

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL II

THAYARA SILVA CASTELO BRANCO

HOMERO LAMARÃO NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Thayara Silva Castelo Branco

Homero Lamarão Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-828-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Criminologias e Política Criminal II”, coordenado pelos Professores Doutores Homero Lamarão Neto e Thayara Castelo Branco, realizado no XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI, na cidade de Belém/PA, dentre os seus 20 trabalhos apresentados, discutiu as mais diversas problemáticas e densidades que permeiam o tema, num debate acadêmico de alta qualidade e grande produtividade.

O primeiro trabalho que ora se apresenta é da autora Verena Holanda de Mendonça Alves, intitulado “como governar com a polícia”. A autora destaca que seus estudos são focados na polícia pública como controle social, desenvolvidos no seu doutorado. Tem como objetivo o que seria governança e a forma como esta se dá pelo controle da polícia. Para tanto, expõe as formas pelas quais uma polícia poderia ser estruturada dentro de um território nacional, apontando para a relevância da autorização seletiva concedida pela lei penal. Após, vislumbra o papel essencial da razoabilidade nesta equação problemática. Por fim, conclui pela necessidade de repensar o governo com o fim de atender os anseios democráticos.

O segundo trabalho destes anais é da autora Luciana de Souza Ramos, com o tema “KOSI EJE KOSI ORISA – Racismo religioso e criminalização das religiões de matriz africana no projeto de lei nº 230/1999”. Ela nos provoca sobre a dimensão do racismo religioso e o processo de criminalização contra as religiões de matriz africana, pela imolação de animais, a partir do Projeto de Lei 230/1999. Destaca que a tensão gira em torno dos direitos dos animais e a utilização dos mesmos em rituais religiosos, mas enfatiza que as religiões africanas entendem que o animal é uma forma de agradecimento ao animal e ele não é entendido de forma sacrificial. O projeto de lei 230/1999 visa proteger os direitos dos animais, mas criminaliza o povo de religião de matriz africana sem conhecimento profundo sobre essa questão cultural. Outra problematização que a autora faz é o enfrentamento dos conflitos por vias penais, com produções legislativas que afetam de forma real a vida das pessoas vulneráveis atingidas por esse populismo punitivo.

O terceiro trabalho tem como título “a invisibilidade das mulheres egressas do sistema prisional no acesso ao direito social à moradia”, de Amanda D’Andréa Löwenhaupt e Vanessa Aguiar Figueiredo. O texto objetiva tratar sobre a dificuldade de acesso ao direito à moradia por mulheres egressas do sistema penitenciário. Para isso, aborda sobre o tratamento jurídico do direito social à moradia, posteriormente sobre a mulher egressa do sistema

prisonal e sua situação de vulnerabilidade e sobre a invisibilidade das mulheres egressas do sistema prisional no acesso ao direito social à moradia.

O quarto trabalho trata sobre “A questão prisional no Brasil - entre o panóptico e a rebelião”, de autoria de Mônica Nazaré Picanço Dias. O objetivo do texto é efetuar um gesto de reflexão sobre a teoria foucaultiana que pensa sobre a instituição prisional. Elenca os principais itens que guiam o pensamento de Foucault, sobretudo a partir da teoria do Panóptico, que nos levam a analisar, de forma breve, o significado da rebelião X massacre nas instituições prisionais manauaras. Com isso, procura contribuir para um debate que se faz urgente, da mesma forma que procura apontar caminhos para posteriores pesquisas neste tema.

O quinto trabalho é dos autores Luciano Zanetti e Matheus Felipe de Castro, com o tema sobre a “A impossibilidade jurídica do prévio estabelecimento da pena nos acordos de colaboração premiada regidos pela lei 12.850/2013 – estudo de caso da petição 7.265 DF – Supremo Tribunal Federal”. O artigo apresenta como tema a colaboração premiada disciplinada pela Lei 12.850/2013. O problema de pesquisa questiona, a partir do caso em estudo, a prática de, nos acordos de colaboração premiada, antecipadamente ser estabelecida a pena a ser cumprida pelo colaborador. A hipótese é que a Constituição Federal de 1988, na qualidade de regente dos sistemas penal e processual penal brasileiros, não admite essa antecipação. O objetivo é verificar se é juridicamente possível a prévia fixação de sanção penal ao colaborador nos acordos de colaboração premiada.

O sexto trabalho trata das “perspectivas para uma justiça restaurativa pensada desde a margem da realidade do sistema prisional brasileiro”, de Fernanda Koch Carlan e Daniel Silva Achutti. Tensiona-se o debate sobre a concepção da justiça restaurativa no contexto do sistema penal brasileiro, numa análise crítica que abarque perspectivas de uma realidade latino-americana cujas estruturas do sistema penal são baseadas em violência e dominação. Num primeiro momento, se realizará uma revisão bibliográfica sobre o tema a fim de contextualizar o movimento de inserção da justiça restaurativa no Brasil, o que passa por compreender a crise da prisão no país, bem como por percorrer as abordagens alternativas propostas. Posteriormente, numa análise teórica desde uma perspectiva do realismo marginal, ventila-se desencadeamentos práticos para uma justiça restaurativa contextualizada.

O sétimo texto fala sobre a “aplicação da nova penologia à socioeducação: do possível paralelo entre a criminologia atuarial e o perfil dos adolescentes internados ou em semiliberdade no Brasil”, de Carolina de Menezes Cardoso e Ana Paula Motta Costa. O artigo propõe uma reflexão acerca do possível paralelo entre a criminologia atuarial e o perfil

dos adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de internação no Brasil. É feita uma revisão teórica do surgimento e desenvolvimento da teoria, seguida da apresentação das medidas socioeducativas, culminando naquela conhecida como ultima ratio, a internação (privação de liberdade). Traz-se o perfil dos adolescentes internados ou em semiliberdade no Brasil, tendo como ano base 2016, por dados disponibilizados pelo SINASE. O debate sugere ser possível identificar a criminologia atuarial na socioeducação, não se excluindo outras estruturas de controle e poder.

O oitavo trabalho trata do “decisionismo judicial e prisões preventivas para garantia da ordem pública: uma análise comparativa entre a jurisprudência do STF e as diretrizes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, de Roberto Carvalho Veloso e Cristian de Oliveira Gamba. O presente estudo tem por objetivo analisar o modo como a jurisprudência nacional tem aplicado o instituto da prisão preventiva. Foi utilizada a metodologia de pesquisas bibliográficas e documentais, sobretudo a partir da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Concluiu-se que a jurisprudência nacional, além de não seguir as diretrizes internacionais de Direitos Humanos consolidadas na Instrução nº 86/09 da Comissão Interamericana, dá abertura para que o conceito de prisão preventiva para garantia da ordem pública seja utilizado de modo flexível.

O nono texto fala sobre “a reserva do possível no sistema penitenciário brasileiro”, de autoria de Caio Rodrigues Bena Lourenço e Arnaldo Ramos de Barros Júnior. Em vista do cenário de insuficiência orçamentária para sustentação da estrutura penitenciária brasileira, este artigo tem como objetivo discorrer sobre a reserva do possível como um dos critérios obrigatórios para que a gestão governamental disponibilize recursos orçamentários suficientes ao sistema penitenciário brasileiro que possibilitem o cumprimento dos direitos fundamentais dos presos, considerando-se a também exigência do mínimo existencial que o Estado tem a obrigação de proporcionar ao indivíduo que se encontra em regime fechado.

