

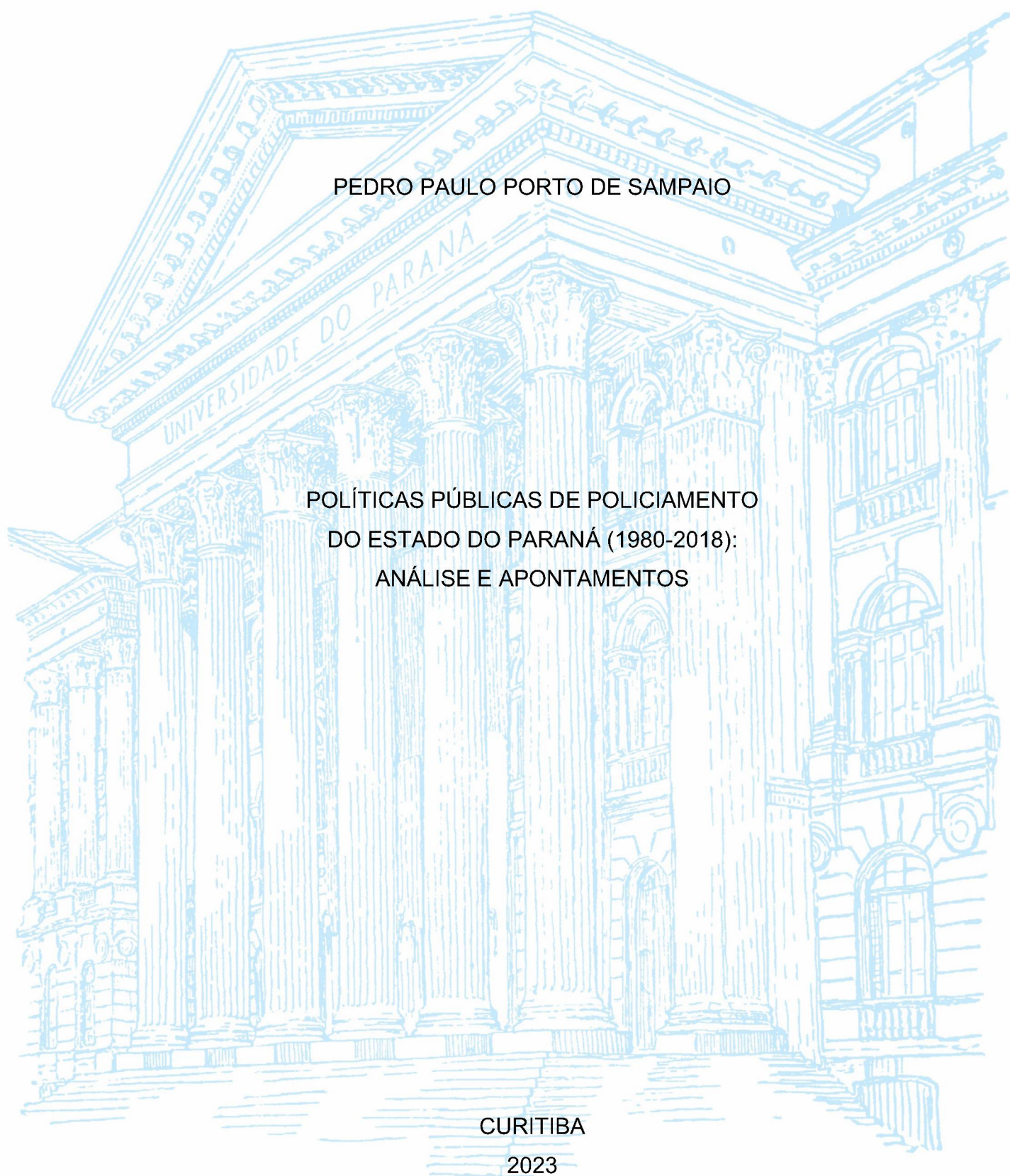
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO
DO ESTADO DO PARANÁ (1980-2018):
ANÁLISE E APONTAMENTOS

CURITIBA

2023



PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO
DO ESTADO DO PARANÁ (1980-2018):
ANÁLISE E APONTAMENTOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Área de Concentração Estado, Economia e Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Sampaio, Pedro Paulo Porto de

Políticas públicas de policiamento do Estado do Paraná (1980-2018):
análise e apontamentos / Pedro Paulo Porto de Sampaio.- 2023.

1 recurso on-line: PDF.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas.

Orientadora: Vera Karam de Chueiri.

1. Políticas Públicas. 2. Paraná. Polícia Militar. I. Chueiri, Vera
Karam de. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de
Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas. III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **PEDRO PAULO PORTO DE SAMPAIO** intitulada: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ (1980-2018): ANÁLISE E APONTAMENTOS**, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 16 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica
17/02/2023 14:42:26.0
VERA KARAM DE CHUEIRI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
16/02/2023 21:28:57.0
HELOISA FERNANDES CAMARA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
23/02/2023 14:34:21.0
DALTON GEAN PEROVANO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
22/02/2023 18:05:03.0
CEZAR BUENO DE LIMA
Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Aos amores da minha vida: minha esposa, Karina,
e meus filhos, Miguel, João Pedro e Olívia.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à Polícia Militar do Paraná, instituição na qual ingressei em 16 de janeiro de 1997. Passados tantos anos, ao olhar para trás, sinto-me realizado e certo de que fiz a melhor escolha.

Aos oficiais e praças com quem trabalhei ao longo desses mais de 26 anos, meu respeito e gratidão pelos inúmeros ensinamentos e experiências compartilhadas.

Ao meu atual Comandante, Coronel Sergio Vieira Benicio, que há quatro anos tem acreditado em mim. Eu e minha família somos muito gratos e nunca esqueceremos da amizade e confiança.

Aos companheiros da Casa Militar, unidade em que servi durante o período do Doutorado. De forma especial, às extraordinárias equipes da Divisão Administrativa e do Setor de Licitações e Contratos, cuja responsabilidade coube a mim conduzir, pela entrega e profissionalismo.

Ao amigo Capitão Adriano Ronchi, pelo apoio especial com as “artes gráficas” em momento sensível da elaboração da tese.

Aos meus amigos de produção acadêmica no campo da segurança pública, Eliéser Antonio Durante Filho, Cristiano Israel Caetano e Diego de Oliveira Nogueira, agradeço pela parceria e sempre rica troca de conhecimentos.

Aos meus amigos do “Grupo de Trabalho Aspirantes 99”, alguns dos quais também foram colegas de Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO 2018). O CAO foi um momento singular em minha carreira, quando concluía o Mestrado e me preparava para ingresso no Doutorado. As inquietações daquela turma foram o embrião e a inspiração para esta pesquisa. Sinceramente, espero que este trabalho possa ajudar os colegas da PMPR em tão árdua e nobre missão.

À minha orientadora, querida professora doutora Vera Karam de Chueiri, que, desde o Mestrado, passando pelo CAO e agora no Doutorado, manteve comigo uma parceria generosa, com muita sabedoria para conduzir a tortuosa caminhada acadêmica.

Aos membros da banca, professores doutores Heloisa Fernandes Câmara, Cezar Bueno de Lima e José Arthur Castillo de Macedo, pela esclarecedora condução na etapa de qualificação e, agora, por sua contribuição no momento final da pesquisa.

Ao querido amigo professor José Arthur, a gratidão pelo incentivo e as escusas por não desenvolver da forma merecida o tema do federalismo. Fica aqui o compromisso de que faremos grandes incursões em tão atual e premente estudo.

Ao amigo professor doutor Dalton Gean Perovano, oficial da Polícia Militar, pesquisador em educação e autor renomado na área de metodologia da pesquisa científica, minha gratidão pela participação como membro da banca, cujas contribuições foram enriquecedoras para o presente trabalho.

Ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná – conhecido como “4P”. Desde o Mestrado, fui acolhido com profundo respeito e consideração pela coordenação, secretaria, professores e colegas discentes do programa. Como cita Nilo Batista, da criminologia, “no baile dos teóricos, a polícia é uma espécie de ‘gata borralheira’; sempre muito comentada nos bailes, mas geralmente não passa da sala de estar”. Em todos esses anos, nunca estive na sala de estar. A convite do 4P, sempre participei dos bailes! Fica aqui meu reconhecimento pela excepcional contribuição para a ciência, aliando academia e poder público na construção de políticas públicas.

À minha esposa, Karina, mulher forte que amo e admiro profundamente. Se sou o que sou, é graças a você.

Aos “irmãos do século”, Miguel, João Pedro e Olívia. Como pai, sinto um amor que não pode ser descrito em palavras.

Miguel, menino amável e curioso, meu cientista investigador e destaque do time de vôlei. Me emociono cada vez que recordo aquele bebê com sorriso gigante.

João Pedro, garoto encantador e um comunicador nato. O maior corintiano de todos! Admiro sua determinação e persistência.

Olívia, minha bailarina, nadadora, baterista e “tuiuiú”. Tenho muito orgulho e admiração pela menina forte e determinada que é.

Karina, Miguel, João Pedro e Olívia: te “amos”!

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo geral investigar as principais políticas públicas de policiamento do Estado do Paraná entre 1980 e 2018. Analisa-se o Sistema Modular de Policiamento Urbano, o Projeto Policiamento Ostensivo Volante (POVO I), os Totens de Policiamento Localizado, as Motonetas, o Projeto POVO II e as Unidades Paraná Seguro (UPS). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, eminentemente descritiva, em que se utilizam os procedimentos bibliográfico, documental e estudo de caso. Como pergunta de pesquisa, questiona-se o que faz mudar a política pública. Para tanto, como hipótese, tem-se que as políticas tendem a ser estáveis, com mudanças periféricas, até que ocorram as pontuações, que são motivadas por eventos focalizadores. Diante disso, como tese, aponta-se que o estudo do processo de formulação da política pode gerar melhores desenhos, mitigar as barreiras de implementação e superar a abstração do debate. A partir do referencial teórico do ciclo de políticas públicas, investiga-se a definição da agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação de resultados. Nesse processo, analisa-se, ainda, a evolução de recursos orçamentários no Paraná, a fim de averiguar a possível correspondência entre os instrumentos de programação e as políticas de policiamento. Dessa análise, identificam-se déficits em vários momentos do ciclo, que envolvem falhas de desenho, limitações de implementação, falta de capacidades estatais, descumprimento de cronogramas, dificuldades de implementação pela burocracia, além da distorção da utilização de políticas como meras ferramentas eleitorais. O estudo observa, ainda, novas tendências, como o uso de evidências em políticas públicas e a aplicação de teorias de mudança. Como consequência, propõe-se uma teoria de mudança, com foco na Polícia Militar do Paraná, com o objetivo de alterar o modelo tradicional de policiamento, de resposta a incidentes, para o policiamento orientado ao problema e à mediação de conflitos.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Policiamento. Ciclo de Políticas Públicas. Uso de Evidências em Políticas Públicas. Teorias de Mudança. Policiamento Orientado ao Problema.

ABSTRACT

The general objective of this research is to investigate the main public policing policies in the State of Paraná between 1980 and 2018. It analyzes the Modular Urban Policing System, the Volante Ostensive Policing Project (POVO I), the Localized Policing Totems, the Scooters, the POVO II Project and the Paraná Seguro Units (UPS). It is a qualitative research, eminently descriptive, using bibliographical, documental and case study procedures. As a research question, what makes public policy change. As a hypothesis, it is assumed that policies tend to be stable, with peripheral changes, until punctuations occur, which are motivated by focusing events. Given this, as a thesis, it is pointed out that the study of the policy formulation process can generate better designs, mitigate implementation barriers and overcome the abstraction of the debate. Based on the theoretical framework of the public policy cycle, it is investigated the agenda setting, as well as the formulation, the decision-making, the implementation and the evaluation. In this process, the evolution of budgetary resources in Paraná is also analyzed, in order to verify the possible correspondence between programming instruments and policing policies. From this analysis, deficits are identified at various moments of the cycle, which involves design flaws, implementation limitations, lack of state capacities, non-compliance with schedules, implementation difficulties by the bureaucracy, in addition to the distortion of the use of policies as mere electoral tools. The study also observes new trends such as the use of evidence in public policy and the application of theories of change. As a consequence, it proposes a theory of change, focusing on the Polícia Militar do Paraná, with the objective of changing the traditional model of policing, from incident response, to problem-oriented policing and conflict mediation.

Key-words: Policing Policies. Policy Cycle. Evidence-Based Policies. Theories of Change. Problem-Oriented Policing.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTEXTUALIZAÇÃO E REBATIMENTO NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA	16
2.1 SURGIMENTO DO CAMPO	16
2.2 FINALIDADE E CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.3 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.4 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	26
2.4.1 Definição da agenda	26
2.4.1.1 Teoria do equilíbrio pontuado	30
2.4.2 Formulação da política	35
2.4.3 Tomada de decisão	40
2.4.4 Implementação	45
2.4.4.1 Modelos de implementação	47
2.4.4.2 Barreiras para a implementação de políticas públicas	48
2.4.5 Avaliação	49
2.4.5.1 Por que avaliar políticas em segurança pública?	51
2.4.5.2 A avaliação como mecanismo para aferir resultados: a avaliação de eficiência técnica da PMPR pelo Tribunal de Contas do Paraná	54
2.5 O PAPEL DOS ATORES	57
2.5.1 Policymakers e policytakers	58
2.5.2 Os burocratas de nível de rua	59
2.5.3 Os burocratas de nível médio	60
2.6 OS IMPACTOS DA FRAGMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	60
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA/POLICIAMENTO NO PARANÁ: RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO	63
3.1 BREVES NOÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	63
3.2 PLANOS PLURIANUAIS: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO PARANÁ	65
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO NO PARANÁ (1980-2018): ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS	75
4.1 SISTEMA MODULAR DE POLICIAMENTO URBANO (SMPU)	75

4.1.1 O SMPU sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	80
4.2 PROJETO POLICIAMENTO OSTENSIVO VOLANTE (POVO I)	86
4.2.1 O Projeto POVO I sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	89
4.3 POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO (TOTENS DE POLICIAMENTO URBANO)	94
4.3.1 Os Totens de Policiamento Urbano sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	99
4.4 MOTONETAS	102
4.4.1 As motonetas sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	105
4.5 PROJETO POLICIAMENTO OSTENSIVO VOLANTE (POVO II)	107
4.5.1 O Projeto POVO II sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	111
4.6 PROGRAMA PARANÁ SEGURO: UNIDADES PARANÁ SEGURO (UPS)	116
4.6.1 O Paraná Seguro sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas	122
5 TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS: MODELOS ALTERNATIVOS	129
5.1 SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS	129
5.2 POR UM NOVO MODELO DE POLICIAMENTO: UMA TEORIA DE MUDANÇA ...	137
6 CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS	150

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, as políticas públicas de segurança têm se revelado um dos temas mais presentes no cotidiano brasileiro. Ao lado de saúde e educação, a segurança pública tem sido objeto de sucessivos incrementos orçamentários e financeiros, caracterizando, assim, o investimento no campo como uma das principais escolhas de governos¹ (PINTO; AFONSO, 2019; CERQUEIRA, 2019).

Como reflexo, a segurança pública tem dominado retóricas discursivas e o debate público, principalmente nos períodos pré-eleitorais, o que potencialmente indica, segundo David Garland (2008, p. 372), a escolha por táticas voltadas à “[...] obtenção de dividendos políticos de curto prazo”.

Embora o foco dos governos esteja sensivelmente dedicado às ações clássicas de segurança², dados indicam que, apesar das consideráveis somas de recursos, há uma consistente dificuldade na redução ou manutenção de índices de criminalidade em níveis aceitáveis (PINTO; AFONSO, 2019; CERQUEIRA, 2019).

Assim, como pergunta(s) de pesquisa, coloca-se: O que faz mudar a política pública? Quais problemas mais relevantes para o brasileiro, no campo da segurança pública, se tornam objeto de políticas públicas?

O presente dilema da segurança pública nos leva a algumas reflexões que vão desde os arranjos institucionais³, o modelo federativo⁴, que impõe aos Estados a carga mais árdua no enfrentamento à criminalidade cotidiana, e perpassam pela discussão quanto à efetividade de medidas mitigadoras impulsionadas pelo poder público.

¹ De acordo com Cerqueira (2019), em estudo publicado no Anuário de Segurança Pública 2019, os gastos são principalmente impulsionados pelos municípios.

² Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021, *online*) indicam que, no Brasil, “despesas com segurança pública correspondem a cerca de 1,38% do Produto Interno Bruto (PIB)”, sendo que, segundo Cerqueira (2019), em ordem de prioridade, os recursos são destinados às subfunções da segurança pública de *policimento, defesa civil, informação e inteligência*.

³ Na perspectiva de Garcia (2015, p. 11), “o arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política específica”.

⁴ Em razão da delimitação do objeto sob análise, e não obstante as importantes provocações da banca de qualificação, optou-se por não desenvolver o arranjo brasileiro da segurança pública frente ao nosso modelo federativo. Diante da relevância do tema e da profundidade que tal estudo requer, o federalismo e a segurança pública no país serão alvo de investigações futuras. A destacada produção sobre federalismo do Prof. Dr. José Arthur Castillo de Macedo pode oferecer um interessante diálogo com a presente pesquisa.

Uma possível resposta liga-se à ausência de subsídios teórico-científicos no processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), também conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; HOWLETT; GUEST, 2013).

Essa deficiência pode se asseverar pela desarmonia entre os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo – os Planos Plurianuais (PPA) – e o que foi efetivamente formulado e implementado. Apesar de os PPA estabelecerem recursos, além de definirem diretrizes, objetivos e metas voltadas a orientar a aplicação de verbas públicas, observa-se uma assimetria entre o que o governo planejou, em termos orçamentários, e o que efetivamente formulou e implementou, como política pública (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013).

Desse modo, torna-se mais evidente a falta de ferramentas para orientar gestores públicos quanto a tomadas de decisão alinhadas às expectativas sociais e compatíveis com o planejamento global, cujos resultados se traduzam em políticas públicas eficazes.

Essa ausência de métodos analíticos tem conduzido governos a adotar medidas improvisadas, pautadas na repetição, imitação, preconceito, autointeresse ou mesmo “achismo”, uma vez que nossas sociedades e governos por vezes tomam decisões baseadas no que foi feito no passado (SECCHI, 2019). Assim, administrações reproduzem soluções de outros lugares de maneira acrítica e “planejam sem informações suficientes” (SECCHI, 2019).

Adicionalmente, governos “tomam decisões que beneficiam certas pessoas ou grupos à revelia do interesse público” (SECCHI, 2019, p. 2), ou mesmo descontinuem programas exitosos apenas porque pertenciam a outras gestões ou eram “marcas” de determinados grupos políticos.

Somadas às posturas dissociadas de interesse social, percebe-se uma carência de conhecimento no setor público, que sofre com a “falta [de] munção teórica e metodológica aplicada à elaboração de políticas públicas adequadas à resolução dos graves problemas sociais” (SECCHI, 2019, p. xi).

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 14) destacam que, nessa perspectiva, o processo de formação de políticas públicas se torna “[...] repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação”, o que pode se revelar uma “grande fonte de tensão”. Segundo os autores, essa fragmentação pode gerar uma

série de consequências, entre as quais a impossibilidade de gestores públicos desenharem estratégias eficazes, que orientem e influenciem os tomadores de decisão, deixando de garantir um conjunto integrado de resultados.

Uma das possíveis repercussões desse quadro é a manutenção de políticas que, apesar de ineficazes, perduram em razão de sua aceitação popular; por outro lado, medidas impopulares, apesar de necessárias, sofrem resistência, não sendo implementadas. Ainda segundo os autores, políticas públicas são criadas em momentos de crise, fazendo com que os *policymakers* atuem como “bombeiros”, ao passo em que medidas preventivas de crises são subvalorizadas.

Outra constatação é que a burocracia de nível de rua consideravelmente se desvia, na fase de implementação, do que foi previsto na fase de formulação (LIPSKY, 2019; WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Tal realidade nos indica uma série de possíveis respostas, desde a formulação de políticas inadequadas à realidade da região ou daquela organização pública, a falta de instrumental (de pessoas e tecnologia/meios materiais) para a implementação, ou mesmo esclarecimentos e treinamento desses profissionais, o que faz surgir a relevância de outro segmento da burocracia – a de nível médio (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Essas reflexões nos levam a uma última, encerrando assim, em termos de referencial teórico, o objeto desta pesquisa: a falta de instrumentos de avaliação de políticas. Essa lacuna de avaliação pode se dar tanto na perspectiva da *policy appraisal*⁵, também chamada de análise *ex-ante* (TURNPENNY; ADELLE; JORDAN, 2013; BRASIL, 2018a), quanto na perspectiva da avaliação do alcance dos propósitos da política – avaliação de impacto –, que também chamaremos de análise *ex-post* (BRASIL, 2018b; GERTLER *et al.*, 2018).

Todos esses temas serão abordados ao longo do trabalho, que tem por objetivo geral investigar as principais políticas públicas de policiamento desenvolvidas no Estado do Paraná entre os anos de 1980 e 2018⁶, desde o Sistema Modular de Policiamento Urbano (SMPU) até o Programa Paraná Seguro.

⁵ Refere-se à formulação de políticas, ou seja, como as opções de políticas são formuladas dentro do governo.

⁶ A opção por esse recorte temporal, de exatos 38 anos, deve-se à implantação, em 1980, dos módulos policiais, o que representou um marco na segurança pública do Estado do Paraná. O período se encerra em 2018, com o fim do governo Beto Richa, formulador do Programa Paraná Seguro. Apesar disso, será feita uma breve abordagem sobre a gestão Ratinho Júnior (2019-2022), em especial o PPA 2020-2023, e os motivos pelos quais não foram analisadas as políticas de policiamento de seu período de governo.

Cada uma dessas ações de policiamento será observada no contexto do ciclo de políticas públicas, desde a definição da agenda, na etapa de tomada da decisão, na formulação (*design*) da política, na implementação e na avaliação (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Nesse contexto, será feita, ainda, uma análise da evolução dos recursos orçamentários em segurança pública no Estado do Paraná, averiguando-se a correspondência (ou não) entre os instrumentos de programação orçamentária e os programas e projetos de segurança pública levados a efeito no período.

A partir da formulação e implementação de cada um desses projetos e programas de policiamento, como hipótese deste trabalho, será investigada a potencial tendência a políticas incrementais (LINDBLOM, 1959) e as pontuações havidas frente a *feedbacks* positivos, caracterizados por eventos focalizadores como crises, mudanças de indicadores e ações de empreendedores de política (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Revela-se, assim, a opção preferencial por políticas reativas, em oposição à solução comunitária, orientada e antecipada aos problemas.

Das vulnerabilidades identificadas – ao longo de quase 40 anos – em cada um desses programas e projetos, busca-se analisar em que medida podem ser formulados modelos alternativos de políticas de policiamento, não mais desprovidos de elementos práticos e metodológicos, mas agora baseados em evidências⁷ e em robustas teorias de mudança⁸ (WELSH; FARRINGTON, 2007; 2012; CERQUEIRA; BUENO, 2020; FUNNELL; ROGERS, 2011; ROGERS, 2014).

Assim, ao final do trabalho, mediante uma proposta de teoria de mudança, busca-se alcançar um novo modelo de policiamento, que supere a estratégia tradicional de resposta a incidentes, em prol de um modelo orientado à solução de problemas e mediação de conflitos (GOLDSTEIN, 1979; ECK; SPELMAN, 1987).

Em relação à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com estudo eminentemente descritivo, em que são utilizados os procedimentos bibliográfico, documental e estudo de caso, mediante a análise de atos normativos internos,

⁷ Sobre o movimento chamado políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), Cerqueira e Bueno (2020) apontam estudos da Campbell Collaboration, Cochrane, College Policing e Washington State Institute for Public Policy (WSIPP). O tema será abordado no capítulo 5.

⁸ O tema de teoria de mudança (FUNNELL; ROGERS, 2011; ROGERS, 2014) será abordado no capítulo 5.

legislação, matérias jornalísticas, entrevistas, além pesquisas científicas de membros da Polícia Militar do Paraná (GOLDENBERG, 2004; PEROVANO, 2014; 2016).

Acredita-se que o avanço dos estudos em políticas públicas se mostra a alternativa mais promissora para o aperfeiçoamento do sistema de segurança no país. Entre as várias razões já expostas, as quais serão abordadas com mais profundidade ao longo do texto, a preponderante se liga à razão mais evidente, de que a política pública é um ramo interdisciplinar e, ao falarmos de segurança pública, a resposta não pode ser apenas policial, mas intersetorial.

Na perspectiva de Cruz e Silva (2019), uma área do conhecimento torna-se mais robusta quanto mais aberta ela estiver a outras teorias. O que falta na teoria origem – origem do problema que se quer enfrentar –, ela traz de outras. A segurança pública, por vezes, fica encapsulada por alguns ramos, que não observam os fenômenos da violência e da criminalidade de forma abrangente, mas de maneira segmentada.

Nesse contexto, a política pública por excelência, e em razão da forma pela qual o campo surgiu, interage e completa lacunas de outras áreas do conhecimento. Assim, como tese da presente pesquisa, acredita-se que o estudo de programas e ações estatais a partir do referencial teórico proposto é a maneira mais adequada para compreender como as políticas públicas de policiamento foram desenvolvidas ao longo de quatro décadas no Estado do Paraná.

Além disso, a compreensão das organizações policiais sobre o *policy-making process* pode favorecer melhores desenhos na formulação, a superação/mitigação das barreiras/lacunas de implementação, além da adoção de contramedidas às tentativas de obtenção de dividendos políticos de curto prazo. Portanto, o referencial teórico é uma **ponte** para o uso de tendências contemporâneas, para a aplicação de teorias de mudança baseadas em evidências e para transição do modelo tradicional de policiamento para modelos alternativos, como o orientado ao problema.

Diante disso, o trabalho propõe ir além do ideário coletivo e do senso comum, fruto da relação intrínseca que o tema da segurança pública tem com a vida das pessoas. A investigação científica presta-se justamente a fornecer elementos aptos a superar o debate superficial e a abstração, na linha de Kurt Lewin, de que “não há nada melhor do que uma boa teoria para resolver um problema prático” (CODA *et al.*, 2009).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTEXTUALIZAÇÃO E REBATIMENTO NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 SURGIMENTO DO CAMPO

Um dos estudos pioneiros sobre o campo e o papel do Estado nas políticas públicas vem da obra “The Age of Reform”, de Richard Hofstadter (1955). Vencedor do Prêmio Pulitzer de 1956⁹ na categoria “história”, o livro retrata a evolução do pensamento da população estadunidense, que – em meados do século XIX –, gradativamente passou a exigir uma maior presença do Estado nos assuntos de interesse geral, reformulando a sociedade da época, o que se denominou de Era da Reforma (CAVALIERI, 2009).

A obra relata como os monopólios existentes – e os efeitos dessa concentração na sociedade – geraram um sentimento coletivo de que tais mercados precisavam ser regulados pelo poder público. Hofstadter (1955) ilustra que pequenos e médios fazendeiros passaram a questionar os preços a que estavam submetidos por aqueles que detinham o controle da distribuição dos produtos, retirando assim suas autonomias locais. Sem resolver seus problemas localmente, os produtores rurais voltaram-se ao governo federal, exigindo políticas de controle e regulação.

Nesse sentido, o início do século XX nos Estados Unidos da América (EUA) foi marcado pelo surgimento de novas possibilidades de mercado, os quais se abriram a partir do desenvolvimento dos transportes, da eletrificação e das comunicações. Com o aumento da percepção desses vários fenômenos naturais e sociais, se fortaleceram apelos para uma atuação estatal perante tais fatos, os quais passaram a ser compreendidos como problemas públicos (MINTROM; WILLIAMS, 2013).

A partir disso, segundo Cavalieri (2009), políticas regulatórias se sucederam, como o Sherman Act (1890)¹⁰ e o Clayton Act (1914)¹¹, com o objetivo de evitar a concentração de mercados na forma de monopólios ou de monopsônios¹². Esses

⁹ Disponível em: <https://www.pulitzer.org/winners/richard-hofstadter>. Acesso em: 4 maio 2021.

¹⁰ Representou uma política regulatória nos Estados Unidos da América, voltada a evitar o monopólio por determinada corporação.

¹¹ O Clayton Act foi uma lei antitruste dos Estados Unidos da América, de 1914, que se somou ao movimento do Sherman Act, de 1890 (CAVALIERI, 2009).

¹² Monopsônio representa a “estrutura de mercado em que existe apenas um comprador de uma mercadoria (em geral, matéria-prima ou produto primário). Nesse caso, mesmo quando vários

movimentos geraram um paradoxo na sociedade da época, a qual, ao mesmo tempo em que exigia controle estatal, cultuava valores herdados dos “pais fundadores”, como a postura não intervencionista do governo na vida dos cidadãos.

Mintron e Williams (2013) relatam que essa expansão da atuação do Estado, com um aumento da atividade de regulação pelo governo federal, ampliou a necessidade de análise de políticas públicas de alta qualidade. Esse fenômeno viria a se fortalecer como efeito do plano de recuperação econômica, da crise de 1929.

Desse modo, o ápice da intervenção estatal vai se dar a partir do “New Deal” (CAVALIERI, 2009). O plano, impulsionado na década de 1930, se destinou tanto a recuperar os Estados Unidos da crise, quanto a ampliar o espectro de políticas públicas prestadas pelo governo, o qual passou a agir em áreas onde não atuava anteriormente.

Essas políticas se consolidariam nos anos seguintes, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, com uma melhor formatação do estudo de “públicas” nas universidades, principalmente a partir de visões keynesianas, que já vinham estimulando a participação do Estado por meio do incremento dos gastos públicos – e consequente redução de desemprego –, lastreado no efeito multiplicador de Kahn¹³.

Diante desse contexto histórico, em termos teórico-científicos “o campo de públicas” surge como um recorte da ciência política estadunidense¹⁴. Celina Souza (2018a, p. 12) aponta que:

[...] a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos.

Os primeiros elementos foram apresentados por Harold D. Lasswell (1951) no texto, originalmente publicado em 1936, “Politics: Who Gets What, When, How” [Política: quem ganha o quê, quando e como]. Nessa obra, Lasswell (1951) aponta

produtores fortes oferecem o produto, os preços não são determinados pelos vendedores, mas pelo único comprador” (SANDRONI, 2016, n.p.).

¹³ O efeito multiplicador de Kahn representa a ideia de que “cada emprego criado pelo governo acrescentaria outro emprego para suprir de bens o novo trabalhador.” Segundo Keynes, o empréstimo tomado para pagar as obras públicas deveria ser considerado investimento, e não gasto; desse modo, as obras públicas em um curto espaço de tempo se pagariam por si com a receita advinda dos impostos recolhidos pelos indivíduos reempregados (WAPSHOTT, 2016, p. 356; DALTO *et al.*, 2020).

¹⁴ Nesse sentido Deleon (2006) e Souza (2006; 2018a).

como a política se desenha a partir de estudos sobre a elite, sobre os métodos e os resultados. Segundo o autor, “o estudo da política pode não levar a nenhuma realização definitiva” ou certeza gratificante, entretanto, pode nos conduzir à reavaliação de “linhas mutáveis” que refletem os anseios da comunidade (LASSWELL, 1951, p. 454).

Segundo Fischer (2003), Lasswell tinha a intenção de criar uma ciência social aplicada, que agisse como um instrumento de mediação entre academia, tomadores de decisão de agências estatais, além de cidadãos comuns, tendo como foco soluções objetivas para problemas públicos.

Harold D. Lasswell, juntamente com Daniel Lerner, viria a contribuir mais ainda para o campo com a obra “The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method”, em que são indicadas três características originárias das políticas públicas: “[...] normatividade, multidisciplinaridade e foco na resolução de problemas públicos” (SECCHI, 2019, p. 6).

Nas décadas seguintes o campo se expandiu, principalmente como desdobramento de políticas industriais oriundas dos esforços de guerra. Além de existir a mobilização para suprir demandas das tropas, durante a Segunda Guerra Mundial havia a participação do Estado na regulação dos preços no mercado interno nos EUA, uma vez que, com as demandas altas por diversos bens e insumos, a economia passou a sentir os efeitos dessa volatilidade (CAVALIERI, 2009).

Também foram determinantes para a expansão do campo institutos denominados de “*think tanks*”, como a National Science Foundation, RAND Corporation e Brookings Institution, os quais desenvolveram estudos analíticos sobre a atuação dos governos. Deleon (2006) indica que a RAND Corporation realizou pesquisas para o Departamento de Defesa dos EUA, de Robert McNamara, e para o Sistema de Planejamento e Orçamento Programado (PPBS). Esses estudos demonstraram considerável sucesso, o que fez gerar sua expansão para outros segmentos do governo, na década de 1960, com destaque para ações voltadas à saúde, educação e bem-estar.

Deslocando-se para o Brasil, durante o período da República Velha, observava-se uma atuação ainda muito limitada do Estado. No entanto, a partir de 1930 esse movimento se altera, com um incremento do processo de industrialização, e uma aparente participação, que se denominou de Estado Nacional-

Desenvolvimentista (FARAH, 2016). Uma das primeiras manifestações dessa participação se deu com a regulação dos estoques de café, cuja ação repercutiu no valor do mercado interno e nas exportações (PELÁEZ, 1971; CAVALIERI, 2009).

De acordo com Maximiano e Nohara (2017), a reforma burocrática no Brasil iniciou-se efetivamente em 1936, ano em que foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil. A partir da iniciativa de Luís Simões Lopes¹⁵, em 1938 esse órgão foi transformado em Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), que além de executor, exerceu a função de “formulador da nova forma de pensar e organizar a Administração Pública”¹⁶ (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 125). Ao conferir avanço ao campo, o Dasp impulsionou a demanda por especialistas em políticas públicas.

Nos anos que se sucederam, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, representou outro movimento de reforma da Administração Pública, fundamentando-se nas ideias de Fayol (MAXIMIANO; NOHARA, 2017). A norma previu princípios gerais da atuação e da organização da Administração Federal, bem como estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa (BRASIL, 1967).

O modelo de atuação estatal viria a sofrer novas mudanças a partir da década de 1970, com a crise do petróleo em 1973 (ABRUCIO, 1997). Os anos de 1970 foram marcados pelo “fim da era dourada” (HOBSBAWN, 1995) ou, como chamada por Cornwall e Cornwall (2001), “era de ouro do capitalismo”, cujo início se deu com o fim da Segunda Guerra Mundial. Esse período é representado pela superação, na economia, da dimensão keynesiana, no âmbito social, do modelo de *welfare state* e, na perspectiva administrativa, do modelo burocrático weberiano (ABRUCIO, 1997).

A Constituição Federal (CF) de 1988 representou outro marco, consolidando-se no art. 37 os princípios e os demais elementos estruturantes da Administração Pública. Celina Souza (2018a) destaca que a Constituição promoveu diversos avanços em termos de políticas públicas, entre os quais o reconhecimento de direitos sociais, a universalização do acesso à saúde, o aumento das competências

¹⁵ Luís Simões Lopes foi o primeiro presidente e fundador da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis_simoes_lopes. Acesso em: 5 maio 2021.

¹⁶ Tamanha foi a relevância do Dasp que, em 1945, o órgão viria a ser responsável pela elaboração da proposta do orçamento federal, sendo extinta a comissão do orçamento do Ministério da Fazenda (MAXIMIANO; NOHARA, 2017, p. 126).

concorrentes dos entes federativos, e a diminuição do quórum para a aprovação de emendas constitucionais.

A partir de 1995, na tentativa de substituir o modelo burocrático por padrões gerenciais, foi criado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. O plano foi essencialmente inspirado na perspectiva de uma nova gestão pública e na reinvenção do governo. Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, entre 1995 e 1998, sendo que várias das previsões da norma viriam a se consolidar no ordenamento jurídico com a Emenda Constitucional n. 19/98 (MAXIMIANO; NOHARA, 2017). Essa reforma do texto constitucional inclusive adicionou a "eficiência" aos princípios básicos da Administração Pública, no art. 37 da CF, somando-se à legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A reforma de 1995 no Brasil foi influenciada pelo movimento denominado *new public management* [nova gestão pública], cujos conceitos iniciais se deram na década de 1980 nos governos Thatcher e Reagan. Essa perspectiva apresentou ideias voltadas a uma reforma mais ampla do Estado, ao estabelecimento de mecanismos de avaliação de desempenho, de controle de orçamento e de gastos, privatizações, desregulamentação, além de aperfeiçoamento dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997; MAXIMIANO; NOHARA, 2017; LOTTA, 2016). Bresser-Pereira sustentava que as medidas eram necessárias para que a economia do país se expandisse internacionalmente, cabendo ao Estado adotar as reformas estruturais necessárias nas áreas fiscal, previdenciária e administrativa (NASCIMENTO, 2021; BRESSER-PEREIRA, 1997).

A *nova gestão pública* teve como marco o programa Revisão Nacional do Desempenho, lançado em 1993 pelo presidente dos Estados Unidos da América, Bill Clinton. Em 1998, esse programa viria a se transformar na Aliança Nacional para a Reinvenção do Governo. A obra *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* [Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público], de David Osborne e Ted A. Gaebler¹⁷, potencialmente influenciou o programa de Bill Clinton (KELNERT; SILVA, 1993) e o que se denominou em seguida de *new public management*.

¹⁷ David Osborne e Ted A. Gaebler (1992), a partir de estudos empíricos em governos locais nos Estados Unidos, investigaram como os administradores públicos solucionavam problemas.

Abrucio (1997) indica que o movimento da nova gestão pública apresentou três enfoques distintos, os quais passaram por diferentes fases: de gerencialismo puro, consumerismo e de orientação para o serviço público.

O gerencialismo puro tinha por fundamento a solução da questão financeira de Estados, com foco voltado à diminuição de gastos e melhoria de eficiência na gestão tendo, como principal norteador, a busca pela produtividade (ABRUCIO, 1997; MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

O consumerismo questionou em que medida a redução de gastos poderia afetar a qualidade de serviços públicos, dificultando assim a proposta de aumento de produtividade. Essa vertente contestava o gerencialismo puro, por entender que havia uma preocupação excessiva com a diminuição de custos, sem a devida reflexão sobre os impactos na qualidade dos serviços. Nesse sentido, a abordagem consumerista destacava a necessidade de acompanhamento das ações do Estado frente às demandas da sociedade, com foco na satisfação da coletividade (ABRUCIO, 1997; MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

A orientação para o serviço público (*Public Service Orientation – PSO*) contestava a abordagem consumerista, entendida como individualista, prestigiando assim conceitos como transparência, *accountability*, participação social, justiça, equidade, sem, no entanto, propor uma volta ao modelo burocrático weberiano. A PSO buscava novas perspectivas do modelo gerencial a partir do republicanismo e da democracia (ABRUCIO, 1997; MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

Cabe destacar que, nesse curso de desenvolvimento histórico, o modelo gerencial é dinâmico e a cada dia se reinventa, sofrendo influências de inúmeros fatores econômicos, políticos e sociais. Diante disso, o perfil de atuação do Estado se encontra em constante movimento, determinando assim alterações de rumos e orientações, especialmente na construção de políticas públicas.

2.2 FINALIDADE E CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Paul Cairney (2012, p. 1) inicia sua obra *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, com a seguinte provocação: “Why do we study public policy?” [Por que nós estudamos política pública?]. À formulação inicial, Cairney emenda uma série de outros questionamentos, desde os motivos que levaram o governo dos EUA

a socorrer financeiramente os bancos, na crise de 2008, ou que justificaram administrações a estabelecer (ou não) políticas regulatórias de controle do tabaco, ou ainda, que motivaram o governo australiano a reformar a lei de armas, em 1996.

Às perguntas, Cairney informa que estudamos políticas públicas porque reconhecemos as várias respostas possíveis a esses questionamentos, que se baseiam em diferentes perspectivas, e, acima de tudo “[...] porque queremos saber por que determinadas decisões são tomadas” (CAIRNEY, 2012, p. 1).

Segundo Thomas R. Dye (2017, p. 1-2), o campo da política pública busca compreender “o que os governos fazem, por que eles fazem isso, e que diferença isso faz”. Desse modo, na visão do autor, a política pública se caracteriza não só pela escolha do que os governos pretendem executar, mas também pelo que não realizam. Para Dye (2017), os governos se ocupam de políticas públicas para regular conflitos internos, organizar sociedades para superar conflitos com outras sociedades, distribuir uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços. Essa perspectiva de um “impacto esperado na sociedade” reforça a tipologia de Theodore J. Lowi (1964, p. 689) quanto à natureza das políticas públicas, que podem ser regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

Modernamente a literatura indica a política pública como a “[...] atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos” (SECCHI, 2019, p. 1). O autor retrata que no Brasil muitos cientistas sociais têm se dedicado à pesquisa teórica em políticas públicas, envolvendo áreas como “sociologia, ciência política, administração, economia, antropologia, direito”, entre outras, o que denota o caráter interdisciplinar do campo (SECCHI, 2019, p. xi).

Marques e Faria (2013, p. 7) retratam que essa interdisciplinaridade, ao mesmo tempo em que possibilita todo um novo campo de análise, apresenta um potencial risco de fragmentação, “dada a dificuldade da construção de patamares teóricos comuns de discussão”.

Não obstante ao risco de fragmentação, esse caráter interdisciplinar se revela a maior virtude da área, na medida em que aproxima o conhecimento normativo e orientado – oferecido pela pesquisa teórica – da realidade social, promovendo assim a “[...] resolução de problemas aos processos de elaboração, decisão, implementação e avaliação de políticas públicas”. Essa “ponte” entre teoria e prática será melhor

estudada na análise de políticas públicas (*policy analysis*) e no ciclo de formação de política (*policy cycle*) (SECCHI, 2019, p. xi).

2.3 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Leonardo Secchi, (2019, p. 1), a “análise de políticas públicas é a atividade e o campo de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos”. Segundo Dunn (2017, p. 3) trata-se de “[...] um processo de investigação multidisciplinar que visa a criação, avaliação crítica e comunicação de conhecimentos relevantes para as políticas.” Mény e Thoenig (1992) representam esse estudo como a forma de agir do poder público na sociedade. Nesse contexto, a *policy analysis* tem por orientação aplicada a busca e a identificação das alternativas mais eficientes, que renderão os maiores benefícios sociais, quando do estabelecimento de uma política (ANDERSON, 2003).

Em termos metodológicos, Dunn (2017, p. 3) afirma que a análise de políticas públicas, “como uma disciplina de solução de problemas, se baseia em métodos, teorias e descobertas substantivas das ciências sociais para resolver problemas práticos”. Knoepfel *et al.* (2007) refletem essa perspectiva metodológica a partir das vertentes de interação entre atores públicos e privados, dos problemas públicos e da análise comparativa.

Em termos de finalidade, o estudo sobre a análise de políticas públicas pode-se desdobrar em prescritivo e descritivo. De forma prescritiva, busca auxiliar o processo decisório, por meio da análise de problemas (*problem analysis*), e análise de soluções (*solution analysis*), cujo resultado se traduz em atos normativos ou ações estatais, materializados em programas, projetos e outras campanhas de interesse público.

As análises prescritivas conduzem a recomendações de políticas públicas, geralmente direcionadas a tomadores de decisão e outros atores de um subsistema de política. Essa análise prescritiva favorece as condições para a formulação de políticas públicas mais adequadas e, conseqüentemente, sua implementação.

Sob o ponto de vista descritivo, a análise de políticas públicas objetiva “construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas,

do comportamento dos atores e das instituições nas diversas fases do processo de política pública” (SECCHI, 2019, p. 8).

Desse modo, enquanto o método descritivo busca construções teóricas, a prescrição almeja influenciar a realidade social, melhorando a qualidade das políticas públicas, buscando assim eficiência, eficácia e efetividade.

