**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Semirames Khattar

# O uso da força policial no Estado Constitucional de Direito
# As trajetórias das polícias e a produção de (in)segurança

Rio de Janeiro

2015

Semirames Khattar

# O uso da força policial no Estado Constitucional de Direito: as trajetórias das polícias e a produção de (in)segurança

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientadora: Prof.ª Dra. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

K45 Khattar, Semirames.
O uso da força policial no estado constitucional de direito: as trajetórias das polícias e a produção de (in)segurança / Semirames Khattar. - 2015.

89 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Estado de direito - Teses. 2. Direitos fundamentais - Teses. 3. Policiais - Teses. I. Barcellos, Ana Paula Gonçalves Pereira de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.1

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura Data

Semirames Khattar

**O uso da força policial no Estado Constitucional de Direito:**
**as trajetórias das polícias e a produção de (in)segurança.**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Aprovada 01 de Outubro de 2015.

Banca Examinadora: _____

Prof.ª Dra. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos (Orientadora)

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. José Ricardo Cunha

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Rodrigo de Araújo Monteiro

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2015

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço o aceite e todo o processo de orientação dado pela prof.ª Draª Ana Paula de Barcellos, sem a qual, esta dissertação não poderia ter sido realizada. Desde o período da graduação em Direito na UERJ é uma pessoa que tenho como um referencial de comprometimento com a academia e com o exercício da advocacia. Esforcei-me ao longo desse período de orientação aprender como objetivar o conhecimento pela sistematização de ideais e reflexões mais claras sobre o tema estudado.

Reconheço também minha gratidão a professora Jane Reis pelo aceite em participar da minha banca qualificação, bem como pelas críticas efetuadas. De fato, a dedicação direcionada às disciplinas ministradas durante o Mestrado nas quais tive oportunidade de aprender e aprofundar mais sobre Direitos Humanos e Estado de Direito serviram como instrumental teórico deste trabalho.

Agradeço imensamente a cooperação e o compartilhamento de opiniões ideias das inúmeras conversas que tive com amigos que construí durante o período de aulas do mestrado Joana Menezes, Paulo Henrique Veloso, Irapuã Santana e Pedro Duarte Pinto. Sem dúvida, amigos que ficarão para além do universo acadêmico.

Agradeço também o incentivo, pelas conversas, desabafos, críticas e revisões de texto essenciais neste percurso de reflexão e escrita da dissertação, da minha amiga Carina Castro, que sempre foi atenciosa e contribuiu de forma fantástica para a conclusão desta etapa.

O reconhecimento dos momentos de almoço-reflexão com a minha amiga doutoranda-penalista de Curitiba, Mariel Muraro, que por ter o interesse similar de pesquisa sobre o universo policial e justiça criminal, na qual me indicou referências bibliográficas nas quais contribuíram de forma intensa para a amplificação das lentes analíticas incorporados neste trabalho.

Sinto-me muito grata também a secretaria da UERJ, Sonia Leitão, pela eficiência na condução de todas as atividades administrativas do mestrado. Expresso por fim, a minha gratidão à minha família, em especial, Elias Khattar *in memorian*, e Vilma Bezerra Khattar que são o meu suporte. Serei eterna devedora por todo amor e educação que a mim foi direcionado.

**RESUMO**

KHATTAR, Semirames. *O uso da força policial no estado constitucional de direito: as trajetórias das polícias e a produção de (in)segurança.* 2015. 89 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Esta dissertação buscou-se analisar a construção teórica sobre o Estado de Direito e sua relação com as forças policiais. Elaborou-se um quadro de compreensão sobre as contradições, legitimidade e violações aos direitos fundamentais, tema relevante para qualidade democrática do Estado. Utiliza-se o método de revisão bibliográfica sobre as dimensões do Estado de Direito bem como estudos da área de ciências sociais sobre policiais. Ademais, o trabalho elaborou-se um quadro sobre as competências constitucionais sobre as forças policiais e as funções delimitadas pela articulação com a definição de Segurança Pública. O principal resultado encontrado é a análise sobre a necessidade de regulamentação do uso da força pelas polícias. Desta maneira, produziu-se um quadro propositivo sobre o impacto normativo sobre os limites da atuação policiais em face aos direitos fundamentais no Brasil.

Palavras-chave: Estado de Direito. Polícia. Direitos Fundamentais.

**ABSTRACT**

KHATTAR, Semirames. *The use of police force in the constitutional rule of law: the trajectory of the police and the production of (in)security*. *2015.* 89 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This dissertation sought to analyze the theoretical construction of the Rule of Law and its relationship with police forces. A framework for understanding the contradictions, legitimacy and violations of fundamental rights was elaborated, a relevant issue for the democratic quality of the State. The literature review method is used on the dimensions of the rule of law as well as studies in the area of social sciences on police. Furthermore, the work elaborated a framework on the constitutional competences on the police forces and the functions delimited by the articulation with the definition of Public Security. The main result found is the analysis of the need to regulate the use of force by the police. In this way, a propositional framework was produced on the normative impact on the limits of police action in view of fundamental rights in Brazil.

Keywords: Rule of law. Police. Fundamental rights.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ADIn | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | Arguição de descumprimento de preceito fundamental |
| CRFB | Constituição República Federativa do Brasil |
| CERJ | Constituição do Estado do Rio de Janeiro |
| CTN | Código Tributário Nacional |
| CIDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CNCG | Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Bombeiros Militares do Brasil |
| FBSP | Fórum Brasileiro de Segurança Pública |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento |
| PEC | Proposta Emenda Constitucional |
| PCERJ | Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro |
| PM | Polícia Militar |
| PRF | Polícia Rodoviária Federal |
| PRONASCI | Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| UE | União Europeia |

## SUMÁRIO


| | | |
|---|---|---|
| | **INTRODUÇÃO**..... | 08 |
| 1 | **O USO DA FORÇA POLICIAL E ESTADO DE DIREITO**..... | 13 |
| 1.1 | **A Polícia, Estado de Direito Liberal e a Segurança**..... | 13 |
| 1.2 | **As contradições do Estado de Direito, violência e Polícia**..... | 26 |
| 1.3 | **Quadro conceitual da Polícia** ..... | 34 |
| 2 | **AS POLÍCIAS E DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**..... | 37 |
| 2.1 | **Violência e Direitos Humanos**..... | 37 |
| 2.2 | **Competência Constitucional e as Polícias**..... | 50 |
| 2.3 | **Entre a força e a prestação de serviços**..... | 55 |
| 3 | **A (DES) REGULAÇÃO DA FORÇA POLICIAL NO BRASIL**..... | 63 |
| 3.1 | **A Letalidade policial** ..... | 63 |
| 3.2 | **As violações e eixos policiais** ..... | 63 |
| 3.3 | **A normatividade do uso da força policial**..... | 68 |
| | **CONCLUSÃO.**..... | 77 |
| | **REFERÊNCIAS**..... | 82 |

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a gramática da Segurança Pública através de um sistema classificatório interdisciplinar entre a sociologia das organizações policiais, estudos sobre governança e gerencialismo na Administração Pública, bem como estudos de teoria do Estado e direito Constitucional.

A literatura internacional produzida sobre as polícias as define como agências que têm o uso da força autorizada e que precisa de fontes de legitimação para continuar existindo. Os estudos sobre os elementos que constituem o Estado, numa dimensão clássica, evidenciam a produção de ordem e a construção da validade dos dispositivos jurídicos em um determinado território. As polícias como aplicadores e negociadores da norma são visualizadas como um meio de força usada à serviço do Direito.

As diversas concepções que se extraem do Estado do Direito e a construção formal/material do direito à segurança a ser garantida e promovida pelo órgão estatal denominado modernamente de polícia, podem ser visualizadas ao menos por duas perspectivas que são polarizadas, já que simultaneamente se confrontam e complementam.

O Estado de Direito, considerado como um dos principais pilares de um regime democrático é teorizado, a partir de dois pressupostos: o primeiro é a constatação do ideário iluminista-liberal, onde a regulação formal é realizada pelo Estado- administrativo soberano e instrumentalizado pelas agências policiais. Tais agências são tidas como uma condição do desenvolvimento humano, já que produziriam condições de previsibilidade e estabilização às relações sociais. Já o segundo pressuposto parte da premissa de que a soberania estatal e seu apetite pelo controle dos riscos sociais por meio das agências policiais produzem uma série de sujeições e restringiriam demasiadamente direitos fundamentais tais como a como vida e integridade física corporal.

Desta maneira, a proteção aos direitos fundamentais em suas dimensões seria necessária para concretizar os objetivos do Estado e a produção de ordem pública, conforme definido pela Constituição Federal. Com o intuito de conferir limites a esta força, o estabelecimento de mecanismos de governança preocupados com a soberania popular demanda a ampliação de justificativas e a fiscalização das atividades entre as esferas de poder.

As pautas amplas sobre reforma do sistema de Segurança Pública no Brasil são desdobradas em distintas dimensões que se interpenetram. Dentre elas, a investigação das

causas da violência e as dinâmicas do crime, os desenhos estruturais das organizações policiais e a sua interação com o público e outras instituições.

As molduras institucionais normativas e Planos Nacionais, programas e políticas públicas dos estados, os modelos de policiamento e as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal. Teorias e pesquisas fundantes sobre análise das polícias investigam a relação de emergência da ação e da organização policial e sua diferenciação com policiamento (público e privado), bem como suas correlações com a política cotidiana.

O elo comum entre estes eixos supracitados é o questionamento sobre as formas de Estado, bem como de modos de governança na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito constitucional à segurança.

A noção de governança está vinculada aos princípios de policiamento de ética republicana, modulado pela busca de tratamento não discriminatório, estrutura e capacidade das polícias, alocação e prioridades de ações definidas, a priori, pelo governo, por meio da vinculação dos órgãos policiais à legalidade e legitimidade, se desdobrando em: i) Estratégia (Planejamento Estratégico, relação entre política nacional e políticas estaduais); ii) Arranjos Institucionais (integração interna, entre atores governamentais, interação governo-sociedade, interação com organizações estrangeiras e normas); iii) Tecnologia e conhecimento; e iv) Resultados (Avaliação estadual e Accountability).

Na Segurança Pública, a trajetória das polícias tem relação com questões relacionadas ao nosso Estado federativo, de fluxo de trabalhos, de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial (não redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos), mas também no que diz respeito à identificação das esferas e limites da ação governamental no controle orçamentário; instâncias de avaliação e monitoramento da qualidade decisória governamental e dos órgãos policiais (SENTO-SÉ. 2011).

No Brasil, especificamente sobre a definição e implementação estratégica na Segurança Pública, foram elaborados os Planos Nacionais realizados nos anos 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Projeto Segurança Pública para o Brasil, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o Programa Brasil Mais Seguro, bem como o Plano Nacional para Redução de Homicídios (PNRH), estabelecendo ações estratégicas para territórios de maior concentração de homicídios, integração de políticas públicas, mobilização e participação social e articulação com entes federados.

Os planos anteriormente citados foram fundamentados a partir do diagnóstico situacional com compromissos paradigmáticos da Segurança Cidadã, que, mesmo sendo considerado um documento político, com baixa formalização, deslocou o governo federal como protagonista da coordenação federativa na área por reduzida capacidade de implementação de planos táticos e operacionais.

Apesar dos avanços de ordem normativa, é possível observar a reduzida articulação vertical entre estados, União e município e a necessidade de estreitar as articulações entre os Poderes Executivo e Judiciário, por meio do diagnóstico de déficit do pacto entre os entes federativos, alocação e arrecadação de recursos, precariedade de dados, efetivação de mecanismos de governança capazes de coordenar ações, efetuar parâmetros claros de ação e articulação interinstitucional (SAPORI, 2007).

Diferentes especialistas em Segurança Pública destacam a importância da efetiva colaboração e integração entre os órgãos policiais e as instituições da Justiça Criminal. Um ponto comumente discutido diz respeito ao nosso modelo de diferenciação entre os corpos policiais haja vista as diferentes atribuições policiais previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Analisando a utilização do Fundo Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo (2004) Soares afirma que o “repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática, destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas”.

Desde a promulgação da CRFB/1988, as receitas públicas são transferidas para os planos estaduais, sem, contudo, definir as obrigações dos entes. Associado ao Plano Nacional de Segurança Pública, o FNSP, instituído em 2001, objetivou fomentar as políticas de segurança. Contudo, a política sofreu uma inflexão a partir de 2008 com o advento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com recursos que representavam mais que o dobro do FNSP.

Apesar de alguns autores sinalizarem que os recursos do governo federal são potenciais indutores de políticas públicas, e que parte dos estados brasileiros dependem em boa medida desse repasse; o fomento não tem representação suficiente para o intuito, principalmente nos estados onde os gastos são maiores, tendo em vista que 84,5% dos gastos dos governos foram de responsabilidade dos próprios estados, enquanto somente 9,8% vem da União

Assim, cabe à Polícia Militar o exercício do policiamento ostensivo, com a intenção de inibir e reprimir o crime, sendo atribuição da Polícia Militar a realização do trabalho de

“polícia judiciária”, investigando eventuais delitos praticados. Esta divisão parece suscitar, segundo alguns autores, uma ineficiência e uma eventual sobreposição de funções entre as polícias, limitando sobremaneira a integração entre as instituições.

A presente dissertação apresenta os resultados da referida pesquisa estruturados da seguinte maneira: O primeiro capítulo busca descrever os pontos fundamentais de debate na Segurança Pública, em especial no que se refere a construção teórica sobre Estado de Direito e suas dimensões, apresentando uma breve síntese sobre a relação com o uso da força e as restrições aos direitos fundamentais. Estas são questões básicas quanto à gestão e à governança das polícias, para que se possa melhor compreender o objeto da presente pesquisa.

Em seguida, o capítulo dois realizará uma breve descrição e análise dos dispositivos legais relativos à questão da integração na Segurança Pública, visando possibilitar melhor compreensão do quadro normativo que estrutura a matéria. Entendemos que, para a identificação do gargalo logístico, se faz necessário pontuar os principais pontos normativos constitucionais. Nesse sentido, a referida análise constitui instrumento fundamental para explorar o modo concreto de prestação dos serviços policiais e das instituições no âmbito da Segurança Pública.

Assim, o terceiro capítulo analisa, após a identificação sobre a reduzida regulamentação do uso da força, a gramática constitucional através de um sistema classificatório interdisciplinar entre a sociologia das organizações policiais, estudos sobre governança e gerencialismo na administração pública, bem como estudos de Teoria do Estado.

Nesse cenário, a proteção dos direitos fundamentais aparece como um modo de fiscalização e controle entre as esferas de poder para a aplicação sistemática da Constituição como um meio de limites de concentração de poder excessivo, através da autonomia na partilha de competências, com a predefinição das funções de cada.

Esta dissertação se efetiva como uma análise sobre os modos de calibragem de um governo limitado por leis e fundamentado na necessidade de legitimação de controles recíprocos entre os poderes, condição essencial para consolidação de democracias na acepção de Estado de Direito contemporâneo.

Por fim, é possível observar que a prevalência da burocracia e a ideia de soberania estatal como um ente unificador dos órgãos policiais desencadeiam uma percepção de engessamento e limitação à necessária dinamicidade das práticas de combate ao crime.

Esse déficit provém justamente das distintas dimensões da trajetória das polícias e do Estado de Direito: a forma de Estado, governo, meios de controle e gestão pública e condições democráticas na Segurança Pública.

Verificaram-se, neste trabalho, as seguintes dimensões da trajetória da polícia no Estado Constitucional de Direito: (i) pactos federativos; (ii) soberania estatal e autonomia entre os poderes do Estado; e (iii) modelos e lógicas de gestão privadas no serviço público.

O modelo federativo brasileiro concentra poder decisório na União mitigando a autonomia política dos Estados. Isso seria um problema por motivos de alocação de recursos e investimentos estatais na Segurança, em que o Estado e a composição orçamentária em déficit desintegram as agências policiais que disputam poder entre si, em busca de maior reconhecimento da eficácia de sua atividade justamente para obtenção de recursos. Os recursos considerados escassos estão delimitados nos planos de governo, e possuem limites nas leis de responsabilidade fiscal.

A competição entre os órgãos policiais derivaria, então, de um problema mais abrangente entre esferas ou unidades federativas. Assim, o problema do federalismo competitivo reside no fato de que as alianças feitas entre órgãos e setores da administração pública possui a tendência a ser provisória, apenas o estabelecimento de uma meta de médio ou curto prazo, de acordo com os programas e ações de governo e não derivados de uma política de Estado. A abrangência de concepções acerca do que essa seria e suas estruturações de maneira efetiva também tornam amplas as “soluções” possíveis para tentar aprimorar o sistema de segurança no Rio de Janeiro.

# 1 O USO DA FORÇA POLICIAL E ESTADO DE DIREITO

## 1.1 A polícia e a produção de Segurança no Estado de Direito sob o paradigma liberal

Neste primeiro tópico do trabalho de dissertação podemos compreender as relações de poder, uso da força policial no denominado Estado de Direito e a qualidade democrática (O'DONNELL,2004). As concepções formal/material do direito à segurança se relacionam com a configuração de uma democracia liberal (NOVAIS, 1987). Para cumprir com este objetivo, iremos no primeiro momento identificar a relação entre a teorização sobre Estado de Direito e os dos direitos fundamentais (FIORAVANTI, 2001), como a segurança.

A racionalidade estatal moderna é relacionada com regime democrático pela reação a arbitrariedades absolutistas, pela defesa do binômio propriedade- liberdade do ideário iluminista-liberal. Como aponta Norberto Bobbio:

> Desde Kant, o racionalismo ambiciona a contenção das paixões, dos ódios, fundantes do pacto social, um contrato que afaste a instabilidade do mundo da vida. Na Constituição Republicana: (i) princípio da liberdade - livre busca da felicidade por parte de cada um, desde que não impeça a busca pela felicidade de outros cidadãos, sendo garantida pela lei; (ii) princípio da igualdade - igual submissão a todos a mesma lei, sendo esta entendida como fonte última da autoridade (BOBBIO, 1987, p. 82).

Com a formulação das revoluções e ascensão burguesa em disputa com a sociedade estamental, a disputa elaborada se efetiva para um controle político diante da imprevisibilidade do Estado Absolutista.

> O Estado moderno é o resultado, por um lado, das lutas políticas entre os diversos poderes medievais, como a Igreja e o império, a Igreja e o rei da França, este e o Imperador, os reis e os senhores feudais, e de outro, da formação das comunidades nacionais, especialmente Espanha, França e Inglaterra, comunidades assentadas sobre porções específicas do território europeu. Esse processo de superação da atomização medieval foi conduzido primordialmente pelos reis, o que explica a monarquia como forma fundamental do Estado moderno (BOBBIO, 1987, p. 84).

A justificativa de legitimidade do Estado é ter o controle do poder do governante, bem instrumentalizar o controle territorial, populacional pela regulação formal é realizada pelo Estado. Bobbio analisa o “problema da legitimidade” enfatizando que o “respeito ao poder político", pôs-se tradicionalmente não só o problema da sua definição e dos caracteres que os diferenciam das outras formas de poder, mas o problema da justificação.

> O problema da justificação do poder nasce da pergunta: Admito que o poder político seja o poder que dispõe do uso exclusivo da força num determinado grupo social, basta a força para fazê-lo aceito por aqueles sobre os quais se exerce, para induzir os seus destinatários a obedecê-lo? (BOBBIO, 1987, p. 62).

Para Norberto Bobbio, o uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não suficiente. A questão que o referido autor aponta ao analisar as teorias do Estado e a sua articulação com poder refere-se: “Não é o direito de usar a força, mas o da exclusividade deste direito sobre um determinado território. Quem tem o direito exclusivo de usar a força é o soberano. (...) Se o uso da força é a condição necessária do poder político, apenas o uso exclusivo deste poder lhe é também a condição suficiente (BOBBIO, 1987, p. 88).

A polícia, como iremos analisar, é vista como um dispositivo moderno (BITTNER, 1970) é vista como um órgão que produziria condições de previsibilidade e estabilização às relações sociais, lida pelo Estado de Direito como condição de produção de uma concepção de ordem. Assim, a produção de obediência se relaciona com a legitimidade do Estado de Direito, bem como das instituições policiais. A ordem jurídica se estabelece neste contexto como uma forma de normatização de cumprimento dos pactos sociais, contratualistas na proteção da soberania, das instituições e da liberdade dos indivíduos (O'DONNELL,2004).

Como se depreende pela identificação do discurso liberal nos registros históricos no constitucionalismo norte-americano, a proteção da segurança se referia a uma dimensão privada que gira em torno da manutenção de conquistas de direitos inatos ao homem. Essa percepção no âmbito do chamado direito de defesa com o propósito de limitação à ingerência estatal na esfera pessoal do cidadão (FIORAVANTI, 2001).

Essa concepção também é percebida historicamente, por exemplo, pelo preâmbulo das cartas na França de 1789 e de 1946, e pela conjugação de esforços e recursos para materialização de um objetivo que sempre foi perseguido. Como se depreende dos registros históricos, o direito à segurança possui uma dimensão descritiva que gira em torno da manutenção de conquistas de direitos inatos ao homem frente à ingerência estatal, a fim de garantir a própria segurança mediante a pela liberdade de autorregulação. Assim, direitos e liberdades foram erguidos à concepção de base e fundamento de governo (BOBBIO, 1987, p. 81).

Após a superação do Absolutismo, durante o século XVII, com o advento de Estados Nacionais, as organizações policiais se tornaram presentes em quase todos os lugares do mundo, e o policiamento interno em todos os países, que era realizado anteriormente pelo Exército, foi se constituindo por forças semimilitares e organizações compostas por civis (BAYLEY, 2001, p.18).

Tal transformação pode ser notada na própria Declaração Americana, mais especificamente em seu art. 15, textualizado pela segunda emenda americana. “Uma milícia

disciplinada, tirada da massa do povo e habituada à guerra, é a defesa própria, natural e segura de um Estado livre; os exércitos permanentes em tempo de paz devem ser evitados como perigosos para a liberdade; em todo o caso, o militar deve ser mantido em uma subordinação rigorosa à autoridade civil e sempre governado por ela."

Dentro de um paradigma liberal de Estado, descreve-se uma pequena síntese da gênese da estrutura policial moderna, pela conjugação de dois grandes modelos históricos de polícia: (i) Modelo Francês, com o sistema centralizado e estatal e o (ii) Modelo – Inglês, descentralizado, estatal, calcado em parâmetros de legitimidade para proteger e servir sua população (BATITUCCI, 2010, p. 12).

Se durante o século XVIII, na França e na Inglaterra, era uma peculiaridade institucional, no século XXI parece não se imaginar algum Estado que não tenha em seus quadros políticos-administrativos a instituição policial como instrumento coercitivo e de regulação das relações sociais, de administração da ordem, resolução de conflitos e da garantia de segurança entre os cidadãos.

Radicalmente diversa do fantasma da polícia totalitária à moda de França, não poderia intervir nas lutas políticas, questionar as conquistas civis, nem violar a privacidade dos súditos.[57] Esta deveria ser um meio de força civil, estruturado sob os princípios da hierarquia e da disciplina paramilitares; com uma administração centralizada e autonomia regional. (BATITUCCI, 2010, p. 10).

