

# **Indícios de um Estado Ditador no Brasil x A Necessidade da Avaliação de Políticas Públicas**

Carlos César Ribeiro Santos  
Associação Educacional Dom Bosco - AEDB

## **Resumo**

A República Federativa do Brasil passou por grandes reformulações históricas em sua estrutura administrativa e na construção e aplicação de políticas públicas, dentre as quais destaco a ocorrida recentemente no ano de 1995, realizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – o MARE. Deu-se esse processo pela falácia de modelos que não proporcionavam o desenvolvimento do Estado em todos os seus níveis de atuação (esferas federal, estadual e municipal), bem como pela necessidade de se combater importantes questões sociais, dentre as quais destacamos a tríplice base da maioria dos governos: segurança, saúde e educação. Este artigo tem a proposta de analisar o aumento vertiginoso dos índices de criminalidade no Brasil, consequência da falta de uma política sólida de segurança pública sem critérios ou modelos de avaliação de desempenho. Ao mesmo tempo, o artigo faz um paralelo no qual analisa como os problemas de segurança pública no país, proporcionam o aparecimento de características de um modelo de Estado ditatorial, colocando em xeque os alicerces da democracia.

**Palavras-chave:** Política, Avaliação, Gestão, Segurança, Estado Ditador.

## **Introdução**

Nos últimos anos, o modelo de administração pública que se instituiu no Brasil seguiu a proposta de dois modelos básicos de gestão: o fortalecimento da burocracia no núcleo estratégico do Estado, dotando-o de maior capacidade de formulação de políticas e de controle e avaliação sobre a sua implementação, e a reforma gerencial, voltada para a descentralização da prestação de serviços pelo Estado e para a aplicação de novas formas de gestão e de controle que possibilitassem uma maior eficiência e qualidade de atendimento ao cidadão. Bresser (1995), afirmava que a reforma da administração pública no Brasil visava o fortalecimento da governança, com a capacidade de implementação de políticas pelo Estado através de uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania.

O modelo proposto pelo então ministro Luis Carlos Bresser Pereira, nos anos noventa, demonstrava a necessidade urgente de mudança dentro (burocracia, processos, pessoas e gestão) e fora (serviços) do aparelho do Estado brasileiro, devido a quatro problemas básicos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merecia tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER, 1995). Com a reforma, o Brasil alcançou notáveis avanços nos últimos dez anos, contudo, um problema foi se agravando dentro desse contexto do novo modelo de administração pública, a segurança.

Nos três níveis de governo no Brasil, a falta de políticas públicas efetivas na área da segurança, denota fatos importantes. Primeiro lugar, a criminalidade violenta cresceu predominantemente nas favelas e nos bairros pobres das periferias urbanas. Nessas áreas, ao longo dos últimos vinte anos, instalaram-se o tráfico de drogas e os conflitos entre facções rivais que disputam o controle de um mercado altamente lucrativo. Também ao longo dos anos, cresceram a violência e a corrupção policiais, umbilicalmente ligadas ao tráfico de drogas. São nesses territórios pobres e carentes de serviços públicos que se registram os mais altos índices de violência letal e, evidentemente, os números revelam que são os jovens negros e pobres as maiores vítimas.

É voz corrente entre os especialistas que a fragilidade dos dados com que se trabalha na área da criminalidade implica sérias limitações para a análise. Há problemas de confiabilidade dos dados – alguns estados produzem informações mais qualificadas – e, portanto, qualquer avaliação comparativa sobre violência deve ser considerada com cautela. As comparações entre os estados brasileiros indicam que variáveis sócio-econômicas, apenas, não explicam as diferenças nos índices da violência, o que poderia estar relacionado, principalmente, com diferentes graus de urbanização. O nível intramunicipal é o que parece revelar influência mais forte da renda, por exemplo. Como lembram Cano e Santos (2001), estudos realizados em áreas metropolitanas no Brasil mostram que o número de homicídios é mais alto nos bairros pobres e mais baixo nas áreas afluentes das cidades. Paralelo a esse crescente problema social, deve-se questionar um fundamental fator na administração pública brasileira: a falta de sistemas de gestão capazes de medir a aplicação de políticas públicas. Esse questionamento se estende para todos os níveis de atuação do gerencialismo no Brasil, porém, o foco desse artigo será a segurança.

A questão que se incorpora ao dia-a-dia do cidadão brasileiro se refere à falta de segurança pública, bem como de modelos de avaliação das políticas existentes no combate à criminalidade. Assim sendo, todos vêm se tornando vítimas e reféns do ressurgimento de um Estado Ditador, autocrático, no qual o poder paralelo, o crime em sua essência, assume solitariamente o poder sobre o Estado destruindo alicerces da democracia e enfraquecendo diariamente as três esferas de governo no Brasil.