O décimo trabalho trata sobre “a liberdade é terapêutica: desconstruindo a medida de segurança e o manicômio judiciário”, de Andrea Tourinho Pacheco de Miranda. A pesquisa circunscreve-se na importância do tratamento humanitário trazido pela Lei Antimanicomial e, portanto, expõe a dificuldade, na prática, dos operadores do direito em implementarem o que a lei preconiza. O que se discute nesta abordagem enfatiza a ineficácia do tratamento, as violações dos direitos e princípios constitucionais de direitos humanos da pessoa portadora de transtorno mental, bem como a medida cautelar de internação provisória, que transita na contramão da Reforma Psiquiátrica, sinalizando a necessidade da interpretação da lei antimanicomial à luz do Princípio da dignidade da pessoa humana.

No décimo primeiro trabalho, de João Pedro Prestes Mietz, intitulado “aplicação da teoria do triângulo do crime na vitimologia: um estudo de caso em farmácias na cidade de Balneário Camboriú/SC”, o autor tem por objetivo principal, a análise do processo de vitimização em farmácias na cidade de Balneário Camboriú durante o ano de 2014, fazendo-se uso da teoria do triângulo do crime. Tarefa árdua e intrigante, busca a compreensão do papel da vítima no cometimento de crimes, nesta feita, usa de uma interdisciplinaridade para entender o processo, eis que são inúmeros os fatores endógenos e exógenos que levam ao desfecho do fato, procurando com isso uma adoção de métodos e técnicas para dissipar a cultura paternalista brasileira.

O décimo segundo texto aborda a questão da “saúde no cárcere fluminense: análise dos casos de meningite de 2019”, escrito por Natália Lucero e Antônio Eduardo Santoro. Os autores propõem-se analisar os episódios de enfermidades e falecimento decorrentes de meningite bacteriana ocorridos no ano de 2019 em unidades prisionais situadas no estado do Rio de Janeiro no Complexo de Gericinó. Analisando a previsão constitucional do direito à saúde, o princípio da intranscendência da pena e a responsabilidade do Estado de prover proteção e assistência àqueles indivíduos em privação de liberdade, pretendem analisar as posturas adotadas pelos representantes do governo para o tratamento da questão da saúde no cárcere em momentos de crise.

O décimo terceiro trabalho, escrito por Renata Moda Barros, aborda o “direito à vida e a saúde: o uso de cannabis sativa l. para uso medicinal”. A pesquisa tem como finalidade a análise jurídica entre a relação do uso terapêutico da Cannabis e a política pública proibicionista de drogas do Brasil, a fim de se verificar a possibilidade de superar a proibição infraconstitucional instituída pela Lei 11.343/06 para permitir o plantio, cultura, colheita e o uso de substâncias oriundas da planta para uso exclusivamente medicinal, como forma de materializar o direito à vida e à saúde.

O décimo quarto texto, intitulado “o acesso à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional”, de Bianca de Paula Feitosa e Katia Borges dos Santos, foi construído a partir de um paradigma de direitos humanos, versando sobre direito à saúde das pessoas privadas de liberdade. O acesso a saúde consiste em um direito fundamental decorrente de previsão Constitucional, direito social que deve ser promovido através de políticas públicas visando reduzir doenças e outros agravos. Conforme texto constitucional, é dever do Estado garantir à todos os cidadãos, inclusive aqueles privados de liberdade no sistema prisional, o acesso à saúde de forma integral e igualitária. Desta forma, através da revisão bibliográfica

de abordagem qualitativa, o estudo objetiva verificar no ordenamento jurídico a existência de política pública de saúde e como se dá sua estruturação para que atenda às necessidades da população privada de liberdade.

O décimo quinto texto tratou da “a invisibilidade carcerária feminina: uma análise criminológica da unidade materno-infantil do centro de reeducação feminina em Ananindeua /PA”, escrito por Lorena Matos. O artigo visa analisar a invisibilidade do encarceramento feminino, principalmente, no que diz respeito a presas gestantes. Para tanto, aborda a invisibilidade da mulher no sistema carcerário, as dificuldades que encontram em um sistema feito por homens e para homens. No segundo momento, analisa os principais aspectos à Unidade Materno-Infantil do CRF. Por fim, aborda a questão da maternidade e saúde no cárcere.

Por fim, o décimo sexto artigo tem como tema as “políticas criminais de desencarceramento: alternativas a partir da escola de Chicago”, em que os autores Thayara Castelo Branco e Claudio Alberto Gabriel Guimarães, a partir da Escola Sociológica de Chicago, propõem atualizar e resgatar os aportes teóricos que indicam o espaço urbano como fator inibidor ou potencializador da atividade criminosa, dependendo do seu nível de organização social e urbanística. A partir desse campo, investigam as possibilidades de implementação de políticas públicas de segurança (também em nível municipal), em uma perspectiva preventiva e inclusiva capazes de minimizar o estado de violências.

Desejamos a todos uma ótima leitura e fomentos de novos debates aqui iniciados.

Professor Dr. Homero Lamarão Neto - Cesupa

Professora Dra. Thayara Castelo Branco - Uniceuma

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**COMO GOVERNAR COM A POLÍCIA?
HOW TO GOVERN WITH THE POLICE?**

Verena Holanda de Mendonça Alves

Resumo

O presente trabalho intenta estudar o que seria governança e a forma como esta se dá pelo controle da polícia. Para tanto, inicialmente se estuda as formas pelas quais uma polícia poderia ser estruturada dentro de um território nacional, apontando para a relevância da autorização seletiva concedida pela lei penal. Após, vislumbra-se o papel essencial da razoabilidade nesta equação problemática. Por fim, conclui-se pela necessidade de repensar o governo com o fim de atender os anseios democráticos.

Palavras-chave: Polícia, Governança, Seletividade, Penal, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

This paper intends to study what governance would be and how it is controlled by the police. To this end, we initially study the ways in which a police could be structured within a national territory, pointing to the relevance of selective authorization granted by criminal law. Afterwards, one sees the essential role of reasonability in this problematic equation. Finally, it concludes the need to rethink the government in order to meet the democratic aspirations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Police, Governance, Selectivity, Criminal, Democracy

INTRODUÇÃO

No Brasil, mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988 (considerada como marco democrático), não foi revertida a ordem caracterizadora e militarizada que existia antes deste marco normativo. Tal constatação pode ser verificada, entre outros motivos, pela forma como as instituições policiais ainda são consideradas como as principais responsáveis por garantir a segurança pública do país, segundo o artigo 144 da mesma lei¹.

Frente o reducionismo com o qual a segurança pública foi tratada no texto constitucional, é possível inferir que quem governa a polícia também acaba governando a segurança pública nacional. Questiona-se (e nas linhas deste trabalho se intenta responder) se a polícia pode ser meio do exercício de uma prática de governança ou um fim de um modelo de poder em si mesmo, utilizando-se da norma penal como legitimadora para tal intervenção. Seja qual for a resposta que se alcance com as linhas que se seguem, desde já é possível temer que qualquer uma das possíveis respostas para este questionamento será, possivelmente, antidemocrática (atentando diretamente contra a estruturação basilar da legislação nacional estruturada na nossa Constituição Federal de 1988).