Desta maneira, a estrutura policial britânica, teria que ser a polícia dos súditos, do Parlamento - nunca do Estado. Neste sentido, as funções a ser desempenhadas eram:

> (...) prevenir o crime, sem recorrer de forma repressiva à sanção legal e procurando evitar a intervenção militar em distúrbios domésticos (tais como em motins e revoltas populares); gerenciar a ordem pública de forma não violenta, com a aplicação de recursos violentos apenas como última possibilidade para conseguir obediência e concordância; minimizar e mesmo reduzir, se possível, a divisão ou separação entre a polícia e o público, e demonstrar eficiência através da ausência de crime ou desordem, e não através da ação policial voltada para este fim (SKOLNICK, 1993, p. 117)

Assim, na Inglaterra, paradigma moderno, a polícia nasceu desarmada e sem função investigativa: sua missão estaria subordinada a "proteger e servir". O seu atributo marcante passa a ser a contínua presença da autoridade política no cotidiano da cidade. Juntamente com a ramificação de outras agências burocráticas, a polícia conectava a vida cotidiana com a autoridade central"

> (...) é na Inglaterra que nascem as primeiras formas de Polícia pública da Europa, em consequência da conquista normanda e ligadas ao processo de descentralização política e administrativa" Às normas burocráticas estritas no funcionamento da organização e a nomeação de seus dois primeiros comandantes, estabelecendo as principais características da Polícia de Londres, sua organização e sistema de disciplina, os sistemas de patrulha, o uniforme e outros detalhes da estrutura e

> normas de conduta na prática que determinaram o desenho institucional da Polícia inglesa (BAYLEY;SKOLNICK, 2001 p. 93)

Eduardo Batitucci efetua uma sistematização interessante sobre as condições institucionais derivado das agências policiais inglesas, nas quais destacam três para este estudo: a organização burocrática, a estratégia de uso limitado da força e o espírito público. Segundo o mencionado autor, temos:

> (i) Organização burocrática: a nova polícia seria organizada por princípios de uma hierarquia burocrática, com uma cadeia de comando em linhas quase-militares; regras e regulamentos governavam vários aspectos da vida do policial (uso do uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamento de populares e superiores hierárquicos, horários de trabalho, etc.) e não só aqueles relacionados à sua atividade de patrulha; a adesão a estes regulamentos era inculcada por meio de formação e treinamento; (...) (ii)Estratégia do uso limitado da força: o grosso dos policiais não portava armas, estando limitados a um bastão de madeira, sendo que mesmo o seu uso era restrito, determinado apenas como último recurso; (iii) Espírito público BATITUCCI, 2010, p. 19).

Diante disso, relevante retomar a trajetória histórica da polícia francesa que nasce como um órgão vinculado ao Estado Moderno, encarregada da manutenção da soberania interna, e norteadas através da ideologia da “aplicação da lei” e das obediências as “razões de Estado".

A constituição de uma unidade territorial dotada de centralidade administrativa, contribuiu para uma pobre teorização acerca da origem e das funções da polícia francesa, que foi sendo estruturada mediante decisões administrativas e edições de decretos. Desde o século XVII, verifica-se que o policiamento das zonas rurais da França passou a contar, cada vez mais, com o emprego de uma força policial militar, nacional, que idealmente respondia às autoridades civis (BATITUCCI, 2010, p. 14).

Contudo, mesmo com a ideia de responsabilização de seus próprios atos, o fato é que, na prática, o viés autônomo da administração confere a *polícia* francesa (*Maréchaussée*) a “vocação totalitária” (BAYLEY, 2010). Em que pese essa aparência iremos perceber que mesmo com o centralismo da instituição e do Estado, a construção do ideal republicano francês permite que todo o centralismo e autoritarismo não seja percebido como um problema para a democracia (O'DONNELL,2004).

Na França, a soberania do rei foi substituída pela soberania igualmente absoluta do povo e seus representantes. O Estado de Direito configura-se por: (i) melhor garantia para os direitos dos indivíduos e dos cidadãos, pois impede a soberania do monarca ou do povo; (ii) direitos estão confiados à lei do Estado soberano, disciplinada por regras constitucionais que garantem os poderes limitados e não permitem um princípio político dominante (COSTA, 2006, p. 112).

Percebe-se, portanto, que a trajetória do constitucionalismo e o estabelecimento dos limites derivados da longa história e ampla complexidade semântica do que se entende como Estado de Direito,[44] se fundaram nas teorias contratualistas sobre a configuração da Constituição como um molde político do Estado associadas pelo caminho de legitimação do Estado traduzida na justificação de sua soberania. As principais características da Constituição estatal são dadas por XX:

> (i) norma de direito público; (ii) imposta sobre a estrutura privada, estamental e feudal; (iii) finalidade de combater todo tipo de privatismo (garantia da propriedade e direitos dos indivíduos); (iv) impedir que o Estado se reduza a um mero contrato entre partes, que pode ser revogado a qualquer tempo entre elas; (v) preservar o interesse geral do Estado; (vi) Estado como unidade além dos poderes individuais; (vii) preservar os poderes portadores de poder político (monarca, assembleias representativas e a burocracia estatal); e (viii) promove a soberania do Estado, impedindo a soberania de qualquer outro sujeito político fora da Constituição (FIORAVANTI, 2001, p. 117).

Contudo, um resgate histórico mais longínquo, nos leva a perceber que a preocupação de fiscalizar e controlar a atuação do Exército já se fazia presente no *Bill of Rights*, declaração inglesa de 1689, na qual expressamente era previsto que "o ato de levantar e manter dentro do país um exército em tempo de paz é contrário a lei, se não proceda a autorização do Parlamento".

A partir dessa premissa histórica pode-se afirmar que um grande avanço democrático liberal foi conquistado a partir da paulatina substituição dos exércitos pelas agências policiais, uma vez que tal evolução culminou em um processo de minimização do uso da força. Conforme salientam pesquisadores do campo de estudos policiais (BITTNER, 1970), um dos principais aspectos que distinguem as agências policiais das forças combatentes ou dos exércitos é o seu comedimento no uso dos recursos coercitivos, sob assentimento da coletividade e de seu governo legitimamente eleito (MUNIZ, 2010). É, por assim dizer, que a atuação policial é chancelada e autorizada pelos cidadãos, ao mesmo que se subordina aos ditames do Estado de Direito.

Todavia, é relevante apontar, como aborda David Bayley que o policiamento público é uma evolução antiga, não moderna. Considera-se um erro julgar que a polícia pública tenha morrido na Europa durante o lapso de tempo entre a queda de Roma e a ascensão das Nações-Estado modernas. O policiamento havia se tornado extremamente descentralizado, passando a ser reformulado à medida que os novos reinos eram formados.

> O policiamento é, com certeza, uma necessidade em qualquer ordem social, e pode ser levado a efeito por inúmeros processos e feições institucionais diferentes. Contudo, um órgão de "polícia" especializado, organizado pelo Estado Moderno, é apenas um dos exemplos de policiamento (BAYLEY; SKOLNICK, 2001 p. 112)

Dessa forma, o caráter público do policiamento não é uma invenção moderna. Com relação ao policiamento privado, este cresce enormemente atualmente, especialmente em países industriais avançados, revelando a capacidade de sempre estar lado a lado com o policiamento público (BAYLEY,2010, p.134)

Sob a análise de David Bayley a mudança do policiamento privado para público não é simplesmente o crescimento da insegurança, mas um crescimento de insegurança ligado à eficácia da proteção estabelecida. Segundo o autor, dois fatores parecem ser mais importantes na mudança de polícia privada para pública: mudanças sociais que enfraquecem a capacidade dos grupos privados para manter níveis aceitáveis de segurança.

Isso nos leva a um ponto preliminar importante: a constatação de que nunca houve, na prática, uma centralização das atividades de policiamento nas polícias controladas pelo Estado a ponto de constituir um monopólio (BAYLEY, 2001). Esse esforço e ambição de monopolização da força pelo Estado, por meio da Constituição de uma força pública, profissional, controlada por um poder soberano e pelo próprio povo são verificados até os dias atuais. Rompendo inicialmente com a visão concentrada exclusivamente nas dimensões sobre monopólio de Estatal, relevante apontar que empiricamente as atuações policiais estão em disputa com a pluralidade de instituições envolvidas na tarefa de preservação da ordem.

> As prováveis variações empíricas: (i) administração ou governo (estatal e não-estatal); (ii) espaço ou território (público e privado); e (iii) referência normativa (legal ou ilegal): (i) o policiamento administrado e autorizado legalmente pelo Estado, que policiam territórios e espaços públicos: polícia(ii) policiamento público ilegal em espaço público, que a título ilustrativo, temos as: "milícias", etc. II) não-estatal e em espaços restritos (MUNIZ, PAES-MACHADO, 2010).

Neste contexto, é observado pelo campo jurídico a teorização dos direitos fundamentais, denominados de primeira geração que são os direitos da liberdade, são sobretudo liberdades civis. Esses direitos visam essencialmente à demarcação de uma esfera de autonomia individual, onde o Estado não é permitido atuar. Neste momento, é relevante identificar as caraterísticas do Estado moderno- racional pela estruturação do princípio da legalidade, enquadramento sobre o poder de ação do poder público.

As polícias, de acordo com esta construção, também deveriam se conformar com o princípio da legalidade e para proteção de direitos de liberdades, bem como aqueles que possuem conexão como, por exemplo, à privacidade, à vida, à integridade física, igualdade no aspecto formal. Esses direitos de primeira geração assumem um conteúdo do chamado "direito de defesa", que são direitos a prestações estatais negativas ou direitos à abstenção do Estado (a um não fazer).

Segundo Max Weber, o desenvolvimento de um Estado se pauta na busca do monopólio do uso da força. O Estado como uma entidade política com uma Constituição racionalmente redigida, ordenada, e uma administração orientada por regras racionais, as leis (WEBER, 1994, p. 17). Ademais, este é administrado por funcionários especializados. Nota-se que de acordo com o autor as instituições estatais são autorizadas ao exercício da força, como incentivo de produção de obediências e aceitações ao pacto contratual social.

A polícia teria como função declarada a administração de conflitos no território, portanto, autorizado legalmente para a utilização da força, em caso necessidade de cumprimento de uma obrigação derivada deste conjunto normativo, vista essencialmente como a materialização do aspecto coercitivo do Estado (BAYLEY; SKOLNICK, 2001 p. 97)

Contudo, o cenário liberal tem a centralidade de justificativa na produção de ordem, estabilidade, controle territorial e populacional sofre críticas. Estas se referem ao aspecto descontextualizado, despolitizado, sem a efetiva posição concreta relativa à assimetria de poder existente entre os governantes e governados. Iremos assim, neste trabalho de dissertação direcionar a análise para o pressuposto para a premissa que funda a proposta de soberania estatal, no próximo tópico.

A soberania para regulação, coerção, força com a autorização formal para o controle e administração dos conflitos sociais por meio das agências policiais (FOUCAULT, 2008, p. 144). Esta soberania fundada na promessa de estabilização, pacificação dos conflitos, produz um conjunto de sujeições. Como desdobramento pode violar os direitos fundamentais tais como a liberdade individual, no qual visava proteger como um dos bens jurídicos tuteláveis.

Como visto, por esta visão liberal, o conjunto de virtualidades do Estado de Direito é posto como uma racionalização, ou um modo de controle sobre territórios e a população (FOUCAULT, 2008, p. 14). Este modelo regulatório parte do pressuposto que o poder soberano tem como limite o fim buscar não interferir na autonomia, mas proteger direitos fundamentais. administrar atos, fluxos e comportamentos dos indivíduos, através da normatização. O poder soberano visa, ainda, produzir certezas e proteger a confiança legítima de cada indivíduo quanto ao desenvolvimento de suas potencialidades.

> "No sentido empírico ou descritivo: numa sociedade, um conjunto de instâncias, poderes, autoridades, administrações, corporações, serviços, quadros, se identificam como 'polícia'. (...) Certas tarefas são prescritas de maneira imperativa pela hierarquia superior (...). Outras são respostas mais ou menos obrigatórias às solicitações do público: notadamente, a apresentação de queixas e recursos à 'Polícia de Resgate'. Outras enfim são de iniciativa policial: tal observação (informação, acontecimento), suscitou o interesse de um policial, ou da patrulha, e ele ou ela acompanha o caso. Esta simples observação permite inferir que o aparelho policial é indissociavelmente: um instrumento de poder, que lhe dá ordens; um serviço

> público, suscetível de ser requisitado por todos; uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses (MANNING, 2005, p. 440).

Um bem distinto da soberania do Estado (defesa nacional) e que se faria presente de forma capilarizada no interior da vida social pelo provimento de ordem pública. Um serviço que, como vimos, até metade do século passado era quase integralmente produzido e controlado por atores e recursos privados (MANNING, 2005, p. 440).

A ideia de segurança como um serviço essencial prestado pelo Estado representou um marco histórico importante, cujo impacto parece ter sido notável no que concerne à garantia dos direitos conquistados, pela reconfiguração de permanência da autoridade estatal na vida citadina. Desse modo, podemos perceber que existe uma tensão constitutiva do ideal regulatório do Estado de Direito. A polícia simultaneamente racionaliza as tarefas e as funções para a produção de segurança e administração de conflitos, ainda assim, não se destitui como fonte e instrumento de poder, já que sua atuação é intrinsecamente coercitiva.

> Foi no "meio ambiente natural" do Ocidente o local da forja de uma arquitetônica de Estado baseada no consenso sobre princípios e valores que, no seu conjunto, formam a *chamada juridicidade estatal.* Avancemos já as dimensões fundamentais desta juridicidade: governo de leis (e não de homens!) gerais e racionais, organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, primado do legislador, garantia de tribunais independentes, reconhecimento de direitos, liberdades e garantias, pluralismo político, funcionamento do sistema organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle, exercício do poder estadual através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados (CANOTILHO, 1999, p. 6).

Os modos de explicação sobre o liberalismo possuem um enquadramento da experiência histórica europeia, e aqui, percebemos a construção norte-americana. A título ilustrativo, podemos identificar que a Declaração de Direitos da Virgínia de 1776, nos Estados Unidos, infere-se a uniformidade de se fabricar uma tutela jurídica para a obtenção da segurança, pautada pela perspectiva jusnaturalista. A ideia da segurança como espécie inata ao homem é evidenciada tão nos primeiro e terceiros artigos

> 1. Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança. (...) 3. O governo é ou deve ser instituído para o bem comum, para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade. Dos métodos ou formas, o melhor será que se possa garantir, no mais alto grau, a felicidade e a segurança e o que mais realmente resguarde contra o perigo de má administração.

Relevante desta maneira expor categorias centrais no modelo liberal na construção do Estado de Direito. Um dos autores, dentro do âmbito do Direito constitucional, José Gomes Canotilho identifica que "o Estado de Direito é um paradigma jurídico-político da cultura ocidental que detém a pretensão de universalidade.

> O Estado de direito garante a segurança e a liberdade. Através de um conjunto de princípios jurídicos procura-se estruturar a ordem jurídica de forma a dar segurança e confiança às pessoas. A experiência comum revela que as pessoas exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos atos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável (CANOTILHO, 1999, p. 8).

Richard Fallon Jr., professor na Universidade de Harvard, discute as principais premissas teóricas no discurso constitucional acerca do Estado de Direito. Este aponta que estas se conduzem pela proteção contra a anarquia e a guerra hobbesiana de todos contra todos. Verifica-se tal proteção pela possibilidade de administrar e concretizar a liberdade dos indivíduos pela garantia contra o arbítrio do poder Estatal (FALLON JR, 1997, p.12).

Esses pontos delimitam, portanto, a discussão liberal acerca do Estado de Direito e conduzem aos quatro modelos de ideal-típico de constitucionalismo que foram apresentados.

O primeiro é o modelo historicista que busca evidenciar como a contenção da arbitrariedade e o alcance da legitimidade democrática costuma ser associado ao ideal de Estado de Direito. Já no modelo formalista, o segundo dos tipos apresentados, os seres humanos são identificados como planejadores e maximizadores racionais que procuram conhecer, com antecedência, as consequências jurídicas de cursos alternativos de suas próprias ações. Nessa visão, as regras fornecem direcionamentos eficazes para o comportamento, uma vez que promovem a sua respectiva vinculação à lei.

O terceiro tipo associa o Estado de Direito com as formas de processo legal. Ou seja, na hipótese das regras pré-existentes não virem a ser razoavelmente claras, ou se verifiquem discrepâncias na tarefa de interpretação original de uma dada norma, o controle será realizado ou pelo Legislativo, ou pelo Judiciário. Tal tarefa se concretiza tendo em vista a necessidade de promover a inteligibilidade da sistemática jurídica.

Dentro da concepção formal, as normas devem ser públicas, prospectivas e claras, relativamente estáveis, onde o princípio da justiça natural deva ser observado". Para Joseph Raz, o Estado de Direito é um princípio articulado com outras virtudes do sistema legal, sendo, portanto, um ideal político: a lei deve ser capaz de produzir obediência para guiar o comportamento daquele que as dirigem, independentemente do seu conteúdo (RAZ, 2002, p.212).

Já o quarto modelo, denominado por Fallon Jr. de substancialista, aponta que o Estado de Direito deve ser mais que um conjunto de regras do jogo considerando a necessidade de sua justificação por valores extralegais, para o enaltecimento da construção dos valores morais (FALLON JR, 1997, p. 9).

Estes possuem uma autonomia relativa, e com o avanço do constitucionalismo contemporâneo se desloca para o interior da ordem jurídica (FALLON JR, 1997, p. 13). O autor conclui que os mencionados tipos ideais de Estado de Direito são naturalmente competitivos entre si e, na verdade, foram desenvolvidos para administrar os conflitos. De acordo com seu entendimento, seria um equívoco pensar que existe um único critério necessário em todos os contextos do Estado de Direito, de modo que uma teoria adequada não poderia simplesmente subsumir todos eles. Dessa forma o advento do Estado de Direito estabeleceu limitação sobre os meios de coerção, gerando naturalmente critérios de correção e um juízo de oportunidade sobre o uso da força no território interno dos países (FALLON JR, 1997, p. 18). Aos próprios atos da administração é reconhecida uma determinada força (a força de caso decidido), limitando-se a sua anulação e revogação, a fim de se dar solidez à segurança, confiança e direitos dos administrados, policiados. Estes princípios têm de ser entendidos como base do complexo edifício do Estado de direito (FALLON JR, 1997, p. 29).

De acordo com Jeremy Waldron, o Estado de Direito é um ideal multifacetado, eis que a maioria das concepções formuladas a seu respeito possui como ideia central a exigência de que as pessoas que ocupam posições de autoridade devam exercê-las em consonância com um quadro de normas públicas restritivas de poder ao invés de pautarem suas decisões em referências individuais ou em preferências ideológicas e morais particulares (WALDRON, 2008, p. 23).

Waldron já nos chamava a atenção para a descrição do *Rule of Law*, pelo domínio dos termos de práticas, hábitos de obediência, disposições a cumprir, e assim por diante. O mencionado autor aponta que há uma primeira camada que deve ser vista antes do critério de avaliação do Estado de Direito, e que nos dá os dados extraídos de costumes e práticas ao longo de gerações. Reconhecendo isso, conclui-se que há uma assimetria de forças na sociedade, que o Estado de Direito pretende colocá-las como inválidas (WALDRON, 2008, p. 28).

Veja que ao se perguntar a diferença entre um sistema de leis e um conjunto de comandos emitido por um bando de ladrões, a resposta dada é que os comandos dos ladrões não promovem o bem público, mas vantagens privadas que os beneficiam E continua:

> Reconhecemos o direito não apenas os comandos que venham a ser emitidos pelos poderosos, mas as normas que pretendem ficar em nome de toda a sociedade e para tratar de assuntos de interesse para a sociedade como tal. Reconhecemos as instituições como parte de um sistema legal quando eles se orientam em sua presença pública para o bem da comunidade, e para questões de justiça e do bem comum que transcendem o auto interesse dos poderosos (WALDRON, 2008, p. 33)

De forma oposta. concentrando o olhar para a natureza da polícia moderna, Michel Foucault registra que o uso da palavra polícia estava associado pela avaliação positiva de um bom governo, da gerência da coisa pública. Não obstante, a partir do século XVII, a agência policial passou a ser identificada como fonte de regulação advinda do crescimento do Estado tendo o "bom uso da força" como seu objeto.

> A partir do século XVII, vai-se começar a chamar de "polícia" o conjunto de meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao tempo a boa ordem desse Estado. Em outras palavras, a polícia vai ser o cálculo e a técnica que possibilita estabelecer uma relação móvel e controlável, entre a ordem interna do Estado, e o crescimento de suas forças." Turquet de Mayerne, em 1611 diz: Tudo o que pode proporcionar ornamento, forma e esplendor à cidade. "Aceito a definição dos que chamam de polícia o conjunto de meios que servem ao esplendor de todo o Estado e à felicidade de todos os cidadãos" O que é esplendor? É ao mesmo tempo a beleza visível da ordem e o brilho de uma força que se manifesta e que se irradia. Portanto, a polícia é de fato a arte do esplendor do Estado como ordem visível e força brilhante. (..) A definição de polícia na Alemanha era: o conjunto das leis e regulamentos que dizem respeito ao interior do Estado e que procuram consolidar e aumentar o poderio desse Estado, que procuram fazer um bom uso das suas forças. O bom uso das forças do Estado- esse é o objeto da polícia (FOUCAULT, 2008, p. 111)

Percebe-se que, desde a sua gênese, as organizações policiais são justificadas para a garantia da liberdade e da felicidade através do "bom uso da força" e pelo esforço de obter uma superioridade técnica utilizada para regular os mais variados tipos de conflitos sociais. Além de um governo regulado pela Constituição e limitado pelos direitos e liberdades, entendia-se que o poder também carecia de uma justificação, de uma legitimação. Não bastaria invocar que o governo era representativo e que as polícias eram autorizadas a atuar pela Carta Constitucional. Impunha-se tornar claras as razões do governo, ou, dito de outro modo, as razões públicas demonstrativas do consentimento do povo em ser governado sob determinadas condições.

A burocracia baseada na premissa de uma concepção funcional e racional de regulamentos e códigos que reconheçam a igualdade formal daqueles que estão sujeitos a ela. Uma vez que reconheça a igualdade formal dos cidadãos como princípio constituinte, a burocracia toma-se uma forma impessoal do poder, legitimada pela legalidade e não pela vontade do soberano.

> (ii)mandato da lei: a forma como a polícia atuava na manutenção da ordem e no reforço do sistema legal era, ela mesma, submetida a um conjunto de regras e procedimentos que visavam restringir a liberdade de ação do policial; (iv)neutralidade política: considerada um dos elementos mais importantes, indicava que a polícia deveria apresentar uma imagem de neutralidade política diante das agudas divisões de classe da sociedade inglesa, procurando a imparcialidade na ação, que deve ser orientada por princípios genéricos (para tanto, se proibia o voto aos policiais – política que perdurou até 1887); (v) accountability: a despeito de não haver controle formal por nenhum corpo eleito, entendia-se que a polícia era *accountable* à

> lei, em virtude de que suas ações eram revistas pelas cortes, mas, especialmente, à população, através de um processo de identificação entre a polícia e as classes populares, incentivado por estratégias deliberadas de recrutamento e seleção, que buscavam os policiais entre a massa das classes populares; (vii)efetividade: observada pelo desenvolvimento progressivo de indicadores e critérios que procuravam validar a busca do oferecimento de um serviço de qualidade. Incentivado por meio do cultivo deliberado da noção de que o policial é um servo da população; vi) primazia da prevenção: determina a concentração da força nas atividades de patrulha ostensiva uniformizada, visível (e controlável) pela população, em detrimento das atividades de investigação, usualmente desenvolvidas em segredo (BATTITUCI, 2010, p. 23).