Portanto, a proposta do artigo é demonstrar como o aumento vertiginoso do nível de criminalidade no Brasil provoca sérios riscos à democracia através do surgimento de um poder paralelo, realizando uma análise da atuação policial nos estados e demonstrando a urgente necessidade da aplicação de modelos de avaliação que pudessem proporcionar uma visão efetiva das políticas adotadas na segurança pública no país.

## **2. Referencial Teórico**

Crime, acidentes de trânsito ou delinquência de menores são problemas sociais, mas como eles tornam-se problemas públicos? Isto é algo que envolve uma atuação mais moralmente empreendedora por parte do Estado, além do envolvimento de diversas instituições às quais cabem a responsabilidade de apresentar múltiplas possibilidades de resolução. Assim, responder à questão do crime como um problema público, remete-nos à discussão acerca das dimensões culturais e estruturais envolvidas. Isto implica necessariamente em atribuímos responsabilidade a quem cabe resolvê-lo: significa decidirmos quem é seu "proprietário".

Quem exerce autoridade no encaminhamento de soluções? Governantes, Legisladores, Policiais, Sociólogos, o judiciário? São questões a respeito do consenso existente sobre o

crime como um problema público e sobre as causas adequadas, e a existência de diferentes instituições e pessoas encarregadas da resolução do problema (Gusfield, 1981). Como o problema deve ser atacado? Preventivamente ou em seus sintomas? Quais as variáveis relevantes a serem arroladas para a resolução do problema? Quais, enfim, os fatores determinantes tomados em consideração? Temos aqui uma série de alternativas que buscam "resolver" o problema do crime.

O aspecto moral, aliado à identificação de causas do fenômeno, entretanto, é que torna a erradicação do problema algo desejável: "sem uma crença cognitiva na possibilidade de mudança e um julgamento moral de seu caráter, um fenômeno não está em questão, não é um problema" (Gusfield, 1981: p.10).

É aspecto dramático do problema do crime no Brasil que ele venha a ser objeto da atenção de nossos governantes somente quando ultrapassa os limites estruturais às quais está tradicionalmente confinado. Quando estende-se à classe média e rica, imediatamente soam os alarmes da mídia e a indignação das elites. Nesse momento as pessoas põe-se a especular a respeito das causas da criminalidade afim de combatê-la. Uma das teses, bastante recorrente, aliás, é a de como o crime estaria "evidentemente" associado à pobreza e a miséria, a marginalidade dos centros urbanos e a processos migratórios. Este é o argumento da contaminação dos valores das pessoas pela necessidade mais premente da sobrevivência a qualquer custo. Felson (1994) refere-se a esta perspectiva como a "falácia da pestilência": "...as coisas ruins provém de outras coisas ruins. O crime é uma má coisa, portanto, ele deve emergir de outras maldades tais como o desemprego, pobreza, crueldade e assim por diante. Além disso, a prosperidade deveria conduzir-nos a taxas mais baixas de crime".

Após identificada a suposta causa do crime, este seria rapidamente erradicado desde que houvesse vontade política. Assim, o messianismo que marca outros setores da vida brasileira não poderia estar ausente da formulação de políticas de segurança pública. Da mesma forma que a inflação deve ser abatida com um tiro apenas, o analfabetismo com uns trocados a mais nos bolsos dos professores, a distribuição de renda com alguns golpes de caneta, ou o problema da saúde com um pouco mais de recursos, a criminalidade seria combatida mediante políticas de combate à pobreza, miséria e de geração de empregos.

Trata-se de um argumento moralmente ambíguo, pois procura combater a pobreza, desigualdade e miséria não pela sua própria existência (que em si mesma é injustificável), mas associando-a a uma espécie de ameaça à tranquilidade das classes média e alta. Além disso, ele deveria prestar conta de alguns dados desconcertantes tais como o fato da criminalidade e violência não estarem associados ao crescimento do desemprego no Brasil durante a década de 80 (Coelho, 1988). Ou então, que o crescimento vertiginoso da criminalidade nos anos 60 nos Estados Unidos coincide justamente com um período de investimentos maciços em políticas assistenciais pelo governo americano (Wilson, 1983). Ou ainda, o resultado de uma pesquisa sobre população prisional no estado de São Paulo mostrando que mais da metade dos prisioneiros trabalhava na época de sua prisão, sendo em sua maioria nascidos e criados em São Paulo (Caldeira Brandt, 1986).

Não é surpresa para muitos que o debate acerca das causas do crime não é consensual na comunidade acadêmica. Não obstante, a formulação de políticas públicas pode perfeitamente prescindir da identificação dessas "causas" (Wilson, 1983). Políticas devem pautar-se por metas claras e definidas a serem alcançadas, por instrumentos de medidas confiáveis para a avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma

democrática. A condição desejável a ser perseguida pode consistir em uma redução de alguns tipos de crimes específicos a um custo razoável para sua implementação. É possível pensarmos numa redução não de todos os tipos de crime mas, por exemplo, em uma redução nas taxas de roubo de veículos à mão armada, ou de assaltos a caminhões de cargas.