No subsistema de política de segurança pública esse desafio é ainda mais aparente, uma vez que o campo sofre de relativa “orfandade”. Essa constatação decorre da observação de estudos desenvolvidos em diversas áreas do conhecimento, que analisam os fenômenos da violência e da criminalidade de maneira particular e segmentada.

Especialmente no campo do Direito, manuais de direito constitucional em alguns casos se dedicam apenas a descrever a arquitetura federativa do sistema de segurança pública, com discussões pontuais como o direito de greve de policiais, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e a Força Nacional de Segurança Pública (LENZA, 2021; NOVELINO, 2016).

Outras obras sequer trazem qualquer discussão acerca do modelo constitucional de segurança pública¹⁸, não obstante os elevados recursos destinados e a relação intrínseca com direitos e garantias fundamentais (FERREIRA FILHO, 2022).

Desses estudos, não se identifica eventual articulação da segurança como uma política pública, que se associa não só a direitos e garantias fundamentais, mas a princípios, à Administração Pública como prestadora de serviços de caráter contínuo, e ao orçamento público.

Com exceções pontuais, a exemplo de Souza Neto (2007), que trata da conceituação constitucionalmente adequada de segurança pública na CF de 1988, os autores se limitam a tratar dos órgãos que integram o rol do art. 144 de forma burocrática, apenas reproduzindo o texto constitucional a partir de competências genéricas e regra geral de subordinação aos chefes de poder executivo.

No campo do direito administrativo, a literatura do mesmo modo analisa a atuação desses órgãos sob uma perspectiva restrita, na ótica dos atos administrativos e sua associação com prerrogativas da administração. Assim, recebem maior

¹⁸ Tavares (2021) agrega a polícia judiciária ao capítulo que trata das funções essenciais da justiça, abordando de maneira superficial o papel das polícias militares.

destaque a clássica distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária e o exercício do poder de polícia (CARVALHO FILHO, 2021; BANDEIRA DE MELLO, 2015).

Estudos enxergam a complexidade de atuação das organizações policiais, propondo uma releitura dessa dicotomia clássica de polícia administrativa *versus* polícia judiciária. Oliveira (2014) apresenta uma classificação peculiar, de polícia criminal (i), subdividida: preventiva (inibitória), repressiva imediata e investigativa (apuração da infração penal). Nessa classificação, Oliveira (2014) indica ainda as “polícias” administrativas (ii) e a polícia política (iii)¹⁹.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014) também apresenta uma visão mais aprofundada sobre a segurança pública. O autor faz uma exposição ampla dos setores da atuação da polícia administrativa (costumes, comunicação, sanitária, viação, comércio e indústria, profissões, ambiental, estrangeiros e edilícia). No entanto, a maior contribuição de Moreira Neto para o presente estudo é a seção “Direito Administrativo da Segurança”.

No Direito Administrativo da Segurança, Moreira Neto (2014) discorre sobre os conceitos de ordem pública, segurança pública e os fatores de insegurança, em que aponta a convergência de atividades administrativas do Estado, como fatores dinâmicos, ligados aos serviços públicos, ao ordenamento econômico, ordenamento social e ao fomento público.

Outros ramos do conhecimento, também de maneira segmentada, abordam a segurança pública sob um viés muito particular do respectivo campo. Essa particularidade não desnatura nem afasta a relevância de cada uma dessas abordagens, mas apenas reforça o ponto defendido por Knoepfel *et al.* (2007), de que as políticas públicas precisam ser analisadas a partir dos atores públicos e privados, dos problemas públicos e de uma forma comparativa, o que invariavelmente as caracterizam como multidisciplinares.

Essa análise deve ocorrer de forma analítica, a partir da decomposição de todos os elementos da política, desde a definição do que vem a ser um problema público e sua inserção na agenda dos governos, passando pela formulação,

¹⁹ Para Oliveira (2014), a polícia política seria exercida pela Polícia Federal em questões relativas à imigração (por meio da emissão de passaportes) e controle de fronteiras.

implementação e avaliação, o que será objeto de estudo no ciclo de formação de políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

2.4 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.4.1 Definição da agenda

Ao iniciarmos o estudo do ciclo de políticas públicas, algumas reflexões se destacam: Como as políticas mudam? Quais assuntos têm maiores tendências a ocupar a atenção dos governos? De que maneira esses assuntos ingressam no rol de preocupações do poder público? Essas e outras perguntas orientam o que a literatura define como *agenda-setting* [definição da agenda].

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 29) definem agenda como “[...] uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento”. A definição da agenda implica afirmar que determinados assuntos são questões públicas, tornando-se assim objeto de atenção dos governos, cujos itens variam conforme circunstâncias econômicas, sociais, de tempo e lugar (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Segundo Capella (2018), Cobb e Elder foram os pioneiros nesse estudo de agenda. Para os autores, o termo 'agenda' é usado para se referir a um “conjunto geral de controvérsias políticas que serão vistas como pertencentes a um rol de preocupações legítimas que merecem a atenção dos governos” (COBB; ELDER, 1971, p. 905).

Valendo-se de estudos de Dearing e Rogers (1996) e de Birkland (2005), Capella (2018) destaca que o processo competitivo, promovido por diversos atores e grupos de pressão, é uma das características prefaciais da definição da agenda. Em edição mais recente da obra de Birkland (2016), esse caráter de disputa permanece evidente. Segundo o autor (2016, p. 123), grupos promovem suas questões, perante tantas outras, “[...] compartilhando o espaço limitado na agenda, ou se [preparam] para o momento em que uma crise torne sua questão mais provável de ocupar um espaço mais proeminente.” Dearing e Rogers (1996, p. 1-2) afirmam que “o processo de definição da agenda é uma competição contínua entre os proponentes das

questões para ganhar a atenção da mídia, dos profissionais, do público e das elites políticas”.

Capella (2007) aponta que dois modelos se destacam nessa dinâmica de formação das agendas governamentais: modelo de Múltiplos Fluxos [*Multiple Streams Model*] de John Kingdon, e o modelo de Equilíbrio Pontuado [*Punctuated Equilibrium Model*], de Frank Baumgartner e Brian Jones.

Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (2014) desenvolve o tema ao tratar da perspectiva da mudança em políticas públicas. Seguindo Cobb e Elder (1971), Kingdon (2014) destaca que determinadas questões passam a integrar a chamada ‘agenda governamental’ quando despertam o interesse dos *policymakers*; no entanto, somente parcela desses temas se desloca para a ‘agenda decisória’, por se caracterizarem opções viáveis e aptas a serem adotadas pelos tomadores de decisão.

Junto com as agendas governamental e decisória, Kingdon (2014) também apresenta a ‘agenda especializada’, que trata de temas determinados como transporte e saúde. A formulação de políticas é geralmente atribuída a subsistemas, que de forma especializada se encarregam de desenvolver políticas públicas, dentro de áreas específicas, revelando assim a natureza setorial da *policy-making* (CAPELLA, 2007; BOUSHEY, 2013).

A inserção de problemas na agenda se dá em contextos típicos, como na ocorrência de crises, ou quando adquirem características especiais que os diferenciam de problemas gerais; ocupam ainda a agenda quando esses problemas provocam reações emotivas, chamando a atenção da mídia, ou quando adquirem importância global (BIRKLAND; DEYOUNG, 2013).

Em geral, uma grande crise direciona o problema para a agenda, que não pode mais ser ignorado. As crises podem ser de diversas ordens como de saúde, segurança ou do sistema político. Quando derivados de crises, os problemas têm como fatores cruciais – que determinam sua premência – a urgência e a tendência (BIRKLAND; DEYOUNG, 2013; KINGDON, 2014).

Os problemas também ingressam na agenda quando adquirem características específicas que os diferem de questões gerais. Determinados problemas fazem parte de categorias mais genéricas, porém recebem lugar na agenda quando grupos de

pressão ou governos identificam, entre todos os outros problemas, aqueles que se destacam por serem mais prementes.

Assim, dentro de um subsistema existem diversas questões, no entanto algumas se notabilizam diante da atenção que recebem do público ou de suas potenciais repercussões.

Os recorrentes casos de violência contra a mulher são um exemplo. De forma antecedente, há um problema geral dentro do subsistema da segurança pública, que são os crimes contra a pessoa, notadamente contra a vida. Quando condutas delitivas são praticadas contra a mulher, destaca-se a urgência de uma maior proteção, com foco na diminuição dos índices de homicídios cometidos por seus parceiros. O problema passa então a ocupar um lugar específico na agenda. Desse modo, a lei do feminicídio (Lei n. 13.104/2015) pode se caracterizar como uma resposta a esse problema específico.

O problema também entra na agenda quando provoca reações emotivas e chama a atenção da mídia. Como exemplo, a fome na África na década de 1980²⁰. O problema já existia, no entanto, quando há a atenção da mídia (telejornal noturno da BBC em 23 out. 1984) (TOLEDO, 2014), como uma espécie de evento focalizador, passa a ser objeto de discussão e possível inserção na agenda.

Outro exemplo é a crise dos refugiados na Síria que – em guerra civil desde o ano de 2011 –, fez aumentar expressivamente o que foi objeto de atenção da mídia²¹.

Adicionalmente, um tema entra na agenda quando vai adquirindo importância global (KINGDON, 2014). Ou seja, quando vai afetando vários países, como as questões envolvendo mudanças climáticas, o envelhecimento das populações, ou a igualdade de gênero. Os objetivos do Desenvolvimento Sustentável²² da Organização das Nações Unidas (ONU) integram essa pauta global.

Birkland (2016, p. 125) alerta que mesmo quando um problema ingressa na agenda, pode haver considerável controvérsia e competição entre diferentes grupos de interesse, envolvendo questões desde a definição do problema efetivo, suas causas e as políticas públicas que possivelmente o resolveriam. O autor relata o caso

²⁰ TOLEDO, Bruno. O espetáculo da fome. In: **Página 22** (online). 20 jul. 2014. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2014/07/20/o-espetaculo-da-fome-2/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

²¹ A morte do menino sírio Aylan Kurdi gerou especial comoção na comunidade internacional, o que chamou a atenção no mundo para o problema dos refugiados, inserindo o problema na agenda.

²² Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2021.

do tiroteio na Columbine High School, nos Estados Unidos da América (EUA), no ano de 1999. Segundo Birkland (2016), após o evento diversos debates surgiram, envolvendo desde a participação dos pais na vida escolar dos filhos, passando pela discussão do porte e do acesso a armas de fogo, ou mesmo a influência da cultura como televisão, filmes e videogames nos jovens no ensino médio.

Especialmente no caso das armas de fogo, o debate foi acirrado, ganhando adeptos tanto para a vertente que compreendia a necessidade de um maior controle estatal sobre a venda e uso de armas de fogo pelos cidadãos estadunidenses, como aqueles defensores de que deveria haver uma maior destinação de armas de fogo para a população (BIRKLAND, 2016).

Entretanto, o que recebeu maior atenção do público, diante de sua posição central, foi a competição “sobre o motivo do tiroteio em Columbine e o que poderia ser feito para evitar futuros tiroteios em escolas [...]” (BIRKLAND, 2016, p. 125).

No Brasil, em 2011, o ataque na Escola Municipal Tasso da Silveira²³ em Realengo, no Rio de Janeiro (RJ), e, em 2019, na Escola Estadual Raul Brasil²⁴, em Suzano (SP), provocaram debate semelhante. Alguns Estados adotaram medidas policiais²⁵ voltadas a tentar evitar que acontecimentos dessa natureza voltassem a ocorrer, como o Paraná, São Paulo, Mato Grosso e Santa Catarina.

No Paraná, o Projeto Escola Segura²⁶, instituído em 2019, destinou policiais militares da reserva remunerada²⁷ para atuar nas escolas estaduais (PARANÁ, 2021, *online*). Lançado em março de 2019, o projeto apresentou dificuldades iniciais em

²³ Disponível em: <http://g1.globo.com/Tragedia-em-Realengo/noticia/2011/04/atirador-entra-em-escola-em-realengo-mata-alunos-e-se-suicida.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

²⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2019/03/13/tiros-deixam-feridos-em-escola-de-suzano.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2021.

²⁵ Numa perspectiva distinta das ações de segurança pública, Cardin e Mochi (2012) fazem um estudo sobre “Políticas Públicas de Prevenção no Combate à Violência intrafamiliar Praticada Contra a Criança e o Adolescente”, abordando estratégias de prevenção primária, secundária e terciária, por meio de programas educacionais, avaliação da presença de fatores de risco para a prática de abusos e a diminuição das consequências dos episódios de violência.

²⁶ O Projeto Escola Segura, lançado em 2019, “destina-se a proporcionar um aumento na segurança na escola e seu entorno”, [...] “aproximando-se da comunidade escolar para melhor compreensão dos problemas de segurança comuns do local e proporcionar maior eficiência e agilidade no atendimento das demandas das unidades de ensino” (PARANÁ, 2021, *online*). O projeto não será objeto de estudo no presente trabalho, uma vez que em razão da pandemia da Covid-19 as escolas estaduais ficaram a maior parte dos anos de 2020 e 2021 sem aulas presenciais, prejudicando assim eventual análise e estudo de caso.

²⁷ De acordo com o regime jurídico dos militares dos estados e do distrito federal, os policiais militares tecnicamente não se “aposentam”, mas são transferidos para a inatividade, sendo reformados (p. ex. por uma incapacidade física permanente), ou para a reserva remunerada (em alguns, de acordo com seus estatutos, podem ser convocados para determinadas missões).

termos de recrutamento de pessoal, embora tenha obtido resultados promissores de prevenção do crime e da violência no ambiente escolar, “com redução 46,2% no número de ocorrências nos arredores de 66 colégios estaduais contemplados com a iniciativa, na comparação dos meses de maio a julho de 2019 com o mesmo período de 2018” (YANO, 2019, *online*).

Entretanto, diante da pandemia da Covid-19, o ensino nas escolas estaduais, alvo do programa, ficou restrito ao modelo remoto durante a maior parte dos anos letivos de 2020 e 2021, o que dificultou uma melhor avaliação do programa quanto à variação dos índices de violência e à manutenção dos resultados iniciais.

2.4.1.1 Teoria do equilíbrio pontuado

Em estudos de *agenda-setting*, uma das maiores preocupações da literatura é tentar compreender a dinâmica da entrada de temas no foco de atenção e, conseqüentemente, de atuação dos governos. Joan Subirats (1989, p. 52, tradução nossa), informa que “[...] muitas vezes a consideração de uma questão²⁸ depende de uma batalha prévia para a definição do problema entre os diferentes atores presentes.” Subirats (1989) aponta que alguns assuntos ocupam esses espaços de programas – e outros não –, em razão de uma série de fatores. O autor destaca como limitações à inclusão nas agendas as deficiências de recursos humanos e econômicos, a ausência de normas legais sobre essas matérias, a falta de vontade política ou a inércia de grupos de pressão.

Para compreender a estabilidade e as mudanças das agendas, em 1993 Baumgartner e Jones publicaram, pela Universidade de Chicago, a obra *Agendas and instability in American Politics*, em que trouxeram a chamada Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Paul A. Sabatier (2007, p. 9) sintetiza esse modelo:

Originalmente desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), a estrutura de equilíbrio pontuado (PE) argumenta que a formulação de políticas nos Estados Unidos é caracterizada por longos períodos de mudança incremental pontuados por breves períodos de grande mudança política. O último surge quando os oponentes conseguem criar novas “imagens de políticas” e explorar os múltiplos locais de política característicos dos Estados Unidos.

²⁸ Joan Subirats (1989) faz uma distinção entre *issue* (questão, tema) e *problema*. O autor destaca que as questões ou temas devem ser suficientemente relevantes para serem considerados *problemas*, suscetíveis, portanto, à inserção em programas ou na agenda dos governos.

Originalmente desenvolvido para explicar as mudanças na legislação, essa estrutura foi expandida para incluir algumas análises muito sofisticadas de mudanças de longo prazo nos orçamentos do governo federal (JONES; BAUMGARTNER; TRUE, 1998). A estrutura de PE claramente atende a todos os quatro critérios, pelo menos para sistemas com vários locais de política.

Assim, segundo Boushey (2013, p. 139, tradução nossa), a teoria do equilíbrio pontuado busca compreender as forças que mantêm estáveis as políticas ou mesmo promovem mudanças rápidas em um sistema político. Assim, o equilíbrio pontuado “[...] aborda o estudo das políticas públicas longitudinalmente, explorando como eventos focais, locais institucionais, ideias de políticas e empreendedores de políticas interagem para produzir mudanças políticas”.

Apesar de a abordagem teórica da *agenda-setting* tratar com ênfase das transformações, Boushey (2013) indica que as políticas tendem a ser estáveis, sofrendo lentas e graduais mudanças, geralmente numa perspectiva chamada de “incremental”, as quais são “[reforçadas] pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema)” (CAPELLA, 2018, p. 54).

Subsistemas são aqueles subassuntos que formam o grande sistema de políticas públicas; trata-se dos temas em geral que pressionam os Poderes Executivo e Legislativo, e que têm o potencial de ingressar na agenda. Segundo Boushey (2013, p. 140), “quando a atenção política de todo o sistema se concentra em uma única questão, as pressões que reforçam o equilíbrio em um subsistema de política são rompidas, levando a uma ampla mudança política.” Assim, por exemplo, dentro do grande tema *segurança pública*, políticas públicas voltadas à redução de índices de crimes violentos (como os homicídios) são assuntos que podem vir a ser objeto de ação dos governos, a depender dos *feedbacks*, que podem ser negativos ou positivos.

Sobre os *feedbacks* negativos, Boushey (2013, p. 140, tradução nossa) destaca que eles são mantidos “[...] pela estabilidade dos participantes envolvidos nos subsistemas de políticas”.

Quando os subsistemas de políticas são dominados por um interesse específico no processo político, a formulação de políticas é ditada por um monopólio de políticas, uma coalizão estreita de funcionários eleitos, burocratas e representantes de grupos de interesse controlando a agenda legislativa no nível do subgoverno. (BOUSHEY, 2013, p. 140)

Eugene Bardach (2006, p. 341, tradução nossa) retrata que esses processos de *feedbacks* negativos – ou de equilíbrio – partem das vertentes das oscilações, “as quais ocorrem dentro de definidos, porém mutáveis, limites”, bem como do esforço para a manutenção de uma orientação monopolística, uma vez que mudanças gerais nas políticas geralmente sofrem barreiras políticas e institucionais. Segundo o autor, essa orientação de equilíbrio se baseia no poder político dos monopolistas, sendo que, quando se efetivam mudanças, ocorre o processo de desequilíbrio (BARDACH, 2006; BOUSHEY, 2013).

Boushey (2013) destaca que os problemas de política são multidimensionais, sendo os *policymakers* desafiados a razoável grau de incerteza quanto ao rumo a tomar, diante das soluções mais adequadas, bem como dos resultados potenciais dessas intervenções. A partir dessa ideia de monopólio ou de coalizões na defesa de entrada de temas na agenda, os formuladores de políticas tendem a adotar abordagens conservadoras. Assim, ao ficarem avessos ao risco, “[...] fazem mudanças graduais nas políticas existentes por meio de comparações sucessivas e limitadas, em vez de correr o risco de falhar em grande escala” (BOUSHEY, 2013, p. 140).

A partir dessa construção, os assuntos irão ingressar na agenda por meio dos chamados *feedbacks* positivos, os quais provocam mudanças em políticas que se mantinham estabilizadas pelos *feedbacks* negativos. De acordo com Boushey (2013, p. 139, tradução nossa), “os ciclos de *feedback* positivo ocorrem quando a atenção política de massa concentra a atenção de todo o sistema em uma nova dimensão de um problema de política.”

Em geral, os *feedbacks* positivos são causados pelos chamados eventos focalizadores, pela ação dos *policy entrepreneurs* [empreendedores de políticas] e pela mudança de indicadores (BOUSHEY, 2013).

Os eventos focalizadores são grandes acontecimentos que chamam a atenção dos atores sociais que detêm o controle da agenda e de determinado assunto. Esses eventos geralmente rompem períodos de estabilidade – e de políticas incrementais – provocando mudanças significativas nas políticas públicas (BOUSHEY, 2013). Um evento focalizador pode ser aquele que gera repercussão social ou exploração dos meios de comunicação, atraindo assim a atenção do público, dos governos e dos formuladores de políticas.

No campo da segurança pública e defesa social, vários exemplos de eventos focalizadores podem ser destacados. Um dos fatos mais marcantes foi a tragédia na Boate Kiss²⁹, em Santa Maria (27/01/2013), que repercutiu na edição da Lei n. 13.425/2017³⁰. Nesse caso, houve um enfoque à regulação e à fiscalização pelos Corpos de Bombeiros, reforçando o nível de responsabilidade desses órgãos, ao mesmo tempo em que foi conferido maior alcance do poder de polícia. No Estado do Paraná, em decorrência da legislação federal, foi aprovada a Lei Estadual n. 19.449/2018, destinada a garantir o exercício do poder de polícia administrativa ao Corpo de Bombeiros Militar, o que gerou um incremento nas ações de fiscalização por meio de vistorias de prevenção de incêndio e pânico.

Os rompimentos das barragens da Samarco em Mariana-MG (05/11/2015) e da Vale, em Brumadinho-MG (25/01/2019), também inseriram o problema na agenda, de maneira que foram promovidas mudanças quanto aos requisitos de segurança de barragens, por meio da Lei n. 14.066/2020³¹.

Além de mudanças legais, esses eventos impulsionaram uma série de medidas operacionais de segurança e defesa civil, como o reforço do Sistema de Comando de Incidentes³² em diversas organizações, com foco na ação “integrada para suprir as complexidades e demandas de incidentes únicos ou múltiplos, independente das barreiras jurisdicionais” (SOUZA, 2018c, p. 7, *online*).

No Estado do Paraná, outro evento focalizador foi a campanha “Paz Sem Voz é Medo”, em 2011, do Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCOM). A campanha do GRPCOM provocou um conjunto de ações do governo do Estado, principalmente com foco na redução do índice de homicídios, por meio do Programa Paraná Seguro.

Ao lado dos eventos focalizadores, as políticas públicas são também influenciadas pela ação dos chamados *policy entrepreneurs* [empreendedores de política]. Page (2006, p. 217, tradução nossa) relata que esses “empreendedores de

²⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/01/27/tragedia-da-boate-kiss-completa-8-anos-todo-janeiro-passa-um-filme-na-cabeca-diz-sobrevivente.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2021.

³⁰ A lei estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

³¹ Altera dispositivos da lei que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

³² De acordo com a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Paraná, “Sistema de Comando de Incidentes-SCI é uma ferramenta de gestão que auxilia o controle de emergências que envolvem a participação de vários órgãos e entidades” (PARANÁ, 2021, *online*). Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Curso-de-Sistema-de-Comando-de-Incidentes>. Acesso em: 16 nov. 2021.

política buscam persuadir outros atores sociais, direcionando seus assuntos – e conferindo-lhes destaque – antes que se percam”. Nesse contexto se inserem os parlamentares que atuam com “bandeiras” na defesa de interesses específicos, as bancadas temáticas, como da segurança pública ou do agronegócio, os *think tanks*, além de outros segmentos com assento nos mais variados círculos da política.

Os *feedbacks* positivos também estão associados às mudanças de indicadores, principalmente aqueles mais visíveis, como a taxa de desemprego ou, no caso da segurança pública, as taxas de crimes violentos como os homicídios dolosos e os latrocínios³³. Há nesses casos uma maior atenção da mídia e de atores políticos, que provocam os governos para que ajam, promovendo alguma resposta estatal.

Baumgartner e Jones (1993) indicam que esses elementos levam à pontuação, uma vez que se tem um sistema estável da política pública e, de repente, chama-se a atenção para determinado assunto. Geralmente se analisa a mudança ao longo do tempo, num grande intervalo, e se preocupa com o conjunto das mudanças, para se demonstrar a evolução gradual (incremental³⁴), de maneira que as pontuações seriam um rompimento desse padrão, a partir de fatores, por vezes semelhantes, que levam ao enfraquecimento das políticas públicas vigentes.

Uma outra forma de observar a pontuação é por meio da evolução de gastos públicos em determinada área. Historicamente há uma tendência de estabilidade incremental em termos orçamentários e financeiros. Entretanto, em certos momentos, observa-se uma elevação de alguns grupos de despesa, especialmente aquelas ligadas à contratação de pessoal, aquisição de veículos e de outros equipamentos, ou mesmo lançamentos de novos programas.

Como exemplo, podemos citar os gastos em esporte e lazer, com pontuações em época de copa do mundo de futebol ou jogos olímpicos, muito embora a formação de um atleta de alto rendimento exija mais do que um ciclo olímpico.

No caso da segurança pública, conforme será observado no capítulo 4, tanto os Totens de Policiamento Urbano quanto as Unidades Paraná Seguro foram políticas

³³ O latrocínio é o roubo qualificado pela morte, na forma consumada ou tentada, previsto no inciso II, §3.º do art. 157 do Código Penal. Ou seja, não se trata de um crime contra a vida, o que gerou certa controvérsia no início do acompanhamento das taxas de homicídios, uma vez que, por ser crime contra o patrimônio com resultado morte, era excluído dessa análise. Com a evolução do conceito, passou a integrar a taxa de crimes violentos com resultado morte, inserindo-se também a lesão corporal seguida de morte.

³⁴ O modelo incremental, concebido por Lindblom (1959), será objeto de estudo na fase da tomada de decisão, posterior à formulação da política.

lançadas em anos de pleitos eleitorais e, em certos casos, implementadas num curto período de tempo.

2.4.2 Formulação da política

De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2020), a formulação da política está associada ao processo de criação de opções acerca de problemas públicos, momento em que se faz o refinamento e formalização das alternativas que poderão auxiliar na resolução dos problemas evidenciados na definição da agenda.

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 51) reforçam que esse comprometimento de governos com a resolução de problemas públicos precisa ser convertido em conquistas mensuráveis, em que as opções adotadas devem, simultaneamente, ser “politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas”.

No entanto, a persistência ou agravamento de problemas sugere que nem sempre essas opções são dadas como certas. Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 51) destacam que, de maneira frequente, os formuladores, por limitações políticas, administrativas ou técnicas “[...] sofrem de deficiências perceptíveis, opções de políticas apenas marginalmente diferentes das já existentes e a não realização de qualquer ação”.

Diante disso, Jackson de Toni (2016) aponta que a formulação de políticas públicas acaba se tornando um campo contestado, o que faz provocar a utilização de conhecimentos do planejamento estratégico governamental. O autor retrata a necessidade “de um sistema de planejamento governamental para a elaboração e a implementação de políticas públicas, porque o planejamento viabiliza o desenho e a execução da política [...]” (DE TONI, 2016, p. 40).

Estudos apontam para diferentes abordagens sobre a formulação da política. Parte da literatura associa a formulação à união da definição da agenda e definição de alternativas, como relata Ana Cláudia Capella (2018), enquanto outros apresentam a formulação como um recorte, ou seja, uma etapa do ciclo de política, posterior à definição da agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020).

Da análise da literatura, surgem duas grandes vertentes que refletem as possibilidades, ou maneiras de formular políticas públicas: *policy-making* [elaboração propriamente dita] e a transferência de políticas (SCHNEIDER, 2013).

Sobre as transferências, Anne Schneider (2013) destaca que muitas políticas públicas são copiadas, representando variações de outras mais antigas; assim, a elaboração é muito rara. Essa cópia é a transferência, pois as políticas acabam sendo variações dentro de um mesmo tema. Por outro lado, Schneider (2013) chama os governos que desenvolvem novas políticas – mais inovadoras – de *early adopters*.

O conceito apresentado por Schneider se aproxima do que a literatura denomina de políticas incrementais (LINDBLOM, 1959), potencialmente típicas da etapa seguinte do ciclo de política, da tomada de decisão³⁵. No capítulo 4, ao ser estabelecido o percurso das principais políticas públicas de policiamento desenvolvidas no Estado do Paraná entre 1980 e 2018, serão observadas características incrementais ou de transferência, tendo como “gatilhos” as pontuações e os *feedbacks* positivos tratados na seção anterior.

Ainda no campo da formulação, Turnpenny, Adelle e Jordan (2013) apontam o que a literatura denomina de “*policy appraisal*”. Por meio da *policy appraisal* o formulador tentará prever se a política pública irá produzir resultados, além de identificar, *a priori*, os prováveis problemas de implementação.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (BRASIL, 2018a) destaca que esse termo [*policy appraisal*] diz respeito à avaliação “*ex-ante*” da política, relacionando-se à formulação, ou seja, busca compreender “como as opções políticas são formuladas dentro do governo” (TURNPENNY; ADELLE; JORDAN, 2013, p. 244).

O Ipea faz um importante recorte do ciclo de formação de política, distinguindo a avaliação *ex-ante* (BRASIL, 2018a) – associada à formulação da política –, e a avaliação *ex-post* (BRASIL, 2018b), em que se analisam os resultados e impactos após sua implementação.

Ressalte-se que em geral não há apenas uma alternativa de política pública, mas várias opções – com abordagens distintas – para a resolução de um problema público. Exemplificativamente, no caso dos crimes patrimoniais, como no delito de

³⁵ Na perspectiva de Lindblom (1959), em grande parte políticas públicas sofrem mudanças incrementais, de forma gradativa, mantendo-se linhas gerais das já existentes, sem que ocorram alterações radicais e abruptas. O tema será mais bem explorado no momento da tomada de decisão política.

furto, podem ser adotadas diversas medidas desde aquelas ligadas à arquitetura contra o crime³⁶, à vitimização repetida³⁷, ou mesmo ações de enfrentamento qualificadas como de policiamento ostensivo e investigação criminal. No caso do tráfico de drogas, uma plêiade de ações se abre, desde as ligadas ao enfrentamento em si do tráfico com operações tradicionais de combate, como outras voltadas à prevenção primária, por meio de ações educacionais, como no Programa Proerd³⁸.

Assim, no campo das técnicas e procedimentos da análise *ex-ante* surge uma coleção de previsões quanto às consequências das políticas formuladas e, de acordo com convenções firmadas em diversas áreas do conhecimento, podem ocorrer diferentes respostas. Exemplo disso são os estudos de análise criminal (CLARK; ECK, 2016) que indicam que a opção pelo policiamento preventivo no caso dos crimes de furto pode resultar no deslocamento (migração) do infrator para outras regiões ou mesmo adaptação para outras modalidades de atividades delituosas.

Como será tratado no capítulo 4, o Programa Paraná Seguro (governo Beto Richa), – e a instalação das Unidades Paraná Seguro (UPS) –, surge a partir da elevação do índice de crimes em determinadas regiões, entre os quais o homicídio, numa possível resposta à *pontuação* da Campanha “Paz Sem Voz é Medo” da Rede Paranaense de Comunicação. Nesse caso, ao ser apontado o problema, são definidas as estratégias e vislumbrados os efeitos, entre os quais o esperado – da diminuição da prática de crimes contra a vida em locais de maior incidência.

Do mesmo modo, ao ser abordado o Sistema Modular de Policiamento Urbano (antigos módulos – governo Ney Braga 1979-1982), bem como os projetos POVO (Policiamento Ostensivo Volante) I e II (governos Roberto Requião 1991-1994; 2003-2006; 2007-2010), a formulação se pauta na necessidade de se promover uma maior interação entre polícia e comunidade, numa tentativa de reintroduzir os módulos policiais, porém tentando superar as deficiências desse modelo da década de 1980.

³⁶ Oriundo da teoria da prevenção do crime através da arquitetura ambiental, de Jeffery (1971), a arquitetura contra o crime se baseia na análise do local onde ocorreu o crime e na pessoa que o pratica, observando-se o espaço físico, o desenho urbano, o design e o espaço envolvente (KARPINSKI, 2016).

³⁷ Segundo Weisel (2005, p. 10), “repetição da vitimização, ou revitimização, o mesmo tipo de incidente criminal é experienciado pela mesma vítima –, ou virtualmente a mesma – ou alvo, dentro de um período de tempo específico, como um ano por exemplo. A repetição da vitimização refere-se ao número total de ofensas experienciadas por uma vítima, ou alvo, incluindo a inicial e as subsequentes ofensas.”

³⁸ O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd) é adaptado do programa estadunidense *Drug Abuse Resistance Education* (DARE). Em funcionamento no Paraná há mais de 21 anos, já formou mais de 1,7 milhão de alunos (PARANÁ, 2021b, *online*).

Aqui, deve-se identificar dois recortes temporais. No caso dos módulos, o início da década de 1980 representa um cenário de abertura política, fruto da superação da antiga atuação (pós-1964³⁹) da Polícia Militar do Paraná (PMPR). Inspirado no modelo japonês do sistema *koban*⁴⁰ (MATIKE, 1995), os módulos foram inovadores ao fixar o policial no meio da comunidade a que prestava serviços, possibilitando assim um estreitamento nas relações sociais.

No caso do Projeto POVO, ao longo da década de 1990, trabalhos estrangeiros sobre polícia comunitária passaram a ser incorporados à literatura nacional⁴¹, fomentando assim uma mudança da filosofia de polícia a partir de experiências japonesas e canadenses^{42, 43}.

Desses exemplos, a análise *ex-ante* é a etapa antecedente da tomada de decisão política. Essa formulação parte da identificação do problema, sendo definidos os objetivos e as diferentes opções e alternativas políticas para atingi-los. Em seguida, são ponderados os impactos relativos a cada uma das alternativas possíveis, comparando-as a partir da projeção dos resultados, além de definido o plano de monitoramento para correção de rumos, caso necessário.

Ainda no campo da formulação, ou como Jan Tinbergen (1958) denomina [*design of development*], o *policymaker* precisa atentar-se a alguns pontos iniciais ou condições necessárias. Assim, devem ser observados os instrumentos de política do governo, o diagnóstico situacional, a presença de incerteza típica de políticas públicas e a necessidade de flexibilidade para futuras revisões (HOWLETT; MUKHERJEE, 2018).

Tinbergen (1958) também retrata que um grande conjunto de fatores e atores precisam ser levados em conta, isto inclui o setor privado, as atitudes gerais da população, os órgãos de governo e suas inclinações (órgãos e agentes públicos têm

³⁹ Conforme relata Souza (2007, p. 40), “Nas duas décadas que antecederam, a população não podia nem passar em frente dos quartéis e, a partir de 1980, a PMPR estava próxima de cada cidadão.”

⁴⁰ No sistema *koban* os policiais são redistribuídos, de veículos e patrulhas tradicionais, para postos policiais descentralizados. Em alguns o policial e sua família residem no posto policial.

⁴¹ Uma das obras clássicas é de Trojanowicz e Bucqueroux, de 1994 [*Community Policing: how to get started*], que foi traduzida para o português em 1999, pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

⁴² O projeto POVO I, de 1993, ainda não trazia de forma estruturada o conceito de polícia comunitária. No entanto, no planejamento do POVO I um dos objetivos previstos era fortalecer a interação entre polícia e comunidade. No projeto POVO II, em 2004, a terminologia polícia comunitária, e todos os seus desdobramentos, já estava sedimentada.

⁴³ A Polícia Militar de São Paulo marca o início do policiamento comunitário no Estado em 1997, a partir do modelo canadense, por meio da implantação de uma Base Comunitária no centro da capital (SÃO PAULO, 2016, *online*).

inclinações e reivindicações), a estrutura econômica, os recursos naturais, a situação geográfica, algumas personalidades com poder de influência e a envergadura e representatividade das entidades envolvidas.

Tinbergen (1958) alerta ainda acerca da existência de “lapsos de tempo” entre uma política ser implementada e atingir os efeitos esperados, o que pode colidir com as intenções de dividendos políticos de curto prazo (GARLAND, 2008). Como exemplo, podemos citar que em 2012 (ano da disputa eleitoral para o município de Curitiba), entre 1.º de março e 1.º de outubro⁴⁴, foram lançadas 9 (nove) Unidades Paraná Seguro – UPS (SAMPAIO, 2018b, p. 77).

Outro ponto de destaque é a análise quanto às capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014). Ou seja, quais instrumentos de que os governos podem lançar; o que o governo, por suas estruturas, está apto a fazer e qual o seu alcance. Ilustrativamente, os Totens de Policiamento Urbano, concebidos em 1998 no governo Jaime Lerner, inicialmente se destinariam a servir como referência para o cidadão comunicar-se com a Polícia Militar. Após o lançamento do programa houve uma alteração do modelo, sendo necessária a permanência, em tempo ininterrupto, de policial e viatura, o que superava a capacidade estatal (SAMPAIO, 2018b).

Nesse sentido, os governos dispõem de capacidades distintas, motivo pelo qual determinadas políticas públicas não podem ser simplesmente reproduzidas, de forma acrítica, pois nem sempre são aplicáveis. No caso das motonetas policiais, a política pública custou ao Erário R\$ 1,3 milhão de reais. Implantada pelo governo Jaime Lerner no ano 2000, a imitação do modelo, baseado em experiências internacionais, não observou capacidades estatais em questões básicas, como o custo de manutenção e peças de reposição desses veículos (TABORDA, 2001, *online*).

A falta de capacidade estatal (GOMIDE; PIRES, 2014), em termos de recursos materiais e pessoal, também se observou no Sistema Modular de Policiamento Urbano e no Projeto POVO I, os quais serão abordados oportunamente.

Todos esses elementos nos conduzem ao próximo momento do ciclo de formação de política, que é a tomada de decisão. Uma política pública formulada a

⁴⁴ Em 2012, o primeiro turno das eleições municipais ocorreu em 7 de outubro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/07/confira-o-calendario-das-eleicoes-municipais-de-2012.html>. Acesso em: 2 fev. 2022.

partir da identificação clara do problema e de alternativas que o considerem será submetida ao tomador de decisão, tema a seguir discutido.

2.4.3 Tomada de decisão

A tomada de decisão é a etapa subsequente à formulação, em que se define qual curso de ação será adotado. A fim de enfrentar um problema público, trata-se de um momento do ciclo de política extremamente sensível, com a participação de um número limitado de atores, geralmente da alta gestão (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Como destaca Monteiro (2006), as políticas públicas diferem umas das outras, entre várias razões, pela emergência identificada no decorrer do processo decisório. Nos casos de decisões rotineiras, como do orçamento público, os formuladores têm programadas suas ações desde o início, respeitando os prazos e ritos previamente estipulados. Por outro lado, as políticas públicas podem se tornar conhecidas, ganhando forma durante o processo decisório.

Assim, de acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 66), a escolha de alternativas para a solução de problemas públicos pode se dar de três formas:

- 1) a partir de problemas conhecidos, os tomadores buscam soluções. Nesse caso, já há um problema identificado e os objetivos estão definidos, cabendo escolher qual alternativa se mostra mais adequada “em termos de custo, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 66);
- 2) tomadores de decisão realizam ajustes dos problemas, adequando-os às soluções. Ou seja, a identificação do problema, a definição dos objetivos e a procura de soluções ocorrem de forma simultânea;
- 3) tomadores de decisão já dispõem previamente das soluções, passando então a procurar os problemas. Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 67) retratam que o empreendedor de determinada política pública já dispõe de uma solução existente; a partir disso, “luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública”. Em muitos casos essas políticas podem

ser associadas ao modelo da *garbage can* [lata de lixo], de Cohen, March e Olsen (1972), em que as soluções surgem antes dos problemas. O policiamento com motonetas (governo Jaime Lerner), iniciado em 2000 e encerrado pouco tempo depois, apresenta elementos que o aproximam do modelo da *garbage can*. Após adquiridos os veículos buscou-se uma forma de aplicação, a qual posteriormente mostrou-se ineficiente, seja em relação à metodologia de emprego, seja em relação ao próprio equipamento considerado inadequado para o serviço policial.

A ideia de que os problemas surgem antes das alternativas e da tomada de decisão está associada aos chamados modelos de racionalidade. Nesse contexto, a racionalidade pode ser absoluta, na perspectiva de Tinbergen (1958), em que se ponderam custos e benefícios, cujos cálculos são operados pelos diversos atores políticos, buscando-se assim a melhor opção.

Já a racionalidade limitada, fundamentada nas ideias de Herbert Simon (1977), indica que os decisores por vezes sofrem de limitações de ordem cognitiva e informativa, seja porque não dominam o assunto em pauta, seja porque não dispõem de todas as informações necessárias para compreender satisfatoriamente esse processo. Assim, são tomadas as decisões que não sejam necessariamente ótimas, mas satisfatórias para o momento e para o problema (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Numa perspectiva distinta aos modelos racionais, Charles Lindblom (1959) apresentou um modelo muito utilizado pelos tomadores de decisão, chamado de incremental. Esse modelo difere do racional, uma vez que, a depender da complexidade da matéria, o fator político não pode ser descartado e, em alguns casos, será preponderante. Assim, as políticas são mantidas em suas vigas centrais, com alterações periféricas, havidas em grandes intervalos de tempo e de forma gradual.

Nesse contexto, cabe breve abordagem sobre os modelos de policiamento adotados a partir da década de 1990. Os Projetos POVO I (governos Roberto Requião 1991-1994), Projeto POVO II (governo Roberto Requião 2003-2006; 2007-2010), e o Programa Paraná Seguro, com as Unidades Paraná Seguro (governos Beto Richa 2011-2014; 2015-2018), trouxeram alterações tangentes, muito embora tenham mantido a ideia central do “módulo policial”.

A base policial fixa foi substituída pela base móvel (veículos), mas o conceito do “módulo policial” – associado a uma determinada região e comunidade – foi mantido, uma vez que o antigo modelo obteve grande aceitação popular na década de 1980 (MATIKE, 1995; SOUZA, 2007).

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) retratam que a decisão pelo modelo incremental ocorre pelo fato de que o *status quo* geralmente é baseado num conjunto de interesses previamente firmados, sendo mais viável politicamente manter esse padrão, em vez de realizar mudanças que podem se mostrar dramáticas. Além disso, a burocracia estatal, por meio de práticas administrativas consolidadas, vai favorecer modificações tênues seguindo a linha das rotinas existentes.

Os autores ressaltam que na tomada de decisão alguns fatores são subjacentes, desde a presença de uma ou mais propostas de políticas, um conjunto de critérios baseados em objetivos dos tomadores de decisão, esforços na classificação dessas propostas, e a “determinação de opção de política pública a ser implementada nas fases subsequentes do processo” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 83).

Apesar desses elementos, Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) retratam que muitas vezes as decisões são tomadas de acordo com imperativos imediatos, sem avaliações cuidadosas acerca de implicações e repercussões de longo prazo. Também se inserem nesse contexto as políticas públicas com planejamento deficiente, principalmente quando associadas a calendários eleitorais, em que deliberações são suprimidas em favor de decisões rápidas e imponderadas, sem considerar sua exequibilidade.

Ainda se destacam como potenciais problemas à tomada de decisão as obsessões ideológicas ou fantasias de líderes políticos e as escolhas controladas e manipuladas por um pequeno grupo de dirigentes ou conselheiros políticos. Do mesmo modo, as decisões inconsistentes ou “conflitantes com as políticas implementadas por outros órgãos, gerando assim falta de horizontalidade, bem como a falta de mecanismos de medição de desempenho da burocracia”. Nesse caso, as metas são unicamente associadas à dimensão da eficiência, descurando assim de outros atributos como “sustentabilidade, equidade ou justiça” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 85-86).

Outros desafios ligados à tomada de decisão dizem respeito ao horizonte de tempo curto, na medida em que decisores dispõem de pouco prazo para avaliar as propostas de políticas, principalmente aquelas que rompem a lógica incremental. Adicionalmente, interferem na tomada de decisão a falta de informações confiáveis, que muitas vezes não estão disponíveis, fruto da reduzida preocupação com a coleta de dados (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 86) destacam, ainda, como desafios a “falta de experiência em análise de políticas públicas” decorrentes da deficiência de treinamento de agentes públicos, além da remuneração pouco atrativa em relação à iniciativa privada, o que dificulta a retenção de analistas profissionais no setor público.