É relevante notar que tais elementos teriam como efeito conferir um substrato para legitimidade, não somente a partir da justificação teórica da lei e do poder soberano, mas sim a partir de atributos que pudessem ser utilizados no cotidiano policial para angariar consentimento dos policiados. Relevante observar que o consentimento, segundo as teorias contratualistas apontam que a obediência de cada indivíduo está fundada no contrato social, solidificado nas cartas constitucionais, pactos políticos- jurídicos (RIBEIRO, 2003, p. 13).

Hobbes com base na conhecida noção de estado de natureza, em que não haveria povo nem sociedade civil, apenas uma multidão de indivíduos iguais, mas incapazes de se protegerem uns contra os outros, aponta que esta multidão de indivíduos autoriza a criação de um poder soberano, que as sujeitaria, condicionadas pelo fato de todas as demais pessoas também o fazerem, de maneira a se constituir, assim, um poder soberano comum a todas elas. Em termos mais amplos, sob a teoria do contrato social, a justificação teórica para o poder soberano, dava-se na impossibilidade de os súditos retomarem o poder dado ao soberano (RIBEIRO, 2003, p. 18).

O tema da exclusividade do uso da força como característica do poder político é o tema hobbesiano por excelência: a passagem do Estado de natureza ao Estado é representada pela passagem de uma condição na qual cada um usa indiscriminadamente a própria força contra todos os demais a uma condição na qual o direito de usar a força, cabe apenas ao soberano. Ao consentir em com o contrato social, as partes naquele momento, legitimam posterior execução, mesmo contra a vontade de uma parte que veio a se arrepender de seu contrato original.

Assim, embora alguém que mude sua mente após de ter celebrado um contrato válido pode sentir que a execução de tal contrato é coercitiva, tal coação ainda seria legítimo, e não retiraria em todos os aspectos relevantes de um consentimento válido ao invés de ser meramente opressivo. Da mesma forma, se a democracia constitucional e do Estado de direito pode ser verdadeiramente legitimada, não será em outra base, a não ser em alguma noção plausível de consentimento, o simples fato de que eles também podem ser experimentados

como coercitivo não necessariamente prejudicam a sua legitimidade. O que é crucial no contrato é que o consentimento seja *ex –ante*, antes da transação juridicamente vinculativa é posta em movimento.

E assumindo que o consentimento seria analogamente validar democracia constitucional, e que o Estado de Direito desempenharia um importante regra em fazer as consequências de compromisso *ex ante* previsíveis, o consentimento para o Estado de Direito seria um fator-chave para a legitimação não só de Estado de regime de direito em jogo, mas também no da democracia constitucional em particular associada a ela.

Contudo, para a produção de soberania territorial, o consentimento da população é estritamente necessário, veja-se que a obediência às normas é uma questão fundamental que está no âmago das funções policiais, pois é através da polícia que se negocia no cotidiano, o efetivo cumprimento das normas e a própria tutela do Estado de Direito (ROSENFELD, p.200).

É especificamente sobre a polícia ser um instrumento de poder, cuja natureza é intrinsecamente política e coercitiva e simultaneamente como um serviço público suscetível de ser requisitado por todos e uma profissão que desenvolve seus próprios interesses é possível afirmar que a sua existência como a expressão de autoridade e de afirmação do status quo de uma ordem política, idealmente pactuada entre os cidadãos (REINER, 200, p. 51). Deste modo, "o "governo que se aceita" ou "justificado" será apenas o governo subordinado a leis transportadoras de princípios e regras do direito, de natureza duradoura e vinculativa, explicitados na Constituição. Diante dos exemplos históricos, apontados pela trajetória do Estado de Direito, pela perspectiva liberal, a polícia, instrumento coercitivo tem como justificação obter a obediência às regras pacíficas do jogo social, tem como substrato a construção do consentimento coletivo.

Como vimos anteriormente, Norberto Bobbio desenvolve a ideia onde "O debate sobre os critérios de legitimidade não tem apenas um valor doutrinal: o problema da legitimidade está estritamente ligado ao problema da obrigação política, a base do princípio de que a obediência é devida apenas ao comando do poder legítimo". Ao evidenciarmos que há diversos sentidos acerca da legitimidade do Estado para atuar, colocamos em destaque que o consentimento dos indivíduos é um atributo importante para a permanência e atuação da instituição policial na contemporaneidade. Esse consentimento é o elo com o Estado de Direito e a democracia. Não haveria condição de possibilidade de atuação da polícia sem o mínimo de aquiescência social, ou seja, sem a construção de uma reputação institucional dentro dos limites do Estado de Direito (REINER, 200, p. 51).

Em outras palavras, tem como fundamento a autorização e adesões sociais, pela aceitação pública das práticas estatais de controle e regulação que são, em boa medida, personificadas na autoridade policial que necessita se fazer legítima, enfim, tolerada e aceita, para ser obedecida. Por esta razão, o uso de força pela polícia tem um propósito político distintivo e invariante: produzir alternativas de obediência com consentimento social, sob o Império da Lei (MUNIZ, 2014, p. 214).

Por fim, com esse resgate, pode-se apontar que a polícia dentro da construção do Estado de Direito é uma resposta ao desafio de produzir *enforcement* sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares. Isto corresponde a uma destinação do uso da força para fins restritos e transparentes, de tais maneiras e com tais controles, que o salvaguarde de se converter numa ferramenta de opressão ou num instrumento a serviço de indivíduos ou grupos de poder. Do que foi exposto neste tópico, pode-se concluir que a implantação das polícias ou das forças comedidas anunciava o esforço de transformar a segurança - razão original da própria existência do Estado de Direito e a segurança como um bem público e jurídico.

## 1.2. As contradições do Estado de Direito, violência e Polícia

As contradições na trajetória do Estado de Direito e da polícia são visualizadas como interna ao próprio Direito (MARX, 2014; FOUCAULT, 2008; DERRIDA, 2010). O desenvolvimento dos argumentos teóricos feitos por estes autores converge em apontar que os “dispositivos de segurança” criados pelo Estado moderno possuem um apetite intenso de controle composto pela ideia de Estado- Força e consequentemente, a gênese do Estado para estes autores, já se constituiria de maneira totalitária, e violenta por natureza.

A busca de descrever o fundamento da autoridade é deflagrada por discursos circulares, e então, deveria se admitir que a autoridade da lei não pode apoiar-se senão em si mesma e que, portanto, o Direito é uma violência. Essa ideia se encontra, por exemplo, nos escritos de Jacques Derrida, onde assevera:

> O direito se assenta na violência, mas não em qualquer violência. No momento instaurador de uma ordem jurídica, que sempre é revestido de um caráter jusnaturalista, o que instaura o direito não é uma pura força, mas uma força que se pretende legítima e que, portanto, utiliza-se da violência como instrumento de realização da justiça (DERRIDA, 2010).

Porém, a legitimação retrospectiva termina por gerar uma espécie de amnésia, caracterizada pela substituição da violência originária por uma representação de autoridade legitimada ex post *factum*, que faz com que as modernas democracias parlamentares vivam no esquecimento da violência de que nasceram, sempre em busca de criar modelos de legitimidade que mascaram a ligação direta entre direito e violência.

> "Portanto, o direito não é uma contenção da violência justificada pela justiça, nem como exercício de uma autoridade fundada em uma autoridade fundante, mas como um prolongamento da violência originária, representada pela violência conservadora. Portanto, na sua origem assim como no seu fim, na sua fundação e na sua conservação, o direito é inseparável da violência, imediata ou mediata, presente ou representada" (MARX, 2014, p. 66).

O Estado de Direito, assim, reverbera o imponderável da violência originária, de tal forma que a violência é parte constitutiva de sua própria natureza. Todavia, a avaliação dos referidos autores é efetuada em contextos políticos e históricos distintos. Mas o que é relevante ressaltar que mesmo atravessando o tempo da trajetória do Estado de Direito, a potencialidade de uso da força pela polícia fora tensionada e percebida como demasiadamente restritiva de direitos e por consequente intrinsecamente violenta.

Marx ao realizar uma descrição, quase cronológica dos acontecimentos revolucionários entre 1848 e 1851, na França, pelo célebre trabalho 18 de Brumário apontava essa dimensão autoritária da polícia e a violação real das liberdades civis:

> "Onde são vedadas inteiramente essas liberdades "aos outros" ou permitido o seu gozo sob condições que não passam de armadilhas policiais, isto é feito sempre apenas no interesse da "segurança pública", isto é, da segurança da burguesia, como prescreve a Constituição. Como resultado, ambos os lados invocam devidamente, e com pleno direito, a Constituição: os amigos da ordem, que ab-rogam todas essas liberdades, e os democratas, que as reivindicam (MARX, 2014, p. 69)

Assim, desde que o nome da liberdade seja respeitado c impedida apenas a sua realização efetiva - de acordo com a lei, naturalmente - a existência constitucional da liberdade permanece intacta, inviolada, por mais mortais que sejam os golpes assestados contra sua existência na vida real (...) O inevitável estado-maior das liberdades de 1848, a liberdade pessoal, as liberdades de imprensa, de palavra, de associação de reunião, de educação, de religião etc., receberam um uniforme constitucional que as fez invulneráveis (MARX, 2014, p. 96).

Com efeito, cada uma dessas liberdades é proclamada como direito absoluto do cidadão francês, mas sempre acompanhada da restrição à margem, no sentido de que é ilimitada desde que não esteja limitada pelos "direitos iguais dos outros e pela segurança pública" ou por "leis" destinadas a restabelecer precisamente essa harmonia das liberdades individuais entre si e com a segurança pública. A liberdade será exercida dentro das condições estabelecidas pela lei e sob o supremo controle do Estado (MARX, 2014, p. 96).

Veja que pela ótica descrita, a construção do direito de liberdade, tinha na prática uma dimensão de restrição em razão do controle efetuado pelo Estado, percebido como demasiado, o que afrontava a democracia, que é o próprio autogoverno do povo80. O Estado para Marx é o reino da força; e não da razão. O Estado não é a saída do estado de natureza, mas sim a continuação sobre outra forma. Domínio através da força. Conflito permanente de classes. Força como essencial ao Estado para explicação da sua função. Aparato coativo. É um mal não necessário; fundado no domínio.

Dessa maneira, as forças policiais sendo visualizados como um instrumento restritivo de direitos, e tendo a sua função identificada por de dobrar vontades, e compor conflitos de interesses não teriam uma legitimidade de atuação pela autorização legal. Ainda sobre a descrição de Marx, fora evidenciado exatamente a tensão existente entre a produção de soberania em um território e o conflito de permanência de valores democráticos. Em suas palavras o "bigode e o uniforme, tendo a ideia de salvar a sociedade de uma vez para sempre, proclamando seu próprio regime como a mais alta forma de governo e libertando completamente a sociedade civil do trabalho de governar a si mesma?" (MARX, 2014, p. 99).

De maneira análoga, a avaliação feita por Foucault aponta essa ideia de "controle moral" e restrição de liberdade dos indivíduos: Em seus termos, o autor assevera: "Digamos que a concepção tradicional, o que interessava o soberano, o que interessava a república, era que os homens eram por seus estatutos ou por suas virtudes, por suas qualidades intrínsecas". Era importante que os homens fossem virtuosos, era importante que eles fossem obedientes, era importante que eles não fossem preguiçosos, que fossem trabalhadores. Desta maneira, qual a missão associada a polícia na época?

> "Concretamente, a polícia deverá ser o que? Pois bem, ela deverá adotar como instrumento tudo o que for necessário e suficiente para que essa atividade do homem se integre efetivamente ao Estado, e deverá fazer de maneira que o Estado possa, por sua vez, estimular, determinar e orientar essa atividade de uma maneira útil ao Estado. Numa palavra, trata-se da criação da utilidade estatal, a partir de e através das atividades dos homens (FOUCAULT, 2008, p. 99).

A visão do carácter distintivo do Estado de Direito modulador do comportamento do controle social e guia de ação gera uma dependência da agência e implica que o autocontrole não seria viável sem um governo, sem uma organização policial.

Foucault, em 1978, em uma das suas aulas ministradas no Collége de France, ao analisar os mecanismos de poder, desenvolveu uma genealogia de um saber político imbricado com uma "racionalidade econômica", que implicou na construção de conjuntos de saberes e de tecnologias de poder, necessários para o crescimento das forças ou das "razões de Estado." A partir dessa arquitetura conceitual, definida por um conjunto de situações e

exemplos do cotidiano, o referido autor desenvolveu um sistema classificatório para melhor definir e preencher o que vêm a ser a “segurança”, e apontando a permeabilidade e o intercambio dos códigos legais, pela vigilância e correção, e o dispositivo de segurança. Para o referido autor, o dispositivo de segurança que vai, para dizer as coisas de maneira absolutamente global, inserir o fenómeno ero questão, a saber, o roubo, numa série de acontecimentos prováveis (FOUCAULT, 2008, p. 109).

As reações do poder ante esse fenômeno vão ser inseridas num cálculo que é um cálculo de custo. Enfim, em terceiro lugar, em vez de instaurar urna divisão binária entre o permitido e o proibido, vai se fixar de um lado urna média considerada ótima e, depois, estabelecer os limites do aceitável, além dos quais a coisa não deve ir. É, portanto toda urna outra distribuição das coisas e dos mecanismos que assim se esboça (FOUCAULT, 2008, p. 110).

A influência de Michel Foucault para a definição dos próprios temas de pesquisa do campo da Segurança, destacadas pelas transformações nas instituições disciplinares e de punição a partir dos séculos XVII e XVIII, na Europa, articuladas pelas práticas desenvolvidas naquelas instituições e a constituição de novos saberes com o processo de expansão dos instrumentos administrativos e de vigilância vinculados aos modernos Estados-nação.

Embora o território seja uma marca da sociedade pautada, sobretudo pelo poder soberano, na figura do Estado liberal, o domínio sobre a circulação, tanto no sentido de controlá-la – quando negativamente acionada – quanto de estimulá-la – se deflagra especialmente no fortalecimento dos fluxos econômicos favoráveis à acumulação. Como há uma associação direta no domínio da população, esta – e seus fluxos – esta passa a ser o objeto por excelência desse controle (FOUCAULT, 2008, p. 99).

A retórica de padronização dos valores morais não é uma a tendência contemporânea, pois apesar de se encontrar presente nos dias de hoje, ao se efetuar um resgate histórico, as agências policiais e sua configuração surge para pensar a sociedade como se estivesse constantemente ameaça.

Pierre Bourdieu (1989) denomina como matrizes de pensamento e ação que são inscritas como hábitos e revelam a ambição de controle moral pelo Estado, pelo aumento da sua relevância política, expandindo padrões de comportamento exigíveis. Assim, a expansão política- normativa do Estado em regra se pauta para a produção de obediência cotidiana, as normatizações ou normalizações dentro de um contexto social específico.

A gestão ou controle dos riscos torna-se o objetivo último da polícia e leva à criação de novas formas de controle social. Disso resulta a percepção hegemônica de que a causa de certos problemas sociais estaria nos esforços insuficientes para controlar os “desviantes” e que a melhor solução estaria em ampliar cada vez mais esses esforços.

Norbert Elias, no mesmo sentido, aponta para as contradições de forças públicas que são mantidas pelos indivíduos ao mesmo tempo em que agem coercitivamente contra eles, definindo espaços de exploração e dominação. “O processo civilizatório exigia o controle e a remoção da agressividade da esfera pública, a economia dos comportamentos e a prevenção da mistura com os outros.” O processo de autocontenção dos indivíduos que auxiliam na compreensão do conflituoso processo de legitimação de forças públicas voltadas ao controle social.

Em sentido complementar, Alexis de Tocqueville que se tornou um clássico, pelo célebre livro “Da democracia na América”, também desenvolveu seus estudos sobre o sistema penitenciário americano. De acordo com o mencionado autor, o sistema de punição americano teria um papel importante na generalização de um conceito de democracia no qual a liberdade estaria articulada à construção concreta da obediência e à confirmação da autoridade. Dessa maneira, conclui em um tom crítico:

> (...) caberia à disciplina rigorosa mantida nas prisões a transformação dos homens, mulheres e crianças em cidadãos respeitadores da lei e dedicados aos valores do trabalho e da religião.” Foi, portanto, precisamente a nova retórica em torno de uma maior disposição reguladora que abriu espaço para a polícia "apoderar-se de todos os espaços públicos, acompanhar mais de perto os acontecimentos nos bairros operários e tentar impor um padrão realmente novo de disciplina urbana e de decoro público (TOCQUEVILLE, 2005).

Ergon Bittner, sociólogo americano ao efetuar um interessante estudo sobre as áreas consideradas deterioradas na década de 1970, indica que a seletividade do uso da força pela polícia na busca da manutenção de paz permite uma série de maleabilidades, como a opção em prender ou não um indivíduo. Nessa análise, permite apontar que as representações que a polícia faz de tipos sociais – como o preconceito em relação ao jovem negro pobre – são determinadas pela experiência profissional e pelos estereótipos socialmente construídos. A reconstrução do processo histórico acerca da naturalização da atuação da polícia é fundamental para compreender que constituição da presença policial como algo intrínseco a toda e qualquer cultura societária mesmo com distintas formas de governo, de organização de estado ou até mesmo distintos modos de sistemas de produção (BITTNER, 1970).

A necessidade já está inscrita em nossas percepções, já que da presença policial para a nossa estabilidade e segurança, as sociedades modernas são caracterizadas pelo “fetichismo

da polícia", a pressuposição ideológica de que a polícia e um pré-requisito essencial para a ordem social, e que sem a força policial o caos vai instalar-se (REINER, 2004).

Esta "espontaneidade" da instituição policial apontada por Reiner, no âmbito da estrutura governamental, a autoridade legitimada e autorizada como fonte de regulação é refletida e posta em cheque em notadamente alguns momentos pontuais: (i) quando há alguma violação de direitos fundamentais ou valores considerados nucleares da sociedade, especialmente sem comedimento do uso da força e pela ação demasiadamente restritiva de direitos (ii) quando da não vinculação ao princípio da legalidade (iii) quando se torna, independente para a condução política e de tomada de decisão autônoma, sem qualquer respaldo democrático, violando frontalmente a separação de poderes. Nesses três momentos, onde se coloca em pauta a atribuição de legitimidade e aceitação de autoridade da polícia, surge um quadro de prescrições, procedimentalizações de como a polícia deve ser e de que forma ela deve agir dentro do Estado de Direito.

Historicamente, George Rudé assinalou, em seu importante livro sobre a cultura dos distúrbios públicos, que, se o movimento cartista, em 1842, repetisse em larga escala os métodos anteriormente utilizados nas manifestações contra os altos preços dos alimentos, nenhum dos novos mecanismos de controle seria suficientemente forte para conter suas manifestações.

A reforma policial permitiu incorporar à polícia todas as inovações burocráticas e técnicas que surgiam. Na Filadélfia, por exemplo fora criado um grupo especial, chamado Reserve Corps, fortemente organizado, para fazer frente a tumultos. As estações policiais de Nova York passaram a ser modernizadas a partir dos anos 1890, e muitas outras novas foram construídas, contendo instalações adequadas para comunicações, xadrezes, salas de interrogatório (REINER, 2004).

Dentro do âmbito de análise sobre o sistema jurídico, Jacques Chevalier, aponta que o Estado de Direito traz consigo a confiança absoluta no direito, pela enunciação das suas virtualidades, e no desempenho das funções que lhe são incumbidas, o que ele denomina como "fetichismo da regra". Em seus termos a "norma jurídica tende a ser tomada pelo Estado de Direito como a própria realidade, capaz de fazer o que ela anuncia (CHEVALLIER, 1999.p.12).

O que o mencionado autor aponta é a confusão entre as órbitas distintas de descrição e de prescrição no Estado de Direito. A ideia se complementa pelo reconhecimento de uma dimensão extra- estatal ou cultural do Estado de Direito posto a serviços das aspirações e

valores comunitários, não sendo assim um conceito fechado, mas sim aberto e interagindo com fluxo social (VERDÚ, 2007.p.59).

Um traço marcante do Estado de Direito, como dito no primeiro tópico é descrito por Jorge Reis Novais aponta que "as formas de organização do poder político e os sistemas de governo não serão necessariamente idênticas, mas só haverá Estado de Direito quando no cerne das preocupações do Estado e dos seus fins figurarem a proteção e garantia dos direitos fundamentais, verdadeiro ponto de partida e de chegada do conceito (NOVAIS, 1987).

A amplificação do conceito de Estado de Direito para a efetivação dos direitos fundamentais é sedimentada pelo (neo) Constitucionalismo, pela valorização e irradiação dos valores constitucionais pelo ordenamento e promoção dos direitos fundamentais e dos pressupostos da democracia.

Michel Rosenfeld, ao investigar dentro da perspectiva histórica da tradição jurídica germânica, francesa e anglo-americana sobre Estado de Direito, destaca que esta é a pedra angular da democracia Constitucional. Como condição de existência desta o autor enfatiza a limitação dos poderes do governo, assim como a aderência ao Estado de Direito, e a proteção dos direitos fundamentais (ROSENFELD, 2001. p.3).

O referido autor destaca justamente a questão da legitimidade, sendo um dos principais elementos para se atender as várias concepções de bem comum e desacordos razoáveis que se aglomeram na sociedade (ROSENFELD, 2001. p.5). Assim, o conceito de "Estado de Direito" será o responsável por mediar à relação entre a vontade democrática e a proteção individual das pessoas consubstanciada em um conjunto de valores. Contudo, esses valores dependem do significado prescritivo a ele atribuído, e tipicamente no contexto das complexas políticas contemporâneas, debates e desacordos concernentes às sustentações prescritivas relevantes (ROSENFELD, 2001). Logo Rosenfeld aponta que o Estado de Direito é um conceito e um limite hábil para o esforço em equilibrar a tensão entre a democracia e o constitucionalismo.

Para Oscar Vilhena, a desigualdade profunda e duradoura gera a erosão da integridade do Estado de Direito. A lei e os direitos sob essas circunstâncias podem, com frequência, ser vistos como uma farsa, como uma questão de poder, para que aqueles que estão entre os mais afortunados possam negociar os termos de suas relações com os excluídos (VIEIRA, 2007. p.2).

> Por esta razão, a construção do Estado de Direito, deveria ser pautado pela inclusão destes excluídos, denominado pelo mencionado autor de invisíveis(...) para aqueles criados como invisíveis em sociedades não tradicionais, há ainda menos razões morais ou instrumentais para respeitar as leis. A consequência é que, ao desafiar a invisibilidade através de meios violentos, os indivíduos começam a ser vistos como

> uma classe perigosa, à qual nenhuma proteção legal deve ser dada (VIEIRA, 2007. p.5.)

