham em Organizações Públicas, Institutos de Pesquisas, Fundações, Organizações do Terceiro Setor, Organismos Multilaterais Internacionais e até em departamentos de Empresas Privadas, desenvolvendo atividades ligadas às relações governamentais, responsabilidade social, desenvolvimento comunitário e sustentabilidade. Para exemplificar essa afirmativa pode-se citar os seguintes entes: nacionais - IPEA, FGV, CEBRI, CEBRAP, FIPE, DIEESE; internacionais – OMS, OIT, OPAS, OCDE, BID, entre outros.

Tratando do perfil do analista de públicas, normalmente, buscam-se profissionais com os seguintes atributos: capacidade analítica refinada para entender fenômenos político-administrativos; criatividade, visto a tarefa do analista traduzir-se na incessante busca e concepção de soluções inovadoras, tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis; conhecimento legal institucional; habilidades para estimar e prognosticar, com o objetivo de projetar possíveis efeitos das políticas públicas sobre comportamentos individuais e coletivos; e liderança, empatia, persuasão e capacidade empreendedora para impulsionar as mudanças mentalizadas pelos *policymakers* (SECCHI, 2019b, pp. 20-22).

Então, além de compreender as adversidades sistêmicas e o processo de política pública, um analista de política pública deve ter capacidades especiais, similares aos analistas de inteligência política estratégica, como habilidades especiais e sensibilidade para enxergar outras oportunidades que ajudam catalisar o desenvolvimento de inovações e ações de caráter público-político. Como afirma o historiador Ernest R. May (1986), um aspecto a ser considerado no perfil do analista é a sua capacidade de percepção, persuasão e resolução em momentos de crise – em condições difíceis e urgentes. O estudioso observou que a arte da análise de política-estratégica envolve uma influência sutil, um ajuste cuidadoso dos mapas cognitivos na cabeça do formulador de políticas. Mapas que, quase certamente, influenciam as percepções e são essenciais para a tomada de decisão em condições de incerteza (JOHNSON, 2010, p. 39). Nessa perspectiva, cabe expor que nos quadros funcionais do Estado do Paraná existem profissionais com perfis assemelhados aos supracitados analistas, em geral, eles estão

ligados principalmente às atividades de assessoria e de inteligência, entre outras áreas sensíveis da administração pública, como é o caso da segurança pública. O setor que possui agentes públicos que mais se encaixam neste perfil profissional é o Centro de Análise, Planejamento e Estatística da Secretaria de Estado da Segurança Pública - CAPE.

## **7. OS POLICIAMENTOS OSTENSIVOS “TOTEM” E “MOTONETAS” ANALISADOS COM BASE NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

No desenvolvimento do estudo foram descritas algumas políticas de segurança pública de policiamento ostensivo preventivo implementadas no Estado do Paraná nos últimos cinquenta anos, instante em que foram apresentados os contextos políticos e administrativos que influenciaram, moldaram e aperfeiçoaram os padrões de polícia ostensiva aplicados nas gestões de dezessete governadores, desde Parigot de Sousa (1971) até o atual Governador em exercício Carlos Massa Júnior (2021), sendo possível notar as preferências de cada administração - seus erros e acertos.

“Analisar é separar em partes um fenômeno para conseguir entender o todo” (SECCHI, 2019b, p. 27). Com fundamento no cabedal de informações reunidas nas subseções 5.3.4 e 5.3.5 e na técnica de análise de conteúdo, a presente seção, sob a perspectiva do autor e de forma acessória, realizará três “análises de políticas de segurança pública” por meio da exploração de aspectos de cunho técnico, político e administrativos de dois modelos de policiamento ostensivo já extintos, mas, que representam com fidelidade as políticas de policiamento ostensivo do Estado e a maneira de como essas políticas de segurança são idealizadas e colocadas em prática: o “Policiamento Ostensivo Localizado”, conhecido como Totem, e o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”. Esta especulação tem o propósito de evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento do processo de formulação e implementação das políticas de segurança pública no Estado. Ressalta-se que os dois exemplos de policiamento fracassaram por não alcançarem os supostos objetivos propostos quando das suas idealizações, ou seja, não conseguiram reduzir os índices de criminalidade e aumentar a sensação de segurança no Estado. As informações inseridas nessa seção foram coletadas de produções científicas que compõem o acervo da biblioteca da Academia Policial Militar do Guatupê e de outros estudos acadêmicos apresentados em conjunto com a Universidade Federal do Paraná, sendo complementadas por material histórico, documental e jornalístico. Tais documentos revelaram os ambientes e humores da política de época e os processos político/administrativos que influenciaram e desencadearam o processo de elaboração dos modelos de policiamento estudados, semelhante a teoria dos “fluxos múltiplos” de Kingdon (1995) – fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político.

A primeira análise utiliza a estrutura do “Ciclo de Política Pública” evidenciando instantes importantes do processo de elaboração das sobreditas políticas de policiamento com fundamento em Sampaio (2018, pp. 100-106), ou seja, resume-se a um exame isolado das principais informações que fizeram parte do ambiente político e administrativo de construção das sobreditas políticas públicas.

A segunda análise se atém ao exame conjunto das duas políticas públicas, através da formulação de questionamentos específicos para obtenção de respostas favoráveis ou desfavoráveis às soluções adotadas pelo governo para tentar resolver o problema da insegurança.

A terceira análise procura explorar mais evidências e aprimorar a especulação através da análise de informações e desdobramentos que motivaram a extinção dos modelos. Nesta etapa, foram envidados esforços no sentido de entender o fenômeno por meio da elaboração de um esquema analítico próprio. Desse modo, os ciclos das políticas públicas foram fragmentados para facilitar a apuração. Também foram estabelecidos critérios para verificação da funcionalidade dos modelos de policiamento.

Todos os processos foram realizados a partir da captação, junção e seleção de fragmentos específicos, para posterior cotejamento, organização e interpretação das partes para a elaboração de conclusões pertinentes a cada análise.

Salienta-se novamente que, em razão da inexistência de avaliações oficiais dos modelos de policiamento utilizados como amostra, o presente exercício analítico se baseia exclusivamente no exame do conteúdo de dados e informações qualitativas que integram a quinta seção do presente estudo.

## 7.1 ANÁLISE DO POLÍCIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO - TOTEM

Hoje, dentre algumas estruturas inúteis que podem ser encontradas na cidade de Curitiba estão os Totens. “Eles serviam para fazer ligações, acionar a polícia e ter acesso a serviços públicos [...]”. O policiamento ostensivo localizado – “Totem” foi uma péssima política de segurança pública, da qual restaram apenas estruturas que hoje figuram como um dos “trambolhos” negligenciados pelo poder público. Como visto na quinta seção, o Totem foi um dos símbolos do Governo Jaime Lerner (1995-2002). O modelo foi idealizado para ser mais uma alternativa de acionamento da Polícia Militar, no entanto, se revelou apenas como uma solução midiática que não trouxe nenhum benefício para a segurança pública (VICENTE, 2017). De fato, depois da sua implantação, os Totens tornaram-se mais um problema para a Polícia Militar, visto que se tornaram alvo do vandalismo. Assim, invés aumentar a sensação de segurança da população (resolver a

questão) o Governo conseguiu criar mais um problema de segurança pública. Por um bom tempo, essa política pública consumiu recursos, imobilizou boa parte do efetivo policial empregado diariamente nas ruas de Curitiba e a depredação dos totens se tornou a principal preocupação do policiamento na capital.

Em síntese, o modelo foi uma péssima experiência e foi abandonado pouco tempo depois. A prefeitura de Curitiba, na gestão de 2013 a 2016, ainda tentou reutilizar os Totens, instalando câmeras de segurança com interfones. Mas, as mesmas causas que determinaram o fracasso do modelo através da experiência da Polícia Militar também deram destino às intenções da administração e da Guarda Municipal de Curitiba. Em razão da sua ineficiência os Totens foram ignorados definitivamente, restaram apenas estruturas destruídas pelo vandalismo, negligência pública e pelo tempo. Essa será a primeira política de segurança pública analisada.

Para facilitar a compreensão do problema, serão expostos no quadro abaixo os principais problemas enfrentados pela Polícia Militar após a formulação e implementação do Policiamento com Totem: problemas, implicações, hipóteses de condição ideal e hipóteses da existência, ou não, de possíveis soluções.

Quadro 10 - principais problemas detectados com o modelo de Policiamento com Totens e seus desdobramentos.

<b>Problema</b>	<b>Consequência</b>	<b>Condição ideal</b>	<b>Possibilidade de solução</b>
Política pública midiática – imprudência e imediatismo.	Alto risco de fracasso e propensão de mal-uso dos recursos públicos.	Interesse exclusivamente público; prudência e segurança no uso dos recursos públicos.	Improvável - ação impositiva e privativa do Poder Executivo.
Não participação da PM no processo de elaboração da política pública.	Possibilidade de distorções em todo o processo de elaboração do modelo e a existência de falhas técnicas.	Participação efetiva da PM em todo o processo de elaboração da política e direcionamento plurifacetado.	Improvável – o Poder Executivo não dialogava com a PM – apenas expedia ordens de “cumpra-se”.
Inexperiência da equipe de governo.	Incerteza dos resultados ou certeza do insucesso.	Profissionalismo – utilização de técnica, experiência e segurança.	Improvável, não havia possibilidade de incorporar técnicos ou a formação de uma equipe multifacetada - ação exclusiva de gabinete.
Falta de planejamento e cronograma	Desorganização, imprevistos e improvisos.	Planejamento, organização, estabelecimento de metas...	Possível com a incorporação de equipes multidisciplinares, mas improvável por impedimento do governo.
Falta de controle de qualidade, fiscalização e acompanhamento.	Cometimento de falhas, atrasos na entrega de serviços e bens - construção das estruturas e instalação de intercomunicadores.	Eficiência e eficácia na aplicação de ações de controle e fiscalização.	Possível com a incorporação de um corpo técnico plurifacetado, mas improvável por impedimento do gabinete-governo.
Defeitos nos intercomunicadores dos Totens.	Inoperância da estrutura – inutilidade do bem público.	Funcionamento pleno e perfeito da estrutura.	Possível, com a troca dos aparelhos, mas improvável porque a ação e o controle eram privativos do gabinete-governo.
Aparelho intercomunicador inadequado – não resistente às intempéries e ao vandalismo.	Propensão ao desgaste precoce pelo uso ou dano por depredação.	Material resistente antivandalismo.	Possível, com a troca dos aparelhos, mas improvável porque a ação e o controle eram privativos do gabinete-governo.
Criação de demanda sem a previsão de recursos.	Aumento do número de chamadas e da demanda reprimida na Central de emergência do telefone 190.	Ampliar de antemão o número de atendentes da Central – 190.	Possível, mas improvável – ação e gestão do Executivo e assessores de gabinete.
Depredação das estruturas	Surgimento de mais uma demanda de segurança pública para PM – guardar e zelar pelos Totens.	Criar programa para conscientização de preservação do patrimônio público ou desistir da política pública.	Possível, mas improvável – as ações e o controle eram privativos do Governo.
Imobilização do policiamento	Redução da atividade preventiva e do patrulhamento ostensivo nos bairros – aumento da insegurança.	Policiamento ostensivo preventivo dinâmico – mobilidade, patrulhas e rondas preventivas – presença e segurança efetiva.	Improvável – ordem de governo para o policiamento permanecer estático nos Totens.

Descontentamento e contrariedade dos policiais em trabalhar nos Totens.	Trabalho improdutivo e ineficaz – consequente prejuízo para a segurança da população.	Satisfação do operador para induzir à eficácia na prestação do serviço.	Improvável – o governo não permitia alteração – o modelo era impositivo.
A maioria da população não sabia o que era, nem para o que serviam os Totens.	Subutilização da estrutura – desperdício de recursos públicos.	Ações prévias de divulgação da política pública.	Possível, mas improvável – as ações e o controle eram privativos do governo e gabinete.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base nas informações contidas no quadro acima observa-se que a participação da Polícia Militar no processo de implementação do Policiamento com Totens foi simplesmente carrear os recursos humanos e materiais que dispunha para o cumprimento da ordem governamental, ou seja, a política pública foi conduzida de forma autoritária, decidida nos extremos do modelo *top down* - de cima para baixo (SABATIER, 1986) e sem possibilidade de argumentação por parte da administração militar estadual.

Em síntese, a construção do modelo iniciou e se desenvolveu de forma bastante restritiva, a formulação da política pública se reservou ao gabinete do Governo, o processo de tomada de decisão foi também privativo do Governo e a implementação do modelo igualmente. Então, pelo que se observou nos documentos e estudos que tratam do assunto, não houve efetiva participação/orientação de nenhum grupo ou assessoria técnica de segurança pública ou de políticas públicas para a construção da supracitada política de segurança.

Com base no ciclo de política pública, a subseção abaixo ordena, sequencialmente, uma análise de conteúdo dos aspectos políticos e administrativos que envolveram o processo de construção do policiamento com totem e seus instantes.

### **7.1.1 Análise do ciclo da política pública: momentos político-administrativos da criação do Policiamento Ostensivo Localizado – Totem**

#### *7.1.2.1 Identificação do problema público*

O problema público da sensação de insegurança no Brasil é um fenômeno permanente que já faz parte do cotidiano da maioria das cidades brasileiras, desse modo, possui características que possibilitam a sua apreciação a qualquer momento, mas, de fato, no final da década de noventa, as cobranças e as críticas da imprensa e da opinião pública foram bastante incisivas quanto a sensação de insegurança vivida em todo o Estado – roubos a bancos, ataques e roubos a carros-fortes e ônibus de turismo desencadearam o processo. Conforme Pontes

(2008, p. 57) o principal foco de descontentamento estava concentrado na cidade de Curitiba, pois a capital paranaense experimentava uma onda de roubos a estabelecimentos bancários.

### *7.1.2.2 Formação da agenda*

Em 1998 o Governo do Estado estava pressionado e precisava de uma ideia, alguma alternativa de solução para as resolver questões emergentes da segurança pública, ou seja, precisava formatar e lançar alguma política pública de segurança com urgência, precisava de uma alternativa que causasse impacto e conseguisse, ao mesmo tempo, mitigar os problemas causados pela sensação de insegurança, dar resposta ao clamor popular, esfriar os ânimos da oposição política e contentar os órgãos de imprensa.

Conforme observado por Sampaio (2018, p. 56) a política pública dos Totens originou de um documento elaborado pela Polícia Militar para resolver um inconveniente - a utilização de calçadas e espaços públicos para o estacionamento e permanência de viaturas. Esse documento era um levantamento que identificou os pontos de maior relevância para segurança pública na capital, a partir disso, tais pontos poderiam ser demarcados pela Prefeitura de Curitiba com a fixação de sinalização de trânsito horizontal e a questão estava resolvida – as viaturas da PM não mais ocupariam os espaços públicos destinados à passagem de pedestres. O levantamento da PM apontou a existência de 300 locais estratégicos, a partir disso um documento foi elaborado e foi encaminhado ao Governo do Estado para gestão da demanda.

Como já visto, o momento político para o governo não era bom e, nesse momento crítico, coincidentemente, chegou ao Palácio o sobredito levantamento dos pontos estratégicos. Neste instante, o documento da PM tornou-se objeto das atenções do gabinete de governo, ou seja, o Poder Executivo enxergou o documento como um referencial para iniciar um projeto para uma política de segurança pública. Em síntese, a demanda que pleiteava apenas providências do Governo do Estado perante a prefeitura de Curitiba para a demarcação e sinalização dos locais de estacionamento das viaturas da PM, foi totalmente desvirtuada e transformada no Policiamento Ostensivo Localizado - Totem.

Isto exposto, verifica-se que o tema relevante era a sensação de insegurança da população, que ganhou notoriedade e entrou na agenda do governo somente a partir da pressão de diferentes atores - mídia, opinião pública e opositores políticos. Essa atitude forçou o governante a tomar uma atitude e sair à procura de uma solução para resolver o problema público de insegurança. A ideia encontrada pelo Poder Executivo foi a utilização de “Totens”,



ou seja, mais uma alternativa de acionamento do policiamento ostensivo. Ressalta-se que a PMPR não participou da formação da agenda.

### *7.1.2.3 Formulação da política de segurança pública*

Com o problema introduzido na agenda restava a formulação de uma alternativa, a partir do estabelecimento de objetivos, estratégias e o estudo das potenciais consequências para nortear o planejamento e a construção de alternativas e as subsequentes fases do processo – tomada de decisão, implementação e avaliação, mas observou-se que isso não ocorreu, não se previu a necessidade de alguns insumos como recursos técnicos, humanos, materiais e suporte orçamentário/financeiro. Não houve uma análise prescritiva racional, ou seja, a utilização de conhecimentos técnicos e verificação de que os gestores tenham sido ouvidos, no sentido de se fazer uma análise prescritiva argumentativa da questão, visto que, não se observam-se ações que denotem que tenha havido participação, argumentação ou deliberação de atores importantes, como os executores da política (policiais militares) e a população, que deveriam obrigatoriamente constar do processo como defendem Wu et. al (2014).

Para aproveitar todo o potencial de seus papéis na criação de políticas governamentais contemporâneas, os gestores públicos precisam assumir simultaneamente três perspectivas para guiar a sua participação no processo de políticas públicas: organizacional, política e técnica (WU et al., 2014, pp. 24-26).

Como visto na quinta seção, o modelo Totem foi formulado para ser uma inovação, durante o primeiro mandato do Governo Jaime Lerner (1995-1998), sendo idealizado para servir a população como mais uma alternativa de acionamento da Polícia Militar. No entanto, produções acadêmicas e documentos jornalísticos a respeito do assunto revelaram que as verdadeiras intenções do Governo com a política pública era buscar mais o efeito midiático do que trazer benefícios de segurança para a população (PONTES, 2008, p. 57); (VICENTE, 2017). Outro fator que corrobora com essa afirmação é que, na época da implementação dos Totens, vivia-se um período pré-eleitoral e o governo pleiteava a sua reeleição. Dentro deste cenário houve a conjunção de dois fatores importantes – um estudo estratégico da PM e a ideia pré-concebida do modelo Totem - uma ideia defendida por assessores do governo. A partir disso, o gabinete do governo aproveitou o levantamento de locais estratégicos feito pela PM e o transformou no Projeto dos Totens. Segundo Bondaruk, referido por Sampaio (2018, p. 52),

a política pública baseou-se em um modelo estrangeiro reformulado por assessores do gabinete do governador, que teriam visto o modelo (“um tipo de um pequeno poste” – intercomunicador para emergências policiais) em uma das viagens à Europa e resolveram apresentar a ideia ao Chefe do Executivo. O governador gostou do conceito inovador e transformou o levantamento da Polícia Militar de pontos para estacionar viaturas no Projeto das Estações Totens. Registre-se que a formulação do modelo Totem foi totalmente elaborada intragabinete de governo, não foi formado um corpo técnico-plural de segurança pública para discutir os assuntos previamente, tão pouco foram convocados ou convidados integrantes da Polícia Militar ou outros profissionais da área de Públicas para opinar a respeito do modelo.

#### *7.1.2.4 Tomada de decisão política*

Este é o momento em que os objetivos, métodos e intenções de enfrentamento do problema são explicitados. No caso dos Totens a tomada de decisão dependia exclusivamente do interesse do chefe do Poder Executivo. A escolha não foi a melhor, mas sim a opção lapidada privativamente pelo gabinete do Governo. Não resultou de um processo de construção de consensos e ajustes mútuos de interesses, ou seja, o único componente presente foi o “elemento político”, o elemento argumentativo e técnico-plural (social, político, burocrático e econômico) não foi aventado ou considerado (SECCHI, 2019a, p. 68); (WU et al., 2014, pp. 24-26).

Conforme asseveram conteúdos jornalísticos da época, a tomada de decisão se deu em um instante bastante conturbado, em que o Governo do Estado era atacado fortemente pela oposição política com duras críticas sobre a falta de segurança na cidade de Curitiba. Até mesmo políticos da situação, como Cássio Taniguchi, prefeito de Curitiba na época, em um encontro com o governador teria transmitido o seu descontentamento com a segurança da cidade e com os Comandos da Polícia Civil e da Polícia Militar. Esse episódio se deu por conta do roubo a um carro-forte em um posto bancário no subsolo da Prefeitura de Curitiba. Segundo relato de Taniguchi “a polícia sabia que a prefeitura poderia ser alvo de assalto” e não o avisou. Por esse motivo, o político pediu providências ao governo quanto ao fatídico evento. A resposta do governo foi rápida, substituiu o Alto Comando das duas Polícias e anunciou uma inovação para o policiamento da capital, ou seja, a utilização dos “Totens”. Outro fator que elevou a temperatura e o afogo das decisões foi o ano eleitoral e

os embates políticos acalorados. A segurança pública era o alvo preferido dos opositores políticos e as críticas estavam relacionadas ao péssimo desempenho da Pasta da Segurança Pública (SILVA, 1998).

A Polícia Militar não participou do processo de tomada de decisão da política pública, essa fase do processo coube privativamente ao Poder Executivo e seu gabinete (SAMPAIO, 2018, p. 57).

#### 7.1.2.5 Implementação da política

Este foi o momento em que as regras, rotinas e procedimentos teriam que ser transformados em ações concretas, ou seja, transformar as intenções políticas em ações efetivas - executar a política pública (SECCHI, 2019a, p. 70); (WU et al., 2014. pp. 97-114). Mas, conforme levantado na pesquisa, a implementação do modelo não se orientou por um planejamento abrangente que contemplasse elementos de ordem representativo, participativo e deliberativo, mas apenas ordens de gabinete, “de cima para baixo”. Notou-se também que os atores encarregados pelo processo de implementação não eram capazes de entender os elementos motivacionais dos operadores do modelo; que não conheciam os obstáculos técnicos, as deficiências organizacionais e muito menos os conflitos administrativos potenciais, ou seja, não estavam preparados para conduzir processos de negociação, coordenação e cooperação com os executores ou mesmo com fornecedores, prestadores de serviço envolvidos no contexto. O processo de implementação da política pública foi marcado pela desorganização - determinações, recuos, imprevistos e muito imprevisto. Rememorando, o lançamento da política pública foi feito em um bairro da zona sul de Curitiba, instante em que se revelou o despreparo e falta de planejamento da equipe de governo responsável pela política pública, pois, os serviços contratados para estruturação dos Totens não haviam sido concluídos na sua totalidade, as estruturas inicialmente entregues ainda estavam incompletas e os interfones não funcionavam. O fato mais infame dessa política pública ocorreu no dia da sua inauguração no Bairro do Alto Boqueirão, quando o governador tentou fazer uma chamada a Central de Atendimento da Polícia Militar e notou que o aparelho não funcionava, isto deixou Jaime Lerner furioso e, mais que depressa, a sua equipe de gabinete saiu à caça de um culpado - *blame shifting* (SECCHI,

2019a, p. 76), para isentarem-se da responsabilidade. Em afirmativa inaugural, o governador assegurou que o Totem seria apenas um ponto de referência para as pessoas acionarem a polícia com mais agilidade. Ocorre que, no mesmo dia, adveio uma urgência assistencial e não havia quem atendesse a pessoa que necessitava com urgência da prestação estatal (SAMPAIO, 2018, p. 53). O fato motivou acionamento da imprensa e o incidente foi difundido para todo o Estado. Em razão desse imbróglio, no dia seguinte o governador recuou da sua fala, mudou o discurso e deu ordem para alocar, permanentemente, um policial e uma viatura em cada Totem. No entanto, a equipe de governo não previu essa necessidade e também não tinha conhecimento de que a Polícia Militar enfrentava problemas de déficits de efetivo policial e de viaturas - não havia recurso humano, nem veículos disponíveis para suprir a nova demanda criada pelos Totens. Foi uma verdadeira confusão, pois, originariamente, o modelo não previa a alocação de recurso humano ou de viaturas. Resumindo, em razão da falta de efetivo foi desarticulada parte das equipes de radiopatrulha da capital para criar o “policiamento solidário” com apenas um policial por viatura, sendo apelidado posteriormente de “policiamento solitário”. Até viaturas baixadas que não funcionavam foram alocadas nos Totens para acalmar os ânimos palacianos. Foi dessa forma que a PM cumpriu a ordem governamental, ou seja, utilizou os recursos que dispunha, desmobilizando outros serviços, mas, provocando distorções que ficaram visíveis em curto espaço tempo. Registre-se também que alguns Oficiais da PM chegaram a discutir intensamente com a equipe de governo, inclusive apontaram as inviabilidades técnicas de implementação dos Totens. Em contrapartida, os integrantes do gabinete de governo “deslocaram a culpa” pelos insucessos, alegando que havia má vontade do Alto Comando da Corporação na implementação do modelo idealizado e defendido pelo governo (SAMPAIO, 2018, pp. 56-57). Neste sentido, Wu et al., (2014) explicam que o processo de elaboração de uma política pública é bastante afetado e influenciado pelos humores e vieses políticos, que dificultam imensamente o trabalho dos gestores.

No entanto, o processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados (WU et al., 2014, pp. 13-16).

Ressalta-se também que a implementação da política pública fora feita de maneira autoritária e bem distinta, posto que, separava a “Política” (tomada de decisão) da “Administração” (implementação), sendo estabelecida em extremos do estilo *top-down* – de cima para baixo (SECCHI, 2019a, p. 76), alinhada ao modelo *garbage can* ou lixeira (CAPELLA, 2018, p. 90), pois, já havia uma predileção dos *policymakers* por uma solução pronta, de tal modo, não havia possibilidade de diálogo, muito menos recuo do governo na implementação da referida política pública. Em síntese, de fato, havia um problema e também havia uma suposta solução, mas a condição política foi decisiva para a implementação da alternativa de forma impositiva.

#### 7.1.2.6 Avaliação da política pública

Esta fase serviria para auxiliar no processo de exame e julgamento da validade da proposta da política pública e para a verificação do seu sucesso, ou seja, se o modelo escolhido conseguiu mitigar ou resolver o problema. Servindo também para a detecção de falhas no projeto – um *feedback* do processo (SECCHI, 2019a, p. 79). No entanto, não foram encontrados registros de que a equipe de governo ou a PM tenham feito avaliações a respeito da política pública. Desse modo, depreende-se que: não houve “avaliação *ex ante*” - antes da implementação da política pública; não houve “avaliação *in itinere*” - durante a implementação da política pública; e também não houve “avaliação *ex post*” - após a implantação da política pública. Mesmo sem qualquer tipo de avaliação é possível afirmar que a política pública não foi econômica, produtiva, eficiente, eficaz, efetiva, igualitária ou benéfica socialmente - constatações que fundamentaram a sua extinção (IPEA, 2018a, p. 14); (WU et al., 2014, pp. 118-119). Segundo Sampaio (2018, p. 49), mesmo tendo sido aplicado um considerável volume de recursos públicos não foram encontradas avaliações a respeito da política relacionadas a verificação da sua efetividade.

#### 7.1.2.7 Extinção da política pública

Este é o momento em que a política pública chegou ao seu fim por ter se mostrado ineficaz na mitigação do problema público e por ter provocado efeitos negativos, visto que trouxe mais demandas de segurança pública, transtornos administrativos e gastos

desnecessários. Também porque não trouxe nenhum benefício ao bem-estar social e à qualidade de vida da população (SECCHI 2019a, p. 85).

O fato é que, garantida a reeleição de Jaime Lerner (1998) o problema público perdeu a sua importância (Kingdon, 1995) e apoio do Palácio. Definitivamente convencido de que o modelo era impraticável, o Poder Executivo se retirou discretamente da gerência da política pública. O processo de extinção dos Totens se deu de forma gradual e quase imperceptível. O modelo foi desativado e as estruturas foram abandonadas pelo poder público estadual. A prefeitura de Curitiba ainda tentou aproveitá-los para instalação de câmeras e intercomunicadores para o monitoramento dos logradouros, mas a ideia também sucumbiu em razão dos mesmos motivos enfrentados pela Polícia Militar. O governo da época errou porque acreditou que poderia, por conta própria, elaborar uma política de segurança pública de policiamento ostensivo, sem consultar os integrantes da Polícia Militar ou profissionais da área de “Públicas”. Segundo o ex-Secretário de Estado da Segurança Pública do Governo Lerner, Candido Martins de Oliveira, “a implantação dos Totens foi uma bandeira de marketing do governo” (SAMPAIO, 2018, p. 55). O modelo foi estruturado de maneira inadequada e os incidentes que ocorreram durante o ciclo de elaboração da política revelaram que não houve planejamento. Os tomadores de decisão tentaram ajustar o problema à solução, mas a solução encontrada (Totem) não se ajustou ao problema (SECCHI, 2019a, pp. 66-67). O destaque central da análise fica por conta da ratificação de que a política pública do Totens se revelou uma intervenção governamental efetivamente desastrosa a partir de uma criação política impraticável.

## 7.2 ANÁLISE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS

A segunda política pública a ser analisada é o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”. Para implementar essa política pública, no ano 2000, o Governo do Estado importou trezentos e trinta e oito motonetas coreanas de 90 cilindradas da marca “Ava Kymco” modelo “Manboy” para a Polícia Militar aplicá-las no policiamento ostensivo da capital e do interior do Estado. Foi mais uma ideia inovadora do Governo Lerner (1999-2002). Segundo especulações do governo na época, o objetivo do modelo era oferecer aos policiais veículos ágeis e de dimensões menores com a finalidade dar mais mobilidade aos policiais durante o patrulhamento no meio urbano, especialmente nas vias mais congestionadas. Até este ponto a

ideia era boa, mas o veículo adquirido era desqualificado, frágil demais e extremamente limitado para a atividade policial.

Para facilitar a compreensão do problema serão expostos no quadro abaixo os principais problemas enfrentados pela Polícia Militar por ocasião da elaboração e implementação do modelo de policiamento: problema, implicações, hipóteses de condição ideal e hipóteses da existência, ou não, de possíveis soluções.

Quadro 11 - principais problemas detectados no modelo de Policiamento Ostensivo com Motonetas.

<b>Problema</b>	<b>Implicação</b>	<b>Condição ideal</b>	<b>Possibilidade de solução</b>
Política pública elaborada sem orientação técnica.	Incerteza dos resultados ou a certeza do malogro.	Política segura, orientada por profissionais da área da segurança pública ou por especialistas em públicas.	Possível. A PM poderia ter sido consultada sobre a necessidade e conveniência da compra das motonetas ou qualquer outro material ou equipamento de uso policial, mas, essa possibilidade era improvável. A PM foi ignorada nesse processo.
Necessidade reiterada de manutenção em curtos períodos.	Indisponibilidade ou menos tempo de disponibilidade do veículo.	Compra de veículos mais reforçados, robustos, resistentes.	Improvável - as motonetas já haviam sido adquiridas pelo governo.
Alto valor do serviço de manutenção.	Gastos não previstos no orçamento.	Previsão orçamentária/financeira de gastos com a aquisição e manutenção das motonetas.	Improvável – impossibilidade de alteração ou suplementação no orçamento.
Inexistência de serviço autorizado da marca “Ava Kymco” no Estado.	Indisponibilidade da execução do serviço adequado de manutenção e garantia do veículo.	Disponibilidade de um serviço amplo e autorizado da marca em todo o Estado.	Improvável – não havia concessionária da marca “Ava Kymco” no Estado.
Inexistência de peças de reposição a pronta entrega no mercado nacional.	Impossibilidade de conserto e ampla manutenção das motonetas.	Ter um fornecedor de peças originais no Estado.	Improvável, pois não havia concessionária da marca “Ava Kymco” no Estado.
Prática do “canibalismo mecânico” - retirar peças de um veículo para consertar outro.	Indisponibilização dos veículos e redução da frota disponível.	Manutenção e conserto das motonetas com a compra de peças originais.	Improvável, pois não havia recurso, nem peças disponíveis no mercado.
Restrição de utilização das motonetas – não poderia ser usada em vias acidentadas ou rurais.	Limitava a ação policial no terreno.	Veículo versátil que permitisse o uso urbano e rural.	Improvável, pois as motonetas já haviam sido adquiridas pelo governo.
Veículo de rodas pequenas – insegurança e risco de quedas.	Risco permanente de acidentes.	Veículo versátil com rodas grandes e mais estável.	Improvável, pois, as motonetas já haviam sido adquiridas pelo governo.
Limitação do tempo de utilização – turnos máximos de 6 (seis) horas (em razão da fragilidade do motor).	Risco de forçar demasiadamente e danificar o motor do veículo.	Veículo com motorização mais potente/resistente.	Improvável, pois, as motonetas já haviam sido adquiridas pelo governo.
Veículo de uso individual – o cuidado com a máquina exigia usuário único.	Difícilmente o veículo podia ser compartilhado com outros policiais.	Compartilhamento do veículo para maximização do seu uso.	Improvável em razão da orientação da Diretriz 002/2000 –PM/3.
Veículo inadequado para policiais de porte avantajado.	Perda de potência, riscos de danos na máquina e de causar acidentes. Salvaguarda da integridade física e da vida do policial e da imagem institucional.	Veículos maiores, mais potentes e robustos.	Possível. Selecionar policiais de porte físico compatível com as características das motonetas.
Veículo pequeno e de pouca visibilidade em meio ao trânsito pesado.	Risco de acidentes graves e a segurança dos policiais.	Veículos maiores, mais visíveis e potentes.	Possível. Proibição de uso em vias com fluxo de veículos pesados.
Necessidade de Habilitação categoria “A”, curso específico de motociclista e conhecimentos de polícia comunitária.	Nem todas as Unidades PM tinham efetivo qualificado e pronto para o emprego, conforme os requisitos exigidos pela Diretriz 002/2000–PM/3.	Policial habilitado na categoria “A”, com cursos de motociclista e de polícia comunitária.	Possível. Através da disponibilização de cursos para capacitação do efetivo.
O modelo era uma aposta/desafio governamental muito arriscado.	Possibilidade de a política não dar certo. Comprometimento da imagem do Comando e da Corporação.	Optar por alternativas mais seguras de policiamento ostensivo preventivo.	Improvável. As motonetas já haviam sido adquiridas e o Governo se via obrigado a dar utilidade ao bem adquirido.
Aumento dos gastos com manutenção da frota.	Recurso insuficiente.	Suplementação com mais recursos.	Possível. Com a contenção e readequação de gastos das Unidades, mas, com comprometimento das outras atividades.
Indisponibilidade e financeira.	Inexistência da previsão de captação de recursos para honrar com o compromisso financeiro.	Ter a previsão e a disponibilidade financeira.	Possível, com o aporte financeiro da SESP, buscando outra fonte, mas, improvável.
Resistência cultural dos policiais na utilização das motonetas.	Constrangimento. Alguns policiais ficavam envergonhados de patrulhar com veículos de baixa potência.	Aquisição de veículos adequados para a atividade policial.	Possível. Selecionar voluntários e aplicar a filosofia de polícia comunitária.

Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando que o modelo se tratava de uma demanda impositiva do governo e que o veículo comprado pelo governo era inadequado para atividade policial, a Polícia Militar se esforçou para dar o melhor destino às motonetas. Assim, elaborou a “Diretriz nº 002/2000 – PM/3”, que regulamentou a execução do Policiamento Ostensivo com Motonetas. Como se tratava de uma experiência nova e arriscada, era preciso delimitar a forma de emprego e os procedimentos básicos a serem adotados. Com base nas características do veículo e suas limitações, a Diretriz definiu a forma de emprego das motonetas, especificando as suas condições de uso e de manutenção (PARANÁ, 2000a). Para entender melhor as preocupações e os cuidados desprendidos pela Corporação quanto ao uso do veículo foi elaborado um quadro que simplifica essa compreensão.

O quadro abaixo oferece uma visão geral do planejamento feito pela Polícia Militar para implementação da política da forma mais adequada, levando em consideração as particularidades da máquina destinada pelo governo para utilização no policiamento ostensivo.

Quadro 12 – elementos de regulação da Diretriz nº 002/2000 – PM/3, que tratava da coordenação, fiscalização, aplicação, utilização e manutenção das motonetas na execução do policiamento ostensivo.

<b>Elemento regulado</b>	<b>Especificações/exigências</b>
Quanto aos condutores das motonetas.	- carteira Nacional de Habilitação - Categoria “A”; - curso de Motociclista ministrado na PMPR; - curso de Polícia Comunitária ministrado na PMPR; - processo de seleção feito na Unidade Operacional onde serve.
Quanto à alocação das motonetas no terreno.	As Unidades Operacionais deveriam providenciar: - a definição dos locais de aplicação da nova política pública; - o estabelecimento de roteiro, com locais e horários de parada para o policiamento; - orientação para limitar a utilização do veículo a áreas urbanas pavimentadas.
Quanto às missões do policiamento com motonetas.	- executar o policiamento ostensivo preventivo nos eixos comerciais, terminais de transporte coletivo, ciclovias e parques; - aplicar a filosofia de polícia comunitária; - anotar informações de interesse da segurança pública, como locais com deficiência de iluminação pública, instalações industriais-comerciais-residenciais abandonadas, que possam servir de esconderijo para criminosos, reclamações da comunidade, entre outras; - cadastrar as anotações no sistema de controle e acompanhamento de ocorrências.
Quanto às condições de emprego e manutenção das motonetas.	Uso diário: - apenas uma vez por dia: - Segunda à sexta-feira, das 17h às 23h; - Sábado das 12h às 17:30h.; - Domingo das 07h às 13h. - tempo máximo de uso – turno de 6 (seis) horas, contando os intervalos das paradas; - aos domingos o emprego das motonetas deveria ser feito preferencialmente em parques; - aplicação de rotina se daria preferencialmente em bairros onde os policiais da modalidade residissem ou em suas proximidades; - o emprego se daria somente em área urbana; - os deslocamentos se dariam sempre em baixa velocidade.
Quanto aos equipamentos.	As Unidades Operacionais deveriam: - disponibilizar rádio tranceptor portátil para uso individual; - disponibilizar traje de chuva para motociclista completo.
Quanto à coordenação geral.	- ficaria a cargo do Comando-Geral da Corporação.
Quanto à avaliação de desempenho e controle.	- ficaria a cargo dos Comandos Intermediários (Capital de Interior).
Quanto à fiscalização e execução	- ficaria a cargo dos Comandos de Unidades Operacionais e Comandos imediatos.

Fonte: elaborado pelo autor.



A fiscalização operacional do policiamento ficou sob a responsabilidade dos comandantes de Unidades Operacionais, sob a supervisão dos Comandos de Policiamento da Capital e do Interior e a coordenação geral do Alto Comando da Corporação. Com base nessas orientações cada Batalhão elaborou o seu próprio “Plano de Policiamento com Motonetas”.