De todo o exposto, cabe destacar a posição de Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 176), que reproduzem lição de Brewer e DeLeon (1983), ao afirmar que a tomada de decisão “é o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema devem, de algum modo, ser reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas e preparadas para uso.”

Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 176) finalizam apontando que das escolhas possíveis a maior parte não será selecionada, sendo que a decisão de não tomar determinado rumo integra, de forma natural, o ciclo de política. É nesse contexto que se encaixa a posição de Dias e Matos (2012, p. 78), no sentido de “que muitas decisões não tomadas, adiamentos, enterros de projetos (feitos com discrição ou não) podem ter significado político igual ou mais importante que as decisões adotadas”. Assim, na visão dos autores, a “não ação, ou seja, decidir não atuar muitas vezes pode ser tão revelador como o fato de tomar decisões e agir”.

Nesse contexto, cabe refletir que a política e a burocracia estatal têm tempos e características distintas, que não podem ser compreendidas como antagônicas, mas complementares, uma vez que têm uma forte relação de dependência. Assim, na perspectiva de Vera Karam de Chueiri (2015, *online*), eventual “desacordo é o campo por excelência da política democrática e não a sua eliminação.”

Desse modo, o processo será levado a efeito de acordo com a característica do órgão decisor, motivo pelo qual não há um modelo padronizado. Entretanto, segundo a proposta de Monteiro (2006), originalmente concebida por Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976), o processo decisório teria o seguinte esquema:

Tabela 1: Procedimentos internos ao processo decisório de política pública**Esquema 1: procedimentos internos ao processo decisório de política pública**

P.1 – Identificação
1.1 – Reconhecimento
1.2 – Diagnóstico
P.2 – Desenvolvimento
2.1 – Busca
2.2 – <i>Design</i>
P.3 – Seleção
3.1 – Peneiramento
3.2 – Avaliação – Escolha
3.3 – Autorização

Fonte: Monteiro (2006, p. 273).

Como se percebe, a primeira etapa envolveria a *identificação*, com o reconhecimento e o diagnóstico do problema. Para que se formule a política – como tratamento ao problema público – é fundamental a “capacidade de rastreio”, que se revela a “maior ou menor percepção dos *policymakers* quanto às mudanças que ocorrem no meio externo sobre o qual atua a política”, sendo que “o rastreio falho pode levar a ações que acabam por transferir pesados ônus para a coletividade, e mesmo para gerações futuras, tanto quanto por acarretar a perda de uma oportunidade ou a aproximação de uma crise” (MONTEIRO, 2006, p. 275). Será, portanto, nessa fase de identificação que se estabelecerá a natureza do estímulo-resposta e as correspondentes relações de causa e efeito entre problema público e política pública.

Passando-se ao *desenvolvimento*, será nessa fase que se buscam soluções e se define o design da política. Grande parcela de recursos humanos e materiais é concentrado no desenvolvimento. Nesse momento as condutas podem ser ativas, como a busca direta por alternativas, a exemplo de experiências já disponíveis⁴⁵, ou mesmo condutas passivas, quando o formulador aguarda que lhe sejam apresentadas opções de solução. As condutas ativas exigem um maior nível de engenhosidade, podendo se traduzir em ações totalmente inovadoras – típicas dos momentos de crise

⁴⁵ A partir dos bancos de boas práticas, atualmente muito conhecido como *benchmarking* (CHIAVENATO, 2020), além dos estudos de “*What Works?*” [O que funciona?] (DAVIES; NUTLEY; SMITH, 2009; WELSH; FARRINGTON, 2012), já adotado em vários subsistemas de política, como na segurança pública.

– ou mesmo incrementais (LINDBLOM, 1959), quando se procedem alterações periféricas às soluções já existentes.

Desenhada a política, chega-se à etapa final, da *seleção* propriamente. O tomador de decisão procederá ao peneiramento das alternativas, consistente na eliminação das políticas que não se mostram viáveis – compreendida nesse caso inclusive as condições de financiamento –, e na manutenção das “alternativas que não comprometam as possibilidades eleitorais do governo” (MONTEIRO, 2006, p. 278). A avaliação quanto à melhor escolha ocorre em seguida, prestigiando-se, a depender do caso, critérios analíticos ou barganha política, para que então se conduza à autorização para a implementação da política. Sobre esse ponto, Monteiro (2006, p. 278) alerta que “nem sempre quem escolhe a política tem autoridade legal para comprometer a organização com esse curso de ação”, motivo pelo qual o monitoramento posterior é essencial para eventual correção de rumo.

Enfim, será na autorização que a política se tornará mais transparente para todas as partes envolvidas, especialmente quanto aos critérios utilizados e interesses dos distintos grupos.

2.4.4 Implementação

Hill (2006), Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 71) apontam que os estudos sobre implementação foram impulsionados a partir das contribuições de Pressman e Wildavsky (1973), em “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, por que é incrível que programas federais funcionem”. O livro traz uma síntese das dificuldades cotidianas dos gestores públicos, que superam os planos técnico e administrativo, representando um “grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos”. Ou seja, se busca apurar as dificuldades típicas de implementação, e os fatos havidos entre a formulação – no nível da alta gestão – e a colocação em prática da política na rua.

A partir desse contexto a investigação sobre a implementação da política ganha envergadura, na medida em que podem ser observados os obstáculos e as falhas habituais que acometem diversos subsistemas de políticas públicas, desde “as leis que não pegam, programas que não vingam ou projetos de solução de problemas

públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 71). Assim, os autores indicam que observar a fase de implementação também se liga à reanálise dos momentos anteriores do ciclo de formação de política, como da tomada de decisão, além dos problemas de formulação, especialmente de desenho.

De acordo com o Ipea (BRASIL, 2018a, p. 123), “a fase de implementação da política pública é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais)”. Definida a agenda, formulada a política e tomada a decisão, a implementação é a colocação em curso do que foi planejado para solucionar um problema público. É nesse momento, conforme nos apresentam Mainardes e Gondim (2013, p. 149), que as políticas públicas “[...] são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações, criações”, e que se convertem intenções em resultados e possíveis mudanças. Será também na implementação que as deficiências de desenho e vulnerabilidades associadas ao ambiente externo ficarão mais evidentes (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Na perspectiva de Boneti (2018), a implementação de políticas públicas abrange o desembolso de recursos financeiros, além da eventual regulação em que se atendem diferentes interesses, colocando-se por vezes, em lados opostos, distintos grupos de atores sociais. De acordo com Boneti, sem prejuízo das demais etapas do ciclo de política, no momento da operacionalização poderão surgir conflitos entre as diversas partes, notabilizando-se as coalizões na defesa de interesses por vezes opostos.

Para a implementação, recursos orçamentários/financeiros precisam ser previstos, procedimentos definidos para a consecução da política pública, além de agentes públicos designados, os quais serão responsáveis pela definição das ações para a efetivação das políticas.

A implementação se realiza de forma dinâmica e não linear podendo, em muitos casos, envolver elementos dos demais momentos, aliando-se às incertezas típicas desse processo que podem influenciar os resultados (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Howlett, Ramesh e Perl (2020) alertam que apesar da predominância de agentes estatais, atores não-governamentais também atuam no processo de

implementação da política, podendo haver uma forma de governança em rede, “uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 98).

2.4.4.1 Modelos de implementação

Paul Sabatier (1986) indica a existência de dois modelos de implementação de política pública, definidos como *bottom-up* (de baixo para cima) e *top-down* (de cima para baixo).

No modelo *bottom-up* ocorre um maior grau de liberdade. Nesse caso, a burocracia e as redes de atores têm maior capacidade de se auto-organizar, além de estabelecer o desenho das políticas. Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 233) apontam que no modelo *bottom-up* vigora a “eficácia do comportamento adaptativo” dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) (LIPSKY, 2019), “que procuraram conseguir e manter na base os meios necessários à realização das metas políticas”.

Já o modelo *top-down*, “[...] começa com as decisões do governo, examina o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procuram encontrar as razões subjacentes à implementação efetivada” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020, p. 234).

Seguindo a posição de Gonçalves, Teixeira, Affonso, Aydos e Prianti Neto (2017, p. 162), o modelo *top-down* prevê uma participação mais significativa dos formuladores e da alta cúpula das organizações públicas, podendo ocorrer o que Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 76) denominam de *blame shifting* [deslocamento de culpa].

Esse deslocamento consiste na ideia de atribuir responsabilidade pelas eventuais falhas àqueles que implementaram as políticas e não aos que as conceberam – “lavando as mãos” –, uma vez que, na visão desses atores, as políticas foram adequadamente desenhadas, mas não implementadas por responsabilidade exclusiva de terceiros e não dos formuladores no âmbito da alta gestão dos governos.

2.4.4.2 Barreiras para a implementação de políticas públicas

Hogwood e Gunn (1993), a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 212, tradução nossa), indicam alguns desafios para a implementação de políticas públicas, compreendidos como pré-condições de sucesso:

- circunstâncias externas à agência implementadora não impõem restrições incapacitantes;
- tempo adequado e recursos suficientes disponibilizados para o programa;
- a combinação necessária de recursos está disponível;
- a política a ser implementada é baseada em uma teoria válida de causa e efeito;
- a relação entre causa e efeito é direta e que existem poucos, se houver, links intermediários;
- as relações de dependência são mínimas;
- existe acordo e entendimento sobre os objetivos;
- as tarefas são totalmente especificadas na sequência correta;
- existe comunicação e coordenação eficiente; e
- indivíduos investidos de autoridade podem exigir e obter perfeita conformidade [*compliance*].

Ao examinar essas pré-condições, Howlett, Ramesh e Perl (2020) as categorizam a partir das ideias de *missão*, *suporte* e *capacidade*. Em relação à *missão*, os autores apontam que mesmo as políticas implementadas como esperado podem falhar se houver um desenho deficiente. Adicionalmente, por vezes em processos multisetoriais – com a participação de diversos atores e agências –, objetivos acabam sendo vagos, não se traduzindo adequadamente em programas e intervenções estatais, com escopos e objetivos da intervenção.

Uma outra categoria é a falta de *suporte* nos planos político e burocrático, uma vez que o apoio por vezes se resume ao nível retórico das organizações. A falta de engajamento da alta gestão repercute na incompreensão dos atores dos níveis mais básicos, cuja participação é essencial para o êxito desse processo. Outro obstáculo ligado à falta de suporte é a resistência que pode ser apresentada pelas partes interessadas, principalmente se não foram previamente consultadas, ou quando o poder público precisa fazer escolhas em detrimento de outras, invariavelmente colocando grupos em lados opostos.

Por fim, a *capacidade* se mostra outro fator impeditivo para uma adequada implementação. Para Howlett, Ramesh e Perl (2020, p. 213, tradução nossa), “muitas – talvez a maioria – das tentativas ambiciosas de planejamento integrado param no nível dos planos de papel”. Isso ocorre porque se ignoram – ou há otimismo despido

de viabilidade – os requisitos de capacitação, que envolvem recursos humanos, financeiros e arranjos institucionais. Essas capacidades determinarão como os grupos alvo da política reagirão frente à implementação.

Nessa esteira, um ponto relevante é a falta de alinhamento entre o projetado nos instrumentos de programação orçamentária, especialmente no planejamento de médio e longo prazo da administração – o PPA –, e o que foi (ou não) implementado.

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) trazem outras barreiras típicas de implementação, de ordem política (suporte e autorização), competência analítica e capacidade operacional que, em linhas gerais, caminham no mesmo sentido de Howlett, Ramesh e Perl (2020). Entretanto, como ponto distinto em termos de barreiras políticas, Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) destacam o problema dos fracos incentivos ao implementador da política, na medida em que os executores do nível de rua se veem alijados do processo decisório, tendo que efetivar ações que sequer foram consultados quanto sua exequibilidade no nível operacional, além de não receberem estímulos para sua implementação.

Como problemas ligados às barreiras de competência analítica podem-se citar as missões vagas ou múltiplas, as constantes mudanças de prioridades durante a tomada de decisão política, e a viabilidade desigual, quando os componentes do plano – apesar de operacionalmente ligados – sofrem variações em seus diversos elementos.

Em relação às dificuldades de capacidade operacional, realidades como as limitações de recursos orçamentários e financeiros e a falta de clareza dos planos se somam às deficiências de coordenação de rede; ou seja, “a habilidade das organizações de trabalhar em conjunto para alcançar um resultado comum” (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 110).

2.4.5 Avaliação

Trevisan e van Bellen (2008) relatam que com a crise do *welfare state* na década de 1970, e principalmente diante dos movimentos da *new public management* [nova gestão pública], aprofundaram-se discursos questionando tanto as funções quanto a eficácia de ações do Estado, o que tornou necessária a compreensão sobre o sucesso e o fracasso de políticas públicas.

Nesse sentido, segundo Frey (2000), o *policy cycle* [ciclo de política pública] obteve relevância na literatura, ao estudar o agir público, de acordo com as fases parciais do processo de formação da política, a partir da identificação do problema e sua inserção na agenda. Trevisan e van Bellen (2008, p. 531) destacam que na última fase do ciclo, da “avaliação de políticas e da correção de ação”, são apreciados “os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos.” Segundo os autores, é na avaliação que serão investigados “os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros.”

Em estudo da Escola Nacional de Administração Pública, Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 117) destacam que, de maneira cotidiana, “os gestores públicos são obrigados a viver com as consequências prejudiciais de várias deficiências nas políticas públicas e nos processos existentes”. Os autores alertam como problemas as “grandes lacunas entre o compromisso político e as ações de política, políticas mal orientadas e concebidas, e ordens de política contraditórias.”

Apesar dessa constatação, Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) destacam que raramente se observa um esforço efetivo de gestores em avaliar seriamente políticas públicas, seja no sentido de identificar vulnerabilidades, seja para adotar medidas corretivas, tanto pelo possível prejuízo do gestor em termos de perda de prestígio, quanto pela dificuldade inerente à avaliação.

Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 117) reforçam o seguinte:

1. A avaliação pode prejudicar potencialmente a reputação de um gestor, sua base de recursos ou até mesmo sua carreira.
2. A avaliação é tecnicamente desafiadora, tanto em termos de conhecimento requerido, como também de dados necessários.

Diante dessa realidade, políticas ineficazes ou prejudiciais subsistem, gerando consequências negativas à coletividade, razão pela qual esse último momento do ciclo de política se mostra de especial interesse para o presente estudo.

Segundo o Ipea (BRASIL, 2018a), a avaliação é o momento em que se determina o valor que uma ação pública tem para a sociedade; se verifica, a partir de resultados exteriorizados, as entregas efetivas; por outro lado, se analisa se a política precisa ser repensada. Avalia-se também se a política foi executada conforme sua

idealização – de acordo com seu contexto de criação –, além da conexão entre insumos, processos e produtos.

Dentro disso, o Ipea (BRASIL, 2018a) aponta que a avaliação busca verificar, a partir dos produtos ofertados, a correspondência com os resultados esperados pelos tomadores de decisão e pelos formuladores da política; por outro lado, em não havendo essa correspondência, verifica-se se esse fluxo precisa ser aprimorado.

2.4.5.1 Por que avaliar políticas em segurança pública?

Somados aos benefícios apontados, Loche, Carbonari, Hoffman e Serrano-Berthet (2014) destacam que o processo de avaliação auxilia na alocação de recursos, orientando assim o tomador de decisão acerca da eficácia de programas, além de se revelar uma importante fonte de informação para aperfeiçoar metas e atividades.

Os autores destacam que a avaliação integra o movimento crescente de políticas públicas baseadas em evidências [*evidence-based policies*], cuja tendência tem levado a Administração Pública a melhores resultados nas últimas três décadas (LOCHE; CARBONARI; HOFFMAN E SERRANO-BERTHET, 2014)⁴⁶.

Nesse sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, em estudo de Gertler *et al.* (2018), apontam que o uso de evidências é benéfico para a investigação sobre o monitoramento e avaliação, de modo que pode ser utilizado “para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação – ou, em outras palavras, para focar em resultados” (GERTLER *et al.*, 2018, p. 4).

Os autores indicam que políticas são formuladas para produzir resultados concretos e duradouros, gerando assim efetivos impactos sociais, a exemplo da redução da pobreza e da desigualdade social, o aumento de renda da população e do nível de emprego (GERTLER *et al.*, 2018). Desse modo, há que se estabelecer uma distinção daquilo que seria um **resultado** – com retorno mais efêmero e imediato – e o que seria um efetivo **impacto**, especialmente quando tratamos da segurança pública.

⁴⁶ Segundo Loche, Carbonari, Hoffman e Serrano-Berthet (2014) o uso de evidências ainda é incipiente em termos de segurança pública no país, observando-se sua maior incidência nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália. A segurança pública, como política pública baseada em evidências, será mais bem estudada no capítulo 5, que trata dos modelos alternativos e tendências contemporâneas.

Trabalho conjunto, do ano 2018, do Ipea e da Casa Civil da Presidência da República, destaca a existência de dois tipos específicos de avaliação, chamados de *outcome* [avaliação de resultado] e de *impact* [avaliação de impacto].

Nessa pesquisa, denominada “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex-ante*” (BRASIL, 2018a), o *outcome* [avaliação de resultado] trata de mudanças de curto prazo, fruto da intervenção da política, observado sobre a eventual mudança de indicadores quantitativos após uma ação direcionada, metodologias quantitativas exploratórias ou mesmo pela percepção dos destinatários da política.

Sobre a avaliação de resultado, os Planos Plurianuais das gestões Beto Richa (2011-2014; 2015-2018), na perspectiva de seu principal programa para a segurança pública – Paraná Seguro –, trouxeram como indicador, no PPA 2012-2015 (PARANÁ, 2011), a taxa de homicídios dolosos por grupo de 100 mil habitantes e, no PPA 2016-2019, o índice de gestão da segurança pública⁴⁷ (PARANÁ, 2015).

Na gestão subsequente⁴⁸, de Carlos Massa Ratinho Júnior, o PPA aprovado para o quadriênio 2020-2023 (Lei Estadual n. 20.077/2019) previu como indicadores os crimes violentos letais intencionais⁴⁹, os furtos e roubos de veículos e as ocorrências envolvendo tráfico de drogas. Considerando a finalidade do PPA⁵⁰, como planejamento de médio e longo prazo da Administração Pública, em regra são estabelecidos, como critérios aferíveis – representados pelos indicadores –, aqueles que se voltam ao cumprimento de metas.

Assim, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento de objetivos de uma gestão, o PPA se orienta nessas metas, que representam “partições dos objetivos que, mediante a quantificação física dos programas e projetos, permitem medir e avaliar o nível de alcance dos objetivos” (PALUDO; OLIVEIRA, 2021, p. 75). Nesse sentido, no Estado do Paraná se observa a opção habitual em Planos

⁴⁷ A metodologia do PPA 2015-2019 será mais bem explorada no capítulo 4, ao ser tratado do Programa Paraná Seguro.

⁴⁸ Após a saída de Beto Richa, em 6 de abril de 2018, assumiu a Governadora Maria Aparecida Borghetti, cujo mandato se encerrou em 1.º de janeiro de 2019. Durante seu mandato, Cida Borghetti cumpriu o PPA anteriormente aprovado para 2015-2019.

⁴⁹ O crime contra a vida há muito se destaca como uma espécie de “termômetro” em segurança pública. Uma das razões de sua escolha em instrumentos de planejamento é que, dado à natureza do crime, há um baixo índice de subnotificação, favorecendo assim, para fins estatísticos, o monitoramento de metas estabelecidas.

⁵⁰ Segundo Paludo e Oliveira (2021, p. 73-74), o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração para despesas de capital e para os programas de duração continuada. O PPA tem o “[...] propósito de viabilizar a implementação e a gestão de políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.”

Plurianuais⁵¹ por resultados aferíveis, os quais podem se consolidar como impactos, caso o cumprimento de metas no universo de quatro anos seja persistente.

No campo da segurança pública, um problema relativo à avaliação de resultados [*outcomes*] de curto prazo, principalmente em ações de policiamento ostensivo, diz respeito aos efeitos observados após a intervenção da política, citando-se como exemplo as ações direcionadas de policiamento ostensivo (policiamento presença).

Estudos de análise criminal relatados por Clark e Eck (2016) apontam para as possibilidades de “deslocamento”⁵² ou mesmo de “adaptação”⁵³ quando da atuação da polícia em ações que priorizam o policiamento preventivo/ostensivo. Logo, o que se observa é uma mudança em termos numéricos em determinada região, sem que, a longo prazo, sejam mantidos os benefícios esperados na formulação da política.

Nesse sentido, diferentemente de resultados [*outcomes*], o *impact* [impacto] representa “mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo que se inserem” (BRASIL, 2018a, p. 241). Portanto, os impactos representariam “os resultados dos resultados”.

Ocorre que ainda não se observa a reiteração de processos avaliativos em políticas públicas de segurança, especialmente voltadas à análise dos impactos gerados perante a população (LOCHE; CARBONARI; HOFFMAN; SERRANO-BERTHET, 2014), prestigiando-se os resultados de curto prazo, como número de prisões e apreensões de armas e drogas num intervalo limitado de tempo, sem que isso apresente a devida correspondência com os impactos esperados.

Segundo os autores, de maneira ideal, a avaliação deve representar um processo contínuo, cujo início ocorre na concepção da ação estatal, havendo assim um entrelaçamento na fase de execução, e se encerrando com o término da política, de forma que o mais adequado é que a avaliação seja monitorada durante sua implementação.

⁵¹ No capítulo 3 será estudada a evolução dos recursos orçamentários em segurança pública no Estado do Paraná, desde o PPA 2004-2007, segundo dados da Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Plano-Plurianual>. Acesso em: 14 nov. 2022.

⁵² O fenômeno do deslocamento ocorre quando infratores migram para áreas distintas das fortemente policiadas, alvo da intervenção da política.

⁵³ Os infratores passam a cometer outros tipos penais.

Na seção seguinte será abordado o papel da avaliação como mecanismo para aferir resultados nas políticas públicas de segurança e, especialmente, a falta de estudos aptos a identificar os efetivos impactos dessas políticas. Nessa seção será citado o caso da avaliação de eficiência técnica da Polícia Militar do Paraná pelo Tribunal de Contas do Estado.

2.4.5.2 A avaliação como mecanismo para aferir resultados: a avaliação de eficiência técnica da PMPR pelo Tribunal de Contas do Paraná

Um dos grandes dilemas em segurança pública é a dificuldade de compreender o que efetivamente representa um impacto, com mudanças sociais, averiguando-se, assim, a eficiência e efetividade do gasto público. De acordo com estudo do Ipea (BRASIL, 2018c), intitulado “Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos”, o cenário persistente de restrição fiscal exige da Administração Pública o conhecimento sobre que programas têm atingido seus objetivos, precisam ser aprimorados, ou mesmo extintos.

Conforme Loche, Carbonari, Hoffman e Serrano-Berthet (2014), a avaliação representa um estudo sistemático individual que, devendo ser realizado periodicamente, busca verificar funcionamento e resultado de ações estatais, em termos globais, na perspectiva de aspectos positivos e negativos.

No entanto, diante da falta desses estudos sistemáticos e periódicos para aferir os impactos que determinada política representa, o que tem se observado em segurança pública é a tendência de ações direcionadas de policiamento, orientadas por resultados numericamente quantificáveis, o que nem sempre se traduz em efetivos impactos sociais.

Desse modo, como abordado na seção anterior, os programas e ações governamentais pautam-se por dados objetivos, como prisões de infratores, apreensões de armas e drogas, ou mesmo outros indicadores criminais como veículos furtados e roubados, e de mortes letais intencionais.

Diante desse caráter limitado de estudos específicos sobre a avaliação de políticas públicas de segurança, no ano de 2016 o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), por meio de sua 3.^a Inspeção de Controle Externo (3.^a ICE), realizou o

trabalho denominado “Avaliação da Eficiência Técnica da PMPR com foco na gestão dos recursos”⁵⁴.

Esse trabalho piloto, dedicado à “construção de critérios e procedimentos de avaliação uniformes, na identificação das limitações e das oportunidades” (PARANÁ, 2017, p. 5) buscou cumprir a competência constitucional e legal da Corte de Contas paranaense, de fiscalizar a eficiência técnica da Polícia Militar do Paraná (PMPR), com foco na gestão de recursos.

Como justificativa, o TCE/PR apresentou que:

O uso legítimo da força para a manutenção da ordem é a principal fonte de poder do Estado e, nesse sentido, as ações de Segurança Pública e, mais especificamente, o combate à criminalidade, representam uma das mais importantes atividades próprias do Estado. A expectativa social em relação ao setor é muito grande: a percepção social sobre a violência no Brasil está refletida, por exemplo, na pesquisa Datafolha que consta do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016, que aponta que 76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados e 85% têm medo de ser vítima de violência por parte de criminosos. (PARANÁ, 2017, p. 6)

O TCE argumentou que, dentro dos programas finalísticos do governo do Estado para o PPA 2016-2019, o Programa Paraná Seguro representava 9% do total de recursos, somente ficando atrás do orçamento dedicado à educação (15%) e da Saúde (10%), motivando assim o processo de avaliação quanto à eficiência técnica dessa aplicação.

Definido o escopo, o TCE apontou quais seriam as questões fundantes da auditoria, nos seguintes termos (PARANÁ, 2017, p. 13):

- I. Em que medida os insumos foram suficientes para atender às demandas das ações policiais militares?
- II. Em que medida as ações policiais são adequadamente planejadas?
- III. Qual a variação do índice de eficiência técnica entre as OPM (*ranking*)?
- IV. Em que medida há correlação entre o resultado de eficiência técnica das OPM e os correspondentes índices de criminalidade?

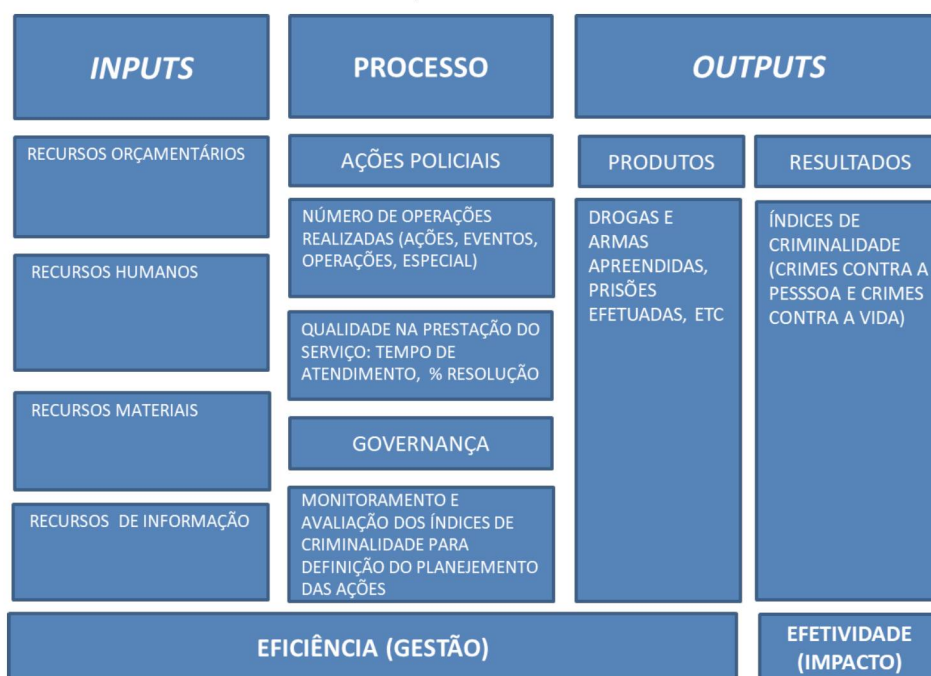
Assim, a auditoria convergiu para a identificação dos recursos necessários para a PMPR desempenhar suas funções legais, quais processos e métodos

⁵⁴ Serviu como referência para o TCE/PR trabalho similar, elaborado por Scalco, Amorim e Gomes (2012), em que foi estudada a eficiência técnica da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

garantem a otimização dessa aplicação, além de averiguar o fator de impacto desses recursos na oscilação dos níveis de criminalidade (PARANÁ, 2017)⁵⁵.

A ilustração abaixo esclarece o que o TCE denominou de mapa conceitual de análise (PARANÁ, 2017, p. 15):

Tabela 2: Mapa conceitual de análise



Fonte: Paraná (2017, p. 15).

Concluída em agosto de 2017, e aprovada pelo Pleno do Tribunal de Contas⁵⁶ em dezembro de 2019, a auditoria apresentou as seguintes recomendações (PARANÁ, 2020, *online*):

[...] aperfeiçoar os mecanismos de planejamento e alocação do efetivo policial militar, direcionando o maior contingente possível para ações essenciais; aperfeiçoar e unificar informações do sistema Siscopweb; e divulgar boas práticas tanto de planejamento das ações policiais quanto da otimização dos recursos utilizados, aprimorando os canais de comunicação internos.

⁵⁵ Para essa avaliação, foram considerados insumos (orçamentários, humanos, materiais e de informação) e produtos mensuráveis, como forma de entregas à sociedade (apreensões, prisões, recuperação de veículos), decorrentes de um conjunto de ações, representadas por operações policiais, entre janeiro e setembro de 2016 (PARANÁ, 2017).

⁵⁶ Matéria do sítio eletrônico do Tribunal de Contas, de 6 de fevereiro de 2020, sintetiza todo o histórico da tramitação e os encaminhamentos da decisão. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/em-auditoria-tce-pr-avalia-eficiencia-da-policia-militar-e-faz-recomendacoes/7620/N>. Acesso em: 16 out. 2022.

Concluída a avaliação, e formalizadas as recomendações, foi determinado à PMPR e à Secretaria de Estado do Segurança Pública (SESP) que apresentassem, no prazo de 60 dias, plano de trabalho voltado à adequação dos apontamentos apresentados.

A partir disso se ingressa no momento seguinte, do monitoramento das recomendações. Esse acompanhamento mantém funcional o ciclo de vida da política, de maneira a efetivar os ajustes e correções de rumo necessários. Nesse contexto se torna fundamental a participação de diversos atores sociais (SECCHI, 2019).

2.5 O PAPEL DOS ATORES

O que a literatura de administração e planejamento denominou de “*stakeholders*”⁵⁷ [partes interessadas] (CHIAVENATO, 2020), ou os estudos de polícia comunitária (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1999) intitularam de “6 grandes”⁵⁸, a política pública, como campo do conhecimento, refere-se a “atores” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2020).

Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 139) indicam que as políticas públicas são instituídas “por uma miríade de atores”, sendo que o papel por eles desempenhado corre não só na formação da agenda, mas em todo o ciclo de formação da política.

Desse modo, “os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política”, tendo capacidade de influenciar, de forma direta ou indireta, tanto o conteúdo quanto os resultados da política pública (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 139):

A palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

⁵⁷ Chiavenato (2020) nos informa que todas as organizações atuam mediante um conjunto de interesses, sendo que cada uma forma uma extensa e complexa rede de relacionamentos internos e com outras organizações, grupos e pessoas, que representam as “partes interessadas”.

⁵⁸ Para Trojanowicz e Bucqueroux (1999), os seis grandes representam seis grupos que devem ser identificados e trabalhados de forma conjunta, para que haja êxito nos esforços de implementação de policiamento comunitário. Os seis grandes seriam o departamento de polícia, a comunidade, as autoridades cívicas eleitas, a comunidade de negócios, outras instituições, incluídas aí as públicas e privadas, e a mídia.

O assim, o papel dos atores é vivo, na medida em que eles interagem, influenciam a alocação de recursos, trabalham na construção de coalizões, além de resolver conflitos nos mais variados cenários políticos. Por essa razão, o estudo sobre o perfil e papel dos autores é fundamental para compreender o processo de formação da política.

2.5.1 Policymakers e policytakers

Compreendido o papel dos atores, faz-se necessário identificar como eles se estruturam a partir das posições assumidas no processo de formação da política. Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 141) apresentam como categorias de atores os governamentais⁵⁹ e os não governamentais⁶⁰, sendo que, no papel de formulador da política pública, a literatura indica o que denomina de *policymaker* (SARAVIA, 2006).

Para Saravia (2006, p. 31)⁶¹, o *policymaker* é um ator, de natureza estatal, inserido na arena política, uma vez que “a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e é coletivamente vinculante.” Ou seja, o *policymaker*, como integrante do corpo funcional do serviço público, é um membro da burocracia, que atua de forma relevante em diversos momentos do ciclo de política, especialmente na formulação e na avaliação.

De outro lado, conforme Secchi, Coelho e Pires (2019), os *policytakers* são indivíduos, grupos e organizações destinatários das políticas públicas. Apesar de geralmente rotulados como uma categoria passiva, recebendo mais influência do que promovendo mudanças no processo de formulação, Jacobs e Shapiro (1994) indicam a participação desses *policytakers* na moldura da opinião pública e na articulação de interesses de diferentes grupos.

⁵⁹ São atores governamentais os políticos, os designados politicamente, burocratas, juízes e promotores públicos (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

⁶⁰ São atores não governamentais os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários de políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros *stakeholders* (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

⁶¹ Muito embora seja fundamental a participação de atores privados na definição de prioridades e inserção dos temas na agenda dos governos e, até mesmo na implementação, prevalece o entendimento de que o formulador da política é um agente estatal (DYE, 2017; MÉNY; THOENIG, 1992; BUCCI, 2021; HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2020).

2.5.2 Os burocratas de nível de rua

No processo de formação da política, especialmente, na fase de implementação, um dos modelos apontados por Sabatier (1986) é o *top-down* (de cima para baixo). De acordo com o autor, no modelo *top-down* a política se inicia na cúpula da organização, de maneira que os setores mais elementares, os quais chamaremos de burocracia de nível de rua [*street-level bureaucrats*] (LIPSKY, 2019), têm um menor grau de participação.

Segundo Lipsky (2019), a burocracia de nível de rua é representada pelos médicos e enfermeiros nos hospitais públicos e postos de saúde, os professores em sala de aula e os policiais nas ruas, profissionais que materializam assim todos os esforços governamentais.

Se não bem conduzido, o processo de implementação pode sofrer uma série de intercorrências ou déficits, desde a concepção de políticas desalinhadas à realidade ou necessidades sociais, a carência de meios logísticos, humanos e financeiros, e, de forma significativa, a falta de capacitação e esclarecimentos sobre a finalidade da política, cujos fatores podem ainda ser potencializados por barreiras culturais e resistência a mudanças (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Por essa razão que a obra de Pressman e Wildavsky (1973) é clássica, ao estabelecer um paralelo entre expectativas e realidades frustradas na implementação de políticas públicas. Na abordagem *top-down*, conforme nos apontam Cavalcante e Lotta (2015), o engajamento dos membros da organização é essencial para qualquer chance de êxito, o que torna a burocracia de nível de rua – ou os profissionais de linha de frente – os principais responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Por outro lado, na abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), as políticas levam em consideração as opiniões não só dos *policytakers*, como de seus executores “na ponta da linha”. Assim, as políticas surgem a partir da experiência e das demandas dos setores mais elementares da organização e dos destinatários de políticas; depois de reconhecidas como políticas de valor, são alçadas ao topo da organização estatal.

2.5.3 Os burocratas de nível médio

Ao lado da burocracia de nível de rua, uma categoria de atores estatais que recebe destaque é denominada de burocracia de nível médio. Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 23) trata-se de “[...] atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas”.

A burocracia de nível médio tem a função de operacionalizar estratégias que são concebidas pela cúpula da organização, atuando como importante elo entre aqueles que planejam a política e os burocratas de nível de rua, que as efetivamente implementam. Os burocratas de nível médio atuam como articuladores tanto em políticas erigidas *top-down* quanto *bottom-up*, traduzindo decisões em ações (ANDRADE, 2018; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

No primeiro caso, são importantes na obtenção do engajamento e no esclarecimento das finalidades da política. Além disso, se destinam a observar as lacunas que os implementadores sofrem na ponta. No caso das políticas *bottom-up*, atuam na persuasão e convencimento dos órgãos de cúpula quanto às demandas dos *policytakers*, e nas dificuldades cotidianas da burocracia de nível de rua.

2.6 OS IMPACTOS DA FRAGMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As dificuldades apontadas tanto nos modelos de implementação *top-down* quanto *bottom-up*, além dos papéis desempenhados pelos burocratas na formulação e implementação de políticas públicas, revelam o que Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) destacam como um campo fragmentado.

Como foi indicado na introdução, por vezes a formação de políticas públicas evidencia um processo eivado de irracionalidade, ausente de coordenação e repleto de inconsistências, que podem levar atores governamentais e não governamentais a conflitos e permanentes tensões (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Como já mencionado (MARQUES; FARIA, 2013), apesar da pujança do caráter interdisciplinar da política pública, há um potencial risco de fragmentação pela ausência de patamares teóricos comuns.

Nesse sentido, um complicador na formatação de políticas públicas é justamente a não utilização de subsídios teórico-científicos na construção de soluções. Assim, prevalece a improvisação, a repetição e a imitação, quando, não raras vezes, o autointeresse (SECCHI, 2019). Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 14) retratam exemplos de efeitos causados pelo que chamam de “um mundo de políticas fragmentadas”:

Políticas públicas ineficazes, porém populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência.

[...]

A criação de políticas públicas é impulsionada por crises, em que os formuladores de políticas devem agir como bombeiros, enquanto as políticas para evitar crises em primeiro lugar são subvalorizadas.

[...]

Falhas em políticas públicas levam a mudanças na liderança política, mas as principais causas das falhas permanecem inadequadamente abordadas.

[...]

Os efeitos das políticas públicas defendidas por um órgão governamental em particular podem ser minados por estratégias empregadas por outro órgão, deliberadamente ou não.

[...]

Políticas públicas são formuladas a fim de garantir o apoio de grupos politicamente poderosos em detrimento dos interesses públicos de longo prazo, que são pouco representados no sistema político.

[...]

Discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias, que são mutuamente destrutivas.

[...]

Políticas públicas implementadas por burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação.

[...]

Apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas.

Assim, no âmbito da segurança pública, a carência de um referencial teórico adequado – que potencializa a fragmentação do campo – leva a políticas que fazem cada vez mais elevar o orçamento da segurança, sem que se tenha clareza quanto à eficácia e efetividade dessas medidas.

Esse cenário persistente de incremento de gastos em segurança pública⁶² pressiona o orçamento dos Estados e do Distrito Federal, na medida em que reflete

⁶² Conforme já destacado, estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021, *online*) indica o gasto aproximado de 1,38% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro com as subfunções da segurança pública de policiamento, defesa civil, informação e inteligência.

sobre essas Unidades Federativas⁶³ as atividades mais onerosas, ligadas aos grupos de despesa das ações de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, de competências das polícias militares⁶⁴, e as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, de competência das polícias civis.

Dado o caráter limitado do orçamento público, na medida em que se elevam gastos com segurança, sem a correspondente análise quanto à eficácia de seu emprego, outros subsistemas de políticas ficam vulneráveis, principalmente aqueles ligados ao conjunto constitucional de direitos sociais, o que reflete a limitada escolha por políticas intersetoriais.

A ausência de um referencial teórico, os reduzidos estudos sobre avaliação de políticas de segurança (LOCHE; CARBONARI; HOFFMAN; SERRANO-BERTHET, 2014) e os consequentes efeitos da fragmentação serão tratados nos capítulos seguintes.

Nesse sentido, será discutido o Sistema Modular de Policiamento Urbano (SMPU)⁶⁵, as motonetas e os totens de policiamento⁶⁶, os projetos POVO I e II⁶⁷, e as Unidades Paraná Seguro (UPS) do Programa Paraná Seguro.

Será destacado como essas políticas foram concebidas, os referenciais adotados na sua formação e as dificuldades de implementação, ao mesmo tempo em que se fará um paralelo com a elevação de recursos dedicados a cada um desses programas.

⁶³ Ao se tratar da evolução do orçamento público da segurança no Paraná, será observado como houve um salto de **R\$ 2.725.435.813,77** (PPA 2004-2007) para **R\$ 17.245.474.156** (PPA 2020-2023), não obstante, segundo dados do IBGE, durante o intervalo 2004-2022 tenha havido um acumulado da inflação de 172,20%. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁶⁴ Conforme redação do § 5.º do art. 144, da CF/88 (BRASIL, 1988).

⁶⁵ Tendo iniciado na década de 1980, o SMPU não tem uma data definida de término, sendo paulatinamente descontinuado até o fim dos anos de 1990 (SAMPAIO, 2018b).

⁶⁶ Programas desenvolvidos nos governos Jaime Lerner (1995-1998; 1999-2002).

⁶⁷ O chamado projeto POVO (Policiamento Ostensivo Volante) foi o principal programa de policiamento durante as gestões Roberto Requião (1991-1993; 2003-2010).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA/POLICIAMENTO NO PARANÁ: RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO

3.1 BREVES NOÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Ao ser tratado da evolução de recursos orçamentários, inicialmente é preciso contextualizar o arranjo normativo que regula os instrumentos de programação, o que, no âmbito do governo federal, é denominado como Ciclo de Gestão Ampliado (PALUDO; OLIVEIRA, 2021). Esse ciclo, aplicável tanto à União quanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, envolve três instrumentos básicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988; 2000)⁶⁸.

Esses instrumentos foram concebidos a partir da Constituição Federal de 1988, materializando assim o modelo orçamentário brasileiro (BRASIL, 1988), conforme prevê o art. 165 da CF:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

O PPA representa a principal ferramenta da administração, em que são definidas as prioridades “para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo” (CAVALCANTE, 2007, p. 130).

De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2021), esse instrumento estabelece, de forma regionalizada, num horizonte de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para despesas de capital e outras decorrentes relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2021).

A mensagem de lei relativa ao PPA deve ser enviada pelo Poder Executivo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do governo, tendo vigência entre o segundo ano da administração e o primeiro ano do mandato subsequente, de maneira que não

⁶⁸ Apesar da prevalência na literatura quanto à existência dos três instrumentos básicos de programação (PPA, LDO e LOA), novos posicionamentos são apresentados, na visão de que deve haver uma compatibilização entre o programa de governo do candidato eleito e o PPA (CARMO; COLODETTI, 2022, *online*).

haja interrupção de programas e ações governamentais em razão da substituição de gestores (BRASIL, 2021; ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013).

Ao lado do PPA, a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) precisa ser enviada ao respectivo Poder Legislativo até o dia 15 de abril, tendo por escopo nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício subsequente.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022, da Secretaria de Orçamento Federal, a LDO regula ainda (BRASIL, 2021):

- As prioridades e metas da Administração Pública Federal;
- A estrutura e organização dos orçamentos;
- As diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- A dívida pública federal;
- As despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- As alterações na legislação tributária da União; e
- A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.

Desse modo, a LDO exerce um papel intermediário entre o PPA e a LOA, no sentido de balancear “a estratégia traçada no início de um governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo dos anos de implementação do Plano Plurianual”, além de antecipar algo inevitável: “a necessidade de se fazer escolhas” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013, p. 55).

Fechando o ciclo de gestão de recursos, a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 20), “estima a receita e fixa a despesa”, ou seja, “aponta como o governo vai arrecadar e gastar recursos públicos” (BRASIL, 2021).

Devendo ser enviada ao Poder Legislativo até 31 de agosto, a proposta de LOA representa a “expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013, p. 99). Avaliada pela casa legislativa, a proposta precisa ser aprovada até o fim do

exercício. Assim, atualmente⁶⁹, o ciclo orçamentário no Brasil deve coincidir com o ano civil⁷⁰.