Nas últimas décadas, as democracias de todo o mundo vêm enfrentando o aumento exponencial de crimes violentos em seus territórios. Atrelado ao aumento numérico dos dados estatais penais, cresceu, também, a sensação de medo e de insegurança entre aqueles ocupantes destes territórios. É cediço que o crime é fenômeno extenso e complexo demais para ser totalmente suprimido e extirpado da sociedade por meio de agências estatais (se considerarmos a finalidade destas dispostas na legislação).

Em parte pela mídia, as notícias sobre a criminalidade atraem a popularização de um intenso debate na área de políticas relacionadas à segurança pública, na qual a polícia se torna cada vez mais visível, discutida e politizada em resposta as pressões e lides direcionadas ao provimento de serviços de policiamento. Insurgem-se diversas opiniões voltadas a adequação,

¹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

transformação e até extinção da polícia nacional, sempre com a mesma justificativa: erradicar a tenebrosa criminalidade ou pelo menos controlar o crime.

Em conjunto com o aumento sobre o debate acerca da polícia, percebe-se o concomitante crescimento da quantidade e da autoridade de agências privadas e comunitárias para a prevenção do crime, a diminuição da criminalidade como discurso definido, a retirada da liberdade dos fora da lei em larga escala, a investigação dos fatos típicos e a tentativa de resolução dos litígios sociais. Dessa forma, o policiamento teria se tornado plural na sociedade, pois se encontraria bastante compartilhado entre estruturas comunitárias e, principalmente, comerciais (1996, P. 586).

Esta separação evidenciaria o enfraquecimento do monopólio estatal sobre o policiamento público, o que poderia indicar a necessidade da sua superação. Tais mudanças em conjunto com aquelas relacionadas ao controle do crime, tem culminado em alterações substanciais na organização e nos métodos de policiamento existentes, somando a compreensão de segurança como um bem público, em searas como igualdade, direitos humanos e *accountability*, que podem interferir diretamente na própria democracia (1996, P. 592).

A gestão do medo da sociedade, o incremento do sentimento de insegurança social e a crença de que quanto mais gastos em segurança um indivíduo fizer, mais seguro estará, além de esvaziar os espaços públicos (o que dificulta de forma significativa a efetivação de um modelo que se considere como democrático), segrega a população dentro de suas esferas econômicas e gera um grande lucro paralelo (2006).

Nesse panorama antagônico e violador de garantias individuais, as fronteiras entre público e privado ganham novas delimitações e horizontes. Entender a forma de governança (e governança da polícia) em tal panorama exige um conhecimento atual que compreenda as desenvolturas políticas e sociais dos atores que a completam e que incrementam suas exigências e emergências, formando a agenda deste setor.

Dessa forma, o presente trabalho busca analisar o que seria governança e a forma como esta se dá pelo controle da polícia. Ao fazer tal compreensão, propõe-se analisar quem governaria tal estrutura, bem como a forma de governança policial.

1- COMO UMA GOVERNANÇA DE POLÍCIA PODERIA SER ESTRUTURADA DENTRO DE UM TERRITÓRIO DEMOCRÁTICO

Inicialmente, importante verificarmos o que poderia ser considerado como governança. Normalmente, tal estrutura costuma ser conceituada como uma agenda política direcionada para determinado objetivo (PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, PONCIONI, 2009, p. 8).

Tal conceituação nos apresenta uma visão geral, contudo, compreender precisamente o que seria este instituto, quais as nuances que o integram e as limitações que impõe, mostra-se como uma tarefa de grande dificuldade.

Proença Junior, Muniz e Poncioni destacam o risco que se apresenta ao tentar definir a governança, principalmente quando se pondera a maneira como este acontecimento operaria e poderia ser compreendido como um fenômeno empírico, mediante as diferentes práticas de governança encontradas em diferentes instituições, em diversos contextos, mesmo como uma agenda de transformação nas mais diversas realidades objetivo (2009, p. 8).

Infere-se, então, que poderão existir a mesma quantidade de definições para governança, quanto práticas que tais institutos tentam concretizar. Pode-se encaixar em várias ações que demonstrem alguma dinâmica de comando ou direcionamento de ações com conotação pública em busca de objetivos da coletividade.

Pela amplitude que uma compreensão de espaço de tomada de poder detém, governança poderá ser utilizado em diversas áreas públicas, alterando apenas o foco que se busca com aquela prática específica.

Conforme Proença Junior, Muniz e Poncioni explicam (2009, p. 10):

O termo governança vincula-se ao reconhecimento de instâncias de produção de governo por diversos atores: o Estado e suas instituições, as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, a sociedade civil (atores coletivos e individuais); e em diversos níveis de aplicação: dentro e fora do Estado, transnacional, internacional, nacional e localmente.

Pela pluralidade de atores e interesses que podemos verificar, acredita-se que poderão existir diversas modalidades de governança, refletindo o apropriação e interesse que cada ator detém em âmbito de coexistência social.

A governança seria formada por diferentes esferas de pactuação, com diferentes temporalidades, abrindo mão de instrumentalidades diferentes. Lida com estes elementos e constrangimentos em cada momento em cada momento dado, considerando as ambições e possibilidades de governo diante das premissas ou urgências do presente. A governança se faz em um conjunto de possíveis influências, atuando simultaneamente em diversas direções, instancias e contextos, chegando ao resultado que se revela possível. Pode se ter, assim, que a melhor definição de governança seria uma nova forma de se visualizar a expressão “a arte da política”, uma vez que ambas remeteriam a mesma questão: em um governo se faz (governança ou arte da política) o que é possível de ser feito (PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, PONCIONI, 2009, p. 15).

Percebe-se que a complexidade do termo governança é constituída pela série de interconexões que são realizadas entre os mais variados aspectos da existência política. Consideram-se diversas agendas de acordo com o que é possível e útil de ser feito em cada momento, em cada economia e em cada território.

Quando inserimos a democracia neste debate, pode-se questionar de que forma a governança se posicionaria frente a polícia neste modelo em um território democrático. É comum esperar que as atitudes governamentais sejam orientadas por princípios de legalidade, boa fé e (sobretudo) a legitimidade democrática contidos no emaranhado de leis em vigor, advindas de um pacto normativo constitucional que direcionaria os agentes a tomar atitudes diária voltadas a um sentido único e pré-determinado.

Ao observar a forma como tais decisões vêm e são impostas à polícia, percebemos o que Proença Junior, Muniz e Poncioni denominam de “governança de polícia”, ou seja, a arte de política no exercício do governo pelo uso da polícia, propriamente dita, voltada para determinados fins, tendo como embasamento a reprodução autorizada e legal de obediência ao pacto político com determinados meios e de determinados modos.

Diversos autores trazem conceituações que seguem este molde de que a polícia deveria ser considerada como uma instituição autorizada pela lei a fazer com que esta seja cumprida em sociedade. Tal viés é comumente apresentado como sendo algo autorizado pela norma constitucional e que funcionaria em função da sua concretização.