Desta maneira, a distribuição desproporcional de recursos entre os indivíduos e grupos dentro da sociedade subverte as instituições, incluindo o trabalho das instâncias responsáveis pela aplicação da lei. Segundo o professor da Universidade de Washington, Brian Z. Tamanaha (2000), a mera legalidade formal vai de encontro não apenas à tradição do constitucionalismo moderno, bem como a aspiração histórica pertencente à qual foi objetivada a redução da tirania por parte do poder governamental.

Justamente quando se pretende avaliar os limites do uso da força e os recursos jurídicos para que o poder da polícia não seja absoluto, é que podemos associar a segunda leitura sobre o Estado de Direito. A ideia de defesa do Estado de Direito é visualizada como um instrumento imprescindível para neutralizar ou reduzir a discriminação e o uso arbitrário da força (ROSENFELD, 2001).

Tal leitura sobre a trajetória do Estado de Direito deriva da limitação das fronteiras entre Estado de direito e "Estado de não direito" (CANOTILHO, 1999) e é incialmente conduzido pela percepção do problema em tratar o paradigma ocidental do Estado de direito como universalizável. O questionamento é realizado no sentido de tratar esse modelo político da cultura ocidental imposto como um valor político universal. Esta questão desenvolvida por Canotilho aponta a dúvida referente como "Estado de direito ocidental" pode ser considerado a medida justa do mundo, da civilização e do desenvolvimento humano.

A partir dessa crítica, importante considerar ingredientes que foram ressaltados pelo mencionado professor português, que contribuem para a caracterização do de um "Estado de não direito" como sendo um Estado que: (1) decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; (2) identifica o direito com a "razão do Estado" imposta e iluminada por "chefes"; (3) pautado por injustiça e desigualdade radicais na aplicação do direito (CANOTILHO, 1999, p.1).

Um Estado que regula a privação da liberdade dos particulares de forma a permitir que qualquer autoridade de polícia, em quaisquer situações, encarcere pessoas, sem dúvida, contra a liberdade e a segurança. Um Estado que impede o exercício da liberdade de expressão e de informação por meio de edição de "leis de censura", e adota normas restritivas de direitos e liberdades com conteúdo "injusto".

A proteção da autodeterminação e liberdade individual, a proteção de tratamento igualitário e por consequente não discriminatório, a garantia de manifestação de direitos políticos, respeitados por parte do Estado é a preservação da segurança dos indivíduos pelo "império da lei". É justamente pela discussão sobre a dimensão material sobre o Estado de

Direito, na qual focaliza as contradições fáticas identificadas tanto no sistema jurídico quanto numa sociedade economicamente desigual (CANOTILHO, 1999).

Não tendo o individualismo e a neutralidade do Estado liberal conseguido satisfazer as reais exigências de liberdade e igualdade dos setores mais oprimidos social e economicamente, eclodiu, na segunda metade do século XIX, uma série de conflitos de classe que veio a desvelar a insuficiência do marco de liberdades burguesas quando se inibe o reconhecimento da justiça social (PEREZ LUNO, 1995. p. 221).

Esse desafio desenvolvido por Oscar Vilhena, em compreender quais as condições ou mecanismos incentivam a obediência ao Estado de Direito repartindo a questão em duas: A primeira é pontuada pelo autor "Por que qualquer governo com controle indisputável sob os meios coercitivos se submeteria ao Estado de Direito? E a segunda se refere ao pôr que qualquer um de nós deveria respeitar a lei (PEREZ LUNO, 1995. p. 223).

## 1.3. Quadro conceitual da Polícia

Para o sociólogo americano, David Bayley, professor na Escola de Justiça Criminal na Universidade de Albany, em New York, a delimitação do conceito de polícia se refere a "pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física" (BAYLEY, 2010, p. 20).

Para o referido professor, apesar dos policiais não serem exclusivos no exercício da força física, sem tal prerrogativa, eles não seriam reconhecidos. Assim, a partir dessa definição, três condições são essenciais para a existência da polícia: (i)autorização formal (ii)uso no território interno e (iii)força física. Logo, uma das características, é a possibilidade de utilizar a força física – real ou por ameaça –, realizando o policiamento denominado como público- estatal. (BAYLEY, 2010, p. 21).

Essa exposição conceitual é inaugurada pela proposta efetuada por Ergon Bittner, na década de 70 nos Estados Unidos, na qual apontou como papel da polícia, o enfrentamento de todos os tipos de problema humanos quando suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força quando esta possa vir a ser útil. Assim, "a polícia, e apenas a polícia, está equipada, autorizada, e é necessária para lidar com toda exigência em que possa ter que ser usada a força para enfrentá-la" (BITTNER, 2003, p.8).

A teorização sobre a polícia proposta por Bittner, acerca dos seus atributos se revelou como um marco inaugural, procurando apartar a agência policial das interpretações jurídico-normativas, bem como do senso comum. Para o referido autor é imprescindível que se olhe a agência policial como "um mecanismo de distribuição de força coercitiva não negociável, empregada de acordo com os preceitos e as exigências de cada situação (BITTNER, 2003, p.8).

> Sem o esforço de compreensão do que a polícia, e abordagem que esta não se reduz as práticas de policiamento, o mandato de polícia era percebido apenas como a aplicação mecânica da lei, voltada exclusivamente para o controle do crime, o que corresponderia a uma falsa ideia propagada pelo mito do "verdadeiro trabalho policial. BITTNER, 2003, p.18)

Veja que mesmo com a autorização formal dada as polícias, estas não estão autorizadas materialmente para utilizar esse recurso de forma aleatória. As práticas de controle da atuação descomedida do uso da força pela polícia é um tema que está circunscrito as exigências do Estado de Direito e submisso à construção de controle democrática sobre a sua atuação (BAYLEY, 1994, p. 29).

Bittner foi um dos pioneiros, nos Estados Unidos a dimensionar que apesar de nem todas as interações policiais serem constituídas pelo recurso ao uso da força, entretanto a possibilidade de seu uso está implícita. Essa breve exposição teórica clarifica como a provisão de serviços policiais se desdobram para além do respaldo à lei. Inclui bem mais do que isso. A polícia responde amplamente pelo "provimento da ordem pública." Esse provimento admite, intrinsecamente, tanto o atendimento de segurança quanto o de assistência na emergência (BITTNER, 2003, p.18).

Waldemar Gomes de Castro (2010) da mesma forma destaca que a polícia é integrante da administração pública, em geral com estatutos diferentes dos outros corpos de funcionários, que podem (utilizar inclusive a coação física) para a consecução de suas tarefas. Podemos assim dizer, em resumo, que são características das polícias modernas o seguinte: (i) Profissionalização; (ii) Especialização; (iii). Caráter público; (iv). Autorização para uso da força; (v) Atuação no âmbito interno.

Contudo, apesar da apresentação do que é a polícia, esta é confundida por ser um instrumento de violência, onde diversas metanarrativas, em especial aqui, a jurídica, não se aprofundam no que é a polícia e se restringe em fabricar expectativas sobre como a interação entre público-polícia deveria ser (MUNIZ, 2014).

Por exemplo, um dos principais caminhos analíticos da criminologia e do Direito Penal é feito pela seletividade sistêmica da justiça criminal, sua correlação com os tipos legais criminalização, as formas estatais de correção dos incriminados, bem como a (in) eficácia da

privação de liberdade diante do aumento vertiginoso da população carcerária e as visíveis condições precárias de infraestrutura (BAYLEY, 1994, p. 25).

As estruturas de reflexão se pautam pela abordagem de uma das dimensões da segurança Pública, a dimensão funcional das polícias na efetivação de um tipo de controle social. Não há nada de errado em direcionar o caminho de análise para o estudo das formas de controle pelo Estado, mas deve-se atentar para o fato que houve grandes avanços na racionalização dessas formas de controle, que são construídas a partir da submissão da ideia e da trajetória de Estado de Direito.

A professora Jaqueline Muniz aponta a necessidade de evidenciar o que é a polícia para não cairmos num maniqueísmo de tachar o Estado sempre num "agente do mal", tendo como um projeto deliberado conspiratório que se pulverizaria em todas as camadas de atuação, apassivando todos os demais agentes públicos, que compõe a estrutura governamental e por consequência a própria instituição de segurança pública, em especial analisada pela autora as polícias militares (MUNIZ, 2013). Em sua tese, a autora aponta que:

> Se as explicações sobre as polícias são buscadas fora delas, parece óbvia a conclusão simplista de que, em qualquer tempo e lugar, elas estariam atualizando, de forma mimética e mecânica, sempre os mesmos propósitos repressivos, variando apenas as aparências que mascaram as suas verdadeiras e originais intenções. Fica evidente que o que parece importar neste tipo de enquadramento é a confirmação, pela demonstração circular, de uma intenção perversa que se faria sentir em todas as esferas da estrutura governamental (MUNIZ, 1999).

O predomínio do olhar criminológico parece perceber a polícia tão somente como um desvio de sua verdade normativa. Enfim, tudo se reduz como se a realidade policial fosse uma deformação de uma verdade superior, do mundo (moral) das leis penais. O que não se percebe é que a polícia historicamente desempenha uma regulação dos excessos ou da concentração de poder em um determinado grupo privado derivados da organização e ordem social (SHEARING, 2003, p. 427).

Veja-se que aos próprios atos da administração é reconhecida uma determinada força e, por isso, limitam-se as possibilidades de sua anulação e revogação, a fim de conferir solidez à segurança, confiança e direitos dos administrados. (LAZZARINI, 1995). Esta concepção deverá de ser entendida como base do complexo edifício do Estado de direito que autoriza a possibilidade do usa da força policial, fixada pela realização de forma comedida para não se converter em arbitrariedade governamental (MEIRELLES, 2010, p. 134).

Tendo apresentado brevemente a teoria de polícia, clarificado sua afiliação parcial e condicional ao sistema de justiça criminal, evidencia-se que no âmbito do Direito Administrativo, as reflexões sobre a Segurança Pública vêm sendo pautadas pela busca clássica definida pelos atributos referentes à manutenção da ordem interna de um país, por um

Estado, não como um fim em si mesmo, mas por ter o efeito de possibilitar a convivência entre os indivíduos (MEIRELLES, 2010, p. 134).

A utilidade de sua proposta é servir para a estabilidade e paz na interação entre as pessoas, num território nacional delimitado, circunscrito não apenas pela ambição de redução da violência e criminalidade. Mas também como instrumento de lidar com a manutenção da segurança ou da ordem pública, no cotidiano, nas ruas, e em cada interação com a população (BAYLEY, 1994, p. 25).

O gerenciamento do uso da força por intermédio de um planejamento racional das atividades relacionadas à organização, consoantes com o modelo de Estado de Direito é realizado pelo esforço de profissionalização, que está diretamente ligado à busca por melhor desempenho, treinamento formal, disciplina sistemática, supervisão por oficiais superiores, com o escopo de ampliar a confiança no trabalho policial (VEDEL, 1959, p. 544).

Desta maneira, aprecia-se o cerne do profissionalismo policial, e como ele se insere na governança democrática. Trata-se de uma forma para "assegurar que os fins pelos quais a polícia usa a força não produzam nem a tirania do governo, nem a opressão pelos policiais, nem ainda a sua apropriação por interesses privados" (MUIR, 1979). Por outro lado, procura garantir a autonomia da polícia frente aos regimes políticos, conferindo-lhe eficácia e confiabilidade (MUIR, 1979).

Quando se compreende que a polícia, em sociedades ditas como democráticas, corresponde a um "meio de força comedida", ao "governo em armas" (MUNIZ, 2014), que possui autorização delegada da comunidade política para produzir obediências consentidas ao pacto político-social, pode-se problematizar o lugar da polícia e seus desafios.

## 2. AS POLÍCIAS E DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

### 2.1. Violência e Direitos humanos

Pela identificação da Segurança, no plano normativo, está inscrito na declaração universal dos Direitos Humanos de 1948, é expresso no artigo III, pelo "direito a segurança pessoal, ao lado da vida e da liberdade". Está descrita também na Convenção Interamericana

de Direitos Humanos, o denominado Pacto José da Costa Rica de 1969, no artigo 7º, expressa na mesma direção: “Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.”

O relatório do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), produzido em 2014, a Segurança é percebida como um fim, um meio e um modo que dever ser impulsionado pelos Estados para que os indivíduos tenham alguma rede de proteção frente às vulnerabilidades naturais e sociais, que os restringiriam de exercer seus direitos de participação política, cidadania etc.

A moldura conceitual do direito à segurança possui alta carga axiológica, e é correlacionada consensualmente pelos documentos internacionais com uma garantia virtuosa frente os conflitos sociais vividos e sentidos pelo ser humano. Há uma extensa bibliografia referente ao conflito social, dentre inúmeras perceptivas: o conflito é analisado pela nova divisão social do trabalho da modernidade industrial, a partir de contradições macroestruturais, resultantes da distribuição desigual da propriedade privada, e vista como uma forma de associação.

Nessa condição, é que esse valor se irradia por um leque de dimensões de desenvolvimento humano, seja pela segurança econômica, política e até pela segurança ambiental. Os relatórios do Desenvolvimento Humano de1994 o PNUD destacou sete grupos de segurança humana: a) a econômica, ou de garantia de uma renda básica; b) a alimentar, suporte à nutrição adequada de todos; c) a da saúde, ou de proteção contra doenças e existências não saudáveis; d) a ambiental, propiciando um meio ambiente não prejudicial a ninguém; e) a pessoal, contra violências físicas e psíquicas; f) a comunitária, protegendo as práticas e os valores pacíficos de qualquer grupo, contra o arbítrio discriminatório; g) a política, que assegura o exercício da cidadania.

Enfatiza-se que nos apontamentos do referido relatório a “vulnerabilidade se associa a qualquer tipo de adversidade que possa ameaçar as capacidades e escolhas das pessoas”. Em virtude das mudanças rápidas do mundo, “o âmbito e a escala da conectividade e das inseguranças que lhe são inerentes estão a aumentar, tal como as ameaças de contágio e exposição a catástrofes naturais e conflitos violentos” (PNUD, 2014).

Desta maneira, verifica-se a despeito da figuração da “segurança” em distintos documentos jurídicos relevantes para a promoção da democracia, como nos Estados Unidos e França reaparece de fato nos pós 2ª Guerra Mundial, com uma força normativa constitucional.

A União Europeia (UE), por exemplo, se empenha na construção de esforços normativos disposto no artigo 29 da proposta de Constituição da UE, a "oferecer aos cidadãos um alto grau de segurança dentro de um espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante o

desenvolvimento de um procedimento comum dos Estados membros no campo da polícia e da cooperação judicial em assuntos penais (...)117". O professor Fábio Konder Comparato sistematiza a tensão entre os direitos a segurança e a liberdade:

> No que diz respeito à segurança, o sentido fundamental do vocábulo ligasse à etimologia (se, prefixo = *sine* + cura): é a tranquilidade de ânimo, a isenção de preocupações, um bem concreto, a um interesse determinado não há segurança em abstrato, mas em relação à vida, ao patrimônio, criação artística, à salvação eterna, ao amor de uma pessoa, própria identidade cultural e com efeito, o excesso de segurança acaba por suprimir a liberdade, assim como a total liberdade é a ausência de segurança. A organização, ainda que consentida pelos sujeitos a que se destina, de um sistema completo de garantias, na vã tentativa de elimina totalmente os riscos, redunda na suspensão prática já não digo d qualquer capricho, mas de qualquer iniciativa, de qualquer criação, d qualquer mudança; pois o controle total dos riscos só existe com interdição de toda variação individual em relação ao esquema preestabelecido. Por outro lado, a supressão de qualquer norma ou coação externa sobre a vida individual ou coletiva acarreta a eliminação de toda as garantias existentes e a impossibilidade prática de organizar outras (COMPARATO, 2003.p. 188)

Não obstante, o professor alemão Erhard Denninger aponta que a Segurança se tornou um ideal constitucional. Para o referido autor, a tríade- "liberdade, igualdade e fraternidade" como parâmetros dos direitos fundamentais, está substancialmente em transição em prol de um novo paradigma a "segurança, diversidade e solidariedade" (DENNINGER, 2003, p. 24).

> A segurança já não significa, antes de tudo a certeza da cidadania e liberdade individual, mas sim a perspectiva de atividade patrocinada pelo Estado ilimitada e interminável por uma questão de proteger cidadãos dos perigos sociais, técnicos e ambientais, bem como dos perigos da criminalidade (DENNINGER, 2003, p. 26)

Para Denninger, o paradigma da Segurança, como direito fundamental se tornou definitivamente consenso nos discursos e documentos internacionais, justamente por ser considerada como um suporte a outros direitos pela ambição de reduzir os riscos sociais e que passa a desempenhar um ponto central para o Direito Constitucional, ao lado da participação política pelas bandeiras de reconhecimento da diversidade e de redistribuição econômica pela solidariedade (DENNINGER, 2003, p. 40).

Portanto o atributo da segurança vem ampliar a ideia de patrocínio pelo Estado da garantia contra uma série de perigos que cercam o bem-estar do cidadão individualmente. De acordo a análise feita por Paulo de Castro Rangel sobre o arcabouço teórico desenvolvido por Denninger:

> (...) Esta autonomização da segurança (da segurança de todo o tipo) como valor essencial da democracia e da dignidade humana — em certo sentido, autêntica condição de preservação da vida hodierna e futura da espécie — altera necessariamente o limite dos condicionamentos e restrições que podem se apostos aos direitos individuais. Não se veja aqui a apologia de uma paranoia policial internacional, com tiques militaristas, com perversão belicista e em plena deriva securitária (RANGEL, 2003, p.12).

Contudo, a concepção da segurança como redução da incerteza e a inserção das categorias "risco" e "controle" em diversos documentos internacionais, como o da própria

ONU, apontado acima, convergem para reafirmar a necessidade do Estado se manter como um protagonista na função de regulação social, o que faz da polícia um instrumento de proteção social.

Destaca-se que expressivas mudanças e inovações são propagadas para mudança nas agências policiais (SKLAR, 1995) sendo revistas a sua missão fundamental, e a forma de se relacionar com o público assistido (JOHNSTON, 1998). Essas inovações e a durabilidade dos projetos de reformas são questionados mundialmente, expressados por uma ausência de continuidade dos programas políticos (WEISBURD, 2006, p.754–756).

Tomando como base os trabalhos desenvolvidos por Ericsson e Haggerty, as dimensões da gestão mais eficiente de áreas de risco, influenciam as estratégias de intervenção no policiamento público, que vem se conduzindo especialmente pelas categorias de "renovação", e "reforma" através da eficiência, prevenção, e "participação mais próxima com o cidadão".

No mesmo sentido, Garland, em análise de controle do crime, evidencia que "na direta proporção com que o governo logra organizar, otimizar e direcionar a capacidade de controlar o crime" dos cidadãos das corporações e das comunidades, ele simultaneamente estende seu alcance e transforma seu modo de exercer controle (GARLAND, 2008.p. 43).

Glasner (2003) percebe esse conjunto de discursos, estratégias e ações acerca dos acionamentos da categoria medo, agências de controle ou defesa social, usariam linguagens, pensamentos e tons parecidos para fabricar a aparência de que tudo está sobre controle e que o Estado estaria investindo na eficiência, com o aumento de recursos financeiros e humanos para o controle da "violência" (GLASSNER, 2003. p.27). Todavia, o autor pondera que esse esforço de se efetivar "o aumento do número de efetivos policiais pode ter o efeito oposto, e sugerir que o problema da criminalidade ainda está mais fora de controle (GLASSNER, 2003. p.27).

Com isso, com a ideia de riscos e segurança a ambição de monopólio policial da força, estaria está cada vez mais estanque da soberania nacional e sujeito, por assim dizer, à racionalização da técnica e do profissionalismo dos agentes da segurança. Sob esse aspecto, do mesmo modo, o Estados-nação privatiza cada vez mais as tarefas de segurança, em especial as ações de prevenção de perigo (AGAMBEN, 2004). No que se refere a forma de atuação, o acionamento pelas polícias das chamadas "razões de segurança" segundo o filósofo italiano Giorgi Agambem são uma técnica de governo normal e permanente (AGAMBEN, 2004).

O referido autor descreve no primeiro capítulo denominado “Estado de Exceção como paradigma de governo”, uma trajetória de “excepcionalidades”, ou seja, de emergências que estão inscritas na ordem jurídica como normais, que estão no limbo entre a obediência e a sujeição dos indivíduos (AGAMBEN, 2004).

A “suspensão de toda a ordem jurídica” prevista pela própria ordem jurídica - é aquela figura que inscreve a anomia no nomos, suspende a norma para que prevaleça a pura decisão, fazendo com que o poder puro pertença ao direito, mesmo dele, “em regra”. Aquilo que Bruce Ackerman denominou de Estado de Emergência consiste na construção de um discurso de administração dos riscos difusos de convivência social e na ampliação da relevância das práticas governamentais de segurança e ainda na superdimensionalização das expectativas sociais.

A modulação moral dos indivíduos, e ainda a atuação do governo que aciona de modo permanente o Estado de Exceção são visualizados, portanto, como recursos decisórios inerentes para administrar e racionalizar os mais variados conflitos no interior da sociedade. A centralidade da discussão se referida pelo autor se dá pela “criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas.

Aliás, as identidades e o exercício de autoridade das polícias são vistos como antagonista a democracia, e sempre como inimigo da população. Contudo, para a promoção do desígnio democrático, a sugestão é que deveríamos encarar em termos adversarias e não em termos de inimigo. Isso porque como aponta Chantal Mouffe precisamos reconhecer como certas diferenças são construídas como relações de subordinação e deveriam consequentemente ser desafiadas por uma política democrática radical. Em suas palavras:

> Contrariamente ao modelo de “democracia deliberativa”, o modelo de “pluralismo agonístico” que estou defendendo assevera que a tarefa primária da política democrática não é eliminar as paixões nem as relegar à esfera privada para tornar possível o consenso racional, mas para mobilizar aquelas paixões em direção à promoção do desígnio democrático. Longe de pôr em perigo a democracia, a confrontação agonística é sua condição de existência (MOUFFE, 2005, 23).

Desta maneira, ao delinearmos o antagonismo existente nas dinâmicas sociais de poder que reflete os usos e abusos do poder coercitivo do Estado, por um lado, e a proteção das regras do jogo estabelecidas para a garantia de funcionamento do Estado de Direito, por outro, é essencial para compatibilizamos com uma democracia pluralista que necessita oportunizar o dissenso e instituições através das quais ele possa se manifestar.

Desta maneira, a probabilidade de violações e restrições aos direitos humanos e garantias fundamentais pelas agencias policiais fazem parte da reflexão sobre o “consenso

conflitivo" que rege as relações de interesse dentro do que é denominada democracia radical, nos quais não confunde a política com a moralidade, e não pretende solver as dimensões políticas.

Já em Arendt, o déficit das democracias representativas com reduzida capacidade de oferecer espaço à participação política ativa se aglutina a progressiva redução da política à administração e o aumento dos problemas cotidianos das sociedades de massa, tais como a desintegração dos serviços públicos e a crescente brutalidade e ineficácia da polícia, entre outros problemas. Veja-se que aqui a filósofa aponta o papel fundamental da política, sua dinamicidade, evidenciando os riscos da despolitização da segurança e seu crescente direcionamento para uma lógica atuarial e gerencialista.