Portanto, uma análise de políticas públicas em segurança envolveria necessariamente a formulação de componentes informacionais a respeito dos programas a serem implementados, bem como métodos analíticos de monitoramento e avaliação de sua performance (Dunn, 1981). A formulação de problemas, alternativas, ações e resultados são essencialmente questões de natureza teórica, ao passo que a avaliação, monitoramento, recomendações e estruturas são de ordem técnica, envolvendo a utilização de modelos de custo/benefício, de efetividade, eficiência e de equidade.

A efetividade, eficiência, eficácia e excelência, de acordo com Lewin e Minton (1986), vem sendo objeto de investigação na área da administração desde a publicação do livro *Wealth of Nations*, escrito por Adam Smith em 1776. Nesta data, argumentava-se que a eficácia era o resultado da especialização e divisão do trabalho. O desenvolvimento dos estudos sobre eficácia ficou condicionado, segundo vários autores, a distintas e concorrentes abordagens, tornando assim sua compreensão ainda mais complexa e polêmica na literatura organizacional.

A questão da mensuração e avaliação do desempenho é tão relevante que Garbi (2002, p. 3) coloca que, em um levantamento realizado com as edições de janeiro a agosto de 2000 do *Strategic Management Journal*, percebeu-se que aproximadamente 60% dos artigos tinham o desempenho das organizações como variável dependente. A autora coloca outra pesquisa similar, cobrindo dois anos das edições do *Journal of Business Strategies*, nas quais 40% dos artigos também consideravam o desempenho como variável dependente no problema analisado. A quantidade de publicações a respeito do assunto vem crescendo em um ritmo considerável: cerca de 20% do tempo dos pesquisadores tem sido dedicado ao tema, desde 1994, e em 2003 já havia mais de 12 milhões de sites na internet relacionados ao assunto (DE WALL, 2003, p. 30).

Os autores Bowditch e Buono (1992), acreditam que as tentativas de avaliação organizacional apresentam-se como um grande desafio, pois os pesquisadores ainda não conseguiram chegar a um consenso sobre os critérios mais importantes para se tomar decisões nas organizações.

Outras vertentes para avaliar o ambiente organizacional são as pesquisas de avaliação organizacional. Lima e Machado (1994), a partir do trabalho de Rossi, Freeman (1993, citados por Lima e Machado, 1994), definem avaliação organizacional como um subconjunto do que na literatura tem sido denominado como pesquisa de avaliação, consistindo na “aplicação sistemática de procedimentos das ciências sociais para avaliar a conceituação, desenho, implementação e utilidade de programas de intervenção social”.

Avaliação organizacional focaliza programas de intervenção, amplos ou específicos, desenvolvidos dentro das organizações, com o propósito de aperfeiçoar sua concepção, execução, ou de determinar seu impacto, na própria organização ou na clientela externa a que ela se dirige, utilizando-se para isso dos mais diversos arcabouços teóricos e metodológicos derivados das ciências sociais” (Lima e Machado, 1994, p. 2). A avaliação organizacional é possível somente a partir da delimitação de uma intervenção específica, o que torna a avaliação organizacional muito restrita e limitada. Outros autores também consideram que a

avaliação organizacional pode contemplar a investigação de características organizacionais, independentemente da delimitação de uma intervenção.

## **2.1 Uma análise histórica do Estado**

Dentro deste contexto teórico, tudo parece indicar que estamos entrando numa fase da história social e política do país marcada por algumas inversões na relação entre a sociedade civil e o estado. A história do Brasil independente tem sido uma história de tutela do estado sobre a sociedade, cujos marcos históricos resultam de processos que fluem lentamente e cujas mudanças apenas lentamente chegam à consciência da maioria de seus membros, mesmo daqueles que na militância política transformadora podem estar mais perto da sua compreensão. Circunstâncias próprias do período ditatorial recente despertaram as possibilidades criativas da sociedade em face do estado. Disseminaram-se os movimentos sociais e as organizações populares e tudo sugeria, e ainda sugere, uma fase nova de nossa história social marcada pelo protagonismo da sociedade. No entanto, essa curta vivacidade social parece estar entrando em crise, diante de um estado que foi mais ágil na definição das circunstâncias do agir histórico.

O que foi a crise do Estado durante a ditadura e crise do Estado ditatorial na sua fase final, quando os setores liberais das oligarquias se autonomizaram em relação ao partido governante, é agora a crise da sociedade civil, na sua dificuldade para dar o passo político que a circunstância lhe pede. Resta saber se os movimentos sociais e as organizações que em nome da sociedade falam e agem têm condições, a curto prazo, de compreender sua refuncionalização decorrente das mudanças recentes. Impasses aparentemente sem sentido entre a sociedade e o Estado sugerem haver dificuldades para o desenvolvimento dessa compreensão e esse é o ponto problemático que motiva estas considerações.