Como exemplo de obras que trazer o enlace entre a polícia e a efetivação (ou imputação) da lei, podemos citar Bayley. Para o autor, a única característica exclusiva da polícia seria a concessão do uso da força física na busca pela regularização das relações interpessoais na comunidade pautada em um conteúdo normativo autorizador. Para este, a polícia seria a união de três atribuições características, quais sejam: fazer; lidar; e tomar decisões ao se deparar com as situações concretas (2002, p. 117-119).

Goldstein , ainda, defende a complexidade que envolve a tentativa de compreensão do que seria a polícia, representando não apenas um degrau para sistema de justiça criminal, mas também a união de diversas outras finalidades, as quais muitas passariam bem distante da ideia de combater o crime (2003, p. 39).

Monjardet define a polícia como sendo uma instituição encarregada da função de deter e mobilizar os recursos de força decisivos, visando o objetivo de garantir ao poder o domínio ou a regulação do emprego da força dentro das relações sociais (2012, p. 27).

Tais visões não são uníssonas na compreensão do que poderia ser compreendido como polícia. Contudo, encontramos em comum o fato de acreditarem na legitimidade da atual estrutura frente a complexidade social, utilizando-se de meios legislativos do estado para a realização da contenção de parcelas da sociedade dentro do seu convívio diário.

Nesse sentido, a democracia ocuparia um papel de pressuposto, pois seria usada como fonte de legitimidade para que se possa ter uma resolução ao *enforcement* previamente concordado.

Proença Junior, Muniz e Poncioni defendem que a democracia sendo vista como pressuposto legitimador poderia ser considerada como uma forma de controle entre os limites existentes, como uma forma de evitar que seja produzida a tirania do governo, seja pela opressão consubstanciada pelos policiais ou mediante a apropriação por interesses privados (2009, p. 16).

A democracia representaria, então, uma atmosfera impositora de limites de atuação, direcionando aos agentes envolvidos por seu manto protetor às possibilidades de ação e os limites de suas paixões e atuações (para que estas não sejam maiores do que o “*game in town*” definido).

O conteúdo da finalidade de atuação e do seguimento das paixões profissionais destes agentes passaria a ser preenchido pela norma democrática. Tal substância não existe de forma

aleatória na norma nacional, pelo contrário, recebe o peso da legitimidade do quantitativo maior de pessoas da sociedade, aqueles que serão diretamente incomodados em suas rotinas pela atuação policial.

Ao vislumbrar por tal prisma, percebe-se que a polícia ao receber tal mandato, lida diretamente com a forma que vai coexistir com a expectativa da sociedade que espera uma atuação policial pautada na produção de alternativas de submissão e respaldo subordinado a um império de normas e dispositivos democráticos de controle e determinador de limitações necessárias.

Ao mesmo tempo, a democracia consegue representar uma utopia quanto ao marco de onde se quer chegar e o local de onde se intenta partir, quando tratamos da atuação policial. Com essa limitação e pressuposto que se autoriza a concessão de um mandato policial. Nas palavras de Muniz: “Trata-se de dispor da certeza de um *enformecent* que permita o próprio funcionamento democrático da *policy*, que sustente a paz social, as leis, os direitos e garantias, e tudo mais que corresponde aos termos constitucionais pactuados” (PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, PONCIONI, 2009, p. 16).

Ao analisar esta base de pressupostos e finalidades de atuação, pode-se perceber que quando inserimos a polícia neste contexto, um novo viés se apresenta, qual seja: o fato da polícia não poder ser reduzida a uma certa quantidade de atuações e procedimentos previamente estabelecidas em manuais e regimentos internos e estatais. Isso se dá frente a complexidade de relacionamentos e incorrências para as quais os policiais são chamados a agir diariamente. Não haveria como prever todos os possíveis inter-relacionamentos que uma sociedade poderia desenvolver, bem como delimitar uma resposta estatal (mediante criação legislativa) para todos estes. Nem toda a criação legislativa ou experiência na atuação quanto policial seria capaz de substituir o peso que a decisão política tem sobre a instituição policial durante o exercício de certo governo.

A relação entre o governo vigente e o direcionamento de atuação e estruturação da instituição policial estão diretamente conectados em uma sociedade democrática. Ponderando sobre esta estreita vinculação entre a atuação policial em sociedade e as agendas de governança estatais, Proença Junior, Muniz e Poncioni lecionam que (2009, p. 16):

A decisão política, o rumo da governança, não é o resultado somatório cumulativo da enunciação e nem mesmo da adesão ao que se apresentam como boas práticas.

Ao contrário, é a decisão política, é a governança, que decide apor, manter, ou retirar de uma prática o qualificativo de “boa”.

Ao fazer tais constatações, é possível perceber que a atuação policial não será pautada apenas em ditames objetivos e restritos previamente dispostos em regulamentos. Tampouco será reduzida a fazer o que a lei determina, até porque, não há como a norma prever todas as relações sociais conflituosas e as maneiras como os policiais deveriam responder a estas. Não será realizada de forma aleatória a seleção de policiamentos, pelo contrário, exige-se que a demanda diária da polícia seja voltada a um fim “necessário” à sociedade. Dessa forma, haverá uma grande influência de um poder subjetivo baseado em uma agenda econômica e de manutenção das massas sociais.

Nesse sentido, Rancière leciona que a ideia do que poderia ser considerada como política seria constituída pela conexão entre dois processos heterogêneos, quais sejam: a polícia e a igualdade (2007).

O primeiro processo seria o que o autor denomina de “polícia”. Neste, haveria a indução da criação de um consenso comunitário, por meio do qual seria disseminada a distribuição dos lugares, hierarquias e funções, relembrando a ideia de Foucault de disciplinarização dos corpos ou de uma sociedade de vigilância. Destaca-se, aqui, que essa forma de distribuição de espaços e identidades seria uma via de enquadrar o visível (e o invisível) comum, a isso o autor denominou de “partilha do sensível”.

Por sua vez, o segundo processo que fundaria o político seria aquele pertencente à “igualdade”. Este deveria ser compreendido como uma reunião de técnicas orientadas pela suposição de que todos são iguais e detentores de idêntica capacidade para compreender e perceber tal presunção. Para Rancière, a denominação apropriada para este conjunto de práticas deve ser “emancipação”.

O que existiria, então, seriam duas estruturas diferentes. A primeira apenas reconheceria a existência da regulamentação e caracterização de movimentações e fluxos, impondo uma lógica de caracterização e concordância. Essa seria responsável pela manutenção dos indivíduos em seus respectivos postos dentro da coletividade.

Enquanto a segunda versaria sua inteligência de forma desincorporada apenas sobre a igualdade e suas formas de exteriorização no mundo pelos sujeitos políticos, se revelando como um dissenso que buscaria retirar os indivíduos de seus lugares determinados pela

estrutura anterior. O universo político, então, seria compreendido mediante esta dúplice forma de gerenciar a coletividade.

Nesse sentido, leciona que: *“Há modelos de governo e práticas de autoridade baseados em tal ou tal distribuição de lugares e competências. Essa é a lógica que propus pensar sob o termo de polícia”*.

Necessário distinguir que, para Rancière, a intervenção democrática seria uma forma de acabar com todos os padrões que foram previamente estabelecidos por um modelo desigual de sociedade. Neste trabalho, vislumbramos a democracia como marco utópico de saída e de chegada dentro de um determinado contexto de governança e de constituição social.

