

Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar¹

Domício Proença Júnior

Domício Proença Júnior é professor da Coppe/UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos.

✉ domicio@centroin.com.br

Jacqueline Muniz

Jacqueline Muniz é professora do Mestrado em Direito, da Universidade Cândido Mendes (RJ) e membro do Grupo de Estudos Estratégicos.

✉ jajamuniz@uol.com.br

Paula Poncioni

Paula Poncioni é professora da Escola de Serviço Social da UFRJ.

✉ pponcioni@terra.com.br

Resumo

Este texto oferece uma apreciação crítica da literatura de Estudos Policiais e propostas para romper com a chamada dinâmica do reinício, em que as questões referentes à segurança pública encontram-se sempre por serem resolvidas, sem que haja uma estratégia consistente para fundamentar e desenvolver a área. Para tanto, os autores descrevem os problemas oriundos da falta de uma governança de polícia efetiva e sugerem o uso das quatro instâncias de controle da governança policial propostas pelo jurista constitucional britânico Lustgarten, como um caminho para que o governo não seja seduzido falaciosamente pela governança policial e nem se perca na ausência de estratégias de conhecimento e controle sobre as metas e modos de ação da polícia.

Palavras-Chave

Polícia. Governança. Accountability. Segurança pública.

Convite à leitura

O problema é a governança. Segurança é só sintoma. Eis um início que sumariza o que esse apresenta a seguir. Corresponde ao matrimônio do que era sabido antes que o texto comesse com o que se tem ao final do processo de sua elaboração.

O que era conhecido: as diversas questões diante da segurança pública, para reconhecer o termo constitucional brasileiro, não representam impossibilidades do ponto de vista de um conhecimento policial, ou de políticas públicas. Quem estuda profissionalmente o tema identifica um amplo acervo de conhecimentos, saberes, experiências; apreende o tanto que se pode fazer para controlar a criminalidade, a desordem, e tudo o mais que se queira colocar na conta da ampla rubrica da segurança pública. E, ao fazê-lo, compreende como decompô-la analiticamente, reconhecendo que, com tudo o que a segurança pública pode conter, e contém, o centro da possibilidade de seu encaminhamento reside na ação da polícia: as disponibilidades, a orientação e os controles do que a polícia devia e podia fazer para esta ou aquela finalidade, desta ou daquela forma; as expectativas multissetoriais de integração no campo da segurança pública, qualificando os termos dos relacionamentos interagência, desde e em torno das agências policiais. (...)

Convida-se à leitura deste texto comparilhando, solidariamente, algo da circuns-

tância em que ele se apresenta. Reconhece-se a multiplicidade de registros e interesses que convergem e se embaraçam, configurando um ambiente peculiar, imobilista, ao redor dos temas da segurança pública. Que, mais importante, deixa fora de seu lugar central a polícia. Isso não acontece por acaso, mas depende da participação dos diversos envolvidos: para alguns, conveniência; para outros, conviência; ainda para outros, inocência, ou paciência, ou incompetência. Diante de eventos, ou da irrupção de alguma percepção que cumula eventos que passaram despercebidos até seu conjunto fazê-los ululantes ou politicamente (in)oportunos, reencenam-se posicionamentos, posturas e pronunciamentos que já se fizeram diversas vezes antes. Muito – em momentos de maior desalento ou decepção, pode se expressar em um ceticismo profundo, que se espera passageiro, e dizer que tudo – se passa como se fosse a primeira vez; como se tudo o que foi pensado, discutido, feito, avaliado, prognosticado não tivesse tido lugar, ou, pior, diante de tantas tragédias, como se nada tivesse significado ou importância, que não fosse digno de lembrança.

Esta imposição de uma amnésia recorrente produz uma forma de imobilismo, sentido apesar do frenesi, da espetacularidade, da estridência, da retórica vazia de pronunciamentos, promessas, gestos. Sua reprise episódica

depende de que se possa fazê-los desconsiderando as respostas e perguntas que já se produziram anteriormente. Vê-se mesmo a recusa, ou o esquecimento, de rumos que poderiam produzir soluções, exatamente porque poderiam produzir soluções. É este imobilismo que sugere como caminhos a timidez que reluta em propor, ou o ceticismo que não acredita em tentativas. A discussão profissional de polícia, o estudo científico, a perspectiva mais cidadã da governança pública, que dependem de que o debate avance para vencer, ficam (es)premidas diante do imobilismo que a reprise produz. Mas esta situação depende da renovação da sombra do esquecimento cada vez que a discussão começa de novo. É frágil à luz que a desnude como a maior parte do problema, que a decifre para que ela não devore.

Explicar como a governança de polícia se distingue da governança policial. Desdobrar o que sejam uma e outra, como se relacionam. Apreciar o cerne do profissionalismo policial, e como ele se insere na governança democrática. Articular como e o que seria indispensável para poder governar a polícia. Apontar como estes conhecimentos empoderam o governo para que atenda às expectativas das garantias e prerrogativas da vida social democrática. Sugerir rumos para o aperfeiçoamento da governança pública. Estes conteúdos revelam como este texto é uma contribuição que nasce do que se pode fazer a partir do estudo, do conhecimento científico. Este domicílio de origem fica ainda mais explícito quanto se considera o subtítulo: controlar para saber; saber para governar, ecos da *Scientia est Potentia*, saber é poder, de Bacon.

Este texto relata, sucintamente, o resultado de uma apreciação crítica da literatura de Es-

tudos Policiais, compartilhando determinados resultados que, ainda que possam ser propositivos em si mesmos, com a certeza qualificada que o estudo científico permite, remetem tanto às perguntas quanto às respostas que puderam ser dadas nesta ocasião em particular. São nas perguntas realmente relevantes que se têm o rumo do questionamento e, por sua vez, o horizonte do avanço do saber. Apresenta-se, assim, como uma saliência que resulta de estudo, afrontando a timidez polida diante do imobilismo que aceita que tudo seja sempre (re)admissível tão somente porque alguém o afirma ou deseja afirmar e contestando o ceticismo amargo porque tem rumos a propor com embasamento e justificativas, abertas à crítica, para refutá-lo. Este rumo é assumidamente imodesto porque expressa a convicção de que se pode saber mais do que se sabe antes, que se aprende algo quando se considera o saber de outros, e que se sabe melhor quando se lança mão do conhecimento e do método científico.

É oportuno lembrar ao menos dois limites que pertencem a qualquer empreendimento intelectual que dependa do pensamento crítico, da racionalidade diante da empiria, que aspire a dialogar com o acervo de conhecimento científico. O primeiro é que todo conhecimento científico é, num sentido muito direto e sensível, “datado”. Avançar a qualidade constitutiva ou aplicada do conhecimento científico depende do apoio que se pode encontrar, em termos amplos, a partir de um determinado acervo de fontes. Sem fontes não se tem nem comparabilidade de experiências, nem contraste de entendimento do que o conhecimento e, também, o conhecimento científico dependem. Isto depende de temporalidades próprias.