3.2 PLANOS PLURIANUAIS: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO PARANÁ

Superada essa breve contextualização, de como se organiza o sistema orçamentário brasileiro, esta seção analisa a evolução do planejamento de médio e longo prazo (pelo PPA), e a correspondente previsão de recursos para a segurança pública no Estado do Paraná⁷¹, em confronto com os principais programas de policiamento, que se revelaram as “marcas” dos governos.

Apesar de concebidos pela Constituição Federal de 1988, foi efetivamente a partir dos anos 2000 que os instrumentos de programação adquiriram um caráter gerencial⁷², superando a orientação de orçamento voltado ao controle de gastos e combate inflacionário, para um enfoque de produção pública. Por essa razão, será a partir do PPA 2004-2007 que se inaugura o perfil de orçamento por resultados e entregas de políticas públicas (CAVALCANTE, 2007).

Diante disso, e dos dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento do Paraná⁷³, o recorte temporal escolhido abrangerá o intervalo dos PPA 2004-2007 ao PPA 2020-2023⁷⁴.

⁶⁹ De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) já foram observados momentos em que não houve correspondência entre o orçamento anual e o ano civil, como em 1829 (vigência de 1.º/07 a 30/06/1830), além de eventos havidos nos anos de 1826, 1840, 1843, 1889, 1922, 1931, 1933 e 1964.

⁷⁰ O art. 4.º da Lei n. 4.320 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços – “Lei de Contabilidade Pública”) define que “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil” (BRASIL, 1964).

⁷¹ O presente trabalho não busca observar, de maneira detalhada, a execução/concretização do orçamento. Nesse sentido, se dedica a identificar a presença e correspondência (ou não) dos principais programas de policiamento desenvolvidos no Paraná, na linha da adequação entre planejamento orçamentário de médio/longo prazo e ciclo de formação da política pública. Diante disso, um eventual aprofundamento, mediante a análise dos demais instrumentos de programação (LDO e LOA), redundaria no direcionamento de esforços específicos para o último momento do ciclo de política (avaliação), cujas limitações já foram abordadas, conforme Loche, Carbonari, Hoffman, Serrano-Berthet (2014).

⁷² Segundo Garcia (2001) e Cavalcante (2007, p. 131), até o PPA 1996-1999, apesar de possuírem discursos audaciosos, esses instrumentos não passaram de planos econômicos, de caráter normativo de longo prazo, não conseguindo assim “articular projetos e atividades orçamentárias às intenções do governo”.

⁷³ Dados disponíveis em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Plano-Plurianual>. Acesso em: 2 out. 2022.

⁷⁴ Nesse tocante, cabe destacar que serão observados de maneira mais detalhada os PPA 2012-2015 e 2016-2019, os quais apresentam dados relativos ao Programa Paraná Seguro. Também nesse

O PPA 2004-2007 (PARANÁ, 2003, p. 57)⁷⁵ previu no Programa 19, denominado “Segurança Cidadã”, como valor global, entre despesas correntes e de capital, o importe de R\$ 2.725.435.813,77. O programa teve como objetivos centrais os seguintes:

Desenvolver ações que visem à redução da violência; manter a ordem, a segurança e a tranquilidade pública pela prevenção, apuração e repressão das infrações penais e dos atos anti-sociais, garantindo os direitos individuais e a inserção social; estabelecer políticas que visem combater o crime organizado; planejar, de maneira objetiva e científica, as ações de prevenção e combate ao crime; segurança e a tranquilidade pública pela prevenção, apuração e repressão das infrações penais e dos atos anti-sociais, garantindo os direitos individuais e a inserção social; estabelecer políticas que visem combater o crime organizado; planejar, de maneira objetiva e científica, as ações de prevenção e combate ao crime.

Como produtos (ações/iniciativas propostas), o plano contemplou recursos para investimentos⁷⁶, com reequipamento e reestruturação de unidades da Secretaria de Segurança Pública (SESP), além de outras ações voltadas à educação para o trânsito, apoio às atividades da polícia civil (tático, operacional, polícia judiciária, identificação civil e criminal e qualificação de recursos humanos), bem como verbas destinadas a perícias médico-legais e de polícia científica.

O PPA 2004-2007, concebido no fim do primeiro ano de gestão do Governador Roberto Requião (2003-2006), previu também a grande “marca” da administração no campo da segurança pública: o Projeto POVO (Policimento Ostensivo Volante), política que já havia sido desenvolvida em seu primeiro mandato (1991-1994)⁷⁷.

Dentro das diversas medidas propostas, foi estipulado como meta a realização de 1.157 ações de policiamento na região metropolitana de Curitiba, descritas como “realizar policiamento Projeto POVO (policiamento/PM/operação)”, e 68 ações no interior do Estado, descritas como “implementar o Projeto POVO”.

sentido, cabe mencionar que o caráter incipiente dos PPA anteriores a 2004 prejudica o comparativo dos programas de policiamento das gestões Jaime Lerner (1995-1998; 1999-2002).

⁷⁵ Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-06/ppa20042007revisado.pdf. Acesso em: 2 out. 2022.

⁷⁶ Foram previstos mais de R\$ 122 milhões de reais para investimentos.

⁷⁷ O Projeto POVO já fora desenvolvido no primeiro governo de Roberto Requião (1991-1994), entretanto, como já relatado, não se encontram disponibilizados os PPA da década de 1990, o que se revela uma limitação desta pesquisa. Assim, para melhor compreensão, foi convencionado neste trabalho o Projeto POVO I (1991-1994) e o Projeto POVO II (2003-2006; 2007-2010).

O próximo PPA, do período 2008-2011, relativo ao terceiro mandato de Roberto Requião (2007-2010), estipulou para a segurança pública a dotação de R\$ 5.337.560.550,00.

O programa, designado “Segurança Integrada”, teve como objetivo o seguinte:

Desenvolver ações que visem à redução da violência, ao cumprimento das leis, à garantia dos direitos humanos e ao exercício dos poderes constituídos. Manter a ordem, a segurança e a tranquilidade pública pela prevenção, apuração e repressão das infrações penais e dos atos anti-sociais, garantindo os direitos individuais e a inserção social. (PARANÁ, 2007, p. 172)

Em termos de investimentos, foram previstos R\$ 199.926.000,00, voltados a construir/ampliar as unidades da SESP. O PPA estipulou ainda ações específicas para a redução do índice de acidentes de trânsito e melhoramento/recuperação da malha viária.

Para ações de Defesa Civil, foram dedicados R\$ 3.844.000,00, com a finalidade de:

Coordenar a execução de ações e operações da Defesa Civil, decorrentes de desastres naturais, mistos ou provocados pelo homem. Coordenar ações preventivas, fiscalizatórias, de pesquisa e de controle estatístico em relação à Defesa Civil, ao transporte, manuseio e armazenamento de produtos perigosos e de incêndios florestais no Estado do Paraná. Dar apoio logístico para atendimentos emergenciais ou de natureza preventiva nas ações e operações de Defesa Civil e de combate a incêndios florestais. Promover qualificação de recursos humanos na estrutura do Sistema Estadual de Defesa Civil. Coordenar a implantação e consolidação das atividades de Bombeiro Comunitário nos municípios do Estado do Paraná. (PARANÁ, 2007, p. 175)

Do mesmo modo que o PPA anterior, constam ações específicas para a polícia civil, de apoio tático e operacional, serviços de polícia judiciária, pesquisas dactiloscópicas, identificação civil e criminal, além de qualificação de pessoal.

Em relação ao Projeto POVO, foi definido como produto “realizar policiamento Projeto POVO”, tendo como unidade de medida 98.550 ações na capital do Estado e na Região Metropolitana de Curitiba.

Nesse ponto, é relevante mencionar que não foram estipuladas, pelo menos no PPA, ações do Projeto POVO para o interior do Estado.

O PPA 2012-2015, já na primeira gestão do Governador Beto Richa (2011-2014), previu para a segurança pública o orçamento do período no valor global de R\$ 11.229.512.639,00⁷⁸.

O programa finalístico 13, da segurança pública, denominado “Paraná Seguro”, definiu como principal indicador a taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes, o que orientou as ações decorrentes da SESP, notadamente por meio da implementação das Unidades Paraná Seguro (UPS).

A tabela abaixo ilustra o índice referência de 2011 (em 31/12/2010) e o previsto para 2015:

Tabela 3: Indicadores PPA 2012-2015

Indicadores				
Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência		Previsão
		Data	Índice	Índice 2015
Taxa de Homicídio Doloso por 100 mil Habitantes Fonte: SESP/CAPE	razão	31/12/2010	30,40	21,50

Fonte: Paraná (2011, p. 125).

Conforme será tratado no capítulo 4, como principal ação da segurança pública, voltada ao cumprimento da meta de redução de homicídios por grupo de 100 mil habitantes, o governo do Paraná criou as Unidades Paraná Seguro (UPS). Inspiradas no programa do Rio de Janeiro, Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), não há qualquer menção às “UPS” no Plano Plurianual.

Em relação aos investimentos, foram previstos R\$ 921.185.080,00, especialmente para “possibilitar o apoio às unidades integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública, incluindo a integração com o governo federal e outros agentes financiadores, para a execução das propostas do Programa Paraná Seguro” (PARANÁ, 2011, p. 126).

Como os outros PPA, também foram dedicados recursos específicos para ações da polícia civil e polícia científica. Ao DETRAN-PR (Departamento de Trânsito do Paraná), foram destinados R\$ 2.137.318.281,00 para o cumprimento de ações voltadas à fiscalização da legislação de trânsito, manutenção de atividades de controle de tráfego urbano, melhoria da malha viária estadual e municipal, serviços em geral prestados à população, além de “prover mecanismos de redução dos índices de

⁷⁸ Esses valores foram atualizados em 2014, conforme dados da Secretaria de Planejamento do Paraná.

acidentes de trânsito no Estado, fomentando a participação da comunidade, capacitando-a e instrumentalizando-a para a humanização do trânsito paranaense” (PARANÁ, 2011, p. 136).

Ainda em relação ao PPA 2012-2015, apesar de no lançamento do “Paraná Seguro” o governo do Estado indicar que o programa não se limitaria a um conjunto de ações de natureza policial⁷⁹, envolvendo assim um rol de outros serviços pautados na prevenção social e situacional das violências, não foi identificada no PPA qualquer menção nos demais programas finalísticos, não se caracterizando assim, pelos menos em termos orçamentários, como uma política pública intersetorial.

Em seguida, o PPA 2016-2019, aprovado pela Lei Estadual n. 18.661/2015, sofreu atualizações nos anos de 2016 e 2017. Como destaque, o Paraná Seguro foi inserido no Programa 2 (Desenvolvimento Social), sob responsabilidade da então Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDS, especificamente na iniciativa 4409 (Sistema Intersectorial de Proteção à Família). Para essa ação, o PPA atualizado previu R\$ 108.471.354,00, assim caracterizada:

Aprimorar a gestão de Projetos Estratégicos – Família Paranaense e Paraná Seguro, viabilizando para as famílias com maior grau de vulnerabilidade social melhores serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho, segurança pública, direitos humanos, agricultura, entre outros. Ofertar ações intersectoriais às famílias em situação de vulnerabilidade social por meio do fortalecimento da capacidade de gestão do Estado e dos municípios, realização de ações de requalificação urbana integrada de bairros, e do aprimoramento e efetivação das ações do plano de ação familiar intersectorial. (PARANÁ, 2015, p. 29)

Em relação ao PPA 2016-2019, foi mantido o Programa 13 “Paraná Seguro”; no entanto, foi alterado o indicador – de homicídios dolosos por grupo de 100 mil habitantes –, para o que a SESP denominou de “Índice de Gestão da Segurança Pública”⁸⁰, conforme planilha abaixo:

⁷⁹ De acordo com o UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime) “o Programa Paraná Seguro prevê uma abordagem integrada dos fatores de risco que subjazem à prática dos crimes violentos, em especial os letais, mediante a focalização geográfica e populacional das suas intervenções, conjugando investimentos na prevenção social e situacional das violências (políticas públicas de segurança e justiça), ao nível da garantia, da proteção e da promoção dos direitos, com aqueles dirigidos ao controle e à repressão qualificada da criminalidade (políticas de segurança pública e justiça criminal), ao nível da efetividade policial e do aprimoramento da atuação das instituições de controle social”. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/programa-parana-seguro.html>. Acesso em: 2 set. 2022.

⁸⁰ Esse tema será explorado no capítulo 4.

Tabela 4: Indicadores PPA 2016-2019

Indicadores						
Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência		Previsão	Periodicidade de Apuração	Polaridade
		Data	Índice	Índice 2019		
Índice de Gestão da Segurança Pública Fonte: CAPE/SESP	unidade	31/12/2014	7.555	18.169	Anual	Maior Melhor

Fonte: Paraná (2015, p. 167).

Após as atualizações o PPA 2016-2019 que previa um orçamento inicial de R\$ 8.302.976.307,00, para a segurança pública, saltou para R\$ 18.313.287.856,00. Desses recursos, R\$ 574.677.272,00 foram destinados a investimentos do Programa Paraná Seguro, consistente em:

Apoiar as 12 unidades administrativas integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública na execução de projetos voltados ao cumprimento dos objetivos propostos pelo Programa Paraná Seguro, com recursos estaduais, bem como com recursos oriundos de acordos e convênios com outras esferas governamentais. (PARANÁ, 2015, p. 169)

Como se percebe, o PPA dedicou recursos específicos para investimento em infraestrutura, na esteira do cumprimento do Programa Paraná Seguro, além de “prover melhores condições e meios de trabalho ao efetivo empregado” (PARANÁ, 2015, p. 169).

Também como destaque do PPA 2016-2019, e integrando a iniciativa 3089 (Investimentos para o Paraná Seguro – BID), foram destinados R\$ 417.028.840,00 para “efetivar a cultura de polícia comunitária, objetivando a redução dos níveis de violência e criminalidade nos municípios compreendidos entre os requisitos estabelecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento” (PARANÁ, 2015, p. 170)⁸¹.

Chegando ao PPA 2020-2023, apesar de já encerrado o governo Beto Richa (2011-2014; 2015–abr./2018) e Cida Borghetti (abr.-dez. 2018), foram mantidas iniciativas ligadas ao Paraná Seguro, em face dos compromissos firmados com o BID⁸².

⁸¹ O Contrato de Empréstimo n. 3137/OC-BR do Estado do Paraná com o BID, uma das principais fontes de financiamento do programa, estipulou a “contratação de serviços para desenvolver as atividades relativas aos processos de aquisições e manutenção do Programa Paraná Seguro-BID”. Disponível em: <https://www.seguranca.pr.gov.br/Parana-Seguro-BID>. Acesso em: 25 out. 2022.

⁸² Entre as ações do Programa Paraná Seguro, estava a realização de cursos de pós-graduação lato sensu e de capacitação para profissionais da segurança pública, voltados à área de Polícia Comunitária, Mediação de Conflitos e Análise Criminal. Os cursos foram efetivamente realizados no ano de 2022, tendo sido qualificados mais 6000 (seis mil) policiais paranaenses. Disponível em:

Nesse tocante, o PPA vigente, relativo ao período 2020-2023 já no governo Ratinho Júnior (2019-2022), previu medidas ligadas ao programa anterior, demonstrando continuidade das ações estatais, com destaque para a iniciativa 409 (Sistema Intersetorial de Proteção à Família). A meta estipulada busca atender famílias no Programa Nossa Gente, por meio da celebração de Planos de Ação Intersetoriais. Essa iniciativa destinou R\$ 146.084.243,00:

Aprimorar a gestão de Projetos Estratégicos - Programa Nossa Gente e **Paraná Seguro**, viabilizando para as famílias com maior grau de vulnerabilidade social melhores serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho, segurança pública, direitos humanos, agricultura, socioeducação, entre outros, por meio da oferta de ações intersetoriais às famílias em situação de vulnerabilidade social para o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado e dos municípios. (PARANÁ, 2019, p. 234, grifo nosso)

O PPA 2020-2023 manteve iniciativas do PPA anterior ligadas a investimentos para a construção, aquisição de equipamentos e capacitação, com valores de R\$ 686.764.990,00. Somadas às ações remanescentes do Programa Paraná Seguro, o PPA 2020-2023 modificou a metodologia de indicadores, estabelecendo como marcos do planejamento os crimes violentos letais intencionais⁸³, os furtos e roubos de veículos e as ocorrências envolvendo tráfico de drogas:

Tabela 5: Indicadores PPA 2020-2023

Indicadores						
Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência		Previsão Índice 2023	Periodicidade de Apuração	Polaridade
		Data	Índice			
Crimes Violentos Letais Intencionais Fonte: CAPE	unidade	31/12/2018	2.088	2.006	Anual	Menor Melhor

Indicadores						
Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência		Previsão Índice 2023	Periodicidade de Apuração	Polaridade
		Data	Índice			
Furtos e Roubos de Veículos Fonte: CAPE	unidade	31/12/2018	25.421	23.448	Anual	Menor Melhor
Ocorrências Envolvendo Tráfico de Drogas Fonte: CAPE	unidade	31/12/2018	11.788	12.760	Anual	Maior Melhor

Fonte: Paraná (2019, p. 170-171).

<https://www.seguranca.pr.gov.br/Noticia/6-mil-servidores-das-forcas-de-seguranca-concluem-cursos-de-atualizacao-profissional>. Acesso em: 2 dez. 2022.

⁸³ A metodologia de avaliação das mortes por grupo de habitantes tem sido aperfeiçoada ao longo das últimas duas décadas. Inicialmente havia a previsão do uso do homicídio doloso como indicador. A partir de distorções identificadas, essa metodologia tem sido aprimorada, inserindo os tipos penais que têm violência na origem e morte em seu resultado, agregando-se nesse contexto a lesão corporal seguida de morte e o crime de latrocínio que, tecnicamente, não são crimes contra a vida segundo o Código Penal. Ao longo da última década, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Ipea têm se dedicado a compreender o fenômeno e apontar soluções, para que as estatísticas criminais apresentem dados mais próximos da realidade, analisando-se os “crimes violentos letais intencionais”.

Como recursos totais para o período, foram previstos R\$ 17.245.474.156,00, envolvendo a continuidade das ações do Paraná Seguro (especialmente ligadas ao BID), bem como outras, abaixo citadas, que orientam o Programa 13, denominado “Segurança com integração, inovação e inteligência” (PARANÁ, 2019, p. 169-170):

- Dar continuidade à implantação do Projeto Escola Segura, para aumentar o policiamento ostensivo em escolas públicas, integrado com a Secretaria Estadual de Educação;
- Implementar ações para aumentar o policiamento ostensivo;
- Desenvolver ações coordenadas e integradas nas atividades correccionais; Executar obras e demais ações que visem à ampliação do número de vagas no sistema carcerário;
- Utilizar mecanismos tecnológicos para identificar riscos e receber comunicações de incidentes ou ilícitos, facilitando o contato da população com os órgãos de segurança;
- Utilizar a tecnologia para criar regiões mais seguras integrando os sistemas de segurança municipais, estadual e federal;
- Desenvolver ações integradas de prevenção, visando identificar veículos furtados ou roubados, bem como os envolvidos em ações criminosas;
- Apoiar medidas de prevenção nas fronteiras e rodovias do Estado;
- Estabelecer as diretrizes para prevenção à violência e combate à criminalidade, bem como acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas de segurança e defesa social;
- Implantar a Cidade da Polícia, com o objetivo de reunir, em uma mesma área, os principais órgãos de direção da Secretaria, visando aumentar a sinergia das ações de segurança pública;
- Estabelecer o Centro Integrado de Coordenação e Controle de Segurança Pública, para permitir a condução, de forma centralizada, de operações conjuntas e interagências, aplicando o princípio de Unidade de Comando nas ações de Segurança Pública;
- Desenvolver sistemas de Tecnologia da Informação e do Conhecimento (TIC), para agilizar o fluxo do conhecimento no âmbito da Secretaria de Segurança Pública;
- Implantar novos colégios militares e/ou aumentar vagas em colégios existentes;
- Aprimorar a gestão pública de forma eficaz e com compliance, atuando com ética e plena observância à legislação, regulamentos e normas;
- Desenvolver ações de qualificação dos profissionais de segurança pública buscando o aperfeiçoamento no desempenho das funções;
- Reparelhar as polícias com adequado sistema de sustentabilidade logística;
- Dotar o sistema de segurança pública de infraestrutura adequada ao desenvolvimento de suas atividades;
- Adequar os efetivos das polícias e dos departamentos e reorganizar o fluxo de carreira;
- Melhorar a qualidade de vida, bem-estar e segurança ocupacional do público interno da segurança pública;
- Manter sob custódia e prestar assistência geral aos presos condenados e provisórios em regime fechado e semiaberto, além de manutenção de sistemas de monitoração eletrônica;
- Proporcionar o tratamento penal adequado com medidas que garantam o exercício de atividade pelo indivíduo privado de liberdade, promovendo o adequado retorno ao convívio social;
- Promover ações de prevenção, combate a incêndio, busca, salvamento, resgate e socorros de urgências;

- Complementar a investigação policial e o processo probatório criminal por meio da realização de perícias médico-legais e técnico-científicas;
- Realizar perícias com vistas à identificação de pessoas;
- Modernizar e ampliar o sistema de identificação civil e criminal de pessoas com vistas à emissão de carteiras de identidade e atestados de antecedentes criminais;
- Intensificar o trabalho de repressão e combate ao crime de tráfico de drogas (Lei Federal nº 11.343/2006);
- Atuar, de forma complementar, respeitado o âmbito de atuação do órgão, no enfrentamento de todas as formas de intolerância e de discriminação de modo a contribuir para a justiça social.

O que se percebe nesse PPA é a adoção de esforços para a realização de políticas intersetoriais, na lógica de que problemas de violência e criminalidade devem ser tratados com respostas multidisciplinares e não apenas policiais, e, principalmente, que não se limitem às de caráter reativo.

Além da iniciativa 409 (Sistema Intersetorial de Proteção à Família) com recursos do Paraná Seguro-BID, outro exemplo dessa interlocução é o Programa Escola Segura, desenvolvido de forma integrada com a então Secretaria de Educação e Esporte (SEED)⁸⁴.

Como já abordado, o monitoramento e a avaliação do “Escola Segura” sofreram implicações em face da pandemia de Covid-19, sendo que, depois de iniciado o programa em 2019, em 2020 as medidas de isolamento e o ensino remoto alteraram o quadro inicial.

O programa funcionou efetivamente em 2022, entretanto não há dados disponíveis pela SEED e SESP para aferir a correspondência entre o que foi previsto nos instrumentos orçamentários e o formulado/implementado.

Em relação às demais iniciativas do programa da segurança pública, tem-se como destaque emenda proposta para “apoiar a ampliação do número de unidades de delegacias especializadas no atendimento à mulher vítima de violência” (PARANÁ, 2019, p. 385), no entendimento de que a política pública é uma resposta a um problema público identificado (SECCHI, 2019).

⁸⁴ Com a entrada em vigor, em 1.º de janeiro de 2023, da nova lei de organização do Poder Executivo paranaense (Lei n. 21.352), educação e cultura passaram a ser duas pastas distintas: Secretaria de Estado da Educação – SEED e Secretaria de Estado do Esporte – SEES.

Por fim, o PPA 2020-2023, que caminha para seu último ano, previu recursos para custeio em geral da segurança pública, muito embora tenha recuado em mais de R\$ 1 bilhão de reais em relação ao PPA 2016-2019⁸⁵ (valores atualizados em 2017).

Nesse sentido, observou-se um grande salto entre o PPA 2012-2015, de R\$ 11.229.512.639,00, para R\$ 18.313.287.856,00 (PPA 2016-2019), sendo que o PPA 2020-2023 recuou para R\$ 17.245.474.156,00. Do mesmo modo, esse salto já havia ocorrido na mudança entre a última gestão de Roberto Requião (2007-abr. 2010) – Orlando Pessuti (abr.-dez. 2010), para Beto Richa (2011-2014), partindo de R\$ 5 bilhões para mais de R\$ 11 bilhões de reais.

A tabela a seguir sintetiza a evolução dos recursos em segurança pública no Paraná no período 2004-2023⁸⁶, indicando os governos e suas principais “marcas”:

Tabela 6: Evolução dos recursos orçamentários em segurança pública no Paraná

PPA	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023
GOVERNO	Roberto Requião	Roberto Requião Orlando Pessuti	Beto Richa	Beto Richa Cida Borghetti	Ratinho Júnior
PROGRAMA	Projeto POVO	Projeto POVO	Paraná Seguro	Paraná Seguro	Integração Inovação Inteligência
VALORES (R\$)	2.725.435.813	5.337.560.550	11.229.512.639	18.313.287.856	17.245.474.156

Fonte: elaboração do autor (2023).

Identificada a evolução do planejamento orçamentário no Paraná, o próximo capítulo busca reconhecer as linhas essenciais das principais políticas de policiamento desenvolvidas no Estado em quase 40 anos.

Essa análise será realizada em cotejo com o referencial teórico do ciclo de políticas públicas, cabendo novamente mencionar a limitação da pesquisa, uma vez que só a partir de 2004 os Planos Plurianuais adquiram o enfoque de programa, com definição de objetivos, indicadores e metas.

⁸⁵ Esse recuo não representa necessariamente uma diminuição do enfoque dado à segurança pública, precisando ser observado o orçamento do Estado como um todo, na perspectiva de implementação de políticas de outras áreas ou de ações intersetoriais.

⁸⁶ Uma das limitações da pesquisa foi identificar, de maneira clara e objetiva, o valor global do orçamento do Estado em todos os PPA. Tais dados seriam relevantes para fins de acompanhamento da evolução de recursos à segurança pública, seja em termos percentuais perante o global, seja para proceder a algum nível de comparação com outros subsistemas de política, como educação e saúde.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE POLICIAMENTO NO PARANÁ (1980-2018): ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

4.1 SISTEMA MODULAR DE POLICIAMENTO URBANO (SMPU)

O Sistema Modular de Policiamento Urbano (SMPU) foi um projeto concebido, no final da década de 1970, pelo então Chefe da 3.^a Seção⁸⁷ do Estado-Maior da Polícia Militar do Paraná (3.^a Seção do EMPM – PM/3), o Major QOPM Ângelo Rogério Bonilauri (SOUZA, 2007).

O projeto representava um marco na segurança pública, alcançando não só o Estado do Paraná, mas o país, uma vez que, dado seu caráter inédito, teve seu modelo ampliado e reproduzido por diversas forças policiais brasileiras. De acordo com Souza (2007), tamanha foi a repercussão do modelo de policiamento que, até hoje, a população nutre um sentimento de nostalgia, sempre apelando ao poder público para que reimplante programa assemelhado em seu bairro ou cidade.

Souza (2007, p. 41) relata que a implementação desse programa de policiamento se mostrou uma ruptura para a época, na medida em que “nas duas

⁸⁷ De acordo com o art. 22, do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais da Polícia Militar do Paraná, aprovado pelo Decreto n. 7.339, de 8 de junho de 2010, compete à 3.^a Seção do EMPM (PM/3) a atividade de assessoramento do Comandante-Geral nas áreas de planejamento estratégico e de assuntos que repercutam na Organização em ensino, instrução e emprego operacional (PARANÁ, 2010a).

Art. 22. Compete à PM/3:

- I - assessorar o Comandante-Geral e o Chefe do EMPM em todos os assuntos referentes ao ensino, instrução e operações;
- II - realizar estudos estratégicos e elaborar diretrizes e planos específicos relativos ao ensino, instrução e operações a serem baixados pelo Comandante-Geral;
- III - supervisionar as atividades de ensino, instrução e emprego operacional da Corporação;
- IV - realizar o planejamento de ensino e instrução da Corporação, promovendo a elaboração da diretriz geral de ensino e plano anual de instrução;
- V - elaborar e manter atualizados os planos de emprego da PMPR, bem como as demais diretrizes relativas à área operacional;
- VI - realizar estudos sobre a organização e a localização de órgãos e de unidades operacionais;
- VII - centralizar, mediante ordem, o planejamento e a supervisão de operações que, por seu vulto, superem as possibilidades de um comando intermediário;
- VIII - planejar, supervisionar e coordenar a participação da Corporação em solenidades, desfiles e demais eventos;
- IX - elaborar sumários, relatórios e estatísticas de operações, ensino e instrução;
- X - promover a realização de estudos de caso relacionados a ocorrências policiais e de bombeiro;
- XI - realizar estudos, pesquisas e experimentos atinentes à polícia ostensiva e às atividades de bombeiro, elaborando a doutrina e a padronização de procedimentos a elas relativos;
- XII - desenvolver as atividades de estatística do campo operacional no âmbito da Corporação, mantendo contato com os órgãos afins.

décadas que antecederam, a população não podia nem passar em frente dos quartéis e, a partir de 1980, a PMPR estava próxima de cada cidadão”.

O modelo principal de policiamento, até então vigente na PMPR, era o de radiopatrulha, concebido pela Lei n. 5.797, de 24 de junho de 1968, que posteriormente criou o Corpo de Policiamento Radiomotorizado (CPRM). Em 1976, com a Lei Estadual n. 6.774/76 (Lei de Organização Básica da PMPR), o patrulhamento motorizado, antes centralizado em unidade específica da capital, passou a integrar as práticas de policiamento das diversas unidades da PMPR (BONDARUK; SOUZA, 2004).

Bondaruk e Souza (2004, p. 28) retratam que o sistema modular “[...] procurava fazer uma descentralização do serviço policial, através da distribuição de recursos humanos e materiais da Polícia Militar em pontos estratégicos, para a melhor prestação de serviços à comunidade [...]”. Para Bondaruk e Souza (2004, p. 28), o sistema “era sem dúvida a primeira experiência da Polícia Comunitária do Brasil”.

No ano de 2007, em entrevista concedida a Souza (2007, p. 43), o já Coronel da Reserva Remunerada Bonilauri recordou que “o SMPU atendia a todas as variáveis do policiamento urbano, não atendia à doutrina do exército francês, que era voltada para quem carregava metralhadora, quem atirava, quem municiaava”.

Desse modo, o policiamento modular representava algo inovador, na medida em que se voltava ao cidadão, considerado um verdadeiro *policytaker*, não apenas passivo, mas destinatário “vivo” de uma política pública de segurança.

A Polícia Militar do Paraná regulamentou o Sistema Modular, conforme previsão em seu Boletim Geral n. 68, de 10 de abril de 1980, bem como pela Diretriz do Comando-Geral n. 104/81, de 9 de junho de 1981, descrita como “Implantação dos Postos de Policiamento Modular” (PARANÁ, 1981).

Na entrevista a Souza (2007, p. 102), o Coronel Bonilauri fez um resgate das premissas do programa de policiamento:

O Sistema Modular de Policiamento Urbano apresenta como premissa básica, que o policiamento ostensivo em áreas urbana, para ser eficaz frente ao aumento contínuo da criminalidade e da violência deve ser executado por grupos operacionais reforçados, que atuem mediante revezamento, de força a cobrir sempre uma mesma área diuturna e ininterruptamente. Esta forma de atuação, evidentemente, a única que realiza o maior grau possível de presença preventiva sobre uma área, pois o cobre por 24 horas. O efetivo maior por turno, em número de homens comparativamente às radiopatrulhas, capacita para ações repressivas imediatas, de alto impacto, quando a situação assim o exigir.

Ainda na entrevista, Bonilauri apontou o conjunto de caráter operacional que compunha o modelo (SOUZA, 2007, p. 102):

- 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 *recompletamento* 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.

Para fins de suporte do programa, a Diretriz do Comando-Geral n. 104/81 apontava o efetivo necessário para compor 80 “módulos de policiamento”, para os anos de 1981 e 1982 (PARANÁ, 1981).

Numa primeira fase seriam implantados 42 postos (ainda no ano de 1981), sendo 12 unidades na capital, 2 na região metropolitana e 28 no interior do Paraná.

Em 1982 seriam implementados 38 módulos, sendo 4 na região metropolitana e 34 no interior do Estado. O plano previa ainda eventuais complementações, remanescentes de 1981 (PARANÁ, 1981).

Segundo Souza (2007), muito embora tenha havido todo um planejamento para a implantação escalonada do programa, em março de 1980 já havia sido criado o primeiro módulo, chamado na época de “Posto Policial de Socorro Familiar”, que se localizava na Rua Salgado Filho, em Curitiba/PR.

Em entrevista concedida a Souza (2007, p. 106), outro ator relevante do processo, o Coronel Kretschmer, o qual também ocupou a função de Chefe da 3.^a Seção do Estado-Maior da PMPR, lembrou que “o Sistema Modular de Policiamento Urbano, SMPU foi um dos tipos de policiamento ostensivo que mais foi de encontro às aspirações da população”. Segundo o Coronel Kretschmer, “os princípios de aplicação do policiamento modular, sob o ponto de vista da população, eram excelentes, desde que fossem os efetivos dimensionados e os recursos materiais necessários, de forma adequada para aquela região” (SOUZA, 2007, p. 106).

Na entrevista a Souza (2007, p. 107), o Coronel Kretschmer relatou sua experiência na implantação do policiamento modular:

Eu acompanhei bem essa coisa de implantação dos módulos, a partir de 1982, 1983, já no governo Richa⁸⁸, com o secretário Haj Mussi, criou-se na SESP uma assessoria de relações públicas com a comunidade, e o que a comunidade queria era módulo.

Num primeiro momento os módulos foram projetados tecnicamente, a partir de um segundo momento a PMPR não teve força para impor as condições técnicas e foram redimensionados os objetivos iniciais, de 16 já se passou para 67 módulos, aí já sem o efetivo necessário, não digo nem o ideal.

Com o passar do tempo passou-se a ter um policial cuidando das instalações físicas do módulo, e a comunidade construindo mais módulos, e a PM ocupando.

Souza (2007, p. 103-104) também arguiu o Coronel Bonilauri sobre a fase de implementação da política pública:

A implantação (parcial e sem as condições planejadas) do Sistema Modular em Curitiba não apresentou nenhuma dificuldade, visto que o Comando da Corporação contava com todas as condições ofertadas pelo Governo do Estado através da Secretaria de Segurança Pública, que tinham o máximo interesse em apresentar uma proposta inovadora de forte impacto, para uma população carente de segurança. Infelizmente, o que ocorreu, foi falta de vontade política em nível de Comando da Corporação, para refrear as distorções e corrigir os erros decorrentes de uma implantação atropelada e extemporânea, efetuada para atingir objetivos políticos do momento, sem a observação da metodologia, das ações preparatórias, da preparação do pessoal prescritas no plano original.

Já nos anos de 1990, o então Cap. QOPM Geraldo Luiz Matike (1995, p. 118) elaborou trabalho monográfico, consistente numa proposta de reativação do policiamento modular⁸⁹, embora tenha apontado as principais falhas do modelo:

Na prática, o Sistema Modular comprovou ser, no início, de fato, um sistema moderno, bem estruturado, e eficaz no policiamento ostensivo urbano. Teve a quase totalidade das suas vantagens doutrinárias comprovadas, quer quanto à eficácia, quer quanto à aceitação pública.

[...]

No aspecto gerenciamento, a falta de efetivo, material e equipamento do sistema, bem como a escassez de recursos financeiros. Estes problemas de gerenciamento foram causados principalmente pela ingerência política, pois na medida em que os postos eram inaugurados, outros não constantes do projeto original foram construídos aleatoriamente, principalmente durante os períodos eleitorais, e muitas vezes com recursos da própria comunidade e auxiliados por empresários locais.

⁸⁸ Governador José Richa (1983-1986), pai do futuro Governador Carlos Alberto Richa – Beto Richa (2011-2014; 2015-2018).

⁸⁹ Nesse trabalho, a partir das experiências dos integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o oficial fez um comparativo do policiamento modular e do sistema então vigente, de radiopatrulha motorizada.

Matike (1995, p. 118) retratou que:

Com a disseminação dos postos, a Corporação não acompanhou a demanda em razão das dificuldades de orçamento para a manutenção física dos imóveis e disponibilidade de pessoal.

Em consequência, os postos foram dotados de reduzido efetivo para um grande número de postos fixos, ocasionando imobilização considerável de policiais militares como atendentes de populares circunvizinhos e na vigilância das instalações e equipamentos contra os furtos e depredações a que ficaram sujeitos aqueles imóveis.

Sobre essas vulnerabilidades do SMPU, Sampaio (2018b) entrevistou o Coronel PM Reformado Justino Henrique de Sampaio Filho⁹⁰, oficial que na década de 1980 acompanhou a implementação do policiamento modular e, em 1986, ao ser movimentado para a capital do Estado, observou o declínio do modelo.

Assim, segundo o Coronel Justino (SAMPAIO, 2018b, p. 32):

[...] num determinado momento, as pessoas começaram a ver policiamento na sua região, coisa que não tinha, não era sistematizado, pois só tinha o Batalhão de Guardas, que fazia o policiamento ostensivo, e o 13 [13.º Batalhão de Polícia Militar], que era o CPRM, que fazia radiopatrulha, então se sistematizou o policiamento ostensivo nas áreas.

Para o Coronel Justino, “a polícia saiu de dentro do quartel e foi pra esses pontos”, de maneira que o que levou ao fracasso do modelo – nessa e em outras políticas – foi a falta de preparo dos gestores (SAMPAIO, 2018b, p. 32):

[...] sendo sistemático na polícia criar atividade nova sem recurso novo; isto é o grande fator de falha dessas políticas, você cria um sistema novo, mas você não bota um recurso novo, você esvazia recursos que já estão aplicados em outras áreas, debilitando lá; não faz direito aqui, porque a estrutura não é bem montada, e fragiliza aquilo que de certa forma estava funcionando.

Na entrevista com o Coronel Justino, fica evidente a posição do oficial, de que “o módulo foi exatamente isso”; “[...] como deu esta sensação de segurança, uma coisa nova, viaturas nos bairros, virou o ‘frenesi’ na população” (SAMPAIO, 2018b, p. 32).

⁹⁰ O Coronel PM Ref. Justino Henrique de Sampaio Filho ingressou na Polícia Militar do Paraná em 1971, passando para a reserva remunerada em 2002. Nesse período, exerceu várias funções na capital e no interior do Estado. No fim da carreira, foi Comandante do Policiamento da Capital (CPC) e Comandante do Policiamento do Interior (CPI). Na época, esses eram os dois maiores comandos intermediários da Polícia Militar do Paraná (SAMPAIO, 2018b).

Justino relembra que “os conselhos comunitários nos bairros começaram a construir módulos, e vinha uma comissão no gabinete do Comando entregar a chave do módulo que eles tinham construído; chegou uma hora que não deu mais e explodiu”. Como relata o Coronel Justino, aos poucos foram sendo retirados policiais, diante de necessidades diversas, e “chegou uma hora que tinha um módulo com um PM”, o [PM] ia lá, assumia o serviço e ficava lá sentado, porque não tinha viatura [...]” (SAMPAIO, 2018b, p. 32).

No mesmo sentido dos demais entrevistados por Souza (2007), o Coronel Justino reforça que o Sistema Modular de Policiamento Urbano foi criado pela própria Polícia Militar, fruto de um processo de mudança e superação do antigo modelo. No entanto, “tinha um cronograma, mas o governo, por questões de natureza político-eleitoral, atropelou o cronograma de implementação e não incluiu gente nova, não comprou viatura nova, [...] o sistema explodiu” (SAMPAIO, 2018b, p. 32).

Como reflexão final, o Coronel Justino destacou que “era pra ser um projeto pra ser implantado em 10 anos, mas foi implantado em 1 ano e meio, 2 anos” (SAMPAIO, 2018b, p. 32).

4.1.1 O SMPU sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

O Sistema Modular Policiamento Urbano tem como origem estudos desenvolvidos pela Polícia Militar do Paraná, na pessoa do Coronel Ângelo Rogério Bonilauri. A premissa era descentralizar a atuação da PMPR, tornando a Corporação próxima das pessoas, atuando de maneira localizada nos bairros, por meio do que se convencionou chamar de “módulos policiais”.

O tema foi inserido na agenda pela participação de atores da própria burocracia estatal, em especial da 3.^a Seção do EMPM que atua como setor de planejamento, no âmbito estratégico da Corporação. Ou seja, trata-se de uma política concebida *top-down*. A gênese desse trabalho, segundo Souza (2007), foi a pesquisa monográfica do Coronel Bonilauri denominada “Sistema de Policiamento Ostensivo Particularizado por Áreas”.

Inserido o tema na agenda e formulada a política, cujo desenho se atribui a Bonilauri, a proposta de programa de policiamento foi alçada ao nível de tomada de

decisão, para o então Governador Ney Aminthas de Barros Braga (1979-1982) (SAMPAIO, 2018b; SOUZA, 2007).

Diante da aceitação do modelo, o Governador Ney Braga determinou sua implantação, em 29 de março de 1980, na esquina da Avenida Salgado Filho com a Rua Francisco H. dos Santos, em Curitiba/PR. Foi assim criado o primeiro Posto Policial de Socorro Familiar (SAMPAIO, 2018b; PARANÁ, 1980).

A implementação do programa foi repercutida pelo Comandante-Geral da PMPR, Cel. Art. QEMA Manoel Abreu de Moraes⁹¹. No Boletim-Geral (BG) n. 68, de 10 de abril de 1980, há um relato do acontecimento, além de trechos do discurso proferido na inauguração (PARANÁ, 1980, p. 1-12):

Foi extremamente gratificante e de grande significado operacional para este Comando poder estar às solenidades realizadas em 29 Mar 80, por motivo da inauguração do primeiro posto policial de socorro familiar, do novo sistema de policiamento urbano da Polícia Militar do Estado.

O Posto Policial de Socorro Familiar da PMPR localizado na esquina da Av. Salgado Filho com a rua Cel. Francisco H. dos Santos, e recém-inaugurado, contou, contou com as presenças ilustres, entre outras autoridades, do Exmos. Srs. Ney Aminthas de Barros Braga, Governador do Estado; Gen. Harry Alberto Schnardorf, Inspetor Geral das PM; Jaime Lerner, Prefeito Municipal; Luiz Alberto Gomes, Chefe da Casa Civil do Governador; Cleto de Assis, Secretário da Comunicação Social do Governo; ex-Secretários de Segurança e ex-Comandantes da PMPR convidados; Dr. Luiz Chemim Guimarães, Diretor da Polícia Civil; Representantes do Ministério Público, EM da PM, Cmts. CPC e CCB, Cmts. de Batalhões da Capital e do Interior, oficiais da reserva e reformados da PM e grande número de oficiais e praças da Corporação.

[...]

Ao iniciarmos em maio de 1979 nossas funções de Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado buscamos, desde logo, um contato com nosso Governador para obter através de sua larga experiência, uma orientação segura, bem como uma definição de objetivos a serem conquistados. Em decorrência daquele contato e após análise do momento, constituí um Grupo de Trabalho de alto nível, integrado por homens de espírito jovem, capazes de – a partir de uma ideia nova – elaborar todo um sistema que viesse a revolucionar conceitos e tipos de policiamento ostensivo já gastos em sua eficiência. Tal grupo constituído por oficiais destemidos e entusiastas, enfrentou a passividade, o conformismo, a descrença mesmo de muitos e lançou-se com todo seu destemor, toda inteligência a amor à profissão de busca de novas metas e objetivos que vencessem o círculo vicioso da ineficiência e da incompreensão, da rotina asfixiante e improdutiva. Elaboraram eles, o que chamamos de um Novo Sistema de Policiamento Urbano, o qual se traduz por ensejar um policiamento padronizado, gerador de princípios doutrinados e, capaz de equacionar e resolver, dentro do possível, os problemas psicossociais e operacionais que vêm prejudicando a eficiência da Corporação, bem como propiciar a formação de uma nova mentalidade policial, ativada no sentido de combater criminalidade, com

⁹¹ O oficial, que integrava quadro das Forças Armadas, exerceu suas funções entre 4 de maio 1979 e 29 de dezembro de 1980.

