XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

REGINALDO DE SOUZA VIEIRA

MARCIO ALEANDRO CORREIA TEIXEIRA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Reginaldo de Souza Vieira, Marcio Aleandro Correia Teixeira – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN:978-85-5505-569-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.4. Vulnerabilidade. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

A Constituição não é um simples ideário e suas normas estão embrenhadas de vinculatividade, todos a ela devem obedecer, por se constituir na expressão máxima da vontade política do povo. Em contraponto aos mandamentos constitucionais de aplicabilidade imediata, paira a discussão acerca dos direitos sociais, cujas

normas que os preveem teriam eficácia limitada e, portanto, aplicabilidade mediata. Os direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alcançam eficácia através da efetividade das políticas públicas, cuja complexidade transcende uma simples prestação de serviços públicos. No âmbito deste Grupo de Trabalho, discutiu-se sob as mais diversas perspectivas a eficácia dos direitos sociais através de políticas públicas, articulando os conceitos ligado à campo jurídico formal e seus fundamentos nas teorias dos direitos sociais, que envolvem uma complexa programação e intervenções qualificadas dos entes públicos para uma prestação adequada e satisfação de tais direitos. Nesse sentido, os debates realizados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II e os textos que se seguem percorrem de forma contundente as questões e seus fundamentos.

Os textos apresentados no Grupo de Trabalho foram organizados em cinco eixos temáticos; a) Direito à segurança pública; b) Gênero, transporte coletivo de passageiros e refugiados; c) Direito à educação e crianças e adolescentes; d) Direito à Saúde, segurança social e combate às desigualdades sociais; e) Regularização fundiária, proteção ambiental, sindicalismo e combate às desigualdades étnicas.

No primeiro eixo, dois artigos trataram da temática do direito à segurança pública e das políticas públicas relacionadas a garantia deste direito. O primeiro, de Marcio Aleandro Correia Teixeira, teve por pressuposto a análise da concepção de conflito social institucionalizado, como mecanismo para compreender um sistema de policiamento integrado, que permita enfrentar as novas realidades e exigências sociais, a partir de pesquisa realizada junto a polícia do Maranhão. Já o segundo trabalho tratou da possibilidade de judicialização do direito social e fundamental à segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito, tendo como autoras Stefan Hanatzki Siglinski e Janiquele Wilmsen.

O segundo eixo desta obra, com quatro artigos, teve como fio condutor dos textos, a temática de gênero, em especial, no que concerne ao reconhecimento e garantia de direitos para as

mulheres. No primeiro artigo, de autoria de Selma Pereira de Santana e Fernando Oliveira Piedade, com base nas políticas públicas adotadas no Governo Lula para garantir a igualdade de gênero, buscou analisar no âmbito local, a transversalidade destas políticas, em especial, no combate às desigualdades sociais e a pobreza. O segundo trabalho, que tem como autores João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior e Reginaldo de Souza Vieira, procurou identificar quais os municípios brasileiros que adotaram, no contexto da política pública de transporte público coletivo de passageiros a medida de segregação das mulheres em vagões exclusivos no metrô, como forma de as proteger das diversas modalidades de violência que estão submetidas neste meio de transporte. Na sequência, o terceiro trabalho, de Juliana Vital Rosendo e Liziane Paixao Silva Oliveira, tendo por referência que 25% do número dos refugiados que o Brasil recebeu nos últimos anos são mulheres, vem problematizar a necessidade de políticas públicas que considerem a condição de gênero no processo de acolhimento, de proteção, de assistência e

na reintegração social destas refugiadas em nosso país. Por fim, o quarto artigo, de autoria de Robson Heleno da Silva, na mesma esteira do artigo anterior, pautou a temática das refugiadas, analisando a proteção jurídica prevista em nosso ordenamento, bem como as políticas públicas existentes para esse grupo social vulnerável.

O terceiro eixo foi estruturado com três artigos que possuem como questão norteadora o direito à educação. O primeiro texto, trata do acesso à educação das crianças e adolescentes em situação de risco. Na abordagem realizada, as autoras Mariana Wanderley Cabral e Juliana Silva Dunder, analisam a educação inclusiva, tendo por referência um dos objetivos do milênio, incluso da Agenda 2030 da ONU, no município de João Pessoa/PB. Já o segundo texto, de autoria de Daiane Garcia Masson e Carliana Luiza Rigoni, problematiza o novo ensino médio, tendo por pressuposto o direito fundamental à educação e o direito fundamental ao trabalho. O último trabalho deste eixo, de autoria de Ana Elizabeth Neirão Reymão e Karla Azevedo Cebolão, tendo como referencial teórico Amartya Sen, desenvolve sobre a importância das políticas públicas de educação como elemento fundamental para o desenvolvimento humano.

O quarto eixo desta obra, intitulado: direito à Saúde, segurança social e combate às desigualdades sociais, foi organizado com quatro artigos. O primeiro artigo, de Rachel Rocha Mesquita da Costa, a partir dos estudos de Amartya Sen, analisa o Programa Bolsa Família e a necessidade do empoderamento dos(as) beneficiários(as), no processo de gestão do referido programa social. O segundo artigo, de Sílvia Ferreira Paterlini Nerilo e Rogerio Mollica, pauta a temática da tributação, a sua cobrança e a distribuição desigual dos recursos arrecadados, bem como o reflexo desta realidade nas políticas públicas que buscam

concretizar a justiça social. Em continuidade, o terceiro trabalho de Eduardo Machado Mildner e Lucca Silveira Finocchiaro, apresentou a segurança social como um direito humano e fundamental. Já o quarto e último artigo deste eixo, tratou do direito à saúde, em especial a implementação da Política Nacional de Atenção Oncológica. No texto, as autoras Amanda Silva Madureira e Denise de Fátima Gomes de Figueiredo Soares Farias, tendo por pressuposto os conceitos de políticas públicas, procuraram identificar as principais dificuldades ao acesso do paciente oncológico ao tratamento no país.

Por fim, o quinto e último eixo desta obra, com quatro artigos, apresenta as discussões acerca da regularização fundiária, da proteção ambiental, do sindicalismo e do combate às desigualdade étnicas. O primeiro artigo, de autoria de Miguel Etinger De Araujo Junior e Renata Calheiros Zarelli, busca compreender a Lei Federal nº. 13.465/2017, que trata sobre o processo de regularização fundiária urbana e rural. O segundo trabalho, de autoria de Carla Maria Peixoto Pereira e Astolfo Sacramento Cunha Júnior, analisa o direito à moradia, no âmbito do Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Una, implementado em Belém (PA). Na sequência, o terceiro artigo de Whenry Hawlysson Araújo Silveira, problematiza a questão da representação sindical, com ênfase para a atuação dos denominados sindicatos pelegos, que prejudicam a proteção do direito dos trabalhadores. Já o quarto artigo, de Domingos do Nascimento Nonato e Daniella Maria dos Santos Dias, analisa o julgamento da ADC nº 41 pelo STF, que veio reconhecer a constitucionalidade da Lei 12.990/2014, a qual reserva 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na esfera da administração pública federal direta e indireta, no âmbito dos Três Poderes.