Só se pode avançar depois que se teve o tempo para qualificar o olhar que considera as fontes (e parece desnecessário arguir em mais detalhe pelo valor e pela temporalidade da educação). Custa tempo considerar o que as fontes que podem ser encontradas, às quais se tem acesso, têm a dizer. Existe ainda o tempo para amadurecer o que se venha a encontrar nas fontes e o que sejam as formas de uso e expressão destes achados. A maioria das fontes disponíveis resulta deste mesmo processo.

Nem a busca, nem o uso, nem o que se possa produzir com o conhecimento científico atende às expectativas de tempo real da mídia, ou do governante, e muito menos da urgência que é tão presente diante do agir policial na maior parte das vezes (...). O segundo limite é que qualquer expressão do conhecimento científico se sabe, num sentido muito essencial, imperene e qualificado quanto ao seu alcance. Mais ainda, reconhece-se como potencialmente cambiante. Assume-se como parte de um processo, sem ignorar que se pode, sim, ofertar produtos. Qualquer conhecimento científico digno deste nome se apresenta como um estágio numa obra mais ampla. (...) Trata-se muito simplesmente de se saber aberto ao questionamento substantivo e à refutação empírica: pronto a se corrigir diante da demonstração de que seus dados são falsos ou incompletos; que sua lógica tem falhas; que sua apreciação dos resultados da segunda sobre os primeiros foi incompleta. (...)

Uma parte considerável do que se pensava, receava ou ambicionava quando diversas das fontes consultadas foram escritas foi profundamente afetado pelos desdobramentos do

11 de Setembro. Seis ou sete anos não foram suficientes, em termos de fontes e rigor, para que se tenham articulado estudos do que isto pode, poderia, ou poderá trazer. Os prazos de publicação que permitem o acesso trazem ainda outro tipo de temporalidade: a passagem de manuscritos para livro, ou a aceitação de um artigo num periódico, pode demorar muitos meses, alguns anos. O papel do Estado nos arranjos de segurança, de segurança pública e de polícias estatais ficou inescapavelmente redescoberto, se é este mesmo o termo que cabe usar, diante do terrorismo. Quem pode ousar seguir afirmando que bombeiros, ou a polícia, devam ser uma agência privada pautada pelo lucro depois do que se viu nas Torres Gêmeas? Que empresa teria a temeridade política e moral para determinar ou proibir mais uma subida, resgatando pessoas mesmo diante do desabamento iminente? Que empresa manteria sua viabilidade financeira ou aceitaria continuar com seu contrato de serviços, tendo que arcar com os custos de centenas de policiais e bombeiros que, em um único dia, morreram tentando até o último minuto resgatar mais algumas vidas?

Tem-se, ainda, outra temporalidade que se confunde com as anteriores: refere-se ao significado da crise financeira de 2008 para toda uma produção marcada por debates, projetos, agendas e estudos que entendia o mundo privado como capaz de plena autossuficiência, e o mundo do Estado como um fóssil arcaico e disfuncional de outras eras, que explicava a falência e incompetência do Estado na administração pública (inclusive o policiamento público) e vislumbrava e defendia o florescer da plenitude dos arranjos que se intimava intrinsecamente

superiores de redes e de mercados (inclusive de segurança). Tudo isso sugere que alguns dos dados com que se partiu, que algumas das lógicas utilizadas, que alguns resultados alcançados tenham que ser reconsiderados. (...)

O texto encontra-se dividido em estações, por assim dizer, que pontuam um determinado trajeto, partindo de uma visão mais ampla do que seja governança, para progredir em direção ao que pode, ou deva, ser uma governança de polícia e, diante desta, o que se pode qualificar como a governança policial. Estas estações constroem a identificação dos efeitos que uma causa – um fim desejado, como governar a polícia – determinam.

I

A ideia de governança não é nova; existe em diversos idiomas pelo menos desde a Renascença. O termo surge com maior proeminência no debate político e, como decorrência, na produção acadêmica, particularmente das ciências sociais, há aproximadamente uma década, na Europa e em países como EUA e Canadá. É possível associá-lo às intensas mudanças percebidas no papel e no modo de atuação do Estado (especialmente, nas sociedades democráticas ocidentais), para regulação da economia e da sociedade. Mais ainda, governança ganhou o valor de uma divisa, de um símbolo, de uma determinada agenda política, sendo objeto de diversas formas relativamente livres de uso. (...)

Assim, têm-se tantas definições de governança em circulação quanto as práticas que estas mesmas definições visam dar conta. Pode-se dizer que as diversas noções de governança

correspondem às descrições dos eventos, situações ou interações que objetivam circunscrever. Como resultado, as noções de governança compartilham uma frouxidão, uma ampla latitude e adaptabilidade, que autorizariam seu ajuste a toda sorte de práticas em que se reconhece alguma dinâmica de comando, condução, orientação ou direcionamento de ações com objetivos ou de interesses coletivos. Governança apresentar-se-ia como pura instrumentalidade, como aquilo que está acontecendo, o que seria de fato o abandono de qualquer ambição mais conceitual e o retorno ao seu uso como no idioma, por exemplo, no inglês. Trata-se, assim, de uma categoria que convida a adjetivações ou qualificativos que possam dar conta de um campo constituído ou pensado por experiências tão singulares e específicas que sua caracterização requereria trazer para a definição traços ou aspectos do sensível, como “velha” ou “nova” governança, por exemplo.

O exame da literatura revela, primeiramente, que o termo governança é usado em diferentes campos: econômico, político, cultural, isto é, onde quer que se reconheçam esferas de tomada de decisão e articulação de interesses. São atribuídos a esse conceito múltiplos significados e sentidos de acordo com os diferentes cenários ou unidades de análise em foco: Estado, mercado, corporações, comunidades. Evidencia-se, ainda, que a discussão teórica associa governança a uma extensa multiplicidade de fenômenos e modalidades de ação situadas, usualmente, no espectro delineado por dois polos opostos: o do mercado e o da hierarquia da burocracia estatal.

De modo geral, o termo governança vincula-se ao reconhecimento de 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. (...)

Muitos trabalhos compartilham a preocupação diante do relacionamento entre intervenção estatal e autonomia da sociedade, enfatizando, porém, diferentes facetas deste *continuum* correspondendo às dimensões enfocadas. Por exemplo, a tentativa de que ter-se-iam alternativas de governança, quase modulares, em termos de níveis de *politics* (política), *polity* (comunidade política) e *policy* (políticas, usualmente públicas, no sentido de diretrizes), cuja composição matricial produziria uma ampla palheta de possibilidades, de ambição exaustiva, para o enquadramento das práticas da governança, no caso, da União Europeia (TREIB, BÄHR; FALKNER, 2005).