Observando-se os problemas, implicações e as possibilidades de soluções apresentadas, somadas ao trabalho de regulação, percebe-se que não foram despropositais os esforços da Polícia Militar para o ajuste, organização e implementação do modelo. Tais medidas visaram o desprendimento do máximo de atenção, zelo e imposição de regras para o uso veículo, pois, detectou-se, desde o início, que as motonetas não eram veículos adequados para a realização da atividade de polícia ostensiva, em razão da sua fragilidade e, por conta disso, não recomendado para execução de atividades que exigem demais da motorização dos veículos, pela intensidade do uso ou pela longa duração do serviço policial operacional. Reconhecido isto previamente, a Corporação direcionou a alocação das motonetas para atividades de menor potencial de exigência. Indispensável frisar que, via de regra, quando a Polícia Militar recebe veículos (automóveis ou motocicletas) para incorporar a frota e aplicar no policiamento ostensivo, são confeccionados apenas “Planos de Distribuição” dos recursos, ou seja, não há necessidade alguma de estabelecer regramentos rígidos para sua utilização, pois as normas internas da Instituição já padronizam isto. As motonetas realmente foram uma exceção.

Feitas essas observações, o fato é que em setembro de 2001 o “Policiamento Ostensivo com Motonetas” foi extinto, os veículos foram entulhados em algum canto nos Batalhões da Polícia Militar e acabaram virando sucata. A ideia de fazer policiamento ostensivo com motonetas foi uma ideia bastante imprudente que resultou em um grande prejuízo ao erário.

## **7.2.1 Análise do ciclo da política pública e os momentos político-administrativos da criação do Policiamento Ostensivo com Motonetas**

### *7.2.1.1 Identificação do Problema Público*

A sensação de insegurança pública é um problema crônico e que aflige a maior parte da população brasileira, neste sentido, no Brasil, o tema “segurança pública” oscila, mas nunca sai da pauta política e da mídia. Entretanto, de fato, no período entre a década de noventa e o

início do novo milênio os paranaenses estavam incomodados com a sensação de insegurança pública no Estado. O cenário da época mostrava o tráfico de drogas crescendo e um aumento dos crimes contra o patrimônio - roubos a bancos, roubos a estabelecimentos comerciais, ataques e roubos a carros-fortes e ônibus de turismo, entre outros. A imprensa fazia o seu papel, potencializando o problema e a oposição política aproveitava a oportunidade para atacar, criticar e desacreditar o governo. Neste sentido, o problema público estava bem identificado.

### *7.2.1.2 Formação da agenda*

O cenário descrito acima pressionava o Governo a articular ações de governo que dessem respostas urgentes ao problema da insegurança pública e pudessem conter a mídia e o grupo político opositor. Segundo Sampaio (2018, p. 61) o policiamento com motonetas originou de uma demanda do então Governador do Paraná Jaime Lerner a empresários do ramo do transporte coletivo de Curitiba. O grupo de empresários aventou e recomendou ao governo a ideia de a Polícia Militar adotar o mesmo método de circulação dos ônibus coletivos de Curitiba na aplicação do policiamento ostensivo motorizado. Nesse mesmo momento discutia-se na Polícia Militar uma alternativa para ampliação do policiamento com motocicletas, como opção para reforçar o policiamento ostensivo na capital, visto que uma determinada marca de motocicleta havia lançado um modelo de quatrocentas cilindradas, perfeito para as aspirações do tipo de policiamento que se desejava expandir. De tal forma a inclusão do assunto na agenda corrobora com a versão das intenções da Polícia Militar de fortalecer o policiamento ostensivo da capital utilizando motocicletas vocacionadas para trabalho policial. Entretanto, a estratégia adotada pelo governo foi outra, adquiriu motonetas de noventa cilindradas para tal finalidade (SAMPAIO, 2018, p. 61).

Com base no exposto, nota-se que o tema relevante era a sensação de insegurança pública experimentada pelos paranaenses entre o final dos anos noventa e início dos anos dois mil. O assunto ganhou destaque a partir da pressão da mídia, opinião pública e opositores políticos e passou a criar desconfortos ao governo, ao ponto do tema entrar na agenda do governo como um problema público que merecia uma solução urgente. Esses acontecimentos forçaram o Poder Executivo a engendrar uma solução que pudesse resolver a questão e a ideia encontrada foi a criação do policiamento ostensivo com motonetas. Ressalta-se que nesta ocasião um integrante da Polícia Militar que participou do encontro entre o Governador e os

empresários do transporte coletivo, chegou a se manifestar contra a ideia, mas foi ignorado (SAMPAIO, 2018, p. 60).

### *7.2.1.3 Formulação da política pública*

Com o problema inserido na agenda faltava formular uma alternativa técnica, estabelecendo objetivos, estratégias e conjecturando possíveis desdobramentos para conduzir com segurança e correção a elaboração da alternativa nas fases seguintes – tomada de decisão, implementação e avaliação. No entanto, observou-se que isso não ocorreu, pois, o governo formulou uma política pública em conjunto com empresários do ramo do transporte coletivo, quando na verdade deveria ter sido elaborada por policiais militares e/ou profissionais da área de públicas. Estudando documentos e produções científicas a respeito do assunto, não se observa que tenha havido um processo antecedente de análise metódica para verificação da relação custo-benefício do modelo. Também não se nota que tenha ocorrido análises, no sentido de verificar se houve efetiva participação, argumentação e deliberação de atores importantes (SECCHI, 2019a, pp. 61-65) como policiais militares, especialistas do campo de públicas e a comunidade afetada pelo problema, que deveriam constar obrigatoriamente do processo de formulação da política pública.

Quanto ao processo de formulação, propriamente dito, conforme se observou no material pesquisado, o modelo foi idealizado e construído por um grupo de empresários ligados ao setor do transporte coletivo de Curitiba com o aval do Poder Executivo. Então esse grupo de empresários foi o responsável pela elaboração e apresentação de uma alternativa para reforçar o policiamento ostensivo urbano na capital do Estado.

Como visto anteriormente, em princípio, a expectativa da Polícia Militar era de que Estado adquirisse motocicletas de quatrocentas cilindradas, ou seja, veículos capacitados e adequados para o serviço policial, mas, de fato, o governo surpreendeu optando por motonetas de noventa cilindradas, um veículo que, no conjunto, se mostrava inapropriado e prejudicial ao desempenho da atividade policial e da segurança desses profissionais.

A estratégia idealizada pelo chefe do Poder Executivo e empresários era de saturar a cidade com policiais transitando de motonetas pelas ruas da cidade, como ocorre com a frota de ônibus coletivo, desse modo, a população avistaria o policiamento com maior frequência. No imaginário dos formuladores as pessoas se sentiriam mais seguras vendo a polícia passar pelas ruas.

Ressalta-se que, em uma única oportunidade de manifestação, um integrante da Polícia Militar se posicionou contra a ideia elaborada pelo grupo formado entre o gabinete de governo e empresários do transporte coletivo, nesta ocasião o militar estadual presente advertiu sobre inviabilidade da ideia, alertou que a população não concebe o policial apenas transitando pelas ruas, mas sim, que as pessoas só se sentem seguras quando, efetivamente, observam a atuação policial parando e permanecendo em um ponto, conversando e orientando as pessoas, dando e coletando informações úteis de segurança pública (SAMPAIO, 2018), ou mesmo, identificando e prendendo criminosos em flagrante delito. Enfim, interagindo com a população, como pede um bom policiamento ostensivo preventivo. Outros encontros para formular o modelo se sucederam, mas não contaram com a presença de representantes da Polícia Militar. Assim, o projeto tomou a forma de política pública e surgiu o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”.

Em síntese, a política pública foi formulada exclusivamente a duas mãos, a saber: o Poder Executivo e um grupo de empresários do ramo do transporte coletivo. Neste caso, desconsiderou-se a possibilidade de participação da Polícia Militar no processo de formulação da política pública, pois, como bem se observou, o representante da Corporação, presente em um dos encontros, figurou apenas como um mero espectador, salientando ainda que as suas observações quanto à inviabilidade do modelo teriam sido totalmente ignoradas. Por esse motivo o modelo pode ser classificado como uma política impositiva do tipo *top down* – de cima para baixo, alinhada ao modelo *garbage can* – lata de lixo, posto que, o grupo já tinha uma alternativa de solução pronta, a ideia do policiamento com motonetas já tinha sido esboçada, ou seja, o modelo já estava previamente definido e de forma alguma o grupo mudaria de ideia. Portanto, a presença, ignorada, de um militar estadual durante a formação da agenda pode ser considerada apenas como um ato protocolar na tentativa de avalizar a ideia do governo.

#### 7.2.1.4 Tomada de Decisão

Este foi o momento em que os objetivos, métodos e intenções de enfrentamento do problema deveriam ter sido explicitados. No caso do modelo de policiamento com motonetas a tomada de decisão dependeu exclusivamente do interesse do chefe do Poder Executivo, sob influência de seus assessores de gabinete. A escolha reduziu-se a opção lapidada privativamente pelo gabinete do Governo, ou seja, não resultou de um processo de construção de consensos e ajustes mútuos de interesses. O único componente considerado nesse processo foi a vontade política e a sua imposição. A política resumiu-se em um processo totalmente irracional, visto

que a experiência, o conhecimento profissional e o argumento científico foram totalmente ignorados (WU et al., 2014. pp. 95-13-16); (SECCHI, 2019a, p. 68). De verdade, o ato que determinou a escolha e definiu a motoneta como veículo a ser utilizado no policiamento ostensivo preventivo já havia sido concebido muito antes dessa etapa, posto que a política pública se tratava de um modelo preconcebido - *garbage can* ou lixeira. Nesse instante (2000), o governo reeleito continuava a ser criticado por políticos de oposição e cobrado pela imprensa e opinião pública quanto à sensação de insegurança no Estado. Referente a esse instante, Kingdon (1995, p. 232) explica que a avaliação de uma proposta de política pública pode se dar pelo apoio ou oposição política, ou ainda se basear “em critérios lógicos e analíticos”, contudo, esse último fundamento foi completamente desconsiderado. Diante da demanda popular, no imaginário palaciano, a decisão governamental pelo policiamento ostensivo com a utilização de motonetas parecia-lhes a aposta mais adequada (era o que tinham no momento). Em síntese, o governo ignorou os argumentos técnicos contrários ao modelo, adquiriu as motonetas e as entregou, sob constrangimento à Corporação. A compra das motonetas foi uma “decisão que se deu exclusivamente no âmbito do Poder Executivo” (SAMPAIO, 2018, p. 61).

#### 7.2.1.5 Implementação da política pública

A fase de implementação compreende o momento em que as regras, rotinas e procedimentos teriam que ser transformados em ações políticas concretas (WU et al., 2014. pp. 97-114); (SECCHI, 2019a, p. 70). Segundo o Coronel PM Justino Henrique, em entrevista a Sampaio (2018, p. 61), o governo do Estado comprou as motonetas sem consultar a Polícia Militar, no entanto, não havia a possibilidade de recuo do Estado, pois as motonetas já haviam sido adquiridas e entregues à Corporação. Com base no perfil do chefe do Poder Executivo era previsível que não haveria recuo na decisão do governo, no sentido de cancelar a compra das motonetas. Reconhecer erros não era o forte do governo da época.

Resgatando os fatos, de acordo com Taborda (2001), em março do ano 2000, o Governo do Paraná importou da Coreia 338 motonetas de 90 cilindradas para destiná-las à Polícia Militar. Recebidas as motonetas e a ordem aplicá-las ao policiamento ostensivo, restou à Corporação usar a criatividade e encontrar alguma utilidade para o veículo. Levando em consideração que se tratava de uma ordem do governo, a Instituição Militar se empenhou em dar o melhor destino ao veículo, assim, elaborou a “Diretriz nº 002/2000 – PM/3” e regulamentou a execução do policiamento ostensivo com motonetas. Era sem dúvida uma

experiência arriscada, então, foi necessário definir procedimentos básicos para o emprego cauteloso de um veículo instável e inseguro. Amparado nas características do veículo, mas, principalmente das suas limitações, a Diretriz definiu regras gerais e impôs condições rígidas para o uso das motonetas, a saber: utilização de no máximo de 6 horas ao dia; uso somente em vias pavimentadas e não acidentadas; os deslocamentos deveriam ser feitos somente em baixa velocidade; o roteiro teria que ser pré-definido; exigia dos PMs a Carteira Nacional de Habilitação na categoria “A”; exigia dos PMs o curso de Motociclista feito da PMPR; exigia dos PMs o curso de Polícia Comunitária, entre outras especificações que constam do Quadro 12 - “Elementos de regulação da Diretriz nº 002/2000 – PM/3 para coordenação, fiscalização, aplicação, utilização e manutenção de motonetas” (PARANÁ, 2000a).

Ressalta-se que todos esses cuidados não foram sem fundamento, pois, visou-se o máximo de cuidado com a utilização do veículo porque detectou-se, desde o início, que as motonetas eram inadequadas para a atividade policial, em razão da sua constituição frágil – indicado apenas para o uso doméstico. A partir desse diagnóstico prévio, a Corporação aplicou as motonetas em atividades de menor potencial de exigência da máquina. Ressalta-se também que a Polícia Militar não edita normas quando recebe viaturas novas, apenas confecciona planos de distribuição dos recursos, ou seja, não há necessidade de estabelecer regramentos específicos para utilização de recursos recém recebidos, as normas internas da Instituição já estabelecem regras gerais. O caso das motonetas realmente foi uma exceção, bastante atípica. Efetivamente coube à Polícia Militar implementar o Policiamento Ostensivo com Motonetas no melhor estilo *top down*, literalmente sob o imperativo governamental - “de cima para baixo”, instante em que se observa, na prática, a teoria de Sabatier (1986), a clara separação entre a “Política” (que decide) e a “Administração” (que executa).

#### 7.2.1.6 Avaliação da política pública

Esta fase auxiliaria no exame e julgamento sobre a serventia da proposta e a conferência do sucesso do modelo, ou seja, verificaria se a política conseguiu mitigar ou resolver o problema público. Também serviria para a detecção de falhas no projeto - um *feedback* de todo o processo (SECCHI, 2019a, p. 79), no entanto, não foram encontrados registros de que tenham sido feitas avaliações da política pública, mesmo tendo sido prevista no item “e. Coordenação”, da Diretriz 002/2000-PM/3 (PARANÁ, 2000a, p. 6):

e. Coordenação

1) Interligação CG – CPC – Para interligação entre o CPC e o Comando Geral, objetivando a avaliação de desempenho e controle de resultados, fica designado um oficial intermediário do CPC (PARANÁ, 2000a, p. 6, grifo nosso).

Assim, entende-se que: não houve “avaliação *ex ante*” - antes da implementação da política pública; não houve “avaliação *in itinere*” - durante a implementação da política pública; e também não houve “avaliação *ex post*” - após a implantação da política pública. De qualquer forma, é possível afirmar que a política pública não foi econômica, produtiva, eficiente, eficaz, efetiva, igualitária ou benéfica socialmente (IPEA, 2018a, p. 14); (WU et al., 2014, pp. 118-119); (SECCHI, 2019a, p. 80), comprovações que fundamentaram a extinção da política pública.

#### 7.2.1.7 Extinção da política pública

Este foi o momento em que a política pública se esgotou e teve o seu fim por ter se mostrado incapaz de mitigar o problema público; por ter gerado mais transtornos administrativos do que soluções; por ter resultado em gastos inúteis; e, por não ter conseguido gerar nenhum benefício ou bem-estar social (SECCHI 2019a, p. 85).

Em pouco mais de um ano, quase um terço das motonetas compradas pelo Estado já estavam inutilizadas, por danos irreparáveis ou por estarem à espera de reparos. Prematuramente percebeu-se que a motoneta era um veículo muito frágil, perigoso e limitado; que os custos de manutenção eram exorbitantes; que não havia serviço autorizado da marca, nem peças de reposição no mercado, ou seja, uma condição realmente inviável, considerando os recursos orçamentários disponíveis para manutenção de toda a frota da Corporação. Consertar uma motoneta, era o mesmo que jogar o dinheiro do contribuinte no lixo. De fato, as motonetas eram fracas, instáveis e inseguras demais, logo, limitavam a atuação policial e colocavam em risco a vida desses agentes públicos (TABORDA, 2001).

Em entrevista a Sampaio (2018), o Coronel PM Justino Henrique, Ex-Comandante do Policiamento da Capital revelou que não havia sido feito nenhum planejamento para implementação do policiamento com motonetas, o Governo simplesmente comprou os veículos e os empurrou na Polícia Militar, demonstrando a sua indignação com a seguinte expressão: “essas compras malucas do Estado” (SAMPAIO, 2018, p. 60). O policiamento ostensivo com motonetas trouxe bastante problemas para a Corporação e causou um grande prejuízo ao erário.

A extinção do modelo se deu de forma gradual e quase imperceptível, semelhante ao que aconteceu com os Totens. Quando definitivamente constatado que as motonetas eram inadequadas para o trabalho policial e que a sua manutenção era totalmente inviável, por ordem do Comando da Corporação, em setembro de 2001, as motonetas já sem condições de uso, ou cujo conserto fosse economicamente inviável, passaram a ser recolhidas e substituídas gradativamente por veículos adequados para a atividade policial (TABORDA, 2001).

Reconhecido o fracasso da política pública, algumas autoridades ainda tentavam entender o motivo do modelo não ter dado certo, do plano não ter funcionado (SAMPAIO, 2018, p. 60). Na verdade, a política pública não funcionou porque era realmente inviável; não funcionou por falta de habilidade administrativa-organizacional e também por falta de legitimidade e de interesses antagônicos; porque foi elaborada por pessoas desqualificadas (empresários do ramo do transporte coletivo); porque o Poder Executivo não buscou orientação técnica com os profissionais certos (SAMPAIO, 2018, p. 54); porque empresários do transporte coletivo desconhecem o que seja segurança pública - ignoram esse cotidiano -, não conhecem a dinâmica do trabalho de polícia ostensiva, não têm noção das peculiaridades e das dificuldades que envolvem fazer o policiamento ostensivo preventivo, enfim não possuem qualificação para tal. Mesmo assim, avalizados pelo chefe do Poder Executivo, esses atores se aventuraram a tratar de um assunto que desconheciam completamente.

Neste sentido, oportunamente, cabe externar que a polícia pode até mesmo ir um passo além e assumir a responsabilidade dentro do governo diagnosticando problemas de segurança pública e apresentando soluções. Como bem argumenta Bayley (2006), em geral, os profissionais que trabalham em atividades complexas, normalmente, são consultados quando da implementação de alguma ação, mas os policiais não.

O corpo de bombeiros aconselha o planejamento urbano, arquitetos e engenheiros opinam sobre condições que podem aumentar o risco de incêndios. Especialistas em saúde fazem o mesmo quando decidem construir instalações industriais em áreas de mineração e são definidos códigos de construção. Mesmo assim, raramente a polícia é consultada sobre medidas do governo que podem afetar os processos sociais e resultar num aumento da criminalidade (BAYLEY, 2006, p. 236).

A implementação do policiamento com motonetas foi uma tragédia anunciada, pois os formuladores nunca conseguiram enxergar o abismo existente entre a fantasia e a realidade. A ignorância metodológica, o excesso de confiança, o autoritarismo do Poder Executivo e a ambição de consolidar uma marca de governo foram os ingredientes dessa receita de fracasso.



### 7.3. ANÁLISE COMBINADA DOS CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO COM TOTENS E DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM DAS MOTONETAS

Com o intuito realizar outras ponderações e especular um pouco mais sobre as políticas públicas dos “Totens” e das “Motonetas” foi elaborada uma matriz com base na “Técnica de Análise de Conteúdo” (BARDIN, 1977, pp. 95-101); (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 745), sob uma perspectiva combinada de elementos racionalistas e argumentativos. Racionalista, no sentido de ter como fonte a política pública de melhor custo-benefício, na qual a solução deve ser adequada e suficientemente para resolver o problema público. Argumentativa, no sentido de examinar a existência de componentes que demonstrem efetiva participação e consenso dos atores na coprodução das soluções, verificando ainda se houve debate durante o processo de elaboração das políticas, abrangendo a integração dos indivíduos inseridos no problema público, visto que a participação e o exercício da argumentação plural dos atores são essenciais para repensar e legitimar, mutuamente, hipóteses e definições de um problema público com o objetivo ampliar as ações de detecção e correção de possíveis falhas. Ressalta-se que esse processo é usualmente realizado no formato de reuniões cooperativas, que necessitam de muita organização dos analistas de políticas públicas, para o planejamento dos eventos, ou seja, para delinear objetivos, métodos e antever possíveis dificuldades.

Assim, esse segundo processo de análise resume-se na construção de um quadro com o objetivo de organizar as informações disponíveis nas seções 5.3.4 e 5.3.5, para possibilitar a exposição de elementos e circunstâncias contextuais bastantes específicas do processo de elaboração das políticas em análise. De verdade, uma experimentação, cuja função primordial é compartilhar as constatações e inferências do autor a respeito das políticas analisadas, ou seja, apontar as supostas falhas e desdobramentos político-administrativos ocorridos durante o processo de construção dos modelos de policiamento, resumindo-se em uma apuração assessória para facilitar o entendimento e a tarefa de um tomador de decisão.

Como já observado em outras seções, o problema enfrentado é a insegurança pública no Estado do Paraná nos anos 1998-2001. A análise está direcionada a evidenciar supostas falhas de processo, suas causas e consequências, além de investigar se as políticas públicas foram elaboradas com fundamento nas doutrinas e metodologias, próprias para formulação e gestão de políticas públicas. Pretende-se também averiguar se há indícios das políticas terem

sido elaboradas de forma representativa, participativa, deliberativa e se atendiam aos requisitos de interesses público, social, político, legal e constitucional.

Com base no referencial teórico exposto nas Seções 5.3.4 e 5.3.5, normas e produções acadêmicas que exploraram o mesmo assunto, somados às orientações de Bardin (1977, pp. 95-101), Bucci (2015), Secchi (2019a) e Secchi (2019b), para a análise de conteúdos, foram apontados os principais componentes que fizeram parte do processo de constituição das supracitadas políticas de segurança pública, conforme os quadros apresentados abaixo:

### POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO – TOTEM

Quadro 13 – fases do ciclo da política pública e componentes de naturezas racionais e argumentativos que fizeram parte e foram fundamentais para a concepção e extinção do Policiamento Ostensivo Localizado - Totem.

<b>IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA:</b> Como o problema foi percebido
<p>Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores referidos, nota-se que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Existia um problema;</li> <li>O problema era notadamente público;</li> <li>O problema era, oficialmente, de responsabilidade do poder público;</li> <li>O problema podia ser enfrentado pelo poder público;</li> <li>O problema (insegurança) podia ser percebido por estudiosos, profissionais da segurança pública, imprensa e pessoas comuns;</li> <li>A mídia, políticos de oposição e opinião pública apontaram causas, consequências e responsáveis pelo problema;</li> <li>Havia um entendimento, mesmo que desagregado, sobre a complexidade do problema e fatores de influência – delimitação.</li> </ol>
<p><b>Comentário:</b> nessa etapa, a ideia do policiamento com Totem ainda não havia sido aventada, notadamente por encontrar-se no estágio inicial do ciclo, em que as percepções ainda estão descoladas de interesses, mas, que, representavam legitimamente o sentimento geral de insegurança da população e insatisfação com o poder público. Os índices de criminalidade no período são explorados por profissionais da imprensa, segurança pública e especialistas para ilustrar a conjuntura.</p>
<p><b>Fonte:</b> Seção 5.3.4; (IPEA, 2021); (FOLHA DE LONDRINA, 1998), (SOUZA, 2007, p. 41), (BORDIN, 2009, p. 78), (WAISELFISZ, 2010, p. 22).</p>

<b>FORMAÇÃO DA AGENDA:</b> Como o tema entrou na agenda do governo – como o governo foi persuadido da relevância do assunto.
<p>Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores referidos, nota-se que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Existia um tema em discussão – a insegurança pública;</li> <li>O tema era relevante e valia a pena o governo dar atenção – o governo foi obrigado a isto;</li> <li>Existia uma pressão exercida por políticos, mídia e opinião pública;</li> <li>O tema foi devidamente explorado pelos atores – mídia, oposição política e opinião pública;</li> <li>O problema público conseguiu a atenção do governante;</li> <li>A agenda da oposição política e da mídia forçaram o governo tomar uma providência;</li> <li>A PMPR não participou oficialmente da formação da agenda;</li> <li>Especialistas contribuíram indiretamente para a formação da agenda através de subsídios acadêmicos independentes;</li> <li>Nessa fase, não se observa movimentação/manifestação de <i>policymakers</i> ligados ao governo dispostos a enfrentar o problema;</li> <li>O problema tinha características sociais (população), técnicas (especialistas), políticas (governo) e burocráticas (PMPR);</li> <li>Na época, vivia-se um período pré-eleitoral e havia interesse do governo em reforçar a marca político-partidária.</li> </ol>
<p><b>Comentário:</b> nessa fase, observa-se uma efetiva atuação da mídia e opinião pública na formação da agenda. A participação indireta de especialistas, principalmente do meio acadêmico e de profissionais da segurança pública, através de produções científicas, também se mostrou relevante para sustentar a pressão da imprensa e opinião pública por uma ação do governo a respeito da sensação de insegurança pública instalada no Estado.</p>
<p><b>Fonte:</b> Seção 5.3.4; (IPEA, 2021); (FOLHA DE LONDRINA, 1998), (SOUZA, 2007, p. 41), (BORDIN, 2009, p. 78), (WAISELFISZ, 2010, p. 22); (PONTES, 2008, p. 57); (SATO, 1998); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64) e (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57).</p>

**FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS:** Combinação de objetivos, estratégias e esforços para construir alternativas viáveis para o enfrentamento do problema público.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. Os *policymakers* não se inteiraram de antemão da magnitude do problema – não consultaram especialistas ou profissionais da segurança;
- b. As causas e consequências do problema não foram adequadamente delimitadas pelos *policymakers*;
- c. Os *policymaker* não possuíam formação, experiência ou habilidades para avaliar o problema ou formular políticas de segurança;
- d. Não foram estabelecidos, objetivos, métodos, estratégias ou estudos de consequências para adoção da política;
- e. O problema era complexo (insegurança pública), mas poderia ser mitigado;
- f. Havia uma ideia preconcebida pelo gabinete de governo para tentar enfrentar o problema – uma “solução pronta” (Totem);
- g. A alternativa pré-concebida, notadamente, não era viável;
- h. O Poder Executivo centralizou o processo de formulação da política, não permitindo a participação de outros atores;
- i. Os *policymakers* não foram capazes de considerar hábitos, costumes ou barreiras culturais/institucionais para formular a política;
- j. Não foram feitas criteriosas especulações a respeito do problema a ser enfrentado;
- k. A alternativa formulada não era simples, nem segura;
- l. A alternativa formulada não tinha características técnicas;
- m. A PMPR não participou do processo de formulação;
- n. A alternativa formulada era radicalmente inflexível;
- o. Não foram encontrados indícios da participação de especialistas de públicas nessa fase do processo;
- p. O Poder Executivo e o seu gabinete assessor contribuíram de forma efetiva para o implemento da política;
- q. Os *policymakers* não tinham interesse em convocar ou reunir outros atores para debater a alternativa;
- r. Não havia harmonia de interesses entre os atores - políticos versus burocratas e técnicos;
- s. Os custos para a formulação da solução não foram projetados ou previstos em orçamento específico;
- t. Não existiam recursos, humanos, materiais e financeiros, específicos e suficientes, para iniciar e manter a política;
- u. Não foram formuladas pelo menos três alternativas para orientar com segurança a decisão política;
- v. Não foi formulado ou experimentado nenhum modelo piloto da política;
- w. Havia interesse do governo em fazer *marketing* político;
- x. A formulação da política pública foi influenciada pelo instante pré-eleitoral.

**Comentário:** sob uma perspectiva racionalista, a partir dessa fase, é possível observar que: os formuladores da política pública careciam de formação, habilidades, experiência e conhecimento geral para formular políticas de segurança pública; o problema não era simples, mas era possível a sua mitigação se houvesse orientação adequada e disponibilidade de recursos suficientes; não foram projetados custos para a implementação da política; os formuladores optaram por uma solução pronta, no entanto, essa alternativa não era adequada; a formulação da política foi reservada a um grupo de pessoas ligadas ao governador; não se testou um modelo experimental. De verdade, observou-se que foi desenvolvida uma estratégia para construir uma alternativa exclusivamente política para atender um interesse (eleitoral) do Poder Executivo. O policiamento com Totem derivou da adaptação de um estrangeirismo, apoiado em um levantamento de pontos estratégicos para o policiamento ostensivo da capital - um modelo pronto para servir como produto de “*marketing*” político.

**Fonte:** Seção 5.3.4; (BONDARUK apud SAMPAIO, 2018, 53), (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64) e (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57); (PONTES, 2008, p. 57); (SAMPAIO, 2018, p. 55); (PERES, 2019, p. 69); (PARANÁ, 1995, p. 333); (PARANÁ, 1999, pp. 166-167).

**TOMADA DE DECISÃO:** Momento em que o Poder Central opta por uma alternativa, após o equacionamento de interesses e explicitação de objetivos, métodos e meios para o enfrentamento do problema público.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. A política, que prometia “policiais instantâneos”, não tinha objetivos suficientemente claros, visto que, havia mais inclinações político-partidário implícitas do que interesses verdadeiramente sociais – falta de transparência;
- b. O processo decisório não contemplou a participação de outros atores, além do governador e seus assessores;
- c. A decisão não foi tomada com base em interesses públicos múltiplos;
- d. A PMPR não participou dessa fase, nem foi consultada sobre a escolha feita pelo Poder Executivo – decisão unilateral;
- e. A solução escolhida não adveio do consenso de interesses mútuos entre políticos, burocratas e sociedade;
- f. A solução escolhida era desconhecida e resumia-se em um estrangeirismo adaptado – uma novidade aventureira;
- g. Não foram apresentados cálculos com projeções técnicas e orçamentárias a respeito da viabilidade da solução;
- h. Os *policymakers* optaram por apoiar a concepção de uma alternativa “pronta” que contemplava às predileções pessoais e políticas do chefe do Poder Executivo, relegando aspectos sociais, técnicos e burocráticos;
- i. Notadamente, a política pública escolhida não era adequada para enfrentar o problema da insegurança pública vivido na época;
- j. Os *policymakers* não avaliaram, pelo menos, outras 2 (duas) alternativas de solução para o enfrentamento do problema;
- k. A tomada de decisão foi influenciada pelo momento pré-eleitoral e a necessidade de reforçar a marca político-partidária do governo.

**Comentário:** nessa fase observa-se uma clara inclinação dos *policymakers*, no sentido de direcionar a decisão para uma escolha que atendesse aos interesses exclusivamente políticos e pessoais do governador, distanciando-se de qualquer orientação racional ou argumentativa. A escolha desviou-se dos preceitos metodológicos de elaboração de políticas públicas (representação, participação e deliberação). A decisão foi tomada de forma unilateral, excludente, inflexível, irracional, tecnicamente precária, prejudicial ao erário e obscura. Portanto, a alternativa não era viável e não representava diversidades de anseios sociais, mas sim, interesses políticos.

**Fonte:** Seção 5.3.4; (PONTES, 2008, p. 57); (BONDARUK; SOUZA, 2014, pp. 38-41); (SOUZA, 2007, p. 11); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57).

**IMPLEMENTAÇÃO:** Materialização da política pública através da definição de meios como, pessoas, recursos, estabelecimento de regras/rotinas e operacionalização do sistema administrativo para concretização da política pública.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. A PMPR participou dessa fase de maneira impositiva, ou seja, transferindo recursos já precários de outras atividades;
- b. Não foi permitido que a PMPR fizesse alterações no formato da solução estabelecida pelos *policymakers*;
- c. Não há indícios de que especialistas da área de públicas participaram dessa fase;
- d. Não havia concordância dos integrantes da PMPR a respeito da implementação da política;
- e. Os *policymakers* não conseguiram estabelecer liderança e coordenação frente aos operadores finais da política;
- f. Os *policymakers* não foram capazes de planejar e coordenar o processo de implementação da política;
- g. Os *policymakers* não foram capazes de identificar obstáculos técnicos, administrativos, organizacionais e operacionais;
- h. Os *policymakers* não foram capazes de perceber motivações, conflitos e mediar acordos de nível tático e operacional;
- i. A política não foi implementada de forma adequada, pois, não havia recursos humanos e materiais suficientes;
- j. O processo de implementação não contemplou, consensualmente, interesses sociais, políticos, técnicos e de gestão;
- k. A implementação da política ocorreu de forma desorganizada e sem o devido planejamento de execução, fiscalização e controle;
- l. A implementação da política pública iniciou e se extinguiu com vários problemas, principalmente logístico e operacional;
- m. Após implementação, a política sofreu alteração, visto que, iniciou como solução pronta e foi alterada para incremental;
- n. O processo de implementação não seguiu protocolos de fiscalização e controle.

**Comentário:** nessa fase, novamente, nota-se o viés político se sobrepondo às orientações racionais (viabilidade) e argumentativas (diversidade de interesses). Também se observa que: a maior parte dos itens elencados tratam da falta de conhecimento dos *policymakers* para conduzir o processo, além da ausência de organização, planejamento, fiscalização e controle; a Polícia Militar participou da fase de implementação desativando outras atividades de policiamento em funcionamento para carrear e transferir efetivo e viaturas, já precários, para suprir a demanda criada pelos Totens. Ressalta-se que a política não foi prevista em Plano Plurianual (Lei 11.306/95) – “Paraná + Segura”, a lei cita apenas o investimento para aquisição de veículos, armas, equipamentos de proteção individual e o custeio de ações/operações gerais em áreas urbanas (capital, região metropolitana e interior), rurais e região de fronteira. A política do policiamento com totens só viria a ser incluída no PPA 2000-2003 (Lei nº 12.824/99), como uma atividade suplementar de policiamento ostensivo, em meio a outras 12 (doze). Então, nunca foi destinado orçamento especial para a essa política, lembrando que o policiamento com totens iniciou em 25 de maio de 1998 e foi extinto em 12 de fevereiro de 2001.

**Fonte:** Seção 5.3.4; (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57); (PARANÁ, 1995, pp. 333-334); (PARANÁ, 1999, pp. 166-167); (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 38); (GUETHS, 2000).

**AVALIAÇÃO:** Julgamento da ação governamental no sentido de verificar o atingimento dos objetivos inicialmente propostos pela política, assim como, a ocorrência de falhas através de processos e procedimentos analíticos, antes, durante e depois da implementação.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. Não foi promovida avaliação *ex ante*, visando a prospecção das possíveis consequências da implementação da política;
- b. Não foi promovida avaliação *in itinere*, para o acompanhamento e detecção de dificuldades e falhas correntes da política;
- c. Não foi promovida avaliação *ex post*, para a verificação da efetividade e possíveis falhas da política pública implementada;
- d. Não foram encontrados indícios de que a política tenha sido adotada em outras localidades para servir como parâmetro;
- e. Não foram encontradas informações oficiais, específicas e suficientes, para realização de uma avaliação acurada da política;
- f. Não havia condições do problema ser resolvido ou mitigado através da política escolhida;
- g. A política pública não melhorou a sensação de segurança no Estado - o suposto objetivo do governo não foi alcançado;
- h. A política piorou o cenário, criou outras demandas de segurança em razão do vandalismo e da adoção do policiamento fixo;
- i. A política pública atendeu aos requisitos de legalidade, constitucionalidade e político;
- j. A política pública atendeu à aspiração política partidária (Partido da Frente Liberal – PFL, atual DEM);

- k. A política pública não foi objeto de debate com outros atores envolvidos no problema público;
- l. A política pública não atendeu ao requisito social;
- m. A política pública não foi articulada com interesses múltiplos legitimamente sociais;
- n. A política pública não beneficiava a sociedade como um todo;
- o. Não havia previsão orçamentária específica para implementação da política pública - incluída somente no PPA 2000-2003;
- p. O governo não estabeleceu estratégias para o planejamento e elaboração da política.

**Comentário:** nessa fase constata-se que não foram realizadas avaliações – antes, durante ou depois da implementação da política pública, prejudicando especulações de cunho avaliatório. Observou-se ainda: o desinteresse governamental com o processo avaliativo da política; que a política pública foi conduzida de forma centralizada pelo poder central, mesmo assim, as suas expectativas não foram alcançadas; que a política não resolveu, nem mitigou o problema da insegurança; que a proposta não foi apropriada, levando em conta a complexidade e dimensão do problema; que o tema não foi debatido livre e abertamente com a sociedade; que a política atendeu, prioritariamente, interesses políticos e político-partidários, contudo, não contrariou princípios de legalidade, constitucionalidade e políticos. No geral, nota-se que não foi utilizada metodologia para a elaboração e implementação da política e que o governo não planejou, não estabeleceu regras e não previu orçamento (Lei 11.306/95) – No PPA 1996-1999. Nesse aspecto, a lei apenas faz direcionamentos genéricos do orçamento para assegurar a continuidade das atividades de policiamento ostensivo já em curso – custeio e investimento, sem mencionar a política pública dos totens especificamente. Verificou-se que a política foi incluída somente no PPA 2000-2003 (Lei 12.824/99), como uma atividade “suplementar”, ente outros 12 (doze) tipos de policiamento, mas ainda, sem orçamento especial e prevendo a aplicação de 240 policiais militares ao dia durante os 4 (quatro) anos seguintes. A política foi extinta oficialmente no final de 2001.

**Fonte:** Seção 5.3.4; (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57); (ROSA, 1998); (PERES, 2019, pp. 69-70); (PONTES, 2008, p. 57); (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 38); (PARANÁ, 1995, pp. 333-334); (PARANÁ, 1999, pp. 166-167); (GUETHS, 2000).

**EXTINÇÃO:** momento em que se decide pela supressão da política pública em razão do problema ter sido solucionado; ou por motivo de ineficácia da política em resolver ou mitigar o problema público; ou pelo término do prazo estipulado para vigência da política pública.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.4, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. A PMPR participou da fase de extinção da política pública a partir da autorização (tácita - abandono) do gabinete de governo;
- b. A PMPR não deliberou junto ao governo a respeito dos motivos e conveniência de extinção da política pública. O Poder Executivo, convicto de que a ideia não deu certo, simplesmente, abandonou o projeto deslocando o problema (processo de extinção) para os burocratas (militares estaduais);
- c. Não foram encontrados indícios de que especialistas da área de públicas tenham participado dessa fase do ciclo;
- d. A implementação da “solução” acabou criando mais insegurança, visto a ocorrência de atos de vandalismo contra as estações totem, o desmantelamento de outras atividades essenciais de policiamento ostensivo e da imobilização do policiamento;
- e. A extinção da política se deu por ineficiência, ineficácia e falta de efetividade da política - o problema não foi resolvido ou mitigado;
- f. A decisão pela extinção da política não resultou de avaliações técnicas recomendando o seu fim, mas sim pelo simples abandono;
- g. A política se prolongou um pouco mais em razão das intervenções diretas e da insistência do Poder Executivo.