Por fim, esperamos que a presente obra e os textos que a estruturam possa contribuir no processo de garantia e concretização dos direitos social previstos na CRFB/1988.

Prof. Dr. Marcio Aleandro Correia Teixeira (UFMA/MA)

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira (UNESC-SC)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A POLÍCIA NO MARANHÃO: TRANSITANDO ENTRE PODER, VIOLÊNCIA E LUTA POR DIREITOS

MARANHÃO'S POLICE: TRANSITING AROUND POWER, VIOLENCE AND LAW

Marcio Aleandro Correia Teixeira

Resumo

A Polícia do Maranhão: transitando entre poder, violência e luta por direitos avalia o sistema de policiamento do Estado brasileiro em decorrência do processo de mudança institucional ocasionados pelas novas orientações constitucionais de 1988. A análise parte de uma concepção de conflito social institucionalizado em busca da compreensão de um sistema integrado de policiamento, capaz de acompanhar as novas exigências ao Estado em face das dinâmicas conflituosas do corpo social. O modelo teórico utilizado para a construção da pesquisa admite o caráter significativo dos conflitos de poder e das lutas ideológicas pela legitimidade dos grupos competitivos de determinado sistema institucional.

Palavras-chave: Segurança pública, Polícia, Gestão de políticas, Controle de políticas, Maranhão

Abstract/Resumen/Résumé

Maranhão's Police: transiting around power, violence and law aimed to evaluate the Brazilian state of police system due to the process of institutional change brought about by the new constitutional changes of 1988. The analysis is based on a conception of social conflict institutionalized in search of understanding an integrated policing system, able to keep up with new demands on the state in the face of conflicting dynamics of the society. The theoretical model used for the construction of research supports the significant nature of power struggles and ideological struggles for legitimacy of competitive groups of a certain institutional system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public safety, Police power, Politics management, Politics control, Maranhão

1 APRESENTAÇÃO

O artigo proposto foi apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão constitui-se de trecho de tese em que se refletiu sobre os dilemas da Polícia Brasileira nesse novo milênio, considerando particularmente o trânsito dessa organização entre o exercício da violência e a luta por direitos.

Na tese, ora defendida, o método não é algo preestabelecido para ser acriticamente seguido: é uma construção que não se dá à revelia do referencial teórico, do objeto, ou do pesquisador; ao contrário, somente se realiza pela interação de todos esses elementos. O método:

> faz parte do trabalho de elaboração teórica, e só pode ser bem compreendido, ou postular qualquer realidade, *dentro* do todo teórico *que* ele integra, e jamais fora dele, visto que não há considerar o método em si mesmo, como se constituísse uma realidade independente do corpo teórico *que* o produz e o contém (MARQUES NETO, 1982. p. 150).

Do ponto de vista metodológico, a análise da atividade de polícia desenvolvida nesse trabalho teve como substrato o método compreensivo. Para esse autor, qualquer atividade humana é social e carregada de significados. A explicação que constrói tem como ponto de partida a distinção entre três tipos de ação social: tradicional, afetiva, racional (orientada por um valor ou por um fim). Em sua perspectiva, as relações sociais são sempre fundadas em relações de dominação ou na autoridade que uns indivíduos exercem sobre outros cujo substrato pode ser admiração, costumes, convencimento ou obediência às normas jurídicas. Dessa reflexão foram construídos três tipos ideais de dominação: tradicional, carismática e racional-legal, sendo esta última a que corresponde ao Estado Moderno, portanto, às suas funções básicas, como a de Segurança pública (WEBER, 1999).

De acordo com Souza (2016), a concepção de tipo ideal é um aspecto básico da doutrina epistemológica de Max Weber e refere-se a uma construção parcial da realidade em que o pesquisador seleciona certo número de características, ressalta um ou vários elementos observados e constrói um todo inteligível, entre vários outros possíveis.

A construção metodológica, não se dando de forma apartada das práticas sociais às quais visamos estudar, dimensiona-nos quanto ao emprego de determinadas técnicas de pesquisa para o alcance dos objetivos almejados. Assim, na dinâmica da pesquisa foram utilizadas as seguintes estratégias: análise bibliográfica, documental e empírica.

A construção percorre os fundamentos do direito à Segurança, apresentando a variedade tipológica de polícia e a base de sua intervenção. Optamos por uma aproximação a modelos institucionais bem delineados, o modelo alemão e o modelo inglês, acreditando em um ponto de partida: modelo luso-brasileiro.

A trajetória, marcada por contingências políticas, econômicas e culturais nos conduziram ao modelo Agente-Principal, no entanto, nos impôs uma coerência interna e externa, do fenômeno da burocratização e participação. A descentralização permitiu a gestão local, capaz de atender as necessidades de maneira particular, mas, em contrapartida encontrou o obstáculo do temperamento dos sujeitos do processo político de decisão, aliado às relações assimétricas Agente-Principal no funcionamento da máquina pública.

Acerca do controle, optamos por um debate institucional, nesse sentido, optamos por melhor compreender dois traços marcantes do contexto atual de controle institucional na prestação da política pública de segurança: o controle contábil (interno) e o controle jurisdicional (externo), demarcando os aspectos que envolvem a matéria específica. Não abordamos o controle social, pois envolveria uma outra estratégia de pesquisa que não fora contemplada no projeto, dada as limitações orçamentárias e de prazo.

Assim, o artigo pretende aproximar o debate técnico e acadêmico sobre a organização e funcionamento das instituições policiais, com vistas a compreender limitações e possibilidades impostas à prestação de serviço e combate que são exercidas por aquelas instituições que o texto constitucional de 1988 denominou instituições de Segurança pública.

2 FUNDAMENTOS PARA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

Partiu-se da perspectiva de que, em certas formas sociais concretas, a Segurança pública, em geral, e a atividade policial, em particular, constituem-se em repostas governamentais a problemas sociais que apresentam grande expectativa e certo potencial de mobilização da sociedade porque transgridem a ordem social instituída pela norma legal. Isto porque é a lei que estabelece a distribuição do poder e define os limites da transgressão, já que a ordem jurídica antecede a singularidade que nela será cognominada de ação desviante.