Uma questão que emerge com destaque no debate está relacionada à capacidade, aos meios e ao desempenho do Estado contemporâneo. Questiona-se se ele é capaz de formular e conduzir com efetividade metas balizadas por interesses coletivos, por meio das, e sobretudo nas, políticas de regulação econômica e social.

Várias críticas são feitas quanto ao entendimento do que vem a ser uma incapacidade do Estado de cumprir seus compromissos, destacando-se aquelas referentes a uma burocratização excessiva dos programas e centralização demasiada dos processos decisórios. Estes seriam os elementos principais que impedem

formas efetivamente democráticas de controle e participação nas decisões, produzindo ineficiência da gestão pública de recursos e gastos, o que leva ao progressivo aumento de interesses corporativos na administração estatal, de tal maneira a comprometer o princípio do pluralismo. Somadas à crescente internacionalização da economia, estas romperiam a cadeia do modelo tradicional de governança centrada no Estado.

Certamente, a intervenção do Estado vem sofrendo diversas mudanças no provimento do bem-estar econômico e social, como também na soberania e em quase todos os princípios que foram intrínsecos à ação estatal, ao longo da história. Tem sido objeto de tentativas de transformação de grande amplitude e intensidade nas últimas três décadas. O exercício de governo assentado sobre um determinado território é desafiado pela enunciação de dispositivos governamentais translocais – entidades associativas, tratados, marcos regulatórios, parlamentos, polícias transnacionais, etc. – que indicariam tendências de uma perda de centralidade do Estado no âmbito doméstico ou internacional. Acordos de livre comércio e circulação de pessoas, a Zona do Euro, apresentar-se-iam como evidências de um Estado que, deslocado do centro, livre do fardo da soberania, poderia melhor explorar suas vocações liberais e empreendedoras, passando a ser um ator desinteressado do jogo de poder. Emergiria como mero regulador, ou indutor, ou articulador, ou certificador das regras desses jogos, envolvendo-se em relacionamentos diferenciados com os diversos atores, em tantas e distintas instâncias de governança quantas aconteçam numa dinâmica de redes.

Nesta literatura, enfatiza-se o declínio da primazia do Estado como a unidade central de análise, reflexo de uma desejada perda de seu protagonismo decisório da iniciativa econômica, social e política da vida nacional e internacional. Ressalta-se, assim, a emergência de múltiplos modelos alternativos de gestão de atividades estatais em diferentes setores da vida econômica, social e política. Dá-se um realce especial ao enfraquecimento da autoridade estatal diante das forças do mercado, das organizações internacionais e dos atores transnacionais (ONGs, redes, comunidades) em questões políticas e econômicas, em âmbito tanto nacional quanto internacional. Assim, um grande número de trabalhos identifica ou busca antecipar a emergência de um “novo estilo” de governança: em que novas forças sociais e mentalidades, particularmente a chamada administração dos riscos, consubstanciarium diversas experiências, parcerias e modalidades de ação no setor público. (...)

Apesar da inexistência de um corpo teórico coerente sobre o que é, devesse ou pudesse ser, “governança”, pode-se afirmar que há um relativo consenso de que tal coisa estaria referida a algo mais amplo que o governo, norteado pela imagem de uma gestão orientada por princípios como transparência, equidade, responsabilização, legalidade e o que quer que a agenda política do momento venha a acrescentar.

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.

Este modelo de gestão se distingue de outros, pois as parcerias/associações de cooperação são construídas horizontalmente e os diferentes objetivos e critérios de decisão são acordados pela negociação, pelo diálogo e pela confiança, o que, supostamente, afiança o equilíbrio/simetria/equivalência na participação dos processos decisórios de todos os envolvidos. É principalmente pela via da negociação que se logra obter o consentimento necessário para implementar as decisões tomadas sobre os problemas a serem enfrentados. A premissa é a de que a governança, fundada sobre a participação (que implicitamente se presume ter lugar numa realidade) democrática, é capaz de estimular a adesão e, com isso, criar o consentimento necessário à implementação das decisões que, legitimadas no jogo (*idem*) democrático, tornar-se-iam estáveis. Desse modo, embora haja diferentes interesses e racionalidades de ação, os distintos atores que participam da governança assim definida, em função das expectativas de um resultado comum e premiados pela cooperação que advém da complexidade do problema em questão, estabelecem uma nova forma de estruturação, organização e decisão em questões políticas e econômicas nacionais e internacionais

Assim, parece possível afirmar que a atratividade da “governança” reside na expectativa de que esta venha a oferecer respostas conceituais e modos de ação para o desempenho das múltiplas tarefas envolvidas no provimento do bem público.

Diante das expectativas de transformações no papel e no modo de atuação do Estado contemporâneo, de reconfiguração em um Estado

regulador, fundamenta-se um arranjo, alternativo ou complementar, que privilegia a cooperação – em vez da hierarquia –, as instituições privadas e as formas descentralizadas de gestão. Isto tem produzido efeitos profundos na maneira de se conceber o que seriam o controle social e, por sua vez, os processos de prevenção da violência e redução da criminalidade, especialmente nos países de democracia avançada.

Neste contexto, observam-se algumas tendências no que diz respeito à reestruturação da prestação de serviços de policiamento, com a presença de atores públicos e privados, associados ou não, em especial nas atividades relacionadas com a manutenção da ordem e da segurança públicas. Para Bayley e Shearing (2006), uma tendência contemporânea importante nesta reestruturação refere-se à alteração da lógica de gestão presente nos assuntos relacionados aos policiamentos, com claro predomínio da instância privada em detrimento da pública. Em países como EUA, Grã-Bretanha e Canadá, esta lógica tem acarretado intensas mudanças nos serviços que provêm a segurança do público, rumando para uma *public safety*, mais ampla do que a *public security*, porque considera riscos que não apenas remetem a ações humanas, mas também incluem o ambiente e os acidentes. Uma *public safety* mais abrangente, mais eficiente porque mais capaz de atender às demandas do público a mais baixo custo.

Todavia, nas últimas três décadas, na maior parte dos países das democracias ocidentais, assistiu-se ao aumento do crime violento, bem como da sensação de medo e insegurança (objetiva e subjetiva). As instituições tradicionais de controle do crime (em especial a polícia) te-

riam se mostrado ineficazes, ou de toda forma insatisfatórias, para o enfrentamento da questão. Nesses países, tem-se o reconhecimento de que o crime é extenso e complexo demais para ser tratado apenas pela polícia estatal. Isto tem justificado a proliferação de agências privadas de policiamento e, ainda, a busca de um papel que seria mais apropriado para a polícia estatal na redução da violência e controle do crime.

Em parte por conta disso, assiste-se a um intenso debate sobre políticas na área de segurança, no qual a polícia torna-se cada vez mais visível, discutida e politizada em resposta às tensões e pressões para o provimento de serviços de policiamento. Sugerem-se múltiplas iniciativas para a reforma da organização policial, de maneira a torná-la mais eficiente, eficaz, efetiva e responsável no desempenho das ações para o controle do crime. Concomitantemente, ampliam-se a quantidade e a autoridade de agências privadas e comunitárias para prevenção do crime, diminuição da criminalidade, captura dos fora da lei, investigação dos ilícitos e resolução de conflitos (BAYLEY; SHEARING, 2006: 586).