A conexão entre polícia e a forma de governança, então, extravasa mais do que a imposição normativa ou o pressuposto de atuações pautadas em limitações dispostas em lei, traz também uma profundidade relacionada a sua necessidade social, uma vez ser depositada nesta instituição a responsabilidade pela manipulação da massa de acordo com uma agenda política e econômica que deveria estar previamente definida, algo que caracterizaria um governo como uma forma de governança legitimamente constituída. Dessa forma, seria possível afirmar que a governança de polícia recai concomitantemente sobre as finalidades, as formas de atuação e a existência da polícia como um todo.

Normalmente, a visão apresentada por autores mais liberais sobre a polícia, normalmente, deposita na instituição policial certa obrigação impositiva de fazer valer o texto legal. Na tentativa de não visualizar essa determinação cega dos ditames normativos como um fim em si mesmo, é possível perceber que (não aleatoriamente) a imputação de tal atuação com a finalidade narrada auxilia a manutenção de cada parcela social no seu espaço social (sejam os mais pobres sendo perseguidos e direcionados para cárceres superlotados, sendo parcelas mais abastadas financeiramente se mantendo afastadas de qualquer experiência com localidades mais humildes).

Quando tais atuações passam a ser direcionadas com um bojo normativo consistente e formalmente legítimo podemos perceber de onde vem a autorização para que a prática se dê por um viés tão seletivo.

A intervenção subjetiva da governança na atuação policial, dentro de uma atmosfera democrática legítima, pode receber questionamentos quanto a atuação dos agentes policiais em práticas diárias, bem como quanto a tentativa de verificar se a criação de políticas públicas que insiram as polícias na sua esfera de abrangência seriam (ou não) adesivas a uma

democracia. Ainda, indagam-se quantas violações a direitos e percepções distintas da mesma realidade social seriam necessárias de serem verificadas para que se torne possível verificar certa estruturação de adesão à democracia entre as mais diferentes polícias.

No interior da estruturação policial o controle democrático (ou a tentativa de manutenção dele) poderia ser arguida mediante a verificação da aplicação de treinamentos severos onde a submissão a uma estrutura hierarquizada e rígida é pressuposto para uma convivência minimamente longa dentro de tal instituição.

Tal percepção poderia conduzir a confiança social no sentido de que mais treinamento levaria a maior submissão à democracia, bem como que a reprodução meticulosa de condutas previamente determinadas e padronizadas seria capaz de gerar uma standardização profissional democrática. Contudo, destacamos que tais crenças poderiam produzir uma resposta obtida por meio da negação do que poderíamos excluir para se ter uma polícia democrática, não nos concedendo uma afirmação do que de fato poderíamos elogiar como uma polícia que se enquadraria nos padrões determinados como pressupostos e destinos de uma atuação verdadeiramente democrática. Sabe-se o que não se inclui, mas não percebe-se o mínimo necessário para se ter um padrão que se enquadre nos moldes democráticos.

Como exemplo do disposto acima, podemos citar a conceituação de polícia de Manning que aponta como uma polícia democrática aquela que não viola direitos, não tortura, não pratica violências excessivas e não busca favorecer determinadas parcelas sociais (2005, 23-43).

Ao analisarmos a governança de polícia, podemos vislumbrar que esta extravasa tais conteúdos negativos. São necessários critérios claros previamente dispostos pela *policy* para que se conceda a legitimidade democrática que aqui se debate de forma geral para toda a polícia. Com a definição de critérios objetivos e positivos poderíamos controlar a sua utilização como instrumento da governança que, eventualmente, pudesse tender a rumar para uma área de obscuridade antidemocrática.

Na tentativa de verificar o quanto de anterioridade e ambição democrática seriam depositados sobre o todo da polícia que se teria a governança de polícia. Nas palavras de Proença Junior, Muniz e Poncioni (2009, p. 18):

Numa democracia, a governança de polícia pressupõe a existência de instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela *policy*. Estas instâncias e

mecanismos configuram os espaços de construção de legitimidade e de legitimação da ação de governo e, portanto, da decisão policial. Constituem arranjos diferenciados de participação e de controle popular que se fazem presentes em maior ou menor grau na pactuação constitucional; na dinâmica contextual do relacionamento com a polícia, ou seja, no cotidiano da fabricação da ordem social; na identificação e busca das ambições da cidadania.

Nesse sentido, tal forma de governança é aceita e propagada sem uma definição positiva do que efetivamente seria sua atuação democrática poderia conduzir a sociedade a técnicas não autorizadas de padronização social e de manutenção de parcelas em seus respectivos espaços econômicos sociais, calando vozes e desestimulando práticas democráticas que estimulem a participação popular (como por exemplo o encontro em praças públicas para debate das questões sociais). Afirma-se, então, que a padronização social e a imputação coercitiva destes padrões podem representar grande violação a um modelo de governança que deseje se nominar como democrático.

Em uma democracia além da legitimidade concedida pelo modelo de anterioridade normativa exigido e estandardizado em seus meios criativos, temos, também, a presunção de que existam regras do jogo previamente definidas a serem postas como a finalidade principal do *enforcement* que norteiam a atuação do policiamento no cotidiano, bem como o modo como a polícia se estrutura como um todo.

Tais regras representariam, então, as diferentes formas pelas quais a sociedade se estrutura, padronizando o ambiente da política e dando o tom da conceituação de legalidade e os limites de atuação dos agentes estatais.

Estas regras do jogo constituiriam os limites de concordância da população em sua maioria. Tal consentimento majoritário seria essencial para a atuação e manutenção da estrutura policial, uma vez que são os padrões delimitados por este que qualifica as relações de poder existentes entre o estado e a sociedade, delimitando os critérios que diferenciam a obediência submissa a um pacto verdadeiramente democrático, o policiamento patrocinado e controlado pelo público das formas de proteção (PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, PONCIONI, 2009, p. 89).

Tal concordância que concederia validade aos caminhos percorridos pelas ambições democráticas, determinando opções de caminhos entre as formas para as quais a polícia é usada (ou deveria ser usada). É esta concordância que fornece estabilidade social e, conseqüentemente, econômica para determinado território e nação.

Todas as leis derivariam de acordos e negociações entre interesses oponíveis, logo, toda norma seria a instrumentalidade de um acordo, uma instrumentalidade da política. Por tal fato, as leis se alterariam de acordo com embates políticos entre os diversos interesses presentes em determinada *policy*. Para a sua aplicação, haveria certa inércia interpretativa e resiliência diante da política que a própria estrutura política delegou. Nesse meio, as garantias fundamentais seriam reflexos das ambições mais longevas de certo pacto no interior de determinada *policy*, em certo contexto temporal e histórico (PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, PONCIONI, 2009, p. 20).

Observando a situação apontada, quando vislumbramos um molde democrático reduzido a períodos cívicos, onde a intervenção popular é chamada a agir de tempos em tempos certos, podemos ser conduzidos a um sistema de manipulação das regras do jogo e de condução à conveniência de um governo temporal. Explica-se, aquele que detiver o poder para criar leis, o faz mediante negociações escusas dentro de um contexto de interesses próprios, tudo revestido da legalidade que uma versão reduzida de democracia (diminuída à representação) concede para atuação da política.