No cumprimento das sanções aos que assumem comportamentos desviantes, é possível, assim, o exercício de outro lado da violência, sua forma institucionalizada, que se concretiza nas ações construídas para exterminar os conflitos produzidos fora da lei [...]. O conceito material de polícia baseia-se, assim, na atividade administrativa de prevenção do

perigo, independente de se saber a quem é destinada essa função no caso concreto (SOUSA, 2009, p. 3).

Desse modo, o crescimento dos atos violentos, fora da lei, nesse âmbito, exacerba a busca por segurança social, a execração do delinquente, a reinvenção de mitos higienistas, a retomada de fundamentalismos sociais e a ampliação dos poderes de polícia. E, como lembra Telles (2011, p. 1),

> Com a autoridade que o Estado lhes confere, agentes públicos acionam dispositivos extralegais que oscilam entre a transgressão, os acertos negociados e as práticas de extorsão. No coração da economia urbana, são práticas que engendram uma expansiva zona cinzenta que torna incertas as diferenças entre o legal e o ilegal.

A insegurança social que esse movimento conjunto gera, nos indaga nesse trabalho sobre a efetividade das políticas de segurança pública, particularmente, sobre as atuais medidas implementadas pelos órgãos públicos nesse âmbito, tais como aumento do quadro de pessoal, dos recursos financeiros para custear ações.

Essas reflexões iniciais definem o fio condutor desse trabalho. A tese ora defendida que lhe dá suporte é que o combate aos conflitos situados fora da lei, que se exacerbam no Brasil e na particularidade do Maranhão, não depende apenas do aumento de recursos financeiros e materiais, como aparentemente se fazem crer. Carece também de maior capacitação dos agentes públicos, da melhoria da capacidade gestionária dos órgãos policiais e do controle da sociedade sobre o Estado no sentido de reduzir a zona cinzenta referida por Telles (2011).

O estudo que deu suporte ao presente artigo comportou dois movimentos concomitantes: uma análise da atividade policial no contexto sócio-político nacional e um estudo do tema no espaço geográfico-social do Maranhão.

Partiu-se da concepção que a atividade policial é socialmente determinada e, portanto, não pode ser percebida e nem tratada numa perspectiva unicausal.

Entende-se que, para efeito do presente estudo algumas categorias são centrais para compreender a natureza e a dinâmica da atividade policial. Assim, as reflexões desenvolvidas para sedimentar esse artigo têm como balizadores categorias centrais como Estado de Direito, Poder, Segurança e Controle. Para compreendê-las partiremos do conceito de Estado de Direito.

Em Maquiavel (1987), o Estado é o poder central soberano exercido com exclusividade e plenitude sobre as questões interna e externa de uma coletividade. Regulariza

as relações entre os homens. O modo republicano de governar que se caracteriza pela transparência, opõe-se, no pensamento desse autor, ao principado que se distingue pelo segredo de Estado.

O Estado é tema presente na história do pensamento político, em diferentes matrizes teóricas. Entre os clássicos do liberalismo (Hobbes, Locke e Rousseau), sua origem remonta a um contrato social, embora essa abstração seja elaborada a partir de diferentes abordagens. De fato, enquanto em Hobbes (1988) tal pacto seria um acordo consciente para pôr fim ao estado de guerra com vistas a garantir a segurança e em Locke (2005) para garantir o usufruto da propriedade privada, em Rousseau (1987; 1999), denunciaria a impossibilidade de transposição dos obstáculos à conservação dos homens no estado de natureza onde viviam ignorantes, mas felizes.

Para conflitualistas, como Marx e Engels (1975), o Estado é uma estrutura de poder que concentra, resume e põe em movimento a força e os interesses da classe dominante. Sob o capitalismo, de acordo com esses autores, serve, primordialmente, para viabilizar o processo de acumulação do capital.

Canotillho (1999), afirma que Estado de Direito é um Estado ou uma forma de organização política-estadual cuja atividade é determinada e limitada pelo direito [...]. Tomar a sério o Estado de Direito implica, desde logo, recortar com rigor razoável o seu contrário – o Estado de não direito. Três ideias bastam para caracterizar: 1) é um Estado que decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; 2) é um Estado em que o direito se identifica com a razão do Estado imposta e iluminada por chefes; 3) é um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do direito.

Na concepção weberiana, tomada como principal suporte no estudo que referenciou a presente tese, o Estado moderno se funda através de dois processos simultâneos de expropriação, o poder e a dominação: dos instrumentos de controle, especialmente das armas, pelo poder público e dos meios de produção por parte dos donos do capital (SOUSA,1996).

Assim, para Weber o poder, dominação e disciplina devem ser entendidos da seguinte maneira:

> *Poder* significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra as resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. *Dominação* é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, determinadas pessoas indicáveis; *disciplina* é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas (WEBER, 2004. p. 33).

Conceitos como burocracia, aparato e serviços litúrgicos são fundamentais para pensar o Estado racional que se constitui em uma construção prática resultante dos complexos processos transmitidos por meio de doutrinas específicas de tecnologias do exercício do poder (FARIA, 2007). Entendida como o governo da razão, a burocracia é o meio através do qual se expressa a lei e sob o qual age esse Estado Racional Moderno.

Para Weber (1964), os pressupostos para o afloramento da burocracia, que são econômicos e políticos, permitem a criação de um arcabouço institucional, com códigos específicos, que permite a imposição da obediência apenas às leis abstratas e não à pessoa do governante, perdendo a função pública, o caráter de privilégio. De acordo com Offe,

> Para o funcionário público só tem relevância o que está escrito. Não tem valor o que ele sabe por ouvir dizer, por informação confidencial, por presunção ou por investigação própria. Da mesma forma os princípios de hierarquia e divisão do trabalho impõem não só um processo de especialização do corpo de funcionários, definindo o ordenador no fluxo de informações, mas também excluindo a possibilidade da negociação, da interpretação, do assessoramento por terceiros, etc (OFFE, 1984, p. 216s).

Ao mesmo tempo, a impessoalidade assegura a eficiência e a justiça pelo exercício dos direitos de cidadania em lugar da concessão ou da benevolência da persona pública à persona privada.

De acordo com Macpherson (1991, p. 91s), o Estado que se consolidou, particularmente, no contexto do século XX, caracteriza-se por apresentar as seguintes funções: criação de uma estrutura protetora que prevê gastos com a reprodução de força de trabalho: prevenção de riscos sociais (velhice, invalidez e doença, entre outros); regulação de salários e preços com vistas a garantir a estabilidade ao mercado de produtos, de mão-de-obra e de capitais; controle fiscal e monetário da economia, evitando oscilação e mantendo o pleno emprego; criação de uma infraestrutura básica de transportes, educação técnica e superior, urbanização, habitação e pesquisa tecnológica; criação de medidas para atenuar os efeitos do crescimento industrial sobre meio ambiente.