Nesta perspectiva, como indicam Bayley e Shearing (2006, p. 592), o policiamento teria se tornado cada vez mais plural, cada vez mais compartilhado entre agências públicas e privadas (comerciais ou comunitárias). Tal pluralização seria a evidência do enfraquecimento do monopólio estatal sobre o policiamento público e indicativo de sua superação. Estas transformações, e em especial as mudanças efetuadas nas políticas dirigidas especificamente ao controle do crime, têm ocasionado impactos significativos na organização, na filosofia, nos princípios, métodos e estilos de policiamen-

to. Porém, mais do que isso, elas têm trazido importantes consequências para o acesso à segurança como um bem público, em diferentes esferas tais como equidade, direitos humanos e *accountability*, sem os quais se podem produzir efeitos nocivos à própria democracia.

Neste cenário, visto como incerto, as fronteiras entre os setores público e privado ganham novos contornos. A compreensão sobre governança, em particular sobre o que seria ou deveria ser a governança da polícia pública estatal, demanda um entendimento cada vez mais consistente, capaz de dar conta dos processos políticos e sociais, sendo que seus atores, responsáveis pela emergência de questões e desafios, devem atentar para as condições em que são formuladas e implementadas as agendas e iniciativas para e no setor.

Quando se associa esta ambição e alcances crescentes, de complexidade cada vez mais desafiante, com a fragilidade da estrutura do entendimento do que seja a governança, chega-se a um impasse. No oceano de alternativas pretensamente explicativas, por vezes indissociáveis de projetos políticos, mais ou menos explícitos, tem-se um amplo rol de possibilidades até mesmo inconciliáveis. Tal fato revela a dificuldade de se dar conta do grande número de reconfigurações recentes do policiamento e do que seja a gestão da segurança nas sociedades contemporâneas, bem como dos seus efeitos, alcances e limites, quando se busca fazê-los instrumentos de uma governança democrática para a polícia. Isso impõe e permite que se arbitre um ponto de partida próprio, sobre o qual se possa edificar algum rumo mais sólido e, acima de tudo, mais claro para o que seja, possa, ou deva ser tal governança, qual governança de polícia.

II

É preciso situar a questão da governança de polícia, delineando os contornos gerais de um determinado entendimento de governança do Executivo numa democracia (HELD, 2006). Estes contornos são a constituição e o que sejam as demandas dos grupos sociais cujo conjunto corresponde à *polity*. De um lado, a anterioridade constitucional das regras do jogo, traduzidas em dispositivos legais ou normativos. De outro, os interesses presentes e mais ou menos imediatos dos atores políticos, traduzidos em negociações e acordos. (...)

A governança dá conta de distintas instâncias de pactuação, com diferentes temporalidades, lançando mão de instrumentalidades diferenciadas. Lida com estes elementos e constrangimentos em cada momento dado, considerando as ambições e possibilidades de governo diante das premências ou urgências do presente. A governança se faz neste emaranhado de possíveis influências, obrando simultaneamente em diversas direções, instâncias e contextos e chegando aos resultados que se revelam como possíveis. Assim, uma tradução mais correta do que se passa por “governança” pode ser mesmo um novo olhar sobre o termo “a arte da política”. Uma e outra remetem à mesma questão: no governo, faz-se – governança ou arte da política – o que é possível fazer.

Ao se focar o que seja a governança em relação à polícia na democracia, tem-se como expectativa necessária que as ações governamentais sejam orientadas e buscam permanecer contidas pela legalidade e legitimidade emanadas do pacto político. Apreciar a legalidade ou legitimidade desta ou daquela, ou de muitas das decisões para e da polícia é o que estabelece a governança sobre

ela. Aqui se tem a governança de polícia propriamente dita, isto é, a arte da política no exercício do governo pelo uso da polícia para determinados fins, pautada pela produção autorizada e legal de obediência ao pacto político com determinados meios e de determinados modos.

Isso dá um conteúdo distintivo ao papel da democracia na discussão de governança em relação à polícia. A democracia é anterioridade: a condição de possibilidade para que se possa ter polícia como solução para o problema do *enforcement* consentido. 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. A democracia é também o contexto em que se tem a decisão policial (que considera agir ou não agir, e como agir), o ambiente em que se vivifica e atualiza o conteúdo de seus fins, a prevalência de seus meios, os limites de seus modos. Trata-se de estar à altura das expectativas e da confiança do público, mais amplamente da *polity*, de que a polícia faz por merecer o mandato que lhe foi concedido: a produção de alternativas de obediência com respaldo da força sob consentimento diante do Império da Lei (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007a). A democracia é ainda a ambição, o objetivo pelo qual se tem e se permite que exista polícia, a razão pela qual se concede o mandato policial. Trata-se de dispor da certeza de um *enforcement* que permita o próprio funcionamento democrático da *polity*, que sustente a paz social, as leis, os direitos, as garantias e tudo mais que corresponde aos termos constitucionais pactuados.

Este entendimento da forma como a democracia é anterioridade, contexto e ambição

de uma governança democrática para a polícia tem um desdobramento pouco evidente. Significa que a governança não é redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos (BAYLEY; SHEARING, 2001). Boas práticas e procedimentos têm seu papel educando o juízo, facilitando a tomada de decisão. Informam, mas não conformam e nem substituem a escolha política no exercício de governo. Em si mesmas, uma ou mais listas podem ser uma forma pela qual uma *polity*, um governo, expressa o que deseja de sua polícia num determinado momento. Para este fim, elas podem ser necessárias, até convenientes, contudo, não têm como ser suficientes. A decisão política, o rumo da governança, não é o resultado do somatório cumulativo da enunciação e nem mesmo da adesão ao que se apresentam como boas práticas. Ao contrário, é a decisão política, é a governança, que decide apor, manter, ou retirar de uma prática o qualificativo de “boa”.

Dessa forma, o elemento mais capital na governança é, ao mesmo tempo, o mais amplo. Trata-se de apreender que a *governança de polícia* – como categoria geral – incide simultaneamente sobre as finalidades, os meios e os modos do *todo* da polícia, fazendo uso (e por isso independe) da exemplaridade desta ou daquela parte do rol de atividades de uma ou outra polícia. A questão central passa a ser o quanto as práticas de agentes policiais, ou mesmo o conteúdo de políticas públicas que orientam a ação da polícia são, ou não são, aderentes à democracia.

III

Aqui se impõe uma digressão quanto ao estado do campo em que este texto encontra a

questão, que serve de preâmbulo para a direção que se apresenta a seguir. A forma pela qual se busca aferir a aderência de uma polícia à democracia está, em larga medida, refém da apreciação de instâncias particulares de violação. Toma-se como implícito o conteúdo substantivo, afirmativo, do que é democrático, e se perde como este “algo” democrático incide, incidiria, ou deveria incidir sobre a polícia, fundindo à indistinção os aspectos de anterioridade, contexto ou ambição da democracia dos quais se podem extrair critérios positivos.