**Comentário:** nessa fase, observa-se que o governador e seus assessores diretos abandonaram a condução da política pública, ou seja, se desligaram do projeto, quando perceberam definitivamente que a política pública era impraticável. Coincidentemente, o desinteresse pela política ocorreu logo após o governador ter garantido a sua reeleição (1999-2003). Durante o período de inauguração do policiamento com Totem, os discursos do governo “prometiam policiais instantâneos”, mas, na prática, a política não foi capaz de cumprir a promessa. A criação de Jaime Lerner resumiu-se em uma política de curta duração que tentou-se ajustar o problema (insegurança pública) e o Estado (através da PMPR) à uma solução pronta (Totem).

**Fonte:** Seção 5.3.4; (SOUZA, 2007, pp. 11, 17); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (SAMPAIO, 2018, pp. 49-57); (ROSA, 1998); (PERES, 2019, pp. 69-70); (SATO, 1998); (GUETHS, 2000); (BONDARUK; SOUZA, 2014, pp. 38-41).

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bardin (1977), Bucci (2015), Secchi (2019) e Sampaio (2018).

## POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS

Quadro 14 – fases do ciclo da política pública e componentes de características racionais e argumentativas que fizeram parte e foram fundamentais para a concepção e extinção do Policiamento Ostensivo com Motonetas.

**IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA:** como o problema foi percebido.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. Existia um problema;
- b. O problema era realmente público;
- c. O problema era de responsabilidade pública;
- d. O problema podia perfeitamente ser enfrentado pelo poder público;
- e. O problema podia ser percebido facilmente pela maioria das pessoas, independente da condição socioeconômica e escolaridade;
- f. Tanto os burocratas da PMPR como especialistas já prospectavam o problema público da insegurança;
- g. Era possível delimitar o problema a partir da sua identificação;
- h. Os atores políticos, mídia e opinião pública podiam identificar causas, consequências, origens e os culpados.

**Comentário:** nessa fase, nota-se que a percepção do problema público é bastante democrática, naturalmente individual e independe da classe social ou nível de instrução das pessoas, visto que, na prática, todos vivenciam as consequências da insegurança pública, por ter passado por alguma situação concreta, ou por ter ouvido falar, ou por ter tomado conhecimento através da divulgação pelos meios de comunicação. Seja por especialistas, profissionais da segurança, profissionais da imprensa, políticos ou pessoas comuns, a sensação de insegurança pública é bastante particular e de livre interpretações e sentimentos, ou seja, percebe-se que ela existe, mas a medição da sua intensidade depende de um processo analítico especial e bastante sofisticado. Ressalta-se que neste momento ainda não havia sido aventada a criação do policiamento com motonetas.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (IPEA, 2021); (FOLHA DE LONDRINA, 2000); (SOUZA, 2007, p. 41); (BORDIN, 2009); (WAISELFISZ, 2010, p. 22).

**FORMAÇÃO DA AGENDA:** como o tema entrou na agenda do governo e de que maneira governo foi persuadido da relevância do assunto.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. Existia uma pressão exercida pelos meios de comunicação, políticos de oposição e opinião pública, quanto a insegurança pública no Estado;
- b. O problema da insegurança pública conseguiu a devida atenção do governo, visto que o governo respondeu com ações;
- c. Não havia uma ação coordenada, mas sim, independente e desagregada dos atores envolvidos no problema – manifestações autônomas;
- d. A agenda da mídia, além de ações independentes, oferecia espaço à oposição política com o intuito de pressionar o governo;
- e. A PMPR não participou oficialmente da fase de formação da agenda;
- f. A PMPR não deliberou com outros atores para formação da agenda;
- g. Há indícios da contribuição indireta de especialista para a formação da agenda através de subsídios acadêmicos autônomos;
- h. Não foram encontrados indícios da manifestação pública de *policymakers*, ligados ao governo, dispostos a enfrentar o problema;
- i. O problema tinha características sociais, técnicas, políticas e burocráticas;
- j. Na época, não havia disputa eleitoral, mas o governo tinha interesse em fazer *marketing* político-partidário.

**Comentário:** nessa fase, nota-se a atuação da imprensa através da publicação/veiculação de matérias a respeito da insegurança pública no Estado e oferecendo espaço para a manifestação de políticos de oposição e da opinião pública, com o intuito de pressionar a formação de uma agenda e provocar a ação do governo. Não se observa a atuação de atores ligados ao governo. Também não se observa a manifestação de integrantes da PMPR junto a outros atores envolvidos no problema, mas, essa ausência é justificada em razão de restrições administrativas de natureza disciplinar-militar.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (IPEA, 2021); (FOLHA DE LONDRINA, 2000); (SOUZA, 2007, p. 41); (BORDIN, 2009); (WAISELFISZ, 2010, p. 22).

**FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS:** Combinação de objetivos, estratégias e esforços para a construção de alternativas viáveis para enfrentamento do problema público.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. Os *policymakers* não se serviram de canais técnicos para se inteirar detalhadamente do problema – não compreendiam a dimensão do problema;
- b. As causas e consequências do problema não foram bem delimitadas pelos *policymakers*;
- c. Os *policymaker* não foram capazes de avaliar tecnicamente o problema e formular/implementar políticas de segurança;
- d. Não foram estabelecidos, objetivos, métodos, estratégias ou estudos de consequências para adoção da política;
- e. Tratava-se de um problema complexo, mas de factível mitigação;

- f. Havia uma ideia preconcebida para tentar enfrentar o problema – uma solução pronta (policciamento com motonetas);
- g. Não foram encontrados indícios de que a política tenha sido aplicada em outro lugar no Brasil;
- h. A solução não foi formulada com base em argumentos técnicos, que contemplassem uma pluralidade de atores opiniões;
- i. Os *policymakers* não foram capazes de avaliar hábitos, costumes e barreiras culturais institucionais antes de formular a política;
- j. A formulação da solução não resultou de criteriosa especulação a respeito do problema;
- k. A alternativa formulada não era segura;
- l. A PMPR não fez parte do grupo (governador, assessores e empresários) que formulou a política; que um integrante da Corporação participou de um encontro com os *policymakers* e alertou o grupo de que a alternativa aventada era inviável, manifestando-se contra a política, mas lhe foi dada a devida atenção;
- m. No material pesquisado não foram encontrados indícios da participação de especialistas de públicas;
- n. Os atores políticos, ligados ao governo, contribuíram e defenderam efetivamente o implemento da política;
- o. Os *policymakers* não tinham interesse em convocar ou reunir os atores envolvidos no problema para debater a ideia;
- p. Não havia harmonia de interesses entre os atores - políticos versus burocratas/técnicos;
- q. Os custos para elaboração e formulação da política não foram projetados;
- r. Não havia recursos específicos, principalmente financeiros, suficientes para manter a política pública;
- s. Não foram formuladas pelo menos outras 2 (duas) alternativas para orientar com mais segurança a decisão política;
- t. Não foi formulado ou experimentado nenhum projeto piloto da política;
- u. O governo tinha interesse de fazer *marketing* político-partidário;
- v. Não há indícios da possível influência de um período eleitoral sobre a formulação da política.

**Comentário:** nessa fase é possível notar a intervenção direta do governo com a ideia de utilizar uma “solução pronta” (policciamento com motonetas). Também é possível notar que: os formuladores da política careciam de formação, habilidades, experiência e conhecimentos para formular soluções, especialmente na área da “segurança pública”; que o problema não era de fácil resolução, mas poderia ser mitigado se houvesse a destinação de recursos suficientes para a aquisição e manutenção de veículos adequados à atividade policial; que não foram projetados gastos para cobrir o alto custo de manutenção preventiva e restaurativa das motonetas, não há registro no PPA 2000-2003 (Lei nº 12.824/99) a esse respeito; que os formuladores optaram por uma solução estrangeira não testada; que a solução foi escolhida através de critérios políticos e foi formulada por um grupo restrito de pessoas ligadas ao governador. O policiamento com motonetas adveio da adaptação de um modelo estrangeiro com propósito principal de “*marketing*” político – um governo de inovações.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (SOUZA, 2007, p. 41); (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57); (SAMPAIO, 2018, p. 60); (PERES, 2019, p. 69); (TABORDA, 2001); (SAMPAIO, 2018, pp. 57-62); (PARANÁ, 1999, pp. 166-167).

**TOMADA DE DECISÃO:** momento em que o poder central opta por uma alternativa, após o equacionamento de interesses e explicitação de objetivos e métodos para o enfrentamento do problema público.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. Os supostos objetivos da política não tinham clareza ou transparência, visto o formato centralizador de condução do processo e o interesse de *marketing* político implícito;
- b. O processo decisório não contemplou a participação de outros atores envolvidos no problema, além de chefe do Poder Executivo e seus assessores – uma ação unilateral do governo;
- c. A decisão não foi tomada com base na diversidade de interesses, ou seja, privilegiando o interesse público;
- d. A PMPR não participou dessa etapa do processo;
- e. A PMPR não foi consultada sobre a compra das motonetas, mas, apenas informada da aquisição e destinação dos veículos para Corporação;
- f. A solução escolhida não adveio de um consenso de interesses mútuos – sociedade, políticos, especialistas e burocratas;
- g. A solução escolhida não era conhecida e se mostrava bastante arriscada. Tratava-se de uma novidade que preocupava os burocratas visto que não se tinha notícia de nada parecido do Brasil, além da invenção não ter sido testada;
- h. Não foram utilizados cálculos e outras informações técnicas para orientar a escolha governamental e afastar possíveis riscos;
- i. A solução escolhida não era adequada para resolver ou mitigar o problema;
- j. Os *policymakers* optaram por uma decisão política afastada dos interesses sociais, técnico e administrativo;
- k. Os *policymakers* não tomaram o cuidado de avaliar, pelo menos, outras 2 (duas) alternativas de solução;
- l. Não há indícios de que a tomada de decisão tenha sido influenciada por um momento eleitoral;
- m. A tomada de decisão tinha interesse em reforçar a marca político-partidária do governo.

**Comentário:** nessa fase, observa-se uma inclinação do processo para a escolha de uma política alinhada aos interesses políticos do governador. Nota-se que processo decisório afastou-se da doutrina de políticas públicas, desviando-se de preceitos metodológicos importantes e necessários para elaboração de uma boa política pública. Verifica-se que a decisão foi unilateral, excludente, inflexível, imprudente, onerosa e sem transparência, ou seja, carente de racionalidade e de argumentos de interesse social. A alternativa não era viável, levando em conta que não representava a utilidade coletiva, mas sim a vontade pessoal e política do chefe do Poder Executivo.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (SOUZA, 2007, p. 41); (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57); (SAMPAIO, 2018, pp. 57-62); (PERES, 2019, p. 69); (TABORDA, 2001).

**IMPLEMENTAÇÃO:** materialização da política pública através da definição de meios como, pessoas, recursos, estabelecimento de regras/rotinas e operacionalização do sistema administrativo para concretização da política pública.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. A PMPR tomou parte nessa fase do processo em razão da ordem governamental para implementação da política. Desse modo, a Corporação estabeleceu normas para a aplicação das motonetas e realizou a gestão administrativa das motonetas através de uma Diretriz. A dificuldade maior foi encontrar uma utilidade operacional de polícia para os veículos;
- b. Não foram encontrados indícios de que o governo tenha interferido na fase de implementação da política. Na verdade, a Corporação foi compelida a se adequar à limitada utilidade do veículo;
- c. Não havia concordância dos integrantes da PMPR para implementação da política;
- d. Não há indícios de que especialistas da área de públicas tenham participado dessa fase;
- e. Os *policymakers* não foram capazes de identificar obstáculos técnicos, culturais e administrativos;
- f. Os *policymakers* não foram capazes de perceber motivações, conflitos e de mediar acordos;
- g. A implementação da política pública foi feita da melhor forma possível, no entanto, ressalta-se que o veículo era inadequado e os recursos para manutenção preventiva e corretiva não eram suficientes;
- h. A Corporação, por meio do processo de implementação da política pública, tentou da melhor forma atender consensualmente os interesses técnicos, políticos e de gestão;
- i. Dentro das limitações impostas, a implementação da política pública ocorreu de forma organizada e planejada;
- j. A implementação da política pública iniciou e foi extinta com diversos problemas, que estavam fora do alcance de resolução da Corporação;
- k. O processo de implementação seguiu rígidos protocolos de fiscalização e controle de utilização dos veículos;
- l. Não foi possível utilizar as motonetas em boa parte das atividades clássicas de polícia ostensiva. A Corporação se ajustou às limitações impostas pelas motonetas da melhor maneira possível;
- m. As motonetas foram uma péssima aquisição, considerando o valor gasto com a compra (1,3 milhões), as manutenções de alto custo (não calculado) e a sua limitada utilização em um curto período (18 meses) – sem dúvida houve prejuízo incalculável.

**Comentário:** de todo o exposto, nota-se que o prejuízo poderia ter sido maior, não fosse a pronta atuação da Polícia Militar assumindo a fase de implementação e promovendo, de fato, a organização do processo de aplicação das motonetas através da PM/3 (Setor de Planejamento da PMPR). Para legitimar a desastrosa compra do governo e tornar possível a aplicação das motonetas, foi editada a Diretriz nº 002/2000, literalmente para criar uma utilidade e delimitar o uso do veículo. Salienta-se também que a Corporação teve transtornos para administrar os problemas gerados pelo alto custo da manutenção preventiva e corretiva dos veículos e a falta de verba para essa finalidade – não prevista no PPA 2000-2003. Através de um adendo à sobredita Diretriz, a Corporação ainda definiu um objetivo oficial para a política: “criar impacto positivo na sociedade em relação à segurança pública”, mesmo isso não tendo ocorrido.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (SOUZA, 2007, p. 41); (TABORDA, 2001); (PERES, 2019, p. 70); (SAMPAIO, 2018, pp. 57-62); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (PARANÁ, 1999); (PARANÁ, 2000a); (PARANÁ, 2000b).

**AVALIAÇÃO:** Julgamento da ação governamental, no sentido de verificar o atingimento dos objetivos inicialmente propostos e a ocorrência de falhas da política, através de processos e procedimentos analíticos, antes, durante e depois da fase de implementação.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores e leis referidas, nota-se que:

- a. Não foi promovida avaliação *ex ante*, para realizar prospecções da política e possíveis desdobramentos;
- b. Não foi promovida avaliação *in itinere*, para acompanhamento e detecção de dificuldades e falhas correntes;
- c. Não foi promovida avaliação *ex post* para verificação da efetividade e apontamento de possíveis falhas da política implementada;
- d. Não há indícios de que, na época, tenham sido produzidos expedientes oficiais de cunho avaliativo referentes à política;
- e. Não há indícios da aplicação de políticas similares em outras localidades brasileiras que pudessem servir como parâmetro;
- f. Ainda hoje, não há informações suficientes para se realizar uma avaliação sofisticada da política;
- g. A política pública não foi capaz de atender às expectativas do governo de melhorar a sensação de segurança no Estado;
- h. O problema da insegurança pública não foi solucionado ou mitigado;
- i. A implementação da política pública criou transtornos e mais demandas de natureza operacional e administrativa;
- j. Embora tenha fracassado, a política atendeu aos requisitos políticos, legais e constitucionais;
- k. A política atendeu, parcialmente, ao requisito social, visto que efetivamente realizou o policiamento, mesmo que de curto prazo;
- l. A política atendeu, em parte, a aspiração política partidária do governador e do Partido da Frente Liberal – PFL – atual DEM;
- m. A política não foi debatida com outros atores envolvidos no problema público;
- n. A política foi articulada e conduzida por um grupo instituído pelo governo, que contava com agentes políticos e empresários do transporte coletivo de Curitiba (política), mas, de fato, foi implementada pela PMPR (administração);
- o. Não havia previsão orçamentária específica para implementação da política pública conforme Lei 12.824/99 - PPA 2000-2003;
- p. O governo não estabeleceu estratégias e planejamento para a formulação e implementação da política.



**Comentário:** nota-se que essa fase do ciclo não existiu para política em pauta, visto que não foram encontrados indícios de que tenha sido feita avaliação oficial do policiamento com motonetas. Observa-se também que: a política foi formulada e decidida exclusivamente pelo gabinete de governo, no entanto, isto não garantiu o êxito da empreitada; que a política não resolveu ou mitigou o problema da insegurança no Estado; que a política adotada não era apropriada, levando em conta a complexidade do problema; que, tanto o tema da insegurança no Estado, quanto a solução escolhida pelo governo, não foram objeto de um debate aberto com outros atores interessados no problema público; que a política atendeu especialmente aos interesses políticos e político-partidários do governador, mas não contrariou os princípios políticos, de legalidade e de constitucionalidade; percebe-se que o Governo planejou mal a política pública, pois, constata-se que os *policymakers* não conheciam, em detalhes, as características e a desqualificação das motonetas para o serviço operacional de polícia ostensiva; observa-se que não foi previsto orçamento específico para manter o alto custo da manutenção preventiva e corretiva das motonetas, desse modo, a política pública consumiu recursos destinados à outras atividades essenciais de policiamento. Também se verificou que a Lei 12.824, de 28 de dezembro de 1999 – Plano Plurianual 2000–2003, não mencionou o “policiamento com motonetas” entre os outros tipos que constavam do plano. Acredita-se que a política tenha sido incluída posteriormente no orçamento e, que tal inserção tenha ocorrido de forma genérica entre as tantas outras atividades tradicionais de policiamento ostensivo já existentes.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (SOUZA, 2007, p. 41); (PERES, 2019, pp. 69-70); (TABORDA, 2001); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64); (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57); (SAMPAIO, 2018, pp. 57-62); (PARANÁ, 1999, pp. 166-167)

**EXTINÇÃO:** momento em que se decide pela supressão da política pública em razão do problema ter sido solucionado, ou por motivo de ineficácia da política em resolver ou mitigar o problema público, ou pelo término do prazo estipulado para vigência da política pública.

Apoiado nos elementos que compõem a Seção 5.3.5, mais os autores referidos, nota-se que:

- a. A PMPR participou da fase de extinção da política pública a partir do consentimento tácito do governo. O projeto foi extinto gradativamente, as motonetas danificadas foram sendo recolhidas e baixadas definitivamente até a última unidade;
- b. A PMPR não deliberou junto ao governo a respeito dos motivos e a conveniência de extinção da política. De verdade, o governador percebeu, definitivamente, que a política não funcionou de acordo com o que a equipe de governo tinha idealizado e, simplesmente, os inventores saíram de cena e deslocaram a responsabilidade da extinção da política para a PM;
- c. A extinção da política se deu porque o veículo era inadequado e porque os integrantes da PM sempre foram contra a implementação do policiamento com motoneta;
- d. A implementação da política provocou o surgimento de mais demandas e transtornos administrativos e operacionais;
- e. A extinção da política se deu porque a política era ineficaz;
- f. A extinção da política também se deu por interesse da burocracia – Alto Comando da PM;
- g. A extinção da política não foi acompanhada de procedimentos técnicos, ou seja, avaliações recomendando a sua extinção;
- h. No geral, a extinção da política pública se deu porque a ideia era realmente inviável;
- i. Em razão da curta duração, presume-se que a política tenha trazido pouquíssimos benefícios para a população, se é que trouxe.

**Comentário:** nessa fase do ciclo da política pública, verifica-se que o Poder Executivo e sua Assessoria abandonaram a ideia do policiamento com motonetas, ou seja, se desligaram do projeto quando perceberam definitivamente que a política pública era inviável. De fato, seria muita ingenuidade acreditar que aplicar, de maneira limitada, policiais com motonetas em todo o Estado resolveria os problemas com roubos a banco, carros-fortes, comércio, somados ao crescimento da violência urbana e rural e a alta dos homicídios, principalmente em Curitiba e Região Metropolitana. Para que isto ocorresse seria necessária a formulação de uma solução social de magnitude bem mais complexa e abrangente, uma particularidade que fugia à capacidade da equipe que idealizou o policiamento com motonetas.

**Fonte:** Seção 5.3.5; (SOUZA, 2007, p. 41); (SAMPAIO, 2018, pp. 57-62); (PERES, 2019, pp. 69-70); (TABORDA, 2001); (GOEDERT FILHO, 2016, p. 64);

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Bardin (1977), Bucci (2015), Secchi (2019) e Sampaio (2018).

Com o objetivo de aperfeiçoar o estudo foram estruturados os quadros acima, que possibilitaram a realização da presente análise, fundamentada no “Quadro de referência de uma política pública” (BUCCI, 2015) e no “Ciclo de Políticas Públicas” (HOWLETT; RAMESH;

PERL, 2013); (SECCHI, 2019a). Para execução dessa tarefa foi dispensada atenção, no sentido de realizar exames com fundamentos racionalistas/argumentativos para verificar a concretização das supostas pretensões da ação governamental. Para elaboração dos comentários, além da análise da matriz, também foram consideradas as informações contidas nas seções que tratam especificamente do policiamento com Totens e do policiamento com Motonetas, considerando os fatores políticos, técnicos e administrativos inseridos na arena política da época – os “fluxos múltiplos” explicados por John Kingdon (1995).

Nessa análise temática, foi possível observar indícios da insipiência dos *policymakers* para lidar com o processo de elaboração de políticas de segurança pública. Da mesma forma, também foram constatadas outras dinâmicas envolvendo a inexistência ou dispersão de dados/informações, falhas metodológicas, conflitos de interesses, peculiaridades dos atores e diversidade de racionalidades, a saber:

- Inexistências de dados e informações avaliativas oficiais;
- Dispersão dos conteúdos históricos dos programas - políticas de policiamento;
- Observação de falhas metodológicas no desenho dos modelos de policiamento;
- Dissenso na escolha e implementação das alternativas e na utilização de metodologia;
- Inabilidade dos *policymakers* para a condução do processo - ciclo de política pública;
- Insulamento e falta de clareza dos *policymakers* na formulação das políticas;
- Tomadas de decisões excludentes e antidemocráticas - autoritárias;
- Interesses políticos sobrepondo-se aos argumentos sociais e científicos;
- Oposição da burocracia (executor) à implementação da “Política de Governo”;
- Desorganização geral - falta de planejamento, fiscalização, controle, entre outros.

Para compreender melhor a dinâmica presente na elaboração do Policiamento com Totens e do Policiamento com Motonetas é primordial entender a lógica autônoma que move a política, a burocracia e a ciência. Nesse sentido, o processo de construção das políticas de segurança pública pode ser assimilado através dos exemplos que constam da tabela abaixo.

Tabela 4 - comparativo de interesses e objetivos implícitos dos atores na elaboração da política pública.

<b>Ator</b>	<b>Racionalidade</b>	<b>Demanda a ser atendida</b>	<b>Característica da Ação</b>
-------------	----------------------	-------------------------------	-------------------------------

Político (defensor de interesses)	Política	Necessidades e problemas de seus eleitores	Negociação e articulação de interesses
Burocrata (gestor)	Funcional	Execução das políticas e demonstração de resultados	Emprego e manejo dos instrumentos de gestão pública
Técnico (especialista)	Técnica	Ofertar alternativas, meios e instrumentos	Aplicação de conhecimento técnico e científico

Fonte: Simões (2018, p. 222).

Com fundamento nas informações expostas por Simões (2018), primeiramente, nota-se que os políticos e os implementadores de políticas públicas não se interessam ou dão pouco valor às atividades especializadas de formulação, análise e avaliação das políticas públicas - acredita-se que isto ocorre por desinformação. Observa-se que os esforços para a execução de uma política pública são mais intensos e prevalecem sobre o empenho e o interesse analítico/avaliativo das ações governamentais. Percebe-se também que existe uma lógica neste comportamento, nota-se que, formuladores e implementadores têm receio de avaliações, posto que, usualmente, os pareceres e relatórios conduzem a julgamentos imediatos, que geram descontentamentos, conflitos, instabilidades e desconfortos aos agentes públicos (políticos e gestores públicos). Um segundo aspecto igualmente a ser considerado no âmbito do processo de elaboração das políticas públicas é que, via de regra, não se observam previsões orçamentárias/financeiras específicas para “financiar” o processo de formulação das políticas de segurança pública ou mesmo para cobrir despesas com a análise e avaliação (SIMÕES, 2018, p. 222). Ressalta-se ainda que as políticas públicas no Brasil são normalmente formuladas com afogo e o tempo disponível é quase sempre insuficiente para a realização de uma avaliação decente. No cenário observado, **o político** defende o seu ponto de vista, segundo seus interesses pessoais, político-partidário e eleitorais – o fisiologismo e o proselitismo político; **o burocrata** procura dar respostas e legitimar a ordem/decisão do Poder Central - objetivismo burocrático; e **o técnico** (analista/cientista) simplesmente deseja aplicar o conhecimento crítico - tecnicismo-reflexivo, com o objetivo de aprimorar os processos e a finalidade de melhorar a vida das pessoas.

Observa-se que as duas políticas públicas (Totens e Motonetas) possuíam muitas semelhanças, a sutileza de “marketing” pessoal e político-partidário era uma delas. O estilo de governo da época vendia a imagem de ser inovador, tecnológico, moderno, sustentável, entre outras novidades. Conceitos recém-chegados ao Brasil naquela época e já reconhecidos em países desenvolvidos, mas que a administração pública estadual em geral ainda não entendia ou não estava suficientemente ambientada. Observa-se um interesse governamental excessivo pelo

“marketing” político, de estabelecer uma política pública que se perpetuasse e conseguisse remeter a criação (política pública) ao seu criador (político), ou seja, ligar conceitos de contemporaneidade na segurança pública ao nome de Jaime Lerner. Assim como ocorreu com o Projeto Povo de Roberto Requião.

Nota-se que o Poder Executivo influenciou e determinou as fases mais técnicas e importantes do processo (formulação das alternativas, tomada de decisão e implementação) de construção e efetivação dos modelos de policiamento Totens e Motonetas, conduzindo as políticas convenientemente, como se observa na tabela abaixo.

Tabela 5 – comparativo da influência exercida pelos atores envolvidos no problema público, nas fases do ciclo de políticas públicas do “Policiamento Ostensivo com Totem” e do “Policiamento Ostensivo com Motonetas”.

<b>Fases do Ciclo de P. P.</b>	<b>Atores determinantes - Modelo Totem</b>	<b>Atores determinantes - Modelo Motonetas</b>
1. Identificação do problema	Livre participação de atores	Livre participação de atores
2. Formação da agenda	Mídia, opositores políticos e opinião pública	Mídia, opositores políticos e opinião pública
3. Formulação de alternativas	Poder Executivo	Poder Executivo
4. Tomada de decisão	Poder Executivo	Poder Executivo
5. Implementação	Poder Executivo	Administração - por imposição a PM
6. Avaliação	Inexistente	Inexistente
7. Extinção	Administração PMPR – por deslocamento de responsabilidade	Administração PMPR - por abandono tácito do governo

Fonte: elaborado pelo autor, com fundamento em Howlett, Ramesh e Perl (2013); Secchi (2019a).

Na análise em tela, procurou-se organizar os conteúdos de forma a descrever as ocorrências e constatação, para possibilitar a elaboração de comentários fundamentados nos resultados e nas ações governamentais que motivaram a idealização e desenvolvimento das duas políticas públicas utilizadas como amostra. Desse modo, investigou-se a maneira como as políticas públicas surgiram e foram elaboradas, como foram implementadas, quais resultados obtiveram e a herança deixada pela política. No geral, observou-se que as soluções utilizadas para tentar resolver ou mitigar o problema da insegurança pública no Estado derivaram de estratégias aleatórias, baseada na sorte, inspiradas em estrangeirismos mal adaptados, distante dos padrões ideais e em condições não estruturadas. Verificou-se que as ações governamentais

se mostraram excludentes, autoritárias, imprudentes, onerosas e prejudiciais ao interesse coletivo.

De todos os pontos elencados nas matrizes, a respeito das políticas e do processo despendido para as suas elaborações, depreende-se que, quando se trata de formular políticas públicas, valem os princípios conservadores recomendados por Michael Oakeshott (1996, p. 408) de “preferir o familiar ao desconhecido, o testado ao nunca testado, o fato ao mistério, o atual ao possível, o limitado ao ilimitado, o próximo ao distante, o suficiente ao abundante, o conveniente ao perfeito, o riso presente à felicidade utópica”. À vista disso, uma política pública verdadeiramente viável deve ter essa previdência de ter “os pés no chão”, de tentar buscar objetivos realmente possíveis.

É oportuno ressaltar que a gestão superior da segurança pública, executada pela burocracia militar estadual prefere “Políticas de Estado”, posto que a Corporação se ocupa do macro gerenciamento do policiamento ostensivo preventivo, desenvolvido em todo o território paranaense, a saber: o policiamento ostensivo geral urbano e rural, através das atividades de policiamento ambiental; de trânsito rodoviário; de trânsito urbano; aéreo; embarcado (rios, lagos e mar); e ações de buscas, salvamentos, catástrofes, combates a incêndios, defesa civil, entre outros. Então, a burocracia policial militar executa a sua atividade de preservação da ordem interessada na análise das diversas variáveis da segurança pública, com objetivo de antever possíveis acontecimentos e assegurar o perene bem-estar da sociedade. Para execução dessa tarefa são necessárias habilidades especiais para entender problemas, contextos, anseios sociais e compreender os limites e barreiras da atividade policial. Além disso, é preciso conhecimento técnico organizacional e operacional, consciência de problemas potenciais, habilidades para propor e iniciar reformas e avaliação de programas, habilidade para se amoldar às inovações institucionais e estimular a cultura de ações proativas frente à criminalidade. Nesse sentido, a Polícia Militar acompanhou a evolução social, sedimentando esses conceitos mais por méritos da sua burocracia (de gabinete e “de rua”) do que pelo investimento estatal. O trabalho de polícia ostensiva preventiva é por natureza uma atividade complexa, contida em um sistema também complexo, estratificado por força de indicadores e das necessidades dos destinatários das políticas públicas. Então, foi esta complexidade que os idealizadores dos modelos Totem e Motonetas nunca compreenderam, ou seja, que não é possível conceber uma política de segurança pública cidadã, plural e participativa, por meio de um monóculo, enxergando apenas as conveniências e interesses de governo. Não é nada democrático formular políticas de segurança pública impositivamente - “goela à baixo”, ainda mais quando se tratam de estrangeirismos (enlatados), por conta de caprichos pessoais e políticos. Isso é insensatez.

Os formuladores dos modelos Totem e Motonetas deveriam saber que os sistemas policiais são organizações multifacetadas, que exigem operacionalidades, condições e possuem características específicas, com a finalidade única de atender às demandas emergenciais e assistenciais da população. De tal modo, a Polícia Militar se situa em uma condição intermediária, entre as abstrações criadas pelos políticos para resolver os problemas de segurança pública e a real necessidade da população. Como verdadeiro “burocrata de rua”, mesmo dentro de um gabinete, o policial militar compreende bem isso, pois conhece a funcionalidade das ações de segurança pública. Essa visão geral que o policial militar tem de segurança pública é fruto de um modelo que propicia experiências profissionais graduais, partindo da formação acadêmica específica, que, somada a outras graduações e especializações variadas, proporciona a formação de um quadro profissional bastante eclético. Outro fator que ajuda sedimentar essa capacidade, deriva da evolução natural do fluxo de carreira, pois, exige-se dos militares estaduais a transposição de fases, inerentes aos postos, graduações e suas respectivas competências, desde a função operacional mais básica até os níveis tático e estratégico mais avançados do Sistema de Segurança Pública. Alguns desses profissionais, inclusive, agem como verdadeiros “atores invisíveis” (KINGDON, 1995, p. 231) no processo de formação das agendas políticas – profissionais importantes e especializados que participam da construção da segurança pública, mas não aparecem. Dentro do contexto das progressões profissionais de ofício, também estão as experiências pessoais e de cotidiano da atividade militar estadual, que permitem conhecer e sentir a verdade das ruas (violência, criminalidade, miséria e desigualdades), ou seja, quem são os mais afetados pelos problemas públicos trazidos pela insegurança e como essa mazela pode ser resolvida ou mitigada pela administração pública. No entanto, isso não quer dizer que o processo de formulação das políticas de segurança pública deve ser monopolizado pela classe policial, muito pelo contrário, lembrando ensinamentos de John Kingdon (1995, p. 231) as alternativas para a soluções dos problemas públicos são geradas por comunidades especializadas relativamente invisíveis e bastante ecléticas - acadêmicos, burocratas, analistas, políticos, entre outros. Mas, sem dúvida, o componente especial que catalisa as verdadeiras políticas públicas é o envolvimento das comunidades. Entre os tantos ingredientes que compõem uma política pública. Comparada a uma receita culinária, as comunidades representam o sal que realça e dá sabor a comida. Sem esse especiaria a ação pública se torna insípida e desinteressante - perde a razão de ser.

Então, para formular políticas de segurança pública é preciso primeiramente entender a segurança pública de dentro para fora e de fora para dentro, como um palco integrado por múltiplos atores, que representam legitimamente os mais diversos interesses - públicos e

privados. Também, é necessário conhecer como se faz a prevenção eficaz aos crimes, seja através do desencorajamento formal ou pela mobilização coletiva. Então, as responsabilidades pelas tomadas das decisões nas políticas de segurança pública devem ser compartilhadas, devem passar de policiais, técnicos e políticos mais experientes para os neófitos, as escolhas do governo devem ser orientadas por pessoas capacitadas para fazer “diagnósticos instantâneos de ações apropriadas sobre um número imprevisível de situações”. Para que isto ocorra, “o estilo administrativo deve se tornar mais colegiado, suplementando e mesmo suplantando a dependência do comando autoritário” (BAYLEY, 2006, p. 237). Se a formulação e a condução das políticas de segurança pública persistirem monopolizadas nas mãos de poucos, como já se argumentou com as ideias de Michels (1982), Schumpeter (1961), Mosca (1992) e Pareto (1984) e suas teorias sobre as elites, o resultado será sempre o mesmo, a ineficiência, a ineficácia e a irresponsabilidade guiando os recursos públicos, as políticas de segurança e, conseqüentemente, as vidas das pessoas.

#### 7.4 ANÁLISE SOBRE A FUNCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO E DO POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS

Esta subseção tem o propósito de decompor o processo de construção do policiamento com Totem e do policiamento com Motonetas, objetivando investigar a atmosfera político-administrativa e os métodos utilizados para a elaboração dos supracitados modelos, com o intuito entender os motivos que estimularam a criação e posteriormente forçaram a sua extinção, através de informações pontuais e ilustrativas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 32).

Tendo em consideração que não foram encontrados registros oficiais avaliativos a respeito das sobreditas políticas, foi elaborada uma matriz para organizar dados e informações extraídos do material de consulta com o objetivo de facilitar o processo de análise. Para examinar essa matéria-prima foi utilizada a “Técnica de Análise de Conteúdo” de Bardin (1970) – pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 1977, p. 95).

A análise de conteúdo apresenta vantagens como: o uso de fontes documentais; permite o conhecimento do passado; viabiliza a investigação das mudanças sociais e culturais; tem melhor relação custo-benefício na obtenção de dados; e facilita o acesso a dados, informações, e conhecimentos prontos sem causar embaraços às pessoas e perda de tempo (GIL,

2008, p. 152). Segundo Bardin (1977, pp. 95-101); Mozzato e Grzybovski (2011, p. 745), a Técnica de Análise de Conteúdo compreende o seguinte processo:

A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Trata-se da organização propriamente dita por meio de quatro etapas: (a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise; (e) preparação do material - trata-se da formalização, edição em formatos organizados e que facilitem a manipulação e análise do material (BARDIN, 1977, pp. 95-101); (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 745).

A exploração do material constitui a segunda fase, que consiste na exploração do material com a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e à contagem frequencial) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro). A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao corpus (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase. A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Esta etapa é destinada ao tratamento dos resultados; ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 1977, p. 101); (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 745).

Mozzato e Grzybovski (2011) ainda reforçam a importância e recomendam a utilização da técnica de análise de conteúdo no caso de estudos na área da administração e quando há necessidade de se obter conhecimentos manifestamente qualitativos.

Reitera-se, portanto, a análise de conteúdo como técnica de análise de dados rica, importante e com grande potencial para o desenvolvimento teórico no campo da administração, principalmente nos estudos com abordagem qualitativa (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 745).

Com objetivo de promover uma nova sondagem para renovar as conclusões trazidas em análises anteriores, através da aplicação da técnica de Bardin (1977), foram realizados os seguintes procedimentos: em “**pré-análise**”, o material foi reunido, lido, selecionado; foram extraídos os conteúdos de interesse; e os conteúdos foram inseridos em uma estrutura pré-definida. Na “**exploração material**” foram inseridas as interpretações e inferências que descrevem, analiticamente, o fenômeno em estudo, onde os conteúdos foram fragmentados, ordenados e apreciados individualmente em quadros independentes –



policciamento Totem e policiamento Motonetas. Os fundamentos utilizados para avaliar os modelos foram: economicidade; produtividade; eficiência econômica; eficiência administrativa; eficácia; efetividade; igualdade; equidade, gestão e perenidade. No “**tratamento dos resultados, inferência e interpretação**”, os diagnósticos se expressaram em números, possibilitando a análise crítica e a mensuração da funcionalidade da política. Neste sentido, conforme ensinamento de Goldenberg (2004, pp. 61-67) a conversão de dados e informações qualitativas em números nas pesquisas das ciências sociais pode ajudar a compreensão dos fenômenos, pois salientam os aspectos dinâmicos, gerais e individuais do fenômeno estudado. Tal combinação amplia a percepção do estudo e proporciona a criação de um instrumento de análise funcional flexível. Lembrando que os métodos têm seus valores, cabe ao pesquisador escolher o que mais se adequa aos interesses da pesquisa e utilizá-lo com objetividade, técnica e isenção. Nesta perspectiva Secchi (2019b) também reforça a necessidade da liberdade, criatividade e flexibilidade para que o analista de políticas públicas execute bem o seu trabalho, com base no racionalismo, mas sem se prender aos rigores positivistas. Trata também da relevância do uso de conhecimentos e das experiências práticas e profissionais para criar ferramentas de avaliação que auxiliem na detecção de falhas e que possam orientar o pesquisador no sentido de apresentar alternativas que possam fazer frente ao problema público.

A atividade de geração de alternativas é uma das principais tarefas do analista de política pública que adota uma abordagem racionalista (Dror, 1971). Essa tarefa é provavelmente a parte mais divertida do trabalho de análise. É o momento intuitivo, rico em imaginação, no qual o analista deve usar sua criatividade. Mas criatividade não é brincadeira. A área de *policy analysis* tem à disposição, procedimentos para geração de alternativas que auxiliem o analista a pensar “fora da caixa”. A capacidade criativa do analista de política pública é muito importante nesta etapa do trabalho de análise. Um dos grandes valores que o analista pode agregar ao relatório é a apresentação de alternativas de enfrentamento dos problemas que ele, seus colegas de trabalho e comunidade não haviam cogitado (SECCHI, 2019b, p. 70, grifo nosso).