Arendt aponta que "a forma extrema de poder é Todos contra um; e a forma extrema da violência é um contra Todos" e que o "poder e violência são opostos; onde um domina absolutamente, o outro está ausente". Essa dimensão a ser bem retratada é relevante na temática policial, pois se correlaciona com os fundamentos da obediência, os quais, os meios democráticos por sua vez, estariam fundados no caráter dissuasivo que o possível emprego dos meios da coerção, através da negociação ativa entre os atores, no caso polícia e os seus policiados.

Sobre a legitimidade do poder, a autora afirma que este se origina quando "a palavra e o ato não se divorciam", ou seja, quando "as palavras não são vazias e os atos não são brutais", em suma, "quando as palavras não são usadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar novas relações e realidades."

A teorização do Estado de Direito centrou-se até aqui pela leitura em duas ideias básicas: o Estado limitado pelo direito e o poder político estatal legitimado. Atualmente os limites jurídicos impostos ao Estado advêm também, em medida crescente, de regras e princípios jurídicos internacionais. Estes princípios e regras são, em grande número, recebidos ou incorporados no direito interno.

Nenhum Estado pode permanecer fora da comunidade internacional. Por isso, deve submeter-se às normas de direito internacional, quer nas relações internacionais, quer no próprio atuar interno. "A abertura ao direito internacional é uma das dimensões caracterizadoras do Estado de direito, pela observância e cumprimento do chamado direito imperativo internacional. Os estímulos para capacidade individual de agir de forma autônoma, para que cada um decida os rumos de desenvolvimento da própria vida, de acordo com vontades compatíveis com determinadas normas é um valor da democracia.

Embora o referido autor associe o conceito de liberdade com a noção de “bem-estar”, enfatizam-se, sobretudo os meios e potencialidades disponíveis para alcançá-los. Com essa moldura teórica, sem elabora um sistema de escalas genéricas dos componentes de violações atrelados a integridade física (saúde, segurança e proteção contra a dor física); suporte material e amenidade (alimentação, abrigo e outras amenidades básicas); proteção contra humilhação ou tratamento degradante; e privacidade e autonomia.

Infere-se dos protocolos internacionais o protagonismo do Estado na produção de condições estruturais para o exercício da livre vontade individual e autodeterminação, é uma ideia subjacente às declarações de direito internacionais, bem como da democracia. Guilhermo O´donnel, professor Argentino desenvolveu seus estudos sobre as transformações sobre o Estado burocrático e autoritário articulando os processos de transição para a democracia na América latina, inclusive no Brasil, contribuindo com um conjunto de dimensões para que o Estado de Direito se compatibilize com a ideia de democracia (O ‘DONNELL 1998, P. 24)

Desta forma, mecanismos nos quais amplifiquem a ideia prospectiva ao Estado de Direito, compensando e reparando as violações do passado restabelecendo os efeitos típicos do Estado de Direito, especialmente a igualdade perante a lei e a previsibilidade do sistema jurídico, de modo a garantir a não repetição da violência na sociedade. O`Donnel insistiu nos últimos anos sobre a necessidade de problematizar mais profundamente a democracia para além dos aspectos internos que configuram o regime político, assinalando:

> (...) existem enormes hiatos na vigência do princípio da lei, tanto em termos territoriais quanto em relação às várias categorias sociais. O autor lista uma série de deficiências nos países da região, como: (i) falhas na legislação existente; (ii) falhas na aplicação da lei; (iii) relações opressoras das burocracias para com os cidadãos comuns; (iv) acesso distante, embaraçoso, caro e lento ao Judiciário e a processos justos; e (v) ilegalidade pura e simples (ausência do Estado legal e predomínio de um sistema legal informal) (O ‘DONNELL 1998, P. 44)

Na América Latina, diversos países passaram por este momento, denominado, de períodos autoritários, onde a Segurança da Nação se materializaram em doutrinas que protegiam o Estado, de inimigos difusos, privilegiando-se a boa ordem nacional, frente a autodeterminação individual (O ‘DONNELL 1998, P. 44).

No âmbito do direito constitucional, a tensão entre a soberania do cidadão, e nacional em tempos de paz, decorre de uma calibragem e um controle recíproco para a permanência da democracia. Desta forma, a prática constitucional exige a reflexão não só acerca da efetividade dos direitos nela positivados, mas, ainda, sobre qual a articulação existente entre os atores políticos e a estrutura institucional, principalmente a relacionada ao direito

fundamental a Segurança essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

Teresa Caldeira (2002) afirma que a democracia política, enquanto processo resultante de luta e esforço para a sua consolidação, não é suficiente para assegurar a garantia dos direitos civis dos cidadãos ou para produzir a implementação prática e efetiva do Estado Democrático de Direito para todos os indivíduos, e isto, em grande parte, devido à identificação de práticas de violência contra cidadãos, mesmo em um regime democrático (CALDEIRA, 2002, p. 44).

Embora se possa falar de um monopólio progressivo do uso da força pelo Estado desde a Independência, as forças policiais brasileiras nunca deixaram de usar a violência e nunca pautaram seu trabalho de controle da população civil em termos de respeito aos direitos dos cidadãos. E em seus termos:

> "Essa violência teve apoio legal em alguns contextos e foi ilegal em outros, mas na maior parte das vezes tem sido praticada com impunidade e com significativa legitimidade, se por isso se estende o apoio do público. Além disso, essa violência é o lado complementar da deslegitimação do sistema judiciário. Este último é desacreditado pela população, que, em contextos de intenso medo do crime, apoia a contratação e o uso de seguranças particulares e de justiceiros, e cada vez mais transformar suas residências em enclaves fortificados. Em contextos como este, a possibilidade de que as instituições públicas da ordem façam a mediação legítima de conflitos e contenham a violência é drasticamente reduzida. O resultado é um ciclo de vingança privada e ilegal que provoca a difusão e a proliferação da violência. Ao entrarem num ciclo da vingança em vem de agirem contra ela, as instituições da ordem apenas contribuem para o aumento da violência e para sua própria deslegitimação (CALDEIRA, 2002, p.136, 137).

A discriminação, portanto, é uma distinção com propósito de minorar a imagem de um grupo ou pessoa e polícia e suas ações cujos tratamentos dispensados no atendimento de ocorrências policiais, muitas vezes, refletem esse imaginário, convertido em ações discriminatórias ou racistas perpetradas pelos agentes contra a população das periferias.

A polícia brasileira, em determinadas situações, pratica a violência, arbitrariedade, discriminação e o desrespeito. Conforme Paulo Sérgio Pinheiro e Emir Sader:

> Além das formas de violência aberta que debatemos, a violência doce dos preconceitos e das discriminações discretas precisa ser exposta para que se entenda a vitalidade do autoritarismo. Na transição democrática que agora está sendo aberta, essa rede de "micro despotismos" na sociedade civil deve ser exposta para que se compreenda e posse se modificar o longo despotismo a que estão submetidas as classes populares na história brasileira (PINHEIRO; SADER, 1985, p.77).

Para além dessa dimensão, esse processo de estigmatização é internalizado pelos indivíduos (quem sofre e quem pratica a ação), de (controlada) produtos – pensamentos, percepções, expressões, ações – que sempre têm como limites as condições historicamente e socialmente situadas de sua produção, a liberdade condicionada. Os estigmatizados, por sua vez, podem ser classificados por grupos, pela proximidade existente entre os integrantes, mas

nem por isso podem ser considerados desviantes poder-saber autoritária e arbitrária, em que a acusação de transgressão é o traço central.

Nesse sentido, Roberto Kant de Lima aponta que "as práticas policiais brasileiras são (...) um reflexo de nossa cultura jurídica. (...) À polícia cabe a difícil tarefa de selecionar quais indivíduos têm 'direito' aos seus direitos constitucionais, enquanto 'pessoas civilizadas', e quais não têm". E isto, partindo do pressuposto de que a doutrina jurídica e as próprias leis legitimam a aplicação diferenciada e pautada no estabelecimento de um determinismo científico que, chega a destituir o indivíduo de sua condição de pessoa. (LIMA, 1997, p. 169-183)

Silvia Ramos e Leonarda Musumeci relatam que: a metáfora do espelho "a polícia como espelho da sociedade" é acionada no plano discursivo toda vez que o policial reconhece que as definições de "elemento suspeito" tendem a coincidir com estereótipos negativos relacionados à idade, gênero, classe social, raça/cor e local de moradia (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p.39)

De acordo com relatório da ONU há um consistente quadro generalizado de violência e desrespeito aos direitos humanos, voltados em especial para uma classe pobre, e que o governo brasileiro deveria ser mais enfático na "purgação de torturadores conhecidos, remanescentes do período do governo militar."

> A prática da tortura pode ser encontrada em todas as fases de detenção: prisão, detenção preliminar, outras formas de prisão provisória, bem como em penitenciárias e instituições destinadas a menores infratores. Ela não acontece com todos ou em todos os lugares; acontece, principalmente, com os criminosos comuns, pobres e negros que se envolvem em crimes de menor gravidade ou na distribuição de drogas em pequena escala. E acontece nas delegacias de polícia e nas instituições prisionais pelas quais passam esses tipos de transgressores. Os propósitos variam desde a obtenção de informação e confissões até a lubrificação de sistemas de extorsão financeira (ONU, 2012)

De outro lado, em defesa das instituições policiais, comandantes chamam atenção é que a polícia "vem se transformando na "Geni" da República". De acordo com representante do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Bombeiros Militares do Brasil (CNCG,) as conclusões pautam no sentido de que o aumento da criminalidade não pode ser atribuído às polícias, mas sim a um fracasso geral do Estado brasileiro.

Em continuidade com a defesa das polícias, as corporações policiais se alinham em demostrar que todos seus agentes que desviam do comportamento ético e atuam de forma violenta, são devidamente punidos, e indicam que a polícia é a instituição que mais pune seus infratores. É isso é encarado como uma forma positiva, em especial pelos comandantes, já que seria um indício de responsabilização e prestação de contas para a sociedade.

> Para ele, a constitucionalidade simplesmente 'protege o criminoso' ao tornar o trabalho investigativo necessário para descobrir o ato do crime. (...) Nosso governo pode não usar soco, porre te, bastão ou revólver como punições mesmo contra os priores crimes. Nossos policiais, agentes do governo, há muito se arrogaram esse privilégio, e nosso público hoje quase não percebe o que isso implica. (...) Que a polícia mantenha uma espécie de corte inquisitorial de pré-julgamento tornou se o tipo predominante de julgamento para o crime de hoje: essa completa usurpação pela polícia das funções dos tribunais poderá ser uma enormidade, mas a razão por que o direito expressamente proíbe os julgamentos secretos e as inquisições diretas é sua histórica capacidade para desenvolver incidentes de tortura. ( ... )

Em que pese tal afirmação, devemos analisar o quadro jurídico que buscar romper o as práticas sistemáticas de violação de direitos humanos, bem como os protocolos internacionais prevenção da tortura, está disposto em tratados internacionais com o a Declaração de Direitos Humanos de 1948, onde no art. 5º enfatiza que ninguém "será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.".

Na década de 80, distintos protocolos internacionais condensaram esforços para a prevenção, investigação e a punição de atos arbitrários de tortura. Na convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A Resolução nº 39/46 de 1984 expõe três núcleos para a configuração da tortura que tenha a finalidade coativa baseada em discriminação de qualquer natureza, a vinculação do agente direta ou indiretamente ao Estado, e a produção de dor e sofrimentos físicos e mentais. Esta resolução em seu art. 1º a tortura como sendo como:

> qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido, de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência seu direito penal e sejam sancionáveis com penas adequadas que levem em conta a gravidade de tais delitos.

Já na convenção Interamericana para prevenir e Punir a Tortura, 09/12/1985, bem como no Conjunto de Princípios para a proteção de todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão. Resolução nº 43/173 de 1988 e nos Princípios Relativos a uma Eficaz prevenção e Investigação de Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias. Na Resolução nº 44/162 de 1988, há prescrições compartilhadas no seguinte sentido:

> Os governos proibirão por lei todas as execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias. Não poderão ser invocadas, para justificar essas execuções, circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, o estado de guerra ou de risco de guerra, a instabilidade política interna, nem nenhuma outra emergência pública. Essas execuções não se efetuarão em nenhuma circunstância, nem sequer em situações de conflito armado interno, abuso ou uso ilegal da força por parte de um funcionário público ou de outra pessoa que atue em caráter oficial ou de uma pessoa que promova a instigação, ou com o consentimento ou aquiescência daquela, nem tampouco em situações nas quais a morte ocorra na prisão. Esta proibição prevalecerá sobre os decretos promulgados pela autoridade executiva."

> (...)
> Os governos farão tudo o que estiver ao seu alcance para evitar as execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias recorrendo, por exemplo, à intercessão diplomática, facilitando o acesso dos reclamantes aos órgãos intergovernamentais e judiciais e apresentando denúncias públicas. Serão utilizados os mecanismos intergovernamentais para estudar os informes de cada uma dessas execuções e adotar medidas eficazes contra tais práticas. Os governos, incluídos os dos países em que se suspeite fundadamente que se produzam execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias, cooperarão plenamente com as investigações internacionais a respeito.”

No Brasil, a tipificação e a proibição da tortura, é expresso constitucionalmente pelo estabelecimento de que "todas as pessoas são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: pois de acordo com inciso III “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante"(CRFB/1988).

E ainda indica que cada Estado incluirá a proibição da tortura nas regras ou instruções que regem os deveres e atribuições desse pessoal, e manterá sob exame sistemático as regras, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como disposições sobre detenção e tratamento das pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão, em qualquer território sob a sua jurisdição, com o escopo de evitar qualquer caso de tortura.

O Artigo 5 inciso XLIII da Constituição estipula que, a exemplo de outros crimes hediondos, a prática da tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia e que os superiores, cúmplices e pessoas capazes de impedir tal crime, porém que não o fizerem, ainda que por omissão, devem ser responsabilizadas pelo crime. O crime de tortura foi definido no Artigo 1 da Lei n.º 9.455/1997.

Neto no final da década de 90, período logo após os regimes totalitários vividos pelo Brasil entre 1964-1985, aponta que:

> Em regimes políticos democráticos, como acontece no Brasil, é inútil, além de desumano em relação aos policiais, criticar e procurar controlar violência policial recorrendo simplesmente a mecanismos de controle formal, sejam eles externos ou internos à organização policial, e a mecanismos de controle informal externo, sem oferecer aos policiais a capacitação profissional necessária para o desempenho das suas funções com um uso mínimo da força física (NETO, 1999, p. 129)

A materialização das memórias de violação aos direitos humanos durante o período militar, 1964-1985 enaltece que este período fora marcado por um modelo de modernização excludente, uma intensa concentração de poder, e a consolidação de uma polícia que usa a força de maneira desmedida, reprimindo e restringindo a liberdade dos cidadãos, que age de maneira discriminatória, em especial ao contingente populacional subalternizado. Os relatos de tortura vividos e sentidos do passado foram transcritos pela mencionada comissão, e assim, a trajetória da democracia brasileira se constrói, e se reconstrói.

Wacquant aponta que “O uso rotineiro da violência letal pela polícia militar e o recurso habitual à tortura por parte da polícia civil (através do uso da "pimentinha" e do "pau-de-arara" para fazer os suspeitos "confessarem"), as execuções sumárias e os "desaparecimentos" inexplicados geram um clima de terror entre as classes populares, que são seu alvo, e banalizam a brutalidade no seio do Estado (WACQUANT, 2001. p.5).

O histórico vivenciado no Brasil, e a identidade das polícias, ainda se fazem presente entre os policiais no esforço de demonstração das singularidades institucionais em contraposição as doutrinas de segurança nacional, fonte de intensa repressão política, incompatíveis com os anseios de uma sociedade civil organizada.

Em diversas rodadas de audiências que são realizadas na Comissão de Direitos Humanos, é comum a associação da atuação das polícias, em especial a polícia militar a práticas da ditadura. Conforme posicionamento do procurador federal, Aurélio Rios: “(...) não é mais feito de forma explícita como na ditadura, quando havia o regimento interno do DOI-Codi, secreto, mas funciona como uma ordem silenciosa. As execuções continuam sendo feitas, e o sistema se protege, as pessoas se protegem, especialmente os policiais que cometeram as execuções e os desaparecimentos.[1]

Condensando o diagnóstico realizado pela ONU, e incorporado no quadro normativo brasileiro, a premissa geral é que no Brasil, as práticas de tortura permanecem como um problema mesmo após o advento do período democrático, e que os mecanismos de controles internos das polícias, seja nas ouvidorias, ou pela formação são insuficientes em estancar esse quadro de violações e violências praticadas pelos policiais.

O processo de construção de uma nova ordem constitucional institucionalizada nos trabalhos e discussões da Assembleia Constituinte no período entre os dias 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988 tinham como o escopo de modular a transição democrática no Brasil por intermédio da modificação e inclusão de direitos, que é a marca do constitucionalismo contemporâneo.

Todavia, algumas peculiaridades desse processo de transição se revelam interessante para um legado autoritário nos formatos das agências policiais mesmo atualmente. A primeira é a interferência da Lei 6.683 de 1979, referente à anistia “ampla, geral e irrestrita” que fora imposta para vedar apuração de responsabilidades de crimes políticos pelos militares, durante grande parte do período ditatorial.

---

[1] http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/31/audiencia-na-cdh-associa-acao-da-pm-a- praticas-da-ditadura Acesso em 02.01.2015.

O Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou sobre a anulação parcial da Lei de Anistia de 1979, via Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153/2008. Essa ação questionou a recepção da Lei de Anistia, em face da Constituição Federal de 1988, fundamentou-se na violação do princípio democrático e republicano e da dignidade da pessoa humana. Alegou-se, em breve síntese que os atos de violação da dignidade humana não se legitimam mediante uma reparação pecuniária (Leis 9.140/1995 e 10.559/2002) concedida às vítimas ou aos seus familiares, na medida em que os responsáveis por atos violentos, ou aqueles que comandaram esses atos, restariam "imunes a toda punição e até mesmo encobertos pelo anonimato".

Importante ainda ressaltar que um dos mais importantes casos referentes ao estudo dos efeitos da lei de Anistia fora evidenciado pelo caso Gomes Lund e outros, na denominada guerrilha do Araguaia, onde o Estado Brasileiro fora sentenciado em 24 de novembro de 2010 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Esta demanda se referia à responsabilidade do Estado Brasileiro pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de cerca de 90 (noventa) pessoas, entre militantes do PC do B e camponeses, na "Guerrilha do Araguaia", tudo resultado de operações militares, patrocinadas e realizadas pelo governo brasileiro, entre os anos de 1972 e 1975, a fim de aniquilar os integrantes retromencionados.

Na referida sentença, fora prescrito ainda para o Estado Brasileiro, o desenvolvimento em matéria de capacitação sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas. Não obstante, mesmo com a condenação do Brasil e recepção da lei de Anistia pela nova ordem constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento é importante destacar a criação da Comissão da Verdade pela Lei 12.528/2011, que possui uma atuação com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8 do Ato das Disposições Constitucionais

O Estado é responsável pela violação do direito à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação com os artigos 1.1, 8.1 e 25 desse instrumento, pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido. Da mesma maneira, o Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais estabelecidos no artigo 8.1 da Convenção Americana, em relação com os artigos 1.1 e 13.1 do mesmo instrumento.

## 2.2. Competência das Forças Armadas e configuração das polícias na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 representa o fim de um estigma de instabilidade política e institucional, pois mesmo diante de conjunturas de crise políticas, não se permitiu a violação da legalidade constitucional (BARROSO, 2008). Com a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico foi acompanhada de um reconhecimento de sua supremacia formal, mas, sobretudo, axiológica, transformando-a em filtro através do qual todo o ordenamento deve ser lido, condicionando a validade e o sentido de todas as normas do direito. Barroso aponta que a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia do Estado brasileiro de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado democrático de direito (BARROSO, 2005).

Pela primeira vez aparece um capítulo constitucional denominado a "Segurança Pública" e define que "segurança é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos" para a preservação da ordem pública, e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O levantamento de documentos governamentais e arranjos institucionais pós 1988, dentre os quais, evidenciamos a inserção inédita, no texto constitucional, em capítulo próprio "Da segurança Pública", a partir do art. 144 CRFB/88, circunscrevendo os objetivos e missões das polícias brasileiras. O desenho das polícias brasileiras estabelecida no pacto político-jurídico, na qual aponta que a "segurança é um dever do Estado e responsabilidade de todos"

A soberania é um dos fundamentos da República brasileira, sendo tradicionalmente conceituada como um poder com características absolutas, mas que, em virtude da historicidade do constitucionalismo (governos limitados por lei), é também marcada pela construção da independência na gestão dos negócios públicos e pela constituição de forças militares próprias para defesa do território.

No plano interno, a afirmação da soberania se efetiva pela substituição do Exército pelas polícias para aplicação da lei, da defesa da ordem pública interna, o que confere legitimidade às ações estatais. Contudo, a distinção entre a soberania nacional e estatal se faz relevante para a compreensão do campo da Segurança, pois defesa da Nação – como ente relevante para a atuação policial, considerando a defesa da pátria – é um dos eixos condutores dos órgãos especializados para controle da população e dos conflitos civis.

Em contrapartida, a noção de soberania estatal pode se remeter à noção de monopólio do uso de forças pelas polícias e de pretensão de exclusividade do Estado nas esferas

administrativas, legislativas e jurisdicionais, conforme dispõe o texto constitucional: Art. 1º - "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania".

Desse modo, a tarefa de integrar os órgãos policiais está no âmbito de concretização da soberania nacional para defesa territorial brasileiro e, também, da soberania estatal para defender o monopólio do uso da força legítima pelo Estado. Há que se pontuar, entretanto, que o exercício deste monopólio não pode ser entendido de maneira puramente teórica, tendo em vista que o Estado está em constante disputa com outros grupos de poder, como milícias, tráficos e outros grupos privados que não possuem autorização constitucional, mas que também atuam produzindo regulação e ordem.

Para a efetivação da soberania estatal, além da criminalização do exercício arbitrário das próprias razões e a vedação a justiçamentos, pela leitura do Código Penal, no Art. 345. - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena – detenção, de quinze dias a um mês.

Os Aspectos normativos da integração na Segurança Pública limites legais do uso da força são previstos através dos direitos fundamentais, estipulados na sua dimensão liberal através dos princípios da legalidade (art.5, inciso II, CRFB/1988); proteção à vida (art.5º, caput, CRFB/1988)3 e propriedade (art. 5º, inciso XXII, CRFB/1988).

Verifica-se que a soberania estatal, configurada no serviço policial, possui limites. A soberania do Estado à validade de aplicação da ordem jurídica, bem como à limitação do uso excessivo da força devido à pretensão do Estado em ter o monopólio legítimo. Não obstante, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ/1989) também introduz limites à prática policial através da regulação do uso da força, como abaixo colacionado:

> Art. 190 - Na divulgação pelas entidades policiais aos órgãos de comunicação social dos fatos pertinentes à apuração das infrações penais, é assegurada a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das vítimas envolvidas por aqueles fatos, bem como das testemunhas destes. Art. 191 - Ao abordar qualquer cidadão no cumprimento de suas funções, o servidor policial deverá, em primeiro lugar, identificar-se pelo nome, cargo, posto ou graduação e indicar o órgão onde esteja lotado.