Para responder as demandas relacionadas às funções do Estado, o governo se sustenta em dois pressupostos básicos: soberania popular e igualdade jurídica, o que caracteriza o chamado Estado de Direito.

Nessa forma de Estado estão regulamentadas as diferentes políticas delineadas de acordo com a configuração das demandas identificadas. A Política de Segurança corresponde a uma função tradicional do Estado. A atividade policial, tal como se conhece hoje, como

parte do sistema público de segurança é uma expressão desse Estado de Direito. Constitui-se em ação destinada a garantir a ordem social em presença, ficando, portanto, sujeita aos mesmos testes pelos quais passa a administração estatal que, segundo Offe (1984) são os testes de conformidade legal, de efetividade funcional e de consenso político.

Tais testes se referem, de acordo com o autor (OFFE, 1984) ao processo de adequação das ações desenvolvidas em áreas específicas às normas vigentes, evitando o abuso do poder, sem descurar de buscar atingir os fins a que se destina (teleologia). O consenso político significa a busca do apoio de grupos sociais interessados na consecução das funções teleológicas.

De acordo com Bayley, poder de polícia engloba a instituição e a "pessoa autorizada por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação da força física" (BAYLEY, 2006. p. 173).

De fato, a ocorrência de eventos fora da lei pode favorecer a ampliação das ocorrências violentas dentro da lei que, ao colocar em xeque a própria razão de ser do Estado, criando-se um Estado policial. Nele, os inúmeros mecanismos de segurança são criados, sob a alegação e que supostamente serviriam para manter a paz e a ordem (WACQUANT, 2004; WEBER, 1999).

Na mesma linha, Bayley aduz que a Polícia sempre apresenta boas razões para justificar sua onipresença em certos bairros e as práticas de provocação dirigida às quais se entrega. No entanto, agindo assim, a Polícia reproduz, sem perceber, um esquema vindo diretamente do século XIX: a criminalização das camadas sociais mais desfavorecidas e a confusão entre "classes laboriosas" e "classes perigosas" (BAYLEY, 2006. p. 234).

Tal prática rendeu às instituições policiais, particularmente no Brasil, uma reputação negativa, o que contribui progressivamente para efetivação de uma crise de legitimidade, cuja ineficácia é observada no policiamento ostensivo e de investigação. O aumento das taxas de criminalidade aliada às acusações de excesso do uso da força por policiais faz surgir questionamentos sobre a eficácia da ação policial (GUIMARÃES, 2010; WACQUANT, 2004).

Neste plano, surge o controle da atividade policial que se coloca como fundamental para a análise da Segurança Pública no Estado de Direito.

O controle social, segundo Bobbio, são elementos edificados pelas sociedades reais para levarem seus participantes a se ajustarem às regras vigentes, impedindo ou

desestimulando condutas opostas à ordem, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1995. p. 285). Podem ser externos: sanções, punições (privação de direitos, de recompensas, interdição, isolamento, reprovação social, admoestação, intriga, sátira); internos: relacionados à formação da consciência individual que se refere ao tema.

De acordo com O'Donnell (1999), a democracia contemporânea baseia-se na ideia promulgada e respaldada por lei de uma visão moral do indivíduo, como ser autônomo, racional e responsável. O controle interno do governo, por sua vez, é sustentado em uma ação governamental planejada, racional.

A discussão acerca do controle social em relação às práticas governamentais permite entender os debates sobre as sociedades disciplinares e as sociedades do controle. Na primeira, o controle é exercido sobre o corpo físico do indivíduo de forma longa, infinita e descontínua, ao passo que, nas sociedades do controle o exercício se dá sobre o corpo físico, biológico, somático (sobre a existência social do indivíduo ou grupos de indivíduos) de forma curta, rotativa, rápida, contínua e ilimitada. É a passagem da sociedade da punição para a sociedade da vigilância (GARLAND, 2008; HARDT; NEGRI, 2001; ELIAS, 1995; DELEUZE, 1992).

Nesse contexto, emergiu uma relação extremamente dinâmica que precisa ser compreendida entre o Estado de Direito e o Estado Policial, no qual o Direito continua sendo eficaz e (por meio das técnicas de polícia) se torna método (HARDT; NEGRI, 2001).

Em relação à questão do controle, Silva faz uma distinção entre: controle externo: atividade de fiscalização, vistoria, inspeção e vigilância de uma instituição em relação à outra e controle interno: vigilância que se desenvolve de forma hierárquica pelo qual se permita interferir na atividade própria da instituição (SILVA, 1996. p.19).

Conforme Guimarães, uma das mais importantes modalidades de controle da atividade policial é aquela feita pela própria instituição, através de suas Corregedorias (ou Departamentos de Assuntos Internos), as quais têm atribuições para investigar e punir, administrativamente, aqueles policiais que praticarem algum desvio de conduta (GUIMARÃES, 2008. p. 25).

3 O ESTADO E A INSTITUIÇÃO POLICIAL NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

Segundo Bucci

> o Estado moderno teve marco inicial fixado com a celebração da chamada paz da Westfália, que se consubstancia nos Tratados de Münster e Osnabrück, em 1648 [...] O resultado mais significativo da celebração dos tratados é a redução da influência política da Igreja nos assuntos políticos europeus e o início de um novo período nas relações internacionais, mais aberto às negociações e ao respeito pelos interesses de cada país, estabelecendo-se concretamente a ideia de soberania, como respeito jurídico às fronteiras, no interior das quais prevaleceria o poder real (BUCCI, 2002. p.50).

A Polícia, em lato sensu, pode ser entendida como um conjunto de trâmites oficiais convertidos pela racionalização do trabalho burocrático para fomentar a consecução de objetivos administrativos, a saber, a felicidade do povo e o bem-estar do Estado.

Em Weber, a Polícia aparece como força material disponível. É a expressão do estágio superior de sistematização, racionalização e organização do trabalho administrativo com vistas a potencializar o Poder do Estado (WEBER, 1999).

Em sentido material:

> actividade administrativa de autoridade, que tem por função a prevenção do perigo proveniente da natureza ou da ação humana (SOUSA, 2009, p. 3).

No Brasil, as instituições são organizadas por âmbito federal (Civil - Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícia do Senado; Polícia da Câmara; Militar - Polícia do Exército; Polícia do Batalhão Naval; Polícia da Aeronáutica), estadual (Civil - Polícia Civil; Polícia Técnica e Científica; Polícia Legislativa; Militar - Polícia Militar; Corpos de Bombeiros) e municipal (Civil - Guarda Municipal) de natureza civil e militar.

De acordo com Sousa, até o séc. XIX o termo polícia era usado sem distinção para se referir a toda atividade administrativa e jurídica do poder estatal. Essa noção aos poucos adquire especificidade e começa a ser percebida como forças de ordem e segurança pública (SOUSA, 2009).

