

Participação, controle e propostas para uma efetiva governança de polícia: um convite à leitura

Cecília Canalle

Cecília Canalle é mestre e doutora em Educação pela USP e professora de Antropologia Filosófica e Temas da Cultura Contemporânea da Faculdade Santa Marcelina/SP.

 canalle@uol.com.br

Renato Sérgio de Lima

Renato Sérgio de Lima é doutor em Sociologia pela USP, Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

 rsdlima@forumseguranca.org.br

Com estilo e desejos muito definidos, cada frase do artigo de Jacqueline Muniz, Domício Proença Júnior e Paula Poncioni, ora publicado, busca abarcar não uma linha de raciocínio, mas sim um cenário. Isso proporciona amplitude ao trabalho, ao mesmo tempo em que aprofunda as inquietudes por ele provocadas. Em vez de um verbo: três; em vez de um adjetivo: quatro; em vez de uma possibilidade, o mundo. É como ler mais de um texto, simultaneamente, em uma só leitura, um pouco à semelhança dos hipertextos: a cada ponto outros muitos se abrem. Então, ao estilo da tríade de autores, o artigo tece uma trama, uma rede, para que se possa, se tente, se aproxime do que se deseja, do que é possível e do que é necessário. Daí a ideia, compartilhada com os autores, dessa síntese, construída com fragmentos do texto original, mas de nossa inteira responsabilidade. A versão completa do artigo encontra-se disponível no *site* do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (www.forumseguranca.org.br). Os trechos em itálico presentes neste texto foram extraídos do original.

Sua tese inicial é de que a segurança pública, um dos braços visíveis da governança de polícia, expõe a capacidade de governança de quem a exerce: quem melhor governa, mais segurança gera. A ação de governar a polícia mostra os limites do governo e, também, que não basta a vontade política para coordená-la: é necessário ter uma proposta que estructure a

governança de polícia e interrompa o ciclo da *amnésia recorrente* e improdutiva gerada a partir de pronunciamentos governamentais recorrentes feitos a cada evento negativo.

O texto se propõe a apresentar propostas para que não se perpetue a tradição do reinício, na qual cada dirigente que assume um cargo busca reinventar ações e práticas não orgânicas. Há propostas científicas que podem colaborar para que se rompa esse ciclo e é exatamente na construção de uma delas que os autores irão centrar esforços. Eles ressaltam, contudo, que o trabalho científico tem limites. Primeiro, por conta das fontes, vários aspectos devem ser considerados: existe a informação necessária? Como ela foi obtida? É possível comparar informações? A que época pertencem esses dados? Como amadurecê-los? Sendo a pesquisa baseada na fonte, essas questões passam a ser de grande relevância. O segundo aspecto levantado sobre os limites da pesquisa científica refere-se ao insuperável descompasso entre o tempo de produção científica e as urgências governamentais, da mídia ou do agir policial. E, mesmo que os dois pontos anteriores fossem superados, ainda assim não se poderia evitar que o conhecimento científico algumas vezes ofereça conclusões diferentes a partir de um mesmo conjunto de dados que, por sua vez, podem ser revistos a qualquer momento.

Um exemplo é a própria diversidade de usos para o termo governança, com registros desde,

pelo menos, a Renascença, sempre relacionado a alguma prática de comando. Neste artigo, o conceito refere-se às diferentes *instâncias de produção de governo por diferentes atores: o Estado e suas instituições, as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, a sociedade civil (atores coletivos e individuais); e em diversos níveis de aplicações: dentro e fora do Estado, transnacional, internacional, nacional e localmente*. A governança, assim compreendida, pretende responder às inúmeras críticas sobre a eficiência do Estado no cumprimento de suas funções, seja pela centralização, seja pela burocratização demasiadas.

As mudanças ocorridas nas últimas três décadas exigem uma nova concepção de Estado. Entidades associativas, polícias transnacionais e internacionalização da economia, somadas ao 11 de setembro e à crise financeira de 2008, questionam, profundamente, se empresas privadas responderiam heroicamente como o fizeram os bombeiros nas Torres Gêmeas, bem como se é razoável apostar tão alto na autonomia de mercado. Aposto-se que, liberando o Estado de tantas decisões em situações nas quais é substituível, este estaria livre para desenvolver um perfil de articulador, certificador de regras, criando uma dinâmica de redes capaz de provocar modelos alternativos de gestão com centralidade estatal reduzida.