Para manter o trabalho coeso é necessário que o problema público também seja trazido para fase de análise, pois, conforme o analista vai criando intimidade com o caso, as especulações realizadas são capazes de alterar definições no decorrer do processo. Por fim, ressalta-se que não há uma regra definida para escolha de um método/alternativa para a análise de um problema público, “a intuição e experiência do analista contam muito na hora de escolher” (SECCHI, 2019b, p. 83).

Com base no problema detectado, ou seja, incorreções no processo de construção das políticas de segurança pública, somadas às orientações de Bardin (1977), Gil (2008), Secchi (2019b) e Mozzato e Grzybovski (2011), frente a necessidade de explorar um pouco mais as evidências e aprimorar o estudo, utilizando dados e informações a respeito dos eventos que induziram à criação e extinção do Policiamento com Totem e do Policiamento com Motonetas, mais os argumentos contidos na análise dos ciclos dessas políticas, elaborou-se um esquema analítico próprio para melhor compreensão da exequibilidade e funcionalidade, ou seja, o quanto efetivamente as políticas foram viáveis e úteis. Com este objetivo foram adotados os seguintes critérios:

Para avaliar a funcionalidade dos modelos será utilizada uma escala com a seguinte graduação: 0 (zero) – nulo; 1 (um) – muito baixo; 2 (dois) – baixo; 3 (três) – médio; 4 (quatro) – alto; e 5 (cinco) – muito alto. Como se observa na figura abaixo.

Figura 28 – escala de funcionalidade da política pública – nível de resposta.

0	1	2	3	4	5
Nulo	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto

Fonte: elaborado pelo autor.

Para dimensionar a funcionalidade das políticas foi criada a tabela 6, baseada nos seguintes elementos: fundamentos analisados (fundamento); discriminação do elemento analisado (especificação); e intensidade de retorno da política no fundamento específico (nível de resposta). Ressalta-se que o julgamento e aferição do “nível de resposta” dos modelos de policiamento derivam da avaliação exclusiva do analista (autor), com base em exames imparciais das informações encontradas sobre as políticas utilizadas como amostra, combinadas com conhecimentos técnicos e experiência profissional na área da segurança pública.

## POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO - TOTEM

Tabela 6 – Grau de funcionalidade do Policiamento Ostensivo Localizado - Totem.

Fundamento	Especificação	Nível de resposta
Economicidade	Nível de entradas – quanto de recursos foi acertadamente investido ( <i>inputs</i> )	0
Produtividade	Nível de saídas – quanto útil e vantajosa foi a política pública ( <i>outputs</i> )	0
Eficiência econômica	Nível de investimento e retorno: custo-benefício da política pública	0

Eficiência administrativa	Nível de <i>compliance</i> – cumprimento das regras impostas	2
Eficácia	Nível de alcance das metas estabelecidas	0
Efetividade	Nível de resultados sociais gerados pela política pública	0
Igualdade	Nível de homogeneidade de distribuição dos benefícios	0
Equidade	Nível de homogeneidade de aplicação de correções entre os <i>policytakers</i>	0
Gestão	Nível de organização e gerenciamento da política pública	2
Perenidade	Nível de longevidade - manter-se funcional a longo prazo, independente de crises econômicas e políticas	1
<b>Totalização</b>		<b>5</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com fundamentos em Secchi (2019a, p. 80) e Secchi (2019b, p. 87).

Considerando que a tabela 6 possibilita a contabilização máxima dos níveis de resposta em 5 (cinco) pontos por item, podendo atingir o máximo de 50 (cinquenta) pontos totais, com base nos critérios estabelecidos, verifica-se que a Política dos Totens, totalizou apenas 5 (cinco) pontos. Na soma das alternativas a pontuação média auferida pela política pública foi de 0,5 (zero vírgula cinco), ou seja, um nível de resposta posicionado entre nulo e muito baixo:

Tabela 7 – resultado médio da funcionalidade alcançada pela política pública dos Totens

<b>Política Pública</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Funcionalidade</b>
Totem	0,5	Entre nulo e muito baixo

Fonte: elaborada pelo autor.

Levando em consideração o histórico já exposto em segmentos anteriores - Seções “5.3.4 Policiamento Ostensivo Localizado – Totem” e “7.1 Análise do Policiamento Ostensivo Localizado – Totem”, observa-se que o resultado da análise funcional da política constatou a ineficiência e ineficácia (inutilidade) da política pública, ou seja, a incapacidade de resolver ou mitigar o problema de insegurança.

Para entender essa inferência, o quadro abaixo detalha os argumentos e justificativas que determinaram a pontuação obtida pela política pública em cada fundamento, a partir do exame individual dos itens que constam da tabela 6.

Quadro 15 – quesitos e elementos que fundamentam a análise funcional do Policiamento com Totem.

**Economicidade:** observa-se que a política pública não foi nada econômica, visto que, foram despendidos recursos para construção de 126 estruturas de concreto, com instalação e ligação de 126 pontos de iluminação (globo com logo “Polícia”) e intercomunicadores, somados ao sequestro de recursos humanos e materiais de outras atividades essenciais de polícia ostensiva, como efetivos e viaturas, visto que o Totem foi concebido para ser apenas uma referência para o cidadão acionar a polícia, ou seja, não previa a necessidade desses recursos, mas que, por uma intercorrência política, alterou o seu conceito inicial (SAMPAIO, 2018, p. 54) transformando-se em uma base fixa de policiamento. Então, o governo não escolheu a alternativa mais simples e módica (realizável), ocorreu justamente o contrário, optou-se por uma alternativa inviável e onerosa. O dinheiro público

foi mal aplicado e a “solução” política trouxe efeitos contrários – trouxe mais insegurança. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “economicidade” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Produtividade:** nesse quesito, não se observa qualquer traço de utilidade ou vantajosidade trazido pelo modelo, muito pelo contrário, a ideia foi extremamente improdutiva, visto que os policiais resistiam a trabalhar nos Totens e cumpriam as escalas por obrigação. A população também não aprovou o policiamento estático (PONTES, 2008, p. 57); as pessoas desconheciam tal serviço público de segurança (BONDARUK; SOUZA, 2014, p. 41). Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “produtividade” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Eficiência econômica:** quanto a esse fundamento, a política pública dos Totens ficou em dívida, visto que, o investimento feito com a construção das estruturas de concreto e a instalação de todo o aparato, não rendeu o resultado esperado, ou seja, não reduziu a sensação de insegurança da população. Relembrando também que a implementação dos Totens provocou a imobilização do policiamento ostensivo preventivo, causou o desmonte de outros tipos de policiamento essenciais (SAMPAIO, 2018, p. 57), consumiu recursos humanos e materiais não previstos (efetivo policial e viaturas) e criou mais uma demanda de segurança pública – guardar e zelar dos Totens em virtude do vandalismo. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficiência econômica” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Eficiência administrativa:** quanto ao cumprimento de regras e normatizações estabelecidas, na verdade, o que se observou foi a falta de planejamento, a desorganização geral e muito improviso. O processo de construção e implementação do modelo foi conduzido de forma aleatória pelo Chefe do Executivo e sua equipe de gabinete. Acrescenta-se a este imbróglio as alterações feitas após a lançamento do policiamento, que mudou o conceito original da política pública (SAMPAIO, 2018, p. 54) transformando uma “referência para o cidadão” em uma “base fixa de policiamento”, fato que acabou consumindo insumos não previstos e que a Polícia Militar não dispunha, mas, improvisou desarticulando outras atividades essenciais de policiamento ostensivo para suprir a demanda criada com a implementação do modelo. Ressalta-se que, até mesmo viaturas baixadas foram alocadas nos Totens para cumprir a ordem do governo (SAMPAIO, 2018, p. 57). De tal modo, pode-se considerar que não houve *compliance*, mas, é justo afirmar que a Polícia Militar cumpriu parte da demanda da implementação que lhe foi imposta, alocando efetivo policial e viaturas nas estações para evitar que as estruturas fossem vandalizadas (SAMPAIO, 2018, p. 53). Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficiência administrativa” foi considerado 2 (dois) - baixo

**Eficácia:** com base nas informações levantadas pela pesquisa, principalmente nas entrevistas feitas por Sampaio (2018, p. 60) nota-se que a política pública foi construída e implementada sem planejamento, ou orientação adequada, também não foram encontrados documentos de governo de natureza avaliativa sobre a política pública, dessa forma, não há como aferir oficialmente o cumprimento de metas. A única informação que se consegue subentender como objetivo seria a intenção de reduzir a sensação de insegurança da população (CARVALHO, 2004, p. 40), no entanto, o modelo não proporcionou nada disso. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficácia” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Efetividade:** quanto a esse quesito, os resultados sociais gerados também restam prejudicados pela constatada falta de planejamento e avaliação do modelo (SAMPAIO, 2018, p. 60), mas, é possível afirmar que a ação do governo não trouxe benefícios para população, visto que a política pública teve efeito contrário, ao invés de mitigar os problemas de segurança pública acabou criando outros como a depredação (SAMPAIO, 2018, p. 72) dos Totens; a desarticulação de parte do policiamento existente; a imobilização do policiamento preventivo; o desvio do policiamento preventivo para guardar e zelar dos Totens em razão do vandalismo. Por esses motivos, o nível de resposta no quesito “efetividade” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Igualdade:** como foi observado nos itens anteriores, a política pública não foi capaz de produzir, igualmente, benefícios (segurança e qualidade de vida) em razão do efeito contrário que provocou, visto que, imobilizou o policiamento ostensivo preventivo (SAMPAIO, 2018, p. 50), criou demandas, sequestrou e moveu recursos de outras atividades de policiamento. A política pública não trouxe vantagens, mas sim, insegurança, logo, não há que se falar em homogeneidade na distribuição de benefícios. Em razão desses argumentos o nível de resposta no quesito “igualdade” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Equidade:** como visto nos itens anteriores, a política pública não conseguiu produzir benefícios à população, ocorreu justamente o contrário, o modelo criou problemas administrativos, logísticos e operacionais para o policiamento ostensivo preventivo (SAMPAIO, 2018, p. 50). Também não oportunizou a distribuição equitativa

de benefícios. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “equidade” foi considerado 0 (zero) – nulo;

**Gestão:** quanto à questão administrativa, constatou-se desde o início que a política pública não adveio de um processo adequadamente organizado, visto a inexistência de planejamento, coordenação, fiscalização e controle durante as fases de tomada de decisão e formulação da alternativa. A criação da política pública trouxe muitos transtornos e dificuldades para a administração policial, pois, retirou recursos humanos e materiais de outras atividades de policiamento preventivo, já deficientes, para atender uma demanda governamental - “uma política de governo”, que retirou, inclusive, policiais do interior do Estado, sob protestos, para suprir uma necessidade da capital criada pelo governo. Cabe renovar as palavras do ex-Secretário de Estado da Segurança Pública do Governo de Jaime Lerner, Candido Martins de Oliveira, “a implantação dos Totens foi uma bandeira de marketing do governo” (SAMPAIO, 2018, p. 55), ou seja, a PM e os recursos públicos foram utilizados para fins exclusivamente políticos/eleitorais. O modelo de policiamento com Totem foi uma decisão unilateral de governo, que interferiu diretamente em questões de natureza técnica da Polícia Militar e na condução de atividades típicas de polícia ostensiva preventiva (SAMPAIO, 2018, p. 54). Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “gestão” foi considerado 2 (dois) – baixo;

**Perenidade:** considerando que a atividade de polícia ostensiva preventiva abarca ações de característica permanente, pela sua própria natureza ininterrupta e de prazo indeterminado, constata-se que a política pública teve duração efêmera, pois iniciou em 25 de maio de 1998 e foi extinta em 12 de fevereiro de 2001, ou seja, oficialmente durou apenas 22 (vinte e dois) meses (SATO, 1998); (GUETHS, 2000). De verdade, após a reeleição de Jaime Lerner (1998) os totens já começaram a ser desativados gradualmente a partir do ano de 1999 (SAMPAIO, 2018, p. 55). A tarefa de sepultar os totens coube à Polícia Militar, as estações foram inativadas de forma quase imperceptível. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “perenidade” foi considerado 1 (um) – muito baixo;

Fonte: elaborado pelo autor.

## POLICIAMENTO OSTENSIVO COM MOTONETAS

Tabela 8 – Grau de funcionalidade do Policiamento Ostensivo com Motonetas.

Fundamento Quesito	Especificação	Nível de resposta
Economicidade	Nível de entradas – quanto de recursos foi acertadamente investido ( <i>inputs</i> )	0
Produtividade	Nível de saídas – quanto foi útil e vantajosa a política pública ( <i>outputs</i> )	1
Eficiência econômica	Nível de investimento e retorno: custo-benefício da política pública	1
Eficiência administrativa	Nível de <i>compliance</i> – cumprimento das regras impostas	3
Eficácia	Nível de alcance das metas estabelecidas	1
Efetividade	Nível de resultados sociais gerados pela política pública	1
Igualdade	Nível de homogeneidade de distribuição dos benefícios	1
Equidade	Nível de homogeneidade de aplicação de correções entre os <i>policymakers</i>	1
Gestão	Nível de organização e gerenciamento da política pública	2
Perenidade	Nível de longevidade - manter-se funcional a longo prazo, independente de crises econômicas e políticas	1
<b>Totalização</b>		<b>12</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com fundamentos em Secchi (2019, p. 80) e Secchi (2019b, p. 87).

Considerando que a tabela 7 possibilita a contabilização máxima dos níveis de resposta em 5 (cinco) pontos por item, podendo atingir o máximo de 50 (cinquenta) pontos totais, com base nos critérios estabelecidos, verifica-se que a Política das Motonetas, totalizou apenas 12

(doze) pontos. Na soma das alternativas, a pontuação média auferida pela política pública foi de 1,2 (um vírgula dois), ou seja, um nível de resposta posicionado entre muito baixo e baixo:

Tabela 9 – resultado médio da funcionalidade alcançada pela política pública das Motonetas.

Política Pública	Pontuação	Funcionalidade
Motonetas	1,2	Entre muito baixo e baixo

Fonte: elaborada pelo autor.

Semelhante ao exame anterior, considerando o histórico apresentado nas Seções “5.3.5 Policiamento Ostensivo com Motonetas” e “7.2 Análise do Policiamento Ostensivo com Motonetas”, o resultado aferido no exame funcional das políticas públicas constatou a ineficiência e ineficácia dos modelos, ou seja, a incapacidade de resolver ou mitigar o problema de insegurança.

Para entender essa inferência, o quadro abaixo detalha os argumentos e justificativas que determinaram a pontuação obtida pela política pública em cada fundamento, a partir da análise individual dos itens que constam da tabela 8.

Quadro 16 – quesitos e elementos que fundamentam a análise funcional do Policiamento com Motonetas.

**Economicidade:** o Policiamento com Motonetas não atendeu esse princípio, visto que, em março do ano 2000, foram investidos R\$ 1,3 milhões de reais do Estado na compra de 338 motonetas de 90 cilindradas. Então, naquela época, foi pago quase R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por motoneta. Passados pouco mais de um ano do lançamento do policiamento com motonetas, ele já estava sendo gradativamente desativado em razão da fragilidade e inadequação do veículo para a atividade policial. Nesse recorte temporal, boa parte das motonetas já se encontrava definitivamente inutilizada por danos irreparáveis ou porque não havia peças de reposição no mercado, ou porque os serviços de manutenção eram exorbitantes. De acordo com Taborda (2001), em declaração ao Jornal Folha de Londrina, o Comandante-Geral da PM na época, coronel Gilberto Foltran, se manifestou da seguinte forma quanto às motonetas: “não vamos mandar arrumar se o custo for muito alto e outras não serão mais compradas. Elas estão sendo substituídas por outros tipos de viaturas” (TABORDA, 2001). Consertar as motonetas significava jogar o dinheiro do contribuinte no lixo. Em resumo, o policiamento com motonetas foi uma péssima experiência. Realmente foi um recurso mal aplicado. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “economicidade” foi considerado 0 (zero) - nulo;

**Produtividade:** não se notaram sinais de utilidade ou vantajosidade com a aquisição e implementação da política pública, visto que, além da motorização inadequada (90 cilindradas) e estrutura frágil, as motonetas limitavam demasiadamente a atuação policial no terreno e colocavam em permanente risco a segurança e vida do efetivo (TABORDA, 2001). Realmente, o veículo não tinha aptidão para o trabalho policial (SAMPAIO, 2018, p. 61). Por esses motivos, o policiamento com motonetas não trouxe vantagem para execução do trabalho policial, nem produziu benefícios para segurança pública. Mas, precariamente, pode-se considerar que, ao menos, a ideia foi posta em prática por mérito exclusivo da Administração PM. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “produtividade” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Eficiência econômica:** se o policiamento com motonetas supostamente pretendia reduzir a sensação de insegurança no Estado, o resultado ficou muito aquém do que pretendia, visto que, o governo investiu R\$ 1,3 milhões, contudo, não conseguiu mitigar ou resolver o problema da sensação de insegurança dos paranaenses.

Ressalta-se que a motonetas não valeram o investimento feito porque eram notadamente inadequadas - fracas, instáveis, inseguras e o valor da manutenção preventiva e corretiva era muito alto (TABORDA, 2001). Em síntese, a compra das motonetas foi um péssimo negócio para o Estado - o valor pago foi desproporcional à utilidade do veículo para a utilidade que teve, sem contar os transtornos administrativos e logísticos causados. Mesmo a utilização das motonetas tendo sido regulamentada por diretriz considera-se que a sua vida útil foi efêmera (PARANÁ, 2000a). O custo da política pública foi elevado demais, se comparado ao suposto benefício trazido – muito baixo. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficiência econômica” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Eficiência administrativa:** quanto ao estabelecimento e acatamento de regras, em todo o material pesquisado, nota-se que o processo de elaboração da política foi monopolizado pelo Poder Executivo, mas não foram encontrados registros oficiais de que tenha havido um planejamento especial para a formulação da política e decisão da compra das motonetas. Pelo que se verificou, a política foi criada a partir de reuniões a portas fechadas entre governo e empresários do transporte coletivo de Curitiba. De fato, a política foi construída e implementada subitamente e não oportunizou a participação da sociedade, de profissionais da segurança ou de especialistas da área de públicas (SAMPAIO, 2018, pp. 59-61), os principais atores envolvidos no problema foram excluídos desse processo. Adiciona-se ainda que: o governo comprou as motonetas sem a consultar a Polícia Militar (SAMPAIO, 2018, p. 60); não foram estabelecidas regras técnicas para escolha do veículo (SAMPAIO, 2018, p. 61); o governo foi alertado sobre a inadequação das motonetas para o serviço policial (SAMPAIO, 2018, p. 60). Então, em aspectos gerais, verifica-se a falta de planejamento e organização (SAMPAIO, 2018, p. 60-61). Em razão do exposto, verifica-se que não houve *compliance*, por parte dos formuladores da política, no entanto, é verdadeiro afirmar que a Polícia Militar cumpriu a parte mais espinhosa da missão – colocar em prática a política pública. Quando percebeu o problema que teria para gerir, com o “repasso” das motonetas, o Comando da Corporação expediu a Diretriz 002/2000-PM/3 para regulamentar o “Policimento Ostensivo com Motonetas”. Essa atitude minimizou os efeitos negativos prenunciados em razão das características do veículo (PARANÁ, 2000a). Em resumo, tentou-se dar alguma utilidade ao veículo, mesmo conhecendo as suas impropriedades. Nesse aspecto houve eficiência administrativa, pois foram estabelecidas e cumpridas regras. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficiência administrativa” foi considerado 3 (três) - médio;

**Eficácia:** a análise desse quesito fica prejudicada em razão da inexistência de documentos oficiais avaliativos sobre este policiamento específico. Mas, pode-se afirmar, com base nas informações levantadas na pesquisa, que a política pública foi construída e implementada sem um planejamento especial e, sem isso, não há como se estabelecer e aferir o cumprimento de metas. Subjetivamente, o objetivo que se conseguiu visualizar seria do governo de tentar aumentar a sensação de segurança da população, fazendo com que os policiais realizassem o policiamento com base em roteiros preestabelecidos (SAMPAIO, 2018, p. 60), mas, a ideia não avançou e a ação governamental falhou nesse sentido. Contudo, por parte da Polícia Militar, observa-se a existência de um objetivo a ser atingido que consta do Adendo à Diretriz 002 – PM/3: “criar impacto positivo na sociedade em relação à segurança pública” (PARANÁ, 2000b), mesmo assim, “criar impacto positivo” ainda parece bastante subjetivo. Implícitas ou explícitas, qualquer suposta meta que a política pública tenha estabelecido, ela não foi atingida, visto as limitações naturais do veículo que restringiam a execução das ações preventivas de policiamento ostensivo. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “eficácia” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Efetividade:** os resultados sociais gerados pelo policiamento com motonetas restaram prejudicados pela constatada falta de planejamento e inexistência de processos avaliativos da política. Entretanto é possível afirmar que a ação não trouxe muito benefício à segurança pública e à qualidade de vida dos paranaenses, pois as motonetas limitavam demasiadamente a atuação dos policiais e, com isso, a realização do policiamento ostensivo preventivo não poderia ser completa, sem contar a constante indisponibilidade dos veículos em razão dos frequentes problemas mecânicos apresentados durante pouco mais de um ano de duração do modelo (SAMPAIO, 2018, pp. 59-60). Em Síntese, o policiamento ostensivo com motonetas não foi capaz de resolver ou mitigar o problema da insegurança pública vivido na época e melhorar a qualidade de vida das pessoas. De fato, a política conseguiu gerar bastante problemas de gestão e de logística. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “efetividade” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Igualdade:** a política pública não conseguiu produzir muito benefício em razão das limitações técnicas da máquina, pois a sua fragilidade estrutural e a “motorização inadequada” (90 cilindradas) não permitiram a atuação plena do policiamento lançado a campo (SAMPAIO, 2018, pp. 59; 62). O Policiamento Ostensivo com Motonetas, não trouxe melhorias para segurança pública, por esse motivo não é possível avaliar a

homogeneidade na distribuição de supostos benefícios. Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “igualdade” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Equidade:** o Policiamento com Motonetas não foi capaz de trazer muita melhoria para a segurança pública no Estado, portanto não é plausível se falar em homogeneidade de aplicação de correções entre os destinatários da política pública, para atender a população em conformidade com a distinção de carências, em razão dos erros de formulação e escolha de um veículo inapto ao uso policial. O policiamento ostensivo preventivo com motonetas foi realizado com adaptações e mantido de forma deficitária (SAMPAIO, 2018, p. 61). Em razão desses argumentos, o nível de resposta no quesito “equidade” foi considerado 1 (um) - muito baixo;

**Gestão:** quanto à questão administrativa, aplicação dos veículos, fiscalização e controle, observa-se que a criação da política pública trouxe mais transtornos do que soluções, pois o modelo se constituiu de uma imposição do Poder Executivo; o Alto Comando da Corporação não concordou com a aquisição ou aplicação das motonetas no policiamento ostensivo preventivo; a PM foi obrigada a alterar suas rotinas por conta da péssima qualidade das motonetas; houve dificuldades para encontrar utilidade para o veículo; foi necessária a edição de uma diretriz especial, apenas para dar uma utilidade a um veículo de vocação doméstica (de estrutura frágil); foi necessária a readequação do orçamento para bancar os altos custos de manutenção e correção das motonetas, visto que, não havia previsão orçamentária para tal (PARANÁ, 1999, pp. 166-167); também foi necessária a readequação, seleção e instrução especial do efetivo para utilização do veículo (CORREIA; PURIFICAÇÃO, 2007, p. 57; PERES, 2019, p. 69). Neste caso, o Estado foi obrigado a adequar a sua estrutura às condições impostas pelas motonetas, quando, na verdade, deveria ter ocorrido o contrário – o governo deveria ter adquirido um veículo adequado às exigências técnicas para a realização do policiamento ostensivo preventivo. Levando-se em consideração todo o esforço despendido pela PM para encontrar uma serventia para as motonetas e conseguir utilizá-la, mesmo por um curto período, o nível de resposta no quesito “gestão” foi considerado 2 (dois) - baixo;

**Perenidade:** tendo em consideração que o policiamento ostensivo preventivo é uma atividade essencial, contínua e que se prolonga indefinidamente e não pode sofrer descontinuidades, em razão da sua própria natureza, a política pública das Motonetas foi bastante breve, visto que iniciou em 27 de março de 2000 e foi sendo desativada, gradualmente, a partir de 11 de setembro de 2001 – durou apenas 18 (dezoito) meses (PERES, 2019, 70); (TABORDA, 2001). Considerando que o policiamento ostensivo preventivo tem característica de ininterruptibilidade e de longevidade, em razão dos argumentos expostos, o nível de resposta no quesito “perenidade” foi 1 (um) - muito baixo.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com fundamento em Gil (1999, p. 183), a descrição e interpretação dos dados e informações obtidos na pesquisa foram estruturados em quadros, tabelas e figuras, em conformidade com os objetivos propostos para verificação da funcionalidade das políticas. Salienta-se novamente que, as políticas utilizadas como amostra foram extintas a mais de vinte anos e não foram encontrados nos materiais coletados, buscados e reunidos pela pesquisa, avaliações específicas a esse respeito, conforme também salienta Sampaio (2018).

[...] pela execução de ações por meio do Policiamento Ostensivo Localizado (Totens) e do policiamento com motonetas. Neste ponto, é importante destacar uma profunda escassez de trabalhos acadêmicos e pesquisas relativas à avaliação das ações de segurança pública nesse período [...] (SAMPAIO, 2018, p. 49). Conforme também se observou em relação ao policiamento ostensivo localizado, o policiamento com motonetas não foi objeto de maiores estudos acadêmicos, em que pese os elevados investimentos realizados e o curto período de funcionamento (SAMPAIO, 2018, p. 59).



Desse modo, a presente análise funcional traduz-se na percepção do pesquisador perante tudo o que foi apurado, amparando-se nas orientações metodológicas de Bardin (1977), Gil (2008), Mozzato e Grzybovski (2011), Secchi (2019a), Secchi (2019b) e teorias de John Kingdon (1995), mais o material coletado/buscado, sobre os modelos de policiamento, acrescidos das experiências profissionais vivenciadas pelo autor na seara da segurança pública do Estado do Paraná, na produção de conhecimentos aos moldes da “burocracia de rua” de Lipsky (1980). Reforçando esta ideia, Mayer, Daalen e Bots, referidos por Secchi (2019b, p. 17) afirmam que o analista de política pública deve desenvolver habilidades para “coletar informações com pessoas e documentos e dar um tratamento analítico a elas”.

De todo o exposto, observa-se que o “Policiamento Ostensivo Localizado – Totem” e o “Policiamento Ostensivo com Motonetas” foram extintos em razão do cometimento de erros no ciclo de construção das políticas, especificamente nas fases de formulação da alternativa e tomada de decisão. Também pode-se observar que os erros derivaram da presunção e teimosia do Poder Executivo e de seus assessores, em idealizar e formular, isoladamente, políticas públicas muito distintas para o policiamento ostensivo preventivo, a partir de métodos próprios, afastados da orientação de especialistas de públicas e de profissionais da segurança pública. Podendo-se afirmar também que a falta de organização, planejamento, controle e de fiscalização nas fases que antecederam à sua implementação colaboraram decisivamente para a extinção das políticas.

Por fim, reforça-se que a escolha das duas políticas públicas, para efeitos de análise, foi proposital no sentido de selecionar experiências realmente representativas, mas que, ao mesmo tempo apresentassem atipicidades negativas, que pudessem ilustrar com clareza ao leitor (técnico ou leigo) os possíveis problemas que podem ocorrer, e porque eles ocorrem, durante o processo de elaboração de uma política de segurança pública. Salienta-se também que o fracasso sucedido com os modelos analisados instiga questionamentos sobre a “lei de ferro da oligarquia” de Robert Michels – concepção elitista da ciência política que estabelece a visão de que poucos atores têm capacidade para decidir os rumos das políticas públicas (MICHELS, 1982); (SARTI, 2012); (SCHUMPETER, 1961); (MOSCA, 1992); (PARETO, 1984). Resumidamente, esta teoria entende que, em todas as sociedades, o domínio das decisões políticas é um privilégio das elites, ou seja, dos políticos, e que a configuração ideal está retratada na “lei de ferro”, no governo das elites, na centralização, na burocratização e aparelhamento das organizações de massa. Por essa ótica, a democracia é uma fachada (ALBRECHT, 2019, p. 16) um sistema no qual o poder permanece loteado entre os membros de uma coletividade política, o que aguça indagações quanto à origem desse comportamento

injusto e recorrente do Poder Central em tratar a “coisa pública” no âmbito de um círculo intimidades – o típico comportamento despótico e o aparato estamental montado em seu entorno, explicado por Arendt (2018).

Na mesma situação encontra-se o déspota que só conhece o ordenar; para poder conversar, ele precisava de outros de categoria igual à dele. Portanto, para a liberdade não se precisava de uma democracia igualitária no sentido moderno, mas sim de uma esfera limitada de maneira estreitamente oligárquica ou aristocrática, na qual pelo menos os poucos ou os melhores se relacionassem entre si como iguais entre iguais. Claro que essa igualdade não tem a mínima coisa a ver com justiça (ARENDR, 2018, p. 42).

Entretanto, hoje, por mais que existam diversos fundamentos culturais e históricos, justificar esses comportamentos em razão da herança ibérica, isto já não convence mais. Analisadas as amostras de policiamento ostensivo preventivo e explorando-se as formas descritiva, racional/argumentativa e funcional, verifica-se que do ponto de vista de “utilidade pública”, tanto a Política dos Totens como a Política das Motonetas, funcionalmente, revelaram-se dois fracassos que decorreram da inabilidade dos formuladores e da falta de planejamento. Nesse sentido, a seção seguinte introduz elementos técnicos e estratégicos a respeito de uma atividade profissional, já existente na estrutura burocrática do Estado do Paraná, que, de alguma forma, pode auxiliar no processo de organização, elaboração e na composição de alternativas viáveis para mitigar as questões levantadas.

## **8. INTELIGÊNCIA**

Preliminarmente, é fundamental salientar que essa seção tem o propósito de apresentar e discorrer sobre a importância e os significados da atividade de Inteligência de Estado na seara da segurança pública. A inclusão do assunto se justifica em razão da ideia de criação de uma “Assessoria de Políticas de Segurança Pública”, dentro de um setor estratégico da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária, ou seja, no Centro de Análise, Planejamento e Estatística - CAPE. Neste sentido, visa-se apresentar e contextualizar conceitos de inteligência para melhor compreensão do assunto como atividade profissional, sua importância, seu papel e, especialmente, o seu potencial estratégico na tarefa de assessorar a SESP nos assuntos atinentes a análise e formulação de políticas de segurança pública no âmbito do Estado do Paraná.

## 8.1 SIGNIFICADO DE INTELIGÊNCIA

Antes de considerações mais aprofundadas é importante que se façam algumas inferências sobre o significado da palavra “inteligência”. Assim, segundo definição de Bueno (2000, p. 441), inteligência é a “faculdade de compreender; compreensão fácil; abstração”, ou seja, envolve a habilidade de entender e de utilizar essa capacidade para alcançar um fim. Já sob a ótica estatal, o Decreto nº 4.376/2002 define a “inteligência” como uma atividade que se materializa por meio de ações especializadas, com a finalidade de produzir conhecimentos sensíveis a respeito de oportunidades e ameaças aos ativos de uma nação. Então, essa Inteligência, preocupa-se com eventos que possuem potencial capacidade de influenciar ações governamentais e alterar as realidades sociais de um país (BRASIL, 2016a, p. 9). Neste sentido, Marco Cepik registra que uma definição ampla diz que inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisão qualquer (CEPIK, 2002, p. 247). Já a Doutrina Nacional de Inteligência, afirma que a Inteligência pode ser compreendida como uma estrutura organizacional, um produto, uma ação ou uma doutrina (BRASIL, 2016a, p. 32).

Diante dessas variantes e visando o objetivo do estudo, verifica-se mais adequado o conceito apresentado pelo Decreto nº 4.376/2002, pois se refere ao assessoramento de autoridades governamentais, através do fornecimento de informações técnicas para orientação do processo decisório político e administrativo.

## 8.2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A utilização da atividade de inteligência por parte de governos possui registros bem antigos, um deles relata a sua presença no período das grandes navegações, através das ações de D. João II (1481-1495), que se utilizou de agentes especiais, como o navegador Colombo, para obter informações privilegiadas com o objetivo de defender os interesses mercantis de Portugal frente aos países concorrentes – Espanha, Inglaterra e Holanda.

A terceira frente de trabalho era a de inteligência, ou seja, posse de informações decisivas e importantes para os rumos do comércio mundial. O grande desafio de D. João II era manter o sigilo sobre tais informações, sobre a fórmula mágica que

descobriria. O fiat lux, o abre-te, Sésamo. O principal objetivo: despistar a concorrência, sobretudo da Espanha, se possível, até mesmo induzindo-a a erro, com informações falsas, desconstruídas, plantadas propositalmente com o intuito de confundir. Certamente, D. João II lançou mão deste artifício — a contraespionagem — para salvaguardar seu valiosíssimo segredo. [...] D. João II era um homem cauteloso e gostava de andar bem informado. Infiltrava informantes e agentes por todo lugar, e não seria diferente na Espanha, sua maior concorrente no projeto de expansão comercial e marítima. Seria o tratamento dado a Colombo (“nosso especial amigo em Sevilha”) (COSTA, 2016, pp. 15-16).

Outro relato antigo dessa prática governamental relata a ação de “espiões de polícia” que vigiavam os passos dos jacobinos e a movimentação do povo em meio aos acontecimentos que antecederam à Revolução Francesa e evoluíram até a execução de Luís XVI (1789-1799).

Alguns murmuram que é preciso “pregar sua sublime moral”. E que talvez não tenham sido cortadas cabeças suficientes!

Um relatório da polícia aponta que o “público começa a se cansar da conduta dos jovens. Ele se espanta que o governo pareça aprová-los”.

Outro espião da polícia assinala que os jacobinos tentam levar o “povo pequeno” à revolta (GALLO, 2012, p. 226, grifo nosso).

Um espião da polícia escreve: O povo cansado de tudo isso não leva mais nada a sério. Ele perdeu toda confiança. Os assuntos públicos não passam, para ele, de um fardo e um caos insuportáveis. Grita-se de todos os lados que isso deve acabar, não importa como! Tal é o espírito público em Paris [...] Não ousa relatar [escreve Ruault] todas as palavras, todas as “maledicências” que emanam dos grupos [...] Que o sangue seja derramado, o dos ricos, dos monopolistas e dos especuladores [...] Todos sentem que o caos não pode durar por mais tempo, que é preciso de fato “acabar com ele”, que a violência mostra seu rosto ensanguentado [...] a Convenção se prepara para nova prova de força (GALLO, 2012, pp. 234-235, grifo nosso).

Mais um fato histórico sobre a atividade de inteligência no mundo, que inclusive se tornou roteiro de filme, diz respeito a um respeitável arqueólogo, militar e escritor inglês que esteve à serviço do Império Britânico no Oriente Médio por ocasião da Revolta Árabe (1916-1918), trata-se de Thomas Edward Lawrence (1888 – 1935) – ou “Lawrence da Arábia” - agente secreto britânico que representou “a encarnação da força do movimento nacional árabe” (LAWRENCE, 1939). Hanna Arendt (1989), em um pequeno fragmento da obra “As origens do totalitarismo”, registra a verdadeira identidade de Lawrence da Arábia – agente secreto e idealista.

A história de T. E. Lawrence, em toda a sua comovente amargura e grandeza, não foi apenas a história de um funcionário pago ou espião assalariado, mas precisamente a história de um autêntico agente ou funcionário, de alguém que realmente acreditava haver penetrado - ou ter sido atirado na correnteza da necessidade histórica e que se tomou funcionário ou agente das forças secretas que governam o mundo (Arendt, 1989, p. 251).

Essas três anotações representam uma insignificante fração das ações de inteligência desencadeadas mundo afora e que acabaram se tornando registros históricos em razão da sua

importância frente aos interesses econômicos internacionais, ações nacionais revolucionárias e conflitos geopolíticos internacionais.

Feitos estes registros, trazendo o assunto para o Brasil contemporâneo, a partir da Constituição de 1988 verificou-se a necessidade de promover mudanças na atividade de inteligência no Brasil – uma readequação aos novos tempos. No entanto, as alterações mais significativas só ocorreriam no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o advento da Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN e criou a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. Complementar a esta Lei, editou-se o Decreto nº 4.376/2002, que regulamentou a organização e o funcionamento do sistema de inteligência brasileiro.

De fato, a atividade de inteligência trata-se do exercício contínuo de ações, exploratórias ou sistemáticas, especializadas e reservadas de produção de conhecimentos e de salvaguarda do Estado e da sociedade. Essa atividade tem o propósito de assessorar nos diversos níveis as autoridades governamentais. Tais ações se dão por meio da detecção de oportunidades e de ameaças à realização das políticas de governo; ao planejamento e execução de atividades favoráveis às ações governamentais; à segurança orgânica - segurança dos ativos (dados, pessoas, instalações, meios de transmissão de informação, entre outros ativos); e do desenvolvimento proativo de ações de prevenção, identificação, bloqueio e neutralização de atividades antagônicas aos interesses do Estado e da sociedade. Na prática, compreende a tarefa de conhecer e entender realidades específicas com a finalidade de encontrar soluções viáveis que possam orientar as ações políticas no sentido de evitar um mal e promover o bem coletivo de uma nação (BRASIL, 2016a, p. 32).

Invariavelmente a atividade de inteligência está vinculada a interesses econômicos ou instigações políticas que geralmente causam instabilidades governamentais de toda ordem. Assim, o Estado permanece indefinidamente dependente dos conhecimentos especiais privilegiados produzidos por este setor, que possam propiciar a exploração, domínio e proteção de ativos nacionais e estrangeiros. Esses conhecimentos são desenvolvidos principalmente por meio da utilização de dados, informações e outros meios diversos (BRASIL, 2016a, p. 15).

A atividade de inteligência é parte integrante do bom estruturalismo burocrático, constituindo-se em uma verdadeira ferramenta de assessoria aos tomadores de decisão, que contribui para democracia e coopera, decisivamente, para o planejamento, execução e acompanhamento das ações governamentais, mas que não se limita ao apoio à formulação e implementação de políticas, também exerce o papel de supervisor das ações de governo, visto que o sistema deve atender efetiva e primordialmente aos interesses da sociedade.