Sobre este tópico, convém indagar se o uso excessivo da força pelas polícias seria inclusive uma consequência da limitada integração ou da falta de coordenação entre os órgãos de Segurança, acarretando uma percepção de ineficiência das ações entre seus integrantes e, via de consequência, um anseio de atuar sem eventuais "amarras legais".

Contudo, em que pese a possibilidade de criação de limites pelo Judiciário, cabe ao

Executivo a definição sobre a Política de Segurança Pública. Ressalte-se que a configuração da estrutura do Estado na repartição de poderes, em ou multa, além da pena correspondente à violência. A Portaria Interministerial nº 4.226/2010, que estabelece princípios e diretrizes para o uso da força, especialmente: legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

As polícias se encontram dentro do âmbito executivo, estando a polícia federal no plano da União e as polícias civis e militares (força de reserva do Exército) no plano estadual, conforme determinado no art. 144 da CRFB, destacando-se a autonomia delas, tendo em vista a forma de Estado federativo. Por certo, o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, estando no comando do dever de agir do Estado a obrigação de efetivar condições objetivas que possibilitem o real acesso a tal serviço.

Em caso de omissão estatal das políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo, há possibilidade de intervenção do judiciário.

Contudo, a regra é de plena autonomia do Executivo, com fiscalização das atividades policiais exercidas pelo Ministério Público. Pelo art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar.

Sabe-se que, em decorrência do princípio da simetria federativa, os Estados-membros devem seguir o modelo federal. Nesse sentido, o art. 144 da Constituição determina quais são os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública, não havendo possibilidade de criação de outros órgãos diferentes do rol da Constituição Federal, tendo em vista se tratar de *numerus clausus*. Ressalte-se ainda que a autonomia política de cada estado não se confunde com a noção de soberania, já que as unidades federativas brasileiras não possuem caráter soberano, mas tão somente a capacidade de autogoverno, autoadministração e auto legislação.

Vê-se, portanto, que a gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, deve ser entendida como atribuição privativa do governador de Estado. Considerando esse aspecto, convém destacar a Constituição Federal (1988) Art. 21. - Compete à União (...) III - assegurar a defesa nacional. Ademais, importante considerar a impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição.

O texto da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ/1989), que apresenta um capítulo único intitulado “Da Segurança Pública”. O art. 183 estabelece os órgãos das polícias estaduais, a saber:

> Art. 183. - A segurança pública, que inclui a vigilância intramuros nos estabelecimentos penais, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos estaduais: I - Polícia Civil; II - Polícia Penitenciária; III - Polícia Militar; IV - Corpo de Bombeiros Militar.14 § 2º. - Os órgãos de segurança pública serão assessorados pelo Conselho Comunitário de Defesa Social, estruturado na forma da lei, guardando-se a proporcionalidade relativa à respectiva representação.

Observa-se que a composição da estrutura da Segurança Pública não é delimitada aos órgãos policiais, sendo descrita como responsabilidade compartilhada por todos. Verifica-se que a integração, nessa esfera, representa, por óbvio, a coordenação entre os órgãos da administração pública, mas também diz respeito à própria sociedade civil, que pode ser representada, por exemplo, em um canal de diálogo via Conselho da Comunidade.

Verifica-se que a integração entre os órgãos executores da Segurança Pública no plano de análise normativa também se refere à interação entre as esferas de governo, a sociedade e inclusive as Universidades e centros de pesquisa, não obstante o fato de ser o exercício da função policial privativo do policial de carreira, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação, conforme o disposto no art. 185 da CERJ.

A PCERJ, subordinada ao governo do Estado, possui seu estatuto próprio, regulado pelo Decreto nº 3.044/1980 e, em seu art. 11, aponta que “o policial manterá observância, tanto mais rigorosa quanto mais elevado for o grau hierárquico dos seguintes preceitos de ética: VIII – não permitir que sentimentos ou animosidades pessoais possam influir em suas decisões; XII – cultuar o aprimoramento técnico-profissional; XVI – respeitar e fazer respeitar a hierarquia do serviço policial.”

A análise dos estatutos é relevante pois permite compreender a moldura de valores em que estão inscritos e que podem ser um guia importante na ação dos policiais. Assim, conforme os dispositivos supracitados, a competência, a hierarquia e a racionalização das atividades fazem parte do código de ética da profissão, e quanto maior a adequação a esses valores exigidos para conduta dentro do órgão.

Portanto, a relação de confiança na forma ética, a integridade e o profissionalismo são importantes para análise normativa dos órgãos de Segurança, pois condicionam os modos de pensar sobre si e sobre outros profissionais dos órgãos policiais. Também as competências profissionais, formação, especialização de funções, fluxo da divisão social do trabalho.

A incumbência de exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública cabe ao órgão da Polícia Militar, conforme disposto no art. 189 da CERJ. Um breve parêntese para apontar a interessante possibilidade desenhada na arquitetura constitucional do Estado para criação de órgão específico na prevenção e repressão do tráfico de drogas, inclusive com a integração provisória com polícias e organismos federais.

> Art. 186 - Para atuar em colaboração com organismos federais, deles recebendo assistência técnica, operacional e financeira, poderá ser criado órgão especializado para prevenir e reprimir o tráfico e a facilitação do uso de entorpecentes e tóxicos.

Voltando à CERJ, observamos o art. 91, que estipula serem "servidores militares estaduais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar". O estatuto da PMERJ está disciplinado na Lei nº 443/1981.21 Conforme indicado em seu art. 12, os valores de hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar, sendo que a autoridade e a responsabilidade aumentam de acordo o grau hierárquico.

De acordo com a Lei nº 443/1981, art. 12. § 1º - A hierarquia policial-militar é a ordenação da autoridade em níveis diferentes, dentro da estrutura da Polícia Militar. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou de uma mesma graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade como exposto no § 2º - Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo policial-militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo- se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo como enunciado no dispositivo § 3º - A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida, entre policiais militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio do art. 144 da CRFB/1988. Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). (...) Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social. (Ver em HC nº 101.300, rel. min. Ayres Britto, j. 05/10/2010, 2ª T, DJE 18/11/2010).

Uma pergunta que se mostra relevante para compreensão das forças policiais se refere à natureza jurídica do poder de polícia. Tal definição se encontra no Código Tributário

Nacional (CTN). De acordo com o art. 78 do CTN, o Poder de polícia pode ser entendido como a faculdade discricionária de que dispõe a Administração Pública, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens ou direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

> Art. 78. - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

### 2.2. Entre a força e a prestação de serviços

O interesse público condiciona o exercício de autoridade e da natureza coercitiva das atividades policiais, e o sistema jurídico administrativo é relevante para delimitar a autorização legal da manutenção da tranquilidade pública. Observa-se que os preceitos constitucionais irradiam a eficácia desse interesse público, em que o interesse de integração tem, como o fim último, a garantia desse bem jurídico.

Logo, a governança das ações policiais e sua coordenação estão moduladas para a garantia do direito à segurança, autorizada intervenções policiais e limitadas por direitos fundamentais. Todavia, uma peculiaridade de influência estratégica desempenhada pelos militares, em especial no domínio da Segurança Pública. Zaverucha aponta a predominância de interesses das Forças Armadas, já que nomearam 13 oficiais para dar continuidade aos arranjos de poder dos militares “junto aos parlamentares constituintes; parlamentares foram convidados e tiveram viagens pagas para conhecer as instalações das Forças Armadas no país, além da atuação do ministro do Exército” (ZAVERUCHA 2005, p. 59).

O processo decisório sobre a Segurança Pública e as organizações policiais parecia estar de fato concentrado nas mãos dos militares, sem qualquer possibilidade de intervenção civil ou controle jurídico. Mesmo após a conclusão do processo constituinte, marcado por vitórias dos militares na condução de “preservação da ordem interna” do país, verifica-se que nem o poder executivo, nem o legislativo serviram como um real contrapeso para promoção de um controle civil sobre a Segurança Pública.

Neste particular é oportuno perquirir sobre a necessidade de ampliação do espectro formal e posteriormente de legitimidade dos órgãos encarregados de materializá-los. A tensão

direcionada para os órgãos encarregados concretamente em garantir a soberania nacional e produzir ordem e estabilidade, está no conflito de funções existentes entre as Forças Armadas e as polícias. Esses balizamentos descritivos servem para avaliar se o modelo formal do sistema democrático brasileiro contido na expressão do Poder Constituinte originário de 1987/1988 está sendo suficiente tanto para efetivar direitos quanto para assegurar um processo político estável. Seus direcionamentos formais são os princípios democráticos e o da separação dos poderes, disciplinados nos dispositivos dos artigos 1º, parágrafo único, e 2º, respectivamente, da Lei Maior.

No Estado brasileiro prevalecem esses princípios. Com algumas exceções constitucionalmente previstas, cada Poder, dentro de sua esfera de competência e atribuições – as quais são especificamente previstas no corpo constitucional -, deve atuar sem qualquer intervenção dos demais, porquanto qualquer ingerência indevida fatalmente acarretar-lhe-á lesão.

Em uma breve passagem nas Constituições brasileiras após-república, verifica- se algumas transformações e continuísmos relevantes com a atual Constituição de 1988. Pela constituição de 1934 em seu art. 5º, V "Compete privativamente à União: organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas.166". Tal disposição se encontra reiterada nas Constituições de 1946, art. 5º IV - organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa. Constituição de 1967 art. 8º IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional; c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

Na CRFB/1934 em seu Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei e no art. 159, apontava-se que “todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização”.

A primeira consiste na defesa da soberania nacional (art. 91) e do território do Estado contra invasões estrangeiras (arts. 34, II168, e 137, II) por meio do estado de defesa e do estado de sítio (arts. 136 a 141) ou, ainda, por meio das Forças Armadas (art. 142), na defesa da Pátria. A segunda se dá pelas técnicas da segurança pública (art. 144), em que se (art. 5º

XXXVII a XLVII), em que se protege o indivíduo contra as arbitrariedades de agentes públicos.

Pelo capítulo da "Segurança Nacional" era visível o domínio das Forças Armadas na condução da "garantia da ordem e da lei"169 e a submissão das polícias, consideradas como reservas do Exército pelo art. 167 da CFRB/1934. Esse domínio se reproduziu na Constituição de 1946, no capítulo “Das forças Armadas”, em especial pelo conteúdo do art.183 “As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”.

Na Constituição de 1967, durante o período militar, pela Seção V “Da Segurança Nacional” é interessante notar a disposição dos art. 89 “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei” pela incorporação patriótica, de defesa da nação brasileira, por toda população.

Já a partir da Constituição de 1969, o termo “ordem interna” não mais subiste, sendo substituída pela ordem pública, contudo, pelo decreto no. 66.862, de 8 de julho de 1970, as polícias militares, continuam subordinadas. Na literalidade do art. 2º:

> Subordinação - Ato ou efeito de uma corporação policial militar sob a direção operacional do órgão que, nos Estados, Territórios e no Distrito Federal for responsável pela ordem pública, ou ficar na totalidade ou em parte, diretamente sob o comando operacional dos Comandantes dos Exércitos ou Comandantes Militares de Área com jurisdição na área dos Estados, Territórios e Distrito Federal e com responsabilidade de defesa interna ou de defesa territorial

O quadro constitucional acima é bastante elucidativo para apontar que dos longos períodos, a definição de segurança do Estado, ou da Nação eram categorias inscritas nos objetivos da Segurança e que a prevalência das Forças Armadas na condução dos assuntos estratégicos de defesa, subordinando as polícias brasileiras, como força auxiliar ou de reserva.

O esgotamento do regime autoritário iniciado com o golpe militar de 1964 cedeu espaço à transição democrática e, por meio da EC nº 26/85, foi convocada uma constituinte, que ensejou críticas de duas matrizes: uma relacionada à legitimidade do poder constituinte, diante da convocação por emenda constitucional, e outra relativa à opção congressual, que não seria capaz de afastar a sobreposição das políticas constitucional e ordinária.”

Na constituinte de 1987, as disputas para um novo modelo democrático eram evidenciadas. Desde os debates ocorridos durante o período de transição, a dicotomia entre polícia para defender o cidadão e polícia para defender o Estado era colocada.

Em 23 de julho de 1991, com a aprovação da Lei Complementar n° 69, que, dentre outras coisas, foi concedido às Forças Armadas a prerrogativa de serem guardiãs da lei e da

ordem, como na Constituição autoritária de 1967-69. Todavia, após o lapso temporal de oito anos, essa legislação fora revogada pela Lei Complementar 97 de 9 de junho de 1999 que dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, tendo como principal modificação inicial a sua subordinação ao poder Executivo e ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias.

No Art. 15 da referida lei emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais. Em que pese o Ministério da Defesa surge como uma instituição relevante para as relações civis- militares, pelo esforço da população civil controlar, influenciar e fiscalizar a atuação e assuntos militares. Os comandantes militares são membros do Conselho de Defesa Nacional. Muitas críticas apontam que são os comandantes militares que de fato detêm o poder, o Ministro da Defesa, civil, é um mero despachante das Forças Armadas perante o Presidente da República e o Congresso.

Logo em seu primeiro artigo é definido que As Forças Armadas – a Marinha, Exército e Aeronáutica- são instituições sob a autoridade do Presidente da República e "destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem." Veja-se que a presidência da república tem um papel relevante em determinar ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, condicionado inclusive ao esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

Percebe-se que houve uma construção normativa que se esforça ao longo do tempo para que atuação interna das forças Armadas se torne subsidiário, complementar, e cada vez mais em situações mais específicas. De acordo com a Lei Complementar 117 de 2 de setembro de 2000, em seu § 4º:

> "Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3o deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem."

Pelo 176§ 5o Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. Já Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 veio alterar a Lei

Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que dispõe sobre normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.

No que se refere especificamente ao Exército, a norma estabelece que para atuação sempre seja subsidiária e cooperativa com órgãos operacionais de forma a ser mais um ator que contribua, e não único a estabelecer e conduzir as políticas de Segurança Pública. Veja que no art. 17- A da referida lei complementar assim estabelece:

> Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante; III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Assim, a construção de parâmetros para a atuação de soldados, na contenção de desordens internas, se comporte como militares, ao invés de civis está sendo efetivado através do tempo pela (i) subordinação das forças Armadas a Presidência da República e ao Ministério da Defesa (ii) condicionamento da atuação militar no caso de esgotamento dos órgãos operacionais do art. 144 da CRFB/1988 (iii) A área, bem como o tempo de permanência das forças militares deverão ser especificados, e justificados.

As ações de segurança pública associadas a tais situações interferem, potencialmente, com o exercício de direitos fundamentais e com a autonomia federativa. Por tais razões, o eventual emprego das Forças Armadas nesses contextos estará sujeito a limites e controles políticos especiais, que incluem restrição de tempo, demarcação de área geográfica e fiscalização parlamentar rígida.

Conforme aponta Luís Roberto Barroso a regra geral que caracteriza o sistema federativo é a da não-intervenção da União nos Estados, corolário da autonomia que é atribuída aos entes que compõem a Federação. Seus pressupostos de fundo são situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, a ordem pública, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. A Lei, portanto, permite que as Forças Armadas realizem operações de segurança violência e de criminalidade ficarem insustentáveis.

> “Para esse primeiro ponto de vista, a atuação das Forças Armadas em operações de segurança é não só aceitável como desejável. Não há diferenças substantivas entre o policial e o soldado. Ambos têm missões e modos de atuação semelhantes, e são igualmente talhados para o combate aos “soldados do tráfico”. Se o governo estadual não tem meios de “ganhar a guerra”, não há razões para deixar de se contar com o poder militar de que dispõe o País, sob o comando do Governo da União. Nessa retórica do enfrentamento bélico, a participação das Forças Armadas em

> ações de segurança se converte em condição *sine qua non* para se alcançar a vitória final sobre o crime (BARROSO, 2007).

A concepção de que as políticas de segurança compõem um serviço a ser prestado à comunidade, ao invés da figura do inimigo, o cidadão passa a ocupar o lugar de destinatário das políticas de segurança. A truculência policial distribuída de maneira indiscriminada nas "áreas ocupadas" é substituída pela atuação cirúrgica precedida de investigação criminal.

Os efeitos colaterais das ações de polícia são amplamente considerados tanto no planejamento quanto na execução dessas ações. Como serviço público, procura-se universalizar a segurança de maneira igual, não discriminando os cidadãos, seja de acordo com a etnia ou classe social, seja conforme o local de moradia. Todos são cidadãos que merecem a proteção do Estado (SOUZA NETO, 2008 p.42).

Luiz Eduardo Soares chama atenção para a desconstitucionalização das polícias e significa "a transferência aos Estados da autoridade para definição dos modelos de polícia mais adequados a sua realidade histórica: algumas unidades federativas manteriam o status quo policial; outras, a unificação; e outras ainda poderiam criar um modelo de policiamento. Diante esse cenário, em setembro de 2013, foi a Proposta Emenda Constitucional (PEC) 51, pelo senador Lindbergh Farias, pela alteração dos arts. 21, 24 e 144 da Constituição Colaciono os pontos destacados nesta proposta, como meio de contextualizar esta dissertação:

> (1) Desmilitarização: as PMs deixam de existir como tais, porque perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional. (2). Toda instituição policial passa a ordenar-se em carreira única. Hoje, na PM, há duas polícias: oficiais e praças. Na polícia civil, delegados e não-delegados (3) Toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo).(4) A decisão sobre o formato das polícias operando nos estados (e nos municípios) cabe aos Estados (5) A escolha dos Estados restringe-se ao repertório estabelecido na Constituição –pela PEC–, o qual se define a partir de dois critérios e suas combinações: territorial e criminal, isto é, as polícias se organizarão segundo tipos criminais e/ou circunscrições espaciais. (6) A depender das decisões estaduais, os municípios poderão, portanto, assumir novas e amplas responsabilidades na segurança pública. A própria municipalização integral poder-se-ia dar, no estado que assim decidisse. (7) as responsabilidades da União são expandidas, em várias áreas, sobretudo na uniformização das categorias que organizam as informações e na educação, assumindo a atribuição de supervisionar e regulamentar a formação policial, respeitando diferenças institucionais, regionais e de especialidades, mas garantindo uma base comum e afinada com as finalidades afirmadas na Constituição. (8) A PEC propõe instrumentos no controle externo e na participação da sociedade, para alterar o padrão de relacionamento das instituições policiais com as populações mais vulneráveis. (9) os direitos trabalhistas dos profissionais da segurança serão plenamente respeitados durante as mudanças. A intenção é que todos os policiais sejam mais valorizados pelos governos, por suas instituições e pela sociedade. (10) A transição prevista será prudente, metódica, gradual e rigorosamente planejada, assim como transparente, envolvendo a participação da sociedade (SOARES, 2005).

As propostas de desconstitucionalização da Segurança Pública são propostas devido à identificação da rigidez do sistema jurídico, que limitaria as escolhas democráticas de

maiorias legislativas estaduais, não privilegiando a diversidade regional. Todavia, a constitucionalização da Segurança Pública pode servir de uma autocontenção de governos autoritários, bem como um limite das expressões punitivista com amplo apoio popular, sendo assim um limite à tirania da maioria. Desta maneira, observa-se uma ambiguidade da identificação da a instabilidade derivada da voluntariedade das escolhas políticas, mas, ao mesmo tempo, sustentam deixar a cargo de cada governo a decisão acerca de políticas públicas de segurança e formas de gestão sobre as polícias, sugerindo inclusive que atores da ponta de policiamento decidam sobre suas ações. Esta instabilidade das decisões políticas fundamentais de cada governante como um limite à construção da polícia democrática, a desconstitucionalização representaria justamente a retirada deste limite de atuação dos governos. A aprovação de leis complementares e a criação de um segundo distrito federal no Rio de Janeiro são vistas como possíveis soluções.

O dissenso neste tópico foi considerado por um ceticismo em relação às condições de governança no Rio de Janeiro, destacando que a instabilidade poderia ser reduzida pela efetividade da Constituição Brasileira contida na ideia de controle recíproco entre os órgãos da Segurança Pública, em especial no que se refere ao papel de fiscalização do Ministério Público.

## 3. A (DES) REGULAÇÃO DA FORÇA POLICIAL NO BRASIL

### 3.1. A Letalidade policial

As altas taxas de homicídio, que contabilizadas em 53.646 mortes violentas em 2013, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte divulgadas pelo anuário de segurança pública, em 2014 associados às percepções de insegurança e descréditos sociais sobre as polícias são fatores que, em regra, justificam as respostas institucionais e o clamor comum pelo profissionalismo das polícias brasileiras.

Veja que a letalidade policial é uma questão discutida em diversos níveis, e a prova que o uso excessivo da força letal cometido pelas forças policiais, no Brasil está em diversos documentos como, os relatórios produzidos por entidades internacionais defensores de Direitos Humanos194, bem como pelo anuário produzido no ano de 2014 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Entre 1980 e 2010, 1 milhão, 98 mil e 675 brasileiros foram assassinados. O país convive com cerca de 50 mil homicídios dolosos por ano. A maioria das vítimas são jovens pobres, do sexo masculino, sobretudo negros. Desse volume aterrador, apenas 8%, em média, são investigados com sucesso, segundo o Mapa da Violência.

Segundo o 8º Anuário de Segurança Pública, 53.646 mortes violentas em 2013, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Os dados colhidos para evidenciação dos números de que ao menos 6 pessoas por dia, foram mortas pelas polícias brasileiras em 2013, é um fato alarmante sobre a "sociabilidade violenta", que parece ser um padrão de interação entre a polícia brasileira e os cidadãos. Não é à toa que, com relação às polícias brasileiras, estas são vistas quase invariavelmente pelas medições de desconfiança de grande parte da população brasileira.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2011 a reduzida legitimidade nas polícias, e em especial na região sudeste é confirmada, já que 75% da população afirma não confiar ou confiar pouco na polícia.[2] Sem dúvida, a imagem que passa na grande parte do imaginário social sobre as forças policiais são, em certa medida, reflexo das experiências do excesso do uso da força.

Para além da exteriorização dos atributos de uma identidade policial, voltados como truculentos, corruptos ou até mesmo "irracionais", o fato é que, quem já vivenciou o cotidiano de suas tarefas percebe que a polícia age bem menos, do que deveria agir, e de forma bem menos "violenta" como se reproduz nas representações ou imaginários sociais. Afirmar que a regra é a atuação violenta é não acompanhar e observar o que a polícia faz, e apenas reproduzir o que acha que se faz, através dos olhos midiáticos que selecionam uma parte do seu cotidiano, reificando a realidade. Nota-se que a polícia militar aparece sempre em termos genéricos associados a um tipo ideal, ou idealizado, sempre num plano normativo.

Podemos dizer, dialogando com Howard Becker que essas imagens traduzidas nas mais diversas camadas discursivas são sintomas de um completo desconhecimento do que é de fato a polícia, sua natureza apresentada como monolítica, homogênea fazendo parecer que todos os policiais possuem as mesmas características, quase sempre associadas a personificação de uma "autoridade em abstrato da segurança' ou "agentes da lei", independentemente de um reconhecimento ou do seu pertencimento social.