Não se nega que a existência legislativa fornece estabilidade de comportamentos, padronização de atuações sociais e institucionalização das relações de poder. Mas verifica-se que estas não se aplicam de forma equitativa, nem para a população, nem entre os próprios agentes do estado, existindo para servir, enquanto forem úteis, a determinados fins políticos certos. Nesse sentido, observa Lustgarten (1986, p. 22):

A preeminência da lei não é o bem público supremo (...) Um juiz não pode concordar com este ponto de vista, mas um policial tem que fazê-lo. O mandato do juiz deriva da lei, o do policial da policy. A imposição da lei não pode ser absoluta.

Com a justificativa de aplicação da lei, a polícia é imputada à sociedade e à esta cabe a crença na “bondade dos bons” (utilizando da expressão de Agostinho Ramalho (1994, p. 30-50) dos agentes estatais. Tal confiança concede credibilidade e legitimidade de atuação e intervenção nas vidas de cada ocupante do território.

Nesse ponto de vista que a governança de polícia apresentaria suas faces (principalmente por meio da atuação de seus personagens junto à população e os conflitos diários), mediante a tentativa de garantir a conexão entre as práticas policiais e a decisão política dentro dos padrões normativos democráticos previamente delimitados e repassados aos integrantes da corporação.

A atuação junto aos membros da sociedade legitima tal prática, concedendo o viés democrático necessário para submissão e manutenção de certa padronização de comportamentos e opressões. Além de homologar determinada instituição policial, também se percebe a concessão de legitimidade em relação as ações do governo que embasam tal existência. Apenas a governança de polícia concederia o necessário para conseguir coexistência entre o conteúdo do exercício do mandato policial direcionado para determinados fins e as formas como isso poderá/deverá se dar em uma sociedade democrática.

Nas palavras de Proença Junior, Muniz e Poncioni, tenta-se relacionar em uma mesma estrutura a ação governamental voltada para determinada agenda e os resultados consequenciais policiais. É eleito, no interior da polícia, o que seria preciso ser contido para que se possa compreender o total do conteúdo de sua práxis de maneira que se possa governá-la. Isso significaria que qualquer governança de polícia expressaria um juízo de razoabilidade quanto o que poderia ser sabido para que se consiga efetivamente governar, bem como o que se busca controlar para saber (2009, p. 22).

O conhecimento e a detenção do poder serão substanciais para o exercício de uma governança capaz de implantar e manter as suas regras do jogo, direcionadas a agendas previamente negociadas que se busca seguir em determinado território. Quanto mais se consegue prever os conflitos e dominá-los (ou pelo menos reduzir seus potenciais danos) maior o controle exercido sobre a população. Ressalta-se que a autoridade exercida nunca será total sobre todas os pontos das mazelas e complexidades sociais, mas dentre toda essa teia de conflitos, são selecionados aqueles úteis para corroborar a agenda previamente determinada ou para unir a população contra um inimigo em comum.

2- A RAZOABILIDADE E A GOVERNANÇA

Considerando o controle social citado em conjunto com um controle de informações, questiona-se o quanto a manutenção de uma democracia seria penalizada com tal (des)estrutura. Nesse sentido, Proença Junior, Muniz e Poncioni afirmam que (2009, p. 22):

Tem-se que decidir o que e quanto controlar à vista de determinados fins. Fica explícito que o controle que se busca ter para governar resulta do quanto se deseja saber. Existe uma dinâmica entre o quanto se busca controlar e o quanto se consegue

saber, mediada pelo rendimento do que um dado controle permite saber à luz do custo. Para o governo de uma democracia, isso significa buscar e sustentar o consentimento público, compondo com os elementos de legalidade e legitimidade em termos do que se deseja, do que se pode, e do que de fato se busca, controlar. Cada governo em cada momento, se confronta com as demandas cambiantes e diferenciadas dos cidadãos com relação ao que desejam ver, ao que toleram venha ser, controlado.

Os autores destacam que a razoabilidade que defende ser necessária neste contexto não versa sobre “*uma retórica que justifique o que quer que se decida fazer, ou que se justifique expectativas mais ou menos corporativas de um ‘sempre se fez assim’, ou de um ‘caldo de cultura’*”, não se busca defender a continuação de uma atitude que possa ser considerada como viciada quando comparada ao que espera o texto constitucional.

Defendem, contudo, que a razoabilidade demonstra um processo decisório que compõe explicitamente a vontade de quem governa, como o resultado entre os diversos grupos de interesse daqueles que compõe a *policy* e o que se consiga como conhecimento técnico sobre os custos, alternativas, danos e benefícios. Produz-se um juízo e uma decisão política. Dessa forma, mostraria-se como razoável aquilo que pudesse ser considerado como tão transparente quanto a *policy* o desejo e a legalidade e a legitimidade permitam, sendo possível, neste contexto, considerar a possibilidade de ruptura (2009, p. 23).

Percebe-se que a atuação de governar se utiliza de várias técnicas de controle social, contudo, tal via não pode se dar de uma forma ilegítima ou descontrolada. É necessário, para evitar conflitos de maiorias, que exista uma legitimidade democrática na manutenção das seleções e na seletividade da criação do que realmente se busca saber. Tal legitimação é fornecida, sobretudo, pelo apoio popular e a aparte homologação do texto legal existente. Ao negociar e definir as agendas os governos selecionam quais questões serão mais importantes que outras para exercer sua governamentalidade, entre as várias demandas sociais existentes, selecionam-se aquelas mais urgentes frente à finalidade que tal governo se propõe. Tal escolha, por um modelo pautado na legalidade e legitimidade deveria ser direcionado para o interesse das maiorias (numericamente verificadas), não para o interesse de particulares em defesa de interesses escusos frente à Constituição Federal de 1988. Dentro desse contexto de controle, existe um viés importante para este trabalho, àquele que permite que o governo governe a polícia, derivando de uma medida de razoabilidade.

A razoabilidade defendida seria o produto de determinado cálculo político que buscaria fornecer certa legitimidade para que exista respaldo suficiente para sustentar arranjos

de poder. Seria possível inferir, então, que a razoabilidade se coloca sobre uma padronização geral direcionada para certo processo político, materializando as finalidades de determinado governo.

Nesse contexto, destaca-se que afirmar que determinada atuação é razoável, não significa defender que esta é democrática. Para que seja possível conectar estas é necessário que a razoabilidade mantenha sua atuação dentro de limites éticos delimitados previamente, que estimulem a participação popular e a expressão da sociedade em vias legítimas.

Pelo exposto, percebe-se que mediante a negociação da agenda de cada governo, o direcionamento da polícia se altera. A questão que se coloca é de que forma isso poderia ser considerado como legítimo dentro de uma sociedade considerada como democrática. Verificou-se que a razoabilidade utilizada como possível resposta, assim como as autorizações concedidas aos agente estatais, encontram-se pautadas por direcionamentos alcançados por negociações políticas.