Não há dúvida de que o conhecimento de inteligência, combinado à pirâmide de Kelsen – a hierarquia das leis, partindo da Carta Constitucional (KELSEN, 1994, p. 116), representam um dos sustentáculos do Estado. Essa sustentação se dá por meio da utilização desses conhecimentos e através da operacionalização de ações típicas da administração pública e do seu principal objetivo, que é possibilitar o exercício do poder na forma de gerenciamento do território, das riquezas e da população (GIDDENS, 1987, pp. 48; 178).

Johnson (2010, p. 27) lembra que a questão da supervisão e o controle das agências também interessa aos pesquisadores, assim, vale renovar a afirmativa Lord Acton, de que “o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente”, adverte o historiador britânico e defensor da liberdade, apontando o poder político como uma fonte do mal. Neste sentido, o poder da inteligência em mãos erradas pode ser uma ameaça à liberdade de uma nação e à sua democracia (POWELL, 1996), desse modo, a sociedade, representada pela inteligência, mantém-se vigilante quanto às suas ações e os atos dos governantes. Os Estados Unidos, entre outras democracias, a partir de 1975 passaram a adotar medidas mais rígidas para manter as agências de inteligência com altos padrões de responsabilidade ante a democracia e os interesses públicos, adotando a supervisão parlamentar da atividade de inteligência (BARRETT et al., 2005).

O controle estatal (impositivo-racional) foi um invento primordial para a formação do Estado como conhecemos hoje (FOUCAULT, 2008, p. 476), no sentido da utilização do poder como forma de garantir o estabelecimento da boa condução do bem público. O controle se mostra necessário diante do gigantismo do Estado, todavia, ao mesmo tempo, aflora a necessidade de restringir seus excessos.

Hoje, a Atividade de Inteligência centra suas ocupações principalmente na área das tecnologias da informação e se debruça em tarefas preditivas, preocupa-se em produzir conhecimentos visando possíveis acontecimentos futuros, com o objetivo de orientar o desenvolvimento de ações estatais em defesa e benefício da sociedade. Assim, esta atividade se revela na verdadeira arte de antecipar acontecimentos para bem assessorar as autoridades do Estado. Salienta-se que tais atividades são desenvolvidas a partir da garantia permanente dos princípios constitucionais, sob a vigilância da espada do controle externo das agências. A moderna atividade de inteligência é social e protetiva, suas ações fundamentam-se na promoção do bem-estar da sociedade, na defesa dos interesses econômicos nacionais, socioambientais e da democracia.

Percebe-se que a boa democracia está presente onde há serviços de inteligência consolidados, ou seja, em poliarquias (verdadeiras democracias – participação popular,

representatividade e disputa política) onde os ideais de liberdade e pluralidade estão presentes, como a América do Norte e a Europa Ocidental, vistos como os mais plurais e democráticos do mundo, sendo observados como referências e por possuírem poderosos serviços de inteligência. Mas isto não significa a certeza de que os países estarão eternamente isentos de problemas políticos e de tensões sociais que possam comprometer a estabilidade do sistema. É por esta razão que o controle público das atividades de inteligência está sempre presente nas discussões políticas. Nas democracias o controle indireto da inteligência está nas mãos de comissões especiais e parlamentares. Já a tarefa de supervisionar a atuação das agências e exercer o controle administrativo das missões e suas prioridades, sob a perspectiva da efetividade, cabe ao Poder Executivo. Entretanto, é preciso ficar claro que são as iniciativas das próprias agências de inteligência que fazem emergir possíveis problemas de legitimidade e que possibilitam possíveis questionamentos e esse efetivo controle (CEPIK, 2002, pp. 261-262).

Nota-se também que, em virtude da necessidade dos tecnicismos e do alinhamento aos mandamentos constitucionais, a atividade de inteligência recorre cada vez mais aos métodos científicos aplicados. Desse modo, percebe-se, há muito, uma natural afluência da atividade de inteligência ao encontro das ciências sociais (BRASIL, 2016a, p. 19). A atividade de inteligência e o mundo vivem um novo momento, de abertura política, pluralismo de ideias e democracia, consequência de uma nova visão de Estado e sociedade.

A respeito dessa nova atmosfera política mundial, que tanto a inteligência como as políticas públicas experimentam, na Grã-Bretanha, a legislação atrelou alguns órgãos de inteligência à determinadas autoridades responsáveis pela tomada de decisões e implementação de políticas – uma prática para envolver os oficiais de inteligência e os *policymakers* no processo de preparação de *assessments* (avaliação, apreciação, estudo...) ligados às ações governamentais. Já no contexto norte americano, em tese, inteligência e a formulação de políticas não se misturam totalmente, por um suposto risco de politização e *bias* em análises. De fato, esta questão gira em torno de disputas burocráticas pelo controle da informação – uma rivalidade entre a CIA e o Departamento de Estado dos EUA (CEPIK, 2003b, p. 114).

Outro exemplo de movimento democrático ocorrido no mundo foi a edição da “*Intelligence Services Act of 1994*” - uma lei de Inteligência Estratégica Nacional. Esta legislação restaurou as agências de inteligência da República da África do Sul, por ocasião da Assembleia Nacional de 2 de dezembro de 1994. A nova legislação promoveu um desmonte das antigas agências que se prestavam a apoiar e sustentar o Regime do *Apartheid*. A partir dessa intervenção, constituiu-se uma nova Inteligência, com novas instituições projetadas nos

princípios do respeito, proteção das liberdades civis e promoção da transparência (SOUTH AFRICA, 1994).

Em um fragmento, Johnson (2010, p. 28) traz a essência do que a inteligência foi no passado e ainda representa no mundo contemporâneo. Consequência de acertos e desacertos, a atividade de inteligência é incontestavelmente indispensável no mundo político, pois, representa a bússola que orienta as decisões governamentais. Note-se que os objetivos da inteligência sempre estiveram alinhados aos princípios republicanos e democráticos. Afinal, o exercício da atividade de inteligência é, em sua essência, uma eterna servidão aos princípios legais.

Aqui estão, então, os elementos do que se entende por "inteligência de segurança nacional". É um tópico vasto e complicado, com dimensões técnicas e humanísticas - tudo duplamente difícil de estudar e entender por causa dos grossos véus de segredo que cercam o aparato de segurança de uma nação. Felizmente, do ponto de vista da abertura democrática, bem como dos cânones da investigação acadêmica, muitos desses véus caíram nas últimas três décadas, como resultado de investigações do governo sobre falhas de inteligência e irregularidades, acompanhadas de um esforço mais determinado de pesquisadores para investigar o lado oculto do governo (JOHNSON, 2010, p. 28, grifo nosso).

Através da representação dos poderes, do labor científico e das orientações constitucionais, as pessoas têm a oportunidade de entender o que os governantes e suas agências fazem no mundo da inteligência, pelo menos os assuntos que são de interesse público (LOCH, 2010, p. 28). Em uma democracia, o estudo da inteligência merece mais interesse da ciência política e, igualmente, faz jus de ser conhecido pelo cidadão comum. Percebe-se que no Brasil a inteligência é um assunto ainda negligenciado e de difícil trato no mundo acadêmico, muito em razão do etiquetamento e do seu vínculo com governos do passado. Isto já deveria ter sido superado. De qualquer forma, o atual contexto político e social é de respeito à república, à democracia, às liberdades e à pluralidade de ideias – razões da existência da atividade de inteligência.

### 8.3 RAMOS DA INTELIGÊNCIA

Com a finalidade de distinguir alguns objetivos da inteligência convém explicar que a essa atividade se subdivide em dois ramos distintos – a “Inteligência” e a “Contrainteligência”, ressaltando que, por vezes, estas especialidades se fundem e se confundem, pois abordam ações



de incursão e de proteção. Assim, verifica-se a necessidade do detalhamento dessa segmentação.

### 8.3.1. Inteligência

Washington Platt, estudioso clássico da inteligência, afirma que o termo “inteligência” faz alusão a algo que possui atributos especiais e significativos, cuja concepção se dá a partir de informações elaboradas, informes sem tratamento, “fato ou dado selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente” (PLATT, 1974, p. 30).

Sherman Kent (1965, pp. 3; 69; 151), professor-historiador norte americano e doutrinador reconhecido da área da inteligência, propõe a inteligência sob três pontos de vista - do conhecimento, da organização e da atividade, compreendidos como “produto, organização e processo”, nas seguintes concepções:

- Inteligência como produto, conhecimento produzido: trata-se do resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente o tomador de decisão em diferentes níveis. Assim, o relatório/documento produzido com base em um processo que usa metodologia de inteligência também é chamado de inteligência. Inteligência é, portanto, conhecimento produzido (grifo nosso).
- Inteligência como organização: diz respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência. Em outras palavras, são as organizações que atuam na busca do dado negado, na produção de inteligência e na salvaguarda dessas informações, os serviços secretos.
- Inteligência como atividade ou processo: refere-se aos meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, coletados/buscados, analisados e difundidos, e, ainda, os procedimentos para a obtenção de determinados dados, em especial aqueles protegidos. Esse processo segue metodologia própria.

Isto exposto, importa destacar que foi sob as perspectivas de Platt e Kent, conjugadas a Lei nº 9.883/1999, o Decreto 4.376/2002 e a Doutrina Nacional de Inteligência - 2016, que se definiu oficialmente a estrutura da Inteligência no Brasil. Segundo as normas e a doutrina nacional, a atividade se ocupa da obtenção, análise e difusão interna e externa de fatos e eventos com potencial influência política e social sobre as ações do Estado. Esta especialidade está ligada exclusivamente à produção de conhecimentos para assessoria e orientação executiva (BRASIL, 1999); (BRASIL, 2002); (BRASIL, 2016).

Em uma definição ampla, a inteligência refere-se a todo o tipo de informação coletada, organizada e analisada com a finalidade de atender a demanda de um tomador de

decisão. Na verdade, é uma ferramenta útil a serviço do interesse público-político, de grandes corporações empresariais e também de organizações não governamentais. Desse modo, a inteligência é o conhecimento que implica em impacto político, econômico e no bem-estar social (CEPIK, 2002, p. 2). Por essa razão há uma forte associação da concepção de “Inteligência” ao estudo de assuntos sensíveis de Estado e de poderosas corporações multinacionais.

Com fundamento na doutrina de inteligência norte americana e adaptações às realidades brasileiras, pode-se depreender que a Inteligência como uma tarefa de produzir conhecimento sobre assuntos locais, estaduais, nacionais e internacionais, mas, que envolvam interesses estatais (político, social, econômico). Esta ação representa o prelúdio da decisão e da ação governamental e se manifesta na consciência da relevância de uma situação, evento e a sua compreensão frente aos interesses do Estado e problemas enfrentados pelos formuladores de políticas públicas. Para que isto tenha sentido, analistas de inteligência segmentam dados brutos e informações sem tratamento para transformá-los em um produto compreensível e significativamente importante e oportuno, com o intuito exclusivo de orientar as decisões de governo. Concretizado, o conteúdo de inteligência é transmitido aos *policymakers* em forma de relatórios – informe, informação, apreciações e estimativas, com objetivo de manter as autoridades atualizadas e alertas a respeito de eventos importantes, atuais ou futuros (WARNER, 2008, p. 2).

#### 8.3.1.1 *Ciclo de Inteligência*

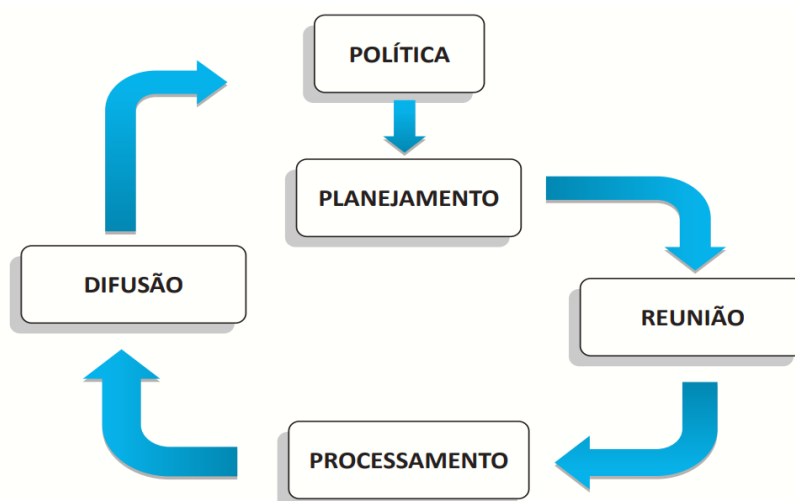
O Ciclo de inteligência é composto de cinco fases encadeadas segundo o método de produção do conhecimento - política, planejamento, reunião, processamento e difusão:

**a) Política:** compreende o ponto de origem da demanda e de onde se inicia o ciclo. A Inteligência atua para atender aos interesses da sociedade e do Estado, se manifestando por meio de atos governamentais para formulação de políticas públicas baseadas em estratégias e documentos - Plano Plurianual, Plano Nacional de Inteligência, Plano Nacional de Desenvolvimento, entre outros apontamentos setoriais, com o intuito de identificar oportunidades e ameaças que possam interferir nas intenções do governo; **b) Planejamento:** é a assimilação e orientação de trabalho, baseada em demandas específicas e documentos

oficiais para conhecer uma realidade posta e possibilitar a produção de conhecimentos específicos; **c) Reunião:** é a obtenção e juntada de dados e informações para a produção de conhecimentos, que se processa através da coleta e/ou busca de materiais específicos. Para a arrecadação desse material são utilizados diversos meios e habilidades humanas e tecnológicas; **d) Processamento:** é a aplicação de métodos analíticos para a seleção de partes significativas, verificação de relação entre os materiais, integração de partes e a elaboração das inferências. Isso permite delinear a trajetória de fatos no passado, presente e a prospecção de cenários; **e) Difusão:** é a transmissão do conhecimento gerado em razão da demanda política. Isto é materializado por meio da entrega de relatórios ao usuário, para que seja avaliada a sua viabilidade de utilização como subsídio a ação governamental (DNISP, 2014, pp. 37-39). Em conclusão, Inteligência produz conhecimentos para identificar oportunidades e detectar ameaças.

Na prática, a atividade da “Inteligência” se desenvolve por meio de um ciclo, no qual, um mesmo ponto (política) marca o início e o término das ações. A figura abaixo apresenta sucintamente o “Ciclo de Inteligência”.

Figura 29 - CICLO DE INTELIGÊNCIA



Fonte: Brasil, (2016, p. 37).

### 8.3.2 Contrainteligência

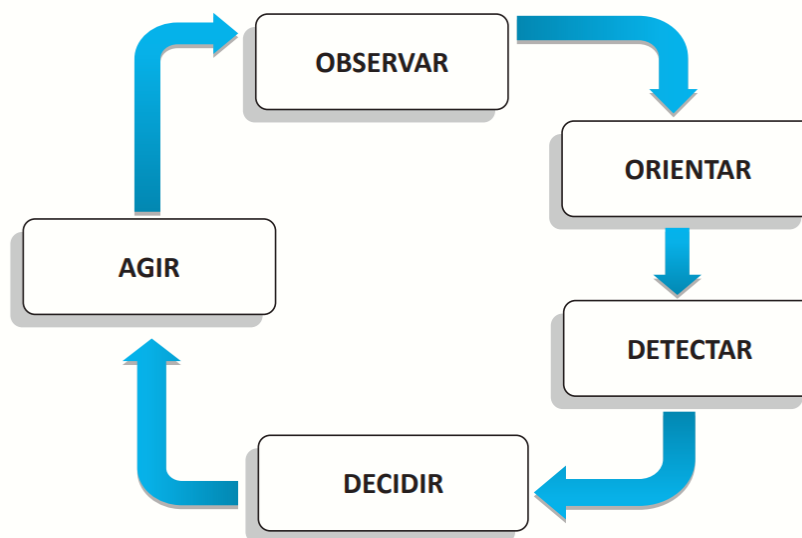
A Contraineligência, também estabelecida pela Lei nº 9.883/1999 e regulamentada pelo Decreto nº 4.376/2002, é definida como uma atividade de função protetora frente às atividades de inteligência antagônicas. Esta especialidade se manifesta nas ações de prevenção, detecção, obstrução e neutralização da inteligência hostil e ações que constituam ameaça aos ativos do Estado, como dados, informações, conhecimentos, instalações, tecnologias, comunicação, mas, com maior ênfase à segurança do Estado e da sociedade (BRASIL, 1999); (BRASIL, 2002). A Contraineligência remete a proteção dos ativos de uma agência ou sistema de inteligência, contra o risco de subtração de conhecimentos e informações estatais valiosas. Sugere a ideia da construção de barreiras (defesas ativas) contra ações adversas. A concepção da contraineligência implica todo o aparato de segurança, que envolve pessoal, instalações, tecnologia, comunicação, transporte, em suma, se ocupa da proteção global de conhecimentos sensíveis do Estado. O objetivo da contraineligência é proteger o pessoal, instalações e operações, com a finalidade primordial de defesa do cidadão e dos interesses da nação contra a ação criminosa nacional ou estrangeira (JOHNSON, 2010, p. 22).

#### *8.3.2.1 Ciclo da Contraineligência*

O Ciclo de Contraineligência é composto de cinco fases muito distintas – observar, orientar, detectar, decidir e agir: **a) Observar:** é a fase de acompanhamento do objeto de interesse com a finalidade de identificar inclinações, capacidades e técnicas utilizadas, para prevenir-se de uma potencial ação adversa; **b) Orientar:** é assessorar por meio de instruções técnicas pessoas que ocupam cargos estratégicos com o objetivo de proteger alvos sensíveis e evitar ou minimizar prejuízos à sociedade e ao Estado; **c) Detectar:** é a fase de identificação da ação nociva contra a sociedade ou ativos do Estado, gerada durante a fase de observação ou fornecida por colaboradores; **d) Decidir:** é a fase de definição do procedimento a ser seguido para prevenir, obstruir ou neutralizar a ação nociva real ou potencial. Essa etapa leva em consideração a natureza, responsabilidade, circunstâncias e prováveis implicações que o ato possa provocar; **e) Agir:** é a execução de medidas e procedimentos definidos na fase de decisão para conter e ter a certeza de que a ação danosa seja contida definitivamente (BRASIL, 2016a, pp. 43-44). Concluindo, a Contraineligência serve para planejar e executar ações preventivas de defesa e contraposição à antagonismos ao aparelho estatal.

Na prática, a atividade da Contraineligência atua de forma cíclica, ou seja, inicia e finaliza suas ações no mesmo ponto-ação (observar). A figura abaixo apresenta o fluxo do “Ciclo de Contraineligência”.

Figura 30 - CICLO DE CONTRAINTELIGÊNCIA



Fonte: Brasil, (2016, p. 43).

#### 8.4 INTELIGÊNCIA E A PRÁXIS

Com o fenômeno da globalização dos mercados, da economia, dos interesses públicos nacionais e transnacionais, das insatisfações sociais, entre outros, observa-se que os assuntos relativos à atividade de inteligência ganharam importância no cenário mundial, mas ainda continuam restritos a uma classe de profissionais, o que alimenta no senso comum o imaginário de mistérios e folclores que o cinema construiu e difundiu durante décadas. O símbolo mais expressivo desse imaginário “hollywoodiano” é a *Central Intelligence Agency* – CIA dos Estados Unidos da América. Mesmo que seja este o pensamento da maioria, a atividade de inteligência pode ser entendida como um serviço público cotidiano, repleto de restrições, mas que faz parte da administração pública. No passado, a atividade de inteligência brasileira foi associada à “bisbilhotagem” e à ações ilegais, entretanto, essa atividade é uma ação profissional lícita e regulamentada de coleta ou busca de dados para a produção e classificação de conhecimentos específicos, indispensáveis aos interesses do Estado e até mesmo de organizações privadas. O produto do trabalho de inteligência é denominado de “conhecimento” – resultado do trabalho técnico exploratório ou sistemático, analítico e informativo, cujo objetivo é nortear pessoas, alocadas em altos cargos de governo ou de grandes corporações empresariais nacionais e transnacionais, nas tomadas de decisões. Este tipo de informação

especializada oferece às autoridades um entendimento rápido, mas, ao mesmo tempo, completo do assunto em destaque, possibilitando ao executivo avaliar eventuais alternativas para selecionar a melhor estratégia a fim de alcançar os objetivos propostos pelas ações governamentais ou empresariais.

Para a concretização dessa atividade é necessário contar com um corpo de analistas muito específico e bem entrosados, também é imprescindível a locação e disponibilidade de recursos, tecnologias e estruturas apropriadas. Estes profissionais podem atuar em órgãos governamentais, militares, de relações exteriores ou de segurança pública. Na área da segurança pública a atividade de inteligência atua não somente nos bastidores da prevenção e repressão da criminalidade, mas, do mesmo modo, na formulação e gestão de políticas públicas, direcionando e desenvolvendo ações estratégicas para prevenção contra ameaças reais ou potenciais à segurança da sociedade. Essa é uma atividade prospectiva, que busca planejar atividades de segurança pública com a finalidade de reduzir ou eliminar dúvidas e riscos ao processo decisório. Neste sentido, há momentos em que o governo é compelido a tomar posicionamentos de urgência e precisa de rapidez no fluxo de informações. É diante deste cenário que autoridades públicas são surpreendidas por acontecimentos, que, por vezes, resultam em prejuízos sociais, econômicos ou políticos irreparáveis. Isto ocorre quando presidentes, governadores, ministros, secretários e militares, por desconhecerem ou conhecerem mal um assunto, hesitam em decidir ou decidem de forma errada, seja por falha no assessoramento ou mesmo pela inexistência de um sistema de inteligência atuante. Desse modo, observa-se a relevância de as autoridades governamentais disporem, em primeira mão, de informações relevantes (apreciações, estimativas e projeções) que lhes ofereçam um leque de opções suficiente para responder às aflições públicas e governamentais, evitando assim, erros e desconfortos desnecessários.

Ressalta-se que os governos estão a todo o tempo sujeitos a percalços e imprevistos naturais ou provocados. Portanto, em condições de normalidade ou em tempos de ameaças, dispor da informação correta no momento certo é primordial para a consecução dos objetivos do Estado. Conhecer as fraquezas e virtudes próprias e das forças e elementos adversos é imprescindível para prestação de qualquer tipo de serviço público, principalmente da segurança pública.

Relembrando que as organizações e os governos estão permanentemente suscetíveis às crises sociais, econômicas e políticas, verifica-se a necessidade da atuação contínua e especializada da inteligência no acompanhamento dessas conjunturas, como forma de manter o Estado eficiente, eficaz e efetivo (CASTRO, 2006, pp. 1-11), no sentido administrativo

funcional do Estado e operacional de proteção da sociedade, antecipando-se a qualquer tipo de ameaça. Esta proteção social só se efetiva a partir de ações da administração pública, como coletas e buscas, reuniões, avaliações, análises, organização, confecção e difusão de documentos informativos aos tomadores de decisão. Isto posto, percebe-se o quão relevante é o serviço de inteligência para a efetividade das ações governamentais e promoção do bem-estar social, conforme exemplifica o fragmento abaixo da Escola Superior de Guerra:

Estar bem informado é fundamental. Assim como as pessoas, individualmente ou em grupo perceberam isso, também os Estados, cujas políticas e estratégias são fundamentadas em modernas técnicas de planejamento, não podem ignorar a necessidade do conhecimento. Um princípio básico da alta gerência de Estado recomenda que todo ato decisório deve estar lastreado em subsídios oportunos e, quando possível, amplos e seguros (ESG, 2014, p. 99).

Complementando esta ideia, percebe-se que a atividade de inteligência é irrefutavelmente reconhecida no mundo inteiro como um componente indeclinável de assessoria na arquitetura administrativa do Estado e na articulação das ações governamentais. Sendo portanto, empregada em todas as fases dos delineamentos estratégicos de governo (ESG, 2014, p. 99), ou seja, a assessoria de inteligência, como instrumento orientador da escolha governamental, engendra arranjos e alternativas facilitando a solução de conflitos e impasses que permeiam todo o processo de elaboração das políticas públicas, com o objetivo de superar as insatisfações sociais. Corroborando com essa ideia, Jannuzzi (2011) facilita esse entendimento com a seguinte afirmativa:

Quando há solução viável e factível para uma questão social fica mais fácil entrar na agenda, que se revela em um processo coletivo e conflituoso, composto por diferentes mecanismos – grupos de pressão, sociais, profissionais, partidos, sindicatos, associações, imprensa... os atores políticos são elementos catalisadores desse processo, embora sempre em favor de seus interesses (JANNUZZI, 2011).

Hoje, a influência exercida pela Inteligência faz com que periódicos, como *The New Yorker Magazine*, reservem parte de suas publicações para assuntos de inteligência. A atividade alcançou um respeitável grau de interesse na consciência pública norte-americana, destacando-se, jornalistas, formuladores de políticas, grupos de pesquisadores e universidades, apesar do desamparo dos principais estudos acadêmicos (ZEGART, 2010, p. 609). Outra mostra do interesse pelos assuntos da Inteligência também pode ser notada com a colaboração de artigos, na revista *Intelligence and National Security*, pela classe acadêmica do Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Israel, Itália, Áustria, Grécia, Escandinávia e Austrália. Cabendo ainda

destacar a participação de estudiosos da inteligência no Brasil, Argentina, Polônia e Coréia do Sul (BORN; LEIGH *apud* JOHNSON, 2010, p. 6).

## 8.5 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Na atualidade, a maioria das cidades brasileiras experimentam o fenômeno ascendente da violência, sabidamente propagado, em parte, pelos negócios do crime organizado. Essa realidade fustiga diariamente a sociedade e, vez por outra, também intenta contra o Estado e seus agentes, instituindo um verdadeiro ambiente de medo e opressão, principalmente nas comunidades mais carentes, que acabam sendo submetidas às vontades e ordens de criminosos.

Vários municípios brasileiros, independente do porte, vivenciam a mesma adversidade, no entanto, percebe-se que não há um procedimento padrão nacional para o enfrentamento do problema. Cada Estado, ao seu modo e na proporção dos recursos disponíveis, tenta manter a criminalidade em patamares aceitáveis. Neste cenário, ainda de forma insuficiente, o Governo Federal tem despendido esforços no sentido de oferecer recursos, formação, especialização e normatização para a segurança pública no Brasil, através de um órgão especial, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

O objetivo desse esforço é para uniformizar as ações das polícias estaduais em todo o território nacional. Para consecução desse objetivo foi editado o Decreto 3.695/2000 criando o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, “[...] com a finalidade de coordenar e de integrar atividades de inteligência de segurança pública em todo o país, além de suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo” (BRASIL, 2000, p. 77). Este Decreto estabelece aos órgãos de segurança pública a tarefa de identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais à segurança pública, com o encargo de produzir informações para neutralizar, coibir e reprimir a criminalidade.

A respeito da atividade de inteligência associada à segurança pública, a SENASP, através da Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009 (BRASIL, 2009b), a conceitua da seguinte forma:

Inteligência de Segurança Pública: é a atividade permanente e sistemática via ações especializadas que visa identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais sobre a segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem planejamento e execução de políticas de Segurança Pública, bem como ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza, de forma



integrada e em subsídio à investigação e à produção de conhecimentos (BRASIL, 2009b, grifo nosso).

Apresentado o conceito para Inteligência de Segurança Pública, percebe-se uma sutileza e um direcionamento especial, no sentido de a atividade ater-se a questões ligadas à segurança pública dos Estados, sem abranger assuntos de ordem da soberania nacional e relações exteriores. No entanto, por mais que se refira a ações de prevenção, neutralização e repressão ao crime, esta atividade não pode ser confundida com investigação criminal ou produção de provas, visto que toda atividade de inteligência, em especial a Inteligência de Segurança Pública, se presta a produção de conhecimento com a finalidade de assessorar administrativamente o Poder Executivo estadual, Secretariado e altas autoridades no implemento das políticas públicas de Estado.

Portanto, investigação policial-criminal não é e não pode ser entendida como “atividade de inteligência de segurança pública”. Estas ações investigativas travestidas de “inteligência”, na verdade, são atos da persecução penal, nasce do inquérito policial ou da ação do Ministério Público ou de outras autoridades com tal prerrogativa, portanto, possui previsão legal estampada no Código de Processo Penal e se destinam a produção de prova criminal para propositura de denúncia pelo *Parquet*. Como bem explica Joanisval Brito, (2008, p. 152), “algumas vezes os órgãos policiais poderão produzir inteligência interna, usada inclusive para subsidiar decisões estratégicas e políticas públicas”. Somente isso – subvencionar as deliberações executivas e as políticas de Estado ou de Governo, nunca produzir prova. Na verdade, a atividade de inteligência transcende esse entendimento e se manifesta em uma nobre ação prospectiva, pois se efetiva na arte de antever ameaças reais ou potenciais; se ocupa em produzir conhecimentos para instruir os dirigentes do Estado no intuito de se acautelarem para evitar o acontecimento de atos delitivos e/ou acontecimentos de risco que constituam ameaça à ordem pública e à segurança da sociedade.

A União, mesmo não tendo responsabilidade constitucional direta com a segurança pública dos Estados, tem se preocupado com a questão estabelecendo parâmetros doutrinários e de uniformização da atividade de inteligência de segurança pública em todo o Brasil (IPEA, 2020, p. 8).

A inteligência de segurança pública tem atenção central para a proteção das coletividades nas Unidades Federativas contra violência. Fazendo um paralelo com os órgãos de segurança pública da Europa, no Brasil, não se observam as agencias de segurança se ocupando de assuntos de interesse da soberania do país, como é o caso do terrorismo. Em geral, este tipo de assunto fica a cargo da Polícia Federal, conforme art. 11, da Lei 13.260/2016

(BRASIL, 2016b). De certo que, na Europa, alguns países possuem históricos de hostilização, como a Espanha, Alemanha e França. A esse respeito, o analista de segurança pública Jean-Claude Monet (2006, pp. 125-128), dá uma breve ideia de como se estruturam as inteligências ligadas à segurança pública da Europa.

Assim, na Espanha, [...] no seio do Ministério da Defesa há um Centro Superior de Informação da Defesa (*Centro Superior de Informacion da la Defensa*) com dois mil agentes, recrutados do Exército, Polícia e Guarda Civil. O serviço de análise, composto por policiais e guardas-civis, é responsável pela informação externa, à contra-espionagem, à segurança das instalações militares e à segurança interna.

Na França, no próprio seio da Polícia Nacional e ao lado das Informações Gerais, a Direção da Vigilância do Território (DST [Direction de la Surveillance du Territoire]), normalmente é encarregada da contra-espionagem. Os DST têm toda liberdade para empregar, da maneira mais legal do mundo, os poderes de coação policiais. Como as atividades desse serviço são acobertadas pelo “segredo proibido”, tem-se aí o próprio exemplo de um serviço de polícia praticamente incontrolável, já que sua hierarquia se recusa a isto.

Na Alemanha a polícia de informação é garantida essencialmente no nível federal, pelo Departamento Federal de Proteção da Constituição (Bundessamt für Verfassungsschutz). Com escritórios centrais em Colônia, sua missão consiste em reunir e analisar todas as informações concernentes aos movimentos suscetíveis de atentar contra a segurança do Estado: contra-espionagem, traição, sabotagem... Mas ele é também competente para efetuar investigações sobre todas as pessoas com acesso a informações protegidas e, de uma modo geral, sobre o que as autoridades federais ou os próprios responsáveis pelo Departamento consideram de modo conjuntural como “movimento subversivo”.

Percebe-se então que diferentes países lidam com problemas similares, mas, de maneira diferentes. Apresentadas estas particularidades, cabe lembrar que as atividades desenvolvidas na segurança pública no Brasil também possuem características muito próprias, derivadas da herança estrutural lusitana e das Ordenações do Reino Português - Afonsinas, Manuelinas e Filipinas (MARTINS FILHO, 1999), que adotou na Colônia (Brasil) o mesmo modelo de polícia e método para persecução criminal praticado na Metrópole (Lisboa).

De todo o exposto, verifica-se então que a Inteligência de Segurança Pública foi criada para o atendimento de demandas governamentais, com a ambição de padronizar ações de segurança pública em todo o país. Uma missão bastante complexa e desafiadora, visto que envolve vinte e sete unidades federativas de um país-continente, com culturas, costumes e políticas muito diversas e oscilantes. É sem dúvida um arranjo diferenciado.

## 8.6 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

Inicialmente, é importante ressaltar que a necessidade de conhecer da administração pública é uma circunstância inerente ao cargo ou função exercida, mas também decorre da natureza humana e da necessidade instintiva de autoproteção. Em qualquer circunstância, no mundo da política ou dos ambientes corporativos, estar permanentemente bem informado é uma condição básica. Assim, o Estado moderno não pode ignorar o conhecimento estratégico, portanto, é recomendável que a administração pública o tenha como um importante meio de sustentação das altas decisões governamentais, visto que tais deliberações devem estar lastreadas por informações oportunas, amplas e seguras.

Isto exposto, observa-se que a Inteligência Estratégica se mostra como um escudo de proteção do Estado e dos interesses da sociedade. Assim, com base na Lei nº 9.883/1999 e no conceito elaborado pela Escola Superior de Guerra (2019), a Inteligência Estratégica pode ser entendida da seguinte forma:

O Conhecimento de Inteligência Estratégica é a resultante da obtenção, análise, interpretação e disseminação de conhecimentos sobre as situações nacional e internacional, no que se refere ao Poder Nacional, aos Óbices, às suas Vulnerabilidades, às Possibilidades e outros aspectos correlatos, com possível projeção para o futuro (ESG, 2019, p. 95, grifo nosso).

Então, a inteligência estratégica resume-se na aplicação de um leque de conhecimentos integrados com o objetivo de oferecer ao tomador de decisão uma visão ampla e clara de futuro. Nunca uma decisão estatal (política pública) será suficientemente efetiva se implementada com base em subsídios incompletos.

Transposto este conceito, observa-se interessante também compreender o que sejam o “conhecimento estratégico” e a “atividade de inteligência estratégica”. O primeiro é definido como “o conhecimento de fato ou situação de interesse imediato ou potencial para o planejamento da ação política, execução e o controle de ações voltadas para o preparo e aplicação do Poder Nacional”. Este produto estratégico é resultado de uma complexa composição de subsídios coletados e buscados pelo sistema de inteligência. Já o segundo conceito, pode ser entendido como “o exercício permanente de ações direcionadas à obtenção de dados e à avaliação de situações relativas a óbices que venham impedir ou dificultar a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais” (ESG, 2019, p. 95).

Estes são conceitos gerais, portanto, guardadas as dimensões territoriais contidas nas definições colacionadas acima, observa-se que a Atividade de Inteligência Estratégica possui amplo emprego no planejamento das ações governamentais (políticas públicas) em todas as suas

fases – identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e continuidade, substituição ou extinção da política.

Semelhante ao universo das políticas públicas, entendida como uma orientação para responder a um problema público, a inteligência estratégica, em razão das suas peculiaridades e caráter prospectivo, segue uma lógica aproximada da assessoria na área de públicas. Para que ela se efetive são necessárias algumas práticas, como a obtenção de dados e avaliação de circunstâncias ou eventos que configurem conveniências, como referenda John Wells Kingdon (1995, p. 233), com as “janelas de oportunidades”, que favorecem o implemento de políticas públicas. Também necessita de elementos que configurem adesão à implementação de uma política ou uma ameaça real ou potencial (protagonistas e antagonistas), que possam facilitar e tornar real, ou dificultar e impedir o implemento da ação estatal (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1155). Em resumo, são informações com a finalidade de proteger ou facilitar os planos estratégicos de governo (BRASIL, 2019).

Com o advento da “administração pública gerencial” defendida por Bresser Pereira (1996, p. 26) observa-se que os interesses estratégicos de governo são muito parecidos com a gestão de resultados da iniciativa privada. Neste ponto verificam-se similaridades e peculiaridades entre a inteligência estratégica e as políticas públicas. Observa-se também que, tanto na administração pública quanto na administração privada, as teorias gerais da administração e as tecnologias podem ser aplicadas nas duas áreas. Sob a ótica do “*Business Intelligence*”, percebe-se que a inteligência é uma atividade essencial para a administração pública ou privada, como observam Angeloni e Reis (2006).

O conceito de Business Intelligence com o entendimento de que é Inteligência de Negócios ou Inteligência Empresarial compõe-se de um conjunto de metodologias de gestão implementadas através de ferramentas de software, cuja função é proporcionar ganhos nos processos decisórios gerenciais e da alta administração nas organizações, baseada na capacidade analítica das ferramentas que integram em um só lugar todas as informações necessárias ao processo decisório. Reforça-se que o objetivo do Business Intelligence é transformar dados em conhecimento, que suporta o processo decisório com o objetivo de gerar vantagens competitivas (ANGELONI; REIS, 2006, p. 2-3).

Verificada a múltipla utilidade da inteligência, vislumbram-se várias possibilidades de aplicação dessa valiosíssima expertise administrativa, que se revela uma ferramenta de emprego amplo e de muita capacidade analítica, ainda desconhecida, mas, que oferece oportunidades para o desenvolvimento de novas estratégias para a administração pública. Corroborando com essa ideia, Cepik (2001, p. 170) afirma que a “Atividade de Inteligência, sem dúvida, necessita

ter o propósito de servir os tomadores de decisão de política pública para que possam formar sua opinião e tomar suas decisões da forma mais fundamentada possível”.

O futuro e o sucesso das políticas públicas estão diretamente ligados à forma como os governos lidam com o planejamento das ações governamentais, desde a formulação à gestão das políticas. Nesta perspectiva, tanto em momentos de tranquilidade como em tempos turbulentos, o tomador de decisão que tiver a sua disposição um sistema que lhe ofereça informações precisas, no momento oportuno, sem dúvida, estará mais seguro e, portanto, à frente de todos os outros.

## 8.7 ASSESSORIA DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

Na história da humanidade a busca pela hegemonia do poder bélico, econômico e político-social fez da inteligência estratégica uma ferramenta de procura de informações privilegiadas - que proporciona e garante vantagens na conquista dos objetivos de uma nação, seja nas guerras ou nas disputas comerciais. Coisa que uma assessoria comum nunca poderia oferecer. Esta necessidade impulsionou a criação e ampliação de diversos serviços de inteligência pelo mundo. Há muito, os grandes estrategistas militares e políticos mundiais conseguiram enxergar a pertinência e a múltipla utilidade da inteligência estratégica na obtenção de informação, prevenção e contraposição das ações oponentes. Neste sentido, relembra-se que a atividade de inteligência está voltada para a prospecção de eventos futuros, com o intuito de melhorar o amanhã por meio de intervenções no presente, através de ações específicas de médio e longo prazos, com interesse precípuo em tecnologias, segurança (interna e externa), economia e política. Esta inteligência auxilia nas decisões estatais de alta complexidade e oferece maior grau de fidelidade, segurança e clareza dos conteúdos informativos (BRASIL, 2019, p. 99).