O desejável seria uma governança capaz de articular diferentes atores de modo horizontal e negociado, a fim de se buscarem soluções com o envolvimento de múltiplos atores. Aposto-se que a participação democrática é capaz de agregar sujeitos e torná-los ativos na implementação da política pública, gerando, assim,

“força social”. Dessa forma, a governança enfatizaria *a cooperação ao invés da hierarquia, as instituições privadas e as formas descentralizadas de gestão*, com consequente redução de seu protagonismo decisório.

A proposta dos autores é que se desenvolva uma governança que suponha diferentes atores, sem perder de vista os interesses coletivos, sendo capaz de gerar sujeitos ativos na implementação da política pública. Por isso mesmo, a governança na democracia encontra-se entre dois limites difíceis: o do respeito às leis (legalidade); e o da relação adequada com diferentes grupos (legitimidade). Se transgredir a lei perde sua legalidade, se discriminar ou privilegiar certos grupos, não tem mais legitimidade.

A democracia é o pano de fundo que garante que a força policial designada não produza tirania, opressão, ou defesa de interesses privados, bem como assegure a existência da própria democracia. Há, aqui, uma relação circular: a democracia cria e vigia a polícia para que esta preserve o exercício daquela, ao mesmo tempo em que é a polícia que vigia a democracia para que esta não se torne tirana ou defensora de interesses privados, porque é a governança quem tem o poder de determinar o que é ou o que foi bom, ou seja, o que é uma boa ação. Portanto, o que se deve medir é a aderência às práticas democráticas das políticas públicas que orientam a ação da polícia. Mas como fazê-lo?

Há grandes dificuldades para se aferir a distância entre democracia e ação policial. Ao se avaliarem, por exemplo, as razões do aumento nos registros de violações, pode-se chegar a três conclusões distintas: 1) cresce-

ram porque se aprofundou a democracia que lhe permite o registro; 2) aumentaram justamente pelo contrário, uma vez que o acréscimo se deu porque cresceram as violações à democracia, 3) ou ainda que não é possível concluir nada porque tais dados dependem de complexas comparações, às quais não se pode chegar sem um estudo cuidadoso.

Além da dificuldade de aferição da aderência à democracia, há uma falta de afirmações positivas sobre a governança, a fim de que se possa avaliar o que é bom ou não numa ação e/ou prática e determinar um conteúdo positivo capaz de facilitar a educação da polícia à democracia. Em uma democracia, a governança de polícia sabe-se orientada *pelas instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela polity*, que, por sua vez, porta o consentimento dos cidadãos para que estes exerçam o controle da polícia.

O objetivo da governança é o alinhamento das práticas policiais com o governo e a democracia. A governança de polícia irá avaliar as escolhas, resultados e consequências das ações policiais, mas, para isso, precisa-se determinar o quanto é necessário saber para se governar bem considerando os custos das informações e desenvolver ferramentas potentes de valor universal suficientes para que se possam comparar dados e diferentes esferas de atuação.

Laurence Lustgarten, jurista britânico, esclarece, contudo, que as leis resultam de acordos e negociações: determinado pacto, numa determinada *polity*, num determinado momento. E que, portanto, as leis não estão acima da política, assim como a polícia não está.

A produção de juízos para tomada de decisões políticas pode ser feita por um processo de razoabilidade, que avalia metas, custos, oportunidades, riscos, benefícios, etc., por meio de uma responsabilidade decisória. Tal responsabilidade só é aderente à democracia se subordinada a uma ética política sancionada.

Ou seja, Lustgarten defende a importância da lei, mas adverte que ela é *pos-facto*, enquanto a ação policial é tempestiva. Por isso, é ingênua a esperança de se controlar a chamada caixa preta da discricionariedade que nunca pode ser desmontada completamente. Portanto, o que a lei oferece é um certo controle sobre desvios.