No tempo da ditadura, a sociedade inorganizada e privada de sua expressão política plena combateu o Estado autoritário, muitas vezes em nome de interesses particularistas, os interesses de grupos singulares e nem sempre majoritários, como a classe operária, os trabalhadores rurais, os jovens da classe média, grupos femininos e feministas, grupos de vizinhança e moradores etc. A sociedade habituada à dominação populista teve que construir aos poucos a compreensão do seu lugar subalterno em face do Estado e dos limites institucionais da circunstância histórica às suas reivindicações.

O surgimento dos movimentos sociais, urbanos e rurais, fora de enquadramentos partidários, foi de certo modo uma grande novidade na sociedade brasileira, uma nova forma de expressão social que se combinou com o florescer de novos sujeitos sociais e políticos. As restrições partidárias viabilizaram a emergência de protagonistas do enredo histórico que o populismo das décadas anteriores havia sepultado na vala comum dos beneficiados antecipadamente pelo Estado provedor. Todas as demandas sociais ganhavam expressão e solução nas antecipações dos governantes e dos políticos.

Vencida a ditadura, o Estado se tornou liberal ou retornou ao seu liberalismo de base municipal e localista, aparentemente revitalizando as tradições oligárquicas. De certo modo, cumpria-se uma vez mais na história republicana o movimento pendular entre centralização política e descentralização, entre o absolutismo republicano e a federação oligárquica, entre a

ditadura e a democracia. Mas, o Estado defrontou-se com a sociedade mobilizada, expressando-se por meio dos movimentos sociais e das organizações populares. Os limites, aliás, da força política desses novos sujeitos fizeram-se ver na campanha pelas *diretas-já*. De um lado, porque os novos sujeitos não se revelaram em condições de agir autonomamente. Tiveram que aliar-se a outros setores, tradicionais, da sociedade, setores de classe média e de tradição liberal e colocar-se sob sua hegemonia. Ficou claro que esses novos sujeitos não tinham condições de exercitar um protagonismo hegemônico e decisivo. Mas, ao mesmo tempo, os movimentos sociais e as organizações populares haviam passado a carregar o ônus do aparelhismo dos grupos partidários que durante a ditadura não tiveram condições de atuar com identidade própria.

Já nos anos 80, o estado entra em uma crise fiscal, que de acordo com Bresser Pereira (1995) reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial e levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por quinze anos. Esta crise denotava que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade.

Assim, já nos anos 90, havia à eminente necessidade do Brasil deflagrar uma reforma do seu aparelho estatal, com a introdução do chamado gerencialismo que tinha como premissa o equacionamento da crise financeira do Estado, a revisão do estilo de intervenção do Estado na economia e finalmente, a recuperação da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas pelo aparelho do Estado. Além disso, a reforma da administração pública, visava também o fortalecimento da governança - a capacidade de implementação de políticas pelo Estado - e governabilidade - capacidade política de se governar.

Analisando atualmente à estrutura administrativa estatal brasileira, são notórios os avanços, contudo, a premissa do gerencialismo voltada para a governança, vem sofrendo grandes abalos, ou seja, a capacidade de implementação de políticas públicas pelo Estado não vêm sendo mensurado conforme previa o ex- ministro Bresser Pereira quando da concepção do plano de reforma administrativa em 1995. O que acontece no Brasil é uma série de políticas públicas de tentativas e erros, sem mensuração, que ocasionam faltas graves para o Estado, o qual deveria ser o principal condutor do desenvolvimento social no país. Como consequência direta, mesmo com orçamento anual garantido, não existe o desenvolvimento desejado nos indicadores de nível da educação, saúde e segurança pública no Brasil.

Fato é que poderemos estar presenciando o ressurgimento de um antigo modelo de Estado: o ditador. A palavra ditador era o título de um magistrado da Roma antiga apontado pelo senado para governar o estado em tempo de emergências. No sentido moderno, refere-se a um governante absolutista ou autocrático que assume solitariamente o poder sobre o Estado.

A criminalidade cresce em números absolutos no Brasil, ora por falta de políticas públicas efetivas, ora pela falta da medição dessas políticas. O presente artigo visa demonstrar à importância na avaliação no contexto da aplicação de políticas públicas de segurança do país bem como sua falta pode proporcionar gradativamente o ressurgimento de um modelo de estado ditador no país, no qual passa a existir um redimensionamento de ação e atores: Estado como coadjuvante, refém da criminalidade.