Para o exercício de determinado preceito constitucional existem muitos tipos de polícia e inúmeros critérios para sua classificação do tipo de policiamento. Os mais comuns são definidos em virtude de sua atividade material, objeto particular, finalidade da ação (preventiva ou repressiva), âmbito territorial da ação, caráter geral da função e o caráter específico da função.

Em termos de sua atividade material, podemos distinguir a Polícia em Polícia administrativa e Polícia judiciária. Aparentemente, esses termos parecem ser recorrentes entre os especialistas.

A Polícia administrativa é comumente chamada de polícia de ordem, polícia de segurança ou polícia preventiva. É constituída pelas autoridades e serviços administrativos que, com base no Direito administrativo, previnem, em geral, o perigo para a Ordem e a Segurança pública.

Essa polícia compreende o serviço de vigilância, fiscalização, controle do exercício do direito e liberdades do cidadão. No Brasil, com exceção das polícias civis (Polícia judiciária ou criminal), as instituições policiais exercem o poder de polícia administrativa.

A Polícia judiciária se ocupa da atividade de investigação e perseguição criminal. É também conhecida como Polícia criminal, Polícia técnica e Polícia de investigação.

Em virtude da finalidade da ação desenvolvida podemos ter a Polícia preventiva e a Polícia repressiva. A primeira tem por objeto a prevenção de perigos para a ordem e segurança pública, realizando, em geral, os serviços de inspeção e vigilância. A polícia repressiva, por sua vez, caracteriza-se por agir em situação em que o perigo já se concretizou em dano, sendo agora necessário limitar os efeitos danosos ou impedir a sua ampliação ou propagação. A polícia repressiva está a cargo das polícias criminais. É importante ressaltar que, a relação entre polícia preventiva e polícia repressiva é liminar.

As forças de segurança são, do ponto de vista orgânico, essencialmente polícia administrativa, uma vez que a sua ação é e deverá ser fundamentalmente preventiva. Integram-se na Administração Pública e constituem a força coativa das autoridades de Polícia administrativa.

A Polícia no Brasil pode ser constituída pelo Governo Federal e pelos Estados. De tal forma, temos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, assim como, as Polícias estaduais, que seguem divididas entre as Polícias militares, os corpos de bombeiros militares, as Polícias civis e as Polícias técnicas. Acrescenta-se o acolhimento das guardas municipais a que se refere o artigo 144, parágrafo 8º (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011).

O Distrito Federal (DF) segue regra comum dos Estados em matéria de polícia, ressalvadas as especificidades das Polícias legislativas, a exemplo da Polícia do Senado ou da Polícia da Câmara ou ainda das Polícias legislativas dos Estados-membros que podem, por sua vez, criar instituições policiais. A Polícia do Senado Federal, prevista na Constituição Federal em seu Art. 52, inciso XIII, bem como no Regimento Interno do Senado Federal, Art.

98, incisos II e III, encontra-se regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002 (BRASIL. SENADO, 2015).

Em 2011, o Ministro Peluso do Supremo Tribunal Federal iniciou entendimentos quanto à criação de uma Universidade de Segurança Pública e Desenvolvimento Social em cooperação com a *Bundesrepublik Deutschland*. Em sua apresentação afirmava ser o objetivo principal a reflexão para abrir perspectivas de ação no combate à criminalidade e à pobreza (PELUSO, 2011).

É relevante no sistema de segurança alemão a existência de uma Universidade de Polícia Alemã (*Deutsche Hochshule der Polizei*[1]), capaz de absorver os problemas práticos do sistema alemão para tratamento. Escrito em Alemão, Inglês e Francês, o Portal da Universidade oferece documentação e informações sobre o contexto alemão de produção da segurança pública pelas instituições de polícia integrada ao sistema de justiça. O policial interessado em ingressar na Universidade de Polícia da Alemanha encontra documentos e informações necessárias para pleitear o ingresso.

No entanto, a tentativa de organização reside na Renaesp e no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mecanismos de Governo que não conseguem alcançar o problema da Segurança pública, pois não satisfazem as características de laboratório de Instituições de Ensino Superior de Estudos e Soluções em Segurança Pública no sentido de uma Universidade de Polícia.

A racionalização das instituições para otimização de seus resultados permitiu que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo realizasse em 1958 uma conferência com os integrantes de uma delegação paulista enviados à Europa para um trabalho de aprendizado com as instituições policiais do sistema europeu de policiamento, de forma mais específica, a delegação paulista realizaria um conjunto de estudos da legislação processual e da atividade de polícia inglesa e de outros países do velho continente (SÃO PAULO. SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1958).

Existia um interesse de configuração de um sistema de justiça, que articulasse as instituições policiais, o ministério público e o judiciário. Apresentavam as exigências de estabilização do sistema, afirmando que “De uma boa lei processual depende, pois, como é óbvio, a eficiência repressiva policial e judiciária [...]” (SÃO PAULO. SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1958. p. 5).

[1] Portal da **Universidade de Polícia da Alemanha**. Disponível em: <http://www.dhpol.de/de/index.php>.

Nesse sentido, os membros da delegação paulista enunciavam que o aparelhamento repressivo inglês os impressionava pela absoluta confiança, entrosamento e unidade de pontos de vista entre a polícia e o judiciário.

Duas funções de caráter nacional precisavam ser evidenciadas: a existência do *Special Branch* e do *Bureau Central* com sua *Index Criminal*. No primeiro caso, observavam que a *Special Branch* permite a compreensão do sistema de proteção às autoridades, visitantes de destaque, supervisão de estrangeiros e matérias relativas a armas e explosivos. No segundo caso, o *Bureau Central* consiste em um sistema integrado de informações sobre os crimes e prontuários de criminosos classificados segundo seu modus operandi, que ficam à disposição da polícia e constituem apreciável elemento de esclarecimento de delitos (SÃO PAULO. SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1958).

O ajuste deste sistema imperfeito é dado pela via das funções estatais através de órgãos e pessoas. Em debate especializado poderíamos analisar o arcabouço conceitual brasileiro partindo de Lafer: "todo subsistema político é dinâmico e se modifica na medida em que funciona, o que coloca em pauta a necessidade de diferenciar administração de policy (programa de ação)" (LAFER, 1978. p. 44).

Segundo Pires, o controle social da administração pública é uma meta que vem adquirindo crescente adesão, congregando acadêmicos e gestores públicos e *publicy-maker* com argumentos, títulos e discursos sobre transparência, responsividade, responsabilização, *empowerment*, capital social e *accountability* (PIRES, 2007. p. 17).