Neste sentido vale resgatar os informes de Loch K. Johnson (2010, pp. 23-24), apresentados no “*The Oxford Handbook of National Security Intelligence*”, no sentido de expor que, a partir de 1975 a produção literária sobre a atividade de Inteligência cresceu em todo o mundo, em especial nos Estados Unidos da América devido aos escândalos e falhas cometidas pela *Central Intelligence Agency (CIA)* e pelo *Federal Bureau of Investigation (FBI)*. Os exemplos mais emblemáticos foram as controversas ações secretas de Irã-Contras<sup>18</sup> 1987; casos

---

<sup>18</sup> O escândalo Irã-Contras foi um afilitivo instante político ocorrido em 1986 nos Estados Unidos durante o governo do presidente Ronald Reagan. Refere-se à venda secreta de armas, intermediada por Israel, para o governo iraniano e o desvio de dinheiro da negociação

de traição de agentes 1994<sup>19</sup> e 2001<sup>20</sup>; ataques terroristas em 2001<sup>21</sup>; engano de armas de destruição em massa no Iraque em 2002<sup>22</sup>. Esses escândalos e os fracassos deram origem a relatórios e inquéritos. Com base nesses eventos foram produzidos livros e artigos acadêmicos que trataram do assunto. Nesta oportunidade foram formuladas teorias e reunidos dados que recomendaram a realização de reformas no sistema para melhorar a significância e a utilidade pública/governamental da atividade de inteligência, juntamente com questões de fidelidade, segurança e clareza das informações.

Pensando nessa segurança e no processo de assessoramento do Poder Executivo, particularmente no que ocorre nos EUA, a atividade de inteligência evoluiu e se revelou necessária, tornando-se mais útil e presente no cotidiano da Administração Pública desse país. Desconsiderando a importância e a magnitude dos problemas experimentados pelos Estados Unidos, com os supracitados escândalos, verifica-se que no Brasil, guardadas as proporções, os governos federal, estaduais e municipais também sofrem do mesmo mal, com informações inseguras e obscuras, fontes de dados e informações duvidosas, demandas públicas complexas e controversas, interesses escusos, falhas de assessoramento, ou pior, a falta do assessoramento especializado ao Poder Executivo. Com base nisso, observa-se que o binômio Inteligência Estratégica e Formulação/Gestão de Políticas Públicas, pode ser visto como uma alternativa viável que favorece a construção de políticas públicas superiores – melhores em serviços públicos e melhores para “efetivação da cidadania” (FERNANDES, 2012, p. 27).

Contemplando conceitos, fundamentos e métodos utilizados pela Inteligência e, também, os métodos de análises das Políticas Públicas (SECCHI, 2019a, pp. 16-18), fica evidente a proximidade e a sinergia existente entre ambas. Nesse sentido, percebe-se que uma orienta o trabalho da outra, pois a Inteligência pode ofertar relevantes contribuições para uma gestão pública moderna, através do trabalho conjunto de inteligência e política pública. Lembrando que, tanto uma como a outra, oportunizam a prática das análises e avaliações antes,

---

para financiar ações de paramilitares (os Contras) da Nicarágua. O caso veio à conhecimento público e foi notícia internacional mundo (BURDY, 1986).

<sup>19</sup> Aldrich Ames, ex-analista da Agência Central de Inteligência americana (CIA) durante 31 anos, foi condenado à prisão perpétua por vender informações secretas à Rússia ao valor de 2,5 milhões de dólares. A traição resultou na morte de 12 agentes duplos dos Estados Unidos (AITH, 2001).

<sup>20</sup> Robert Hanssen, alto dirigente da contraespionagem americana - integrante do FBI – foi acusado de espionagem em favor da Rússia e condenado à prisão perpétua (AITH, 2001).

<sup>21</sup> Em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos sofreram uma série de ataques suicidas perpetrados pela al-Qaeda - organização fundamentalista islâmica, que resultou na morte de quase 3 mil pessoas (FERNANDES, 2016).

<sup>22</sup> O caso refere-se a informações falsas de um espião iraquiano desertor - Rafid Ahmed Alwan Al-Janabi, que se apresentou como engenheiro químico à Inteligência Alemã (BND) e afirmou que Saddam Hussein tinha laboratórios biológicos instalados em caminhões. A mentira se transformou em uma das maiores falhas de inteligência mundial. O espião ficou conhecido como *Curveball* (bola de efeito). A informação era duvidosa, mas, os EUA e a Inglaterra precisavam de um pretexto para justificar uma guerra contra o Iraque (HEIN, 2018).

durante e depois – *ex ante* (IPEA, 2018a, p. 14), *in itinere* (SECCHI, 2019a, p. 79) e *ex post* (IPEA, 2018a, p. 14).

Lembrando que a inteligência trabalha projetando o amanhã, nota-se que o futuro não é apenas a superação do passado, mas o resultado de ações presentes para a construção de um porvir melhor e mais seguro (FERNANDES, 2012, pp. 22-26). Então, visando a efetividade da ação estatal e o bem-estar social é fundamental que um governo possua estratégias muito bem definidas, que tenha certeza e suficiência de informações para formular e implementar boas políticas públicas. Isso só se concebe a partir de uma boa assessoria (IPEA, 2018a, p. 15).

### **8.7.1 A análise de inteligência estratégica e a importância da multidisciplinaridade**

Antes de explorar o assunto, salienta-se que esta subseção não tem a intenção de inserir-se em minúcias metodológicas e técnicas de produção de conhecimento estratégico, entretanto, analisando o “Manual de Produção de Inteligência” do Exército Brasileiro (BRASIL, 2019 p. 51-54) e a “Metodologia do Planejamento Estratégico” da Escola Superior de Guerra (ESG, 2020, pp. 50-59), observa-se que, da mesma maneira como se processa na avaliação das políticas públicas (LIMA; PAPI, 2020, pp. 54-55) a Inteligência, igualmente, emprega a matriz *SWOT* para elaboração de relatórios, dentre outras técnicas para diagnóstico e análise de ambientes.

A matriz *SWOT*, sigla resultante das iniciais das palavras “*strengths, weaknesses, opportunities e threats*” - forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, “é uma técnica de análise estruturada, enquadrada na categoria Apoio à Decisão”. O método é utilizado para elaborar planos e projetos com base na identificação de forças e fraquezas no âmbito interno das organizações, a partir da visão analítica externa, focada em oportunidades e ameaças. A utilização da matriz se mostra mais efetiva com formação de equipes multidisciplinares e a definição dos objetivos por meio da “*brainstorming*” ou tempestade de ideias – geralmente realizado a partir da reunião de várias pessoas, de concepções e culturas variadas, propondo o afloramento das mais variadas ideias e soluções (BRASIL, 2019, p. 52).

Os diversos interesses que permeiam o mundo da inteligência e a atividade em si, espontaneamente, conduzem à composição das alianças e de grupos heterogêneos de trabalho. Toma-se por exemplo a cooperação para a construção do “Manual de Oxford de Inteligência de Segurança Nacional”, que reuniu diversas nacionalidades, experiências, carreiras e treinamentos acadêmicos. A obra contou com especialistas dos Estados Unidos, Austrália,

Canadá, Inglaterra, Alemanha, Israel, Escócia e País de Gales. O grupo foi composto por vinte e três representantes da academia, a saber: vinte e dois das agências de inteligência do Reino Unido e Estados Unidos (aposentados e ativos); oito do Congresso, Judiciário e Universidades Públicas; dois de Organizações de Estudos sem fins lucrativos; e um associado a um Grupo de Pesquisa e Análise de política, economia e assuntos militares - “*think tanks*”. Essa união mesclou acadêmicos seniores reconhecidos e novatos das mais variadas áreas de estudos, que, juntos, produziram volumes expressivos de conhecimentos, ricos em descobertas e agendas de pesquisa, tudo focado em perspectivas internacionais da atividade inteligência e segurança nacional (JOHNSON, 2010, p. 6).

Então, a iniciativa e o envolvimento dos participantes na produção do Manual revelam a importância do assunto e a dimensão da sua representatividade, com autores de várias nacionalidades e publicações certificadas pela experiência e expertise do seletor grupo. De verdade, um incentivo aos acadêmicos, no sentido de despertar o interesse da classe pela inteligência e não padecer do mal citado por Amy B. Zegart, ou seja, o desinteresse pelos assuntos da inteligência, principalmente motivado pelas práticas da burocracia e pela demora (até dez anos) para se obter as informações classificadas dos órgãos oficiais (JOHNSON, 2010, pp. 608-609). Em outras palavras, Zegart se refere aos costumeiros e universais entraves e impenetrabilidade da administração pública, principalmente dos órgãos de inteligência, que dificultam demasiadamente e inviabilizam a pesquisa acadêmica.

Talvez cidadãos, repórteres e pesquisadores acadêmicos possam obter informações confidenciais sobre uma série de assuntos mais rápido e facilmente do que esses números sugerem. O problema é que eles nunca podem ter certeza. Essa incerteza é mais perniciosa do que pode parecer, porque fornece fortes incentivos para que os professores evitem completamente a pesquisa de inteligência. Com o tique-taque dos relógios de estabilidade, poucos acadêmicos voltados para a carreira estão dispostos a arriscar seu futuro apostando que materiais de pesquisa classificados estão a caminho (JOHNSON, 2010, p. 608).

Definitivamente, a pesquisa científica é trabalhosa e pesquisar inteligência estratégica é bem mais complicado, mas não se pode perder a disposição e a inspiração. Segundo Zegart, essa apatia passou por uma discreta e momentânea alteração após os atentados de 11 de setembro nos EUA. Nesta oportunidade, a atividade de inteligência ferveu e dominou as manchetes e as atenções dos formuladores de políticas. Nesse momento histórico os cientistas políticos foram estimulados pelo acontecimento. Então, foi um período dominado por intensos exames dos fatos e os seus desdobramentos, que, sem dúvida, despertou o interesse acadêmico, até então adormecido.



A inteligência estratégica é uma atividade diferenciada, visto que lida com uma infinidade de elementos e fatores de influência política, então, para ser estudada e entendida necessita de profissionais especializados em diversas áreas. Essa necessidade natural norteia a composição de grupos de trabalho bastante ecléticos, onde se reúnem diversas áreas do conhecimento que possibilitam o enriquecimento geral dos relatórios por conta da junção das várias experiências e perspectivas. Neste sentido, toma-se como exemplo a CIA, que convive com diferentes profissionais de diferentes culturas dentro de seus muros, mesmo que nem sempre estejam em harmonia umas com as outras, ou ainda com as chefias das Agências (LOCH, 2010, p. 12).

### **8.7.2 O produtor e o usuário da inteligência estratégica**

Um dos aspectos que devem ser atenciosamente considerados em todo o ciclo de produção da inteligência estratégica é a relação produtor e usuário. Normalmente, esse vínculo está apoiado na confiança, na retidão moral, na lealdade e na força normativa que assegura o segredo profissional, conforme Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.52 - Lei de Acesso à Informação.

Art. 43. O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam credenciadas segundo as normas fixadas pelo Núcleo de Segurança e Credenciamento, instituído no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sem prejuízo das atribuições de agentes públicos autorizados por lei.

Esta é uma relação que transcende as obrigações legais-profissionais, pois se constitui em um compromisso moral e voluntário de fidelidade que supera o tempo da prestação da assessoria. Esse acordo envolve não só os chefes de departamentos e seções, mas também os agentes de campo e o corpo de analistas. Lembrando que todos os integrantes do sistema de inteligência são recrutados, ou seja, “escolhidos a dedo” em razão dos seus talentos, currículos e domínio em alguma área do conhecimento, mas sobretudo, são voluntários.

Os rigores deste processo têm seus motivos. Por lidarem com dados, documentos e assuntos sensíveis, que pelas suas naturezas são classificados e controlados. Via de regra, tais pessoas são submetidas a rigorosas pesquisas sociais (levantamento do histórico pessoal-profissional), testes e entrevistas. A finalidade de todo esse processo é de selecionar os

melhores, mas, ao mesmo tempo, dar segurança ao sistema e assegurar o sucesso das missões de assessoramento das altas autoridades sem esquecer da importância das relações entre o produtor e o usuário do conhecimento de inteligência.

Este tipo de entendimento profissional requer, ao mesmo tempo, proximidade e distanciamento. Proximidade quanto ao grau de confiança conferido pelas autoridades para participar e opinar nos *briefs* diários (JOHNSON, 2010, p. 78), ou mesmo em situações não oficiais - momento em que pode se perder a objetividade e a neutralidade, tão necessária. Também porque a confiança depositada nos profissionais da inteligência tem o único propósito de servir o tomador de decisão com informações confiáveis. Já o distanciamento, este reside na tarefa de manter-se afastado das paixões, predileções e personalidades dos tomadores de decisão. Neste sentido, os relatórios estarão sempre isentos, imparciais e de acordo com os preceitos doutrinários de inteligência e legais. A proteção do bem público e do interesse coletivo sempre prevalecerão sobre o interesse privado, então, por vezes, os resultados obtidos pela inteligência podem desagradar pessoas, grupos, categorias profissionais, instituições, organizações, crenças, opiniões e, até mesmo o Poder Central, levando-se em consideração que tudo isso faz parte da democracia e dos valores republicanos (BRASIL, 2019, pp. 99-100). Reforçando estes argumentos, o Ex-diretor da CIA no governo de Bill Clinton (1993 a 2001) Robert James Woolsey Júnior, afirma que a inteligência é a arte da sutileza que leva em consideração os relacionamentos pessoais, conversas e persuasão suave, que, na essência, traduz-se na cola de confiança e *rapport* (empatia comunicativa) que não se nota, ou se discute em escritos do governo, mas é básico nos acordos políticos bem-sucedidos (JOHNSON, 2010, p. 12). Então, a relação produtor-usuário não está limitada aos rigores do distanciamento profissional, há ocasiões em que o executivo decide influenciado pela empatia compartilhada com os atores presentes em um *briefing* ou em uma reunião informal.

Na mesma acepção dos argumentos expostos, percebe-se que a prática da assessoria se revela na opinião, sugestão ou aconselhamento de um órgão especializado, no sentido de orientar o Chefe Executivo, perante decisões político-administrativas. Portanto, é necessário entender que essas demandas geralmente encontram-se inseridas em ambientes repletos de segredos, mistérios e vaidades. Mas, acima de tudo é preciso que se saiba interpretar as necessidades e as ideias dos decisores e formuladores de políticas, ou seja, entender como essas pessoas pensam. Neste mesmo sentido, uma investigação feita ao longo dos anos sobre as atividades das agências de inteligência nos EUA, concluiu que os erros mais significativos no ciclo da assessoria são as falhas dos *policymakers* em esclarecer o que exatamente querem, que tipo de informação precisam, em outras palavras é a falta de objetividade dos formuladores de

política. É muito frequente que os analistas de inteligência fiquem sem informações suficientes, ou seja, a “lista de desejos” dos principais decisores de políticas. Alguns destes imaginam que, de alguma forma, a “inteligência” adivinhará e responderá qualquer questão da caixa de decisões do governo (JOHNSON, 2010, p. 11).

A respeito dessa específica objetividade perseguida pela inteligência estratégica, Paul Pilar (2010, p. 473) afirma que:

A objetividade é ainda mais difícil de alcançar na inteligência do que na academia. A inteligência existe para atender às necessidades de quem formula e executa políticas públicas. Caso contrário, seria uma busca do conhecimento pelo conhecimento - na melhor das hipóteses, uma duplicação do que pode ser feito tão bem fora do governo e, na pior, um desperdício de fundos públicos. As organizações de inteligência operam dentro de burocracias maiores. Normalmente, como nos Estados Unidos, eles fazem parte do mesmo ramo do governo que aqueles que executam as políticas (PILAR, 2010, p. 473).

Em significado, a objetividade em saber exatamente o que o tomador de decisão precisa é intrínseca da inteligência. Os oficiais de inteligência e cientistas sociais compartilham das mesmas preocupações e desígnios dessa objetividade, reconhecendo as dificuldades enfrentadas para alcançá-la e, por vezes, questionam se essa *complete objectivity* é atingível. Pode ser que não. Mas não significa que não haja objetividade ou que não represente um padrão que distinga a boa e a má inteligência ou ciência social.

Outro fenômeno que pode causar ruídos na comunicação entre produtor e usuário é a politização. Nos bastidores da política é comum ouvir a frase: “Não era exatamente o que queríamos!”. Nestas circunstâncias, o melhor retorno que a inteligência pode oferecer é a protocolar resposta de: “é desagradável, mas é a resposta mais confiável” (PILAR, 2010, p. 574). Conforme afirmativa de Moran, Rein e Goodi (2011, p. 20):

O trabalho do analista de política é “falar a verdade ao poder” (Wildavsky, 1979), onde as verdades envolvidas abrangem não apenas os fatos concretos da ciência positivista, mas também a autocompreensão reflexiva da comunidade, tanto em larga escala (a política) quanto nas pequenas dimensões (comunidade política, a comunidade de analistas) – (Moran; Rein; Goodi, 2011, p. 20).

Reforçando esta ideia, Secchi (2019b, p. 37) afirma que “a análise de políticas públicas (*policy analysis*) é conhecida como ciência que fala a verdade ao poder (*speak truth to power*)”. Então, o adequado auxílio especializado ao tomador de decisão quanto a formulação e escolha da política pública, difere da defesa da política. No entanto, viver em um microuniverso, no qual tudo gira em torno da política, é uma tarefa de eterno desconforto

que obriga analistas e oficiais de inteligência a um exercício permanente de afastamento de influências nocivas aos objetivos de assessoria. Diferente do ambiente de liberdade acadêmica que gozam os cientistas sociais, combater a politização não é uma tarefa de Diógenes, que vagueia com sua lanterna em busca de um homem honesto, posto que, a politização tem raízes na própria natureza humana, na liderança política, na inteligência e nas relações que se estabelecem entre esses componentes (PILAR, 2010, p. 574). Portanto, é preciso que o analista entenda perfeitamente esse ambiente conflitivo e os interesses que permeiam o processo de formulação e decisão das políticas públicas. A assessoria não tem domínio sobre os formuladores de políticas, de verdade, apenas orienta o que pode/deve ser feito e de que maneira pode/deve ser feito, assim, não controla o que eles fazem com o material produzido. Existem muitos interesses em jogo na análise e avaliação de uma política pública, pois elas produzem informações capazes de orientar decisivamente os debates e as altas disputas políticas (SECCHI, 2019a, p. 84).

O certo é que, de várias maneiras, essa utilização envolve demandas especiais, logo, promovem mudanças e impactos de natureza política e social – uma consequência inerente à inteligência. Segundo Pilar (2010, p. 474), a política tem motivos para fazer o que faz e a assessoria deve entendê-los, pois faz parte disso.

Novamente, isso é parte do que distingue a inteligência de outras formas de investigação, como a pesquisa acadêmica, que não estão vinculadas ao processo de fazer uma política pública. Os oficiais de inteligência são ensinados que parte de seu trabalho não é apenas reunir informações precisas e fazer julgamentos sólidos com base nessas informações, mas também apresentar as informações e os julgamentos de uma forma útil para os formuladores de políticas. Portanto, o uso subsequente, incluindo o uso público, de seu material diz respeito e deve dizê-lo (PILAR, 2010, p. 474).

Essa responsabilidade imposta ao assessor é equilibrada pela proximidade e empatia existente entre produtor e usuário do conhecimento estratégico, isto facilita sobremaneira o trabalho interpretativo afastado de vícios no qual se debruçam os analistas. Neste sentido, a assessoria estratégica está presente na simples e na mais complexa ação estatal, pois envolve-se diretamente em diversas etapas da construção política, que se materializada por meio da administração pública - “área de conhecimento voltada para a análise, o diagnóstico, a pesquisa, a avaliação e o equacionamento de problemas de política pública e governamental” (CURSO, 1973, p. 85).

Concluindo, os assentamentos anteriores foram construídos e apresentados a partir de concepções e definições a respeito da atividade de inteligência (ramos; utilidade; práticas; conexões; aplicabilidade; estratégia; e relacionamentos) com dois motivos: o primeiro é explicativo e teve o objetivo de apresentar brevemente a inteligência como uma área do conhecimento científico (ciências sociais), para situar melhor o leitor nesse universo. O segundo motivo é demonstrativo, pois, busca através da literatura, legislação, doutrina, experiências e relatos, comprovar que a Inteligência (corpo de analistas), via de regra, está inserida em ambiente suficientemente qualificado e organizado, ou seja, estão, em tese, preparados para executar missões de assessoria técnica de políticas públicas - avaliar projetos de segurança pública, problemas de segurança pública e políticas de segurança pública, entre outros.

Apresentadas as peculiaridades, qualidades, viabilidades e importância da atividade de inteligência no assessoramento da tomada de decisão do Poder Executivo, a seção seguinte apresenta uma sugestão para o equacionamento das questões suscitadas na seção 7 (análise).

## **9. ASSESSORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A SOLUÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE POLICIAMENTO OSTENSIVO PREVENTIVO**

### **9.1 ASSESSORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Verificadas as circunstâncias políticas e administrativas vivenciadas a partir da implementação e da gestão das políticas de segurança pública do Sistema Modular de Policiamento Urbano, do Projeto POVO (primeira versão), do Projeto POVO II (segunda versão) e das Unidades Paraná Seguro, somadas as razões que levaram à criação e extinção do Policiamento Ostensivo Localizado - Totem e do Policiamento Ostensivo com Motonetas e, por fim, identificadas as distorções ocorridas durante os processos de formulação dessas duas políticas públicas, o presente estudo propõe a alternativa da criação de uma “Assessoria de Políticas de Segurança Pública” no âmbito da SESP, no “Nível de Assessoria” (Lei Estadual nº 19.848/2019), com a coordenação do Centro de Análise e Planejamento Estatística (PARANÁ,

2005a) - setor estratégico da pasta da Segurança Pública do Estado, sob a sustentação de que tal criação servirá como suporte consultivo no âmbito estratégico da segurança estadual, com o objetivo básico de prover os formuladores de políticas de conhecimentos mais seguros que os auxiliem no delineamento das deliberações das escolhas governamentais, reduzindo assim as incertezas dos tomadores de decisão (CLAPPER apud JOHNSON, 2010, p. 3). É inequívoco que informações apropriadas, precisas, globalizantes e oportunas, conduzem à escolhas governamentais mais acertadas, visto que o *policymaker* têm à sua disposição conhecimentos de procedências variadas e que não se limitam aos aparelhos domésticos. No contexto político e estratégico, o Sistema de Inteligência Estratégica do Estado representa apenas uma das fontes, mas, de fato, é uma corrente segura e essencial perante a enorme quantidade de informações que batem à porta do governo (GATE, apud JOHNSON, 2010, p. 6).

A assessoria em políticas públicas não é uma novidade no mundo da inteligência, exemplo disso é atmosfera que envolve o governo dos Estados Unidos da América, em especial o gabinete presidencial. Quando se trata da formulação de políticas de governo, os argumentos, influências e interesses surgem de todos lados e, por vezes, se sobrepõem ao grau de importância das preocupações do governo. Ao mesmo tempo, oficiais (analistas) seniores de política e inteligência avaliam riscos e oportunidades a respeito do assunto tratado. Este tipo de tarefa necessita de pessoas experientes e talhadas para um intenso trabalho de análise de oportunidades e de persuasão política, visto que, essas ações determinam prioridades para o gasto de bilhões de dólares (JOHNSON, 2010). Guardando as gigantescas proporções entre um país como os Estados Unidos e uma Unidade Federativa brasileira, como o Estado do Paraná, as dinâmicas governamentais e os interesses políticos se dão da mesma forma.

Entendida a importância de que as políticas públicas e os assuntos que a envolvem devem ser acompanhados e interpretados por profissionais capacitados, enxerga-se também a relevância de uma Assessoria de Políticas de Segurança Pública atuando e assessorando o Secretário de Segurança Pública, principalmente, por ocasião do desencadeamento de processos de formulação e de implementação de políticas de segurança pública, visto ser um momento cercado de interesses e de movimentações administrativas, parlamentares e de grupos de interesses ou de pressão. Este é o instante em que uma assessoria especializada em políticas públicas de segurança mostra a validade do tecnicismo, especialmente quando os custos do empreendimento atingem a casa dos milhões. Neste ambiente de inclinações, ambições e negócios governamentais, existem interesses de todos os lados, alguns bem-intencionados, outros nem tanto. Como exemplifica Secchi, (2019b, p. 70): “analistas de políticas públicas mais experientes sabem que existem pseudoproblemas, outras vezes há exagero no diagnóstico

do problema público, ou interesses ‘não republicanos’ no tratamento dos problemas”. No Brasil, utiliza-se um dito popular que resume bem esse contexto: “não existe almoço grátis”. A frase foi popularizada por vários escritores, dentre estes o Nobel de Economia de 1976, Milton Friedman, no livro intitulado “*There’s no such thing as a free lunch*”, em 1975 (FRIEDMAN, 1975), mas retrata bem como ainda funciona a política brasileira. Por certo, se alguma pessoa ou grupo de pessoas, ou uma empresa ou grupo de empresas defendem ou pressionam o governo para implementação de uma política pública, presumivelmente estão interessados em alguma vantagem. Tratando-se de política, nada mais natural, isto se o comportamento ocorresse em países com índices mínimos de corrupção. Portanto, o olho clínico e a ação meticulosa de analistas de políticas públicas representam um eficiente aparelho para avaliação de viabilidade de projetos de políticas de segurança pública, sem contar a sua utilidade como órgão de desoneração política a serviço da SESP e do Poder Executivo, com a responsabilidade técnica de recomendar ou reprovando projetos comprovadamente duvidosos ou de baixa qualidade. Na verdade, uma barreira tecnocientífica, um artifício para afastar, com a utilização de argumentos sólidos, atores mal-intencionados. Sobre essa argumentação metodológica, Secchi (2019b, p. 149), observa que “em análise de qualquer política pública, os argumentos são a munição política. O argumento é um artifício lógico e retórico para o convencimento de outra pessoa”. Muito além da utilidade repelente, uma assessoria de políticas pública tem a vocação de zelar pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, ou seja, favorecer o investimento correto do dinheiro público em ações que assegurem a transformação desses recursos em bem-estar e qualidade de vida para a população, sempre levando em consideração a relação qualidade-custo-benefício (social).

Quanto mais importante o tomador de decisão, mais relevante se torna a presença de um sistema de análise no processo decisório das políticas públicas. Esse assessoramento compreende tanto a disponibilização de conhecimentos específicos sobre análises convencionais, quanto análises de risco e a produção de estudos de prospecção (GONÇALVES, 2008, p. 216).

Outro fator que recomenda a criação e instalação da assessoria de públicas no organograma da SESP é o retorno positivo que ela pode oferecer, visto a qualificação técnica do grupo e a representatividade plural encontrada na pasta, por conta da sua composição naturalmente eclética, constituída por vários órgãos como Detran, Polícia Científica, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Polícia Penal e outras Secretarias convidadas. Como afirma Secchi (2019). Essa diversidade enriquece o processo de construção das políticas públicas.

O pluralismo deve pautar a escolha, visto que, quanto mais diferenciado for o *background* e ponto de vista dos participantes, mais chance de enriquecer a análise das soluções. Variedade de *background* significa chamar pessoas com formações acadêmicas diversas, com experiências diferentes (SECCHI, 2019b, p. 132).

A qualidade plural do *background* (experiências) permite que a assessoria também sirva ao Executivo como referência para recomendar, ou não, a aplicação dos recursos da SESP com base em informações específicas, indicando regiões do Estado que necessitam mais ou menos recursos, como efetivos, viaturas, equipamentos, alocação estratégica de aeronaves e a identificação de potenciais locais de risco, onde as Forças de Segurança do Estado devam convergir os seus esforços.

Na teoria, as ações governamentais chegam como um mecanismo de reengenharia social, com a finalidade quebrar a lógica de que o Estado funciona para atender interesses determinados (CODATO e PERISSINOTTO, 2011, p. 84). Observa-se que a ação prospectiva de uma assessoria de políticas de segurança pública tem a capacidade de captar a presença de sutis distorções e de possíveis exclusões contidas nos projetos de políticas de segurança pública. Dessa forma, acredita-se que a assessoria de públicas se revela também em um meio idôneo para produzir dados, informações e detalhes suficientes para a elaboração, análise e avaliação de políticas públicas, pois, possibilita a emissão de pareceres políticos, jurídico-legais e técnico-gerenciais mais substanciais, compreensíveis e precisos (SECCHI, 2019a, p. 80). É na prática da análise que se percebe a relevância do conhecimento especializado em políticas públicas como subsídio para o Poder público fazer a melhor escolha, tomar a melhor decisão, excluir políticas discriminatórias, incluir participação e afastar a gestão pública irresponsável.

### **9.1.1 Perfil dos integrantes da Assessoria de Públicas de Segurança Pública**

Boa parte dos burocratas estruturam sua vida funcional de forma gradual até alcançarem cargos de chefia e de direção. Esses profissionais normalmente iniciam suas carreiras na base do serviço público, acumulam conhecimentos e experiências (boas e ruins), que lhes dão natural desenvoltura para solução dos problemas públicos.

No modelo gerencial de Bresser Pereira (1996, p. 26), os burocratas (civis e militares), possuem qualidades e conhecimentos que permitem o alcance de padrões de maior eficácia das políticas públicas em razão de três componentes: conhecimento técnico, domínio operacional e



intimidade funcional. **Primeiro**, porque detém conhecimentos técnicos muito específicos das suas áreas de atuação - são policiais, médicos, administradores, contabilistas, assistentes sociais, professores, que dominam o ambiente central e orbital das suas áreas de atuação. Essa qualidade lhes permite entender o que possa ser melhor para a prestação do serviço público. **Segundo**, porque são os burocratas operacionais que constituem a “linha de frente” ou “burocracia do nível de rua” (policiais, médicos, assistentes sociais, etc.) e por isso estão diretamente em contato com os *policytakers* ou destinatários da política pública. Mais sensíveis, conseguem perceber minúcias e entender as necessidades das pessoas. São esses profissionais que tornam possível o acesso da população à administração pública, eles “representam as esperanças dos cidadãos por um tratamento justo e eficaz por parte do governo” (LIPSKY, 1980, pp. 6; 12). **Terceiro**, porque, efetivamente, os burocratas têm maior destreza e desenvoltura para transitar nos labirintos da máquina estatal, ou seja, tem muito mais intimidade com o funcionamento do Estado e como tratar com os agentes políticos. Segundo Secchi (2019a, p. 146), esse conhecimento rende aos burocratas habilidades suficientes para livrar-se, com certa facilidade, de possíveis problemas que surjam durante a implementação de uma política pública.

O universo burocrático é um ambiente multifacetado e cercado por interesses de todos os lados, neste sentido, a tipologia do burocrata, também é um elemento fundamental que deve ser considerado na condução de uma política pública. Segundo Anthony Downs (1964, pp. 4-5), na teoria, todos os servidores públicos são úteis maximizadores dos investimentos estatais, mas, ao mesmo tempo, têm os seus objetivos próprios, que podem compreender o poder, renda, segurança, conveniências, prestígio e lealdade – este, no sentido de ideal de nação, orgulho, excelência no trabalho e desejo de servir ao interesse público. Nessa perspectiva, os burocratas podem pertencer a cinco categorias conforme o interesse do agente público - egoístas ou motivados/altruístas. Os egoístas são favoráveis a metas que beneficiem a si próprios e não a suas agências ou a sociedade. São de dois tipos: os **escaladores** – focados em maximizar suas carreiras, apenas objetivam escalar a hierarquia estatal/governamental em busca de poder e renda; e os **conservadores** – focam em maximizar sua própria segurança e conveniência, estão satisfeitos, são acomodados e resistentes às mudanças, com receio da perda de poder, renda e prestígio. Existe ainda, os motivados/altruístas, que combinam interesse, lealdade, altruísmo e valores maiores, diferenciando-se em magnitude. São eles: os **devotos ou apaixonados** – são leais a políticas restritas e tem seus princípios e ideias (políticas) como sagrados; os **defensores** - fiéis a uma agência ou organização, são imparciais na resolução problemas externos, mas altamente parciais e partidários quando se trata dos interesses internos da agência; e por fim, os

**homens de estado** – leais à nação, a sociedade e aos interesses coletivos (DOWNS, 1964, pp. 4-5, grifo nosso), são probos, idôneos, dignos e virtuosos, traduzem-se no ideal de Weber – o servidor perfeito da administração pública (SECCHI, 2019a, p. 147).

De acordo com teóricos do governo da burocracia, são os servidores públicos de carreira que detêm a primazia política, pois têm conhecimento de como funciona a estrutura do estado (sabem dizer o que é ou não institucionalmente factível), têm facilidade de organizar seus próprios interesses. É a burocracia que, afinal, implementa as políticas públicas, podendo interpretar com a sua ótica e interesse as prescrições vindas da esfera política (SECCHI, 2019a, p. 166).

É com base nas descrições acima que o perfil da burocracia é determinado e o processo de formulação, implantação e gestão de políticas públicas acontece na prática. Via de regra, é do ambiente burocrático que surgem as melhores e mais bem-sucedidas assessorias. Neste sentido, os integrantes do CAPE seriam a opção mais acertada para a composição do corpo especializado da assessoria de políticas de segurança pública, visto que o grupo é composto por integrantes da comunidade de inteligência, policiais, bombeiros, peritos, entre outros técnicos da área da segurança pública.

### **9.1.2 Constituição da Assessoria de Políticas de Segurança Pública**

Com base no princípio administrativo da economicidade, elencado no art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), vislumbra-se aproveitar os recursos humanos e materiais existentes no Centro de Análise, Planejamento e Estatística - CAPE e propor a estruturação da Assessoria a partir do corpo técnico já existente na Pasta da Segurança Pública, ou seja, com operadores de segurança pública, prioritariamente, especializados na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

Projeta-se a constituição e institucionalização da Assessoria de Políticas de Segurança Pública como um órgão de função consultiva da SESP, com atribuição e autonomia para emitir pareceres, opiniões e conselhos por ocasião de deliberações das autoridades a respeito de assuntos ligados às políticas de segurança pública.

A estrutura da Assessoria de Políticas de Segurança Pública seria composta dos seguintes órgãos – membros permanentes e não-permanentes:

- Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP;
- Centro de Análise, Planejamento e Estatística - CAPE;

- Polícia Militar do Estado do Paraná - PMPR;
- Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná - CB;
- Polícia Civil do Estado do Paraná - PC;
- Polícia Científica do Estado do Paraná - PCP;
- Polícia Penal do Estado do Paraná - PPP;
- Departamento Estadual de Trânsito do Paraná - DETRAN; e
- Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho – SEJUF (não-permanente).

Além desses membros é salutar haja a previsão da participação de convidados por ocasião da necessidade de opiniões e informações singulares de domínio de profissionais e especialistas de outras áreas que fujam do conhecimento do Corpo Técnico. A participação de tais órgãos e instituições se justifica em razão dos seguintes motivos: da SESP - por se tratar do órgão central, administrativo e controlador de toda a Segurança Pública no Estado; o CAPE – pelo seu *know-how*, na produção de conhecimento estratégico de segurança pública e da sua ligação direta com a SESP; a Polícia Militar – pela natureza da atividade da polícia administrativa - ostensiva, preventiva e repressiva, e pela sua relevância e representatividade no cenário da segurança pública no Estado; o Corpo de Bombeiros – pela natureza das suas atividades de combate a incêndios, busca, salvamento, defesa civil, entre outras atribuições de socorro e emergência; a Polícia Civil – pela sua importante atividade de polícia judiciária na investigação de crimes, produção de prova e repressão criminal; a Polícia Científica - pela sua atividade técnica especializada em análises, perícias criminais e importância na expedição de laudos para a produção de provas com a finalidade de orientar as investigações das polícias e as decisões da justiça; a Polícia Penal – pela sua natural atribuição de custódia e escolta de reclusos da justiça e responsabilidade pela disciplina, segurança interna e segurança externa dos estabelecimentos penais; o DETRAN – pelas suas atribuições como órgão administrativo (autarquia) de trânsito, responsável por coordenar, fiscalizar, arrecadar e editar normas para formação, fiscalização e educação de condutores de veículos automotores no Estado, entre outros encargos ligados a segurança viária; a SEJUF – que mesmo não pertencendo à Pasta da SESP, verifica-se importante e apropriada a sua participação, como membro não-permanente, em razão da sua responsabilidade por formular e implementar diretrizes e políticas assecuratória de direitos fundamentais, justiça, cidadania e dignidade humana, além de reportar-se aos valores sociais do trabalho, da assistência social e das ações socioeducativas, cujo objetivo é superar vulnerabilidades sociais e de proporcionar melhorias na qualidade das populações mais carentes.

Seguindo orientação doutrinária de “públicas”, a diversidade de órgãos, instituições, experiências e conhecimentos na composição da Assessoria de Políticas Públicas, incluindo a participação de *experts* de outras áreas do conhecimento, que não da segurança, compreende um elemento essencial e taxativo. Seu propósito é proporcionar a formação de um ambiente plural de discussão das políticas públicas em nível elevado, que contemple princípios de democracia, representação, participação, mas, sobretudo, que traga a transparência e a oportunidade de deliberação na formulação das políticas de segurança pública do Estado (ALBRECHT, 2019, pp. 15-17). A diversidade de ideias enriquece o processo de construção das políticas públicas. Como sensatamente argumenta Secchi (2019b, p. 132), “pontos de vista diferentes podem ser alcançados com a participação de atores apoiadores, atores neutros e opositores”.

### **9.1.3 Operacionalização e funcionamento da Assessoria de Políticas Públicas**

Visando proporcionar agilidade nas atividades administrativas e de desenvolvimento dos trabalhos atribuídos à Assessoria de Políticas de Segurança Públicas e levando-se em conta os recursos humanos existentes, a subordinação funcional, a organização, o profissionalismo e a experiência funcional estratégica, sugere-se que a base do referido Corpo Especializado seja composta por integrante do Centro de Análise, Planejamento e Estatística – CAPE ou por integrantes de outros órgãos por indicação deste.

Projeta-se que a Assessoria de Políticas de Segurança Públicas atenda apenas demandas pontuais e exclusivas da SESP, neste sentido, não necessitaria de instalações físicas, mobiliários ou recursos humanos permanentes. Os integrantes da Assessoria poderiam exercer normalmente as suas atividades funcionais de rotina no âmbito dos respectivos órgãos e instituições que compõem a SESP e teriam como atribuição extra a tarefa, eventual, de participar de reuniões para assessoramento do Secretário de Segurança em assuntos de políticas de segurança pública. Podendo-se ainda se instituir gratificação especial como compensação pela atividade extra exercida pelos integrantes da sobredita Assessoria.