### **3. Metodologia**

Quanto ao delineamento deste artigo, conforme o proposto por Gil (2002, p. 43), o mesmo pode ser enquadrado como um estudo de caso, onde a unidade de caso estudada serão algumas políticas públicas utilizadas no país. Yin (2001, p. 32) descreve o estudo de caso como uma investigação empírica com a finalidade de investigar “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. De acordo com Gil (2002, p. 54), o estudo de caso consiste no “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Já Vergara (1998, p. 47), define o estudo de caso como pesquisa voltada a uma ou poucas unidades de análise, apresentando esta um caráter de profundidade e detalhamento do objeto estudado.

Já quanto aos procedimentos técnicos utilizados nesta pesquisa empírica, primeiramente foi utilizada a pesquisa bibliográfica com o objetivo de levantar a fundamentação teórica adequada que fundamente este estudo, enfatizando os livros, artigos de periódicos especializados, além das publicações em mídia escrita e eletrônica. Logo após, foi delimitado um recorte na pesquisa, visando analisar a atuação policial como variável de medição das políticas públicas de segurança no país.

### **4. Análise de dados**

No Brasil, não existem análises detalhadas a respeito da integração funcional das diversas organizações do sistema de justiça criminal. Alguns diagnósticos acerca do nosso sistema de justiça criminal destacam o “caráter frouxamente articulado” entre as organizações que compõem o sistema (Paixão, 1993. Coelho, 1986) que termina por operar uma disjunção entre o aparelho policial e a administração da polícia (Coelho, 1986). Na ponta inicial do sistema, as polícias operam de forma igualmente desarticulada (Paixão, 1993), o que terminou por ensejar as inúmeras propostas de integração entre elas, seja suprimindo simplesmente a força militar, seja unificando seus comandos. O tema “polícia” é ilustrativo dos percalços e vicissitudes que a segurança pública enfrenta na formulação de políticas nessa área no Brasil.

A polícia brasileira tem preenchido muitos espaços na mídia, seja com casos de extrema brutalidade, a exemplo dos episódios de Carandiru e Vigário Geral, ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, bem como com movimentos de reivindicação salarial. Esses eventos terminaram por denotar uma preocupante situação: existe uma grande ignorância no Brasil em relação ao sistema de justiça criminal em geral, e sobre as organizações policiais em particular. Este desconhecimento não é um problema decorrente apenas do desprestígio que o tema da Justiça Criminal tem nos meios acadêmicos, mas também de um certo insulamento das próprias organizações do sistema. Nem todas estão dispostas a serem estudadas e avaliadas por razões as mais diversas. No caso das polícias, essa indisposição se constrói justamente por serem a face mais visível do sistema de justiça criminal e freqüentemente estarem presentes na mídia.

Daí, talvez, uma razão do problema da segurança pública estar em pauta através dos eventos mais dramáticos de violações dos direitos humanos, o que de forma nenhuma esgota a

discussão do tema da segurança pública. Da perspectiva do formulador de políticas públicas, o diagnóstico das relações inter-organizacionais entre polícia, ministério público, judiciário e sistema prisional, são igualmente cruciais, da mesma maneira que problemas envolvendo a redundância das atividades das organizações policiais, dualidade de seus comandos, dispersão de recursos e estratégias de controle internos e externos (Paixão, 1993). De qualquer maneira, eventos dramáticos são oportunidades que costumam alavancar processos importantes de reforma, não obstante as raízes da propensão à violência policial estarem localizadas, muitas vezes, no cotidiano operacional das organizações (Skolnick, 1993).

No Brasil a definição da estrutura e função das polícias é matéria constitucional: cabe à Polícia Federal a apuração de infrações com repercussão interestadual e a repressão e prevenção ao tráfico de entorpecentes; a polícia civil exerce as funções de polícia judiciária; e às polícias militares cabe a função de policiamento ostensivo (Constituição de 1988. Cap.III, art.144). Aparentemente, o pano de fundo dessa ordem das policias repousa na idéia de que modelos descentralizados de comando e organização são condições necessárias para a transição a um modelo de polícia orientado comunitariamente, em contraposição a um modelo orientado profissionalmente que parece ainda prevalecer na definição constitucional e como orientação doutrinária em muitas organizações policiais estaduais. Entretanto, nem o número de forças policiais autônomas existente, nem a centralização/descentralização de comandos e sua aproximação com a comunidade em que atuam parecem guardar qualquer relação com os objetivos das organizações policiais, com métodos de policiamento utilizados ou com sua relação com o público (Bayley, 1982).

O dilema brasileiro de alguns setores que discutem política de segurança no Brasil consiste em equacionar essas várias instâncias de controle sob o mesmo denominador do controle exclusivamente externo da polícia. Isto ocorre porque a atividade policial envolve uma dimensão moral que diz respeito à questão se a polícia está ou não tratando os cidadãos de acordo com os princípios da cidadania. Embora formulada de forma direta e simples, o enfrentamento da questão requer reconhecimento de sua complexidade e ambigüidade, pois a permeabilidade da organização policial demanda por soluções extra-legais.