Nobrega afirma que o debate

> não reside mais em simplesmente transferir recursos e garantir a descentralização, mas sim de encontrar mecanismos que aumentem a efetividade desse gasto, melhorando performance e, sobretudo ensejando transparência e *accountability* (NOBREGA, 2011. p. 13).

O controle nesse sentido vai além do controle interno ou externo do aparelho policial, mas do controle da Administração Pública como um todo, permitindo mecanismos que permitam resultados exitosos em virtude dos recursos aplicados.

> O controle externo que, no caso brasileiro, é exercido pelos Tribunais de Contas, ao contrário dos países anglo-saxônicos, que utilizam o modelo Auditor Geral. Esses tribunais têm-se aperfeiçoado nos últimos anos, mas ainda estão muito, muito distantes de atingir resultados satisfatórios. Logo, melhorar o controle é tarefa primordial para alcançar bons resultados de programas de governo (NOBREGA, 2011. p. 13).

Segundo Nobrega, o modelo brasileiro de controle está baseado na tradição do direito financeiro e administrativo francês assentado no estrito legalismo (NOBREGA, 2001).

Pires adverte que

> o problema fundamental embutido nas relações agente-principal é: quem ou o que assegura que os desígnios daquele que põe um terceiro para agir em seu nome e interesse sejam perseguidos com fidelidade e diligência? (PIRES, 2007. p. 19).

Os problemas envolvidos na representação de interesse ou da representação agente-principal sempre marcaram as relações políticas republicanas e democráticas, surgindo apenas como germe em relações políticas que não merecem adjetivos.

> O chefe do Poder Executivo elabora uma peça orçamentária, e ela é aprovada com restrição pelo Executivo, sendo essa forma de decidir sob divergências. Nada do que é, é. Tudo se torna o que é decidido (PIRES, 2007. p. 26).

Pires acusa o oportunismo como sendo uma das mais insidiosas fontes de problemas nas relações agente-principal.

> As organizações contemporâneas (públicas e privadas) vêem-se diante de fortes e constantes incertezas, originadas de diferentes fontes (internas e externas); deparam com interesses contraditórios que se avolumam (entre seus próprios agentes na relação com outras organizações e com a sociedade); precisam armar-se contra variados tipos de oportunismo. O *moral hazard* (ou risco moral) paira sobre os contratos: agentes que pagam para ser ressarcidos diante de sinistros passam, daí em diante, a comportar-se negligentemente diante de riscos, elevando os custos para todos, até os que não são negligentes, em uma "seleção adversa" (PIRES, 2007. 29).

Em espécie, o exercício do controle externo da atividade de policiamento das forças de segurança (instituições policiais) é competência constitucional do Ministério Público limitando a força material disponível de Segurança pública. Como contrapeso à discricionariedade do policiamento administrativo, o Judiciário passa a receber com mais frequência demandas para dirimir conflitos institucionais constituídos pela matéria competência.

No Maranhão, com representação na Capital São Luís temos as seguintes instituições de Segurança Pública que exercem Polícia de Segurança ou Polícia Judiciária: Superintendência Regional da Polícia Federal (SRPFMA); Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal (SRPRFMA); Polícia Civil do Estado do Maranhão (Polícia Técnica e Científica); Polícia Militar do Estado do Maranhão; Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão. Em acordo com a jurisprudência atualizada até 2015, na cidade de São Luís, para exercício de polícia de trânsito atua a Guarda Municipal de São Luís (GMSL) aquartelada na Secretaria de Segurança com Cidadania.

Entre 2012 e 2015, a Superintendência Regional da Polícia Federal no Maranhão realizou 24 operações. Não existe um número exato para o nível de apreensões de armamento letal é variável, estimado em 50 por ano. Anualmente 600 pedidos de porte de arma são

protocolados na Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão. Desse número, segundo estimativa do Superintendente, uma média de menos de 5% é autorizada.

Aproximadamente 1.000 inquéritos policiais são instaurados na Polícia Federal. Desses alguns são Inquéritos em que houve conclusão pela inexistência de crime, outros que definiram a autoria, são Inquéritos exitosos: 74,6%, sendo 42% com autoria e materialidade definidas e 33% não houve crime (Ex.: atipicidade, inexistência do fato). Na linha do que foi exposto, informa a Superintendência que os Inquéritos que não chegaram à autoria definida ou à conclusão de que não houve crime foram 25,4%, dos quais consideram que não foram exitosos na sua tramitação.

A Polícia Rodoviária Federal se faz presente no Maranhão, através de sua Unidade Administrativa e as Unidades Operacionais. A Unidade Administrativa Regional (18ª Superintendência), localizada na Capital do Estado, e pelas Delegacias, situadas nos mais diversos municípios. As Unidades Operacionais, conhecidas como Postos, estão distribuídas por pontos específicos do Estado, nas rodovias sob a circunscrição do órgão.

Em relação às unidades operacionais, a 18ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal dispõe de 13 unidades. Dada sua função de policiamento ostensivo, a Polícia Rodoviária Federal opera diariamente produzindo um número variável de ocorrências, semanalmente. Pelos registros, é possível acreditar que sejam realizadas anualmente aproximadamente 2.050 ocorrências de apreensões de veículos, 3.250 ocorrências diversas, totalizando 5.300 ocorrências, aproximadamente.

A Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão superintende todo o trabalho policial de competência da unidade federada Maranhão, este trabalho de planejamento e gerenciamento compreende principalmente as atividades das instituições militares: Polícia Militar do Estado do Maranhão e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Maranhão. E, as atividades de policiamento judiciário, médico-legal e criminalística da Polícia Civil do Estado do Maranhão.

É importante ressaltar a grande diferença em termos de pessoal que envolve as dimensões organizacionais e competências de tais instituições. Em 2014, o efetivo da Polícia Militar (7.709 policiais) e da Polícia Civil (2.034) perfaziam em 2013 um total aproximado de 12.600 policiais e bombeiros no Estado do Maranhão, se considerarmos o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar em 2014, de aproximadamente 2.857 bombeiros militar (FIBGE, 2015).

No estudo, a FIBGE, apresentou um importante parâmetro de análise do efetivo policial ao demonstrar as proporções nacionais, regionais e estaduais. Assim, afirmava o documento que a proporção de policiais militares em 2013 era de 1:881 (um para oitocentos e oitenta e um) e da polícia civil era 1:3340 (um para três mil trezentos e quarenta) (FIBGE, 2015).

Nesse sentido, para equiparar-se à média da Região Nordeste o número de policiais militares (1:551) deveria ser 13.322 policiais e de policiais civis (1:2228) deveria ser 3.050 policiais. Em relação à média Nacional o número de policiais militares (1:473) deveria ser 14.364 policiais militares e 3.976 policiais civis (1:1709).