ênfase na prevenção, através da vigilância permanente e da capacidade de detecção de agentes delituosos da área.

O sistema baseia-se na implantação e na ativação de conjuntos táticos denominados Módulos ou Postos Policiais, com capacidade de atenção ininterrupta no policiamento diuturno de uma área de cobertura a lhes ser atribuída.

Inaugura, pois, hoje o Sr. Governador o primeiro de um total de 64 postos a serem construídos em Curitiba até fins de 1982.

[...]

Realizamos, igualmente, exposições ao Exmo. Sr. Secretário de Segurança, Cel. Haroldo Ferreira Dias e em seguida ao Exmo. Sr. Governador do Paraná que, reconhecendo méritos em tal trabalho, determinou providências necessárias no sentido de facilitar sua execução. A partir daí buscamos contato com o Sr. Prefeito Municipal, o arquiteto Jaime Lerner, homem de ideias novas e arrojadas que prontamente colocou o IPUC [sic] à disposição para um trabalho conjunto a fim de que a construção dos Postos se harmonizasse às linhas urbanísticas da Capital.

[...]

Com muita justiça houve por bem o Exmo. Sr. Governador, atendendo minha sugestão, agraciar com a Medalha de mérito aos 5 Oficiais da Polícia Militar que, integrando o Grupo de Trabalho, foram os responsáveis diretos pela elaboração dos Planos de Ação do novo sistema. Ao encerrar dirijo-me aos demais camaradas da Polícia Militar, com a firme convicção de que deles exclusivamente dependerá a sucesso ou não deste novo Sistema. Um Comandante não faz tudo o que quer, mas sim o que pode, e seu entusiasmo é a medida exata da capacidade profissional de seus subordinados.

Tomada a decisão política, já em sede de implementação a Diretriz do Comando-Geral n. 104/81 (PARANÁ, 1981) previa um cronograma de contratação e remanejamento de pessoal para fazer frente ao programa. Para o período 1981-1982 seria necessária a investidura de 2.720 policiais militares, o que, segundo relatos de entrevistados, não ocorreu (SAMPAIO, 2018b; SOUZA, 2007).

Entretanto, em razão da grande aceitação popular, comunidades locais passaram a construir seus próprios módulos e solicitar que fossem ocupados pela Polícia Militar, o que levou a uma expansão desenfreada e descoordenada, fazendo assim ruir o modelo (SOUZA, 1996; 2007; SAMPAIO, 2018b).

Na pesquisa de Souza (2007, p. 104), o Coronel Bonilauri retratou que, de todos os problemas, os maiores foram de caráter interno, seja pela atuação de comandantes locais, seja pela resistência do próprio Alto Comando da Corporação:

Pior ainda, a ação demagógica e eleitoreira por Comandantes que detinham interesses políticos, prosseguiu de forma suicida para o Sistema, mediante uma série desmesurada de implantações de postos, desvinculados de qualquer estrutura organizacional ou orçamentária, guarnecidos por um ou dois homens sem comando, algumas horas por dia, excluindo qualquer possibilidade de uma reimplantação nas bases programadas inicialmente, e decretando o triste fim de uma aspiração honesta e idealista, de colocar a Polícia Militar no mais alto nível de confiança e orgulho da população paranaense, na área da segurança pública.

Ainda nesse relato, ficam claras as dificuldades internas que redundaram nos déficits de implementação (SOUZA, 2007, p 104):

[...] foi falta de vontade política em nível de Comando da Corporação, para refrear as distorções e corrigir os erros decorrentes de uma implantação atropelada e extemporânea, efetuada para atingir objetivos políticos do momento, sem a observação da metodologia, das ações preparatórias, da preparação do pessoal prescritas no plano original.

Reforçando os pontos que levaram à derrocada do SMPU, Tortato (2001, p. 92) apresenta potenciais justificativas – além do espectro político – alcançando a participação da burocracia de nível de rua:

Os módulos policiais-militares, em Curitiba, diante da absoluta falta de preparação e conscientização dos PM empenhados no sistema, enfrentou severas resistências do público interno, com ênfase daqueles designados a servir de atendente, plantão ou segurança física da unidade modular. Por sua vez, mesmo com a boa intenção de se estabelecer uma filosofia de maior aproximação da Polícia Militar com a comunidade, em razão da demanda de serviço, associada à já ressaltada falta de qualificação técnico-profissional do PM, as guarnições operacionais dos módulos eram empregadas como “mais uma radiopatrulha”, exercendo, prioritariamente, o “tradicional modelo profissional de polícia”.

Após vários anos da implementação e da extinção do programa, os módulos ainda habitam o imaginário da população. Em estudo de Cieslak (2002), as reivindicações de moradores da região de Londrina apontavam para demandas relativas a uma “maior presença policial, através de rondas periódicas e a instalação de módulo policial no bairro”; ainda a “[...] instalação de um módulo policial nos limites dos bairros” (CIESLAK, 2002, p. 38).

Decorrido relativo lapso temporal da pesquisa de Cieslak (2002), em 2010, o então candidato ao governo do Paraná, Beto Richa, elencou a instalação de módulos policiais como uma das futuras ações no campo da segurança pública, caso fosse eleito.

Após o resultado das urnas, a Gazeta de Povo, em 3 de outubro de 2010, reforçou os compromissos do candidato eleito (Beto Richa), como a ativação dos módulos policiais:

- Em 2011, ativar 36 módulos policiais em Curitiba, 12 em Londrina e 6 em Foz do Iguaçu.
- Em 2012, ativar mais 18 módulos em Curitiba, 3 em Londrina e 6 módulos em outras cidades populosas. Em 2013, ativar mais 18 módulos em Curitiba e 4 nas cidades com mais de 50 mil habitantes.

- Em 2014, fazer com que Curitiba seja a primeira cidade do Brasil a ser atendida exclusivamente por policiamento comunitário, totalizando aproximadamente 387 módulos que utilizarão 12 mil policiais militares (50% do efetivo em 2014). (PROMETEU TEM DE CUMPRIR!, 2010, *online*)

Alinhado com o governador eleito, o novo Comandante-Geral da Polícia Militar, o Coronel QOPM Marcos Teodoro Scheremeta, afirmou que os módulos voltariam e seriam “espalhados pela cidade assim como são os postos de saúde: em bairros referenciais, para atender aos moradores de uma região” (RIBEIRO; TRISOTTO, 2011, *online*).

Tal retorno não ocorreu, havendo uma alteração dessa previsão inicial para as Unidades Paraná Seguro (UPS), inspiradas nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Rio de Janeiro. As UPS se materializaram como uma ação de policiamento integrante do Programa Paraná Seguro, política que será abordada em seguida.

De todo o analisado do SMPU, apesar da formulação inicial, que foi disruptiva na medida em que tentou superar a lógica de policiamento pautado no modelo reativo – de radiopatrulhamento e pronta-resposta a incidentes⁹² –, na fase da implementação não foram respeitadas as concepções originais do desenho.

Nesse sentido, o sistema fracassou porque não foram observadas as capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014). Em termos de recursos orçamentários, diante do lapso temporal, não há como estabelecer uma relação com o volume de recursos necessários e o que efetivamente foi aportado para o programa, o que se revela uma limitação da pesquisa. Adicionalmente, a falta de pessoal, juntamente com o crescimento desenfreado do programa, foi determinante para seu colapso, sendo que as resistências da burocracia (alto escalão e nível de rua) terminaram por sepultar o SMPU.

Por fim, fica a mensagem do idealizador do policiamento modular, Coronel Ângelo Bonilauri, “o módulo é sensacional, se tiver recursos então” (SOUZA, 2007, p. 105).

⁹² A dicotomia do policiamento reativo *versus* o policiamento comunitário, mediador de conflitos e orientado à solução de problemas será tratada no capítulo 5, sobre o uso de evidências em políticas públicas e as tendências contemporâneas, baseadas em modelos alternativos.

Imagem 1: Posto de Policiamento Modular (Módulo Policial)



Fonte: Wikipedia⁹³.

Imagem 2: Inauguração de Posto de Policiamento Modular (Módulo Policial)



Fonte: Arquivo Museu Histórico PMPR.

⁹³ Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Policiamento_Modular_\(PMPR\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Policiamento_Modular_(PMPR)). Acesso em: 20 nov. 2020.

4.2 PROJETO POLICIAMENTO OSTENSIVO VOLANTE (POVO I)

O Projeto POVO (Policimento Ostensivo Volante), originado em 1993, foi a principal marca da gestão Roberto Requião (1991-1994) no campo da segurança pública. Do mesmo modo que o SMPU, o Projeto POVO foi concebido pela burocracia estatal, especificamente a partir de provocação do Comando do Policiamento da Capital (CPC) da PMPR, cujo comandante era o Coronel QOPM Sérgio Itamar Alves (PAZINATO, 1995).

De acordo com Pazinato (1995, p. 90), três fatores contribuíram para o surgimento dessa política pública de policiamento:

1. Necessidade por parte do Comando do Policiamento da Capital em dar uma pronta resposta aos anseios da comunidade curitibana, em termos de melhores condições de segurança;
2. Sucateamento do Sistema de Policiamento Modular, que passaram a denominar-se Postos de Policiamento Ostensivo, nos quais as instalações físicas (Módulos) se apresentavam em total estado de precariedade e não existia previsão orçamentária para efetivação de consertos, reparos ou mesmo reformas; aliado a isso, a corporação tinha suporte para manter apenas um PM, por turno de serviço, em cada Módulo Policial, o qual limitava-se a cumprir o papel de segurança física das instalações e informante;
3. Reduzido número de viaturas de radiopatrulha para atendimento de ocorrências, o que acarretava na elevação do índice da demanda reprimida e do tempo para atendimento ao solicitante.

Conforme aponta Waldemar (1994, p. 32), o Projeto POVO foi formulado a partir do trinômio “policial treinado, comunicação, viatura especial”, revelando-se uma alternativa ao fadigado – e em declínio – policiamento modular.

Segundo Waldemar (1994, p. 26) havia a necessidade de se resgatar o SMPU, entretanto “[...] dentro de uma nova dinâmica adequada aos novos tempos, à vontade do povo e ao ‘*modus operandi*’ dos infratores da lei”.

Conforme retrata Waldemar (1994), o Projeto POVO surgiu, assim, na esteira de superar a “carência de recursos humanos, materiais e financeiros, todos decorrentes da crise que se [atravessava]”. Diante das crescentes demandas da população, e das limitações observadas no SMPU, o Projeto POVO foi estruturado como uma alternativa às restrições de ampliação e manutenção do modelo vigente.

As bases que integravam Projeto POVO foram estudadas pela 3.^a Seção do EMPM, cujo chefe da época era o Tenente-Coronel QOPM Valdemar Kretschmer.

Assim, como o SMPU, o Projeto POVO se caracterizava como uma política pública *top-down*, impulsionada a partir da cúpula da Polícia Militar do Paraná.

Por meio do Estudo de Estado-Maior n. 01/93 (PARANÁ, 1993) foram discutidas as premissas do projeto, voltadas a assessorar o comando da PMPR quanto à “tomada de decisão relativa à operacionalização do Sistema de Módulos Móveis Programáveis – Projeto POVO – Policiamento Ostensivo Volante” (PARANÁ, 1993, p. 1).

Nesse sentido, o projeto contemplava a “alocação de uma viatura Kombi (transporte de pessoal – sem xadrez) com dois patrulheiros, apoiados por dois motociclistas, em cada bairro de Curitiba, num total de 75 bairros” (PARANÁ, 1993, p. 1). As viaturas empregadas seriam identificadas com o nome do bairro em que atuariam, bem como com o número de telefone celular da equipe responsável.

Para o comando da época, a medida representava um importante passo para uma maior proximidade com as comunidades atendidas, na medida em que, preferencialmente, os policiais deveriam ser alocados nas regiões em que residiam (SILVA; CABRAL, 1994; PARANÁ, 1993).

De acordo com o Estudo de Estado-Maior n. 01/93, para o atendimento do programa havia o indicativo da contratação 600 policiais militares. Havia também a previsão de aquisição de 100 veículos VW/Kombi, 150 motocicletas, 150 rádios VHF/HT (para as motocicletas), 100 telefones celulares (viaturas) e 100 rádios VHF/FM móveis para as viaturas (PARANÁ, 1993).

Em relação ao emprego operacional do policiamento, o Estudo de Estado-Maior n. 01/93 previa três formas de acionamento pela população (PARANÁ, 1993, p. 2):

- 1) Solicitação direta da população (telefone celular e pessoalmente);
- 2) Por iniciativa do Comandante da Guarnição; e
- 3) Por acionamento do COPOM [Centro de Operações Policiais Militares], quando não houver outra viatura.

A implementação do projeto ocorreria em duas etapas, sendo que, até **30 de junho de 1993**, deveriam ser adotadas as providências de contratação de pessoal e a aquisição dos meios materiais, e, até **15 de julho de 1993**, a efetiva entrada em funcionamento do programa (PARANÁ, 1993, grifo nosso).

Segundo o Estudo o Estado-Maior n. 01/93, o Projeto POVO se adequava às competências constitucionais da PMPR nas missões de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Nesse sentido, o programa deveria estar alinhado às seguintes diretrizes institucionais (PARANÁ, 1993, p. 2-3):

- 1) Prevenir é a finalidade básica da PMPR;
- 2) Atender as ocorrências no menor tempo possível;
- 3) Integrar a PM com a comunidade;
- 4) Prestar assistência supletiva à população;
- 5) Ampliar a segurança objetiva, através da presença continuada do policiamento ostensivo;
- 6) Aumentar a segurança subjetiva, proporcionando sensação de proteção e atendimento imediato; e
- 7) Usar a criatividade para otimizar os recursos.

Na linha de uma avaliação *ex-ante* (BRASIL, 2018a), o Estudo de Estado-Maior n. 01/93 previu algumas limitações que o Projeto POVO poderia enfrentar, envolvendo problemas relativos à capacidade estatal (GOMIDE; PIRES, 2014), nos seguintes termos (PARANÁ, 1993):

- a) o regime de escala de serviço poderia gerar resistências do pessoal empregado, comprometendo assim o programa;
- b) apesar da sinalização do governo da contratação de 600 policiais militares, esse efetivo não seria suficiente para implementar o programa em 75 bairros de Curitiba/PR, na medida em que se projetava o dobro (1.200 policiais militares);
- c) o cronograma estipulado para a implementação do programa pressionava o processo de contratação e o período mínimo de formação do policial militar (na época, uma carga horária de 720 horas-aula);
- d) o programa previa a aplicação de 600 motociclistas policiais. Entretanto, na época, o Comando do Policiamento da Capital contava com 153 motociclistas habilitados para a função;
- e) poderia surgir controvérsias acerca da supervisão do programa, questionando a vinculação ao Comando Intermediário (Comando do Policiamento da Capital) ou às unidades de área (Batalhões PM, com divisão de responsabilidade territorial).

Adicionalmente, o Estudo de Estado-Maior n. 01/93 apontou as seguintes vulnerabilidades, relativas aos meios a serem empregados (PARANÁ, 1993):

- a) a inadequação do veículo VW/Kombi para a atividade policial;
- b) em razão do clima de Curitiba/PR, o potencial baixo rendimento das motocicletas, fazendo-se sugerir a substituição de parcela desses veículos por automóveis;
- c) em relação ao uso de telefone celular diversas questões foram apontadas, desde o eventual desvio de finalidade (uso particular), a dificuldade de contato de população de todo um bairro com apenas um número de telefone (a própria dificuldade de memorizá-lo, especialmente em situações de risco) e, principalmente, a quebra da lógica de comando, controle e coordenação, por meio de uma Central de Operações Policiais (COPOM 190).

De todo o exposto, fica aparente o esforço, por meio de um estudo detalhado (PARANÁ, 1993), em apontar as vulnerabilidades e as potenciais barreiras de implementação da política, algumas das quais se operaram, conforme será tratado na próxima seção.

4.2.1 O Projeto POVO I sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

O Projeto POVO surge em razão do declínio do SMPU, ao mesmo tempo em que havia um clamor popular por segurança pública, especialmente no município de Curitiba/PR.

De acordo com dados obtidos por Sampaio (2018b), a concepção da política, que viria a se tornar o Projeto POVO, partiu do Coronel QOPM Sérgio Itamar Alves (Comandante do Policiamento da Capital), que apresentou a proposta ao Governador Roberto Requião (1991-1994). Ou seja, o tema entra na agenda fruto do enfraquecimento do SMPU, tornando-se uma política pública a partir de formulação da PMPR.

Nesse sentido, no âmbito do CPC, e sob orientação do Coronel Itamar, o desenho original foi formulado pelo Capitão Sarmiento, o qual foi incumbido de elaborar o projeto num curto espaço de tempo (SOUZA, 1996).

Submetida a proposta ao governador e, apesar de concordar com as linhas gerais do programa, Requião teria agregado ao modelo o uso específico do veículo modelo VW/Kombi, além do telefone celular como meio de comunicação⁹⁴.

Para o funcionamento do programa em 75 bairros de Curitiba/PR, seria necessário o efetivo de 1.200 policiais militares, os quais deveriam ser contratados por concurso público e treinados, em carga horária prevista de 720 horas-aula. Não obstante, o governo do Estado se comprometeu com o recrutamento de 600 policiais militares, ou seja, metade do previsto no planejamento.

Seria necessária também a aquisição de meios materiais, entre veículos (Kombi e motocicletas), rádios e telefones celulares. Em relação aos veículos Kombi, a 3.^a Seção do EMPM manifestou-se acerca da inadequação do veículo para a atividade policial⁹⁵.

Apesar de discussões internas, no âmbito da PMPR, acerca da validade e das vulnerabilidades do Projeto POVO, em outubro de 1993 a política de policiamento foi efetivamente implementada (SAMPAIO, 2018b).

Segundo Silva e Cabral (1994), a Polícia Militar do Paraná implementou o programa, tendo alcançado 77 bairros (na época todos os bairros de Curitiba/PR). Além disso, o programa atingiu “cidades do interior como Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e Foz do Iguaçu” (SILVA; CABRAL, 1994, p. 104; 130).

Em estudo sobre a política, Silva e Cabral (1994) apontam que parte dos recursos do SMPU foi absorvido pelo Projeto POVO – o equivalente a 30% do efetivo – tendo sido considerado, na época, “um tipo de policiamento suplementar ao Sistema de Policiamento Modular com novo conceito operacional” (SILVA; CABRAL, 1994, p. 16).

Conforme apontam Silva e Cabral (1994, p. 22) “as primeiras estações móveis de policiamento (EMP), ou seja, Policiamento Ostensivo Volante (POVO), foram

⁹⁴ Segundo a pesquisa de Souza (1996), a determinação de Requião quanto ao uso de telefone celular teria ocorrido em razão da observação do Governador quanto às dificuldades inerentes à radiocomunicação VHF, culminando assim com a escolha pela nova tecnologia. Em relação à alocação de uma viatura em cada bairro, a decisão seria oriunda da observação, do próprio Requião, quanto à metodologia imperante de resposta a incidentes, como se os PMs fossem bombeiros, correndo para apagar incêndios (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014); esse fato o fez determinar ao Comandante do CPC a elaboração do projeto.

⁹⁵ Segundo dados colhidos por Sampaio (2018b), o próprio Governador Roberto Requião teria determinado a utilização desses veículos no Projeto POVO.

inauguradas no mês de outubro de 1993”, sendo que, até março de 1994, o projeto contemplava 27 bairros da capital.

Na fase de implementação da política Silva e Cabral (1994, p. 81) relatam que houve “[...] a necessidade de remanejamento de pessoal nos Batalhões para comporem as equipes das viaturas Kombi do referido projeto em razão do mesmo não possuir efetivo, em condições de serviço”, o que acarretou na supressão de outros programas de policiamento, como o TMA (Tático Móvel Auto) e o policiamento a pé.

Como dificuldades da implementação, Silva e Cabral (1994) destacam que a preocupação apontada pela 3.^a Seção do Estado-Maior, sobre o risco do uso indevido do telefone celular, de fato se constatou.

Em relação ao cronograma de implantação, Silva e Cabral (1994, p. 81) destacam que “[...] não materializou-se face as grandes dificuldades de recrutamento de pessoal para a Polícia Militar, dado ainda ao fato de que o processo de recrutamento, seleção e formação é relativamente demorado, levando cerca de seis meses”.

Em razão disso, “[...] o Projeto POVO sem efetivo disponível para a execução de seu mister e as autoridades policiais sofrendo pressão política, lançaram mão do efetivo de outros tipos de policiamento para efetivarem o mesmo” (SILVA; CABRAL, 1994, p. 81).

Em termos de barreiras de implementação, outro fato constatado foi a resistência interna da burocracia de nível de rua, principalmente em relação aos veículos Kombi, que, na visão daqueles atores, não eram apropriados para o serviço policial (SILVA; CABRAL, 1994).

Sobre o Projeto POVO, Souza (1996) entrevistou o outrora Chefe da 3.^a Seção do EMPM, o Coronel Valdemar Kretschmer, que na oportunidade exercia a função de Comandante do Policiamento do Interior (CPI). O Coronel Kretschmer, responsável pela elaboração do Estudo de Estado-Maior n. 01/93 (PARANÁ, 1993), acreditava que o programa foi acolhido pelo governo, uma vez que foi “bom em termos de mídia” (SOUZA, 1996, p. 130).

O Coronel Kretschmer relata que, não obstante “todo o respeito e admiração a quem idealizou, tinha uma série de vulnerabilidades técnicas” (SOUZA, 1996, p. 130). Uma das limitações da política estava associada ao uso da telefonia móvel celular, gerando dificuldades para a população de “[...] guardar vários números com

sete dígitos, ao passo que o número de telefone 190 [era] conhecido de todos” (SOUZA, 1996, p. 131).

O uso indevido também foi relatado, “[...] tanto para fazer quanto para receber ligações. No início tentou-se travar os telefones, mas a recepção de ligações continuou, e quando a população precisava o PM estava namorando” (SOUZA, 1996, p. 131).

O Coronel Kretschmer aponta que “já naquela época se previa que não daria certo, o que tinha de bom era o princípio, a premissa básica que deve ser essencial para qualquer atividade de polícia, a interação comunitária. Que cabe em qualquer lugar” (SOUZA, 1996, p. 132). Assim, para Kretschmer, o Projeto POVO “politicamente foi viável, o Governador Requião comprou a ideia, mas os próprios recursos do projeto o inviabilizaram” (SOUZA, 1996, p. 132).

De todo o exposto em relação ao Projeto POVO, verifica-se que, apesar dos alertas da 3.^a Seção do EMPM – na perspectiva de uma avaliação *ex-ante* (BRASIL, 2018a) –, a política pública foi implementada nos moldes propostos.

A exemplo do SMPU, foram identificadas barreiras de implementação, desde a falta dos meios necessários para a política (limitação de pessoal), até as resistências da burocracia quanto às escalas de serviço e ao uso adequado da telefonia celular.

Somam-se ainda as deficiências de desenho, que impuseram uma sistemática de comunicação ineficiente, dissociada da premissa básica de polícia ostensiva, que impõe comando, controle e coordenação a uma Central de Operações Policiais. Do mesmo modo, um cronograma de implantação que não observou a capacidade estatal.

Outro fato relevante foi a destinação de veículo inadequado para o serviço policial, que, adicionalmente, foi designado de forma linear por bairro, sem levar em conta questões como população e outros fatores criminológicos (CLARK; ECK, 2016).

Não obstante, identifica-se a tentativa de se estabelecer uma política pública distinta do viés reativo de “combate” ao crime, em prol de um policiamento de proximidade/comunitário. Como política pública, o Projeto POVO apresentou características que o aproximaram do modelo incremental de Lindblom (1959), na medida em que buscou realizar ajustes periféricos no SMPU, embora tenham sido mantidas premissas do programa então vigente.

Imagem 3: Folder do Projeto Povo (1994)



Fonte: Seção de Comunicação Social da PMPR.

Imagem 4: Projeto Povo (1994)



Fonte: Seção de Comunicação Social da PMPR.

4.3 POLICIAMENTO OSTENSIVO LOCALIZADO (TOTENS DE POLICIAMENTO URBANO)

Ao fim do mandato de Roberto Requião (1991-1994), em 1995 Jaime Lerner assume o governo do Paraná, momento em que a principal política pública de policiamento era o Projeto POVO, com remanescentes do SMPU (SAMPALHO, 2018b).

Segundo Souza (2007, p. 42), “[...] o novo sistema [POVO] também não vingou, faltaram recursos, a manutenção dos telefones celulares era muito alta, o recrudescimento da violência, a necessidade em combater as ameaças rurais”.

Souza aponta que “decorrido um ano e meio de sua implantação”, momento em que Jaime Lerner já era governador, “aventou-se, uma reestruturação, porém devido à forte conotação com o governo que o implantou [governo Roberto Requião] houve a desativação”, tendo sido apontadas “algumas deficiências e disfunções operacionais” (SOUZA, 2007, p. 42). Assim, “logo o Projeto POVO estava esquecido e surgia uma nova promessa: os Totens” (SOUZA, 2007, p. 42).

Souza (2007, p. 42) relata que a implantação do Totem “seria uma primeira fase do policiamento interativo, pela primeira vez os conceitos internacionais de policiamento comunitário chegavam ao Paraná”.

Assim, em 1998, de acordo com Pontes (2008, p. 57), implantou-se “[...] um sistema de postos de comunicação direta com o COPOM denominados ‘TOTEM’, que consistia numa estrutura de concreto, com um interfone que acionado permitiria ao usuário falar diretamente com o atendente do serviço 190”.

Carvalho (2004, p. 40) retrata que:

Os Totens, denominados Policiamento Ostensivo Localizado, eram alicerçados em 126 terminais telefônicos personalizados, distribuídos de forma estratégica em todos os bairros de nossa Capital e Região Metropolitana.

De fácil identificação, os Totens permitiam ao usuário efetuar a chamada do número “190”, com maior facilidade e rapidez, e também, nos Totens, eram alocadas 126 viaturas, com um policial por veículo.

Segundo destaca Pontes (2008, p. 57), o programa foi implementado “[...] num momento pré-eleitoral no final do ano de 1998⁹⁶, em que coincidentemente Curitiba vivia uma onda de assaltos a banco”.

⁹⁶ Pleito eleitoral de 1998, em que Jaime Lerner venceu o Senador Roberto Requião, elegendo-se para o segundo mandato como Governador do Paraná (1999-2002).

Ainda complementarmente ao TOTEM ficava um Policial Militar e uma viatura, que quando se ausentasse para atender alguma ocorrência, o usuário solicitava apoio pelo sistema de interfone existente. A instalação do TOTEM foi uma concepção equivocada de policiamento, pois a própria população não aprovava o posicionamento do policial fixo em um determinado local [...].

Bondaruk e Souza (2004, p. 41) destacam que:

Sobre Totem, a maioria da população desconhecia o serviço, e aqueles que o conheciam discordam da sua localização, mesmo percebendo que a viatura com o policial inspira confiança, acham que ele deverá sempre estar patrulhando nos arredores.

Sobre a permanência dos mesmos Policiais em um Totem, a população considera uma atitude errônea, pelo fato de que estes acabam se familiarizando com algumas pessoas ou situações, facilitando assim a marginalização do Policial Militar.

No final da pesquisa, a população acredita que a melhor maneira da PM manter um policiamento é através das RPAs e com um policiamento a pé, com este último, aumentando o contato do Policial com o cliente, fortalecendo a relação e a confiança entre ambos.

Segundo Sampaio (2018b), não foram identificados dados sobre a concepção (desenho) do programa, provocando assim o direcionamento da pesquisa para reportagens jornalísticas – ainda disponíveis em sítios eletrônicos – e entrevistas com atores participantes, com o objetivo de esclarecer nuances e alguns “bastidores” da implementação do Policiamento Ostensivo Localizado (Totens de Policiamento Urbano).

Um dos entrevistados por Sampaio (2018b) foi o Coronel PM Reformado Justino Henrique de Sampaio Filho, o qual exercia a função de Comandante do Policiamento da Capital (CPC) no período em que foi implantado o projeto.

As tensões pré-eleitorais, somadas à alta de crimes de roubo a banco, repercutiram na cúpula da segurança pública. Nesse contexto, matéria do jornal Folha de Londrina, de 31 de maio de 1998, retrata o cenário vigente, ao mesmo tempo em que anuncia o projeto que estava por vir:

Com esta decisão, Lerner tenta resolver um dos problemas que mais preocupa a população do Paraná e que será alvo de críticas da oposição ao seu governo durante a campanha eleitoral. Na última segunda-feira, o governador anunciou em Curitiba um programa específico para esta área. Com a instalação de Totens equipado com um sistema de interfones que permitem a comunicação direta da população com a polícia, além da reativação dos módulos policiais. (SILVA, 1998, *online*)

Na pesquisa de Sampaio (2018b), além dos oficiais que integravam os altos escalões de comando, foram entrevistados outros atores participantes que, na época do governo Jaime Lerner, ocupavam a burocracia de nível médio, como o então Capitão QOPM Douglas Sabatini Dabul.

Já como Coronel Dabul, o entrevistado relembra que a ideia dos Totens surgiu a partir de uma demanda apresentada à unidade responsável pelo policiamento no centro da capital (12.º Batalhão de Polícia Militar). Segundo relato, o objetivo era estabelecer locais para estacionamento e policiamento presença de viaturas, denominados PB (ponto-base) (SAMPAIO, 2018b).

De acordo com Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 51), “foi feito um pedido e uma relação gerada, apenas para isso”. Ocorre que, conforme relembra Dabul, “sai da polícia isso, volta do palácio o Totem, com a bola do ‘Batman’ em cima [...]; se você lembrar daquela imagem, era uma base de concreto, me parece que 600 kg aquela base pesava, um comunicador e aquela bola em cima, com aquela lâmpada; isso foi a implantação do Totem” (SAMPAIO, 2018b, p. 52).

Na entrevista de Dabul e nos demais dados coletados por Sampaio (2018b), não há como determinar como e em que momento houve a interferência para mudança, mas, conforme relembra Dabul, “saiu do QG com um pedido e voltou com o Totem com aquela caracterização [...], que talvez alguém tenha visualizado no exterior [...]” (SAMPAIO, 2018b, p. 52).

Outro entrevistado na pesquisa de Sampaio (2018b) foi o ex-Comandante-Geral da PMPR, o Coronel PM RR Roberson Luiz Bondaruk, o qual apontou que:

[...] uma pessoa do gabinete do governador, que recentemente tinha estado na Europa, e tinha visto em países europeus que havia pontos onde não havia uma viatura policial, havia um Totem, um tipo de um pequeno poste, com um sistema de chamada, que a pessoa acionava um botão e aí a pessoa conseguia falar com o operador [...]. (SAMPAIO, 2018b, p. 52)

Segundo Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 52), diante da implantação inicial, observou-se uma cobrança de diversas comunidades para que os Totens fossem instalados em outras regiões.

Inicialmente era só para ter espaço para as viaturas que estivessem cumprindo cartão-programa parassem. Não engessávamos nenhuma viatura naquelas locais, mas os cartões-programa que sempre foram trabalhados por nós e deve ser algo para controle e para posicionamento de viatura em local de maior número de ocorrências tomou esse descaminho, e aí que veio o

Totem. Nós não pedimos o Totem, era só uma sinalização horizontal nos espaços ou de rua ou de calçada, mas definido, ou pela ação do Estado em relação ao município ou que o município fizesse essa parceria e demarcasse e indicasse os locais. Então era só pra isso, e em algum momento se desvirtuou para Totem.

De acordo com relato do Coronel Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 52), “o que era o Totem [segundo discurso do governador, na inauguração do projeto no bairro do Alto Boqueirão], ‘é uma referência, para que a pessoa chegue ali e através do interfone acione. [...] A viatura não ficará no local’. Entretanto, segundo Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 52):

No mesmo dia, a viatura saiu do local, não tenho certeza se foi uma parturiente, o que chegou ali naquele Totem, e a viatura não estava. Dia seguinte, o mesmo governador que tinha falado sobre isso, no dia ele mudou o discurso e saíram fazendo caça às bruxas, porque que a viatura não estava ali.

Na entrevista a Sampaio (2018b, p. 53), o Coronel Dabul destaca:

Foi o momento épico, que marcamos, que ficou registrado, até viatura baixada⁹⁷ aplicada nos Totens, porque não houve uma sustentação política e nem de comando sobre esse caso específico do Alto Boqueirão. Porque foi o primeiro Totem lançado com festa e com toda a parte política.

Em entrevista a Sampaio (2018b, p. 53), Justino relata que assumiu “o comando do CPC quando o projeto dos Totens estava concebido, sendo incumbido de sua execução, inclusive, poucos dias antes de seu lançamento no bairro Alto Boqueirão”.

Segundo Justino “o Jaime Lerner viu isso em Miami, acho que foi em Miami, e trouxe esta ideia para cá” (SAMPAIO, 2018b, p. 53). Sobre o conceito do Totem, o Coronel Justino relembra que:

[...] era relativamente interessante, porque era um ponto, foram 300 pontos eleitos na cidade, com uma linha telefônica ponto a ponto com o 190, e o cidadão ia chegar no Totem, e se não tivesse uma viatura lá, que ele pudesse falar com o policial, ele tirava o telefone do gancho e falava direto com o 190. Esse era o conceito básico do Totem, que era o que existe nos Estados Unidos, onde ele [Governador Jaime Lerner] viu.

Outro relato marcante é o dia do lançamento do programa. A inauguração do primeiro Totem ocorreu no bairro Alto Boqueirão, em Curitiba/PR. Na entrevista, o

⁹⁷ Viatura “baixada” é aquela submetida a manutenção, em face de problemas mecânicos. Ou seja, fora de uso.

Coronel Justino relembra: “quando o governador tira o telefone do gancho e não tinha nem sido ligada a linha, [...] foi o maior vexame, aí já deu um bate-boca, discussão [...]” (SAMPAIO, 2018b, p. 53).

Conforme destaca o Coronel Justino, “[...] já tinham sido construídos 50 a 60 Totens, mas não foi feito um estudo técnico, para fazer a instalação do telefone” (SAMPAIO, 2018b, p. 54).

O Coronel Justino relembra ainda que “não tinha 300 viaturas para colocar uma em cada Totem”, sendo que, “no primeiro dia, da inauguração, alguém foi lá de tarde, tinha sido deixada uma viatura de um módulo, da radiopatrulha, essa viatura não ficou parada lá, aí já chamaram a imprensa, já fotografaram, que não tinha viatura” (SAMPAIO, 2018b, p. 54).

Diante desses acontecimentos, se “mudou totalmente o conceito, que passou a ser que deveria ter a viatura no Totem, aí não tinha viatura suficiente pra deixar. Chegou uma hora que eles pegavam a viatura quebrada, estacionavam na frente do Totem, e o policial fica ali dentro, sentado” (SAMPAIO, 2018b, p. 32).

Os Totens, como política pública de policiamento, foram alvo do escrutínio público, principalmente pelos meios de comunicação. Matéria da Folha de Londrina aborda a percepção de moradores e dos policiais quanto à realidade do programa:

Criados para estreitar as relações entre a comunidade e a polícia e ajudar na comunicação de crimes, os Totens passam despercebidos pela população. O mecânico Gilmar Ferreira, 25 anos, que trabalha a 400 metros do Totem do bairro Alto da XV, por exemplo, sequer sabia para que serve o equipamento.

O problema não é apenas a falta de comunicação. A meta do governador Jaime Lerner de instalar 120 Totens em 10 dias está longe de ser alcançada. Ontem, a assessoria de imprensa do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) informou que apenas 20 Totens estão instalados, todos eles na capital. Desses, apenas seis funcionam.

O soldado José Braga, que trabalha com a viatura 4254 da Polícia Militar, tem como um dos pontos de parada o Totem do Alto da XV. “Quando estamos aqui ninguém aparece para usar o Totem”, revelou. “Muita gente nem sabe o que é, mas acha bonito o palanque”, afirmou.

Apesar da pouca utilidade, o comerciante Ernesto Fone, 46 anos, acredita que os Totens dão “certa segura psicológica”. “Psicologicamente a gente se sente seguro. Na prática pouco adianta. Falta muita segurança”, disse. A afirmação se comprovou de fato quando o mecânico tentou usar o Totem pela primeira vez. Duas tentativas e nada: o sinal estava ocupado. (ROSA, 1998, *online*)

Em 2017, a Gazeta do Povo lembrou os Totens, por meio da matéria “5 trambolhos urbanos que você nem lembrava que ainda existiam em Curitiba”:

Principal marca da segurança pública no governo Jaime Lerner (1995-2002), os Totens da Polícia Militar foram mais midiáticos do que efetivos. As estruturas foram espalhadas por Curitiba e outras cidades do Paraná. Numa época em que os celulares não eram tão populares, a população podia acionar diretamente a central da PM pelos Totens. Na sequência, uma viatura era enviada para atender a ocorrência. Inicialmente a ideia era de que os Totens servissem como ponto de referência para o atendimento pela PM, mas, com o tempo, os policiais receberam a determinação de ficar nesses pontos, não saindo nem para atender ocorrências.

O modelo, denominado Policiamento Ostensivo Localizado, não trouxe nenhuma mudança na estrutura do atendimento da PM. A gestão de Gustavo Fruet (PDT) na prefeitura tentou reaproveitar a estrutura, instalando interfones acoplados a câmeras de segurança para atendimento da Guarda Municipal. Mas a ideia tampouco foi para frente. De tão ineficiente, os Totens logo foram inutilizados de vez, restando apenas os esqueletos de concreto pela cidade. (VICENTE, 2017, *online*)

Comparando os Totens com as demais políticas de policiamento, o Coronel Justino reflete que “o Totem nunca funcionou, nunca foi uma boa política de segurança, porque o módulo e o Projeto POVO, com suas deficiências, tiveram certo funcionamento, mas o Totem não, o Totem era um PB ruim, um cartão-programa ruim, pra viatura [...]”. Justino conclui que “isso nunca funcionou bem, nunca foi bem estruturado” (SAMPAIO, 2018b, p. 55).

4.3.1 Os Totens de Policiamento Urbano sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

A inserção do Totem na agenda decorre de fatores elencados por Sampaio (2018b), que envolviam o momento político (pré-eleição) 1998, numa disputa acirrada pelo governo do Paraná, tendo como principais candidatos o governador postulante à reeleição – Jaime Lerner – e o ex-Governador e então Senador, Roberto Requião.

Aliado ao momento político, Curitiba/PR sofria uma onda de assaltos a banco, o que pressionava o governo na busca de soluções no campo da segurança pública (PONTES, 2008).

Essa pontuação, impulsionada por *feedbacks* positivos, frente ao evento focalizador de “crise na segurança pública” (BAUMGARTNER; JONES, 1993), culminou com a “janela de oportunidade” (KINGDON, 2014) para a mudança política.

Nesse sentido, ocorreu a tomada de decisão de lançar o programa, que viria a ser a principal marca do primeiro governo Jaime Lerner (1995-1998): Policiamento Ostensivo Localizado (Totens de Policiamento Urbano).

Essa política procurava ocupar o vácuo deixado pelo SMPU e, principalmente, pelo Projeto POVO. Apesar da falta de dados sobre sua inspiração, considerando os relatos de que o modelo seria semelhante ao de Miami (EUA), existe a possibilidade da ocorrência da transferência de política, na perspectiva de Schneider (2013).

Em termos de formulação e desenho, segundo relato de entrevistados por Sampaio (2018b), a proposta inicial previa definir áreas prioritárias de policiamento, por meio de permanência de viaturas em locais mais sensíveis, dentro do que se denomina de policiamento por *hot spots* [pontos quentes]⁹⁸ (CLARK; ECK, 2016).

O CPC selecionou então locais prioritários para a aplicação de viaturas, quando, segundo relatos de Dabul e Justino (SAMPAIO, 2018b), teria havido uma mudança sensível, por orientação do governo do Estado, criando-se as estruturas de concreto que seriam chamadas de “Totens”.

Em termos de capacidade estatal, a PMPR não dispunha de pessoal e material para atender às unidades instaladas. Assim, desde a implantação, o programa sofreu limitações, também ligadas à infraestrutura, na medida em que os interfones não se comunicavam adequadamente com a Central de Operações 190. Adicionalmente, a concepção original foi desnaturada, quando se passou a questionar a saída da viatura do Totem, gerando assim a determinação para o policiamento fixo.

Na execução do programa observou-se toda sorte de distorção. Desse modo, as barreiras de implementação foram identificadas em tempo real, quando cada Totem era instalado e ocupado pelo policiamento. Dabul lembra que chegou a acontecer um “momento épico”, quando viaturas sem funcionamento foram utilizadas nos Totens (SAMPAIO, 2018b).

Diferentemente de outros programas de policiamento, os Totens não foram objeto de formulação – ou mesmo reflexão – pelo EMPPM, de maneira que, superado o período eleitoral, o programa foi, aos poucos, descontinuado. Alguns críticos apontam o que teria sido o Policiamento Ostensivo Localizado (Totens de Policiamento Urbano)⁹⁹.

⁹⁸ Segundo Payne (2013, p. 194) “pontos quentes é um termo usado para descrever lugares que experimentam um grande número de crimes ou lugares onde há um risco maior que a média de vitimização do crime. O crime tende a se concentrar em pequenas áreas, como bairros ou endereços. Esses aglomerados de crimes são comumente referidos como pontos quentes”.

⁹⁹ Segundo Marques (2011b, *online*), “Candinho [Candido Martins de Oliveira], que ocupou o cargo de secretário de Segurança por mais tempo na gestão Lerner, admite que a implantação dos Totens foi uma bandeira da ‘equipe de marketing do governo’”.

Imagem 5: Totem de policiamento urbano



Fonte: Tribuna do Paraná¹⁰⁰.

Imagem 6: Totem de policiamento urbano depredado



Fonte: Gazeta do Povo¹⁰¹.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.tribunapr.com.br/painel-do-crime/totens-sao-confundidos-com-sinal-para-pedestres/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹⁰¹ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/especiais/paz-tem-voz/heranca-maldita-na-seguranca-b2hx1d8u6bemqoo6a3nxbtji/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

4.4 MOTONETAS

Após a reeleição de Jaime Lerner para o governo do Paraná (1999-2002), o programa de Policiamento Ostensivo Localizado (Totens de Policiamento Urbano) foi paulatinamente descontinuado.

Em matéria da Gazeta do Povo, que integrou o conjunto de reportagens da campanha “Paz sem voz é medo”, Marques (2011b, *online*) retrata o governo de Jaime Lerner como pouco ativo, tendo vivenciado várias crises na segurança pública.

De acordo com Marques (2011b, *online*):

A gestão da segurança pública no governo Lerner é lembrada pela pouca atividade. Um dos únicos projetos lembrados pelos especialistas foi o dos Totens de polícia, espalhados pelas cidades. A promessa era de presença constante e ostensiva da polícia.

Assim, sem identidade ou mesmo um ‘fio condutor’ na segurança pública durante a gestão Jaime Lerner, em 2000 foi lançado o programa de “Policiamento com Motonetas”.

No âmbito da PMPR essa política de policiamento foi regulada pela Diretriz n. 002/2000 (PARANÁ, 2000), da 3.^a Seção do EMPM, que foi complementada pelo Adendo à Diretriz n. 002/2000 – PM/3, em que se estipularam critérios como distribuição de aplicação, turnos de serviço e procedimentos em policiamento.