Além disso, no caso brasileiro, parece existir um consenso a respeito da eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia. Acredita-se que isso diminuirá a propensão da polícia à brutalidade. Contudo é possível argumentar, e alguns autores o fazem, justamente o contrário, isto é, que a extinção de instâncias internas de controle não diminuem a impunidade de crimes cometidos por policiais, mas podem aumentá-la (Bayley, 1985. Skolnick e Fyfe, 1993). Estamos, claramente, diante de questões empíricas: em que medida mecanismos de regulação interna da atividade policial podem ser mais bem informados do que mecanismos externos? Poderíamos avançar a hipótese de que mecanismos de regulação internos, por serem mais completos e extensivos, conseguiriam tratar de vários tipos de má conduta policial, e não apenas daquelas mais dramáticas e visíveis para a mídia e para a população? De qualquer forma, esses eventos críticos não devem obscurecer a natureza complexa da atividade policial e a função que cumprem as organizações policiais nas sociedades modernas.

Importante destacar também que a questão da prevenção do crime e da violência vem se tornando cada vez mais uma prioridade da gestão da segurança pública e da defesa social. Sob a ótica da administração pública, as experiências mostram que prevenir custa significativamente menos do que tratar as conseqüências de fenômenos sociais adversos, caso,

por exemplo, da delinqüência. O exemplo mais extremo disso é o custo astronômico da manutenção do funcionamento dos estabelecimentos prisionais, instrumentos do sistema de justiça criminal que sabidamente apresentam resultados extremamente duvidosos sob a perspectiva da eficiência do resultado de investimentos públicos.

Organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento econômico e social, caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), referem o custo do "serviço da violência", quantificando-o em cifras de bilhões de dólares, e que chegam mesmo a porções consideráveis do PIB de alguns países da América Latina e Caribe. Tal "serviço" inclui gastos com serviços médicos, aposentadorias precoces, absenteísmo no trabalho, serviços assistenciais diversos, incluindo o apoio do Estado a famílias e órfãos de vítimas do crime e da violência. Afora tudo isso, há que levar também em conta algo não-quantificável, como é o caso do sofrimento humano em seu impacto sobre a qualidade de vida dos indivíduos e das comunidades.

Mas avaliar a prevenção criminal e da violência, em seus diferentes programas e projetos não é uma tarefa fácil, ainda que venha sendo cada vez mais objeto de estudos e pesquisas de instituições acadêmicas e de órgãos de governo. Tais esforços freqüentemente estão denominados como avaliações (de impacto e processo/monitoramento) de políticas públicas, "baseadas em evidências". Para isso, é fundamental a disponibilidade de fatos quantificáveis (mensuráveis) sobre os programas preventivos, dando, destarte, o necessário suporte, em validade e confiabilidade, às avaliações correspondentes.

A maior dificuldade para avaliar programas de prevenção da violência e do crime é medir seu impacto, o que se traduz, essencialmente, pela ausência de expressões da violência e da delinqüência. Os processos utilizados para tanto não são menos complicados. Quanto de conhecimento é necessário para que programas experimentais sejam consolidados em políticas publicas eficazes de prevenção e, ao reverso, quanto de conhecimento será suficiente para extinguir projetos ou programas que restaram julgados como não produzindo o impacto almejado ou prometido?

Para tudo isso, é necessário conhecer com bastante clareza os resultados dos programas preventivos, seus conteúdos exatos, bem como os respectivos processos de desenvolvimento e implementação, a par de uma visão precisa da quantidade e qualidade das variáveis que estão sendo manipuladas, e depois medidas, bem como existir uma "cultura pública" do uso de estudos de avaliação para estabelecer/confirmar ou extinguir projetos e programas, muitas vezes anunciados e difundidos de maneira essencialmente demagógica.

Como é costume acontecer, nem sempre as expectativas dos gestores públicos coincidirão com o que fica determinado através de estudos rigorosos de avaliação de seus projetos, programas e políticas públicas. Por outro lado, nem sempre os "cientistas sociais", mesmo em seu rigor metodológico, conseguirão compreender com clareza suficiente a prática dos atores sociais e dos agentes públicos que estão envolvidos ou tratam de temas como o crime e a violência, equivocando-se, eles também, na apreciação de atividades preventivas, menos por imprecisão dos seus métodos de avaliação, e mais pela falta de conhecimento sobre problemas reais e dos quais não participam diretamente.