Ao compararmos com a média nacional da polícia civil que é 1:1709, compreendemos que a Região Nordeste está bem abaixo da média nacional. Nesse caso, o número mínimo esperado para organização da Polícia Civil do Estado do Maranhão é 4.040 policiais civis, assim um déficit de 45,5%. Se considerarmos que em 2013 o índice de policiais por habitante era 1:3340 (um por três mil trezentos e quarenta), bem abaixo, quando o déficit era de 49,7%.

Em relação ao número de delegacias, os dados apresentados em 2014 pelo Perfil (FIBGE 2010) chama a atenção: Em valores percentuais o número de delegacias de polícia civil caiu de 83,7% (2009) para 81,8% (2012) e atualizados para 76,9% (2014).

Não obstante o orçamento anual (2015) dedicado às atividades e instituições policiais do Estado do Maranhão, com foco às atividades da Capital (Superintendência Regional da Polícia Federal do Maranhão; Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal do Maranhão; Polícia Militar do Maranhão; Polícia Civil do Maranhão; Corpo de Bombeiros Militar do MA; Secretaria de Estado de Segurança Pública do Maranhão; Departamento Estadual de Transito do Maranhão; Guarda Municipal de São Luís) tenha sido de R$ 1.090.262.896,65 (Um trilhão noventa bilhões duzentos e sessenta e dois milhões oitocentos e noventa e seis mil e sessenta e cinco centavos).

No Brasil, a natureza das decisões dos Tribunais de Contas é administrativa, devendo portanto serem reapreciadas pelo Judiciário para que adquiram *enforcement* (NOBREGA, 2011. p. 57). O modelo brasileiro comporta os Ministérios Públicos de Contas. Nesse sentido, não existe apenas um controle, há muitas formas para sua efetivação e várias maneiras de classificá-los: a) quanto à extensão do controle: interno ou externo; b) quanto à natureza do controle: legalidade ou mérito; c) quanto à posição: prévio, concomitante ou posterior.

Assim, a omissão da Administração poderá ser enfrentada pelo Judiciário, em decorrência do controle que este exerce sobre os atos administrativos, não se tratando de interferência na atividade do Poder Executivo. A efetivação de interesses não alcançados na arena política tem produzido o aumento da demanda[2] por decisões judiciais que sejam hábeis para fazer cumprir preceito constitucional através de prestação do ente estatal por força de decisão (GRINOVER; WATANABE, 2011; NERY JR; ABBOUD, 2013).

O processo de construção da função judicial, como órgão essencial na arena política para efetivação dos direitos e prestação dos serviços públicos, preenchendo o papel de guardião da Constituição.

A revisão judicial das Políticas Públicas tem-se ampliado e a prestação judicial há sido afirmada como uma maneira recorrente para dirimir situações de conflito entre os particulares e a administração pública. Revela-se uma mudança que se coloca à questão de Estado, fazendo desta uma problemática para além dos debates da conveniência ou da não existência de um órgão de controle de constitucionalidade. Conduz-se o centro do debate para os limites e a legitimidade da interferência, sua composição, a extensão de suas atribuições, o tempo de mandato de seus integrantes, seus valores, etc.

4 CONCLUSÃO

Neste artigo busquei sistematizar resultados de pesquisa e reflexões sobre os dilemas da Polícia Brasileira, particularmente no Maranhão, tendo em vista o trânsito dessa organização entre o exercício da violência e a luta por direitos.

Da análise desenvolvida nesse estudo foi possível tirar as seguintes conclusões:

A Segurança Pública está relacionada a eventos, como criminalidade e violência que, particularmente, nesse início de século se materializam no cotidiano de indivíduos e famílias e onera a todos independentemente da classe social e do espaço em que se localizam.

O combate aos conflitos fora da lei não dependem apenas do aumento de recursos financeiros. Carecem de capacitação, gestão e controle institucional e social.

A racionalidade das instituições policiais corresponde de forma concreta aos reflexos do exercício incidental do poder, leis formais e informais dão suporte à luta histórica pelo direito de convivência social, constitui-se em fruto do binômio violência/segurança e o

[2] Para verificação de tal crescimento em termos numérico acessar os sistemas de estatísticas disponíveis do poder judiciário no STF (www.stf.jus.br) e no CNJ (www.cnj.jus.br).

policiamento como atividade essencial do estado destinado a responder aos eventos realizados fora da lei, muitas vezes, age com mais violência.

O exercício da atividade de policiamento é centralizado na esfera executiva do poder, com previsão institucional civil e militar, na esfera legislativa há previsão de instituição civil, todavia, carecem de maior existência material. No Maranhão não existe uma polícia legislativa para garantia da segurança nas dependências dos órgãos da função legislativa do poder, também carece de policia do Exército para proteção de autoridades. De igual forma, encontramos o policiamento judiciário atrelado ao executivo, condição que limita sua atuação e cria um conjunto de relações de dependência e favorecimentos que ofendem a imparcialidade e transparência.

Sensivelmente a atividade de policiamento técnico e científico é bastante prejudicada pelo seu efetivo reduzido e por sua baixa autonomia institucional. A insuficiência de pessoal e equipamentos, ferramentas essenciais para o trabalho policial (viaturas, pistolas, coletes, algemas, smartphones, sistemas de informações, bancos de dados atualizados, material de consumo, etc.) cria uma barreira para uma prestação tempestiva e eficaz.

A ação policial rende em muitos casos (excesso do uso da força, desvio de conduta e corrupção) uma reputação negativa, o que contribui progressivamente para efetivação de uma crise de legitimidade. Atos de corrupção e conivência com o crime, assim como, a prática criminosa para tirar proveito da situação pode ser configurada na ineficácia do controle institucional, fragilidade do controle social.

A transparência das informações do governo não garante a eficácia do controle interno e, sobretudo, do controle social. É preciso que as políticas públicas sejam planejadas, implementadas e avaliadas, de modo sólido e objetivo, a partir de bases teóricas do saber científico e com fundamento no campo que pretendem operar.

Os sujeitos envolvidos diretamente com a problemática e entrevistados no contexto desse trabalho, embora reconheçam que, de fato, a sensação de insegurança permeie a sociedade e que sejam, muitas vezes, pertinentes os questionamentos sobre a eficácia da ação policial, lembram que no Brasil e no Maranhão, a Polícia procura cumprir, dentro dos limites, seu papel social de garantir a ordem social. Sua configuração atual, portanto, não representa uma patologia, mas resulta da configuração da sociedade e expressa a correlação de forças em presença.

Depreende-se, pela análise dos dados coletados no trabalho que a Segurança Pública, além de demandar articulação das três esferas de Governo, exige participação da sociedade e capacitação dos profissionais que atuam na ponta. Essa forma de compartilhamento e a compilação de dados criminais podem subsidiar ações de redução da violência tanto em âmbito nacional quanto local, auxiliando na formulação e avaliação de políticas públicas para cada área.