Com isso, só poderiam ser determinadas as prioridades da ação policial e suas consequências, mas não o processo de ação, uma vez que também devem ser avaliados os custos para se tentar gerir tal processo. Por isso é necessário definir, com precisão, o que se precisa de fato saber para não ser manipulado e o que conceder conscientemente. Para Bittner, citado no texto, a possibilidade de controle é ainda menor, pois não atinge nem o *input* da caixa preta da discricionariedade, o que propõe são apenas sanções e prêmios *a posteriori*.

Por isso, Lustgarten é descrente da eficiência da *accountability*, que entende usada para justificar a incapacidade de aferição e controle da discricionariedade. Bittner propõe que o controle policial saia do âmbito da antecipação falaciosa, em que reside, necessariamente, a elaboração das normas, e se configure em um sistema de sanção ou prêmio *a posteriori*, a fim de não *criar a ilusão de que se controla tudo para não controlar nada*.

A questão é como alicerçar o *conhecimento policial em termos de tratamento científico, definindo padrões de medida capazes de avaliar o conteúdo específico da workmanship*.

Lustgarten apontou que governança policial está contida na governança de polícia, admitindo uma medida de autonomia que só será controlada exteriormente, já que não é possível controlá-la diretamente. A questão é descobrir qual a medida que controle satisfatoriamente o uso da discricionariedade para que não se anulem as decisões políticas.

A proposta de controle do jurista britânico pressupõe ter clareza do que é essencial conhecer sobre a polícia, sem ultrapassar esse limite, sem necessitar controlar tudo. Por isso, aquele com prerrogativa de governança de polícia precisa ter instrumentos capazes de fazê-lo governar a polícia, fazendo-a agir democraticamente e concedendo-lhe adequada autonomia sem perder de vista seus objetivos. Lustgarten propõe quatro instâncias de controle sobre o trabalho policial: universalidade e imparcialidade; estrutura e capacitações; recursos policiais; e práticas de *enforcement*.

Universalidade e imparcialidade: princípios fundamentais da governança de polícia

Lustgarten aposta na universalidade e na imparcialidade como fundamento anterior a todo agir policial. Este princípio afirma que a *polícia é um bem comum e um serviço público acessível a todos e que ninguém está acima das regras do jogo, além do alcance da ação estatal da polícia*. Estes dois lados da universalidade da polícia expressam a ambição de inclusão e

subordinação e de elaboração de uma *agenda positiva da aderência democrática da polícia*.

Há que se acrescentar que Lustgarten considera o caráter discricionário da ação policial que impede a total imparcialidade diante da realidade, mas que *o elemento legitimante da decisão discricionária da polícia é a convergência moral entre a decisão da polícia e o que o público reconhece, de bom ou mal grado, como razoável*. Por fim, o jurista pontua que universalidade e imparcialidade são indissociáveis, uma vez que, do contrário, se pode ser universalmente discriminatório e imparcialmente excludente.

Estrutura e capacitação

Para que a governança de polícia determine o que a polícia pode ou não fazer – de modo que esse poder pertença à governança e não à própria polícia – é fundamental que a decisão sobre a estrutura e as capacitações da polícia também pertença à governança. Estas decisões devem ser tomadas antes que a polícia necessite das capacidades já determinadas, a fim de reduzir a tensão de poder com o governo.

Alocação e prioridades

Esta é uma questão em que a contribuição da governança policial é necessária e a autonomia policial, relevante. Contudo há sempre que ficar evidente a superioridade decisória da governança de polícia. Determinar a alocação e prioridades é condicioná-la às escolhas políticas, decidindo os rumos da gestão policial e seus recursos.