Por um lado, tem-se a adesão à democracia medida pela frequência ou volume de violações, com distintas chaves interpretativas: quanto mais violações registradas, mais se evidenciarão os elementos que permitem fazer uma polícia mais democrática; ou, quanto menos violações registradas, ficariam mais evidentes os elementos que possibilitam reconhecer uma polícia mais democrática; ou, ainda, o quanto de violações registradas não significaria nada em si mesmo, mas dependeria de comparações entre diferentes realidades que permitem adjudicar uma hierarquia de adesão à democracia entre diferentes polícias. A isso acrescentam-se diversos qualificativos, o mais premente dos quais é evidentemente que qualquer um destes critérios depende fundamentalmente de contexto, de crítica do que sejam os registros, de dinâmicas sociais (BAYLEY, 1983), pois, caso contrário, arriscam-se a ser pouco mais do que retóricas mais, ou menos, ideológicas (MANNING 1992/1999) e insensíveis para a questão da governança (KLOCKARS, 1991). Nesta perspectiva, que tem sido, senão predominante, certamente majoritária, reduz-se a questão da governança de polícia a processos

de aperfeiçoamento ou de expurgo. Trata-se de uma lógica que perde de vista a capacidade de governo e que, conscientemente ou não, abdica da perspectiva de controle (PUNCH, 1983).

Semeia-se desgovernança, colocando quem governa diante de práticas estabelecidas, boas ou más, para as quais não há explicação. O que a polícia faz ou deixa de fazer aproxima-se de uma sucessão de fatos consumados, que só admitem sua absorção, comemoração ou pesar. Têm-se imagens, esperanças de que mais treinamento produz invariavelmente maior adesão à democracia, ou que a reprodução mimética de boas práticas provoca um profissionalismo democrático, ou ainda que a exclusão exemplar ou periódica de um número restrito de “maçãs podres” asseguraria a democratidade da polícia. (...)

IV

É com o benefício do quanto de anterioridade, contexto e ambição democráticos incide sobre o todo da polícia que se tem governança de polícia. Numa democracia, a governança de polícia pressupõe a existência de instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela *polity*. Estas instâncias e mecanismos configuram os espaços de construção de legitimidade e da legitimação da ação de governo e, portanto, da decisão policial. Constituem arranjos diferenciados de participação e de controle popular que se fazem presentes, em maior ou menor grau, na pactuação constitucional, na dinâmica contextual do relacionamento com a polícia (ou seja, no cotidiano da fabricação da ordem social) e na identificação

e busca das ambições de cidadania. Trata-se de espaços de construção e vivificação da credibilidade da polícia diante do público (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b).

Numa democracia, a governança de polícia pressupõe uma anterioridade constitucional e legal, isto é, presume que existam regras do jogo a serem objeto de *enforcement*, que são a condição de possibilidade do policiamento público estatal e, portanto, o fundamento e a razão de ser da polícia. Estas regras expressam as distintas esferas de pactuação da *polity*, conformando a arena política de definição, expressão e produção de legalidades, que são os termos do policiamento público estatal e, desta forma, o anteparo e a medida da polícia. Legitimidade e legalidade, ainda que distintas, são apenas duas faces de uma mesma moeda: a do consentimento social para ser governado, para ser policiado. Os termos gerais pelos quais se qualificam estas regras são tão fungíveis ao modelo de democracia quanto qualquer outro aspecto da vida social, admitindo variedade: o *Rule of Law*, ou a *Queen's Peace*, ou a *Securité Interieur*, ou o Estado Democrático de Direito.

A preeminência do consentimento na democracia tem uma consequência suprema para o que a polícia é, e para qualquer perspectiva de sua governança. O consentimento afeta todos os termos e elementos do mandato policial e de seu exercício. É o consentimento que qualifica as relações de poder entre Estado e sociedade, distinguindo a obediência ao pacto democrático da *polity* da tirania, o arbítrio intrínseco ao ato de governar da arbitrariedade, o policiamento público de formas de proteção. É o consentimento que valida os rumos deri-

vados das ambições de cidadania que definem escolhas entre os fins que a polícia usa, deixa de usar ou passa a usar. É o consentimento que explica e modifica as formas pelas quais meios e modos policiais são preferidos, mantidos, preteridos. É o consentimento que articula e edifica o conteúdo, a vigência, as formas de ser, de agir, e o campo das escolhas legítimas e legais na prática policial.

É com estes elementos de fundo que se pode apreciar o valor da contribuição inaugural de Laurence Lustgarten, em seu *The governance of the police* (1986). O autor, um jurista constitucional britânico, realizou a primeira apreciação do que seria, do que deveria ser e do que era possível ser a governança de polícia. Distinguiu-se, assim, de uma forte tradição jurídica, de raiz positivista, que toma o ordenamento jurídico como fundante da ordem social, revelando que o mundo da lei não é, nem pode ser, as leis do mundo.

Lustgarten desnuda a natureza política das leis, esclarecendo que elas resultam de acordos e negociações. Ainda que idealmente mais refletida, com horizontes mais amplos, uma lei – de fato, uma constituição – é a instrumentalidade de um acordo, uma instrumentalidade da política. As leis podem e são mudadas em função dos embates e acordos políticos entre os interesses presentes numa *polity*. A aplicação da lei, por sua vez, tem a inércia interpretativa e a resiliência diante da política que a própria política lhe delegou. As garantias fundamentais, quaisquer que sejam, refletem apenas os termos de ambição mais longevos de um determinado pacto, numa determinada *polity* num determinado momento. (...)

De partida, fica simplesmente impossível ambicionar que a lei e, por extensão, a polícia estejam, ou possam estar, de alguma forma, “acima da política”. Ou ainda, que sua materialidade não seja, ela mesma, expressão do resultado de uma determinada dinâmica política. Há mais em jogo do que a adesão formalista ao que quer que seja o conteúdo da lei, ou às interpretações de sua intenção política. A cidadania aspira a mais, de fato aspira a mais por meio da lei, no fazer da política. Aspira a valores, a metas mais amplas, como a liberdade ou a justiça que sustenta a igualdade em direitos.

V

É com esta perspectiva que podem ser contempladas as formas pelas quais se produz a governança de polícia diante de sua razão primeira: assegurar a adesão das práticas policiais à decisão política em termos, formas, meios e modos democráticos. Isso diz respeito, sobretudo, às práticas dos agentes policiais no contato direto com os cidadãos, que são aqueles que autorizam a existência da polícia e consentem suas práticas. Mas alcança, necessariamente, o conteúdo de todas as decisões e ações de governo que orientam a decisão, ou pautam a ação policial. Neste sentido, a governança de polícia corresponde a uma determinada esfera no exercício de governo, que aprecia o mérito das escolhas, resultados e consequências das decisões policiais.