Atualmente, cada unidade da federação utiliza conceitos, critérios e metodologias diferentes para quantificar e analisar a criminalidade, o que impossibilita a consolidação de números nacionais com maior precisão.

Nesse sentido, a utilização de mecanismos tipicamente judiciais na atuação interpretativa do texto legal compreende tema de extrema relevância na compreensão da função judicial, no processo de efetivação de direitos. Inauguram de fato o controle de constitucionalidade, modelando ideias e instrumentos essenciais para conferir maior efetividade à constitucionalidade de leis no Brasil.

A corte constitucional, o Supremo Tribunal Federal, embora não satisfaça, em tese, o critério de legitimação da intervenção estatal, vem, conferindo efetividade à prestação estatal.

Nessa perspectiva, compreende-se que as normas jurídicas perdem seu caráter clássico de abstração conceitual, convertendo-se em normas técnicas e ao Poder judiciário é conferida a competência para julgar, segundo os preceitos constitucionais da Justiça social, da eficiência e oportunidade.

Um ponto sensível é a questão da ausência de “capacidade técnica” por parte dos entes estatais, o despreparo técnico e a falta de informação na prestação revelam uma estrutura deteriorada, vista ainda como entrave à burocratização por falta de capacitação e treinamento. Todavia, o moderno entendimento da teoria racional-burocrática revela um contexto de flexibilização, adaptação a novos cenários e dinamicidade.

A ineficiência da Fiscalização e controle de compra, estocagem, venda e utilização de armas e explosivos revela o descompasso da política de armas, descontruindo a cidadania ao restringir pelo cidadão o uso da força legítima a ela sua inteira submissão.

A clara definição ideológica não basta! É preciso que as políticas públicas sejam planejadas, implementadas e avaliadas, de modo sólido e objetivo, a partir de bases teóricas do saber científico e com fundamento no campo que pretendem operar expressas em Cartas de

Serviços das Policias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiro Militar e Guarda) ou através de um Protocolo Geral de Polícia.

Os avaliadores devem oferecer argumentos sólidos e objetivos o suficiente para examinar criteriosamente as demonstrações financeiras. O rigor, quanto à concepção da Política pública. A construção de uma nova perspectiva da estratégia de policiamento deve ser assentada na coerência, relevância e eficácia.

Ocorre que os conflitos exigem uma nova tecnologia de poder capaz de entender a necessidade da participação, e não mais as franquias e os privilégios vinculados à pessoa, o qual comporte a possibilidade de movimento, de processo de participação na construção do espaço público. A restauração do espaço público como aquele em que o cidadão exerce seus direitos e obrigações aparenta ser cada vez mais distante.

Consequentemente, a ação de controle será tanto mais eficaz quanto mais transparente for a Administração Pública. A transparência, no entanto, isoladamente não garante a eficácia do controle, e sequer do controle social. É necessário ir além, perseguir o grau de *empowerment*.

Em regra, as exigências que se impõem às Instituições de Segurança necessitam de uma resposta eficaz às mudanças comportamentais da população, visando novos arranjos de técnicas de governo e tecnologias de poder.

A Segurança pública, além de demandar das três esferas de Governo uma maior participação comunitária e capacitação dos profissionais que atuam na ponta, a gestão compartilhada da Segurança pública exige diagnósticos confiáveis. O compartilhamento e a compilação de dados criminais podem subsidiar ações de redução da violência tanto em âmbito nacional quanto local, auxiliando na formulação e avaliação de políticas públicas para cada área. Outro fator importante é o aperfeiçoamento de Ouvidorias (Policia Militar e Polícia Civil).

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: Edusp, 2006 (Coleção Polícia e Sociedade; n.1).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. 8ª Ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1995.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 4ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

DELEUZE, Gilles. **Conversações**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador** : uma história dos costumes. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1995.

FARIA, Regina Helena Martins de. **Em nome da ordem**: a constituição de aparatos policiais no universo luso-brasileiro (séculos XVIII e XIX). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007. [Tese de Doutorado em História]. Mimeo.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros**: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e direito penal**: a defesa do estado democrático de direito no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LÉTOURNEAU, Jocelyn. **Ferramentas para o pesquisador iniciante**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARQUES NETO, Agostinho R. **A ciência do direito:** conceito, objeto, método. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

MACPHERSON . B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros** ensaios. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Nova Cultural. 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrick. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1975.

NERY JR; Nelson; ABBOUD, Georges. Ativismo judicial como conceito natimorto para a consolidação do estado democrático de direito: as razões pelas quais a justiça não pode ser medida pela vontade de alguém. In.: DIDIER JR, Fredie (et. ali). **Ativismo judicial e garantismo processual**. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

NOBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **Revista Dados** vol.42 n.4 Rio de Janeiro, 1999.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PELUSO, Cezar. **Discurso do Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso: Abertura da Sessão Legislativa de 2011**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfDestaque_pt_br/anexo/Discurso_abertura_ano_judiciario.pdf

_____. **A universidade de polícia**. IN.: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfDestaque_es_es/anexo/UNIVERSIDADE_DE_SEGURANCA_PUBLICA.pdf>.

PIRES, Valdemir. Controle social da Administração pública: entre o político e o econômico. In.: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (orgs.). **Controle social da Administração pública:** cenários, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.

ROUSSEAU, Jean- Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **O Contrato Social**. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SÃO PAULO. GOVERNO DO ESTADO. **A batalha da descentralização e participação no Governo Montoro**. São Paulo: PW, 1987.

SILVA, José Afonso da. Controle externo da atividade policial como uma das funções institucionais do Ministério Público – entendimento do art. 129, VII, da Constituição Federal – Conteúdo da Lei Complementar e seus limites constitucionais – Competências exclusivas das polícias (PARECER). In.: REVISTA DA ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Controle externo da atividade policial**. São Paulo: ADPESP, Ano 17. n. 22 – Dezembro, 1996.

SOUSA, António Francisco de. **A Polícia no Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, Salviana Maria Pastor Santos. **A reforma sanitária no Maranhão:** mudanças e conservação no processo de organização e gerenciamento dos serviços de saúde. [Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão] São Luís, 1996.

SOUZA, Sérgio Alves. Uma Aplicação dos Tipos Ideais Weberianos. Disponível em https://www.ufpe.br/gepec.pdf. Acesso em 01 de fevereiro de 2016.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade entre as fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora, 2011.

WACQUANT, Loïc. **Las cárceles de la miseria**. Buenos Aires: Manantial, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 1. Brasilia: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 2. Brasilia: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.