Ressalta-se que, conforme a Lei Estadual nº 19.848/2019, combinado com o Decreto Estadual nº 1416/2019, o Centro de Análise, Planejamento e Estatística – CAPE – é órgão de “Nível de Assessoramento” e, por força do Decreto Estadual nº 5.887/2005, figura como responsável pela análise, mapeamento criminal e acompanhamento contínuo dos indicadores criminais do Estado do Paraná, através da identificação de áreas sensíveis de interesse da

segurança pública. O CAPE transforma dados primários em conhecimentos estratégicos que subsidiam, de forma permanente, os gestores de segurança pública com informações acerca da situação criminal das respectivas circunscrições de segurança do Estado, respaldando os administradores públicos no planejamento de operações sistemáticas ou exploratórias (pontual e temporária), no desencadeamento de macro ações de segurança pública e na geração de informações técnicas para a distribuição de recursos.

Com fundamento no art. 36 do Decreto nº 5887/2005, compete ao CAPE:

- I - a promoção da sistematização do tratamento das informações e dos dados e registros efetuados pelas polícias civil, militar e científica;
- II - a análise dos eventos criminais e o planejamento das ações a partir de um modelo sustentável;
- III - a promoção da integração das informações oriundas das instituições envolvidas nas questões de segurança pública no que concerne ao planejamento de ações policiais de prevenção e repressão criminal;
- IV - a implantação de um amplo processo de capacitação e conscientização dos envolvidos no processo;
- V - o subsídio com análises geocriminais, sócio-econômicas e mapas georreferenciados para as instâncias superiores responsáveis pela tomada de decisões nessa área, promovendo o planejamento de ações para a Segurança Pública do Estado;
- VI - a sistematização das estatísticas criminais do Estado, bem como, a promoção de estudos específicos de natureza sócio-econômica e outros de interesse para a área; e
- VII - o desempenho de outras atividades correlatas.

A equipe de trabalho do CAPE é composta por servidores civis e militares estaduais qualificados, com formação nas áreas de Segurança Pública, Administração, Geografia, História, Gestão Pública, Estatística, Engenharia, Direito, entre outras. O setor tem como eixo de suas atividades o foco na transparência, cultura de metas, coleta de dados, análise criminal, estatística e geociência. Sua estrutura é concebida para atender demandas que exijam conhecimentos de inteligência estratégica e assessoramento às autoridades civis e militares do Estado (PARANÁ, 2005); (PARANÁ, 2019a); (PARANÁ, 2019b); (PARANÁ, 2020).

#### **9.1.4 Institucionalização da Assessoria de Políticas Públicas**

Avaliada e considerada viável, para a sua efetiva implementação, a proposta necessitará da formulação de documentos próprios para a formalização da criação da “Assessoria de Políticas de Segurança Pública”. Considerando que o organograma da SESP (Anexos – II e III) comporta o “Nível de Assessoramento”, seria necessária uma consulta à Assessoria Técnica Jurídica da SESP para conferência e análise técnica jurídica da proposição

e posterior adequação do instrumento legal mais apropriado para a institucionalização da sugestão, de acordo com as competências básicas elencadas no Anexo – I (PARANÁ, 2019a); (PARANÁ, 2019b); (PARANÁ, 2020).

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi proposto com o intuito de evidenciar o cenário político e administrativo em que foram elaboradas as políticas de policiamento ostensivo dos últimos cinquenta anos no Estado Paraná, com a intenção de promover a sondagem de duas delas, o “Policiamento Ostensivo Localizado – Totem” e o “Policiamento Ostensivo com Motonetas”, implementadas entre os anos de 1998 a 2001, para, em seguida, expor os motivos da criação e as causas que levaram a extinção precoce desses modelos. Sem intenção de exaurir o assunto, mas, como propósito compreender como essas políticas públicas foram concebidas e implementadas, para ilustrá-las e tornar o assunto mais familiar, foram recordados sete modelos centrais de policiamento ostensivo preventivo urbano que representam as principais atividades de polícia desenvolvidas pela Polícia Militar no período. Outros programas e ações de policiamento ostensivo deixaram de ser examinados para não alongar excessivamente a investigação e garantir o enquadramento da pesquisa.

Apoiado na estrutura do ciclo de políticas públicas foi possível fragmentar o fenômeno estudado em sete momentos distintos (identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção), isto permitiu o desencadeamento de uma investigação detalhada, possibilitou a elaboração de conceitos relevantes e facilitou a obtenção das respostas de interesse da pesquisa, como se observa nas considerações que se seguem:

Como referencial de “problema público”, o estudo definiu o termo como uma circunstância social que afeta o bem-estar e a qualidade de vida de um indivíduo ou de uma coletividade. Uma condição pública inadmissível que merece a intervenção de uma política pública para estabelecer uma condição ideal, qual seja, a existência de uma incoerência entre uma realidade pública e o que se preferiria que essa verdade fosse.

Para definir “política pública”, adotou-se uma concepção mais abrangente e pormenorizada. Assim, política pública é um programa de ação empregado por autoridades públicas, estabelecido a partir do agrupamento de processos e interações, que viabilizam e facilitam a busca de soluções viáveis para o enfrentamento de problemas públicos e que

constam de uma agenda governamental. Com base nisso, tem-se a ideia da política pública como um encadeamento técnico político/administrativo, no qual se busca atingir os propósitos fixados por metas definidas em planos, programas ou providências emergenciais de governo, através da utilização de meios públicos e privados disponíveis. Verificou-se ainda que a expressão “política pública” possui em seu cerne um significado livre e plural, que aceita as mais diversas concepções, sempre associadas à promoção do bem-estar social.

O termo “política de segurança pública” pode ser explicado a partir da mescla de vários fundamentos de políticas públicas, sociologia, administração, direito, entre outros, chegando-se à seguinte definição: política de segurança pública compreende uma prescrição de iniciativa pública ou privada (policêntrica) de nível estrutural, intermediário ou operacional, que se manifesta de forma ativa a partir da intervenção de atores estatais, como articuladores centrais, para enfrentar um problema público de segurança relevante e de natureza difusa, com o objetivo de mudar uma realidade inadequada para uma condição ideal, visando a promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas.

Por meio do estudo, verificou-se que os antecedentes da atividade de análise de políticas públicas no Brasil reportam ao ano de 1938, com a criação do Departamento Administrativo de Serviços Públicos – DASP e do desencadeamento do processo de modernização do setor público durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Posteriormente, o ofício de análise evoluiu influenciado por pesquisas e produções literárias norte-americanas sobre políticas públicas – subcampos da *policy studies* e a *policy analysis*. Também, chegou-se ao entendimento de que a análise de políticas públicas se refere ao processo especializado de elaboração de relatórios, monografias, dissertações, teses, estimativas, diagnósticos, entre outros documentos (instrumentos), com o objetivo de fornecer subsídios técnicos aos tomadores de decisão para auxiliar os formuladores na estruturação ou aprimoramento de políticas públicas. Uma associação entre o mundo acadêmico e o setor público – uma integração perfeita de teoria e prática visando a melhoria na prestação do serviço público.

Através da comparação dos ciclos da “inteligência” e de “política pública”, evidenciou-se uma similaridade bastante significativa entre a atividade de produção do conhecimento de inteligência estratégica e o processo de elaboração e de análise de políticas públicas, vistos as duas tarefas possuírem a mesma finalidade, ou seja, o assessoramento de altas autoridades públicas no processo de tomada de decisão política.

Verificou-se que o atual policiamento ostensivo, como é realizado hoje pelas organizações policiais, evoluiu ao longo da história da humanidade a partir de atividades de

proteção não-estatal para um modelo estatal, mantido com recursos públicos de impostos e perpetuado por interesse do poder político, sendo ilustrado na figura dos “vigias” da Roma Antiga e de outros modelos medievais e tribais espalhados pelo globo, evidenciando assim, que o caráter “público”, atributo fundamental da atividade de policiamento contemporâneo, não é uma invenção moderna. Também, observou-se que o “policiamento ostensivo fardado” ou uniformizado, representa a principal ação de polícia desenvolvida no mundo e que a essência do conceito moderno de “policiamento” e de “polícia” tem sua motivação fincada na necessidade de o Estado administrar a complexa combinação de fatores e conflitos sociais que moldaram a história e o desenvolvimento da humanidade e que motivaram a estruturação das sociedades e determinaram a constituição do Estado-Moderno e do Estado-Contemporâneo. Nesse contexto evolutivo inclui-se os acontecimentos históricos, políticos e administrativos do período de formação do Brasil, do Estado do Paraná e da criação e estruturação da Polícia Militar do Estado do Paraná e do modelo de policiamento ostensivo vigente até os dias de hoje, em especial, os modelos aplicados nos últimos cinquenta anos, a saber: a Radiopatrulha, o Sistema Modular de Policiamento Urbano, o Projeto POVO (primeira versão), o Policiamento Ostensivo Localizado, o Policiamento Ostensivo com Motonetas, o Projeto POVO II (segunda versão), as Unidades Paraná Seguro – UPS, entre outros programas de policiamento. O Estudo comprovou que estes modelos de policiamento, uns mais e outros menos, sofreram intervenções políticas e foram desvirtuados dos seus conceitos originais. Revelou ainda que, os exemplos de policiamento com “Totens” e o policiamento com “Motonetas”, na verdade, constituíram-se efetivamente em “Políticas de Governo”, articuladas por agentes políticos e que usaram a Corporação como objeto de marketing político-partidário, aproveitando-se da gestão governamental de época.

Secundariamente, foi possível evidenciar, através de três análises (seções 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4) que, tanto o policiamento com “Totens” como o policiamento com “Motonetas”, foram extintos pelas seguintes razões: a) porque as políticas falharam em seus objetivos intrínsecos, ou seja, não conseguiram reduzir a sensação de insegurança pública da população; b) porque as políticas foram formuladas de maneira deficiente; c) porque os objetivos das políticas foram mal traçados; d) porque a tomada de decisão referente às políticas foram totalmente centralizadoras e excludentes; e) porque as políticas resultaram da adaptação de modelos prontos e inadequados para o policiamento ostensivo; f) porque houve muita ingenuidade e excesso de otimismo dos formuladores da política; g) porque o conhecimento técnico dos formuladores da política era insuficiente ou nulo, para a dimensão do problema a ser enfrentado; h) porque houve demasiado capricho do chefe do Poder Executivo em sobrepor os interesses



peçoais, políticos e político-partidário ao interesse público; i) porque houve imprudência na aplicação dos recursos públicos; j) porque unilateralidade nas decisões k) e porque existiam interesses antagônicos dos atores envolvidos nos processos de formulação, implementação e gestão das políticas – gabinete de governo versus profissionais e especialistas da segurança pública. Além dessas constatações, verificaram-se significativos problemas e desaprovação referente a funcionalidade das duas políticas públicas, como observa a terceira análise (seção 7.4) nos quesitos: **economicidade** - pois o resultado alcançado foi nulo ou muito próximo disso, levando em consideração o investimento feito pelo Estado com os dois modelos de policiamento - nível de entradas (*inputs*); **produtividade** - visto que não se observou qualquer indício de utilidade ou vantajosidade trazida pelas políticas públicas - nível de saídas (*outputs*); **eficiência econômica** - pois, referente aos investimentos e retornos - custo-benefício -, além dos resultados negativos, as políticas se mostraram onerosas, posto que, desviaram recursos humanos e materiais de outras atividades de policiamento, já deficientes, para atender a “Política do Governo”, considerando ainda que as políticas criaram e deixaram vários problemas administrativos e operacionais para a Corporação resolver; **eficiência administrativa** - quanto ao *compliance* – cumprimento de regras impostas -, as duas políticas ficaram em dívida, pois, o que se observou foi a falta de planejamento, desorganização e muito imprevisto dos formuladores da política; **eficácia** - quanto a medição do nível de alcance das metas estabelecidas, as políticas se mostraram prejudicadas em razão da inexistência de planejamento, estabelecimento de metas e processos de avaliação; **efetividade** - quanto ao nível de resultados sociais gerados pelas políticas, constatou-se que ao invés de mitigar os problemas de segurança pública as políticas públicas criaram outros de ordem operacional e administrativa. No caso do policiamento com totens destacam-se a depredação das estruturas, a imobilização do policiamento, a redução drástica do patrulhamento nos bairros e a desarticulação de outros tipos de policiamento para suprir a necessidade dos totens. No caso das motonetas destacam-se as restrições de uso das motonetas, a limitação da atuação policial no terreno, o aumento do risco à integridade física dos policiais em razão de acidentes e os problemas de logística – indisponibilidade dos veículos em razão de defeitos e da falta de manutenção. Em resumo, os dois modelos trouxeram ineficiência e mais insegurança; **igualdade** - quanto ao nível de homogeneidade de distribuição dos benefícios gerados, constatou-se que as políticas não produziram vantagens, assim, não houve compartilhamento de benefícios; **equidade** - quanto ao nível de homogeneidade na aplicação de correções das vantagens entre os destinatários das políticas, a política se mostrou prejudicada por não ter produzido benefícios à população; **gestão** - quanto ao nível de organização e gerenciamento

verificou-se que as políticas públicas não derivaram de processos tecnicamente organizados, na verdade, verificou-se a inexistência de planejamento, coordenação e fiscalização (técnica) durante as fases de tomada de decisão, formulação e implementação dos modelos; **perenidade** - quanto ao nível de longevidade das políticas, considerando que os modelos de policiamento ostensivo preventivo são concebidos para terem vida funcional longa, a efêmera duração das duas políticas (menos de dois anos) confirmou que os modelos realmente eram inadequados.

Residualmente, também foi possível verificar que o Alto Comando da Polícia Militar, durante a vigência das políticas dos Totens e das Motonetas, esteve permanentemente instável e refém dos humores palacianos, notou-se ainda, um verdadeiro insulamento por parte dos agentes políticos (gabinete de governo) que formularam as políticas. Verificou-se que o chefe do Poder Executivo tratava das políticas de segurança pública apenas com os seus assessores diretos, ou seja, não havia espaço, oportunidade, nem ambiente de diálogo entre técnicos da área de segurança pública e o Governo. Os comandantes viviam temerosos, visto que, qualquer falha, insuficiência ou contestação mínima, acarretaria uma pronta reprimenda e a consequente exoneração. Outro fato que também merece destaque, trata-se da ocorrência do fenômeno da inversão de papéis, pois, o Estado teve que se curvar às exigências das “Políticas do Governo”. Neste sentido, os burocratas da Polícia Militar foram obrigados a adequar a estrutura da Corporação para recepcionar as duas políticas, quando na verdade a obrigação de adequação teria que partir originariamente da alternativa política escolhida, com o dever de se adaptar às necessidades do Estado.

Observou-se que os modelos de policiamento Totens e Motonetas se revelaram em apostas governamentais arriscadas demais para uma política pública, considerando que na teoria a seara da segurança “pública” não admite ideias que representam riscos desnecessários, tendo em vista que o serviço público, em especial a administração militar, se orienta pela segurança das soluções e prudência na aplicação dos recursos públicos. Diante dos erros constatados, vale ressaltar princípios tradicionais, para uma administração correta, que recomendam a escolha de soluções seguras, testadas, reconhecidas, factíveis de realização e suficientes. Salienta-se que, talvez tivesse sido essa a dificuldade do governo que implantou os policiamentos com Totens e Motonetas, ou seja, os agentes políticos não conseguiram enxergar o “básico” como uma solução viável. Decerto o ex-governador Jaime Lerner (mentor dos modelos Totem e Motonetas), como arquiteto e urbanista reconhecido internacionalmente, estivesse distante da realidade das ruas, preso a ideias sofisticadas demais, de tal modo, não conseguia formular soluções mais simples, mas, adequadas à realidade do Estado.

Passados mais de vinte anos a realidade não mudou, “tudo como dantes no quartel de Abrantes”, visto que as políticas que sucederam os modelos “Totem” e “Motonetas”, como o Projeto POVO II e as UPSs, revelaram que os agentes políticos continuam arraigados às mesmas práticas do passado, a saber: decisões verticais - de cima para baixo; ingerências diretas em áreas técnicas da segurança pública; o uso irresponsável do dinheiro público, com a compra de veículos inadequados, telefones celulares incompatíveis, aluguel de contêineres a valores exorbitantes; uso político eleitoral das instituições públicas; descontinuidade de políticas públicas dos governos anteriores; falta de planejamento orçamentário para as políticas de segurança; deslocamento de culpa pelos erros cometidos por agentes políticos; ausência de processos avaliativos das políticas públicas; carência técnica dos *policymakers*, entre outros aspectos, que mostram a mesma desorganização que condenou de morte os modelos “Totem” e “Motonetas”, e que também comprometeram os outros programas de policiamento apresentados no estudo. Tudo isso leva ao entendimento que a inabilidade continua a conduzir e manipular as políticas de segurança pública do Estado. Verifica-se que este fenômeno está ligado ao modelo histórico patrimonialista de estruturação do Estado Brasileiro, ou seja, a maneira como foram constituídas e consolidadas a política, as práticas políticas, as instituições públicas no país e os hábitos do nosso povo – o “*brazilian special way*”. Desse modo, o resultado só pode ser a insegurança pública. De verdade, os modelos de policiamento atuais refletem uma herança das práticas patrimonialistas, ainda enraizadas no universo político do Estado, onde as ambições políticas, político-partidárias e pessoais dos mandatários ainda se sobrepõem aos argumentos técnicos e aos interesses sociais e coletivos.

Observou-se que, em razão de impositivos legais-constitucionais e da discricionariedade do Poder Executivo nas decisões políticas, não há como impedir o uso político da Polícia Militar e o cometimento de novos desvios por parte dos governantes, mas que é plenamente possível mitigar tais práticas através da orientação técnica dos agentes políticos, no sentido de instruí-los a optarem por políticas de segurança pública realmente viáveis, pertinentes e que correspondam legitimamente aos anseios da sociedade. Desmistificando o discurso da “lei de ferro” e a lógica elitista de que a formulação das políticas públicas pertence privativamente à classe política.

No contexto geral, verificou-se que esse modelo político centralizador e excludente, utilizado pelos sucessivos governos, durante as últimas cinco décadas no Estado do Paraná, para formular e implementar políticas de segurança pública, não funciona em consonância com as doutrinas de políticas públicas, com os princípios da administração de eficácia, eficiência, efetividade e, sobretudo, não corresponde com os interesses sociais e coletivos. Constatou-se

que o método restritivo de formulação de políticas de segurança pública utilizado para construção dos modelos “Totem” e “Motonetas” não funciona.

Verificou-se que a maneira mais adequada para tentar mitigar os erros observados no estudo e suprir a carência dos *policymakers* no processo de elaboração das políticas de segurança pública é a criação de uma assessoria especializada em Políticas de Segurança Pública no âmbito da SESP. Levando em consideração que, se é factível assessorar o Poder Executivo e secretariado em assuntos de inteligência de segurança pública, da mesma forma, é perfeitamente viável fazê-lo em assuntos de políticas públicas de segurança. Ressaltando ainda que, a alternativa aventada pode ser apreciada, através da sua inserção na agenda da SESP, por meio de integrantes do Conselho Superior de Polícia ou do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, aproveitando janelas de oportunidade durante as reuniões periódicas do grupo.

Considerando que a presente pesquisa foi concluída, mas que o assunto ainda permanece aberto aos interesses acadêmicos e à novas colaborações, convém sugerir, como tema de futuro estudo, o comportamento oligárquico dos principais atores políticos do Estado do Paraná e o seu poder influenciador na formulação das políticas públicas.

Por fim, como pôde ser observado durante o encadeamento do estudo, que a atividade de segurança pública, em especial as políticas públicas de policiamento ostensivo preventivo, são assuntos bastante complexos, sua natureza multidisciplinar, interdependente e politicamente oscilante tem o poder de converter certezas ingênuas em dúvidas ou negações, e consubstanciá-las em fracassos concretos. Nessa área do conhecimento (segurança pública) nota-se um vácuo técnico/político/administrativo/social, visto as poucas respostas do poder público, que, por vezes, conseguem algum resultado positivo, ainda estarem vinculadas à práticas amadoras e a meros paliativos emergenciais e imediatistas para a contenção de crises. Um sintoma de que, na essência, as políticas públicas de segurança contemporâneas, em geral, têm se pautado ao longo do tempo em valores cultivados pela própria sociedade, em especial o patrimonialismo, a improbidade, a desorganização e a falta de senso de coletividade.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Robert James. *“Police Reform in Russia”, 1958-1878*. Dissertação de doutorado, Princeton University. 1971, pp. 5-50.
- ACTON, John Emerich Edward Dalberg - First Baron Acton. *Essays on Freedom and Power*. Glencoe, Illinois: Trade Edition - The Beacon Press, 1948.
- ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.
- AITH, Marcio. FBI prende agente acusado de ajudar Rússia. Mundo. Espionagem. Washington, 21 fev. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2102200101.htm>>. Acesso em: 7 maio 2021.
- ALBRECHT, Nayara F. Macedo de Medeiros. *Teorias da democracia: caminhos para uma nova proposta de mapeamento*. São Paulo: BIB, n. 88, 2019, pp. 1-24.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Sobre Política de Governo e Políticas de Estado: distinções necessárias*. Democracia Representativa. Instituto Millenium, 07/04/2016. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado->>. Acesso em: 16 out. 2021.
- ALVES, Arnaldo. *Praça da Espanha vai contar com Base Móvel da PM e presença de policiais*. Curitiba. Tribuna do Paraná, 16 maio 2017. Disponível em:< <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/seguranca/praca-da-espanha-vai-contar-com-modulo-da-pm-e-presenca-de-policiais/>>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- ANDERSON, C. W. *The place of principles in policy analysis*. American Political Science Review, v. 73, n. 3, pp. 711-123, set. 1979.
- ANDRADE, Dalila Andrade. *Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, pp. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<https://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 16 out.2021.
- ANGELONI, Maria Terezinha; REIS, Eduardo Sguario. *Business Intelligence como tecnologia de suporte a definição de estratégias para melhoria da qualidade do ensino*. Gestão do conhecimento. In: Encontro da ANPAD, v. 1. pp. 2-3. Salvador, 2006.
- ANÍBAL, Felipe. *UPS: um modelo sob dúvidas*. Enquanto um memorando da PM destacou alta da criminalidade nas comunidades atendidas, falta estrutura à maioria das unidades do programa do governo estadual. Curitiba. Gazeta do Povo, 22 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/ups-um-modelo-sob-duvidas-9q3pwvf950o9tl2kyo9hasdv/>>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- ANNAN, Kofi. 1999. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D.; ROWE, James K. *Globalization, governmentality and global Politics: regulation for the rest of us?* RIPE series in global political economy. New York: Routledge, 2005.

ANTUNES, Jair Aurélio Santos Dias; SANTOS, Felipe Haleson Ribeiro dos; FILHO, Edson Ronaldo Guarido. *Tecnologias da Informação e Gestão do Conhecimento: Análise Histórica e Prospectiva da Polícia Militar do Estado do Paraná*. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais – IBEPES. Curitiba. ANAIS - Encontro da Administração da Justiça, jun. 2020.

ANTUNES, Maj. QEOPM RR. Jair Aurélio Santos Dias. *Historiador e Geógrafo. Professor de História das Polícias Militares e Bombeiros Militares. Arquivo particular de fotos históricas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná. Mil quinhentas e trinta e seis imagens – históricas, solenes, operacionais, administrativas e de eventos políticos*. Curitiba, 2021. 1.536 arquivos - jpg, jpeg, png.

APMG. Academia Policial Militar do Guatupê. Escola Superior de Segurança Pública. Unespar. São José dos Pinhais. Institucional – histórico. Disponível em: <<http://www.apmg.pr.gov.br/pagina/historico>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ARENDT, Hannah. *O que é política?* Organização Ursula Ludz. Trad. Reinaldo Guarany - 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Trad.: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. *A Política*. Coleção: Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

AVINERI, Shlomo. *Hegel's Theory of the Modern State*. London: Cambridge University Press, 1972, 252p.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado: exposição clara e completa dos princípios fundamentais da doutrina do Estado*. 4. ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Globo, 1962.

BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. Capítulos 9-12.

BAKUNIN, Mikhail, *Barurin on Anarchy. Selected works by the activist-founder of World Anarchism*. Edited, Translated and with an Introduction, by Sam Dolgoff; Preface by Paul Avrich Vintage. New York: Random House. 1972.

BALESTRIN, Alsones. *Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais*. Porto Alegre: Revista Eletrônica de Administração. ed. 28, v. 8, n. 4, jul-ago 2002.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais (5ª ed. revisada)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002. pp. 41- 65.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, Vicente. *O conceito moderno de cidadania*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 192: 29-37, abr./jun. 1993.

BARRETT, D. *The CIA and Congress: The Untold Story from Truman to Kennedy*. Lawrence: University of Kansas Press. CY, 2005. Disponível em:<<https://muse.jhu.edu/book/67040ER>>. Acesso em 6 ago. 2020.

BARROS, M. E. B.; PIMENTEL, E. H. C. Políticas públicas e a construção do comum: interrogando práticas PSI. *Polis e Psique*, v. 2, nº 2, 2012. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/PolisePsique/article/view/35746>>. Acesso em: 19 out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 212, 213.

BASHAM, A. L. *The Wonder That Was India*. Londres: Sidgwick and Jackson. 1954, pp. 118-121.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BAYLEY, David H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa. 2ª ed. São Paulo: EDUSP - Série Polícia e Sociedade n. 1, 2002.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. Inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. 2ª ed. São Paulo: EDUSP - Série Polícia e Sociedade n. 2, 2006.

BECCARIA, Cesare Bonesana. Dos delitos e das penas. Traduzido por Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. São Paulo: Edusp, 2003.

BLUNTSCHLI, Johann Caspar. *Charakter und Geist der Politischen Parteien*, 1869.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONDARUK, Roberson Luiz. A prevenção do crime através do desenho urbano. Curitiba: 5ª ed. - AVM, 2007, 328p.

BONDARUK, Roberson Luiz; SOUZA, Cesar Alberto. Polícia comunitária: polícia cidadã para um povo cidadão. Curitiba: 4ª ed. - AVM, 2014, 151p.

BORDIN, Marcelo. Geografia do crime em Curitiba: a produção de espaços segregados pela violência. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba. UFPR, 2009, 113p.

BRASIL. Arquivo Nacional. História Luso-Brasileira. A corte no Brasil. Polícia da Corte. Rio de Janeiro: Glossário de história luso-brasileira, jun., 2018.

BRASIL. Arquivo Nacional. Memória da Administração Brasileira. Regimento Policial da Capital Federal (1889-1930). Rio de Janeiro, fev., 2019. Disponível em: <<http://mapa.arquivonacional.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/642-brigada-policial-da-capital-federal>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 2026/2015. Institui o Plano Nacional de Redução de Homicídios e dá providências correlatas. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514165>. Acesso em: 02/12/2020.

BRASIL. Código de Processo Penal. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial, RJ, 16 jul. 1934. Seção 1, 54p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934, p. 1.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário da Câmara dos Deputados – 19/12/1935, p. 9253. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federaes. Coleção de Leis do Brasil - 1889, p. 1, v. Fasc. 1.

BRASIL. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. D.O.U. - Seção 1 - 5/9/1997, p. 19561. Coleção de Leis do Brasil, v. 9 - 1997, p. 6276.

BRASIL. Decreto nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Da organização ao Conselho da Defesa Nacional. Diário Oficial, RJ, 2 fev. 1934. Seção 1, p. 4249.

BRASIL. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 22 dez. 2000. Seção 1, p. 77.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 16 set. 2002. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/4/2007, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971. Cria a Escola Nacional de Informações e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 31 mar. 1971. Seção 1, p. 2506.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial, Brasília, DF, 18 maio 2012. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/10/1983, p. 16962. Coleção de Leis do Brasil. p. 483 v. 81983.



BRASIL. Decreto-Lei Federal nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969. Dá exclusividade de execução do policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos. Brasília, 1969a, DOFC, 011103 1.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Diário Oficial, Brasília, DF, 21 out. 1969. Seção 1, p. 49.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 11/04/2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de junho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 3 jul. 1969. Seção 1, p. 5593.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.775, de 6 de setembro de 1946. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências. Diário Oficial, RJ, 10 set. 1946. Seção 1, p. 12583.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 (1998). Reforma Administrativa. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 23/03/2015.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. Brasília, 2016a, 102p.

BRASIL. Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. D.O.U. de 23/12/2003, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial, Brasília, DF, 18 mar. 2016b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018. Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028. Sistema Único de Segurança Pública. D.O.U. de 12/06/2018, p. 4. Brasília, 2018a.

BRASIL. Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nº 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/7/2018b, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. D.O.U de 24/12/2019, p. 1. Brasília, 2019.

BRASIL. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. Diário Oficial, Brasília, DF, 15 jun. 1964. Seção 1, p. 5073.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, ed. extra, 19 nov. 1992. Seção 1, p. 16061.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 1 jan. 1995. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. Manual Técnico. Produção do Conhecimento de Inteligência. Brasília, 2019, 143p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Programa de Excelência Gerencial. Instruções Provisórias Análise e Melhoria de Processos – IP AMP-PEG. Gráfica do Exército. Brasília; 2005a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas: MD35-G-01. Brasília, DF: MD, 2015b. Disponível em: <[https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Senasp monitoria - Programa Brasil Mais Seguro em SE e AL. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/senasp-monitora-programa-brasil-mais-seguro-em-se-e-al>>. Acesso em: 01/12/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Centro de Referência de Lutas Políticas (1964 – 1985). Memórias Reveladas. O Serviço Secreto. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=15>>. Acesso em: 2 out. 2012.

BRASIL. Portaria nº 22, de 22 de julho de 2009. Dispõe sobre os atos do Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Diário Oficial, Brasília, DF, 23 jul. 2009. Seção 1, p. 58.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. 2012. Disponível em: <[http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=142](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=142)>. Acesso em 4 out. 2012.

BRASIL. Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial Nº 155, Brasília, DF, 14 ago. 2009. Seção 1, pp. 74-76.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. 3. ed. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. DF, 2010. 71 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições, plebiscito e referendo. Referendo de 2005b. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 18 out 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. DF: Revista de Sociologia e Política, 2008, 127 p. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia\\_Publica\\_construcao\\_Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público, n. 47, 1996.

BRONDEUR, Jean-Paul. Como reconhecer um bom policiamento: Problemas e temas. São Paulo: Edusp, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: O direito na fronteira das políticas públicas [S.l.: s.n.], 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. Revista Estudos Institucionais, v. 5, nº 3. 2019, pp. 1142-1167.

BUENO, Francisco Silveira. Minidicionário da Língua Portuguesa. Ed. rev. São Paulo: FTD, 2000.

BURDY, Robert. 1986: Demissões no caso Irã-Contras. Calendário Histórico. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/1986-demiss%C3%B5es-no-caso-ir%C3%A3-contras/a-676595>>. Acesso em: 7 maio 2021.

CALMON, Eliana. As gerações dos direitos. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v.13, n. I, pp. 01-126, Jan./Jun. 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018, 151p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, nº 61. São Paulo, 2006, pp. 25-52.

CARVALHO, Amaro do Nascimento. A evolução da estratégia de policiamento. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia. Polícia Militar do Paraná. São José dos Pinhais: APMG, 2004.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. Florianópolis: Editora da UFSC. Revista Katálysis, v. 14, n. 1, 2011, pp. 59-67.

CASTRO, Rodrigo Batista. Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública. In: ANPAD - 30º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador 9, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CAVALCANTI, José Paulo. Fernando Pessoa: uma quase autobiografia. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2011.

CEPIK, Marco A. C. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003a.

CEPIK, Marco A. C.; AMBROS, Christiano C. Explicando falhas de inteligência governamental. Fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos. *Varia História*. V. 28, nº 47. Belo Horizonte 2012, pp.79-99.

CEPIK, Marco. Inteligência e Políticas. Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*. V. 2 Winter 2002, pp. 246-267.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Revista de Ciências Sociais*. v. 46, nº 1. Rio de Janeiro, 2003b, pp.75-127.

CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. São Paulo: Ática, 2000.

CHAUÍ, Marilena. In: LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática: os limites da dominação totalitária*. Apresentação: Marilena Chauí; Tradução: Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9ª ed., Barueri: Manole, 2014.

CHILDS, Harwood L. "*By Public Opinion I Mean*". *The Public Opinion Quarterly*, v. 3, n. 2, [Oxford University Press, American Association for Public Opinion Research], 1939, pp. 327-336. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2745156>>. Acessado em: 14 out. 2021.

CLUNE, William H. *Law and Public Policy: map of an area*. Los Angeles: Southern California Interdisciplinary Law Journal, v. 2, 1993.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Editora UFPR, ed. 1, 2012, 284p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Política social. Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1993.

COHEN, Michael D.; MARCH James G.; OLSEN, Johan P. *A garbage Can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, 1972, pp. 1-25.

COLÁS, Alejandro. *International Civil Society: Social Movements in World Politics*. Cambridge: Polity, 2002.

CONSEG. Conselho Comunitário de Segurança de Maringá. *Projetos, campanhas e atividades*. Disponível em: <<https://prosas.com.br/empreendedores/18454>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CORREIA, Flávio José; PURIFICAÇÃO, Rui Rota da. Estudo do projeto povo: avaliação do desempenho da polícia militar na visão de polícia comunitária na cidade de Curitiba. Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Curitiba: UFPR, 2007, 163p.

COSTA, Marcos. A história do Brasil para quem tem pressa. 1 ed. Rio de Janeiro: Valentina, 2016.

COUTINHO, João Pereira. As ideias conservadoras explicadas a revolucionários e reacionários. São Paulo: ed. Três Estrelas, 2014.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. Revista brasileira de Ciências Sociais - v. 21, nº. 61, 2006.

CURSO. Curso de mestrado em administração pública. Revista da Administração Pública. Guanabara: Ed. Fundação Getúlio Vargas. v. 7, n. 3, 1973, pp. 85-104. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5916/4597>>. Acessado em: 20 nov. 2020.

DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2004.

DANIELS, Mark. R. *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*. New York: Routledge - Taylor & Francis Group, 2015.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: v. IV, 16, ed. Forense, 1999.

DELEON, Peter. *Public policy termination: an end and a beginning*. Policy Analysis, 1978, pp. 369-392.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Chicago: RAND Corporation, 1964. Disponível em: <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>>. Acessado em 27 dez. 2020.

DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford Handbook of Political Theory*. Reino Unido: OUP Oxford, 2008, 900p.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Pearson. ed. 14, Florida State University. 2013, 372p.

EASTON, David. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf, 1953.

ENCICLOPÉDIA BARSA. Paraná. São Paulo: ed. *Encyclopaedia Britannica*, v. 11, 1979.

ESG. Escola Superior de Guerra. Manual Básico: elementos fundamentais. Rio de Janeiro: Volume II, 2014, 140p.

ESG. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: Metodologia do Planejamento Estratégico, 2020, 176p.

EXAME. STF faz licitação de R\$ 1,1 milhão para comprar lagostas, bacalhau e vinho. São Paulo: Abril. Revista Veja, 29/04/2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/stf-faz-licitacao-de-r-11-milhao-para-comprar-lagostas-bacalhau-e-vinho/>>. Acesso em 11 fev. 2022.

FALCÃO, Joaquim. A Nova Segurança Nacional. Folha de S. Paulo, em 21 de dezembro de 2018.

FAORO, Raymundo. Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Departamento de Gestão Pública Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: nov./dez. 2016, pp. 959-979.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2001, pp. 119-144.

FERNANDES, Anaís. 2001: Atentado terrorista às Torres Gêmeas nos EUA. Calendário Histórico, 11 set. 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/2001-atentado-terrorista-%C3%A0s-torres-g%C3%A0meas-nos-eua/a-18708622>>. Acesso em 7 maio 2021.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência e Gestão estratégica: uma relação sinérgica. Brasília: Abin - Revista Brasileira de Inteligência, nº 7, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interpretação e estudos da Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1990.

FLEISCHFRESSER, Vanessa. Modernização tecnológica da agricultura: contrastes regionais e diferenciação social no Paraná da década de 70. Curitiba: Liv. Chaim, 1999.

FLORINSKY, Michael T. *Russia*. New York: Macmillan Co., 1953, pp. 200-2002.

FOLHA DE LONDRINA. Opinião. Editorial – Insegurança no Paraná. Londrina, 22 de junho de 1998. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/opiniao/editorial---inseguranca-no-parana-82686.html>>. Acesso em 15, jan. 2021.

FOLHA DE LONDRINA. Opinião. Editorial – Polícia sob suspeita. Londrina, 4 de março de 2000. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/opiniao/editorial-264169.html>>. Acesso em 21, jan. 2021.

FOUCAULT, Michel. *Clarifications on the Question of Power*. In: Foucault Live – Collected Interviews, 1961–1984. Edited by Sylvère Lotringer. New York: Semiotex(e), 2001.

FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população – curso. Tradução Eduardo Brandão. Revisão Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. *The Subject and Power*. In: Essential works of Foucault. Edited by: James D. Faubion. Translated by: Robert Hurley and others. New York: New Press, 2001.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão; tradução por Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal - Conselho Editorial, 1999.

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

FRIEDMAN, Milton. *There's no such thing as a free lunch*. Open Court, Publishing Company, 1975, 318p.

FRIEDRICH, Carl J. *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill, 1963.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Simon & Schuster, 2006.

GALLO, Max. *Revolução Francesa: as armas e os cidadãos (1793-1799)*, v. II. Tradução de Julia da Rosa Simões. Porto Alegre. L&PM, 2012b. 404p.

GALLO, Max. *Revolução Francesa: o povo e o rei (1774-1793)*, v. I. Tradução de Julia da Rosa Simões. Porto Alegre. L&PM, 2012a, 398p.

GARCIA, Riter Lucas Miranda. *Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores*. 2008. 86 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

GARSCHAGEN, Bruno. *Pare de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, 118p.

GIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a violência. Uma crítica contemporânea do materialismo histórico*. Los Angeles: v. 2, Universidade da Califórnia, 1987.

GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Tradução de Saul Barata. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOLDSTEIN, Herman. *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: EDUSP - Série Polícia e Sociedade n. 9, 2003.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Brasília, 2008, 837p.

GOODIN, Robert Edward; TILLY, Charles. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, v. 5. Espanha: Oxford University Press, 2006. 869p.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. La administración paralela*. 1ª edición. Buenos Aires: FDA, 2012. Disponível em: <<https://www.gordillo.com/tomo6.php>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

GRADDY, Elizabeth A. YE Ke. *When Do We Just Say No? Policy Termination Decisions in Local Hospital Services*. *The Policy Studies Journal*, v. 36, ed. 2. 2008, pp. 219-242.

GREENE, Jack R. (ORG.). *Administração do trabalho policial: Questões e análises*. São Paulo: EDUSP, 2002.