De outro lado, este senso comum não percebe o quanto a possibilidade de compelir, se necessário, viabiliza a possibilidade mesma dos atendimentos assistenciais e auxiliares,

---

[2] IPEA. O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) – Segurança Pública (2011). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 16. 06.2015.

chamados vulgarmente de tarefas residuais de polícia e que representam a maior parte do pronto emprego policial. Ora, diante de uma realidade conflituosa, se nenhum dos lados dispõe da força, e nenhum dos lados está disposto a conceder, resta apenas a solução violenta que cabe enfatizar: uma solução arbitrária, ilegal, ilegítima e amadora.

Como uma forma de análise sobre o campo de violência policial, buscamos elaborar três eixos de reflexão no campo da Segurança Pública e a relação com direitos fundamentais, buscando compreender as dimensões trazidas neste trabalho sobre soberania, organização do Estado, e a democracia.

### 3.2. As violações e eixos policiais

Busca criar uma forma de criar unidade a um sistema policial bipartido e que tem culturas diferentes, mas também como a imposição da lógica cooperativa para a redução da criminalidade violenta. O dissenso de posições entre hierarquias nas polícias dentro das instituições, como fonte simultânea de bloqueio e incentivo para o aperfeiçoamento do policiamento público. Ora a competição entre as agências policiais e as disputas de monopólio sobre territórios são visualizadas como necessárias para estimular um policiamento mais eficiente, ora são vistas como falta de planejamento, estratégia e tática policial de forma articulada.

Assim, verifica-se que a noção de direito à segurança está ligada à compreensão prévia sobre como a concepção de ordem sustentada com os níveis de percepção sobre os sentidos da competição e da cooperação. Por este motivo, está aberta às experimentações no plano concreto, revelando assim o conflito de interesses no campo de Segurança Pública.

Diante dessa multiplicidade de concepções, no presente capítulo, apresentaremos três eixos de sentidos referentes à força policial. Neste sentido, foram identificadas as seguintes dimensões sobre soberania, gerencialista e mercadológica.

A primeira dimensão se associa ao apetite e limites da soberania, a autonomia política das polícias situadas num contexto de transição política democrática abordando questões identificadas acerca do federalismo, organização do Estado (questões de desenho constitucional e institucional com a extinção da Secretaria de Segurança Pública, déficit de políticas públicas estaduais sobre Segurança, papel fiscalizador do Ministério Público e questões orçamentárias) A segunda dimensão se integra ao eixo gerencial pela racionalização

administrativa e gestão de dados, registros de ocorrência e o controle dos seus critérios, informação, estatística, fluxos de trabalho coordenado e procedimentos comuns, na camada burocrática do Estado e do governo.

Pela percepção da intensidade e dinamicidade do tempo dos grupos e redes ilegais, os estudos anunciam um redirecionamento da energia das ações policiais para o combate dos fluxos de bens do crime, e a reação às articulações de poder (político e financeiro) do denominado crime organizado (tráfico, milícia, entre outros) na chamada economia do crime.

Isso porque a economia das drogas não só fortaleceu ainda mais a oferta de mercadorias políticas de proteção de seu circuito, da produção ao consumo, como permitiu o financiamento regular de agrupamentos e redes de diferentes tamanhos, tipos e nomeações que passaram a operar em territórios disputados (MISSE, 2007. p. 93).

A distinção entre soberania e autonomia política representa a base dos estudos sobre federalismo6 e implica em desdobramentos sobre a coordenação e a autonomia entre os entes federativos e a produção de acordos entre setores da administração pública e os "riscos da tirania" de uma administração centralizada, como também dos limites gerados pela autonomia política de cada órgão policial (auto-organização, autogestão e autoadministração).

Tal discussão se faz presente devido à vinculação da análise, neste estudo, sobre integração no policiamento estatal legal e público e agências do sistema de justiça criminal, ou seja, sobre a polícia, como órgão do Estado, com a escolha de excluir abordagens sobre a ampliação do policiamento privado. Para melhor delimitação do recorte efetuado nesta pesquisa, focalizamos nas abordagens sobre o órgão público estatal e não sobre seus modos de exercer suas atividades.

Destaca-se que a distinção entre polícia e policiamento fundou a literatura sobre estudo policiais no mundo. Contudo, como vimos no primeiro capítulo, a trajetória da polícia, como órgão público, tem correlação com a trajetória do Estado e seu apetite de monopólio do uso da força. Sobre desenho constitucional e federalismo, observa-se uma reduzida efetividade do marco regulatório, o que significaria uma falta de atribuição de competências e papéis entre os entes federativos, em especial a necessidade dos estados e municípios elaborarem seus planos estaduais de segurança pública

A descentralização territorial possui pontos positivos pois ampliaria a (i) presença e a capacidade de atuação e o alcance da atuação das polícias que precisam intervir na emergência, ou seja, nas ações que o tempo de chamada e espera precisa ser reduzido angariar crédito na resolução de conflito; (ii) possibilidade de colher informações pela circularidade e deslocamento dentro do território. Contudo, os pontos negativos seriam a (i) ampliação da

margem da corrupção justamente pela presença na negociação para a permanência da ordem; (ii) redes de captura: as transferências constantes entre os comandantes dos batalhões são para reduzir os contatos com lideranças de outros grupos da localidade.

Isso seria uma questão relevante para a ideia de separação de poderes que busca um controle recíproco entre órgãos, um mecanismo de freios e contrapesos no objetivo fiscalizador e prestador de contas de um Estado Republicano. Assim, além do problema de controle recíproco entre poderes, há o problema de construção das bases federativa brasileiras pela definição das competências que mitigariam a autonomia dos Estados, bem como das polícias. Porém, as autonomias políticas do Estado devem ter cautela com possíveis apropriações das autoridades locais, ilegais, que efetivam o policiamento privado (milícia e tráfico, por exemplo), vistas como um ponto chave para entender a unidade na diversidade local, máxima do desenho federativo na Segurança Pública.

Nesta dimensão da integração-soberania, a gramática desdobra-se nos predicados de estabilização da atuação do Estado na racionalização e divisão social de tarefas para garantir a credibilidade social das polícias. Para além das condições de desenho institucional referentes à autonomia política das polícias e os déficits democráticos pela relação entre a ausência de estrutura e de regulamentação reforça a dependência da negociação das vontades de quem está no poder, algo visto como perigoso, pois poderia ser capturado por discursos políticos de ocasião.

O desejo de permanência e de maior estabilidade sistêmica é identificado justamente pelo esforço de cristalizar procedimentos, padrões para produção de uma ordem interna na condução política governamental, para que não fique a cargo da alternância de poder dos governos, o que contribuiria para reduzir o mau uso ou o abuso do poder de polícia na interação com os cidadãos.

Desta forma, é demandado conhecimento registrado e partilhável por toda a organização; a redução de conflitos de competência entre os atores, seja em suas atuações conjuntas ou integradas, seja no encaminhamento de atuações individualizadas; aprimoramento-
uma prática de normatização e procedimentalização do uso da força policial e a sua construção de legitimidade pela redução do controle dos “resultados” para o controle dos “processos”, efetivando uma governança sobre a decisão e ações policiais
cotidianas.

A questão da administração pública vinculada para analisar a estrutura fiscal da administração pública do Estado pelo PPA (plano plurianual), com a definição de metas a

serem alcançadas, objetivos a serem alcançados. A Lei Orçamentária é desdobramento da execução do PPA, então, em tese, o Estado já teria uma infraestrutura base para o planejamento estratégico.

E, por isso, a necessidade de pactuação de competências e responsabilidades entre distintas instâncias da administração pública em diversos setores das unidades federativas do Estado. Considerando a origem centrífuga da construção federativa no Brasil, a União ainda concentra muitos poderes, em que pese a autonomia política do Estado, que ainda depende dos Fundos Nacionais de Segurança, o que mitiga o poder de autoadministração e autogoverno, categorias fundamentais para a continuidade dos pactos federativos.

O acúmulo técnico-científico orienta as ações gerenciais com foco na reestruturação organizacional dissociada preliminarmente da origem dos problemas criminais e na rapidez de detecção, planejamento mais concreto e localizado como instrumento viável para a redução da corrupção interna das organizações policiais através do planejamento detalhado das operações e prestação de contas de cada unidade. A mudança de atuação das polícias a partir da regulamentação do fluxo de trabalho, controlado por uma prestação de contas, é apresentada como uma possível reação às afrontas dos desvios ao Estado de Direito.

### 3.3. A normatividade sobre o uso da força no Brasil

As pautas sobre reforma do sistema de Segurança Pública no Brasil são desdobradas em distintas dimensões que se interpenetram. Dentre elas, a investigação das causas da violência e as dinâmicas do crime, os desenhos estruturais das organizações policiais e a sua interação com o público e outras instituições, as molduras institucionais normativas e Planos Nacionais, programas e políticas públicas dos estados, os modelos de policiamento e as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, e dando enfoque, inclusive, para a parte da responsabilidade de todos, destaca Regina Esteves que “vigias involuntários são essenciais. Se o cidadão aprecia sua rua, gostará de mantê-la em segurança.

O elo comum entre estes eixos supracitados é o questionamento sobre as formas de Estado, bem como de modos de governança na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito fundamental à segurança (art. 5º, caput da CRFB/1988) e, por isso, universalizável pela redução da violência e administração da criminalidade pelo Estado.

Considerando que categoria de governança não tem um escopo conceitual preciso, num plano ideal, governança caracterizar-se-ia pela articulação de interesses e tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco.

Contudo, a governança está vinculada aos princípios de policiamento de ética republicana, modulado pela busca de tratamento não discrimina- tório, estrutura e capacidade das polícias, alocação e prioridades de ações definidas, a priori, pelo governo por meio da vinculação dos órgãos policiais à legalidade e legitimidade (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2009).

Na Segurança Pública, o problema de integração se tornou um problema federativo, decisório, de fluxo de trabalhos, de gestão, de ações conjuntas entre órgãos e pessoas, não só no âmbito policial, não redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos, mas também pela identificação das esferas e limites da ação governamental de controle orçamentário; instâncias de avaliação e monitoramento da qualidade decisória governamental e dos órgãos policiais.

Verificou-se a reduzida articulação vertical entre Estados, União e Município e a necessidade de estreitar as articulações entre os Poderes Executivo e Judiciário, através do diagnóstico de déficit do pacto entre os entes federativos, alocação e arrecadação de recursos, precariedade de dados, efetivação de mecanismos de governança capazes de coordenar ações, efetuar parâmetros claros de ação e articulação interinstitucional.

Observando o atual conjunto de objetivos, é importante apreender o acúmulo técnico-político anterior, o desenho Institucional do SUSP, pensado em 2003, as estratégias definidas, consoantes com o propósito investigativo desta pesquisa, se consolidam na agenda de padronização procedimental, operacional das polícias, sistema único nacional de dados, troca de informações, fortalecimento da capacidade investigativa das Polícias Civis, fomentando a desburocratização e capacitação em investigação criminal.

As principais críticas à política de segurança pública dizem respeito à ausência de investimentos em inteligência e prevenção, apenas em repressão. Como destaca Eduardo Batitucci, há “prevalência de continuidades culturais e institucionais, como o predomínio da vigilância sobre a prevenção, informalização das práticas, personalismo na decisão e na gestão e uma alta discricionariedade associada à prática do policial de linha

Ademais, há o incentivo com propostas e planos que efetivam o prognóstico do dever de troca de informações de inteligência policial e de inteligência de Estado em relação a estrutura sobre investigação das lideranças e integrantes de organizações criminosas entre as

diferentes organizações policiais da União e dos Estados e do Distrito Federal e a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições de segurança pública e do sistema de justiça criminal, bem como o estabelecimento de sistemas de metas e monitoramento. Necessário ter clareza acerca do propósito da organização dos órgãos, além dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços

Em que pese à vagueza das expressões "ordem pública" ou a imprecisão acerca do que seria a "polícia ostensiva", Cláudio Pereira de Souza, aponta parâmetros nos quais considera mais democráticos, evidenciando as concepções da lógica bélica- repressivo, voltada para o criminoso em contraposição ao e de prestação de serviços- voltada para o cidadão (SOUZA NETO, 2008.

O dever de proteger os indivíduos, prestando desta forma segurança para a população, conforme descrito na Constituição de 1988, grande parte dos problemas poderiam se resolver com o investimento no treinamento dos policiais, adequando formação profissional com os valores basilares descritos como fundamentais para a administração pública, no art. 37 tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência do mesmo texto constitucional.

Com a formulação de um conjunto de incentivos para "regular" a instituição e deixá-la mais técnica e menos arbitrária, como consequência ou pressuposto do "Estado de Direito.". O incomodo referente sua ineficiência de combate ao crime, corroborada amplamente pelos meios de comunicação se irradiam sobre a compreensão das prioridades entendidas neste campo.

No que diz respeito ao dimensionamento de forças, seja das Forças Armadas da defesa nacional, seja das polícias da ordem pública, o que está em jogo é uma percepção, ou melhor, uma visão política da esfera legítima e legal de intervenção, ordenamento e controle da sociedade pelo Estado.

A concepção de Estado de uma certa sociedade política contém determinados valores que instruem o que seja aceitável no que se refere às despesas, às estruturas, às missões, aos mandatos e aos comportamentos válidos dos seus meios de força.

É preciso enfatizar que o tipo de Estado constituído, assim como o tipo de ordem pública concebida (se construída por todos, se referida somente a certos grupos, se emanada ou imposta pelo governante) circunscrevem, em boa medida, os propósitos e as formas de atuação da polícia, bem como os custos e os benefícios daí derivados.

Os arranjos policiais e suas especificidades históricas são parte integrante dos processos políticos através dos quais as conquistas civis ganham forma e redesenham o seu diálogo com o ordenamento estatal.

De certa maneira, os meios de força policiais se inserem em uma espécie de interseção dos condicionamentos de dois níveis: de um lado, a configuração formal-legal da autoridade do Estado e nas interações dos “agentes da lei” com a população que a arquitetura formal dos direitos e deveres constitucionais é concretamente vivenciada, tornando-se, mais do que uma realidade “de direito”, uma realidade “de fato.

Reinner aponta que a ação da natureza policial é vinculada mitologicamente para defender a lei e defender a ordem pública. Está assertiva conduz pelas críticas a um pensamento liberal de controle e força. “O debate força/ serviço, que durante muito tempo alimentou discussões acerca do papel da polícia, apoia-se em falsa dicotomia” Os dois papeis são distintos e interdependentes e originam-se de um mandato fundamental, de primeiros socorros para a manutenção da ordem

O movimento de profissionalização mudaria completamente a relação entre o policial e a comunidade que ele atende, minimizando a importância da tradição ou dos costumes (e, portanto, do próprio contato cotidiano) e maximizando uma abordagem mais racionalizada, em que o gerenciamento da atividade responderia a indicadores objetivos ou interesses dos próprios policiais, contendo os modos violentos de atuação (MANNING, 1997, p.128).

Entretanto, afirma que o profissionalismo é uma retórica e uma estratégia que as polícias utilizam para defender seu mandato e construir autoestima, autonomia organizacional e solidariedade ocupacional, envolvendo, entre outros, os seguintes elementos: o profissionalismo como uma ideologia com a qual a polícia procura, externamente, definir e construir uma distância social de sua clientela e legitimar os propósitos, as convenções e as motivações de seus praticantes, enquanto internamente o profissionalismo agiria para unificar os interesses dissonantes, típicos de qualquer grupo profissional;

Evidencia-se que a coerção é de fato algo que não desapareceram com os processos de modernização dos Estados e nem nos modelos de policiamento ou ainda pelos seus estilos- preventivas ou repressivas. O único atributo que é relevante no debate contemporâneo é o tensionamento da possibilidade de utilização dos instrumentos da força e a da lei e a forma como ela é utilizada na prática.

Mas voltando a questão das falsas pressuposições quanto ao uso da força nos meios de força comedida ou policiais, nota-se que nas ocorrências que envolvem situações de prestação de auxílio ou assistência, esta inadequação procedimental é igualmente grave, “...a maior parte do trabalho policial não é nem de serviço social, nem de aplicação da lei, mas de manutenção da ordem- a decisão de conflitos por outros meios que não a aplicação formal da lei”.

É importante salientar que as organizações policiais ostensivas não podem prescindir de um enquadramento que permita ao agente de ponta, diante da situação concreta, articular todos os recursos de que dispõe de forma a poder preservar e sustentar a ordem pública. Percebe-se assim como a ausência de uma regulação formal do que sanciona ou não o uso de um determinado nível de força tende a levar a um emprego máximo de força.

Tratar das práticas de policiamento como distintas da agência policial, Muniz aponta que o interesse acadêmico, na década de 60 nos Estados Unidos e na década de 80 na Inglaterra, "foi despertado pelas crises de hegemonia e a erosão de legitimidade das agências policiais, resultantes da ascensão dos movimentos sociais negros, pacifistas e operários desempregados (MUNIZ, 2014).

A compreensão de que tanto o uso privado da força, tanto do seu uso excessivo estruturam as percepções de que as instituições policiais se referindo quase invariavelmente ao controle social, modulação comportamental da população em um determinado território. Evidencia-se que a coerção é de fato algo que não desaparece com a "evolução" do Estado de Polícia, de Estado de Direito e Estado Constitucional, mas a ambição é que esta força seja limitada, seja pela lei e seja pela constituição.

Costuma-se dizer que é mais fácil prever certos eventos depois que eles efetivamente acontecem. Dentro do um campo jurídico cada vez mais cético, que ambiciona a desatar o ponto cego político da polícia, diante de tantos dramas e fracassos evolvendo as ações policiais, de inúmeros discursos que prometem um desempenho otimizado das polícias brasileiras, mais democráticas e eficientes, parecemos ficar imobilizados perante o presente e perder todo o senso de contextualização histórica sobre o tema e acabamos por nos habituar a viver de promessas.

Mas, o meu incomodo parte da seguinte questão: Por que não considerar nada o que foi feito e planejado até hoje no Brasil? Nada é digno de lembrança? Quais são os motivos de nos atermos a uma eterna reconstrução de parâmetros, e nos esquecermos das respostas e das ações em andamento sobre o que é supostamente um sintoma da (in)governança pública: a segurança.

Fomos habituados a esquecer do processo de construção do estado atual das coisas. No campo de estudo sobre as polícias, parece não ser tão diferente. Em um campo marcado pela por descréditos sociais, ceticismos coletivos e o medo difuso das ações policiais em decorrência dos mais variados exemplos de tragédias, viemos prestar contas com essa amnésia social e destrinchar a trajetória das condições de existência de práticas e reflexões (avanços e retrocessos) sobre polícia e o esforço de sua governança.

Alteraram-se a doutrina de emprego da força, a missão, a extensão de seu poder e mandato, os expedientes de fiscalização de suas atividades, os seus métodos de atuação, as tecnologias por elas adotadas etc. Essas agudas alterações resultaram principalmente do fato de que as polícias sempre estiveram inevitavelmente expostas e vulneráveis às críticas públicas.

Interessante, tematizar de que forma a Constituição, se tornou paulatinamente uma referência, não somente sobre a forma de organização estatal, mas um núcleo de valores que irradiam por toda a esfera jurídica. Não obstante, o que se pode afirmar é que a normatividade sobre o poder de polícia no Brasil é demasiadamente escassa, e quando se refere a um núcleo central que é a potencialidade do uso da força, apenas um direcionamento relevante foi empregado na esfera federal, pela portaria interministerial nº 4226/ 2010, do Ministério da Justiça.

De acordo com a aludida portaria "não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros", a qual ainda aponta que "os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave".

Vê-se que a dimensão de controle do uso da força é um assunto que por muito tempo vem se arrastando pelo caminho de reflexão, sem grandes avanços no quadro normativo brasileiro. A métrica adotada pela polícia em cada conflito é extremamente importante; e sua regulamentação, bem como do uso das armas, é um ponto nodal e que deve ser refletido em uma sociedade que ambiciona ser democrática. Atualmente, diversos estudos ainda se questionam em que medida, o processo de construção da organização policial se pautou somente a partir da perspectiva liberal do Estado de Direito influenciam nos meios e modos burocratização, e profissionalização da polícia, voltada não apenas para o controle do crime, mas para as mais diversas situações emergenciais, conflitos de ordem não penal, nos quais os cidadãos se deparam no dia a dia.

Para uma atuação administrativa ser hoje válida, você não vai olhar apenas para a lei, mas sim para todo o ordenamento jurídico, e se essa atuação estiver contrariando uma lei, mas, ao contrário, estiverem em conformidade com demais princípios que pedem a permanência dos efeitos daquele ato administrativo, aquela atuação, apesar de ilegal, vai ser uma atuação, em conformidade com a juridicidade, e, por conseguinte, uma atuação válida.

Assim, vemos que não só a legalidade limitaria como preordenaria a atuação dos órgãos administrativos, restando apenas a administração, de aplicação mecânica da lei, oculta a real necessidade de interpretação do texto legal, bem como parte de uma premissa falsa da completude e transparência da lei.

Notar que na realidade não há imparcialidade, neutralidade ou aplicação literal da lei, faz revelar que a margem de liberdade de "como" decidir está calcado no senso de justiça do agente público em solucionar conflitos, de maneira imediata e emergencial, sem a possibilidade de recurso posterior.

Produzir com legitimidade a estabilidade no imediato, sem recurso desproporcional da força, adequando e regulando as vontades e interesses conflitantes em tempo real, mesmo de forma provisória, revela que não prática, ponderar os desacordos, as expectativas divergentes, em nome de uma ordenação social, trazem à baila a eficiência dos resultados dos cursos de ação e de estratégias adotadas pela administração.

A doutrina costuma justificar a outorga de discrição pelo direito positivo, fundada (i) na intencional deliberação legislativa de conferir uma margem de liberdade à Administração no desempenho (ii) na impossibilidade fática de previsão singular das múltiplas facetas que o agir administrativo apresenta; (iii) na vedação imposta à função legislativa de esgotar, por meio de comandos individuais e concretos, a matéria pertinente à função administrativa no concerto das funções estatais com vistas à preservação do Estado de Direito; (iv) no uso normativo de conceitos jurídicos indeterminados (para aqueles, como nós, que os consideram suportes de discrição administrativa); (v) na impossibilidade do ser humano, destinatário e operador do direito, poder identificar perante todas as situações singulares a conduta que, com exatidão, dará ótima satisfação ao dever consignado na regra de competência.

Em que pese tais prescrições e sistematizações doutrinárias, devemos, contudo, rever que diante de circunstâncias emergências como reduzir a possibilidade de erro? Importante destacar dois pontos: capacidade dos agentes públicos frente às limitações de tempo e informações sobre cada conflito que são chamados a intervir de forma emergencial, tendo em vista o ínfimo lapso de tempo entre a sua cognição e construção imediata de decisão. O incentivo ao *ethos* guerreiro, a cultura policial que incentiva padrões masculinizados. A ideia da polícia como combatente do crime, os padrões morais e a sociabilidade interna da corporação são relevantes.

Não há condições de existência da polícia sem a potencialidade do uso da força, e da sua percepção heroica por ser um dispositivo coercitivo, repressivo, e de poder. A autoridade policial é desta forma exercida a partir destas molduras conceituais. Há um fenômeno

chamado paradoxos da coerção, ou paradoxos da autoridade (KLOCKARS, 1985). Esse paradoxo nos fala que ao mesmo tempo em que queremos e esperamos as virtualidades do poder coercitivo, de repressão ao crime, temos simultaneamente um medo e um receio deste dispositivo de força, exceder o seu limite, ou seja, que descumpra com seu papel de uso comedido da força.