Uma constante bastante freqüente em programas de prevenção do crime e da violência é que eles sejam aplicados em zonas de altos níveis de violência e crime, tendo como foco principal comportamentos de indivíduos pertencentes aos chamados "grupos de risco" (adultos jovens do sexo masculino, por exemplo). Um objetivo coerente com isso é a busca da reversão dos

chamados "fatores de risco" (a falta de habilidade em resolver conflitos de maneira não-violenta, por exemplo). Programas de bom nível de eficácia buscarão reverter os fatores de risco, através da sinergia produzida por seus efeitos sobre diferentes fatores causais (posse e uso de armas, machismo, entre outros exemplos), principalmente em esforços transversais desenvolvidos conjuntamente com outras áreas da gestão pública: saúde (campanhas apontando a vitimização resultante das armas de fogo), educação (programas de aprendizagem de resolução não-violenta de conflitos) e assistência social (acompanhamento e dessensibilização de familiares de vítimas).

Um ganho adicional da "cultura de avaliação", por parte da gestão, é o desenvolvimento de uma "base de conhecimento" sobre as "práticas de sucesso". Toda essa "tecnologia do conhecimento" pode fazer surgir uma nova "engenharia social", segundo a qual os programas deixem de estar focados apenas reativamente em áreas e grupos de risco, passando a tratar dos mesmos temas, mas com muito mais eficácia, função da sua amplitude e alcance social. Esse é o caso, por exemplo, dos programas voltados para intervenções precoces com impacto em comportamentos violentos e anti-sociais, implementados nos momentos iniciais do desenvolvimento sócio-afetivo e cognitivos de crianças e adolescentes, independente do perfil sociodemográfico deles e do lugar onde vivam. Tratar-se-á, assim, de uma política pública nacional de amplo alcance, em que a violência e a delinquência sejam tratadas como questões gerais, adversas ao Bem Comum e qualidade de vida da nação como um todo.

No Brasil, características do ressurgimento de um Estado paralelo no qual a criminalidade surge como ator diante dos mais diversos setores na sociedade, impondo comportamentos e vontades com características ditatoriais em detrimento do estado democrático de direito, vem sendo relatados diariamente por cidadãos. Medo de sair às ruas e a não conservação da liberdade e da integridade física, e em última análise, da vida, são características que funcionam em instituições de asilo, para perseguidos e ameaçados em ditaduras ou guerras civis. Assim sendo, deve-se repensar a maneira de se fazer política de segurança pública no Brasil, bem como o repensar o funcionamento das instituições de combate ao crime e, assim, criar um modelo de avaliação capaz de prover toda a administração pública nacional de subsídios para um melhoramento contínuo dos níveis da segurança pública em nosso país.

## **5. Conclusões**

A proposição de políticas públicas, especificamente de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A idéia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores sócio-econômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. Esta deterioração das condições de vida traduz-se tanto no acesso restrito de alguns setores da população a oportunidades no mercado de trabalho e de bens e serviços, como na má socialização a que são submetidos no âmbito familiar, escolar e na convivência com sub-grupos desviantes. Consequentemente, propostas de controle da criminalidade passam inevitavelmente tanto por reformas sociais de profundidade, como por reformas individuais no intuito de reeducar e ressocializar criminosos para o convívio em sociedade.

À par de políticas convencionais de geração de empregos e combate à fome e a miséria, ações de cunho assistencialista visariam minimizar os efeitos mais imediatos da carência, além de inculcar em jovens candidatos potenciais ao crime novos valores através da educação, prática de esportes, ensino profissionalizante, aprendizado de artes e na convivência pacífica e harmoniosa com seus semelhantes. Quando isto já não é mais possível, que se reforme então

aqueles indivíduos que caíram no mundo do crime através do trabalho e da reeducação nas prisões.

De outro lado, a crença igualmente convicta de que a criminalidade encontra condições ideais de florescimento quando é baixa a disciplina individual e o respeito a normas sociais. Consequentemente, políticas de segurança pública enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. Isto significa legislações mais duras e maior policiamento ostensivo de forma tal que as punições dos delitos sejam rápidas, certas e severas. Se necessário, até mesmo a atuação das Forças Armadas são requisitadas e aplaudidas pela população.

No outro extremo do movimento pendular estão aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas. A dissuasão do comportamento criminoso, então, passaria necessariamente por uma atuação mais intensiva do sistema de justiça criminal conforme discutimos anteriormente.

Mais recentemente, a orientação oficial do governo federal tem se calcado na sociologia crítica (Taylor e Young, 1980), cuja concepção de crime passa a basear-se nos direitos humanos (Ministério da Justiça, 1996). Isto abriu a possibilidade de incluir, dentre as modalidades de crime, os crimes cometidos pelo estado. Daí a importância de se controlar as organizações componentes do aparato repressivo que parece ter sido a tônica da atual política de segurança a nível federal.