O governo sobre a polícia (ou sobre qualquer outra agência pública) pode ser tomado pelo que tem em comum com as outras esferas de ação governamental, que por acaso têm como objeto a polícia. Isso admite diversos recortes pautados pela perspectiva mais ampla do todo do governo:

aquele que considera a forma de definição, execução e auditoria do orçamento; que privilegia os requisitos de transparência; ou aquele que busca erigir ferramentas de valor universal, capazes de lidar com qualquer ação de governo, em prol da comparabilidade das diferentes esferas.

Estes recortes transversais, pertinentes e úteis como podem vir a ser da perspectiva mais ampla do todo do governo, são quase certamente insuficientes para produzir governo sobre a polícia (ou qualquer outra agência pública), precisamente porque não é esta a sua finalidade. Cada um deles tem seus próprios objetivos e, portanto, limites no que é capaz de produzir. Com controle orçamentário sabe-se principalmente, e muitas vezes apenas, o quanto e como se gasta. Isto deixa de apreciar a qualidade decisória do que, ou em que, gastar. (...)

Apenas a governança de polícia permite lidar com o conteúdo do exercício do mandato policial articulando fins, meios e modos. Ambiciona relacionar, como causa e efeito, ação governamental e os resultados e consequências policiais. Elege o que, no todo da polícia, seria necessário controlar para que se saiba o suficiente do conteúdo de sua práxis, de maneira a que se possa governá-la. E isso corresponde a uma apreciação do que seja o mérito do exercício do mandato policial em seus termos concretos, considerando o contexto de cada decisão policial, o que significa que qualquer governança de polícia expressa um juízo de razoabilidade sobre o que se pode saber para que se possa governar, e o que se busca controlar para saber.

É retoricamente sedutor, e é possível mesmo se deixar levar pelo desfrute do querer, ou

dizer que quer, saber tudo. Daí, se anunciar, ou mesmo se ambicionar, a meta de controlar tudo. Mas isso é impossível. Pode-se, ainda, buscar o máximo de controle possível. Aí trata-se de avaliar o quanto custa este máximo de controle, tanto em termos dos recursos necessários para produzi-lo, quanto no que se refere às consequências de sua tentativa, ponderando se estes custos são aceitáveis ou sustentáveis. No caminho reverso, pode-se querer o controle que corresponda ao menor custo, mas que pode acabar não sendo controle algum.

A questão é que o controle não está dado em si mesmo. É necessário decidir o que e quanto controlar à vista de determinados fins. Fica explícito que o controle que se busca ter para governar resulta do quanto se deseja saber. Existe uma dinâmica entre o quanto se busca controlar e o quanto se consegue saber, mediada pelo rendimento do que um dado controle permite saber à luz do seu custo. Para o governo de uma democracia, isso significa buscar e sustentar o consentimento público, compondo com os elementos de legalidade e legitimidade em termos do que se deseja, se pode e de fato se busca controlar. Cada governo, em determinado momento, se confronta com as demandas cambiantes e diferenciadas dos cidadãos com relação ao que eles desejam e toleram que venha a ser controlado. Mas existe um cerne inescapável de controle que corresponde ao que permite que o governo governe a polícia, que deriva de uma medida de razoabilidade.

VI
(...)

VII

Lustgarten (1986) reconhece dois qualificativos de partida para a questão do governo da polícia, realizando uma necessária limpeza de terreno para que se tenha uma perspectiva razoável do que seja, do que deva ser uma governança de polícia. O primeiro refere-se à compreensão do que é essencial no trabalho policial. Apoiando-se em Bittner (1970, 1974), o autor menciona os dois atributos distintivos do lugar de polícia: o poder coercitivo e o uso discricionário deste poder (LUSTGARTEN, 1986, cap. 9, cap. 10). O segundo diz respeito ao reconhecimento da natureza política da atividade policial e do potencial emancipatório deste – como de qualquer outro – meio de força. Sem embargo das cautelas que protegem a normalidade democrática, isso se traduz em dinâmicas cotidianas de usurpação de poderes por policiais ou por organizações policiais (LUSTGARTEN, 1986, cap. 10).

Que a legalidade tem um papel capital na condição de possibilidade de uma governança de polícia é evidente. O que não é evidente são seus limites; desde logo, a ilusão que pode ser criada pela confiança cega em controles legais. Exemplo disso é a recorrência da pseudossolução de se subordinar a polícia ao Judiciário, como se tal afiliação pudesse resolver a questão da governança de polícia. Têm-se aqui dois registros que afirmam um erro de partida quanto ao que seja, e o que faz, uma polícia: a crença de que o “verdadeiro trabalho da polícia é o respaldo da lei”; e o desejo, esperança, de que esta tarefa seria adequadamente priorizada e controlada se o “comando da polícia fosse do Judiciário”.

A confiança cega no regramento legal e a expectativa de que se possa confinar a polícia ao respaldo da lei são simplesmente ingênuas ou, mesmo, ignorantes em relação à realidade do trabalho da polícia. Esquecem a natureza intrinsecamente *post-facto* de tudo o que se pode querer ter como sendo Judiciário, bem como a natureza das temporalidades concorrentes do antes, do durante e do depois, que estabelece os termos de uso de um meio de força, cuja razão de ser é a tempestividade, que produz, inescapavelmente, um trabalho: o trabalho policial, que exercita seletividade no agir, nas formas de agir e, portanto, também no que registra nos relatos em que apresenta, ou como explica, a sua discricionariedade. Isso revela que, no melhor dos casos, o que a lei pode produzir é um tipo de controle sobre determinados desvios. Cala, tem que calar, sobre tudo o que diz respeito ao que a polícia realiza em ato ou potência, ou decide não realizar, diante do fato presente ou de sua anterioridade: o uso do poder coercitivo para reprimir, dissuadir, e o quanto a polícia possa contribuir para prevenir.

Para Lustgarten, todas as expectativas otimistas do quanto se pode controlar com a lei e da suficiência de tais controles para uma governança democrática da polícia naufragam no rochedo da caixa preta da discricionariedade. O uso discricionário do poder coercitivo vai além e fica aquém do mundo da lei. Assenta-se, antes e necessariamente, no impositivo pragmático de ação legítima diante das leis do mundo, com tudo que estas têm de alega, não-legal, interlegal e mesmo de tolerância diante do ilegal.

Lustgarten afirma que é preciso reconhecer a existência da discricionariedade e que ela revela o

limite intransponível para qualquer tipo de controle legal. Mais ainda, para o autor, a discricionariedade só poderia ser enquadrada como uma “caixa-preta”. Ela se situa num determinado contexto, as condições de contorno dentro das quais se tem a polícia como solução de *enforcement* numa *polity*. Nestes termos, só se pode realmente controlar o que entra e sai da caixa preta, e não como ela lida com o que entra ou produz o que sai. Assim, só seria possível apreciar *inputs* (situações e prioridades diante do policial ou da polícia) e *outputs* (resultados e consequências da decisão policial de agir ou não agir, e de como agir).