CONCLUSÃO

Proença Junior, Muniz e Poncioni advertem que a legalidade tem papel essencial na possibilidade de uma governança de polícia, não sendo claros seus limites. Os autores defendem que o poder coercitivo (como perspectiva do que é essencial para o trabalho policial) e o uso discricionário desse poder (como reconhecimento da natureza política da atividade policial e do potencial emancipatório deste meio de força) seriam como dois qualificativos de partida para compreensão do governo de polícia. Tal postula geraria uma situação de ilusão social de confiança cega em controles legais, subordinando a sociedade à polícia e ao judiciário, como se tal afiliação pudesse resolver a questão da governança de polícia (2009, p. 22).

Nesse sentido, alerta que existem dois erros quando se analisa a polícia. O primeiro deles seria a confiança que se deposita na ideia de que o “verdadeiro trabalho da polícia” seria o respaldo da lei pelo controle do Judiciário, pois ignoraria a natureza post-facto de tudo que se pode querer ter como Judiciário, bem como não ponderaria sobre as temporalidades concorrentes que existiriam na sua atuação, alimentando, assim, a seletividade no agir e nas formas de atuar, por consequência, no que seria registrado nos relatórios. O controle da lei,

então, se daria apenas sobre pequenos desvios, mas omitiria o uso do poder coercitivo com a finalidade de reprimir, dissuadir e qualquer função de atuação preventiva (2009, p. 23).

Com estas contribuições, podemos perceber que o controle da polícia pela lei ou a utilização de uma conceituação de polícia conectada com a submissão normativa e uma atuação determinada pelo texto normativo, acaba sendo uma falácia em relação a resultados democraticamente seguros.

A atuação policial reproduz um molde de interesses temporais previamente determinados por jogos políticos de negociação de interesses. Dessa forma, a reprodução de um modelo democrático que estimule a participação popular e a efetivação de princípios constitucionais (como por exemplo a igualdade), acabam tendo sua aplicação na sociedade dificultada frente a discricionariedade que o poder coercitivo detém.

Como verdadeiro paradoxo, detemos uma criação normativa que prevê determinadas funções, contudo se sobrepondo a própria lei criadora, a discricionariedade permitida não consegue ser controlada por textos leis. O criador sobrepõe a criatura. A discricionariedade representa o controle que a norma não consegue deter, sendo direcionada, então, como *enforcement* em uma *polity*. Não se consegue controlar a forma como as informações alcançam os dados estatais, bem como a maneira como estas são tratadas em seu interior, ponderando interesses políticos na escolha dentre as possibilidades de atuação existentes.

Conforme asseveram Proença Junior, Muniz e Poncioni, não seria necessário verificar qual governança de polícia a *accountability* permite, mas qual *accountability* se deve ter para que se possa considerar que há uma governança de polícia. Tal análise seria necessária para que se possa observar o quanto a polícia seria adesiva em relação a uma democracia (2009, p. 102).

Nesse sentido, podemos analisar as lições trazidas por Lustgarten que defende a ideia de que a forma de governo de polícia não seria correspondente a uma governança policial, da polícia realizada pela polícia. A governança policial estaria contida na governança de polícia, admitindo a existência de certa autonomia realizada por exterioridades. Para o autor, deve-se tentar compreender como controlar tal autonomia de forma que ela continue operando de maneira considerada como positiva quanto ao uso de sua discricionariedade, considerando uma tendência que a obra considera como natural no sentido de constantemente usurpar decisões políticas (1986).

Ainda, Lustgarten defende que não se pode haver uma governança policial sendo utilizada para uma atividade de governança de polícia, sendo, então responsáveis por pontos de vista diversos integrantes de uma mesma accountability.

Importante destacar que se ambas compreensões fossem depositadas sobre o mesmo título, haveria o aumento significativo das possibilidades de atuação da gestão policial, uma vez que haveria um considerado aumento em relação a discricionariedade de atuação policial, bem como os padrões que seriam determinados para a verificação de tal estrutura. Dessa forma, difícil seria a missão de transformar essa megaestrutura formada e autorizada em algo que pudesse ser considerado como compatível com uma democracia.

Nesse sentido, o autor sugere o que seria necessário para que houvesse uma governança de polícia (ou seja, governar a polícia de forma compatível com ambições e definições prévias políticas) que possa ser vista como algo que busca a generalidade e a razoabilidade ao mesmo tempo. Para o autor, inicialmente, defende a verificação da universalidade e imparcialidade como um direcionamento qualitativo para ação policial. Logo, ao analisar tais pontos seria verificado de que forma a polícia poderia ser compreendida como uma estrutura que faz uso da força coercitiva e seria capaz, ainda assim, de sustentar uma democracia e uma ordem política pactuada (1986).

Ao ponderar sobre a necessidade de que isso ocorra de uma forma democrática, sopesa, também, que a polícia seria equiparada a um serviço público, bem como reafirma as regras do jogo previamente consideradas. O autor tenta impedir que o uso desta força seja convertido em imposição tirânica de um posicionamento minoritário de um governante no poder, agindo de forma deslegítima, uma vez que iria em contrário senso ao acordado pela *polity*.

Nesse sentido, a polícia seria um recurso universalmente disponível, tendo como uma de suas finalidades primordiais a obrigação de impedir que grupos, mediante o uso da força, alcancem finalidades privadas. Tal atuação só seria possível por parte dos integrantes de tal estrutura, pois para estes seria concedido *enforcement* para atuação pública.

Quando analisamos a imparcialidade trazia na obra, o autor não se mostra utópico, não defendendo uma atuação policial completamente imparcial e sem objetivos prévios em seu uso da discricionariedade, pelo contrário, atesta que aguardar uma total imparcialidade de seres humanos é algo extremamente difícil. De forma racional, o Lustgarten disponibiliza a imparcialidade como uma forma de possibilitar que a seletividade de um *enforcement* seletivo

na decisão policial ocorra de forma imparcial em relação apenas as regras do jogo previamente delimitadas.

Apesar do disposto, o autor defende que a governança de polícia continua sendo considerada como um espaço de embate político, pois seria o governo em ação dentro da sua função de governar e de manter sua agenda política determinada anteriormente.

Interessante observar que, apesar de não ter sido observado diretamente na obra do autor, necessário verificar que uma polícia estruturada para aplicar uma agenda prévia, mediante um *enforcement* previamente consolidado traria risco à democracia quando se confia em uma espécie de mão invisível do mercado e acabar constituindo uma via legitimamente constituída de possível opressão. Além disso, poderia ser constituída atuação completamente diversa daquela pretendida com uma democracia clássica, ao esvaziar os espaços públicos e calar as massas mediante a imposição de uma agenda de interesses. Seria, então, essa dinâmica negociativa política que constituirá a atuação policial junto ao público, calando até mesmo suas organizações privadas que tentam usurpar tal atuação.

Dentro desse panorama geral, o autor verifica três espaços onde haveria acesso e solução de controle para tal dinâmica de poder. Inicialmente realiza uma análise sobre as estruturas e capacitações, após é verificada a percepção sobre as alocações e prioridades, por último, as práticas estabelecidas de seletividade e *enforcement*.

Quanto ao primeiro, a estrutura fornecida pelo público e a capacitação dos agentes integradores de tal estrutura seria essencial para delimitar quais os limites (ou a ausência deles) de atuação enquanto detentores de um mandato legítimo.

Governar a polícia, para o autor, iniciaria com a definição clara e nem um pouco aleatória do que esta pode (ou não) ser capaz de fazer perante a população e sua própria constituição interna. Interessante observar, então, que tudo o que versa sobre a polícia é decidido e delimitado por uma série de negociações e decisões políticas, mas não pela própria polícia interessada.