De acordo com o documento elaborado pela 3.^a Seção do EMPM (PARANÁ, 2000, p. 3):

- 1) A velocidade de deslocamento em patrulhamento deverá ser menor que o de fluxo normal de veículos, permitindo ao policial militar observar e ser observado;
- 2) O policiamento será executado em roteiros pré-determinados, dentro da filosofia de atuação comunitária, elegendo-se para tanto, no itinerário a ser percorrido, locais de parada obrigatórios como: farmácias, padarias, escolas, casas comerciais, estabelecimentos bancários, casas lotéricas entre outros, onde o policial militar, de posse de uma caderneta de anotações, colherá as principais informações de interesse da segurança pública, cadastrando-as, ao final do turno em banco de dados informatizado para alimentação do sistema de controle e acompanhamento de ocorrências policiais (SISCOP).

Segundo o estudo, o objetivo do policiamento era “criar impacto positivo na sociedade em relação à segurança pública, circulando por 50 (cinquenta) minutos x 10 (dez) minutos de permanência em PB”, além de “[realizar] o seu percurso fazendo

pequenas paradas em entroncamentos” (PARANÁ, 2000, p. 3). Para fazer frente ao programa, foram compradas 338 motonetas, pelo custo de R\$ 1,3 milhão de reais (SAMPAIO, 2018b).

Em entrevista a Sampaio (2018b), o Coronel Dabul relata sua participação em reunião em que estavam presentes o Governador Jaime Lerner e uma pessoa que representava o transporte coletivo de Curitiba. De acordo com Dabul, seria esse grupo que teria formulado o modelo de policiamento com motonetas, o que não existia no país.

Conforme Dabul, originalmente se buscava adquirir para a PMPR motocicletas de 400 cilindradas, da marca Suzuki. Para o entrevistado, esses veículos seriam os mais adequados para as ações de policiamento (SAMPAIO, 2018b).

Não obstante, a opção do governo do Estado foi pela aquisição de motonetas, de 90 cilindradas. Além de problemas de resistência do material e do tamanho do veículo, sua roda era muito pequena (sem estabilidade), o que comprometia não só a operação, mas a segurança dos policiais militares (SAMPAIO, 2018b).

Segundo Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 60), “na cabeça dessa pessoa, que foi a mesma pessoa que concebeu o transporte coletivo de Curitiba, ele imaginava um roteiro para as motonetas, e a cada cinco minutos uma moto passaria no mesmo local”. Conforme o Coronel Dabul: “então, por exemplo, uma motoneta passaria na [avenidas] Marechal com Marechal agora, e daqui cinco minutos outra motoneta passaria por ali.”

Na mesma entrevista, Dabul (SAMPAIO, 2018b, p. 60) relata que:

Nessa reunião tive a oportunidade de dizer pra ele [empresário] e para o governador que as pessoas não imaginam o policiamento simplesmente passando, eles querem o policiamento em condições de agir, que a motoneta não era o melhor equipamento para a ação policial, que ela não dava nem mobilidade nem velocidade e nem uma segurança para que o policial deslocasse com ela, e que as pessoas esperam que o policial pare [...], e ainda expliquei que façam um PB, pra nós um ponto-base, onde ele vai parar por alguns minutos, interagir com a população; a população pode trazer alguma informação, e assim que acontece o policiamento ostensivo.

A partir das provocações do Coronel Dabul, foram realizados alguns ajustes no modelo de aplicação proposto, sendo superada a ideia inicial de emprego semelhante ao do transporte coletivo, muito embora as motonetas de 90 cilindradas tenham sido as ‘eleitas’ pelo governo do Estado (SAMPAIO, 2018b).

Passado pouco mais de um ano, como já alertado por Dabul, as motonetas foram sendo afastadas do serviço por estarem danificadas e sem peças de reposição.

Matéria da Folha de Londrina relembra o caso (TABORDA, 2001, *online*):

O sistema de policiamento com motonetas está sendo desativado de forma gradativa pela Polícia Militar do Paraná (PM). De acordo com o Comando Geral da PM, os veículos se mostraram frágeis e inadequados para o tipo de ações em que vinham sendo utilizados. Como os custos de manutenção são muito altos, as motonetas estão sendo substituídas por motocicletas ou carros, à medida em que não têm mais condições de uso.

Trezentas e trinta e oito motonetas começaram a ser usadas no policiamento em março do ano passado. O Estado investiu R\$ 1,3 milhão na compra dos veículos, que são produzidas na Coreia. Hoje, apenas um ano e meio depois, somente 227 estão rodando em todo o Estado, sendo 104 em Curitiba e Região Metropolitana e 123 no interior. Vinte já foram baixadas do patrimônio do Estado por causa de acidentes e outras 91 estão paradas à espera de conserto. "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", disse o comandante-geral da PM, coronel Gilberto Foltran. O coronel Foltran admitiu que os veículos não são próprios para servirem de viatura policial. "O planejamento inicial para o seu uso foi distorcido." O comandante da PM afirmou que as motonetas faziam parte de um planejamento mais abrangente de segurança pública. Elas fariam o apoio no policiamento sendo utilizadas, a princípio, para patrulhas em escolas e deslocamentos de policiais de um local para outro. Mas acabaram sendo usadas em outras ações e no policiamento em eixos muito abrangentes e se desgastando rápido. "As motonetas dão certo rodando em regiões menores e é isso que elas estão fazendo agora. Assim, duram mais tempo." Para o presidente da Associação de Defesa dos Direitos dos Policiais Militares e Pensionistas do Paraná, Elizeu Furquim, as motonetas nunca deveriam ter entrado em operação. "Nós denunciávamos desde o início que elas não servem de jeito algum para o policiamento." De acordo com ele, os veículos, além de serem frágeis e terem uma manutenção cara, trazem riscos aos policiais. "Vários acidentes foram registrados, com prejuízo material e humano. Elas têm as rodas pequenas e não são estáveis, provocando o desequilíbrio do policial, que acaba sofrendo acidentes."

Furquim contou também que as motonetas não alcançam velocidade suficiente para o caso de uma perseguição, por exemplo. "E como um soldado sozinho vai enfrentar uma quadrilha que esteja em um carro?" Segundo o coronel Foltran, a PM do Paraná já não faz mais perseguições. Os policiais estão orientados a anotar a placa do carro para identificar e prender depois. "É uma forma mais inteligente de interceptar os ladrões."

Assim, diante das fragilidades do equipamento e da incompatibilidade para o serviço policial, do mesmo modo que os Totens, aos poucos as motonetas danificadas foram definitivamente descarregadas do patrimônio do Estado.

4.4.1 As motonetas sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

O tema das motonetas é extremamente revelador ao estudarmos a política pública, como campo do conhecimento. Políticas públicas de policiamento, como das motonetas, desnudam práticas da Administração Pública que por vezes se aproximam da tipologia proposta por Cohen, March e Olsen (1972), da *garbage can* [lata de lixo], em que as soluções surgem antes dos problemas.

Nesse sentido, ficam aparentes as ações estatais voltadas à “[...] obtenção de dividendos políticos de curto prazo” (GARLAND, 2008, p. 372), improvisadas, pautadas no “achismo” (SECCHI, 2019), ou mesmo irracionais, inconsistentes e descoordenadas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

O policiamento com motonetas surge de pessoas de um segmento pouco afeito à área da segurança pública [transporte coletivo], que propõem um modelo de aplicação – em sua origem – inadequado à atividade policial.

Nesse caso, a burocracia estatal, na pessoa do Coronel Dabul, procedeu a um “controle de danos”, ao afastar a concepção *top-down* (SABATIER, 1986) a que a PMPR seria submetida, ao ter que reproduzir [de maneira acrítica] (SECCHI, 2019) a lógica do sistema de transporte coletivo no policiamento ostensivo.

Não obstante, foram adquiridos veículos – 338 motonetas – ao custo de R\$ 1,3 milhão de reais¹⁰², sendo que, pouco mais de um ano depois, esses meios já não estavam em utilização.

Não há clareza quanto ao momento da entrada do tema na agenda, do mesmo modo que não houve uma fase de desenho da política, mas apenas uma Diretriz da PMPR regulando questões básicas como distribuição, horários de emprego e procedimentos de patrulhamento.

Por fim, os déficits de implementação da política se operaram, desde a falta do suporte logístico para a manutenção desses equipamentos, ou mesmo a própria incompatibilidade do veículo, que a limitou na atividade de policiamento, além da exposição, a riscos desnecessários, do profissional de segurança pública.

¹⁰² Apenas aplicando-se a inflação acumulada do período (304,51% - mar./2000-dez./2022), o custo do programa seria de **R\$ 5.258.587,68**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Imagem 7: Policiamento com motoneta

Fonte: 3.º Sgt. Gomes (APMG), arquivo pessoal.

Imagem 8: Policiamento com motoneta

Fonte: 3.º Sgt. Gomes (APMG), arquivo pessoal.

4.5 PROJETO POLICIAMENTO OSTENSIVO VOLANTE (POVO II)

Encerrado o governo Jaime Lerner, volta ao Palácio Iguaçu¹⁰³, para dois mandatos consecutivos (2003-2006; 2007-2010), o Governador Roberto Requião.

Como principal política pública de policiamento, Requião determinou o retorno do Projeto POVO, sua principal ação, no campo da segurança pública, em seu primeiro mandato (1991-1994).

Carvalho (2004, p. 48) descreve a reedição do Projeto POVO:

A partir de agora, os moradores vão poder ajudar a Polícia Militar a definir ações para melhorar a segurança de seu bairro. Trata-se do Projeto Povo (Policiamento Ostensivo Volante), que numa primeira etapa será levado a nove bairros da Capital. Trata-se de um policiamento eficiente e que já existia no passado.

No Projeto Povo, os policiais-militares contam com computadores portáteis que possibilitarão um contato direto e rápido com a base de dados da PM, além de telefones celulares e novas viaturas. Também, cada policial se apresentará a todos os habitantes do bairro, incluindo residências e comércios.

Segundo Carvalho (2004, p. 49):

Inicialmente, nove viaturas novas e mais 60 motocicletas auxiliarão no Projeto. Para atuar nesta fase foram treinados, especificamente dentro da nova filosofia de polícia comunitária, 164 policiais, que serão destacados para Santa Felicidade, Jardim das Américas, Portão, Hauer, Vila Izabel, Bacacheri, Bom Retiro, Água Verde e Tatuquara. A decisão a respeito dos bairros foi técnica e estrategicamente elaborada através de um grupo da Polícia Militar.

Em termos de desenho da política, o Projeto POVO foi regulado pela Diretriz n. 002/2004, da 3.^a Seção do Estado-Maior da PMPR (PARANÁ, 2004a). Naquela época, ocupava o comando da PMPR o Cel. QOPM David Antonio Pancotti.

Segundo a 3.^a Seção do EMPM, buscava-se “estabelecer diretrizes básicas para o planejamento, coordenação, execução e controle, em todo o Estado, do policiamento comunitário, principalmente a implantação do ‘Projeto POVO’ (Policiamento Ostensivo Volante)” (PARANÁ, 2004a, p. 1).

Conforme apontava a Diretriz n. 002/2004, entre outras finalidades, o Projeto POVO objetivava integrar a PMPR aos conceitos mais modernos da filosofia de polícia comunitária. Segundo a Diretriz n. 002/2004, “[...] denominar o policiamento comunitário do Paraná de POVO, Policiamento Ostensivo Volante, não o deprecia, ao

¹⁰³ O Palácio Iguaçu, localizado no bairro Centro Cívico, em Curitiba-PR, é a sede do Poder Executivo paranaense.

contrário, homenageia ao projeto POVO original, que tinha na essência a filosofia comunitária” (PARANÁ, 2004a, p. 4).

Em termos de elementos estruturantes da política, a Diretriz n. 002/2004 utilizou o mesmo trinômio da versão original do programa para orientar sua atualização: policial treinado-comunicação-viatura especial (PARANÁ, 2004a, p. 5).

A fim de recuperar a primeira versão do programa, a diretriz apontava como objetivo “resgatar a essência do Projeto POVO – Policiamento Ostensivo Volante – através de uma versão aperfeiçoada, na realização do policiamento ostensivo preventivo fardado, especialmente nos grandes centros urbanos do Estado do Paraná” (PARANÁ, 2004a, p. 5).

Além de atualizar o modelo, a Diretriz n. 002/2004 descreveu a necessidade de inserir a burocracia de nível de rua – especialmente quanto à mudança do conceito tradicional reativo – para o de polícia comunitária. Além disso, o documento descreve a importância da participação de outros atores, em especial de cada Município, na medida em que compreendia sua forte relação de dependência com o Estado do Paraná (PARANÁ, 2004a).

Em termos de implementação do programa, inicialmente o Projeto POVO seria instalado em 9 bases, começando pelos bairros Santa Felicidade, Bom Retiro e Vila Izabel, na circunscrição do 12.º Batalhão de Polícia Militar; na área do 13.º Batalhão os bairros Portão, Água Verde e Tatuquara e, na área do Regimento de Polícia Montada (RPMon), os bairros Bacacheri, Jardim das Américas e Vila Hauer (PARANÁ, 2004a).

A Diretriz n. 002/2004 aponta potenciais déficits de implementação, ligados à capacidade estatal (PARANÁ, 2004a, p. 12):

Nos demais bairros de Curitiba que já desenvolvem policiamento comunitário através de projetos pilotos, as comunidades estão envolvidas, mas não há recursos para implantar com plenitude o Projeto POVO, deverá ser otimizado o policiamento comunitário, utilizando as motocicletas e motonetas antigas para o transporte dos policiais.

De acordo com o planejamento, no segundo semestre de 2004 seriam alcançados os demais bairros da capital, além do município de Londrina, totalizando assim 14 bases do Projeto POVO (PARANÁ, 2004a).

Outro dado relevante, em termos de desenho da política, foi o processo de escolha dos bairros, alvo da política. Assim, “baseado nos setores censitários do IBGE

e nos fatores criminológicos do bairro, onde se permita que a cada 8 meses o policiamento passe ao menos uma vez em cada domicílio” (PARANÁ, 2004a, p. 8).

Na atualização do programa, a Diretriz n. 002/2004 considerou ainda as principais lacunas do Sistema Modular de Policiamento Urbano e do Projeto POVO de 1994. Nesse contexto, em relação ao Projeto POVO, relatou a falta de efetivo para a implementação do programa, em 1994, constatando-se que, longe dos 75 bairros previstos [77 alcançados], “[...] apenas 25 bairros seriam atendidos convenientemente pela distribuição preconizada no passado (1993) de 1 Kombi, duas motos e 12 policiais”.

Adicionalmente, foi modificada a metodologia anterior de aplicação – de uma viatura por bairro – levando em conta aspectos populacionais e outros fatores criminológicos (PARANÁ, 2004a).

De acordo com o então chefe da 3.^a Seção do EM/PMPR (SCHEREMETA, 2005, *online*):

Hoje, este Projeto, repensado, reavaliado, melhor estudado, reciclado, melhorado, adaptado às novas realidades e às novas tecnologias e cada vez mais dentro da filosofia e das estratégias do policiamento comunitário, está sendo reativado como um projeto institucional da Polícia Militar do Paraná e do Governo do Estado com o objetivo de efetivamente trazer expressivos resultados no campo da segurança pública, mais especificamente na prevenção criminal, no auxílio e socorro comunitários e na necessária integração com a comunidade

Conforme Bondaruk e Souza (2004), o novo desenho do programa evoluía alguns aspectos conceituais dos próprios módulos de policiamento¹⁰⁴, “[...] quando o Posto de Policiamento Ostensivo (PPO) torna-se o centro de recebimento de moradores do bairro”. Assim, “[...] os policiais comunitários com os moradores passam a vivenciar os mesmos problemas” (PARANÁ, 2004a, p. 9).

Assim, as agora chamadas “Bases Comunitárias Móveis” seriam “[...] estruturas montadas sobre carretas, onde podem ser instalados Juizado Especial Cível e Criminal, Posto Avançado de Trânsito, Posto Avançado de Identificação, Ouvidoria de Polícia e outros serviços úteis à segurança da comunidade” (PARANÁ, 2004a, p. 9).

¹⁰⁴ Naquela época, a PMPR convencionou denominar os remanescentes módulos policiais de “Posto de Policiamento Ostensivo” (PPO).

O planejamento previa uma atuação articulada das bases fixas [módulos restantes] e as bases móveis. Desse modo, “em bairros não atendidos por bases fixas, essas estruturas seriam utilizadas temporariamente, para sanar problemas localizados de violência em bairros, [encetando] campanhas e mutirões” (PARANÁ, 2004a, p. 9).

Em relação aos recursos necessários (pessoal e logísticos) para a implementação do Projeto POVO, a política foi assim desenhada (PARANÁ, 2004a, p. 8):

A Estação Móvel POVO é composta de uma viatura e de duas até seis motocicletas em apoio, podendo também ser desenvolvida em bicicletas ou a cavalo, uma guarnição de 04 PM até 16 PM, sendo 02 na viatura e os demais nas motocicletas, bicicletas, hipomóvel ou a pé, atuando com telefone celular para cada integrante da estação rádio VHF móvel nas viaturas e VHF portátil para cada policial nas motos, para os comandantes, bases, viaturas e motos, possibilitando contatar diretamente a cada um deles ou a todos simultaneamente.

Em termos de comprometimento da alta gestão com a política proposta, a Diretriz n. 002/2004 apontava que o Projeto POVO seria o “[...] primeiro, e mais importante, esforço da unidade no controle da criminalidade e violência, de modo que os policiais em 50% do tempo de serviço deverão realizar patrulhamento preventivo (PB), conforme cartões-programa” (PARANÁ, 2004a, p. 13).

Em trabalho monográfico sobre “a base física como suporte do policiamento comunitário: a experiência de Curitiba” Souza (2007, p. 75) retrata a recriação do Projeto POVO:

O novo Projeto POVO partiu do projeto piloto de polícia comunitária em andamento em Curitiba cujos coordenadores eram o então Major Roberson Luiz Bondaruk e o Major César Alberto Souza, autores do livro de *Polícia Comunitária: Polícia Cidadã para um povo cidadão*, cuja primeira edição foi lançada em 2003 junto com o novo Projeto POVO.

O autor aponta que o Projeto POVO, em 2004, foi instalado em 10 bairros de Curitiba e 5 bairros de Londrina. No final de 2004, o Projeto POVO já alcançava 14 bairros de Curitiba, além de outros municípios do Estado: Colombo, Guarapuava, Ponta Grossa e Maringá (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2007, p. 77), as “[...] Estações POVO do interior não estavam previstas para esta fase, pois se pretendia em Curitiba a substituição dos ‘Totens’ do projeto Policiamento Ostensivo Localizado e não havia telefone celular habilitado para

outras cidades [...]”. Desse modo, segundo Souza (2007b, p. 78), “foram ativadas 75 estações do Projeto POVO em Curitiba, uma por bairro”, o que, na prática, tornava o Projeto POVO semelhante ao de 1994.

Souza (2007, p. 78) reflete, afirmando que não se consolidaram “[...] as iniciativas inovadoras, como basear-se em setores censitários, conceder poder aos praças de execução para resolver os problemas”. Para Souza (2007, p. 85):

O Projeto POVO através de propagandas se dizia como polícia da família, que cumpriria essa premissa (proximidade e relacionamento) mas, a prática foi absolutamente outra, a cultura continuou sendo a polícia do depois prender, atender ocorrência e combater os criminosos. O Projeto POVO até poderia ser classificado como um programa de policiamento de resultados, mas não se enquadra na Gestão Comunitária de Segurança Pública, pois a comunidade não foi ouvida.

Ao refletir sobre o encerramento do Projeto POVO, Abreu e Dabul (2015, p. 33) relatam “[...] que a principal causa de descontinuidade foi por motivos externos à PMPR, uma vez que se trata de um projeto de Governo e não de Estado”.

4.5.1 O Projeto POVO II sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

O Projeto POVO volta como principal política pública de policiamento, com o retorno de Roberto Requião ao governo do Estado (2003-2006; 2007-2010).

Segundo relatos, ainda enquanto candidato, Requião afirmava que, caso fosse eleito, reimplantaria o Projeto POVO (SAMPAIO, 2018b), sendo que, alguns meses após tomar posse, anunciou a retomada do programa (REQUIÃO DARÁ PRIORIDADE..., 2003, *online*):

O Governador Roberto Requião confirmou ontem, durante a cerimônia de posse do novo comandante da Polícia Militar do Paraná, coronel David Antonio Pancotti, que vai dar prioridade ao policiamento comunitário, através do Projeto Povo (Policiamento Ostensivo Volante). O projeto inicia pelas cidades de Londrina, Curitiba e Região Metropolitana. Requião também elogiou a corporação, afirmando que “a Polícia Militar do Paraná é, sem dúvida, a melhor do País”.

Ao ser empossado, o novo Comandante-Geral da PMPR, Cel. QOPM David Antonio Pancotti, “afirmou que sua principal meta [seria] ampliar o programa de policiamento comunitário, que funciona em alguns bairros de Curitiba, e usá-lo como base para a implantação do Projeto POVO” (REQUIÃO DARÁ PRIORIDADE..., 2003, *online*).

Desse modo, o Projeto POVO se revelou um tema existente, antes mesmo da posse do Governador Roberto Requião. O projeto entra na agenda, e caminha para a efetiva formulação (desenho), a partir da assunção do Cel. QOPM David Antonio Pancotti, como Comandante-Geral da PMPR (SAMPAIO, 2018b).

Ao ser entrevistado por Sampaio (2018b), o Coronel Pancotti relatou que, na época, alertou o governador quanto à impossibilidade de implantação imediata do Projeto POVO. Segundo o Coronel Pancotti, em diálogo com o governador: “Eu tenho que fazer uma análise, um estudo, um planejamento, para que as coisas saiam e se estabeleçam de forma correta. Inclusive, instrumentalizar com viaturas, com meios, enfim, toda a parte de comunicação, compra de viaturas” (SAMPAIO, 2018b, p. 69).

Por essa razão, segundo Pancotti, o Projeto POVO somente foi lançado um ano após a sua posse como comandante da PMPR (SAMPAIO, 2018b). A posse de Pancotti ocorrera em 25 de abril de 2003, e o desenho do Projeto POVO foi concluído, pela Diretriz n. 002/2004, em 30 de abril de 2004 (PARANÁ, 2004a).

Desenhado o programa e tomada a decisão política, o próximo momento foi a implementação. Assim, em 3 de junho de 2004, a 3.^a Seção do EMPM publica a Nota de Serviço n. 009/2004 – PM/3, destinada ao “LANÇAMENTO DO POLICIAMENTO OSTENSIVO VOLANTE – NO BAIRRO PORTÃO” (PARANÁ, 2004b, p. 1).

Marcado para às 15h do dia 9 de julho, o evento propunha “evidenciar e formalizar o início do funcionamento do POVO, junto à Comunidade do bairro do Portão”, em Curitiba (PARANÁ, 2004b, p. 1). Segundo a mesma Nota de Serviço n. 009/2004, naquela oportunidade o governo do Estado também lançaria o programa da tarifa social da Sanepar [Companhia de Saneamento do Paraná], voltado a famílias de baixa renda (PARANÁ, 2004b).

Como antes, a PMPR foi a responsável pela implantação do Projeto POVO. Entretanto, diferentemente dos veículos Kombi (1994), a nova versão do programa contemplou veículos, do tipo Van [de grande porte], que passaram a ser denominados de “módulos móveis”.

Da mesma forma que na versão original, a comunicação também se estabelecia pela telefonia celular, ligada à respectiva equipe e sua área de atuação. No entanto, a deficiência da desvinculação à Central de Operações 190 foi mitigada, ao se manter, de forma concomitante, a coordenação pelo COPOM.

Em entrevista, o Coronel Pancotti afirmou que “os 75 bairros à época, lógico que não receberam”, uma vez se estimava em cronograma de 2,5 a 3 anos para a efetivação completa. Segundo o oficial, havia um rol de necessidades logísticas e de readequação de pessoal. Entretanto, segundo Pancotti, “a essência que o projeto tinha e a essência de atuação dele perante a comunidade” (SAMPAIO, 2018b, p. 70).

Na entrevista, o Coronel Pancotti afirmou que “as dificuldades aparecem, a questão de você incluir o efetivo, demora 1 ano para a capacitação dos nossos soldados”. Pancotti relata que “as coisas não se consolidaram plenamente como estava estabelecido. Então, alguns bairros ficaram sem [...]” (SAMPAIO, 2018b, p. 70).

Como em outras políticas públicas de policiamento, a imprensa em geral acompanhou a execução do Projeto POVO. De acordo com a Gazeta de Povo, em 29 de outubro de 2010, o Projeto POVO não teria “decolado” depois de 6 anos de seu lançamento. Segundo o jornal, a “população ainda desconhece números de telefones celulares da polícia comunitária, muitos dos quais não atendem às ligações” (RIBEIRO; AZEVEDO; BELO, 2010, *online*):

Seis anos depois que o ex-governador Roberto Requião reiniciou o projeto de polícia comunitária no Paraná, o Projeto POVO (Policiamento Ostensivo Volante), um dos pilares dessa política pública, ainda não engrenou. Pelo menos, em Curitiba, além das falhas com os telefones celulares, a pouca divulgação entre a comunidade é um dos pontos negativos do sistema. Durante três dias desta semana, a população foi orientada a ligar para os telefones do POVO após os números de emergência 190 e 193 apresentarem problemas técnicos.

Para testar o sistema, que pode ser usado em momentos críticos como ocorreu, a reportagem da Gazeta do Povo ligou para todos os 79 telefones celulares do Projeto POVO de Curitiba, na tarde de ontem. Em 23 deles, nenhum policial atendeu, 18 telefones apresentaram sinal de ocupado (em mais de uma tentativa) e 37 números foram atendidos pelos policiais. Uma das ligações caiu direto na caixa postal.

Em termos de barreiras de implementação e falhas de desenho da política, resta destacar que alguns dos problemas vividos, em 1994, se repetiram 10 anos depois.

Além do acúmulo de ligações para um único número de referência, havia também a dificuldade de a população memorizar o telefone da equipe do seu bairro e, inclusive, de outros, diante da mobilidade e circulação por diferentes áreas de uma cidade. Até mesmo a falta de carregadores de telefone celular foi relatada como problema (SAMPAIO, 2018b).

Analisando-se o Projeto POVO (2004-2010), observa-se uma tentativa de superar as falhas identificadas em sua implementação original. A alocação linear de viaturas – por bairro – se mostrou uma limitação em 1994, na medida em que locais distintos, com realidades diversas, recebiam os mesmos recursos.

Outro problema identificado em 1994, ligado à capacidade estatal, também foi considerado na reedição do programa. Apesar da ampliação do modelo, aquém dos recursos de logística e pessoal, a implementação de 2004 não se deu de forma acelerada e capilarizada como outrora.

Em relação à característica dos veículos, a substituição por Vans foi um dos grandes sucessos do programa, na medida que esse tipo de viatura é uma realidade até hoje presente no Paraná e no país em geral. Veículos desse porte servem como verdadeiras “bases móveis” de policiamento, podendo ser facilmente aplicados, além de apresentarem a estrutura necessária para atendimento das pessoas e abrigo para o policial.

Outro ponto relevante é a preocupação, tanto do governo, quanto da burocracia estatal – representada pela PMPR –, em inserir o modelo de policiamento comunitário, objetivando-se aplicar, no âmbito da organização, a filosofia de polícia comunitária.

Desse modo, de todos os escritos pelas estruturas de planejamento da Polícia Militar, a Diretriz n. 002/2004 (PARANÁ, 2004a) foi o primeiro documento institucional que se apropriou do conceito e estabeleceu um verdadeiro compromisso de mudança do modelo tradicional reativo (de ‘combate’ ao crime) para o comunitário/interativo. Evidentemente que esse processo não é linear – com idas e vindas – o que demonstra o papel fundamental de todos os níveis da burocracia, no âmbito da Polícia Militar (alta gestão, nível médio e nível de rua).

Também sobre essa política pública de policiamento, conforme estudado no capítulo anterior, o PPA 2004-2007 foi o primeiro orçamento-programa que estabeleceu, de forma clara, a destinação de recursos para uma política pública de policiamento. Assim, o Projeto POVO ocupou assento, em termos orçamentários, no planejamento governamental de médio e longo prazo.

Imagem 9: Folder do Projeto Povo II (2004)

PROJETO POVO
POLICAMENTO COMUNITÁRIO

**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. Dessa 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 esclarecer qualquer dúvida que envolva segurança e bem-estar da sua família. O Projeto Povo é uma iniciativa única no Brasil. É 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.**

GOVERNO DO PARANÁ

Fonte: Seção de Comunicação Social da PMPR.

Imagem 10: Projeto POVO II (módulo móvel)



Fonte: Seção de Comunicação Social da PMPR.

4.6 PROGRAMA PARANÁ SEGURO: UNIDADES PARANÁ SEGURO (UPS)

Segundo aponta Sampaio (2018b), em 21 de julho de 2011 o Grupo GRPCOM lança a campanha “Paz sem voz é medo: pela paz no Paraná”. No manifesto, o GRPCOM refletia (O QUE É A CAMPANHA, 2011, *online*):

Vivemos um momento delicado. As estatísticas mostram uma sociedade diferente daquela com que sonhamos.

Diariamente, somos impactados pela agressividade no trânsito, pelo avanço das drogas, homicídios e tantas outras formas de violência que passaram a fazer parte de uma rotina que não deveríamos aceitar.

[...]

Este é o momento de nos unirmos e nos organizarmos para entender nosso papel na mudança deste cenário e na construção de uma cultura de paz.

Não podemos mais continuar calados. Precisamos mostrar o nosso poder de transformação. Porque uma sociedade precisa lutar pelos seus direitos. E neste movimento pela paz, a sua voz vai poder fazer toda a diferença.

Porque Paz Sem Voz é Medo.

Esse manifesto deu início a uma série de reportagens que questionavam a “herança maldita na segurança” (MARQUES, 2011a, *online*; SAMPAIO, 2018b). Essa série de matérias jornalísticas, que tratava das gestões Jaime Lerner (1995-1998; 1999-2002) e Roberto Requião (2003-2006; 2007-2010) apontava que “iniciativas erradas ou insuficientes ao longo de quatro gestões resultaram em aumento da criminalidade no Paraná” (MARQUES, 2011a, *online*). As matérias do GRPCOM mostravam o Paraná como 9.º lugar nacional na taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes (WASELFISZ, 2011).

Ao mesmo tempo, relatavam falhas, como do programa de Policiamento Ostensivo Localizado (Totens). Em relação à gestão de Roberto Requião, foi apontado que, mesmo sendo priorizado o policiamento comunitário, pouco se conseguiu na redução de índices de criminalidade (MARQUES, 2011a, *online*).

O acúmulo de políticas equivocadas ou insuficientes na área de segurança pública durante boa parte das últimas duas décadas deixou um quadro preocupante da criminalidade no Paraná. Em dez anos, o número de homicídios aumentou em 111,4% – de 1.633, em 1998, para 3.453, em 2008 – e o Paraná passou a figurar como o nono estado brasileiro com o maior número de assassinatos por 100 mil habitantes (com 32,6 casos), de acordo com dados do Ministério da Justiça.

Passados os oito anos do governo Jaime Lerner (1995-2003), quando pouquíssimo foi feito, e mais os sete anos de Roberto Requião (2003-2010), nos quais a falta de melhoras efetivas deixou os problemas maiores, a atual gestão herda uma situação problemática e que demanda esforços rápidos e atenção prioritária no setor.

Assim, após menos de um mês do lançamento da campanha, em 16 de agosto de 2011 o governo do Estado apresentaria a grande marca de sua gestão no campo da segurança pública: o Programa Paraná Seguro (SAMPAIO, 2018b).

De acordo com a SESP, o Programa Paraná Seguro representava o “[...] primeiro planejamento específico para a área da segurança pública já feito na história do Estado” (PARANÁ, 2018c, *online*).

Assim, o Paraná Seguro seria um divisor como política pública, com “a total reformulação dos investimentos em todas as unidades que compõem a Secretaria da Segurança Pública”. A partir dessas afirmações, o programa contemplava (PARANÁ, 2018c, *online*):

Contratação de policiais, recomposição da frota, formação de policiais, operações sistemáticas, boletim eletrônico, cinturão de proteção na fronteira, bases interiorizadas do grupamento aeropolicial e resgate aéreo, modernização da polícia científica, fortalecimento dos conselhos comunitários de segurança, Unidade Paraná Seguro, proteção à criança e ao adolescente, proteção à mulher, pioneirismo no sistema biométrico.

Embora lançado em agosto de 2011, o Paraná Seguro se inseriu efetivamente, como ação decorrente de orçamento-programa, a partir da Lei Estadual n. 17.103 (Plano Plurianual – PPA 2012-2015) (PARANÁ, 2011; SAMPAIO, 2018b).

Integrando o programa finalístico n. 13, o Paraná Seguro tinha propostas ligadas ao combate ao crime organizado, ações de inteligência e tecnologia, além de medidas destinadas a fortalecer as polícias estaduais (PARANÁ, 2011; SAMPAIO, 2018b).

Como indicador de medição do atingimento de metas, foi utilizada a taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes. Dessa forma, com um orçamento posteriormente atualizado para R\$ 11.229.512.639 objetivava-se – no horizonte de quatro anos – reduzir de 30,4 para 21,5¹⁰⁵ a taxa de homicídios no Estado (PARANÁ, 2011).

No PPA seguinte (período 2016-2019), o Paraná Seguro foi mantido como o programa finalístico da segurança pública (PARANÁ, 2015, p. 225-251). No entanto, diferentemente do PPA 2012-2015, a metodologia de taxa de homicídios dolosos por

¹⁰⁵ De acordo com o Atlas da Violência 2020, essa taxa de 21,5 mortes por 100 mil habitantes somente foi alcançada em 2018, já sob a égide do PPA 2016-2019, quando o indicador utilizado era o IGSP. Ainda segundo o estudo, entre os anos de 2013 e 2016, a taxa variou entre 26,7 e 27,4 de mortes, com uma queda para 24,4 em 2017 (CERQUEIRA; BUENO, 2020).

grupo de 100 mil habitantes foi alterada para o IGSP “Índice de Gestão da Segurança Pública”¹⁰⁶ (PARANÁ, 2015, p. 227).

Desse modo, o PPA 2016-2019 contemplava como objetivos do Programa Paraná Seguro (PARANÁ, 2015, p. 227):

- Buscar maior eficiência e qualidade na atuação das instituições policiais para realização de suas missões constitucionais de preservação da ordem e da salubridade pública, da apuração de infrações penais e da produção probatória científica, com a intensificação do controle por meio da aplicação da inteligência e tecnologia da informação.
- Consolidar a recepção e inclusão da estrutura do Departamento Penitenciário do Estado, sem que ocorra quebra de qualidade das custódias de presos realizadas, como também buscar a ampliação das vagas existentes para fazer frente às demandas sociais prementes.
- Cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito, visando a manutenção das atividades típicas e serviços básicos no contexto da coordenação do tráfego urbano e mobilidade. Otimizar os mecanismos estruturais e gerenciais da Autarquia, qualificando e dinamizando, permanentemente, os serviços prestados aos clientes do Sistema de Trânsito em particular e à comunidade em geral. Prover mecanismos de redução dos índices de acidentes de trânsito no Estado, fomentando a participação da comunidade, capacitando-a e instrumentalizando-a para a humanização do trânsito paranaense.

Como já relatado no capítulo 3, o PPA 2016-2019 elevou consideravelmente o volume de recursos do Paraná Seguro. Esse crescimento do orçamento da segurança, que já ocorrera em relação ao PPA 2008-2011 (de R\$ 5.337.560.550 para R\$ 11.229.512.639), foi ainda maior para o plano 2016-2019, saltando para R\$ 18.313.287.856,00 (PARANÁ, 2015).

Como abordado, e de forma distinta do PPA 2012-2015, o PPA 2016-2019 compreendia a destinação de recursos orçamentários para políticas públicas intersetoriais, por meio do que chamou de “UPS-Cidadania” (PARANÁ, 2015, p. 227).

Por isso, sua atenção requer uma abordagem de enfoque integral, que contemple ações multidisciplinares e que envolva, desde o apoio ao fortalecimento da capacidade institucional das entidades responsáveis pela segurança pública para implementar sistemas de gestão orientados ao alcance de resultados, até o apoio à implementação de ações de prevenção social e situacional em âmbito local, ao mesmo tempo em que construa um maior acesso à justiça, principalmente aos setores mais carentes da população.

¹⁰⁶ De acordo com Sampaio (2018b, p. 74), e conforme relata o Centro de Análise e Planejamento Estratégico (Cape) da SESP, o índice foi derivado de estudos realizados pelo órgão, juntamente com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Foram consideradas as iniciativas que compunham o Plano Plurianual, desdobradas nos seguintes indicadores: policial/bombeiro formado, policial civil formado, operação policial militar realizada, inquérito instaurado de crimes contra a pessoa, perícia médico-legal e técnica científica realizada.

Uma das principais fontes de financiamento do Paraná Seguro foi o empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID¹⁰⁷, conforme aponta o Decreto Estadual n. 11.824, de 11 de agosto de 2014 (SAMPAIO, 2018b). Esse empréstimo aportou ao programa recursos da ordem de R\$ 417.028.840,00 (PARANÁ, 2014a, p. 230).

A partir do financiamento do BID, as linhas gerais do Paraná Seguro buscavam “contribuir com a redução dos indicadores de criminalidade nas cidades de Curitiba e sua Região Metropolitana, eixo Londrina-Maringá e a região de fronteira paranaense” (PARANÁ, 2014a).

Segundo Sampaio (2018b), embora lançado o Paraná Seguro em agosto de 2011, a principal marca do programa – as Unidades Paraná Seguro (UPS) – viriam a ser anunciadas em 5 de janeiro de 2012. As UPS foram reguladas pela Diretriz n. 004/2012 – PM/3 (PARANÁ, 2012a, p. 1).

Em data de 5 jan. 2012, através da imprensa oficial, o governador do Estado do Paraná anunciou a implantação, de unidades de interação social denominadas “Unidades Paraná Seguro” (UPS) em áreas do Estado que apresentem altos índices de criminalidade.

A partir de março de 2012 as Unidades Paraná Seguro começaram a ser implementadas, sendo a primeira localizada no bairro Uberaba, em Curitiba/PR. A Ordem de Operação n. 005/2012 – PM/3, de 29 de fevereiro de 2012, estabeleceu os procedimentos da “IMPLANTAÇÃO DA 1.^a UNIDADE PARANÁ SEGURO – UPS” (PARANÁ, 2012b, p. 1).

Estabelecer os procedimentos relativos às ações administrativas e operacionais preliminares para a implantação e atuação da 1.^a Unidade Paraná Seguro (UPS), projeto piloto que tem como principal característica a atuação através do policiamento comunitário e que visa o restabelecimento da segurança e da tranquilidade pública em áreas com elevados índices de criminalidade e de vulnerabilidade social.

Instalada a primeira UPS, logo o programa foi ampliado para mais treze unidades. Assim, ainda em 2012, capital e interior do Estado (Cascavel e Londrina) já contavam com 12 Unidades Paraná Seguro, sendo duas instaladas em 2013, conforme datas descritas abaixo (PARANÁ, 2018d, *online*; SAMPAIO, 2018b):

¹⁰⁷ Contrato de Empréstimo n. 3137/OC-BR.

1. Dia 1.º de março de 2012: Bairro Uberaba – Curitiba
2. Dia 03 de maio de 2012: Bairro Parolin – Curitiba
3. Dia 17 de julho de 2012: Vila Sabará/Cidade Industrial de Curitiba – Curitiba
4. Dia 17 de julho de 2012: Vila Verde/Cidade Industrial de Curitiba – Curitiba
5. Dia 17 de julho de 2012: Vila Nossa Senhora da Luz/Cidade Industrial de Curitiba – Curitiba
6. Dia 17 de julho de 2012: Vila Caiuá/Cidade Industrial de Curitiba – Curitiba
7. Dia 03 de agosto de 2012: Vila Osternack/Sítio Cercado – Curitiba
8. Dia 17 de setembro de 2012: Vila Sandra/Cidade Industrial de Curitiba – Curitiba
9. Dia 1.º de outubro de 2012: Vila Ludovica/Tatuquara – Curitiba
10. Dia 13 de outubro de 2012: Vila Trindade/Cajuru – Curitiba
11. Dia 19 de outubro de 2012: Jardim Interlagos – Cascavel
12. Dia 07 de dezembro de 2012: Jardim União da Vitória – Londrina
13. Dia 07 de maio de 2013: Vilas Zumbi e Liberdade – Colombo
14. Dia 08 de junho de 2013: Bairros Guatupê, Cristal e Ipê – São José dos Pinhais. (PARANÁ, 2018d, *online*)

Conforme a página oficial do Programa Paraná Seguro (PARANÁ, 2018d, *online*; SAMPAIO, 2018b, p. 77):

As Unidades Paraná Seguro (UPS) integram um novo conceito de trabalhar a Segurança Pública no Estado. As bases de policiamento comunitário estão sendo instaladas em localidades com alta taxa de tráfico de drogas e homicídios, seguindo critérios técnicos e estatísticas de criminalidade que são acompanhadas diariamente pelo Centro de Análise e Planejamento Estratégico (Cape) da Secretaria da Segurança Pública.

O programa previa uma primeira etapa, no campo da inteligência policial, para depois ocorrer a ação de ‘congelamento’, por meio de intervenções policiais, sendo então instalada a UPS. Em seguida, de acordo com a previsão do programa, o Estado passaria a ofertar serviços ao cidadão (PARANÁ, 2018d, *online*).

A instalação de uma UPS é precedida de um trabalho de inteligência policial, que identifica e prende traficantes, homicidas e demais criminosos. Em seguida, ocorre a chamada ação de congelamento, que é quando um grande contingente policial chega ao bairro. A fase seguinte é a instalação propriamente dita, com efetivo policial permanente, aliada à oferta de serviços públicos.

Depois dessa primeira fase, notadamente policial de ocupação do território, haveria um conjunto de ações de promoção da cidadania e reinserção social, por meio do que se denominou “UPS Cidadania” (PARANÁ, 2018a, *online*).

Em uma segunda fase, que já começou, o governo do Estado, com a coordenação da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, desenvolve um programa voltado para a cidadania e a reinserção social nas áreas onde estão instaladas as UPS. 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.

Conforme destaca Sampaio (2018b), o programa UPS-Cidadania, regulado pela Lei Estadual n. 18.377, de 15 de dezembro de 2014, instituiu o “Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania”.

O programa voltou-se a “[...] ações integradas e políticas públicas, em parceria com órgãos e entidades da administração federal, estadual, municipal e sociedade civil, que contribuam para melhorar a segurança pública e o desenvolvimento socioeconômico local” (PARANÁ, 2013, *online*), consistente nos seguintes objetivos (PARANÁ, 2018a, *online*):

- Articular com as organizações comunitárias para identificar as principais demandas locais, envolvendo ampla participação social.
- Realizar atividades de educação, conscientização em direitos, articulação de redes sociais e mediação de conflitos.
- Oportunizar aos trabalhadores paranaenses a inserção no mercado de trabalho.
- Estimular o microcrédito e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais, fomentando a geração de trabalho, emprego e renda.
- Promover feiras de serviços, ações mobilizadoras e ações continuadas para promoção da cidadania e combate à violência.
- Contribuir com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
- Cumprir com os princípios constitucionais de respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, erradicar a marginalização e promover o bem-estar social.

Como em outras políticas de policiamento, a mídia cumpriu o papel de monitorar o programa. Em matéria de Aníbal (2014, *online*) para a Gazeta do Povo, a UPS era apontada como um “modelo sob dúvidas”. Segundo Aníbal (2014, *online*) “enquanto um memorando da PM destacou alta da criminalidade nas comunidades atendidas, falta estrutura à maioria das unidades do programa do governo estadual”.