Toda questão passaria a ser a rentabilidade política do que se pode saber por meio de alternativas de controle que aceitam a caixa preta. Estas concedem uma significativa medida de autonomia para a polícia. Lustgarten reconhece, com bom humor, que isso é conceder, em alguma medida, o *status* de um segredo iniciático ao que seja o processo do “fazer policial discricionário”. O autor lembra Bernard Shaw, em que “todo profissionalismo é uma conspiração contra os leigos”, e acredita que é possível limitar a opacidade deste “segredo profissional”, afirmando que a questão não saber, ou não poder saber, como se decide, mas sim apenas reconhecer que uma dada decisão assim produzida não tem como ser avaliada e, portanto, não tem como ser controlada em si mesma. Trata-se, para Lustgarten, de saber o suficiente do como e do o que existe nesta esfera de discricionariedade – aceita como irreduzível –, para não ser enganado; para saber o que conceder, e conceder conscientemente. (...)

Indo além de Lustgarten, há que se reconhecer muito da sedução enganosa que se

encontra na confiança cega na lei quando se fala de *accountability*. A questão é perder de vista a instrumentalidade da *accountability* para a governança, emancipando-a. Inverte-se o papel de instrumento e finalidade, como se *accountability* bastasse, ou pudesse existir, em si mesma, produzindo a governança de que ela depende para ter sentido. É o rumo que resulta de se tomar a *accountability* como uma “boa prática” autossuficiente, que pela sua rotinação produziria automaticamente governança (STONE; WARD, 2000; BAYLEY 2001). Escamoteia-se o quanto a *accountability* depende de decisões políticas (GOLDSTEIN, 1977) da *polity* sobre o que, e como, deve ser objeto de *accountability* neste dado momento e nestas ou naquelas circunstâncias. Perde-se de vista que a *accountability*, em si mesma, é parte de um determinado processo que a demanda, e a usa, e a configura, para determinados fins: o aperfeiçoamento do mandato policial e sua aderência à democracia. (...)

A questão não é qual governança de polícia a *accountability* permite, mas sim qual *accountability* se deve ter para que se possa ter governança de polícia. Controlar para saber, saber para explicar tanto o agir quanto o não agir, apreciando as alternativas de como, à luz do mérito dos porquês, se agiu desta ou daquela maneira. É desta forma que se pode governar a polícia para buscar a sua adesão à democracia. Tem-se então um possível uso para a *accountability* – como uma ferramenta, entre outras.

É possível ir mais além de Lustgarten e arguir que não é necessário aceitar e conceder a caixa preta da discricionariedade policial. Dito

de outra maneira, é possível penetrar o interior da caixa preta e identificar o problema de seu controle; apreciar as possibilidades de controle do trabalho, articulando alternativas em termos de controles de primeira ordem (supervisão direta), de segunda ordem (normativa de resultados) e de terceira ordem (adesão profissional), utilizando a perspectiva sistêmica das relações de trabalho (BERTALANFY, 1976). Isto significa que é necessário ter um esquema analítico que esgote o que seja o conteúdo do trabalho policial, que revele todo o interior da caixa preta, de maneira a que se possa aferir o que seja a ordem de controle que possa ser aplicada.

Bittner (1983) propõe um esquema exaustivo para o controle do trabalho policial em termos de sua legalidade e *workmanship* (qualidade da decisão). Quanto ao controle da legalidade da ação, o autor argumenta que a supervisão regulatória (um controle de segunda ordem) tem a questão resolvida e bem resolvida. Tudo que diz respeito à legalidade da decisão policial pode ser encaminhado e resolvido *a posteriori*. Seu efeito sobre o trabalho policial se dá de forma indireta, ao configurar o que seja, passe ou deixe de ser passível de sanção ou prêmio. Resolve-se o controle da legalidade, assim, com um sistema de incentivos, alimentado por *accountabilities*, que se acionam diante de um desvio ou desempenho diferenciados. Para Bittner, a maior parte do problema de lidar com a *workmanship* não reside na própria *workmanship*, mas sim na tentativa de enquadrá-la em alguma forma de supervisão regulatória.

E isso, num paralelo preciso com Lustgarten (1986, que desconhecia o texto de Bittner, 1983), significa rejeitar a perspectiva de

que alguma supervisão ou norma, que alguma *accountability* que dependa de uma ou de outra possa dar conta da tarefa de controle. Para Bittner (1983), é evidente que na decisão policial, discricionária, nem o exercício do “ouvido vocacional” que decide se, quando e como agir, nem do talento da “construção contingencial de uma solução *ad hoc* de sua própria lavra” admitem antecipação. É desta antecipação do conteúdo da decisão diante da realidade que a norma ou a supervisão dependem. Isso condena à superficialidade, mesmo à falácia, qualquer esforço de *accountability* que busque apoiar-se nelas.

Para Bittner, o risco então é se recusar a reconhecer estes limites e agir como se a norma ou a supervisão fossem mais capazes do que de fato são. Isso cria a ilusão de que se controla tudo para não controlar nada, assegurando, e mesmo alimentando, a autonomia policial. Como não vê alternativa proposta a esta perspectiva, o autor aponta que tal apetite legalista e normativo está condenado ao fracasso. (...)

Entretanto, Bittner (1990c) recusa-se a atribuir à *workmanship* o status de uma caixa preta e considera conhecidos dois elementos constitutivos do uso discricionário do poder coercitivo policial: o “ouvido vocacional” e a “construção contingencial *ad hoc*”. Porém, o autor não menciona se estes seriam, ou não, suficientes. Bittner (1990a, p. 249) delinea os termos que orientariam a afinação do ouvido vocacional: “algo que está acontecendo, que não devia estar acontecendo, e sobre o que alguém devia fazer alguma coisa agora”, um resultado de enorme coerência em que o meio de força tempestivo seja pautado pela exigên-

cia, que não se adia, que não admite retardo, emenda ou recurso. Que obriga quando não consegue persuadir. (...)

A questão, para Bittner (1983), é qual controle pode servir para a *workmanship*, nestes termos. O autor reconhece que apenas um controle de terceira ordem, análogo ao que se tem para padres, professores ou médicos, pode ter relevância para o controle da *workmanship*. Mas, segundo Bittner, tem-se aqui mais um horizonte de investigação do que uma solução. Para ele, fica como pergunta qual seria o conteúdo para avaliar os termos profissionais de polícia, capazes de instruir a adesão que expressaria o cerne de um controle de terceira ordem, pois, enquanto não se tivesse como avaliar a *workmanship*, a rentabilidade do controle estaria sempre refém da falácia.