GUETHS, Maigne. *Polícia Militar abandona totens de Curitiba*. Folha de Londrina, 12 fev. 2000. Folha Cidades. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/policia-abandona-totens-de-curitiba-253811.html>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

GUSFIELD, Joseph. *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

HALPERIN, Charles J. *Did Ivan IV's Oprichniki Carry Dogs' Heads on Their Horses?* In: *Canadian-American Slavic Studies*. Bloomington, 2012, pp. 46-67. Disponível em: <[https://brill.com/view/journals/css/46/1/article-p40\\_2.xml?language=en&body=pdf-49903](https://brill.com/view/journals/css/46/1/article-p40_2.xml?language=en&body=pdf-49903)>. Acessado em 13 dez. 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John; ROSSITER, Clinton. *The Federalist papers*. Oxford World's Classics. Edited with an introduction and notes by Lawrence Goldman. New York: Oxford University Press. New York, 2008.

HART, J. M. *The British Police*. London, Allen e Unwin, 1951, 192p.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Philosophy of Right*. 1821. Disponível em: <<https://www.marxists.org/reference/archive/hegel/works/pr/printrod.htm>>. Acesso em: 11 out. 2021.

HEIMANN Luiza Sterman; IBANHES Lauro César; BARBOZA Renato. *O público e o privado na saúde*. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Coleção: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *O homem cordial*. Seleção de Lilia Moritz Schwarcz. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics - Companhia das Letras, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Ed. Crítica. Org. Pedro Meira Monteiro e Lilia Moritz Schwarcz. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. *Censo agropecuário, Paraná - 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1983, v. 2.

IBGE. *Censo agropecuário, Paraná - 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1975, v. 3.



IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Estado, Instituições e Democracia República. Brasília: Livro 9, v. 1, 2010, 552p.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. Atlas da violência. Estado do Paraná: taxa de homicídios 1996-2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>>. Acesso em 23 fev. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante*: Brasília, v. 1, 2018a.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de Políticas Públicas Guia Prático de Análise *Ex Post*. Brasília, v. 2, 2018b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Atlas da violência 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Modernização agrícola e migração rural: uma breve reflexão acerca da realidade paranaense. O Serviço Social e o Desenvolvimento. Brasília: Code 2011 – Anais do I circuito de debates acadêmicos. 2011. Disponível em:< <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo7.pdf>>. Aceso em: 5 jun. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. In: Ipea. Planejamento e Políticas públicas, v. 36. 2011, pp. 251-275.

JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Verlag von O. Häring. 1914.

JOHNSON, Loch Kingsford. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence. Political Science*. Reino Unido, Oxford University Press, 2010, 902p.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Batista Machado. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden, Connecticut: Archon Books, ed. 2, 1965.

KINGDON, John Wells. *Agendas, alternatives and public policies*. 2º ed. New York: Longman, 1995.

KUNKEL, Wolfgang. *Introduction to Roman Legal and constitutional History*. 2ª ed. Oxford Clarendon Press. 1973.

LABECA. Laboratório de estudos sobre a cidade antiga. São Paulo: Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (MAE-USP), 2006. Disponível em: <<http://labeca.mae.usp.br/pt-br/bibliografia/author/aristoteles/>>. Acessado em: 29 set. 2021.

LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. *Power and Society*. New Haven, CT: Yale University Press, 1970.

LASWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: P. Smith, 1936.

LAWRENCE, Thomas Edward. Os sete pilares da sabedoria. Tradução C. Machado. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. n. 184, 1991, pp. 25-85.

LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a *New Public Management* e o Estado Neo-Weberiano. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, ed. n. 7, 2016, pp 80-95. Disponível em: <<http://www.gestao publica.unb.br/images/AlunoRegular/Leite-2016.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2021.

LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, ed. 1, 2020, 323p.

LINDBLOM, Charles E. *States and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977.

LINDBLOM, Charles Edward. *The science of "muddling through"*. Public administration review, v. XIX, n. 2, 1959, pp. 79-88.

LIPSCHUTZ, Ronnie D.; ROWE, James K. *Globalization, governmentality and global Politics: regulation for the rest of us?* RIPE series in global political economy. New York: Routledge, 2005.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980, 275p.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Coleção clássicos do pensamento político. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOEFFLER, Walli. Aspectos da indústria paranaense: 1930-1970. São Paulo: USP - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Departamento de História, 2009.

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.16, n.1, p.147-164, jan./mar. 2011.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, v. 32, no. 4, [American Society for Public Administration, Wiley], 1972, pp. 298–310. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/974990>>. Acesso em 18 out. 2021.

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado racional moderno. Curitiba: UFPR - Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

MARCH, J. G., & Simon, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MARIN, P. de L., & OLIVEIRA, A. C. P. de. Pactos Políticos e Reformas Administrativas no Brasil. Salvador: Encontro de Administração Pública e Governo. 2012, pp. 1-13.

- MAROS, Angieli. Módulo policial da Boca Maldita será reativada pela Guarda Municipal. Tribuna. Curitiba, 30 out. 2017. Disponível em: < <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/seguranca/modulo-policial-da-boca-maldita-sera-reativado-pela-guarda-municipal/>>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Introdução: Phillip C. Schmitter; Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2002.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução histórica da estrutura judiciária brasileira. Brasília: Rev. TST, v. 65, nº 1, 1999.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. São Paulo: Ed. Boitempo, 2007, 616 p.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. Organização/introdução: Osvaldo Coggiola. Tradução: Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. Introdução à administração. 5ª ed. - revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: 9. ed. Malheiros, 1997.
- MELLO, Fernando; FALCÃO, Márcio. País em protesto. Para ouvir as ruas, Câmara rejeita PEC 37 que retira poderes do Ministério Público. Brasília: Folha de S. Paulo - Caderno Poder, 25 jun. 2013.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos de. História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Agir, 1948, 145p.
- MENDES, Maj. PM Antônio Celso. Curitiba: Revista da Polícia Militar, nº 3, fevereiro de 1969.
- MICHELS, Robert. Sociologia dos partidos políticos. Brasília: UnB, 1982.
- MONAS, Sidney. *The Third Section: Police and Society in Russia Under Nicholas I.* Cambridge, Mass, Harvard University Press. 1961, pp. 24-29.
- MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia: Sociologia da Força Pública. São Paulo: EDUSP, 2003.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2004.
- MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy. Political Science.* Reino Unido: UOP Oxford. 2008, 983p.
- MORRIS, William 1981. *The American Heritage Dictionary of the English Language.* Boston: Houghton Mifflin, 1981.

MORSE, Richard M. *The heritage of Latin America*. In: Hartz, Louis, ed. *The foundation of new societies*. New York: Harcourt, 1964.

MOSCA, Gaetano. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MOURA, Rosa. PARANÁ: meio século de urbanização. Curitiba: Rev. n. 8 - UFPR, 2004, pp. 33-44. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/download/3381/2710>>. Acessado em: 5 jun. 2021.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Documentos e Debates: Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração - Potencial e Desafios. Curitiba: RAC, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

MUNIZ, Helena Maria Cabelo; ROSA, Miriam Dantas. Desdobramentos da modernização da agricultura no Estado do Paraná. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo: USP, 2005.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Revisão Doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, 1988, pp. 135-154.

NIETZSCHE, Friedrich. *Philosophy and Truth. Selections from Nietzsche's Notebooks of the early 1870's*. Edited and Translated with an Introduction and Notes by Daniel Breazeale. New Jersey: Humanities Press International, 1992.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. "Public opinion and rationality" In: GLASSER, Theodore L.; SALMON, Charles T. *Public opinion and the communication of consent*. Cap. I. n. 2. New York: 1995, pp. 33-54.

NOGUEIRA, Fernanda. Espaço e o tempo da cidadania na educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Revista portuguesa de pedagogia. Ano 49-1, 2015, pp. 7-32.

NORBERTO, Bobbio. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

NOSSA, Leôncio. Na Defesa, Tradição do Sigilo Barra Transparência. São Paulo: O Estado de São Paulo, 28 de maio de 2012. Política. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,na-defesa-tradicao-do-sigilo-barra-transparencia,878410,0.htm>>. Acesso em: 2 out. 2012.

OAKESHOTT, Michael. *Rationalism in politics the others essays*. Prefácio de Timothy Fuller. Indianápolis: Liberty Fund, 1991.

OAKESHOTT, Michael. *The politics of faith and the politics of scepticism*. Organizado por Timothy Fuller. New Haven e Londres: Yale University press, 1996.

OLIVEIRA, Vladimir Luís. O paradoxo sobre as políticas de metas da segurança pública no Estado do Paraná (2011-2013): o caso das UPS's em Curitiba. Marília: Revista Laboratório de Estudos da Violência - UNESP, ed. 18, pp. 11-129, nov. 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/3CRPM/AppData/Local/Temp/6496-Texto%20do%20artigo-21047-2-10-20200830.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

OLIVEIRA. Ricardo Costa de. Notas sobre a política paranaense no período de 1930 a 1945. Revista de sociologia e política. Curitiba: n. 9 – UFPR, 1997, pp. 47-56.

ORBIS. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Construção e Análise de Indicadores. Curitiba, 2010, 108p.

PAIM, Antônio. A querela do estatismo. Primeira ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. Curitiba, 5 de outubro de 1989. Diário Oficial nº. 3116. Curitiba, 1989.

PARANÁ. Decreto 10.006, de 29 de janeiro de 2014. Cria o 25º BPM, altera a articulação do 7º BPM, 11º BPM e 5ª CIPM, ativa vagas e revoga o Decreto nº 9918, de 23 de janeiro de 2014. Diário Oficial nº 9135. Curitiba, 2014.

PARANÁ. Decreto de reorganização nº 04, de 10 de dezembro de 1891. Corpo Militar de Polícia do Estado do Paraná. Curitiba, 1891.

PARANÁ. Decreto Lei nº 544, de 17 de dezembro de 1946. Polícia Militar do Estado do Paraná.

PARANÁ. Decreto Lei nº 9.315, de 26 de dezembro de 1939. Força Policial do Estado do Paraná. Curitiba, 1939.

PARANÁ. Decreto nº 1.505, de 25 de junho de 1932. Força Pública do Estado do Paraná. Curitiba, 1932.

PARANÁ. Decreto nº 20.621, de 17 de julho de 1970. Extingue a Guarda Civil do Paraná, da Secretaria da Segurança Pública, na forma do Decreto-Lei Federal nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969. Curitiba, 1970.

PARANÁ. Decreto nº 262, de 17 de junho de 1911. Cria a Guarda Civil do Paraná. Curitiba, 1911.

PARANÁ. Decreto nº 1.505, de 25 de junho de 1932. Organiza a Força Pública do Estado do Paraná. Curitiba, 1932.

PARANÁ. Decreto nº 11.679, de 12 de novembro de 2018. Cria o 28º Batalhão de Polícia Militar e rearticula a 2ª Companhia Independente de Polícia Militar, com sede no município da Lapa. Diário Oficial nº 10.313. Curitiba, 2018a.

PARANÁ. Decreto nº 11.680, de 12 de novembro de 2018. Cria a 9ª Companhia Independente de Polícia Militar com sede no município de Colorado. Diário Oficial nº 10.313. Curitiba, 2018b.

PARANÁ. Decreto nº 1416, de 23 de maio de 2019. Dispõe sobre a implementação da Reforma Administrativa do Poder Executivo Estadual, promovida pela Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019. Diário Oficial nº. 10442. Curitiba, 2019b.

PARANÁ. Decreto nº 3.624, de 3 de março de 2016. Cria o 26º Batalhão de Polícia Militar com sede no município da Lapa. Diário Oficial nº 9651. Curitiba, 2016a.

PARANÁ. Decreto nº 3.625, de 3 de março de 2016. Cria o 27º Batalhão de Polícia Militar e rearticula a 1ª Companhia Independente de Polícia Militar, com sede no município de União da Vitória. Diário Oficial nº 9651. Curitiba, 2016b.

PARANÁ. Decreto nº 4.905, de 6 junho de 2012. Cria o vigésimo terceiro Batalhão de Polícia Militar em Curitiba e o vigésimo quarto Batalhão de Polícia Militar, denominado “Batalhão de Fronteira”, com sede em Marechal Cândido Rondon. Diário Oficial nº 8729. Curitiba, 2012c.

PARANÁ. Decreto nº 473, de 09 de julho de 1917. Força Militar do Estado do Paraná. Curitiba, 1917.

PARANÁ. Decreto nº 5887, de 15 de dezembro de 2005. Aprovado o Regulamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública-SESP. Curitiba, 2005a. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=40299&codItemAto=329559>>. Acesso em 27 abr. 2021.

PARANÁ. Decreto nº 7.339, de 8 junho de 2010. Aprova o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais da Polícia Militar do Paraná. Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP. Diário Oficial nº 8236, Curitiba, 2010a.

PARANÁ. Decreto nº 8241, de 5 de agosto de 2021. Cria o Batalhão de Polícia de Choque e o Batalhão de Operações Especiais, ambos com sede no município de Curitiba. Diário Oficial nº 10.992. Curitiba, 2021a.

PARANÁ. Decreto nº 9712, de 6 de Dezembro de 2021. Altera a denominação do Batalhão de Polícia de Guarda (BPGd) para 29º Batalhão de Polícia Militar (29º BPM), atribuindo-lhe área de atuação no policiamento ostensivo e preservação da ordem pública e rearticula a área de atuação do 22º Batalhão de Polícia Militar (22º BPM). Diário Oficial nº 11071. Curitiba, 2021b.

PARANÁ. Emenda nº 14/2001 a Constituição do Estado do Paraná. Imprensa Oficial. Curitiba, 2001.

PARANÁ. Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual. Diário Oficial nº. 8314, Curitiba, 2010b.

PARANÁ. Lei nº 07, de 10 agosto de 1854. Companhia de Força Policial da Província do Paraná. Curitiba, 1854.

PARANÁ. Lei nº 11.306, de 28 de dezembro de 1995. Aprova o Plano Plurianual para o período de 1996 à 1999. Diário Oficial do Estado, nº 4664. Curitiba, 1995, 352p.

PARANÁ. Lei nº 12.824, de 28 de dezembro de 1999. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2000 à 2003. Diário Oficial do Estado, nº 5649. Curitiba 29 de dezembro de 1999, 408p.

PARANÁ. Lei nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes. Biblioteca virtual. Curitiba, 14 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Lei\\_17013\\_de\\_14\\_12\\_2011\\_PPA\\_2012\\_2015.pdf](http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/Lei_17013_de_14_12_2011_PPA_2012_2015.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2021.

PARANÁ. Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019 e dá outras providências. Secretaria de Planejamento e Projetos Estruturantes. Biblioteca virtual, Curitiba, 22 dez. 2015a. Disponível em: <[http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/PPA20162019.pdf](http://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/PPA20162019.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2021.

PARANÁ. Lei nº 19.848, de 3 de maio 2019. Dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Diário Oficial nº 10.439, de 20 maio de 2019a.

PARANÁ. Lei nº 36, de 05 de julho de 1892. Regimento de Segurança do Estado do Paraná. Curitiba, 1892.

PARANÁ. Lei nº 380, de 30 de março de 1874. Corpo Policial da Província do Paraná. Curitiba, 1874.

PARANÁ. Lei nº 5.797, de 24 de Junho de 1968. Dispõe sobre as atribuições e finalidades da Polícia Militar do Estado do Paraná, fixa seu efetivo para o triênio 1968 a 1970 e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial nº. 96 de 26 de Junho de 1968. Curitiba, 1968.

PARANÁ. Lei nº 2.547, de 30 de março de 1928. Força Militar - Regimento de Segurança e Corpo de Bombeiros. Curitiba, 1928.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/1. Diretriz do CG n. 104/81. Implantação de postos de policiamento modular. Curitiba, 9 jun. 1981.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Diretriz n. 004/2012. Unidade Paraná Seguro – UPS. Curitiba, 2 mar. 2012a.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Diretriz n. 002/2000. Regula a Execução de Policiamento Ostensivo com Motonetas. Curitiba, 11 jan. 2000a.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Diretriz n. 002/2000 (Adendo). Policiamento com Motonetas. Curitiba, 26 abr. 2000b.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Diretriz n. 002/2004. Diretriz de policiamento comunitário na PMPR: projeto POVO. Curitiba, 30 abr. 2004.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Estudo de Estado Maior n. 01/93. Aplicação de viaturas e motocicletas no policiamento ostensivo na RMC. Curitiba, 12 abr. 1993.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Estado-Maior, PM/3. Ordem de Operação n. 005/2012. Implantação da 1.ª Unidade Paraná Seguro – UPS. Curitiba, 2 mar. 2012b.

PARANÁ. Polícia Militar. Planejamento Estratégico da Polícia Militar - Decênio 2014-2024. Academia Policial Militar do Guatupê. Curso Superior de Polícia - 2013. Curitiba, 2013b.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho - SEJUF. Institucional. Quem Somos. Disponível em: <<https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Secretaria-da-Justica-Familia-e-Trabalho>>. Acesso em 11 mar. 2022.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - SESP. Centro de Análise Planejamento e Estatística - CAPE. Curitiba, 2020. Disponível em: <<http://www.seguranca.pr.gov.br/CAPE>>. Acesso em, 26/01/2020.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Coordenação Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG. Decreto nº 5381/2016. Disponível em: <<http://www.conseg.pr.gov.br/Pagina/CONSEGs-no-Parana>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança pública. Organograma da SESP/2021 - nova disposição. Disponível em: <<https://www.seguranca.pr.gov.br/Organograma>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PARANÁ. Secretaria de Segurança Pública. Unidade Paraná Seguro. UPS Cidadania oferece serviços gratuitos para comunidade do Parolin. Notícias, 15 out. 2015b. Disponível em: <<http://www.seguranca.pr.gov.br/Noticia/UPS-Cidadania-oferece-servicos-gratuitos-para-comunidade-do-Parolin>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PARETO, Vilfredo. Sociologia. Coleção grandes cientistas sociais. Organização de José Albertino Rodrigues e coordenação Florestan Fernandes. São Paulo: Ática, 1984.

PASOLD, Cesar Luis. A função social do Estado Contemporâneo. Florianópolis: Ed. do Autor, 1984.

PASSOS, Eduardo; BARROS, Regina Benevides de. Por uma política da narratividade. In: PASSOS, Eduardo; KASTRUP, Virgínia; ESCÓSSIA, Lilian (Org.). Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade (pp. 150-171). Porto Alegre: Sulina, 2009.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al., (Org.). Políticas de participação e saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.

PEREIRA, Merval. Políticas de Estado e de Governo (2). Academia Brasileira de Letras. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/artigos/politicas-de-estado-e-de-governo-2>>. Acesso em: 16 out. 2021.

PERES, Marcos Roberto de Souza. Concepções de cadetes da polícia militar do paraná sobre futuras práticas profissionais. Um estudo psicossocial a respeito das expectativas quanto à atuação em comunidade e nas unidades paraná seguro. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFPR. Curitiba, 2019.

PERES, Marcos Roberto de Souza. Retratos das Unidades Paraná Seguro em notícia: repercussões psicossociais e pedagógicas. Dissertação de Mestrado em Educação. Departamento de Educação - UFPR. Curitiba, 2015, 192p.

PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J. Chatham House. 1986.

PICCOLI, Maria Luiza. Assaltos no Água Verde aumentam depois de desativação de módulos. Tribuna. Curitiba, 26 dez. 2017. Disponível em: <https://tribunapr.uol.com.br/cacadores-de>



noticias/agua-verde/assaltos-no-agua-verde-aumentam-apos-desativacao-de-modulo-policial/>. Acesso em 18 mar.2021.

PILAR, Paul R. *The dangers of politicization*. In. The Oxford Manual of National Security Intelligence. National Security Intelligence. Political Science - International Relations. Oxford University, 2010, pp. 473-474.

PLATT, Washington. A produção de informações estratégicas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria Agir Editora, 1974.

POLÍCIA MILITAR. Quartel do Comando Geral da PMPR. Museu Histórico da PMPR – Tenente-Coronel PM Augusto de Almeida Garrett: acervo de fotos, Curitiba, 1950.

POWELL, Jim. Lord Acton. *Political Power Corrupts*. Foundation for Economic Education. 1996. Disponível em: <https://www.sociedadeaberta.com.br/lord-acton-poder-politico-corrompe/>. Acesso em 6 ago. 2020.

RAPOSO, Eduardo de Vasconcelos. As elites políticas brasileiras: uma proposta de abordagem. Perspectivas, São Paulo, v. 53, pp. 159-177, jan./jun. 2019.

REINER, Robert. A política da polícia. São Paulo: EDUSP, 2004.

REIS, José Carlos. As identidades do Brasil 3: de Carvalho a Ribeiro: história plural do Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

REVISTA VEJA. Mundo. Morre Adolfo Calero, antigo dirigente dos ‘Contras’ nicaraguenses. 2 jun 2012. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/morre-adolfo-calero-antigo-dirigente-dos-contras-nicaraguenses/>>. Acesso em: 6 maio 2021.

RIBEIRO, Diego. ANTONELLI, Diego. UPS reduziram crimes na cidade, mas unidades pararam de crescer. Curitiba: Tribuna, 26 fev. 2016. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/paineldo-crime/ups-reduziram-crimes-na-cidade-mas-unidades-pararam-de-crescer/>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

RIBEIRO, Diego. Em 6 anos, Projeto Povo não decola população ainda desconhece números de telefones celulares da polícia comunitária, muitos dos quais não atendem às ligações. Curitiba: Gazeta do Povo, 29 out. 2010. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/em-6-anos-projeto-povo-nao-decola-0xodyynvk8uhsy9zzxf77r x3i/>>. Acesso em 15 mar. 2021.

ROCHA, Claudionor. Boas práticas em segurança pública. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília: 2016, 44p. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema21/boas-praticas-em-seguranca-publica>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

ROLIM, Rivail Carvalho. O policiamento e a ordem: histórias da polícia em Londrina: 1948-1962. Londrina: Eduel, 2013, 193p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

RUA, Maria das Graças. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2014.

RUD, Olivia Parr. *Business Intelligence Success Factors. Tools for Aligning Your Business in the Global Economy*. Hoboken, N.J: Wiley & Sons, 2009.

SABATIER, Paul A. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of public policy*, v. 6, n. 1, pp. 21-48, 1986.

SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de. *Os modelos incremental e garbage can nas políticas públicas de segurança no Estado do Paraná: do policiamento modular ao Paraná Seguro*. São José dos Pinhais. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Paraná, São José dos Pinhais, 2018, 126p.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas – Coletânea*. Brasília: ENAP, 2 v. 2006, 313p.

SARTI, Ingrid. *A lei de ferro de Michels e o pluralismo: a democracia na Guerra Fria*. Curitiba: *Rev. Sociologia Política*, v. 20, n. 44, pp. 73-81, nov. 2012.

SATO, Eliane Eme. *Lerner Inaugura ponto fixo de comunicação com a polícia. Um botão instalado no totem faz a ligação direta entre polícia e a população*. Folha de Londrina, 25 de maio de 1998. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/lerner-inaugura-ponto-fixo-de-comunicacao-com-a-policia-77787.html>>. Acesso em 10 mar. 21.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 512p.

SCHWARTZ, Richard D.; MILLER, James C. *Legal Evolution and societal Complexity*. *American Journal of Sociology*, Sep. 1964, pp. 159-169.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: ed. 3. Cengage Learning, 2019b, 238p.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: ed. 3. Cengage, 2019a, 272p.

SEWELL, Willian. H., Jr. *Three temporalities: toward an eventful sociology*. In: *The Historic Turn in the Human Sciences*. ed. T. J. Mc. Donald. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. pp. 245-80.

SILVA, João Carlos da; CABRAL, João Jayme. *Monitoração e avaliação operacional do projeto POVO em Curitiba*. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Paraná, São José dos Pinhais, 1994, 111p.

SILVA, Jonatan. *Totens são confundidos com sinal para pedestres*. *Tribuna do Paraná*, 16 jan. 2014. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/painel-do-crime/totens-sao-confundidos-com-sinal-para-pedestres/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Fernando da. Jaime Lerner exonera o comando da PM. Folha de Londrina, Londrina, 31 maio 1998. Folha Política. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/jaime-lerner-exonera-o-comando-dapm-78789.html>>. Acesso em: 18 set. 2018.

SILVA, Reinaldo Oliveira da. Teorias da Administração. São Paulo: Pioneira, 2001.

SIMÕES, Armando A. Avaliação de políticas públicas: tipologias e técnicas de análise. Brasília, 2018, 225p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4092?mode=full>>. Acesso em: 20 maio 2021.

SIMÕES, Rogério. O que foi e como terminou a Primavera Árabe. Londres. BBC, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55379502>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SIMON, H. A. Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1971, 277p.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos avançados. v. 21, n 61. São Paulo, 2007. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>>. Acesso em: 01/12/2020.

SOUTH AFRICA. Office of the President – n° 2079. *Intelligence Services Act – 94-38. To regulate the establishment, organisation and control of the National Intelligence Agency and the South African Secret Service; and to provide for matters connected therewith*. Parliament of the Republic of South Africa, 1994.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Salvador: Caderno CRH, n. 39, pp. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, César Alberto. A base física como suporte do policiamento comunitário: experiência de Curitiba. Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Curitiba: UFPR, 2007, 115p.

SOUZA, Cesar Alberto. PMPR. Comparativo do sistema modular de policiamento urbano e policiamento ostensivo volante. São José dos Pinhais, APMG/CAO/2, 1996.

SOUZA, Karoline Coelho de Andrade e. Entre a polícia-repressão e a polícia biopolítica: um estudo de caso das Unidades Paraná Seguro em Curitiba (2012-2015). Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa: UEPG, 2018, 183p.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 20, n. 66, Jan./Jun. São Paulo, 2015, pp. 75-93.

SPECTOR, Malcolm; KITSUSE, John I. Sociologia dos Problemas Sociais. Um modelo de história natural. In: CEFAL, Daniel; TERZI, Cédric. Experiência com questões públicas. Paris: Escola de Estudos Superiores em Ciências Sociais, 2012.

STARKARUM, Judanath. *Mughal Administration*. Calcutta M. C. Sakar and Sons. 1963.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. São Paulo: rev. Soc. Bras. Economia Política, n. 34, 2013, pp. 123-162.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 8ª ed. Revisada e atualizada. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2014.

TABORDA, Ellen. Polícia Militar abandona motonetas. Folha de Londrina, 11 set. 2001. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/policia-militar-abandona-motonetas-358191.html>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

TRIGUEIRO, Francisco Mirialdo Chaves; MARQUES, Neiva de Araújo. *Teorias da Administração I*. 3ª. ed. rev. ampli. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração - UFSC, 2014. 168p.

VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de Emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar*. Curitiba: 2ª ed. AVM, 2004.

VARGAS, Daniel. Crise constitucional brasileira? A desarmonia entre os poderes. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego W; RECONDO, Felipe. *Onze supremos: o supremo em 2016*. Belo Horizonte: 2017, pp. 130-13.

VEJA. STF faz licitação de R\$ 1,1 milhão para comprar lagostas e vinhos. São Paulo: Abril. Revista Veja, 29/04/2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/stf-faz-licitacao-de-r-11-milhao-para-comprar-lagostas-e-vinhos/>. Acesso em 11 fev. 2022.

VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo. Estado Novo, setenta anos. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Souza” da Universidade Federal de Juiz de Fora. Postado em 11.02.2019. Disponível em: <<https://fdocuments.ec/document/estado-novo-setenta-anos-estado-novo-setenta-anos-ricardo-velez-rodriguez.html>>. Acesso em: 21 out. 2021.

VICENTE, Marcos Xavier. Fora de Operação. 5 trambolhos urbanos que você nem lembrava que ainda existiam em Curitiba. Curitiba: Gazeta do Povo, 7 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/5-trambolhos-urbanos-que-voce-nem-lemb-que-ainda-existiam-em-curitiba-5ul8sd5q47zwb7ejtjwh6l9s/>>. Acessado em 10 mar. 2021.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <<https://www.mapadaviolencia.net.br/pdf/2010/MapaViolencia2010.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

WARNER, Michael. Procura-se uma definição de “inteligência”. Compreendendo o nosso ofício. Centro para estudos de inteligência. CIA - Biblioteca Central. 2008. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html>>. Acesso em 21 jul. 2020.

WEBER, Max. *Economy and Society*. Edited and translated by Keith Tribe. Massachusetts: Harvard University Press, 2019.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Trad. Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014, 160p.

ZEGART, Amy B. Espionagem: A influência real de espiões falsos. *Jornal Internacional de Inteligência e Contraineligência*. Los Angeles: Universidade da Califórnia, 2010, pp. 599-622.

ZHANG, Lizhen. *Study on Obstacles to Policy Termination*. *Journal of Politics and Law*. v. 2 nº 4, 2009, pp. 98-192.

**ANEXO I – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO****RESOLUÇÃO N.º \_\_\_\_/20\_\_ - SESP**

Cria a Assessoria de Políticas de Segurança Pública – APSP no âmbito da SESP e dispõe sobre a constituição e funcionamento do órgão.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 90 da Constituição Estadual; inc. I e VI, art. 6º da Lei 19.848 de 03 de maio de 2019; e inc. IX e X, do art. 9º do Decreto 5.887 de 15 de dezembro de 2005.

Considerando a necessidade da contínua atualização dos servidores públicos, militares, serviços públicos estaduais e da implementação de inovações na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP, para melhoria das ações estatais;

Considerando a necessidade de alinhamento aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, efetividade, transparência e sustentabilidade no processo de formulação, implementação, gestão e avaliação das Políticas de Segurança Pública;

Considerando a necessidade de especializar e padronizar o processo de elaboração, implementação e gestão das Políticas de Segurança Públicas no âmbito da SESP, como também de estabelecer instrumentos de avaliação das políticas de segurança existentes;

Considerando a necessidade de prevenir a ocorrência de imperfeições e desvios no processo de formulação, implementação, gestão e avaliação das Políticas de Segurança Pública e de possibilitar a correção oportuna de possíveis distorções encontradas em projetos e programas de segurança já constituídos.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** CONSTITUIR a Assessoria de Políticas de Segurança Pública – APSP no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária.

Parágrafo único – Os membros permanentes e não-permanentes da APSP serão designados por ato do Secretário de Segurança Pública e Administração Penitenciária.

**Art. 2º** A APSP será composta por 2 (dois) integrantes de cada instituição ou órgão que componham a SESP ou outras Secretarias convidadas - 1 (um) membro titular e 1 (um) membro suplente das seguintes organizações:

I - Diretoria Geral da Secretaria de Estado da Segurança Pública;

- II - Centro de Análise, Planejamento e Estatística;
- III - Polícia Militar do Estado do Paraná;
- IV - Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná;
- V - Polícia Civil do Estado Paraná;
- VI - Polícia Científica do Estado Paraná;
- VII - Polícia Penal do Estado do Paraná;
- VIII - Departamento Estadual de Trânsito do Paraná;
- IX – Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (não-permanente).

§ 1º A APSP será composta prioritariamente por operadores de segurança pública especializados na formulação, implementação, gestão e análise de políticas públicas.

§ 2º A APSP poderá requisitar ou convidar servidores de outras Pastas, com notório conhecimento em assuntos específicos que fujam ao domínio dos integrantes da APSP, para elaboração de planos e relatórios especiais mediante aprovação do Corpo Técnico.

§ 3º A Presidência da APSP será exercida pelo Diretor Geral da Secretaria de Estado da Segurança Pública - DG.

§ 4º A secretaria da APSP será exercida pelo Chefe do Centro de Análise, Planejamento e Estatística - CAPE.

**Art. 3º** A APSP reunir-se-á trimestralmente de forma presencial ou virtual, por convocação do Presidente, conforme cronograma pré-estabelecido ou por convocação extraordinária deste para atender demanda especial do Secretário de Estado da Segurança Pública.

§ 1º O calendário anual de reuniões ordinárias será aprovado pela APSP até o décimo dia útil do mês de dezembro do exercício anterior.

§ 2º As sessões serão instaladas e se deliberará com a presença da maioria simples dos membros. O quórum será verificado pelo presidente da sessão.

**Art. 4º** A rotina das reuniões seguirá a seguinte ordem:

- I - Verificação de presença e existência de quórum;
- II - Votação e assinatura de documentos da reunião anterior;
- III – Leitura e exposição de informes da Presidência;
- IV - Apresentação, discussão e deliberação de assuntos da pauta;
- V - Organização da pauta da próxima reunião e designação de relatores;
- VI. Encerramento da reunião.

**Parágrafo único** – As deliberações, estudos, projetos, relatórios e pareceres serão reunidos em documentos próprios assinados pelo, Presidente, Secretário e Membros presentes.

**Art. 5º** Compete à APSP:

- I – Identificar, descrever, analisar, avaliar e corrigir distorções e distorções presentes em Políticas de Segurança Pública em vigor ou de projetos de iniciativa política;
- II - Analisar propostas e iniciativas de Políticas de Segurança Pública;

III - Analisar normas, campanhas, documentos, encartes, propagandas e ações institucionais da área da segurança pública;

IV - Analisar planos de ações governamentais de segurança pública de abrangência local, regional ou estadual;

V - Assessorar a SESP no trato de assuntos relativos à Políticas de Segurança Pública;

VI - Assessorar a SESP na formulação, implementação, gestão e avaliação das Políticas de Segurança Pública;

VII – Participar de todas as fases do ciclo de produção das Políticas de Segurança Pública: identificação de problemas de segurança pública; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política de segurança pública; avaliação da política de segurança pública; e continuidade, substituição ou extinção da política de segurança pública;

VIII – Desempenhar outras atividades correlatas.

**Art. 6º** São atribuições do Presidente:

I - Apoiar os membros na realização das atividades;

II - Convocar reuniões;

III - Encaminhar relatórios ao Secretário de Segurança Pública;

IV - Divulgar o calendário, normas, planos de ação, políticas e campanhas;

V - Divulgar critérios utilizados pelos membros para relatoria, análises e avaliações;

VI - Coordenar os trabalhos de APSP;

VII – Zelar pelos princípios morais, éticos e pela segurança organizacional.

**Art. 7º** São atribuições do Secretário:

I - Acompanhar as reuniões;

II - Exercer a tarefa de Assistente Técnico do DG e substituí-lo em suas ausências e impedimentos;

III - Auxiliar na coordenação e gerência das atividades;

IV - Preparar e encaminhar expedientes;

V - Assegurar o cumprimento dos prazos de relatoria;

VI - Providenciar o cumprimento dos encaminhamentos;

VII - Registrar os atos de reuniões;

VII - Providenciar a convocação de sessões extraordinárias.

**Art. 8º** São atribuições dos Membros:

I - Atender à convocação e comparecer às reuniões;

II - Realizar a análise de propostas e iniciativas de Políticas de Segurança Pública;

III - Realizar análises conjunturais das Políticas de Segurança Pública;

IV - Detectar e relatar distorções de processo e de constituição das Políticas de Segurança Pública;

V - Elaborar Políticas de Segurança Pública, Planos, Normas e Campanhas de segurança pública de abrangência estadual;

VII - Zelar para que os princípios da eficiência, eficácia, efetividade, transparência e sustentabilidade estejam inseridos nas Políticas de Segurança Pública;

VIII - Zelar para que os princípios de direitos humanos e a preocupação com o bem-estar social estejam sempre presentes nas Políticas de Segurança Pública;

IX - Exercer constante vigilância e atuar na detecção de Políticas de Segurança Pública excludentes e discriminatórias;

X - Zelar para que as Políticas de Segurança Pública contemplem a transversalidade e os princípios de representação, participação e deliberação;



- XI - Elaborar pareceres e relatórios técnicos;
- XII - Zelar pela ética e pela preservação do sigilo das informações;
- IX - Desenvolver atividades afetas à APSP.

**Art. 9º** A fim de assegurar o suporte técnico, científico e operacional, indispensável à eficiência da APSP, o Centro de Análise Planejamento e Estatística proporcionará apoio necessário para o desenvolvimento das atividades do Corpo Assessor.

**Art. 10.** Com base na legislação vigente a APSP estabelecerá normas suplementares de funcionamento das atividades de assessoramento.

**Art. 11.** Os casos omissos serão resolvidos pela própria APSP através do seu Presidente.

**Art. 12.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

Secretário de Estado da Segurança Pública.

## ANEXO II - ANEXO DO DECRETO Nº 1416/2019

Dispõe sobre a implementação da Reforma Administrativa do Poder Executivo Estadual, promovida pela Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019.

Destacado em amarelo, o Anexo II apresenta a sugestão de disposição da Assessoria de Políticas de Segurança Pública no Organograma da SESP de 2021.

### SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA – SESP

#### ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA:

NIVEL	UNIDADE
Decisão Colegiada	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CESPDS Conselho Superior de Polícia – CSP Conselho Penitenciário do Estado do Paraná – COPEN/PR Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná – CD/FUNPEN Conselho Estadual de Políticas Públicas Sobre Drogas – COPESD Conselho Diretor do Fundo Estadual de Políticas Sobre Drogas – CD/FESD
Direção Superior	a) Secretário de Estado da Segurança Pública
Assessoramento	a. Gabinete do Secretário b. Centro de Análise, Planejamento e Estatística <b>1. Assessoria de Políticas de Segurança Pública</b> c. Centro de Inteligência Estratégica da Segurança Pública d. Centro Integrado de Coordenação, Comunicação Comando e Controle e. Centro Integrado de Denúncias 181 f. Assessoria Técnica <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Área Jurídica</li> <li>2. Área Policial Civil</li> <li>3. Área Policial Militar</li> <li>4. Área Policial Científica</li> <li>5. Área Penitenciária</li> <li>6. Área de Inteligência</li> </ol> g) Assessoria de Planejamento Estratégico e Acompanhamento de Projetos h) Assessoria de Tecnologia da Informação e Comunicações i) Assessoria dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública j) Assessoria de Conflitos da Terra
Gerência	a) Diretor Geral da Secretaria de Estado da Segurança Pública <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Núcleo de Engenharia e Arquitetura</li> <li>2. Núcleo de Acompanhamento de Contratos e Convênios Federais e Internacionais</li> <li>3. Núcleo Estadual de Política Sobre Drogas</li> </ol>
Atuação Sistêmica	a) Núcleo de Planejamento Setorial – NPS b) Núcleo de Integridade e Compliance Setorial – NICS c) Núcleo de Comunicação Social Setorial – NCS d) Grupo Administrativo Setorial – GAS e) Grupo de Recursos Humanos Setorial – GRHS f) Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial – GOFS
Execução Programática	a) Polícia Civil do Estado do Paraná b) Polícia Científica do Estado do Paraná c) Polícia Militar do Estado do Paraná d) Departamento Penitenciário do Paraná

### ANEXO III – ORGANOGRAMA FUNCIONAL DA SESP - 2021

Destacado em **amarelo**, o Anexo III apresenta a sugestão de disposição da Assessoria de Políticas de Segurança Pública, com base no novo Organograma da SESP.