Ainda conforme Aníbal (2014, *online*), “oito das dez UPS de Curitiba não passam de uma base, dentro da qual um policial militar permanece, enquanto uma viatura patrulha os arredores”, de modo que “após o impacto inicial do lançamento das unidades, os índices de criminalidade nas áreas de abrangência do programa voltaram a subir, a ponto de alarmar a própria Polícia Militar (PM)”.

Quanto à criação das UPS, Oliveira (2016, p. 121-122) aponta:

A criação da UPS – Unidade Paraná Seguro foi um projeto tardio concebido pelo comando da Polícia Militar, com uma tentativa de resposta em reduzir homicídios em meio ao vazio de proposições para este objetivo. Não tem por base as diretrizes estratégicas da SESP-PR e muito menos as orientações do PPA (2012-2015). A concepção de UPS sequer aparece no Plano Plurianual do Governo do Estado do Paraná. A ausência de direção clara na Secretaria ficou configurada no quadro de sucessões da pasta que, num período de menos de 4 anos, experimentou a gestão de três secretários distintos com pouca ou nenhuma experiência sobre a segurança pública estadual. Na ausência de projetos organizados e consistentes, sob o comando Cel. Roberson Luiz Bondaruk - PMPR, foi concebido o “projeto Nereu que deu origem às UPS’s. Buscava-se através da criação destas unidades alguma notoriedade política à tímida presença do Estado em termos de inovação na Segurança Pública.

Em relação ao período político, as UPS foram criadas num momento de acirrada disputa eleitoral para a prefeitura de Curitiba¹⁰⁸. Nesse contexto, o Governador Beto Richa apoiava o então Prefeito – Luciano Ducci –, de maneira que, segundo Oliveira (2016, p. 122), as UPS foram espelhadas nas UPP, “Unidade de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro, que devido à notabilização adquirida na imprensa brasileira, foi exportado para várias UF’s – Unidades da Federação incluindo-se o Estado do Paraná”.

4.6.1 O Paraná Seguro sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas

No ano de 2011, após Beto Richa assumir o governo do Estado para seu primeiro mandato (2011-2014), o tema da segurança pública ganhou relevantes contornos. Estudos ainda incipientes sobre a evolução da criminalidade homicida no Brasil (WASELFISZ, 2011), com destaque para o crescimento no Paraná, motivaram o GRPCOM a produzir uma série de reportagens jornalísticas, cuja campanha foi chamada de “Paz sem voz é medo: pela paz no Paraná”.

Naquela época, o GRPCOM era composto por diversos veículos de rádio e televisão¹⁰⁹. Desse modo, os estudos sobre a evolução da taxa de homicídios no país e, especialmente no Paraná, foram amplificados pela mídia paranaense.

¹⁰⁸ Naquela eleição Luciano Ducci, outrora Vice-Prefeito de Beto Richa, tentava a reeleição. Entretanto, disputaram o 2.º turno Gustavo Fruet e Ratinho Júnior. Fruet venceu o pleito com 60,57% dos votos válidos; Ratinho Júnior obteve 39,43%. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2012/Octubro/gustavo-fruet-pdt-e-o-novo-prefeito-de-curitiba-pr>. Acesso em: 2 nov. 2022.

¹⁰⁹ Em 2011, o GRPCOM era composto pela Gazeta do Povo, Jornal de Londrina, Gazeta Maringá, RPC TV, ÓTV, Rádios 98FM e Mundo Livre FM (SAMPAIO, 2018b).

Assim, a partir da pontuação havida (BAUMGARTNER; JONES, 1993) em decorrência dos *feedbacks* positivos – evento focalizador de crise na segurança (campanha “Paz sem voz é medo) e da mudança de indicadores (WASELFISZ, 2011) – o problema da violência ingressou na agenda do governo.

Inserido o tema na agenda, pouco tempo depois ocorre a tomada de decisão, por meio do lançamento do Programa Paraná Seguro, que segundo o governo seria o “[...] **primeiro planejamento** específico para a área da segurança pública já feito na história do Estado” (PARANÁ, 2018c, *online*, grifo nosso). Ou seja, o tema entra na agenda e, em seguida, ocorre a tomada de decisão, sem que tivesse havido a formulação ou desenho da política que seria implementada¹¹⁰.

A imagem abaixo mostra o lançamento do Programa Paraná Seguro:

Imagem 11: Lançamento do Programa Paraná Seguro



Fonte: Agência Estadual de Notícias (PR)¹¹¹.

No fim de 2011, por ocasião da elaboração do PPA 2012-2015, o Paraná Seguro, lançado em agosto, adquire o status de política pública em termos orçamentários. No PPA foram alocados R\$ 11.229.512.639 para a pasta da segurança pública, cujas ações principais seriam voltadas ao programa. Nota-se que, apesar de o governo indicar no lançamento do Paraná Seguro que o programa não se resumiria

¹¹⁰ De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), o ciclo de políticas públicas é um referencial para o *policymaker*, de maneira que, por vezes, alguns desses momentos não são observados, ou mesmo ocorrem de maneira invertida.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.historico2.aen.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=154844&evento=30419>. Acesso em: 10 dez. 2022.

a um conjunto de respostas de natureza policial, o PPA 2012-2015 não estabeleceu esse caráter intersetorial, embora a inclusão tenha sido feita no PPA 2016-2019.

De acordo com Sampaio (2018b) e Oliveira (2016), de maneira simultânea, no Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) viviam um momento de prestígio, o que chamou a atenção de outros Estados quanto à possibilidade de reprodução do modelo.

Assim, logo no começo de 2012, em 5 de janeiro, o Governador Beto Richa anuncia que seriam implantadas “[...] unidades de interação social denominadas ‘Unidades Paraná Seguro’ (UPS) em áreas do Estado que apresentem altos índices de criminalidade” (PARANÁ, 2012a, p. 2).

Sobre as UPP e a escolha do nome “UPS”, o Coronel PM RR Roberson Luiz Bondaruk, Comandante-Geral da PMPR em 2012, destaca (SAMPAIO, 2018b, p. 86):

[...] houve a mudança de governo, e esse projeto foi mudado o nome pra “UPS”, porque tinha a “UPP”, isso também uma decisão governamental, foi uma decisão política, porque nós não iríamos fazer copiando o nome lá do Rio de Janeiro, até porque o conceito que nós vimos lá era diferente, porque as UPPs são meramente uma tropa de ocupação, você lança uma tropa no terreno e eles ficam lá fazendo policiamento.

Em termos de formulação da política pública, como em outras ações de policiamento, as UPS foram desenhadas pela Polícia Militar do Paraná, por meio de seu Estado-Maior, mediante a edição da Diretriz n. 004/2012 – PM/3 (PARANÁ, 2012a, p. 1).

No que se refere à implementação da política, conforme a Ordem de Operação n. 005/2012 (PARANÁ, 2012b), em 1.º de março de 2012 foi instalada, no bairro Uberaba (Curitiba/PR), a primeira Unidade Paraná Seguro.

O jornal Tribuna do Paraná repercutiu a implantação da UPS. Segundo Deslandes (2012, *online*), “a primeira Unidade Paraná Seguro foi implantada no bairro Uberaba, em Curitiba, depois de uma semana de presença maciça da polícia nas ruas do bairro para fazer um ‘arrastão’ contra a criminalidade”.

Em um palanque montado em frente ao CRAS, o prefeito Luciano Ducci e o Governador Beto Richa, acompanhados do secretário de segurança Reinaldo de Almeida Cesar e do comandante da Polícia Militar, o coronel Roberson Bondaruk, lembraram que a UPS foi criada para começar a mudar a realidade atual da segurança no estado, marcada por altos índices de homicídios, pouco efetivo policial e superlotação nas delegacias.

Conforme retrata Deslandes (2012, *online*):

“Nenhum bairro vai ficar desprotegido na nossa cidade”, ressaltou Ducci. Ele garantiu que outras dez UPS serão instaladas só na capital, até o final do ano. Reforçando que a UPS é um plano global para eliminar a violência, não apenas no âmbito da segurança, Beto Richa anunciou a retomada dos módulos policiais nos bairros, além da construção de escolas estaduais na Vila Audi/União, no Osternack e no Tatuquara, e de novas unidades de saúde. “O bandido no Paraná tem que saber que não tem mais vez. Nós seremos implacáveis no combate à criminalidade”, garante.

Lançada a primeira UPS, ainda em 2012 foram instaladas mais 11 unidades na capital e interior, de maneira que, até 1.º de outubro¹¹², totalizaram-se 9 UPS em Curitiba, tendo como bairros alvo: Uberaba, Parolin, Cidade Industrial de Curitiba (Vilas Verde, Sabará, Nossa Senhora da Luz, Caiuá e Sandra), Sítio Cercado e Tatuquara.

Em termos de barreiras de implementação, além de um cronograma que pressionava a PMPR em termos de capacidade estatal relativa a seu contingente, outras limitações foram observadas. Segundo entrevista do Coronel Bondaruk a Sampaio (2018b, p. 89):

[...] no começo, houve apoio, no sentido de que houvesse recurso; só que, como havia uma certa pressa política pra que essas estruturas fossem feitas logo, nossa ideia era que se escolhesse uma área, se construísse um módulo dentro de um padrão, tinha até uma planta padrão, etc., para trabalhar dentro de um sistema diferenciado, só que, como havia uma pressa, a ideia que se teve, e não foi da Polícia Militar, foi de alugar *containers*, onde se faria uma adaptação desses *containers* para uso humano e então ali o policial faria o atendimento.

Desse modo, segundo o Coronel Bondaruk “aqueles recursos que estavam sendo disponibilizados para toda a estrutura começaram a ser recolhidos” (SAMPAIO, 2018b, p. 89). Bondaruk adicionou ainda que, “[...] os *containers*, eles não foram adquiridos, eles foram locados, depois a própria Polícia Militar não estava tendo recurso pra pagar o valor do que o proprietário teria direito, porque o Estado acabou cancelando as verbas que estavam sendo destinadas, e o sistema começou a ter dificuldade de estruturação” (SAMPAIO, 2018b, p. 90).

O uso de containers para sediar a maior parte UPS foi outro ponto polêmico do programa, reforçando as barreiras de implementação observadas. Na reportagem UPS: um modelo sob dúvidas, Aníbal (2014, *online*) afirma que “dentro [do container],

¹¹² O primeiro turno das eleições municipais ocorreu seis dias depois, em 7 de outubro de 2012.

a humildade da estrutura beira a precariedade. Na maioria dos casos, os poucos móveis foram levados dos batalhões, pelos próprios policiais ou ainda doados pela comunidade”.

De acordo com Bondaruk (SAMPAIO, 2018b, p. 90):

Os mínimos recursos que precisaria pra manter um sistema começaram a ser tirados pelo próprio governo que tinha patrocinado o começo, e as UPS começaram a entrar em declínio. A prefeitura acabou retraindo, os demais órgãos do Estado acabaram retraindo. No final, a única instituição que estava lá era a Polícia Militar, a única que permaneceu, eram os policiais militares que continuavam lá na comunidade; os outros órgãos, estaduais ou municipais, acabaram retraindo pra outros serviços, e começaram a tirar o apoio, e as UPS começaram a entrar em declínio e começaram a ter bastante dificuldade.

Como em outras políticas de policiamento já tratadas neste estudo, novas demandas da PMPR e da segurança pública acabaram por carrear os recursos disponibilizados às UPS. Assim, segundo entrevista do Coronel Bondaruk a Sampaio (2018b, p. 91) “as UPS começaram a ser drenadas de novo para o serviço das unidades que estavam precisando, porque a estrutura que foi planejada, foi prevista estar, o próprio governo começou a retirar esse apoio”.

Outro ponto a ser analisado, e que se reflete em mais uma deficiência de desenho da política, foi a reprodução acrítica do modelo das Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (SECCHI, 2019), aproveitando-se o prestígio do “aparente sucesso das UPP” (SOUZA, 2018b), cujo formato depois viria a ruir (BETIM, 2018, *online*).

Quanto ao encerramento das UPS, Bondaruk expõe:

[...] as UPS acabaram naufragando também pelo mesmo tipo de problema com os quais os módulos enfrentaram e caíram; os módulos eram uma excelente proposta, que não era muito diferente disso aí [...]. O que se tentou dessa última vez, no nosso caso quando eu estava no comando, era ver se a gente conseguia superar aquelas dificuldades que fizeram o sistema modular naufragar, mas infelizmente nós vimos que o poder político do Comandante não foi – de um Comandante-Geral às vezes não é – suficiente pra preservar uma coisa dessa, porque as ordens, a força política, seja da Secretaria de Segurança Pública, das secretarias de Estado e do próprio governo do Estado, impõem ao Comandante restrições com as quais ele não consegue preservar esses projetos. (SAMPAIO, 2018b, p. 91)

De sua experiência como Comandante-Geral da PMPR, Coronel Bondaruk conclui afirmando que “mais uma vez a Polícia Militar investiu o nome dela, investiu a autoridade dela, e acabou caindo em descrédito” (SAMPAIO, 2018b, p. 91).

Imagem 12: Unidade Paraná Seguro Vila Nossa Senhora da Luz



Fonte: G1 PR¹¹³.

Imagem 13: Unidade Paraná Seguro União da Vitória



Fonte: Gazeta do Povo¹¹⁴.

¹¹³ Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/paranatv-2edicao/videos/t/edicoes/v/ainda-falta-muitomas-nos-bairros-onde-ha-unidade-do-parana-seguro-a-violencia-caiu/2435785/>. Acesso em: 8 jul. 2020.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/em-auditoria-tce-pr-encontra-falhas-no-programa-parana-seguro/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

Imagem 14: evolução histórica das políticas públicas de policiamento do Paraná



Fonte: elaboração do autor (2023).

5 TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS: MODELOS ALTERNATIVOS

5.1 SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

Nos primeiros capítulos do presente estudo foi realizada uma correlação entre o referencial teórico do *policy-making process* (HOWLETT; GUEST, 2013), e as principais políticas públicas de policiamento desenvolvidas no Estado do Paraná, durante quase 40 anos¹¹⁵ (SAMPAIO, 2018b).

A escolha por esse recorte temporal se justifica pelo início do SMPU, programa de policiamento que se revelou um marco na década de 1980, e o encerramento da gestão Beto Richa (2011-2014; 2015-2018), que teve o Paraná Seguro como sua principal política de segurança.

Ao ser confrontada a literatura do *policy cycle* com essas ações estatais, algumas vulnerabilidades foram identificadas, a saber:

- a) temas que ingressaram na agenda, a partir de pontuações e *feedbacks* positivos (BAUMGARTNER; JONES, 1993), geralmente foram respostas a crises, fazendo gestores atuar sistematicamente como “bombeiros”, sendo subvalorizadas ações preventivas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014);
- b) desenhos deficientes de programas – não observando capacidades estatais – e quem nem sempre foram concebidos a partir da burocracia;
- c) tomadas de decisão pautadas na “obtenção de dividendos políticos de curto prazo” (GARLAND, 2008, p. 372), e até mesmo havidas antes do surgimento dos problemas, típicas do modelo da *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972);
- d) limites de implementação identificados antes mesmo de inauguradas as políticas, ligados a cronogramas irrefletidos, dificuldades logísticas e de pessoal, além de barreiras culturais que envolveram todos os níveis da burocracia estatal (alta gestão, nível médio e nível de rua);

¹¹⁵ Em razão da pandemia de Covid-19, que afetou de maneira sensível o orçamento do Estado do Paraná, políticas elencadas por Ratinho Júnior (2019-2022), como os projetos Olho Vivo, Falcão e Cidade da Polícia não foram impulsionados, diante de necessidade de se carrear recursos para a grave crise sanitária. A análise do programa Escola Segura, não obstante ter sido implementado, também teve limitações, diante do afastamento dos estudantes para o ensino remoto.

- e) deficiências claras quanto à avaliação e monitoramento de políticas, para as oportunas correções de rumo.

Aliado à ausência de elementos teóricos no processo de formação, o que se denota, como já comentado, foram as escolhas e decisões irracionais, inconsistentes, descoordenadas, pautadas pela repetição, ou mesmo no “achismo” (SECCHI, 2019).

Desse modo, observou-se que, em diversos dos casos apurados, as políticas públicas não foram formuladas com base em elementos idôneos, na linha do que a literatura contemporânea denomina de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs) (PINHEIRO, 2020) ou Políticas Informadas por Evidências (PIE) (OXMAN *et al.*, 2009).

Nesse sentido, segundo estudo do Ipea (2021), sobre o “uso e o não uso de evidências científicas nas políticas públicas”, apurou-se que 54% dos servidores públicos federais nunca ou raramente se valem de pesquisas científicas no desenho de políticas públicas impulsionadas pelo governo federal.

Nas entrevistas, o Ipea (2021) concluiu que, para subsidiar seus processos de trabalho, em 76% dos casos os servidores utilizavam dados obtidos mediante pesquisas simples no *google* ou em outras plataformas na internet. Em pouco mais de 30% dos casos esses servidores utilizavam como referencial bancos de teses ou outros estudos acadêmicos.

Diante disso, surge, em harmonia com o referencial teórico que cerca o “campo de públicas”, a necessidade premente do uso de evidências em políticas públicas. A evidência tem por objetivo reduzir esse espaço de intuição no processo de formação da política, caminhando para responder à pergunta: *what works?* [o que funciona?] em política pública (DAVIES; NUTLEY; SMITH, 2009).

Nesse sentido, segundo Oxman *et al.* (2009, p. 6), “evidência está relacionada a fatos (reais ou declarados) que têm por objetivo serem usados como embasamento para uma conclusão.”

Para conceituar evidência, Pinheiro (2020; 2022) traça seu percurso histórico, apontando que o movimento das PPBEs ocorre nos Estados Unidos da América e em países da comunidade britânica, a partir de práticas da medicina. Esses estudos, desenvolvidos na década de 1980, logo se estenderam ao setor público, fruto de uma agenda reformista.

Valendo-se de trabalhos de Davies (2004), Pinheiro (2020, p. 33; 2022) aponta que, desde a origem do movimento de políticas públicas baseadas em evidências – e da potencial vagueza do conceito – um amplo leque de opções tem sido usado para orientar políticas públicas:

[...] revisões sistemáticas; estudos individuais (single studies); estudos-piloto e estudos de casos; evidência dos experts; evidência da internet; evidência de impacto; evidência de implementação; evidência analítica descritiva; atitudes públicas e entendimento comum; modelagem estatística; evidência econômica; e evidência ética.

Além disso, Pinheiro (2020, p. 33) destaca como possíveis fontes de evidências para subsidiar políticas públicas “[...] fotos, textos literários, arquivos ou registros oficiais, materiais autobiográficos, arquivos de jornais, relatos etnográficos”, além de outros levantamentos obtidos por diversas fontes como “[...] agências governamentais, experimentos científicos etc.”, todos os quais, segundo o autor, “podem contar como evidências de alto valor”.

Davies, Nutley e Smith (2009, p. 23) destacam que a informação é o “ingrediente bruto” da evidência, de maneira que uma boa formulação de política depende de informações de alta qualidade e fontes variadas, além de “conhecimento especializado; pesquisa nacional e internacional existente; estatísticas existentes; consulta às partes interessadas; avaliação de políticas anteriores; nova pesquisa, se apropriado; ou fontes secundárias, incluindo a Internet.” Adicionalmente, evidências podem surgir de “análise do resultado da consulta, custos das opções políticas e os resultados da modelagem econômica ou estatística”.

Para Davies, Nutley e Smith (2009), no entanto, uma grande quantidade de evidências pode ainda surgir a partir da “mente” de funcionários que atuam no nível de rua da burocracia (*street-level bureaucrats*) (LIPSKY, 2019), e até mesmos dos destinatários da política (*policytakers*).

Apesar da relevância e dos potenciais benefícios das evidências em políticas públicas, Cairney (2016) faz alguns alertas, que precisam ser considerados pelos *policymakers*, diante do que ele argumenta como uso das evidências “no mundo real”.

O primeiro deles é que, no mundo real, as evidências podem ser contestadas, uma vez que o processo de formação da política conta com a participação de diversos atores influentes e grupos de pressão (CAIRNEY, 2016).

Outro ponto argumentado por Cairney (2016, p. 42) é que as evidências científicas são uma das muitas fontes de informação obtidas no *policy-making process*, de maneira que “os formuladores de políticas baseiam suas decisões em uma mistura de emoções, conhecimentos e atalhos para reunir evidências relevantes.”

Conclui o autor afirmando que “o uso de evidências é um processo político, um exercício de poder para caracterizar problemas e para justificar crenças e decisões”, de maneira que, por vezes, “os formuladores de políticas podem usar evidências científicas seletivamente antes de tomar decisões importantes” (CAIRNEY, 2016, p. 42).

O uso de evidências em políticas públicas acabou por se estender aos diversos subsistemas da política, inclusive para a segurança pública. Nesse sentido, Lum e Koper (2013) relatam palestra de Lawrence Sherman, em 1998, para a Police Foundation, em que foram apresentados os primeiros fundamentos do “*evidence-based policing*” [policimento baseado em evidências]. Para Sherman, a polícia deveria pautar suas estratégias e táticas de policiamento com base em estudos sistemáticos e científicos.

Segundo os autores, apesar de a ideia não se revelar algo inovador para a época, uma vez que vários estudos já vinham sendo realizados desde as décadas de 1960 e 1970, a proposição de Sherman ganhou força dentro da perspectiva que se alinhava aos estudos de evidências em políticas públicas (LUM; KOPER, 2013).

No mesmo sentido daquela palestra, Sherman publicou na revista *Ideas in American Policing* (1998) o texto *Evidence-Based Policing* [policimento baseado em evidências]. Como síntese, Sherman retrata a influência do “novo paradigma da medicina baseada em evidências” na atividade de policiamento. O autor sugeria que apenas a realização de pesquisas não seria suficiente para que as evidências obtidas fossem colocadas em prática, havendo assim a necessidade de posturas proativas.

Havendo essa conjugação e estabelecidas diretrizes, essas poderiam ser usadas para avaliar internamente o funcionamento de agências estatais, vítimas e policiais. Como exemplo, Sherman cita o uso do *Compstat*¹¹⁶, pela Polícia de Nova

¹¹⁶ CompStat (*Comparative Statistics or computer statistics*) [estatísticas comparativas ou estatísticas de computador] é “um processo de gerenciamento de crimes usado no processo de resolução de problemas. Foi introduzido pelo Departamento de Polícia de Nova York, em 1994, pelo então Prefeito de Nova Iorque Rudolph Giuliani, que teve como chefe de polícia William Bratton. O CompStat integrou o programa Tolerância Zero (PEAK, 2013, p. xvii).

lorque, programa que, entre várias premissas, se pautava na responsabilidade gerencial dos chefes de polícia e no processo de melhoria contínua.

Assim, de acordo com Lum e Koper (2013, p. 154), “o policiamento baseado em evidências postula que o conhecimento de alta qualidade de pesquisa, análise e avaliação deve ser incluído em discussões táticas, estratégicas, gerenciais e comunitárias sobre aplicação da lei.”

Depois da proposição de Sherman multiplicaram-se estudos sobre *Evidence-Based Policing*, como de Welsh e Farrington (2007; 2012), na perspectiva do que chamaram de *Evidence-Based Crime Prevention* [prevenção do crime baseada em evidências]. Nesse trabalho, Welsh e Farrington (2007; 2012) aplicam o conceito a estudos de arquitetura urbana, vitimização repetida em crimes patrimoniais, programas de redução de violência doméstica, entre outros.

Estudo recente de McGuire, Evans e Kane (2021) observa o conceito sob a ótica da *Evidence-Based Policing and Community Crime Prevention* [policiamento baseado em evidências e prevenção comunitária do crime]. Ou seja, o papel da comunidade é observado na prevenção do crime e na sistematização de evidências para o policiamento.

Assim, na mesma visão de McGuire, Evans e Kane (2021) e de Welsh e Farrington (2007; 2012), Lum e Koper (2013, p. 154) ilustram – como exemplo prático da aplicação do policiamento baseado em evidências – o policiamento orientado para o problema [*problem-oriented policing*], concebido por Herman Goldstein, em 1979. Segundo os autores:

Um exemplo de policiamento baseado em evidências seria um comandante de polícia evitando uma forte dependência de respostas reativas e patrulha aleatória e concentrando-se mais na implantação de patrulha proativa e direcionada, uma vez que as últimas abordagens demonstraram em numerosos estudos de pesquisa serem mais eficazes na redução e prevenção do crime. Esta entrada discute elementos da abordagem de policiamento baseado em evidências, aspectos da abordagem na prática e a conexão do policiamento baseado em evidências com o policiamento orientado para problemas e orientado para a comunidade.

Também seguindo as práticas de policiamento baseado em evidências, em estudo inserto no Atlas da Violência 2020¹¹⁷ Cerqueira e Bueno (2020) indicam a

¹¹⁷ O capítulo 10 do Atlas da Violência 2020 (CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 85) trata das “Políticas públicas baseadas em evidências: conhecimento disponível para o aperfeiçoamento das políticas”.

existência de revisões sistemáticas que avaliaram diferentes intervenções dedicadas à prevenção do crime.

A partir de abordagens de prevenção primária, secundária e terciária, os autores destacam alguns tipos de programas de policiamento que se mostraram efetivos na redução de crimes em geral, além de atuar perante a reincidência criminal.

Em termos de prevenção primária, estudos apontados por Cerqueira e Bueno (2020) demonstram, por exemplo, que a efetiva melhoria da iluminação pública se mostrou uma estratégia eficaz. Como exemplo de prevenção secundária, os autores relatam que ações de caráter social, especialmente voltadas a famílias com crianças sob risco, ou mesmo já vitimizadas, também se mostraram eficazes. Em relação a ações de prevenção terciária, destacam a efetividade de iniciativas voltadas a lidar com adolescentes em conflito com lei, além do uso abusivo de substâncias. Na linha de pesquisas que tratam de estratégias para superar a violência juvenil, pode-se citar estudo de Lima (2020) relativo a práticas de justiça restaurativa no espaço escolar.

Em termos de políticas de policiamento, Cerqueira e Bueno (2020, p. 86) apontam que “estratégias de policiamento focado em desordem, policiamento comunitário e policiamento orientado por problemas geram redução de crime”, ao passo que “estratégias agressivas de manutenção da ordem” não produziram os mesmos resultados.

Ainda quanto à aplicação prática de evidências na segurança pública, recente estudo, realizado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Polícia Militar de São Paulo (PMESP), apresenta resultados sobre o uso de câmeras corporais – as *bodycams* – naquela força policial (MONTEIRO *et al.*, 2022).

Realizada no intervalo de junho de 2021 a julho de 2022, a pesquisa foi conduzida pelo Centro de Ciência Aplicada à Segurança da Fundação Getúlio Vargas (FGV/CCAS) (MONTEIRO *et al.*, 2022), cujos resultados foram tornados públicos no início de janeiro de 2023 (FGV, 2023, *online*).

Como problematização do estudo, a FGV apontou a elevação do total de mortes decorrentes de intervenção policial. De acordo com a pesquisa de Monteiro *et al.* (2022), só no Estado de São Paulo, no ano de 2020, foram registrados 814 casos de mortes decorrentes de ações da polícia¹¹⁸.

¹¹⁸ A preocupação com a letalidade policial se alinha com o que Chueiri, Moreira, Câmara e Godoy (2021, p. 31) apontam como a “ampla dignidade constitucional”. Os autores refletem a perspectiva dos direitos fundamentais como o “[...] assunto mais significativo de todo o Direito e a necessidade de sua

Tal realidade motivou a PMESP a adotar medidas que buscassem minimizar a quantidade de óbitos decorrentes de confrontos policiais. Segundo Monteiro *et al.* (2022), essa política pública recebeu o nome de “Programa Olho Vivo”, e consistia na utilização das *bodycams* por integrantes da Corporação, equipamentos que foram denominados de Câmeras Operacionais Portáteis (COP).

Segundo o Centro de Ciência Aplicada à Segurança da Fundação Getúlio Vargas (FGV/CCAS) (2023, *online*):

O estudo explora o fato de que as câmeras foram introduzidas de forma faseada. Isso permite entender se a evolução dos indicadores mudou nos batalhões, logo após o início do uso das câmeras, de forma distinta dos batalhões sem o uso da tecnologia. Foram analisados os impactos sobre uso da força, índices de crimes, registros no sistema interno da polícia e medidas de interação entre a polícia e os civis.

A FGV concluiu que “os resultados evidenciaram que o uso das câmeras corporais pela PMESP está associado a uma redução de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial e a um aumento de notificações nos registros da Polícia Militar” (FGV, 2023, *online*).

Conforme destacam Monteiro *et al.* (2022, p. 3) foi utilizado o método de ‘diferenças-em-diferenças’, “no nível da Companhia de Polícia Militar ou sua área correspondente, para estimar o impacto das COP sobre indicadores de uso da força e discutir os possíveis mecanismos causais que [explicassem] os resultados encontrados”.

Como resultado da pesquisa, Monteiro *et al.* (2022, p. 3) apontam que o emprego da tecnologia foi fundamental, sendo evidenciada redução do uso excessivo da força – ao se comparar o grupo tratamento e o grupo controle – de maneira que as “áreas de companhias de polícia que adotaram a tecnologia tiveram as mortes decorrentes de intervenção policial reduzidas em 57% em relação às áreas de companhias que não adotaram”.

Como parte do sucesso do programa, a FGV atribui a um forte sistema de supervisão e controle da PMESP, que acompanhou a implementação da política, diferentemente de em outras forças de segurança, como na Polícia Militar do Rio de

integração em nosso cotidiano”. Assim, direitos fundamentais e humanos são fruto de conquistas históricas, cabendo ao Estado, como detentor do monopólio do uso legítimo da força (WEBER, 1982), observá-los e cumpri-los de forma vinculada (CHUEIRI; MOREIRA; CÂMARA; GODOY, 2021).

Janeiro. Segundo Monteiro *et al.* (2022, p. 9), no Rio de Janeiro, em determinados períodos do estudo, “menos de 10% dos policiais acionaram o equipamento em um mês de patrulhamento e, mesmo após mudanças de protocolo, menos de 30% das ocorrências registradas foram acompanhadas de imagens das câmeras” (MAGALONI *et al.*, 2019).

Ainda de acordo com os autores, observou-se uma diminuição da interação de policiais com a população, “medida pelo número de abordagens e atendimentos ao 190” (MONTEIRO *et al.*, 2022, p. 9; MAGALONI *et al.*, 2019).

Em relação a eventual interferência do programa de São Paulo nos indicadores de criminalidade, o estudo observou um aumento no registro de apreensões de armas e drogas, bem como de atendimentos de ocorrências de violência doméstica (MONTEIRO *et al.*, 2022). Desse modo, “não foram identificadas reduções em indicadores que [pudessem] refletir mudança de esforço policial como prisões em flagrante e ocorrências criminais como homicídios ou roubos (MONTEIRO *et al.*, 2022, p. 5).

Ao analisarmos a perspectiva de Loche, Carbonari, Hoffman e Serrano-Berthet (2014), apesar do caráter incipiente do uso de evidências e das avaliações limitadas em segurança pública, a pesquisa da FGV se revelou inovadora, na medida em que apresentou elementos robustos – integrando a academia à burocracia estatal – o que garantiu o fundamento de validade para que relevante política não fosse descontinuada¹¹⁹.

Dessa discussão sobre evidências ancoradas em referenciais teóricos, cabe uma reflexão adicional. Para que efetivas mudanças ocorram, e se materializem os impactos esperados na política pública, não basta o arcabouço teórico-científico. Como já descrito, o referencial pode simplesmente ser ignorado pela burocracia, seja como no caso das *bodycams* pela Polícia Militar do Rio de Janeiro ou mesmo de outros programas, como os relatados no Estado do Paraná.

Além disso, conforme aponta Cairney (2016, p. 42), “mesmo que ‘a evidência’ exista, ela não vai lhe dizer o que fazer”. Assim, segundo Pressman e Wildavsky (1973), mais um desafio se impõe ao *policymaker*: como fazer com que ‘grandes expectativas criadas em Washington não sejam frustradas em Oakland?’.

¹¹⁹ CRUZ, Elaine Patricia. Câmeras corporais continuarão a ser utilizadas pela PM em São Paulo. **Agência Brasil** (*online*), 5 jan. 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/cameras-corporais-continuarao-ser-utilizadas-pela-pm-em-sao-paulo>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Portanto, dessas reflexões partimos para a seguinte provocação: de nada adianta um complexo referencial teórico-científico, ou mesmo um sólido conjunto de evidências, se não existir uma adequada e realista teoria de mudança, que alinhe cada um desses pontos e, principalmente, dialogue com os atores que irão materializar a política pública.

5.2 POR UM NOVO MODELO DE POLICIAMENTO: UMA TEORIA DE MUDANÇA

Ao encerrarmos a seção anterior, procedemos à reflexão de que, mesmo amparados em um rol de evidências robustas e em um sólido referencial teórico-científico, se as intenções não forem materializadas em ações efetivas, não há transformação social.

Em termos de políticas públicas de policiamento, a observação de quase 40 anos de ações no campo, frente ao referencial do *policy cycle*, nos indica uma plêiade de limitações e outras barreiras que envolveram o *policy-making process*.

Não obstante algumas iniciativas bem-intencionadas, como a concepção original do SMPU (PARANÁ, 1980) ou a tentativa de mudança da filosofia de policiamento para o modelo comunitário (PARANÁ, 2004a), esses processos atingiram resultados [*outcomes*] efêmeros, que não se traduziram em efetivos impactos [*impacts*] (BRASIL, 2018a).

Como nos lembra Leonardo Secchi (2019) a política pública serve como um remédio para o problema público, que é a doença. Como qualquer tratamento, o processo de cura deve considerar uma série de relações causais, inclusive fatores subjacentes e outros potenciais efeitos colaterais, de maneira que esse tratamento não seja responsável por agravar a condição do paciente.

É nesse contexto que surge a necessidade da discussão do que a literatura denomina de “teoria de mudança”, para que haja, segundo Boneti (2018), uma perfeita correspondência entre o esperado e os resultados da política. A partir disso, segundo Anderson (2005, p. 1), “a teoria de mudança pode ser uma ferramenta útil para desenvolver soluções para problemas sociais complexos”.

Oriunda de estudos estadunidenses, a *theory of change* [teoria ‘de’ mudança, teoria ‘da’ mudança ou, ainda, teoria do programa¹²⁰], segundo Anderson (2005, p. 1):

[...] explica como um grupo de realizações iniciais e intermediárias prepara o terreno para a produção de resultados de longo prazo. Uma teoria de mudança mais completa articula as suposições sobre o processo por meio do qual a mudança ocorrerá e especifica as maneiras pelas quais todos os resultados iniciais e intermediários necessários relacionados para alcançar a mudança de longo prazo desejada serão produzidos e documentados à medida que ocorrem.

Assim, conforme Rogers (2014, p. 1), uma teoria de mudança “explica como as atividades são entendidas para produzir uma série de resultados que contribuem para alcançar os impactos finais pretendidos.” De acordo com a autora, a teoria de mudança pode ser desenvolvida “[...] para qualquer nível de intervenção – um evento, um projeto, um programa, uma política, uma estratégia ou uma organização”.

Segundo Rogers (2014, p. 1):

Uma teoria de mudança pode ser desenvolvida para uma intervenção:

- onde os objetivos e atividades podem ser identificados e planejados com antecedência, ou
- que muda e se adapta em resposta a questões emergentes e a decisões tomadas por parceiros e outras partes interessadas.

Às vezes, o termo é usado geralmente para se referir a qualquer versão desse processo, incluindo uma cadeia de resultados, que mostra uma série de caixas de entradas a saídas, resultados e impactos.

Portanto, para Mafra (2016), a teoria de mudança é uma representação [que pode ser gráfica] relativa à implementação de um projeto, programa ou política que conduz a resultados e impactos esperados. Esse processo precisa levar em conta pressupostos subjacentes, que devem construir, de maneira concatenada, como as mudanças devem ocorrer.

De maneira detalhada, Morra-Imas e Rist (2009, p. 151, tradução nossa) apontam como uma teoria de mudança deve ser:

¹²⁰ A denominação de teoria do programa [*program theory*] é utilizada por Funnell e Rogers (2011). Numa perspectiva mais analítica do fenômeno, as autoras apontam que a teoria de mudança [*theory of change*] seria a primeira etapa do que chamam de “teoria do programa” [*program theory*], cuja composição ideal abrangeria ainda uma segunda fase, que seria a “teoria da ação” [*theory of action*]. A teoria de mudança envolveria os “processos centrais pelos quais a mudança ocorreria para indivíduos, grupos ou comunidades”, enquanto a teoria de ação “explicaria como os programas ou outras intervenções são construídos para ativar essas teorias de mudança” (FUNNELL; ROGERS, 2011, p. xix).

- descrever uma sequência dos insumos que o projeto, programa ou política usará; as atividades que os insumos apoiarão; as saídas para as quais o projeto, programa ou política está orçando (uma única atividade ou uma combinação de atividades); e os resultados e impactos esperados;
- identificar eventos ou condições que podem afetar a obtenção dos resultados;
- identificar as suposições que o programa está fazendo sobre as causas e efeitos;
- identificar os pressupostos críticos que, com base na política e no contexto ambiental e uma revisão da literatura, a avaliação precisa examinar.

Conforme destacam Mafra (2016), Morra-lmas e Rist (2009), a teoria de mudança “abre a caixa preta” do problema enfrentado, demonstrando a forma pela qual espera-se converter insumos e atividades em produtos, que por sua vez gerem resultados e efetivos impactos. Cabe destacar que, para alcançar os propósitos esperados em políticas públicas, a teoria de mudança deve se valer de consistente “munição teórica e metodológica” (SECCHI, 2019, p. xi), balizada em evidências.

Compreendida assim a estruturação de uma teoria de mudança, propõe-se, como parte final deste estudo, apresentar um desenho voltado à alteração do modelo tradicional de policiamento, pautado na resposta a incidentes, para o modelo orientado à solução de problemas e mediação de conflitos (SAMPAIO, 2018a).

Sampaio e Durante Filho (2021), ao tratarem das eras do policiamento moderno, apontam que o modelo predominante, ainda utilizado pela polícia brasileira, é conhecido pela literatura como “policiamento tradicional ou combate profissional ao crime” (DIAS NETO, 2000; ROLIM, 2006).

Essa estratégia de policiamento, cuja origem se atribui a August Vollmer e O. W. Wilson, foi uma tentativa, na década de 1930, de superar o antigo modelo – da Era da Política¹²¹ (DIAS NETO, 2000; SAMPAIO; DURANTE FILHO, 2021).

Na busca de superar as indevidas relações entre a força policial e agentes políticos, a Era da Reforma trouxe o que se conheceu como “combate profissional ao crime”. Segundo Morin (2013), a tática essencial utilizada era a pronta-resposta a incidentes, com posturas notadamente reativas. De acordo com Morin (2013, p. 291):

A patrulha preventiva por automóvel, ostensivamente caracterizada e equipada com rádio transmissor de comunicação, era vista como uma “tática anticrime que permitia aos policiais patrulharem áreas geográficas maiores”, transmitindo a sensação de onipresença e aumentando sua eficiência quanto à rapidez de resposta aos chamados de serviço, principalmente aqueles originados pelo telefone 911.

¹²¹ Segundo Dias Neto (2000), o modelo de policiamento na Era da Política foi representado pela ligação entre grupos políticos e a polícia, o que gerava fortes ingerências nas ações do Estado.

No entanto, na linha de estudos de Herman Goldstein (1979), foram encontradas evidências de que as ações mais eficazes eram aquelas que se preocupavam em identificar a causa-raiz dos problemas e não apenas atuar em suas consequências – de forma reativa –, o que, no jargão policial, é conhecido como “enxugar gelo” (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005; CAETANO; SAMPAIO, 2016).

A partir dessa concepção inicial de Goldstein, John Eck e William Spelman desenvolveram um modelo de implementação, que foi convencionado como “Problem-Oriented Policing” [Policimento Orientado ao Problema], que no Brasil recebeu a sigla de POP¹²² (SAMPALIO; DURANTE FILHO, 2021; ECK; SPELMAN, 1987).

Por meio do acrônimo S.A.R.A. [no português I.A.R.A.]¹²³, o POP se desdobra num processo, constituído por quatro fases, que segue a lógica de um ciclo, como o PDCA¹²⁴, ou mesmo o *policy cycle* da política pública (SAMPALIO, 2018a).

Portanto, a teoria de mudança aqui proposta, tendo como objeto de aplicação a Polícia Militar do Paraná (PMPR), envolve as etapas do método I.A.R.A. (identificação, análise, resposta e avaliação), ao mesmo tempo em que busca proceder à sua correlação com a cadeia causal de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, sempre mediante o uso do referencial do *policy-making process* e das evidências em políticas públicas.

O problema central a ser enfrentado – que conduza esse modelo de relação causal ao impacto esperado – é a mudança do perfil de policiamento reativo, baseado no modelo tradicional, para o proativo, orientado à solução de problemas.

Para se chegar a uma resolução efetiva, o esforço causal precisa identificar a raiz do problema, que se inaugura no ingresso do policial militar na organização.

¹²² Também é comum a utilização da expressão “Policimento orientado para a solução de problemas”, que recebe a sigla Posp (ROLIM, 2006, p. 84).

¹²³ As etapas do método I.A.R.A. são: identificação, análise, resposta e avaliação (ECK; SPELMAN, 1987; SAMPALIO, 2018a).

¹²⁴ O ciclo PDCA, muito conhecido como ciclo de Deming, representa um método de melhoria contínua. O ciclo PDCA é composto pelas seguintes fases: *Plan* (planejar), *Do* (executar, fazer), *Check* (avaliar, verificar, controlar), *Act* (agir) (CARPINETTI; GEROLAMO, 2019, p. 13; SAMPALIO; DURANTE FILHO, 2021, p. 20-21).

A partir disso, a teoria de mudança começa pela análise dos insumos [inputs]¹²⁵:

- a) **o pessoal da PMPR**: se revela o ativo mais relevante de qualquer organização pública ou privada. São as pessoas, neste caso representando a burocracia estatal (alta gestão, nível médio e nível de rua), as maiores responsáveis pela formulação e, principalmente, implementação de uma política pública;
- b) **estruturas físicas e orgânicas**: ligadas às capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014). São as edificações e respectivas estruturas orgânicas da Polícia Militar, representadas pelos órgãos de execução programática (unidades operacionais) e pelos órgãos de direção setorial nas áreas de recursos humanos e de ensino/pesquisa (PARANÁ, 2010b). Em relação aos órgãos de direção setorial, a contratação de pessoal e o ensino/pesquisa são executados pelas suas estruturas. No ensino e pesquisa, pela Academia Policial Militar do Guatupê (APMG) e demais núcleos de ensino; no caso de seleção e contratação, pelo Centro de Recrutamento e Seleção (CRS), órgão de apoio da Diretoria de Pessoal.

Como atividades¹²⁶ desempenhadas, podem ser indicadas:

- a) **sistema de recursos humanos**: a elaboração de editais de concursos públicos e a condução dos processos de contratação até a investidura no cargo público;
- b) **sistema de ensino e pesquisa**: realização de cursos pela APMG e pelos núcleos de ensino, voltados à formação do efetivo investido no cargo público;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais)**: aplicação do efetivo contratado e treinado, para o emprego nas atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos do art. 144 da CF e da Lei n. 16.575/2010 (Lei de Organização Básica da PMPR) (PARANÁ, 2010b).

¹²⁵ Segundo Mafra (2016, p. 78), podem ser considerados como insumos os recursos financeiros, humanos e materiais.

¹²⁶ Segundo Mafra (2016, p. 78), atividades são as ações executadas.