O ajuste político dos planejamentos, expresso na alocação e prioridades dos recursos, indica o rumo e as alternativas políticas e poli-

ciais de exercício do seu mandato e *é uma das formas mais diretas em que se têm a governança de polícia e a governança policial, podendo levar a mudanças na estrutura ou nas capacitações da agência policial.*

Práticas estabelecidas de seletividade no enforcement

Para Lustgarten, a questão é que a polícia vai, sim, definir por si mesma certos encaminhamentos, mas isso precisa ser re-autorizado também pela governança de polícia para o aperfeiçoamento da própria política pública. Governança de polícia se relaciona com a governança policial em diferentes instâncias: como uma das fontes para decisão do que ela é capaz ou como uma parceira nas decisões sobre alocação e prioridades de recursos e capacidades ou como uma das fontes capazes de informar sobre o exercício do mandato policial.

Nesse relacionamento, são utilizados com frequência termos manipulados para disfarçar a “usurpação de decisões do governo” sob a justificativa de serem operacionais ou técnicas. Por isso, abrir mão do controle logístico é ver-se refém do que sejam as alternativas policiais que a própria polícia decidiu ter. Pode-se, por exemplo, não se fazer algo porque não se têm meios, ou apresentar uma proposta de algo muito dispendioso e longo. Se há equipamentos, alega-se que não há capacitação. Ou se ela for possível, deixar no arbítrio policial a decisão de quem, quando ou como será feita. Assim, também, se houver treinamento, não há doutrina; se houver doutrina, não há equipe; se houver equipe, não há protocolo administrativo; se houver protocolo administrativo, não há amparo legal... em uma lista infundável

de adiamentos e validação da autonomia velada, mas efetiva, da governança policial.

As instâncias de conhecimento e controle aplicáveis à governança policial podem ser utilizadas também para outras áreas do governo, o que amplia o modo de se conceber a governança pública, pois:

- *permite associar mérito às alternativas de dispendio;*
- *define as instâncias de apreciação da qualidade decisória do que, ou em que gastar;*
- *possibilita compreender o grau de importância da transparência para apreciação do mérito da ação governamental;*
- *esclarece quais são os objetos a serem mantidos transparentes, como os processos e resultados das decisões de estrutura e capacitações, de alocação e prioridade no uso de recursos policiais, de validação de práticas estabelecidas de seletividade no enforcement, dos contornos, inputs e outputs da governança policial, para que se possa, de fato, governar;*
- *aumenta a comparabilidade entre agências públicas, indo além de alguma cesta de indicadores que se confinam ao que estas agências têm em comum;*
- *revela o que é indispensável em cada agência: a qualidade do desempenho em seu mandato.*

A questão é de governança, de se desenvolver mecanismos institucionais que permitam controlar o que se precisa e se deve saber para poder governar, para que possam ser determinadas as prioridades diante do que é possível fazer, ou apreciar alternativas. Sem isso, só restam tentativas frustradas de se estabelecer uma segurança pública, pois não se tem como definir as prioridades, o que leva os esforços mais

amplos envolvendo ações inter e intragovernamentais a se tornarem inócuos.

Sem uma pauta de trabalho e instrumentos de governança, a tendência é a de que dirigentes políticos demandem ações pontuais e descontínuas, deixando para a polícia a tarefa de atingir metas desejadas. O máximo que se tem é uma chefia mais ou menos carismática, que pode ter algum poder de sedução, mas é impotente quanto ao rumo a ser tomado. Não se trata, portanto, de uma polícia má contra um governo bom, mas sim da ausência de uma avaliação que identifique os efeitos nocivos da autonomia, seja no governo, seja no trabalho policial.

É necessário que, no processo de governança policial, seja pensado um modelo de enquadramento geral, no qual estejam previs-

tos mecanismos transparentes de atribuição de responsabilidades, tanto das esferas políticas quanto das administrativas e operacionais. Tais mecanismos constituem o ponto de partida para se relacionar com a diversidade de contextos da federação, a pluralidade social e as várias instâncias e esferas de governo e Estado.

Diante desse imenso território explicativo, o estudo ora publicado ganha a relevância pelo seu intenso trabalho de exegese conceitual do termo “governança policial” no mundo, sobretudo no diálogo com a literatura internacional, já que a opção dos autores foi não trabalhar com a produção nacional sobre o tema. Assim, independente de todos os limites que um texto tão denso impõe, sua leitura mostra-se imprescindível e, sem dúvida, ele tem tudo para se tornar uma obra de referência.