Logo, a verificação da estrutura e de sua capacitação seria a primeira forma de controlar a polícia por parte do governo, fazendo com que está jamais consiga sua emancipação de uma forma legítima perante a *policy*. Para o autor, tal controle realizaria uma tutela sobre a autonomia da discricionariedade, pois forneceria certa quantidade de

possibilidades previamente determinadas e limitadas, além da ausência de caminhos para questionar tais fronteiras de agir impostas.

Percebe-se, então, que a dita discricionariedade policial não seria ampla e irrestritamente considerada sobre aquilo que o indivíduo ocupante da farda pensa com o humor que ele teria naquele dia, mas seria uma discricionariedade vinculada a uma gama de atuações previamente autorizadas como sendo de interesse da manutenção da *policy*. Controla-se o cerne da autonomia de governança policial, fazendo com que a governança de polícia estabeleça todos os parâmetros para que seja gerida esta primeira.

Por segundo, Lustgarten verifica que a alocação e as prioridades no uso dos recursos policiais na formação de certas estruturas e capacitações disponibilizam deveria ser visto como uma questão de governança de polícia. A definição de como os recursos internos seriam gastos de acordo com as finalidades impostas por tal estrutura política, fariam com que a alocação e as prioridades expressassem escolhas que sopesassem alternativas políticas e policiais sobre de que maneira a polícia deveria/poderia disponibilizar sua capacidade no exercício de sua função.

Percebe-se que a alocação de recursos para tais estruturas diz bastante sobre a forma política com a qual determinada governança de polícia se solidifica, uma vez que tais benesses seriam concedidas com uma finalidade previamente determinada pela agência de quem detém o mandato eletivo. Não haveria, então, uma gestão autônoma por parte dos recursos disponibilizados, mas pela interpretação feita da obra de Lustgarten haveria uma gestão previamente orientada e direcionada dos recursos policiais de acordo com o que se espera que a polícia faça na sua atuação diária.

Interessante observar que, conforme advertido por Proença Junior, Muniz e Poncioni, a determinação da atuação diária policial se altera com o tempo (2009, p. 42). Logo, quem detém o poder poderia iniciar certa atuação policial e, no curso, a depender dos resultados verificados ou dos interesses motivadores, alterar tal disposição para esta ou para uma certa quantidade de circunstâncias que sejam semelhantes. Tal atuação, poderia se mostrar como uma verdadeira arma antidemocrática em uma atuação direcionada para um viés extremamente seletivo manejado por quem governar a polícia.

Nesse sentido, haveria uma gestão direcionada sobre tudo que dispõe acerca da estruturação e delimitação de prioridades da polícia, o que poderia ou não ser feito, impedindo qualquer possibilidade de emancipação.

Quando se pensa sobre a discricionariedade existente, se verifica a permissão concedida pela forma de governo em relação a tal atuação. Apesar do que se pode pensar, a atuação discricionária concedida aos policiais está situada dentro das possibilidades que seriam mais interessantes de acontecerem dentro de uma gama de possibilidades disponibilizadas pela forma de governança em gestão.

Por fim, o autor analisa as práticas estabelecidas de seletividade do *enforcement*. Neste, atesta ser valorizada a forma como a polícia adota sozinha os encaminhamentos gerais. Considera que, na atuação rotineira, a polícia escolherá determinadas orientações que deverão ou não ser apresentadas ao público, como se houvesse uma validação interna das ordens gerais emanadas pela forma de governança. Neste terceiro passo de análise, a figura do policial individualmente considerado ganha importância, pois o seu sopesar e a sua submissão (total ou parcial) a estrutura hierarquizada policial seriam as possibilidades de consolidar os ditames de negociações políticas quase inatingíveis para estas pessoas nestas funções.

Pelo exposto, percebe-se que a atuação policial baseada na forma como é utilizada, poderia ser verificada como uma forma de intervenção do Estado no âmbito privado da população, tanto no sentido de manutenção destes indivíduos em suas parcelas sociais, como coberta por um viés onde aqueles excedentes ou não consumidores deveriam ser excluídos da sociedade, de acordo com uma agenda previamente selecionada que não aceita contraditórios e não tem atuações aleatórias em relação a seletividade social.

Nesse sentido, o papel da polícia seria de ser obediente e estritamente submisso à preceitos determinados que lhe são impostos, tanto como forma de submissão, como revestido de uma atuação de controle mediante metas definidas e repassadas. Haveria, então, íntima relação entre o que seria compreendido como governança de polícia e uma governança policial.

Conforme leciona Proença Junior, Muniz e Poncioni, não se pode aceitar um pensamento maniqueísta de um governo mal e uma polícia boa, uma vez que é necessário apreciar os efeitos da autonomia sobre a dificuldade da polícia e de seu governo (2009, p. 54).

Certo cálculo político parece demonstrar melhor de que forma se desenvolve o relacionamento entre a polícia e a forma de governo. O que se pode constatar com este trabalho é que tais estruturas não estão completamente desconectadas em uma sociedade democrática, bem como que o ato de governar mediante atuações legítimas da polícia tem uma função seletiva de controle social com um fim bem específico, tudo legitimado pela

legislação penal. Ademais, a estrutura policial não deve ser vista como uma formação independente e desconectada de direcionamentos políticos, pelo contrário, configuraria-se em estrutura, atuação e ideologia como produtos de negociações políticas. Para tanto, tais direcionamentos não podem ser considerados como políticas engessadas, pelo contrário, versam sobre uma autonomia que se encontra em constante redefinição de finalidades e lucros e que se opera, sobretudo, como forma legítima de controlar a sociedade mediante intervenção justificada por uma utópica segurança normativa.

REFERÊNCIAS

- BAYLEY, D. H. & SHEARING, C. D. **The future of policing**. In T. Newburn, Policing Key Reading 91 REPRINT, 1996, P. 586
- BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: ed.usp, 2002, p. 117-119.
- GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: ed. Usp, 2003, p. 39.
- LUSTGARTEN, Laurence. **The governance of police**. 1986, p. 22.
- Manning, P. K. (1999). 26: **Economic Rhetoric and Policing Reform**. in Kappeler V. E. (eds.) *The Police and Society: touchstone readings* (2nd Edition, pp. 446-462). Prospect Heights: Waveland Press, Inc. (Originally published 1992).
- Manning, P. K. (2005). **The Study of Policing**. *Police Quarterly*, 8(1), 23-43.
- MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **O Poder Judiciário na Perspectiva da sociedade democrática. O Juiz Cidadão**. In Revista ANAMATRA. São Paulo, n. 21, p. 30-50, 1994.
- MELOSSI, Dario e PAVARINI, Massimo. **Cárcere e Fábrica (As origens do sistema penitenciário nos séculos XVI – XIX)**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2006.
- MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia?** São Paulo: ed. Usp, 2012, p.27.
- PROENÇA JUNIOR, Domício. MUNIZ, Jacqueline. PONCIONI, Paula. **Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar**. Rio de Janeiro: 2009.
- RANCIERE, Jacques. **Em los Bordes de lo político**. Escuela de Filosofía Universidad ACIS. 2007.