Isso é a complexidade do trabalho policial: saber dosar em cada situação, o uso potencial da força, os seus recursos legais, a sua forma (moral) de lidar com o outro e ainda medir as palavras em cada ocorrência, para que não haja restrições a direitos e garantias fundamentais de cada cidadão. Quais sãos os dispositivos legalmente aceitos? Como medir em cada situação o emprego do uso da força e da arma? Quais são os padrões a se adotar? Onde está a métrica a ser adotada em cada conflito que for chamado? Se adotarmos que a polícia deve usar o uso progressivo da força, com o controle "fraco"?

Chegamos em um problema que é alertado desde o final da década de 1990 por Kant de Lima e Jacqueline Muniz: Onde estão os protocolos de uso da força no Brasil? Como deixar cada policial ou deixar para a cultura policial de rua, a definição procedimental em cada situação? Como corrigir esse vazio procedimental? Como o Direito pode ser efetivo e contribuir para esse limbo que se encontram os policiais nas ruas?

Há uma possibilidade de construirmos uma decisão ou padrão de ação em conjunto? E que não deixe margem a interpretações individuais? As interpretações na realidade são transmitidas intersubjetivamente pela cultura policial nas ruas, isso significa que não se tem garantia que a normatização do Estado de Direito, cheguem efetivamente. As negociações casuísticas, as soluções frágeis e precárias é que são constitutivas do cotidiano policial.

Isso porque decidir no imediato, no caso concreto, onde a intervenção se faz no momento que "algo não deveria estar ocorrendo, mas que alguém deveria fazer algo urgente e agora" A urgência e o imediatismo que são vivificadas pelos policiais são o que compõe a maior parte das suas ações.

Portanto, as atividades da polícia são uma forma de coerção social que pode obrigar, ou seja, admite o recurso à força dentro de certos parâmetros sociais, muitos deste, materializados na universalidade dos direitos fundamentais. há prevalência da ideia da polícia como o principal mecanismo social para a resolução pacífica de conflitos e para a preservação da boa ordem mandato.

Embora vários países tenham estabelecido em suas constituições uma série de direitos individuais, políticos e sociais, tem-se assistido as práticas autoritárias presentes no cotidiano latino-americano chama a atenção a violência policial, não só no brasil, mas na América

Latina. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

> Os órgãos de segurança pública deverão editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes, definindo objetivamente:
> os tipos de instrumentos e técnicas autorizadas; as circunstâncias técnicas adequadas à sua utilização, ao ambiente/entorno e ao risco potencial a terceiros não envolvidos no evento; o conteúdo e a carga horária mínima para habilitação e atualização periódica ao uso de cada tipo de instrumento; a proibição de uso de armas de fogo e munições que provoquem lesões desnecessárias e risco injustificado; e o controle sobre a guarda e utilização de armas e munições pelo agente de segurança pública.

Desta forma a violência policial parece em diversos estudos naturalizada, pois como sempre se fez presente em todos os momentos históricos, as condições explicativas dessa violência remontam um "espírito militar", amparadas pela imagem de vampiro sanguinário que permanece de forma mágica intocável frente às transformações normativas, frente pela incorporação de direitos civis e políticos, e diante a criação de normas de conduta policiais.

Por conta disso, a discussão sobre o uso de força é parte indissociável da reflexão sobre as normas e códigos de conduta na relação entre o policial e uma dada circunstância. Quando se tenta estabelecer práticas de abordagem em que a força estaria excluída exceto em direta proporcionalidade a ameaça oferecida pelo oponente, retira-se da polícia toda iniciativa profissional de uso comedido e adequado da força principalmente no campo da prevenção e dissuasão.

De fato, acaba por se remover das organizações policiais uma parte importante de sua superioridade de método diante das situações de desordem, conflito e ilícito, vulnerabilizando os policiais na razão direta da gravidade da ameaça enfrentada. As explicações para este cenário da letalidade das polícias brasileiras, mesmo após a redemocratização do país na década de 1980 se condensam nos seguintes pontos:

(i) O curso de formação das polícias, já que não reproduzem matérias referentes aos Direitos Humanos, acabam criando uma rede de incentivos para um comportamento guerreiro, de combate ao crime, pelo discurso da "guerra as drogas"

(ii) A cultura policial ainda hoje está marcada pela lógica da "hierarquia e disciplina" e não teria como adaptar tal corolário a uma população civil.

(iii) A violência policial se remete a incompleta transição da democracia no Brasil.

A primeira identificação de causalidade da recorrente violação das polícias aos Direitos humanos está no curso de formação. Distintas pesquisas empíricas apontam o incentivo a um comportamento "legalista" e com ênfase ao combate ao crime, o que está

distante do ideal de serviço público, que deveria ser prestado para a resolução de conflitos, e não apenas os criminais.

É interessante que as expectativas sociais e jurídicas sobre as polícias enaltecem justamente o seu papel de inibidor dos índices de criminalidade, senão vejamos: Para além da consideração de que não há o ensino suficiente de Direitos humanos na grade curricular, o ponto de destaque é que o treinamento das polícias se concentraria na perspectiva de reprodução do que é chamado "o verdadeiro trabalho policial". O que isso significa? O entendimento dos próprios policiais, vinculado a própria expectativa da população, de que o seu papel é de combater o crime e aplicar a lei.

É interessante notar que além de não recobrir o conteúdo interdisciplinar necessário ao profissional de polícia ostensiva, uma formação policial voltada, quase que exclusivamente, para as ciências jurídicas, parece ter contribuído para o reforço de uma visão criminalizante da ordem pública, extremamente danosa aos serviços ostensivos de polícia.

Em termos gerais, o que se deseja é a constituição de um sistema profissional de ensino policial integrado e vinculado diretamente as agências policiais. Através deste caminho pretende-se unificar doutrinas, conhecimentos e práticas das duas polícias estaduais, inclusive implementando uma sede física comum e uma grade curricular de nível básico também comum a todos os policiais.

Na formação profissional dos responsáveis pela aplicação da lei, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei devem dedicar atenção especial às questões de ética policial e direitos humanos, especialmente durante o processo de investigação; as alternativas ao uso da força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, a compreensão do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como os meios técnicos, destinados a limitar o uso da força e armas de fogo.

Os órgãos encarregados da aplicação da lei devem rever os seus programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de eventuais incidentes concretos.

Diversos estudos identificaram que a autoidentificação policial de ser um "missionário" para salvar a sociedade do mal contra os "cidadãos de bem", ampliaria o espaço para um posicionamento mais autoritário, abrindo espaço inclusive para discriminações contra uma parcela populacional previamente selecionada: de negros e pobres. Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

De acordo com a Resolução nº 34/169, 17/12/1979 no art. 2º No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas o emprego da

força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido.

O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes" (Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, 07/10/1990).

Os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei deverão adotar e implementar normas e regulamentos sobre o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei. Na elaboração de tais normas e regulamentos, os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei devem examinar constante e minuciosamente as questões de natureza ética associada ao uso da força e de armas de fogo.

Tais providências deverão incluir o aperfeiçoamento de armas incapacitantes não-letais, para uso nas situações adequadas, com o propósito de limitar cada vez mais a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimentos às pessoas. Com idêntica finalidade, deverão equipar os encarregados da aplicação da lei com equipamento de legítima defesa, como escudos, capacetes, coletes à prova de bala e veículos à prova de bala, a fim de se reduzir a necessidade do emprego de armas de qualquer espécie.

> 3. O aperfeiçoamento e a distribuição de armas incapacitantes não-letais devem ser avaliados com cuidado, visando minimizar o perigo para as pessoas não envolvidas, devendo o uso de tais armas ser cuidadosamente controlado.
> 4. No cumprimento das suas funções, os responsáveis pela aplicação da lei devem, na medida do possível, aplicar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo. O recurso às mesmas só é aceitável quando os outros meios se revelarem ineficazes ou incapazes de produzirem o resultado pretendido.
> 5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado; (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana; (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;(d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.
> 6. Sempre que o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei der causa a ferimento ou morte, eles deverão comunicar imediatamente o fato aos seus superiores, nos termos do Princípio 22.
> 7. Os governos deverão assegurar que o uso arbitrário ou abusivo da força e de armas de fogo por responsáveis pela aplicação da lei seja punido como delito criminal, de acordo com a legislação em vigor.

> 8. Não será aceitável invocar circunstâncias excepcionais, tais como instabilidade política interna ou outras emergências públicas, como justificativa para o abandono destes princípios básicos.

A Secretaria de Segurança Pública SENASP/MJ traz em sua apostila (Uso Progressivo da Força) algumas orientações e princípios gerais que devem ser respeitados no uso da força, como base nos instrumentos internacionais acima mencionados. A violência desnecessária gera outras violências que podem desencadear-se, inclusive, com consequências maiores e incontroláveis.

## 5. CONCLUSÃO

Pela reduzida de regulamentação do poder de polícia no Brasil, os espaços de um campo signos e significados sobre a forma de exercer esse poder, continua em aberto e as práticas interpretativas e decisórias, se verificam para o preenchimento dos enunciados constitucionais com alto grau de indeterminação, limbos normativos, e lacunas legais, onde caberia cada agente público conformar ou não a Constituição no caso concreto.

O problema da extensão do poder de polícia conferido as polícias, ao menos no ponto de vista prescritivo, tornaram-se um fato inquestionável. Contudo, num plano descritivo, a prática policial, infere que apesar do espaço dado para estes agentes, a apreensão acerca a responsabilização dos estatutos militares, com o medo e culpa de não estarem agindo de forma desejada pelos seus superiores hierárquicos, bem como o receio da prevaricação, transforma o espaço discricionário em paralisias decisórias, omissões e delegações de suas distintas funções.

Note-se que numa técnica de abordagem madura, conforme aponta Muniz, uma palheta de alternativas que busca produzir obediência em sintonia com a dinâmica do evento em curso. A definição das diversas normas e procedimentos que uma dada força considera corretos para seu pessoal em suas relações com o público é uma das variáveis centrais quer de uma doutrina de policiamento quer da política de segurança de uma dada região.

Desta maneira, a hipótese de que a violência policial no Brasil faz parte de uma longa tradição histórica, em especial por ser derivado da incompleta transição democrática é uma meia verdade. O que é comum nessa leitura é que a polícia aparece em seu temos abstratos.

Assim, a polarização de polícia ora percebida pela força e, ora vista como polícia-serviço é uma falsa contradição que se encontra reproduzido na doutrina nacional, pois a especificidade originária das polícias como organizações de força comedida.

É justamente pelo fato das polícias estarem autorizadas formalmente para o uso da força que se pode intervir abrindo possibilidades de resolução dos conflitos que vão desde a negociação até a imposição de formas e alternativas pacíficas de obediência. Assim se vê como a força que respalda a autoridade de polícia é inseparável de todas as suas ações, ainda que permaneça, é importante frisar, como potencial na maioria dos casos, incluindo aí a maioria das ocorrências propriamente criminais.

Essa unidade da cultura policial somente estaria a serviço de automática lógica de dominação em virtude de uma tradição histórica, que por vezes retornam até o período escravocrata brasileiro, e por vezes se vinculam aos regimes autoritários vivenciados no Brasil. A responsabilização é, simultaneamente, uma exigência da governação democrática e uma das ferramentas mais importantes para a melhoria da polícia. A importância do uso da força prestação de contas, em todas as suas dimensões, toca diretamente o núcleo do mandato policial (MUNIZ, 2014).

As relações federativas no Brasil, em especial após a CRFB/1988, são caracteriza- das por uma gama complexa de situações marcadas por tensões centralizadoras e descentralizadoras. Para autores como Almeida e Peres e Bueno,12 um dos elementos geradores de conflitos é a falta de uma descrição clara das atribuições e competências dos Estados, para, de fato, uma consolidação do sistema federativo. Uma das consequências desse formato de Constituição Federal foi um quadro de políticas públicas marcado pela concorrência de competências.

A segurança pública foi uma das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23 do texto constitucional, que é responsável por esclarecer as atribuições dos entes federados, e isso tem se refletido não somente na administração dos Estados e Municípios, mas também na baixa atuação e capacidade de coordenação da esfera federal (PERES; BUENO, 2013, p. 123)

Esta lacuna constitucional na definição das relações e funções das polícias federal, civil e militar, nas palavras das autoras, “produz um quadro com diversos ordenamentos para a solução de problemas de segurança e violência sem, contudo, conseguimos grandes avanços em boa parte do território nacional” (PERES; BUENO, 2013, p. 125)

Assim, não sem motivo, os estudos apontam entraves na segurança pública associados aos problemas do pacto federativo. O papel dos municípios, por exemplo, é apontado por alguns como nebuloso, sem clara definição, sendo esse um dos obstáculos envolvidos nos

problemas das polícias e o Estado de Direito, pois as instituições do estado não têm organicidade, por conta dos problemas oriundos do pacto federativo, pela falta de políticas públicas e de planejamento.

Talvez seja relevante responsabilização da União, e compreensão que deva haver maior valorização do papel das Secretarias de Segurança Estaduais, que, por sua vez, deveriam determinar melhor as políticas de segurança de seus entes, definir quais são as prioridades e desenvolver as estratégias.

É evidente que um monitoramento por meio de dados, assim como uma gestão eficiente, faz a diferença. Entretanto, como podemos observar no depoimento acima, constrangimentos políticos não somente ocorrem como são frequentes. Esses desencontros, mesmo com a existência de propostas tecnicamente promissoras, podem ser empecilhos à implementação e gestão de políticas públicas mais instrumentais, já que estas são, por vezes, subordinadas às relações de poder que constituem a governança do Estado.

Se, por um lado, historicamente existem tensões acusatórias contra as maneiras autoritárias e centralizadoras do governo federal, paradoxalmente, no campo da segurança pública e em outras áreas, há uma demanda para que ele regule, induza e cobre das unidades federadas sobre questões relacionadas à essa área.

A crítica às soluções voltadas apenas para a questão gerencial pode ser evidenciada no artigo “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”, no qual Luiz Eduardo Soares afirma que é tarefa complexa determinar como será realizada a distribuição dos recursos em função apenas de indicadores de criminalidade.

Na medida em que o fomento vai para os Estados com alta taxa, corre-se o risco de recompensar políticas falidas, ao passo que premiar com recursos aqueles com índices mais baixos, seria oferecer ajuda a quem menos necessita. A pura sistematização e análise de dados para guiar a gestão é importante, mas deve ser pensada de acordo com as demandas concretas de cada região (SOARES, 2007, p. 97).

Já para o âmbito federal, como era de se prever, as propostas de solução enfatizam questões mais estruturais, uma vez que quase todas as ações recomendam- das demandam alterações constitucionais ou uma reorganização das instituições responsáveis pela segurança pública.

Assim, foram propostos: a definição de um papel mais claro e definido dos estados e municípios nesta área de atuação, de maneira que o art. 144 da CRFB especifique melhor quais são as atribuições de cada ente; planejamento estratégico e políticas de Estado que possam perdurar independentemente do posicionamento ideológico do governo no poder;

maior fiscalização do trabalho de todas as instituições do Sistema de Justiça Criminal; o fim das funções bipartidas das polícias existentes no país, redundando na criação de uma polícia de ciclo completo; a criação de critérios mais bem definidos para a distribuição de recursos aos entes federados; o aperfeiçoamento dos sistemas de informação de todos os órgãos, cujo exercício incida diretamente na segurança pública (o próprio Executivo, o Judiciário, o Ministério Público, as polícias e as instituições penitenciárias), com vistas a criar ou fortalecer mecanismos já existentes de integração entre estas instituições.

Como se pode perceber, as propostas são muitas. E, para além da quantidade, há também grande complexidade envolvida em cada uma das medidas sugeridas, o que demandará ainda bastante tempo e vontade política para a adoção e implementação de agenda tão profunda, plural e polêmica.

Mas, como já afirmado anteriormente, o primeiro passo é exatamente este: identificar as lacunas e os gargalos que entravam as possibilidades de mudanças. Se, por um lado, muitas destas questões têm sido levantadas há bastante tempo por diversos pesquisadores, por outro, a expansão constante de um campo de pesquisas dedicado à segurança pública tem nos oferecido cada vez mais subsídios para analisar, refletir, identificar os problemas envolvidos nesta seara e propor alternativas a eles. As análises existem, são muito bem elaboradas e estão disponíveis a quem quiser. Seus autores se predispõem ao diálogo. Se tais diagnósticos e sugestões para a resolução dos problemas elencados são, em sua maior parte, desconsiderados, talvez a questão seja então, como apontado por diversos estudos, muito mais política do que técnica- jurídica exclusivamente.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Boitempo Editorial, 2004.

ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

BAYLEY, DAVID H.; SKOLNICK, J. H. *Coleção Polícia e Sociedade*. São Paulo: Editora EDUSP, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Forças Armadas e ações de segurança pública*: possibilidades e limites à luz da Constituição. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito* (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo, v. 240, p. 1-42, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Vinte anos da Constituição brasileira de 1988*: O Estado a que chegamos. Revista de Direito do Estado. ano 3, n 10, abr/jun 2008.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *A evolução institucional da Polícia no século XIX:* Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 4, n. 2, 2010.

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento:* Uma Análise Internacional Comparativa Vol. 1. Edusp, 2001.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society*: A review of background factors, current practices, and possible role models. 1970.

BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial.* Coleção Polícia e Sociedade 8. São

BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society*. National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency, 1973.

BOBBIO, Norberto et al. *Estado, governo, sociedade:* para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Constituição Federal de 1946.

BRASIL. Ministério da Justiça; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Violência, direitos e cidadania:* relações paradoxais. Ciência e Cultura, v. 54, n. 1, p. 44-46, 2002.

CANOTILHO, José. J Gomes. Estado de direito. 1999.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Remilitarização da segurança pública*: A Operação Rio. In: CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O futuro de uma ilusão. O sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Revan, 2001

CHEVALLIER, Jacques. L´État de droit. Paris: Montchrestien. 1999.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem.* Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. RJ, FGV, 2004

COSTA. Pietro *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. Martins Fontes, 2006.

DERRIDA, Jacques; BERNARDO, Fernanda. *Força de lei*: o" fundamento místico da autoridade". 2010.

ELIAS, Nobert. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

FALLON JR, Richard H. " *The rule of law" as a concept in constitutional discourse.* Columbia Law Review, p. 1-56, 1997.

FIORAVANTI, Maurizio; NEIRA, Manuel Martinez. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días.* Madrid: Trotta, 2001.

FOCAULT. Michel. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. *The quality of democracy*: Why the rule of law matters. Journal of democracy, v. 15, n. 4, p. 32-46, 2004.

GARLAND, David. *A cultura do controle*: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, p. 422, 2008.

GLASSNER, Barry. *Cultura do Medo.* São Paulo. Ed. Francis, 2003.

KLOCKARS, Carl B. The idea of police. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985.

LAZZARINI, Álvaro. *A Segurança Pública e o aperfeiçoamento da Polícia no Brasil*. Revista de Direito Administrativo, v. 184, p. 25-85, 1995.

LIMA, Roberto Kant de. *Polícia e exclusão na cultura judiciária*. Tempo Social, v. 9, n. 1, p. 169-183, 1997.

MANNING, Peter K. Os estudos sobre a polícia nos países anglo-americanos Caderno CRH, Vol. 18, N° 45, 2005. P. 11.

MARX, Karl. El 18 Brumario de Luis Bonaparte. axioma, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito administrativo brasileiro, 36ª. Ed, São Paulo: Malheiros, 2010.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Política & Sociedade, v. 2, n. 3, p. 11-26, 2003.

MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. Estudos avançados, v. 21, p. 139-157, 2007.

MUIR WK. Police: Streetcorner Politicians. University of Chicago Press; 1979.

MUNIZ, Jacqueline. *Discricionariedade e Aplicação Seletiva da Lei na Democracia*.In: Revista Ultima Ratio. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. Ano 2, n. 2, 2008.p. 97-122.

_____ Jacqueline, *Ser policial é sobretudo uma razão de ser*: cultura e cotidiano na polícia militar do estado do rio de janeiro. rio de janeiro: iuperj. 1999. tese de doutorado.

_____ Jacqueline, *Mandato Policial*. em: Lima, Ratton e Azevedo (Orgs.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 2014. São Paulo. Editora Contexto.

NETO, P. Mesquita. *Violência policial no Brasil*: abordagens teóricas e práticas de controle. DC Pandolfi, JM de. Carvalho, LP Carneiro & M. Grynszpan (Orgs.), Cidadania, justiça e violência, p. 129-148, 1999.

NOVAIS, Jorge Reis. NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito:* do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra.1987.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. *Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil.* In: MINGARDI, Guaracy (Org.). Política de segurança: os desafios de uma reforma. V. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 125 - 144, 2013.

PEREZ LUNO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constituicion*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995. p. 223.

RAZ, Joseph. *The authority of law*. Essays on law and morality. Oxford: New York, 2002, pp.210-232.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; SADER, Emir. O *controle da polícia no processo de transição democrática no Brasil.* Temas Imesc, v. 2, n. 2, p. 77-95, 1985.

RAMOS, Silvia et al. Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

REINER. Robert. *A política da Polícia.* Tradução Nancy Cardia Ghirotti. Série Polícia e Sociedade 11. Edusp. 2011.

RIBEIRO, Renato Janine. *A marca do Leviatã: linguagem e poder em Hobbes. Atelie Editorial, 2003.*

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional e o Estado Democrático de Direito.* In: Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, n. 12, p. 11-63, 2004.

_____. Michel. *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. Cardozo Law School, Public Law Research Paper, n. 36, 2001.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil*: desafios e perspectivas. Rio de Ja- neiro: FGV editora, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano. *A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa*. Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul/set. 2011.

SKLAR, R.L., *Developmental Democracy,* Comparative Studies in Society and History 29(4) 1987: 686–714; Goldsmith, A., "Democratization and Criminal Justice: Human Rights and Police Reform in Colombia." March 1995.

SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. *Above the law:* Police and the excessive use of force. New York: Free Press, 1993.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general:* quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Luiz Eduardo. *A Política Nacional de Segurança Pública*: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados – Dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, p. 77 - 97, set./dez. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo; RAMOS, Silvia; ROLIM, Marcos. *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil.* Brasília: Ministério da Justiça; Senasp, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A segurança pública na Constituição Federal de 1988*: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB), n. 1, 2008.

VEDEL, Georges. *Droit Administratif,* t. 2. Paris: PUF, 1959.

VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. Forense, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A desigualdade e a subversão do Estado de Direito*. Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 4, n. 6, 2007.

WACQUANT, L. As Prisões da Miséria. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 2001.

WALDRON, Jeremy. *Concept and the Rule of Law*, The. Ga. L. Rev., v. 43, p. 1, 2008.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade. V*ol. 1. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.

WEISBURD, D. B. & Braga, A.A *Police Innovation*: Contrasting Perspectives. Innovation, p.754–756, 2006.

ZAVERUCHA, J. FHC. *Forças Armadas e polícia:* entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

———— . *A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas*. In: LIMA, Roberto Kant et alii. Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada, v. II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.