Um exame mais atento, entretanto, mostra que tais modelos e teorias não são necessariamente excludentes, mas complementares. Um modelo de segurança que se preocupe com a contenção e controle do estado em relação ao direito dos cidadãos não pode furtar-se à constatação de que segurança é igualmente um direito humano que é, aliás, consagrado na Declaração Universal dos Direitos dos Homens. Por outro lado, o sistema de justiça criminal em geral, e a atuação policial em particular, será tanto mais eficiente no exercício de suas funções de dissuasão quanto mais amparados pelas pessoas e comunidades na qual atua.

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multi-institucional entre estado e sociedade (Felson e Clarke, 1997). O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas sob o encargo de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam na área da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

A maioria dos problemas são locais e devem ser definidos e tratados localmente. Outras coisas são de competência do governo federal. Além das atribuições definidas constitucionalmente, são centrais na formulação e implementação dessas políticas tais a construção e manutenção de um sistema de indicadores sociais de criminalidade, ou o estímulo a pesquisas em determinados “problemas” que preocupam o governo federal. Isto seria feito através da indução à pesquisa sobre estes problemas identificados pelo governo federal. Atenção especial deve ser dada não apenas ao estímulo às pesquisas, mas cuidar para que elas tenham recomendações práticas, com especial atenção aos mecanismos de avaliação de implementação das políticas sugeridas.

Em bases estritamente cognitivas, a formulação de políticas públicas de segurança podem perfeitamente prescindir de quaisquer abordagens culturalistas para a formulação de programas e projetos. Com o passar do tempo, bem como com a realização de estudos de avaliação, espera-se a sedimentação de uma cultura de prevenção, nos moldes da moderna gestão científica, com os atuais programas, e outros, sendo devidamente avaliados para que sejam ampliados e/ou descontinuados. O horizonte disso, segundo as melhores práticas mundiais, é a expansão da prevenção como política pública básica de segurança pública, ou voltada para o "proativo", ao contrário da praxe contemporânea, bastante disseminada, que ainda privilegia a reatividade e a repressão não-focada em locais específicos, nem em grupos de risco, tampouco em problemas comunitários costumeiros e antigos fenômenos por demais conhecidos das comunidades.

## 6. Referências

BAYLEY, David (1992). "Comparative Organization of the Police in English-speaking Countries". In Tonry, Michael e Morris, Norval (eds.) *Modern Policing. Crime and Justice*, vol. 15. The University of Chicago Press, Chicago/London: 509-546.

BOWDITCH, J.L; BUONO, A.F. *Elementos de comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRESSER PEREIRA, L.C. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

CANO, I. e SANTOS, W. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7letras, 2001.

CALDEIRA, Cesar (1998). Apresentação para a Revista Arché s/d.

COELHO, Edmundo Campos (1986). "A Administração do Sistema de Justiça Criminal". *Dados*, n.29, v.1: 61-81.

DAVEL, Eduardo; VERGARA, Sylvia C. *Gestão com pessoas, subjetividade e objetividade nas organizações*. In: \_\_. *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001: 31-56

DE WALL, A. The future of the *Balanced Scorecard*: an interview with Professor Dr. Robert Kaplan. *Measuring Business Excellence*, 7, 1, 2003, p. 30-35

DUNN, Willian N. (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.

FELSON, Marcus. (1994). *Crime and Everyday Life*. Pine Forge Press. Thousand Oaks/London/New Delhi.

FELSON, Marcus e CLARKE, Ronald V. (1997). *Business in Crime Prevention*. Criminal Justice Press. Monsey/New York.

GARBI, E. *Alternative measures of performance for e-companies: a comparison of approaches*. *Journal of Business Strategies*, Primavera 2002, vol. 19, 1, p. 1-16

- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002
- GUSFIELD, Joseph R. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. The University of Chicago Press, Chicago/London.
- LEWIN, A. Y, MINTON, J. W. *Determining organizational effectiveness: another look, and an agenda for research*. Management Science, v.32, n.5, Maio, 1986.
- LIMA, S.M.V. & MACHADO, M. S. *Avaliação Organizacional*. Manuscrito não publicado. EMBRAPA:Brasília, 1994.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (1996). *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília.
- PAIXÃO, Antônio L. (1993). *A Política da Polícia*. Estudos Implementares FJP. Mimeo.
- ROSSI, P. H., FREEMAN, H. E. & LIPSEY, M. W. *Evaluation: a systematic approach*. 6<sup>a</sup> edition, Thousand Oaks: Sage Publications, 1999
- SKOLNICK, Jerome H. e FYFE, James J. 1993. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. The Free Press. A Division of Mcmillan Inc. N.York/ Toronto/ Oxford/ Singapore/ Sydney.
- TAYLOR, Walton e YOUNG, Jock. (1980). *Criminologia Crítica*. Ed. Graal.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2 ed. São Paulo; Atlas, 1998.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- WILSON, James Q. (1983). *Thinking about Crime*. Vintage Books. New York.