Como produtos¹²⁷ esperados, destacam-se:

- a) **sistema de recursos humanos:** concursos públicos que selecionem os candidatos, mais bem preparados, que preencham os requisitos legais para a investidura no cargo e dentro do perfil profissiográfico almejado pela organização;
- b) **sistema de ensino e pesquisa:** realização de processos formativos, mediante a transmissão de conhecimentos balizados nas melhores práticas e em sólidos valores humanísticos;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** emprego racional dos policiais recém-formados de acordo com as necessidades das comunidades assistidas.

Como problemas subjacentes¹²⁸ enfrentados, podem ser destacados:

- a) **sistema de recursos humanos:** processos de contratação irregulares, realizados após longos intervalos de tempo, em assimetria à quantidade anual de evasão de efetivo. Em razão disso, concursos públicos para a seleção de milhares de candidatos, representando esforços adicionais, seja na pesquisa e investigação social de vida pregressa, seja nas demais etapas do certame, cujas dificuldades são inerentes a qualquer concurso;
- b) **sistema de ensino e pesquisa:** falta de núcleos de ensino estruturados, de docentes devidamente qualificados e de outros meios para a formação simultânea e descentralizada de elevado contingente. Como agravante, esse processo de formação amplamente descentralizado cria dificuldades de alinhamento pedagógico. Além disso, conhecimentos formais mais aprofundados sobre direitos humanos, polícia comunitária, policiamento orientado ao problema e mediação de conflitos não são requisitos para o exercício da docência, o que se mostra uma limitação adicional, diante da necessária formação interdisciplinar do agente de segurança pública;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** assunção da responsabilidade pelas unidades operacionais para atuarem como

¹²⁷ Os produtos são os serviços ou artigos produzidos (MAFRA, 2016, p. 78).

¹²⁸ São os fatores que influenciam os resultados em razão do “cenário macroeconômico, contexto da política, ambiente político” (MAFRA, 2016, p. 78).

núcleos de ensino, em desarmonia com a capacidade estatal e com a vocação legal e técnica desses órgãos.

A partir desses problemas subjacentes, são atingidos os seguintes resultados intermediários:

- a) **sistema de recursos humanos:** processo de contratação moroso, diante da elevada quantidade de candidatos, sempre proporcional à quantidade de vagas disponibilizadas; eventuais falhas de identificação dos requisitos necessários para a investidura no cargo, em termos de escolaridade e, inclusive, de vida pregressa;
- b) **sistema de ensino e pesquisa:** deficiências no processo de formação técnico-profissional diante de limitações físicas e de pessoal para qualificar milhares de candidatos aprovados em concurso, além da reiteração dos processos formativos que dão ênfase ao modelo tradicional de policiamento;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** concluída a formação, limitações relativas ao processo de “tutoria” e acompanhamento dos recém-formados, no início da vida profissional, levando-se, em alguns casos, à aplicação difusa dos novos policiais. Assim, reproduzem-se subculturas arraigadas, além de se manter a estratégia de policiamento tradicional (CHUEIRI; SAMPAIO, 2021). Nesse caso, observa-se uma das principais barreiras de implementação (que envolve a burocracia de nível médio e de nível de rua), na medida em que não se interrompe o ciclo que orienta toda uma cultura organizacional.

Identificados os fatores subjacentes, que podem redundar em riscos, entram em ação as medidas mitigadoras, com o objetivo de desenvolver “novos produtos”:

- a) **sistema de recursos humanos:** por meio de alterações normativas, a definição de “gatilhos legais” para contratações anuais de pessoal, em contingente proporcional à respectiva evasão do período. Além disso, de forma articulada com o sistema de ensino a pesquisa, a reflexão quanto à modificação do perfil profissiográfico dos policiais militares que venham a integrar a carreira;

- b) **sistema de ensino e pesquisa:** com menor contingente em processo formativo, melhor estrutura e mais docentes qualificados nos conhecimentos necessários para a atuação policial (direitos humanos, polícia comunitária, policiamento orientado ao problema e mediação de conflitos). Adicionalmente, formação específica no referencial teórico do *policy-making process*, especialmente para gestores em cursos de formação e aperfeiçoamento, bem como mediante cursos de especialização;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** melhor capacidade das unidades de acompanhar a fase de estágio operacional dos novos policiais. A partir de orientações adequadas, promover ações disruptivas, que reformulem a lógica do policiamento tradicional, a exemplo: mudanças de escala de serviço lineares, diminuição de ações como resposta a incidentes e direcionamento de esforços para a antecipação aos problemas, integrando, assim, todos os níveis da burocracia.

Desses novos produtos, são esperados “novos resultados”:

- a) **sistema de recursos humanos:** processos de contratação mais céleres, que selecionem efetivamente os candidatos mais bem preparados, em harmonia com o perfil de profissional esperado pela organização e pela população atendida;
- b) **sistema de ensino e pesquisa:** processos de formação aperfeiçoados, com melhores estruturas e docentes qualificados. Adicionalmente, um modelo de ensino reformulado, tendo como premissas básicas, que orientem todo o processo formativo policial, conhecimentos em direitos humanos, polícia comunitária, mediação de conflitos e policiamento orientado ao problema. Conhecimentos incorporados em políticas públicas, favorecendo, assim, a formulação e a compreensão de novas políticas;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** sem prejuízo da manutenção de estruturas necessárias para a resposta a incidentes (Central 190), o redirecionamento de esforços operacionais

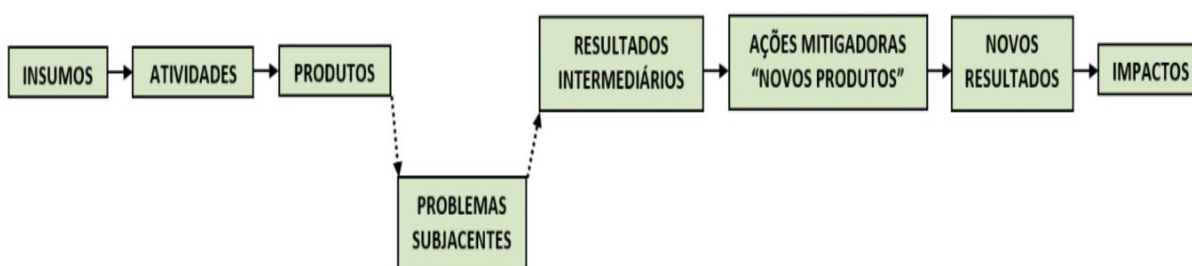
para os principais problemas das comunidades assistidas. A compreensão desses problemas facilitará a integração (polícia e comunidade) e será uma etapa preliminar para a efetiva mudança de filosofia do policiamento.

Por fim, estimam-se os seguintes impactos:

- a) **sistema de recursos humanos:** a adoção de um novo modelo, mais enxuto e célere, que contrate para o serviço público os candidatos mais bem preparados e alinhados à nova filosofia da organização;
- b) **sistema de ensino e pesquisa:** um novo modelo de formação policial, absolutamente integrado às melhores tecnologias e valores humanísticos;
- c) **órgãos de execução programática (unidades operacionais):** mudança da filosofia de policiamento, para o que se chama de “polícia comunitária”, na perspectiva de Robert Peel, compreendendo que “a polícia é o público e o público é a polícia” (PEAK, 2013, p. xv).

A representação gráfica a seguir ilustra, de forma concatenada, a cadeia causal da teoria de mudança proposta, desde os insumos até os impactos esperados.

Figura 1: Modelo de teoria de mudança do policiamento (tradicional x orientado ao problema)



Fonte: elaboração do autor (2023), adaptado de Mafra (2016) e Morra-Imas e Rist (2009).

Concluindo, cabe salientar que a teoria de mudança tem por escopo modificar concepções e práticas arraigadas. Assim, para se caracterizar uma efetiva mudança, os resultados precisam se traduzir em impactos, de caráter duradouro.

Nesse contexto, não podem estar associados, tanto na segurança pública como em outros subsistemas de política, à identidade de grupos ou de determinados segmentos. Portanto, a mudança da estratégia de policiamento, para uma orientação

ao problema, deve representar uma verdadeira mudança cultural, em todos os níveis da organização.

Não obstante, surgem iniciativas na esteira dessa efetiva transformação. Uma delas, desenvolvida em Londrina, é chamada de “Bolo de Fubá” (PARANÁ, 2021a, *online*), que agrega, perante a comunidade atingida, a filosofia de polícia comunitária e a estratégia de policiamento orientado ao problema:

Denominado Bolo de Fubá, o projeto levou os policiais militares para mais perto dos comerciantes, facilitou a comunicação e consolidou um modelo de Polícia Comunitária. Além das visitas frequentes aos pontos comerciais, reuniões discutem ações preventivas e adequações.

Segundo o comandante da 4.^a Companhia Independente de Polícia Militar (4.^a CIPM), major Marcos Tordoro, idealizador do projeto, a iniciativa nasceu há seis anos e foi readequada de acordo com as necessidades da população. “Desde o início apostamos e acreditamos muito no projeto, pois para participar o policial militar tem que entender qual a sua missão perante a comunidade, tem que ter amor por sua profissão e lembrar que nosso papel é servir a população, é isso nossas equipes sabem e levam à risca”, ressaltou. Atualmente, o projeto conta com uma série de atividades, como reuniões com os moradores e comerciantes, nas quais são discutidas medidas preventivas de segurança e a readequação do policiamento. Além disso, as equipes policiais de serviço visitam os estabelecimentos comerciais e auxiliam com medidas básicas de segurança para evitar crimes.

Outra iniciativa, na perspectiva de aplicação de policiamento orientado, é o chamado “Policiamento Satélite Comunitário” (PARANÁ, 2022a, *online*).

De acordo com a Diretriz n. 002/2022-PM/3, da 3.^a Seção do Estado-Maior da PMPR (PARANÁ, 2022b), essa estratégia consiste em “[...] planejar e executar o policiamento preventivo e ostensivo com o emprego de Bases Comunitárias de Segurança (Módulos Móveis) e viatura policial Satélite, reforçando e melhorando o emprego do policiamento do 1.º esforço da malha protetora” (PARANÁ, 2022b, p. 5).

Atua com o módulo móvel uma viatura que faz ações no entorno, sendo que esse conjunto fica dissociado do atendimento de ocorrências (via Central 190), podendo, no entanto, ser acionado diretamente no local.

Os critérios para aplicação do policiamento devem se basear “nos índices criminais fornecidos pelo Cape – Centro de Análise, Planejamento e Estatística da SESP” (PARANÁ, 2022b, p. 12).

Segundo o governo do Estado (PARANÁ, 2022a, *online*):

O programa de Policiamento Satélite Comunitário e Solidário da Polícia Militar do Paraná completou um mês no final de abril e já tem apresentado os primeiros resultados significativos.

Ele está sendo implementado em caráter experimental em Curitiba, após outras experiências localizadas no Interior e na temporada de verão.

A imagem abaixo demonstra a aplicação do Policiamento Satélite Comunitário (PARANÁ, 2022a, *online*):

Imagem 15: Policiamento satélite comunitário



Fonte: Agência Estadual de Notícias (PARANÁ, 2022a, *online*).

O policiamento satélite comunitário e o projeto “bolo de fubá” não representam uma consolidação do que se propôs na teoria de mudança, muito embora sejam iniciativas relevantes e demonstrações concretas, no caminho da superação do modelo de policiamento tradicional.

Evidentemente que essas, como outras iniciativas, precisam ser monitoradas e avaliadas para a averiguação de seus efetivos impactos, cujos resultados iniciais [*outcomes*] já foram demonstrados.

Devidamente aplicada a teoria de mudança aqui proposta, essas e outras ações farão parte de uma verdadeira “revolução organizacional”, tendo como principal beneficiário o destinatário da política pública.

6 CONCLUSÃO

A partir da pergunta de pesquisa, o presente estudo teve por objetivo geral compreender, de acordo com o referencial teórico do *policy-making process*, como políticas públicas de policiamento foram desenvolvidas no Estado do Paraná em quase 40 anos.

Comprovando a hipótese apresentada, os dados obtidos demonstraram a opção preferencial por medidas de caráter incremental (quando não, retiradas da “*lata de lixo*”), revelando assim longos períodos de estabilidade, com mudanças periféricas e ajustes pontuais, sempre mantidas as linhas primárias e a estratégia tradicional de policiamento.

Eventos de crise, mudanças de indicadores, a atuação da mídia e os períodos político-eleitorais funcionaram como pontuações, estabelecendo assim “gatilhos” para tomadas de decisão e implementação de novas políticas de policiamento.

Soluções surgidas previamente aos problemas, desenhos de política mal concebidos ou mesmo decisões havidas antes da formulação somaram-se a esse enredo. Apesar de, em alguns casos, as políticas terem sido desenhadas a partir de planejamentos estruturados, não foram observadas as capacidades estatais, de maneira que, quando implementadas, sobrevieram barreiras e lacunas insuperáveis, que muitas vezes desnaturaram a própria essência dos programas e projetos.

Em algumas políticas, não foram cumpridos os cronogramas propostos, os quais tiveram que se readequar aos calendários eleitorais. Adicionalmente, os instrumentos de programação (PPA) não se materializaram como planejados; programas antes dotados de vultosos recursos orçamentários viram “minguar”, posteriormente, necessidades básicas relativas a estrutura e pessoal.

A reiteração de ações, a partir desse *modus operandi*, alcançou a própria burocracia (em todos os níveis), que, descrente ou não instrumentalizada para novas políticas, representou mais uma barreira de implementação.

Tudo isso nos leva a um mundo fragmentado em políticas públicas, em que preponderam a descoordenação, a imitação irrefletida, o autointeresse e até mesmo a irracionalidade.

Como ponto de virada, lembramos o que foi abordado na introdução: não há nada melhor do que uma teoria para resolver um problema prático. Nesse contexto,

estão apresentadas a **teoria** – o referencial do *policy-making process* – e a **prática**, cujas deficiências foram identificadas entre 1980 e 2018.

Assim, como tese de pesquisa, a política pública caracteriza-se como um campo novo, que observa os diversos fenômenos numa perspectiva multidisciplinar, representando uma alternativa viável – e urgente – para a formação de novas ações estatais.

Aliado ao referencial da política, novos movimentos, que orientam a produção estatal com base em evidências, servem como suporte para o estabelecimento de efetivas teorias de mudança que, a partir de cadeias causais bem construídas, podem transformar insumos e atividades em produtos de valor, que tragam não apenas resultados, mas efetivos impactos duradouros, com mudanças sociais.

Nesse sentido, como parte final do trabalho, ousou-se discutir um problema premente das organizações policiais brasileiras, que é a opção pela estratégia tradicional de policiamento, que foi concebida há quase 100 anos por indivíduos que, à sua época, buscavam superar problemas daquela sociedade.

Na perspectiva do filósofo espanhol José Ortega y Gasset, o homem é o homem e as suas circunstâncias¹²⁹. As novas circunstâncias, em pleno século XXI, exigem uma nova polícia. Essa polícia deve ser promotora de direitos fundamentais, atuar de forma integrada à comunidade e antecipada aos problemas, mediar conflitos e, de forma ativa, exercer o papel de um importante ator social. Essa polícia deve compreender a relação convergente entre a burocracia estatal e a política (por meio dos governos), cada qual com características, valores e tempos distintos, mas que, integradas, têm o potencial de transformar boas intenções em resultados.

No entanto, o conhecimento científico, o uso de evidências ou mesmo teorias de mudança não vão impedir que políticas públicas sejam indevidamente utilizadas para a obtenção de dividendos políticos de curto prazo.

Assim, de forma esperançosa, acredita-se que esse ferramental auxiliará gestores para que colaborem com governos na esteira da produção de políticas alinhadas às necessidades e expectativas sociais. Além disso, para que uma burocracia – preparada e atenta – adote as contramedidas necessárias quando propostas dissociadas do interesse público forem alavancadas.

¹²⁹ José Ortega y Gasset (1883-1955) foi um filósofo e jornalista espanhol, sendo o autor da frase/pensamento “eu sou eu e minhas circunstâncias” (MAGALHÃES; SILVA; CALDEIRA, 2018).

REFERÊNCIAS

- ABREU, Ronaldo de; DABUL, Douglas Sabatini. **Estudo comparativo sobre a efetividade e o efeito de projetos e programas desenvolvidos pela Polícia Militar do Paraná na perspectiva de polícia comunitária**. 2015. 46f. Artigo científico (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Polícia Militar do Estado do Paraná, São José dos Pinhais, 2015.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. n. 10. Brasília: Enap, 1997.
- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Administração financeira e orçamentária**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.
- ANDERSON, Andrea. A. **The community builder's approach to theory of change: a practical guide to theory development**. Nova Iorque: Aspen Institute Human Studies, 2005.
- ANDERSON, James E. **Public policymaking: an introduction**. 5. ed. Boston/Nova Iorque: Houghton Mifflin Company, 2003.
- ANDRADE, Guilherme Parra de. **Burocracia de médio escalão: uma análise da atuação no nível municipal a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. 2018. 116f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo (SP), 2018.
- ANÍBAL, Felipe. UPS: um modelo sob dúvidas. **Gazeta do Povo (online)**, 23 jun. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Vx0neV>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARDACH, Eugene. Policy dynamics. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 336-366.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BETIM, Felipe. UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio. **El país (online)**. Rio de Janeiro, 11 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html. Acesso em: 18 nov. 2022.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**. Nova Iorque: M.E. Shape, 2005.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 4. ed. Nova Iorque: Routledge, 2016.

BIRKLAND, Thomas A.; DEYOUNG, Sarah E. Focusing events and policy windows. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 175-188.

BONDARUK, Roberson Luiz; SOUZA, César Alberto. **Polícia comunitária**: polícia cidadã para um povo cidadão. Curitiba: AVM, 2004.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018.

BOUSHEY, Graeme. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 138-152.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex-ante*. v. 1. Brasília: Ipea, 2018a.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex-post*. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**, de 2 de julho 1967 (Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências). Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1967.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018c.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, de 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 9 de jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal - SOF. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal - SOF, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Glossário legislativo**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Cadernos Mare, 1997.

BREWER, Gary; DELEON, Peter. **The foundations of policy analysis**. Homewood: Dorsey, 1983.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAETANO, Cristiano Israel; SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de. **Planejamento estratégico e administração em segurança**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy: theories and issues**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 212-305.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; MOCHI, Tatiana de Freitas Giovanini. Das políticas públicas de prevenção no combate à violência intrafamiliar praticada contra a criança e o adolescente. In: ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende; COELHO, Saulo Pinto; DOMINGOS, Terezinha O.; CUNHA, Leandro Reinaldo; LEISTER, Margareth Anne (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas I**. Florianópolis-SC: FUNJAB, v. 1, p. 193-222, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=05edf455cb266ccb>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CARMO, Rodrigo Coelho; COLODETTI, Aline Pedroni. Governança eleitoral: a compatibilização entre o programa de governo e o PPA. **REPA – Revista Eletrônica da Procuradoria da ALES (online)**, 2022. Disponível em: https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/portal/conteudo/documentos/procuradoria/artigo_rodrigo_coelho.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro; GEROLAMO, Mateus Cecílio. **Gestão da qualidade ISO 9001:2015: requisitos e integração com a ISO 14001:2015**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Amaro do Nascimento. **A evolução da estratégia de policiamento**. 2004. 137f. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Polícia Militar do Estado do Paraná, São José dos Pinhais, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58 (2), p. 129-150, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168>. Acesso em: 18 set. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero. Introdução. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CAVALIERI, Marco Antonio Ribas. **O surgimento do institucionalismo norte-americano: um ensaio sobre o pensamento e o tempo de Thorstein Veblen**. 2009. 459f. Tese (Doutorado em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CERQUEIRA, Daniel. Gastos com segurança pública. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Coords.). **Anuário brasileiro de segurança pública 2019**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2020**. Brasília: Ipea, 2020.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. **Texto para discussão**, n. 1144, Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1778/1/TD_1144.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração dos novos tempos: os novos horizontes em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CHUEIRI, Vera Karam de. Democracia, crítica e crise. **Gazeta do Povo (online)**, 2 out. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-edireito/colunistas/vera-karam-de-chueiri/democracia-critica-e-crise-07o6x0jo7y39r67l40wxx3njw>. Acesso em: 25 maio 2018.

CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de direito constitucional: novos horizontes brasileiros**. Salvador: JusPodivm, 2021.

CHUEIRI, Vera Karam de; SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de. Cultura e subcultura policial: limites para a resolução pacífica de conflitos. **Revista Intersaberes**, Curitiba: Intersaberes, v. 16, n. 38 (Educação em direitos humanos), p. 465-485, 2021. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/2179>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CIESLAK, Altivir. **Experiência das associações de moradores em Londrina**. 2002. 68f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Paraná, Curitiba, 2002.

CLARK, Ronald V.; ECK, John E. **Crime analysis for problem solvers in 60 small steps**. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2016.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, nov. 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2128415>. Acesso em: 26 jul. 2022.

CODA, Roberto; SILVA, José Roberto Domingos da; GOULART, Luiz Eduardo Takenouchi; SILVA, Dirceu da; DIAS, Moacir. Nada mais prático do que uma boa teoria! Proposição e Validação de Medida de Clima Organizacional. **EnANPAD 2009**, São Paulo: EnANPAD, v. 1, p. 1-16, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001781410>. Acesso em: 20 abr. 2021.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORNWALL, John; CORNWALL, Wendy. **Capitalist development in the twentieth century: an evolutionary-keynesian analysis**. Cambridge: Cambridge Press, 2001.

CRUZ, Elaine Patricia. Câmeras corporais continuarão a ser utilizadas pela PM em São Paulo. **Agência Brasil (online)**, 5 jan. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/cameras-corporais-continuarao-ser-utilizadas-pela-pm-em-sao-paulo>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CRUZ E SILVA, Victor Nunes Leal. **Essays on the interdisciplinarity between economics and the neighboring social sciences: historiography, measurement and normativity**. 2019. 104f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.

DALTO, Fabiano A. S.; GERIONI, Enzo M.; OZZIMOLO, Julia A.; DECCACHE, David; CONCEIÇÃO, Daniel N. **Teoria Monetária Moderna – MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas**. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DAVIES, Huw T. O.; NUTLEY, Sandra M.; SMITH, Peter C. **What works? Evidence-based policy in public services**. Bristol: The policy press, 2009.

DAVIES, Philip. **Is evidence-based government possible?** Londres: Jerry Lee Lecture, 2004.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: Sage, 1996.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 39-57.

DESLANDES, Fernanda. Primeira UPS é instalada definitivamente no Uberaba. **Tribuna do Paraná** (*online*), Curitiba, 8 mar. 2012. Disponível em: <https://www.tribunapr.com.br/painel-do-crime/primeira-ups-e-instalada-definitivamente-no-uberaba/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa D. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Grupo GEN, 2012.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: Ibccrim, 2000.

DUNN, William N. **Public policy analysis: an integrated approach**. 6. ed. Nova Iorque: Routledge, 2017.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 15. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2017.

ECK, John E.; SPELMAN, William. **Problem solving: problem-oriented policing in Newport News**. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Police Executive Research Forum, 1987.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600959&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 16 out. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FISCHER, Frank. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Gastos e financiamento da segurança pública**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/gastos-com-seguranca-publica/>. Acesso em: 16 maio 2021.

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, jun. 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Estudo mostra impacto do uso de câmeras corporais na segurança em evento no Ministério Público Militar**. Rio de Janeiro, 4 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/estudo-mostra-impacto-uso-cameras-corporais-seguranca-evento-ministerio-publico-militar>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FUNNELL; Sue C.; ROGERS, Patricia J. **Purposeful program theory**: effective use of theories of change and logic models. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília: Ipea, n. 23, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Prefácio. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Planejamento Brasil século XXI** - inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2004.

GOLDSTEIN, Herman. Improving policing: a problem-oriented approach. **Crime and Delinquency**, n. 25, p. 236-258, 1979.

GOMIDE, Alexandre de Ávila.; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Guilherme C.; TEIXEIRA, Vanessa R.; AFFONSO, Lígia M. F.; AYDOS, Mariana R.; PRIANTI NETO, Reynaldo B. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: Sagah Educação, 2017. *E-book*. ISBN 9788595021952. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021952/>. Acesso em: 22 out. 2022.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília: Enap, 2006.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFSTADTER, Richard. **The age of reform**. Nova Iorque: Knopf, 1955.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. Why 'perfect implementation' is unattainable. **The Policy Process: A reader**, n. 2, p. 217-225, 1993.

HOWLETT, Michael; GUEST, Sarah. The policy-making process. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 17-28.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Introduction: The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (Eds.). **Routledge handbook of policy design**. Nova Iorque: Routledge, 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 4. ed. Ontario (Canada): Oxford University Press, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). O uso e o não uso de evidências científicas nas políticas públicas: a visão dos servidores públicos federais. **Policy Brief: evidências para políticas públicas**. n. 5. Brasília: Ipea, jun. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/artigos/9011-pb5evidenciasdivulgacao.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

JACOBS, Lawrence R.; SHAPIRO, Robert Y. Studying substantive democracy. **PS: Political Sciences and Politics**, v. 27, n. 1, p. 9-17, mar. 1994.

JEFFERY, C. Ray. **Crime prevention through environmental design**. Beverly Hills, California: Sage, 1971.

KARPINSKI, Marcelo Trevisan. **Arquitetura contra o crime: prevenção, segurança e sustentabilidade**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

KELNERT, Tania Margarete Mezzomo; SILVA, Claudete de Castro. Resenha de Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 33(6), p. 97-105, nov./dez. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v33n6/a10v33n6.pdf>. Acesso em: 2 maio 2021.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Londres: Pearson, 2014.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. **Public policy analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007.

LASSWELL, Harold D. **The political writings of Harold D. Lasswell**. Glencoe: The Free Press, 1951.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LIMA, Cezar Bueno de. Violência juvenil: o desafio das práticas restaurativas no espaço escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia: RBPAE, v. 36, p. 731-749, 2020.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. **Public administration review**, v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOCHE, Adriana; CARBONARI, Flavia; HOFFMAN, Joan Serra; SERRANO-BERTHET, Rodrigo. Avaliação de políticas em segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Capítulo 1. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 23-55.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S. Evidence-based policing. In: PEAK, Kenneth J. (Ed.). **Encyclopedia of community policing and problem solving**. Reno: Sage, 2013. p. 154-158.

MAFRA, Fábio. A teoria da mudança e sua possível utilização em auditorias operacionais. **Revista do TCU**, Brasília: TCU, jan.-abr. 2016.

MAGALHÃES, Carlos Kildare; SILVA, Fernando Antônio da; CALDEIRA, Guilherme. A circunstância em José Ortega y Gasset: aproximações ao inconsciente junguiano. **Psicologia USP**, São Paulo: USP, 29 (1), 58-66, 2018. doi: 10.1590/0103-656420170080.

MAGALONI, Beatriz; MELO, Vanessa; ROBLES, Gustavo; EMPINOTTI, Gustavo. **How body-worn cameras affect the use of gunshots, stop-and searches and other forms of police behavior**: a randomized control trial in Rio de Janeiro. Disponível em: https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2.1.how_.body_.worn_.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luis Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Orgs.).

Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em políticas educacionais. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 7-10.

MARQUES, Luiz Felipe. Herança maldita na segurança. **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 24 jul. 2011a. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/especiais/paz-tem-voz/heranca-maldita-na-seguranca-b2hx1d8u6bemqoo6a3nxbtji/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MARQUES, Luiz Felipe. Pouca atividade e crises marcaram o governo Lerner. **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 24 jul. 2011b. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/especiais/paz-tem-voz/pouca-atividade-e-criSES-marcaram-o-governo-lerner-b2i0bwugp6go32wrx9int0uha/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MATIKE, Geraldo Luiz. **Reativação do sistema modular em Curitiba.** 1995. 127f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1995.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública:** abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MCGUIRE, James; EVANS, Emily; KANE, Eddie. **Evidence based policing and community crime prevention.** Cham: Springer, 2021.

MÉNY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas.** Tradução: Francisco Morata. Barcelona (Espanha): Ariel, 1992.

MINTROM, Michael; WILLIAMS, Claire. Public policy debate and the rise of policy analysis. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy.** Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 3-16.

MINTZBERG, Henry; RAISINGHANI, Duru; THÉORÊT, Andre. The structure of “unstructured” decision process. **Administrative Science Quarterly**, p. 246-275, jun. 1976.

MONTEIRO, Joana; PIQUET, Leandro; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. **Avaliação do impacto do uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Rio de Janeiro: FGV, out. 2022. Relatório de pesquisa. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32874/CCAS_Cameras_PMESP.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 jan. 2023.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 269-288.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo de. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORIN, Robert. Policing, three eras of. In: PEAK, Kenneth J. (Ed.). **Encyclopedia of community policing and problem solving**. Reno: Sage, 2013.

MORRA-IMAS, Linda G.; RIST, Ray C. **The road to results**: designing and conducting effective development evaluations. Washington: Worldbank, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

O QUE É A CAMPANHA. **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 21 jul. 2011. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/especiais/paz-tem-voz/campanha/o-que-e-a-campanha-arfzzgtjlp3sxu9eaj1x2mha/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes de. **Estudos avançados de direito aplicado à atividade policial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

OLIVEIRA, Vladmir Luís. O paradoxo sobre as políticas de metas da segurança pública no estado do Paraná (2011-2013): o caso das UPS's em Curitiba. **Revista LEVS/UNESP**, Marília, n. 18, p. 11-129, nov. 2016. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/6496/4281>. Acesso em: 6 maio 2020.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted A. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Nova Iorque: Plume, 1992.

OXMAN, Andrew D.; LAVIS, John N.; LEWIN, Simon; FRETHEIM, Atle. Support tools for evidence-informed health policymaking (STP). 1. **What is evidence-informed policymaking?** Health Research Policy and Systems; 2009, 7(Suppl 1): S1 doi:10.1186/1478-4505-7-S1-S1. Disponível em: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/1478-4505-7-S1-S1.10.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2022.

PAGE, Edward C. The origins of policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 207-227.

PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba (SP): Foco, 2021.

PARANÁ. Agência Estadual de Notícias. **Policiamento comunitário aumenta a interação com a população de Curitiba**. Curitiba: Agência Estadual de Notícias, 6 maio 2022a. Disponível em <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Policiamento-comunitario-aumenta-interacao-com-populacao-de-Curitiba>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PARANÁ. Agência Estadual de Notícias. **Projeto aproxima PM dos comerciantes e aumenta segurança em Londrina**. Curitiba: Agência Estadual de Notícias, 2 jul. 2021a. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=113548&tit=Projeto-aproxima-PM-dos-comerciantes-e-aumentaseguranca-em-Londrina>. Acesso em: 19 jul. 2021.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Escola Segura**. Disponível em: <https://www.seguranca.pr.gov.br/Projetos/Escola-Segura#>. Acesso em: 3 out. 2021.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. 1.^a Seção do Estado-Maior. **Diretriz do Comando-Geral n. 104/81**. Implantação de postos de policiamento modular. Curitiba, 9 jun. 1981.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. 3.^a Seção do Estado-Maior. **Adendo à Diretriz n. 002/2000**. Policiamento com motonetas. Curitiba, 26 abr. 2000.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. 3.^a Seção do Estado-Maior. **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. 3.^a Seção do Estado-Maior. **Diretriz n. 004/2012**. Unidade Paraná Seguro – UPS. Curitiba, 2 mar. 2012a.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. 3.^a Seção do Estado-Maior. **Ordem de Operação n. 005/2012**. Implantação da 1.^a Unidade Paraná Seguro – UPS. Curitiba, 2 mar. 2012b.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. 3.^a Seção do Estado-Maior. **Diretriz n. 002/2022-PM/3**. Policiamento Satélite Comunitário. Curitiba, 11 mar. 2022b.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Comando-Geral. **Boletim Geral n. 68**. Curitiba, 10 abr. 1980.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. **Proerd comemora 21 anos de atuação no Paraná com entrega de medalhas em Curitiba**. 29 out. 2021b. Disponível em: <https://www.pmpr.pr.gov.br/Noticia/Proerd-comemora-21-anos-de-atuacao-no-Parana-com-entrega-de-medalhas-em-Curitiba>. Acesso em: 3 fev. 2022.

PARANÁ. **Decreto Estadual n. 7.339**, de 8 de junho de 2010. Aprova o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais da Polícia Militar do Paraná (RISG/PMPR). Curitiba, 8 jun. 2010a. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56657&indice=1&totalRegistros=1&dt=15.0.2023.18.33.53.51>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PARANÁ. **Decreto Estadual n. 8.306**, de 24 de maio de 2013. Institui, no âmbito das Unidades Paraná Seguro, o Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania – UPS-Cidadania, cria o seu Comitê Gestor, o Grupo Técnico de Execução e dá outras providências. Curitiba, 24 maio 2013. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=95484&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PARANÁ. **Decreto Estadual n. 11.824**, de 11 de agosto de 2014. Institui o Programa Paraná Seguro – BID. Curitiba, 11 ago. 2014a. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=126229&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PARANÁ. Lei Estadual n. 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. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 24 jun. 1968. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=10570&codItemAto=111305>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PARANÁ. Lei Estadual n. 6.774, de 8 de junho de 1976. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado do Paraná e dá outras providências. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 8 jun. 1976. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8748&codItemAto=89411>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PARANÁ. Lei Estadual n. 14.276, de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2004-2007. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 29 dez. 2003. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=240&indice=1&totalRegistros=1&dt=14.0.2023.23.19.41.571>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 15.757, de 27 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2008-2011. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 27 dez. 2007. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=13&indice=1&totalRegistros=5&dt=14.0.2023.23.24.17.650>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 16.575, de 28 de setembro de 2010. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMMPR) 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. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 28 set. 2010b. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56275&indice=1&totalRegistros=1&dt=20.0.2023.18.46.40.255>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período 2012-2015. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=62637>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 18.377, de 15 de dezembro de 2014. Instituição, no âmbito do Estado do Paraná, do Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania em áreas, cujas comunidades se encontram em situação de vulnerabilidade social. **Legislação do Estado do Paraná**. Curitiba, 15 dez. 2014b. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=134556&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 18.661, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 22 dez. 2015. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=151589&codItemAto=930987>. Acesso em: 5 set. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 20.077, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=230376&indice=1&totalRegistros=38&dt=30.11.2022.11.19.47.631>. Acesso em: 5 dez. 2022.

PARANÁ. Lei Estadual n. 21.352, de 1.º de janeiro de 2023. Dispõe sobre a organização administrativa básica do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. **Legislação do Estado do Paraná**, Curitiba, 1.º jan. 2023. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=278128&indice=1&totalRegistros=1&dt=20.0.2023.18.49.21.209>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. **UPS-Cidadania**. Disponível em: <http://www.paranaemacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>. Acesso em: 29 set. 2018a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária. **Projeto POVO**. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=29>. Acesso em: 21 set. 2018b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária. **Paraná Seguro**. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73>. Acesso em: 26 set. 2018c.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária. **Unidade Paraná Seguro**. Disponível em: <http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>. Acesso em: 27 set. 2018d.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. 3.^a Inspeção de Controle Externo. Avaliação de eficiência técnica da PMPR com foco na gestão dos recursos. **Relatório de Auditoria**. Curitiba: TCE/PR, ago. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Em auditoria, TCE-PR avalia eficiência da Polícia Militar e faz recomendações**. 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/em-auditoria-tce-pr-avalia-eficiencia-da-policia-militar-e-faz-recomendacoes/7620/N>. Acesso em: 25 out. 2021.

PAYNE, Troy C. Hot spots. In: PEAK, Kenneth J. (Ed.). **Encyclopedia of community policing and problem solving**. Reno: Sage, 2013. p. 194-198.

PAZINATO, João Antônio. **Projeto POVO**: a experiência de Curitiba. 1995. 138f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1995.

PEAK, Kenneth J. Chronology. In: PEAK, Kenneth J. (Ed.). **Encyclopedia of community policing and problem solving**. Reno: Sage, 2013.

PELÁEZ, Carlos Manuel. Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café - 1906-1945: teoria, política e medição. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 25 (4), p. 5-211, out./dez. 1971. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/65>. Acesso em: 18 maio 2021.

PEROVANO, Dalton Gean. **Manual de metodologia científica para a segurança pública e defesa social**. Curitiba: Juruá, 2014.

PEROVANO, Dalton Gean. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual. **Texto para discussão**, Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, n. 2554, abr. 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf. Acesso em: 18 nov. 2022.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Orgs.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_usos.pdf. Acesso em: 28 dez. 2022.

PINTO; Vilma da Conceição; AFONSO, José Roberto. Gastos Públicos e Gestão em Segurança. **Segurança pública em debate** (8.º Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública). Brasília: IDP/FGV, 2019. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/seguranca_em_debate_miolo_final6_completo.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

PONTES, Iberaci Aparecido de. **Nova visão de policiamento ostensivo**. 2008. 115f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Paraná, São José dos Pinhais, 2008.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROMETEU TEM DE CUMPRIR! **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 3 out. 2010. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2010/prometeu-tem-de-cumprir-e54touovcb4in9fdaq8gjkpxq/>. Acesso em: 30 out. 2019.

REQUIÃO DARÁ PRIORIDADE AO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO. **O Estado do Paraná** (*online*), Curitiba, 26 abr. 2003. Disponível em: <https://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/requiao-dara-prioridade-ao-policiamento-comunitario/>. Acesso em: 23 set. 2018.

RIBEIRO, Diego; AZEVEDO, Gabriel; BELO, Carolina Gabardo. Em 6 anos, Projeto Povo não decola. **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 29 out. 2010. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/em-6-anos-projeto-povo-nao-decola-0xodyynvk8uhsy9zzxf77rx3i/>. Acesso em: 25 set. 2018.

RIBEIRO, Diego; TRISOTTO, Fernanda. Novo comando da PM no PR anuncia retorno dos módulos policiais. **Gazeta do Povo** (*online*), Curitiba, 13 jan. 2011. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/novo-comando-da-pm-no-pr-anuncia-retorno-dos-modulos-policiais-e54tough6tcit4ne0fwvmksklq/>. Acesso em: 30 out. 2019.

ROGERS, Patricia. Theory of change. **Methodological Briefs**: Impact Evaluation, Florence: UNICEF Office of Research, n. 2, 2014. Disponível em: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief_2_theoryofchange_eng.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ROSA, Albari. População desconhece utilidade do totem. **Folha de Londrina** (*online*), Londrina, 29 jul. 1998. Folha Cidades. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/populacao-desconhece-utilidade-de-totem-89046.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SABATIER, Paul A. The need for better theories. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

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, p. 21-48, 1986.

SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de. **A alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas políticas públicas de segurança a partir do modelo de participação popular**. 2018. 124f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018a.

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. 2018. 183f. Dissertação (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Academia Policial Militar do Guatupê, São José dos Pinhais, 2018b.

SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de; DURANTE FILHO, Eliéser Antonio. Gestão pela qualidade aplicada à polícia comunitária. In: PAULA, Alan Pinheiro de. **Polícia comunitária**. Indaial: Uniasselvi, 2021.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. 8. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2016. *E-book*.

SÃO PAULO. Secretaria da Segurança Pública. Ações de Segurança. **Polícia Comunitária** (*online*), 3 fev. 2016. Disponível em: <https://www.ssp.sp.gov.br/acoes/leAcoes.aspx?id=33362>. Acesso em: 20 out. 2022.

SARAVIA, Enrique. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 13-66.

SCALCO, Paulo Roberto; AMORIM, Airton Lopes; GOMES, Adriano Provezano. Eficiência técnica da Polícia Militar em Minas Gerais. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, jan./abr. 2012.

SCHEREMETA, Marcos Teodoro. **A polícia comunitária na Polícia Militar do Paraná**. Curitiba, fev. 2005. Disponível em: <http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=684>. Acesso em: 22 set. 2018.

SCHNEIDER, Anne. Policy design and transfer. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 217-228.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problema, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SHERMAN, Lawrence W. Evidence-based policing. **Ideas in American policing**. Washington: Police Foundation, 1998.

SILVA, João Carlos da; CABRAL, João Jayme. **Monitoração e avaliação operacional do projeto POVO em Curitiba**. 1994. 131f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Estado do Paraná, São José dos Pinhais, 1994.

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-da-pm-78789.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SIMON, Herbert A. **The new science of management decision**. 3. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018a.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Cesar Alberto. **A base física como suporte do policiamento comunitário**: a experiência de Curitiba. 2007. 115f. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Polícia Militar do Paraná, São José dos Pinhais, 2007.

SOUZA, Cesar Alberto. **Atendimento das radiocorrências no 12.º BPM – PMPR**: comparativo do sistema modular de policiamento urbano e policiamento ostensivo volante. 1996. 158f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Estado do Paraná, São José dos Pinhais, 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). 2018b. 183f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018.

SOUZA, Paulo Henrique de. **Manual de Sistema de Comando de Incidentes – Nível Operações**. Curitiba: Corpo de Bombeiros do Paraná, 2018c. Disponível em: http://www.defesacivil.pr.gov.br/sites/defesa-civil/arquivos_restritos/files/documento/2018-12/ManualSCI.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. RDE. **Revista de Direito do Estado**, v. 8, p. 19-73, 2007.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

TABORDA, Ellen. Polícia Militar abandona motonetas. **Folha de Londrina**, Londrina, 11 set. 2001. Folha Cidades. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/policia-militar-abandona-motonetas-358191.html>. Acesso em: 6 fev. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021.

TINBERGEN, Jan. **The design of development**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1958.

TOLEDO, Bruno. O espetáculo da fome. **Página 22 (online)**, 20 jul. 2014. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2014/07/20/o-espetaculo-da-fome-2/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

TORTATO, Mauricio. **Polícia comunitária sob a ótica da criminologia: preceitos práticos de integração**. 2001. 129f. Monografia (Especialização) – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, Polícia Militar do Estado do Paraná, Curitiba, 2001.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 42(3), p. 529-50, maio/jun. 2008.

TROJANOWICZ, Robert. C.; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário: como começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994. Reeditado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

TURNPENNY, John; ADELLE, Camilla; JORDAN, Andrew. Policy appraisal. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun (Orgs.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 244-254.

VICENTE, Marcos Xavier. 5 trambolhos urbanos que você nem lembrava que ainda existem em Curitiba. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 7 ago. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/5-trambolhos-urbanos-que-voce-nem-lembrava-que-ainda-existiam-em-curitiba-5ul8sd5q47zbw7ejtwjwh6l9s/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WALDEMAR, Sanclé de Souza. **Policiamento Ostensivo Volante – POVO**. 1994. 69f. Monografia (Especialização) – Curso Superior de Polícia, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1994.

WAPSHOTT, Nicholas. **Keynes x Hayek**: a origem e a herança do maior duelo econômico da história. Tradução: Ana Maria Mandim. Rio de Janeiro: Record, 2016.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEISEL, Deborah Lamm. **Analisando a repetição da vitimização**. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, 2005. Disponível em: <https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/tools/pdfs/portuguese/analizando-a-repeticao-da-vitimizacao.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

WELSH, Brandon C.; FARRINGTON, David P. Evidence-based crime policy. In: TONRY, M. (Ed.). **The Oxford handbook of crime and criminal justice**. Oxford: Oxford University Press, Sept. 2012.

WELSH, Brandon C.; FARRINGTON, David P. Evidence-based crime prevention. In: WELSH, Brandon C.; FARRINGTON, David P. (Eds.). **Preventing crime**: what works for children, offenders, victims and places. Nova Iorque: Springer, 2007.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YANO, Célio. 73% de diretores de escolas relatam casos de agressão verbal ou física entre alunos. **Gazeta do Povo**. 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/violencia-escolar-parana-2017-professores-diretores-escolas-publicas-privadas/#ancora-1>. Acesso em: 20 nov. 2021.