É possível atualizar este resultado de duas maneiras. A primeira perspectiva, francamente minoritária, é que aceitou o desafio de avaliar e, portanto, controlar a *workmanship*. Aqui uma das faces da questão é como romper com a superficialidade da conformação sumária, isto é, que reduz todo o processo de avaliação de uma dada decisão policial a uma sentença cabal, “compatível” ou “incompatível”, omitindo o que quer que a explique. Aqui tem-se viva a frente de luta entre a ambição de governo da polícia e ambição de autonomia da polícia em termos de dispositivos legais que autorizam, e realidades factuais que dificultam a avaliação do mérito da *workmanship* (WOOD; MACALLISTER, 2005). A outra face da questão é como estabelecer, de partida, os termos gerais pelos quais se enquadrar o desempenho policial na *workmanship*. Aqui a questão é bem

outra: trata-se de alavancar o próprio conhecimento policial em termos de seu tratamento científico, definindo padrões de medida capazes de mensurar e, portanto, avaliar o conteúdo específico da *workmanship* (MUNIZ; PROENÇA Jr., 2007b). A segunda perspectiva, largamente majoritária, é a que assume um olhar gerencial, com maior (MACDONALD, 2001) ou menor (KELLING, 1996) especificidade profissional para o trabalho policial. Aceita, implícita (REINER, 2002) ou explicitamente (GOLDSTEIN, 1990), a caixa preta da discricionariedade, tematizando a questão do poder coercitivo exclusivamente em termos de *output*.

VIII

É oportuno retomar as considerações de Lustgarten (1986) que permitem compreender o que esta perspectiva oferece em termos de solução e de limites e, acima de tudo, como reconhecer nesta “gerência policial” a “governança policial”, contida e subordinada à governança de polícia. O autor começa enxergando uma polaridade diante do reconhecimento da especificidade do saber policial. Discute se haveria algum conteúdo no saber discricionário da polícia, isto é, se existe realmente algo substantivo dentro da caixa preta. Isto porque é extremamente conveniente, para os interesses corporativos da polícia, afirmar que existe sim um conteúdo profissional, tão específico, quase idiossincrático, na gestão de uma organização policial, que dependeria de uma passagem inicial pela “caixa preta”.

Isso serve de diversas maneiras para que a polícia afirme sua autonomia diante de tenta-

tivas de governá-la. Para Lustgarten, é preciso considerar os termos da armadilha que este entendimento de profissionalismo pode produzir. Por um lado, ao validar uma autonomia cada vez mais ampla da decisão policial, usurpam-se decisões que pertencem, propriamente, ao governante. Por outro lado, no esforço de resistir a esta usurpação, a esta pretensão corporativa por mais poder para a polícia, pode se perder de vista que existiria, sim, um cerne de profissionalismo, que o autor identifica como a caixa preta da discricionariedade. Para ele, a solução para esta polaridade entre um profissionalismo que aspira à autarquia e a presunção de que nada há neste profissionalismo a não ser uma estratégia deliberada de governar no lugar do governante reside em compreender a especificidade, a real dimensão e o efeito do uso discricionário da coerção para a configuração de uma governança de polícia razoável. Só assim se tem o antídoto para vencer esforços de se mascarar como rotina profissional o que é político sem jogar com a água do banho o bebê do profissionalismo policial.

Como ponto de partida, tem-se o efeito da caixa preta para o quanto se pode – na opinião de Lustgarten, o quanto é razoável em termos de rendimento político – conceder que o controle da gestão da organização policial seja feito tão somente pela própria polícia. A hipótese de Lustgarten é que a existência da caixa preta assinala um limite intransponível, que identifica contornos do que é razoável querer controlar. Este limite corresponde às dinâmicas gerenciais que decorrem de considerações sobre discricionariedade, sobre a prática de *workmanship*: o que sejam os mecanismos de controle, de aperfeiçoamento, de adaptação diante do tra-

balho policial. Como, para Lustgarten, só se pode saber que a caixa preta existe e como ela funciona, mas não avaliar como ela funcionou em qualquer caso específico, é precisamente em função deste limite que o autor sugere os termos do controle da gerência policial: quem exerce algum nível de comando dentro da polícia deve estar sujeito a informar sobre as condições de contorno, os *inputs* e os *outputs* de suas decisões, mas livre para produzir suas ações dentro da caixa preta com estes limites.

Isso significa reconhecer, atualizando e explicando o que Lustgarten apontou, que a governança de polícia não corresponde à governança policial, da polícia pela polícia. A governança policial está contida na governança de polícia, admitindo uma medida de autonomia. Todo o ponto está em que se sabe que se terá que conceder alguma autonomia. E que se sabe que só se pode controlar esta autonomia por sua exterioridade, já que não é razoável – para Lustgarten, não é possível – querer controlá-la diretamente. A questão passa a ser como controlar a medida desta autonomia, de maneira que ela opere satisfatoriamente no uso da discricionariedade, contendo sua tendência natural de afirmar-se usurpando decisões políticas. Construir deliberadamente os termos e controles da autonomia policial, para que o profissionalismo policial possa exercer-se destas determinadas formas aderentes à democracia, para que se possa confiar e depender, e se confie e dependa, da qualidade da decisão profissional de polícia em relação a quando, porque e como ela escolhe exercer sua discricionariedade coercitiva. (...)

É um erro fazer da gestão policial, que tem seus próprios interesses e problemas, a materia-

lidade da governança de polícia. Primeiro, porque isso apenas cria mais um espaço em que se pode alargar a autonomia policial, que é o que ocorre quando se concede que é a própria polícia que define as metas a serem cumpridas, ou estabelece a forma pela qual estas metas seriam avaliadas, ou define os termos da política pública que deveria governá-la. Segundo, porque isso é de fato uma renúncia à existência de uma governança de polícia cuja primeira lealdade, cuja razão de ser, é permitir ao governo governar a polícia e controlar sua autonomia, aferir sua adesão à democracia em termos de finalidades, meios e modos. Isso permite desdobrar, de maneira qualificada, o elemento diferencial que explica porque a governança de polícia não se confunde, ao contrário, contém e subordina a governança policial.

IX

O propósito da governança de polícia é governar a polícia assegurando sua aderência à democracia como anterioridade, contexto e ambição. Incorpora a governança policial, concedendo conscientemente a medida de autonomia que se considere adequada para a gestão de sua organização. A governança de polícia articula objetos, mecanismos e controles que instrumentalizam as finalidades, alternativas, modos e meios da polícia para um determinado projeto político. Busca aproximar as metas e determinar as formas de busca de metas expressas em políticas públicas. Isso corresponde a dois grandes rumos. (...)

Lustgarten propõe uma estrutura que ambiciona generalidade, por um lado, e que lhe parece razoável, por outro. Esta é a contribui-

ção mais ambiciosa de seu texto: o que seria suficiente para se ter uma governança de polícia. Isso corresponde a quatro instâncias de controle, que admitem uma hierarquia de subordinação. A primeira delas, que conforma e pauta o conteúdo das demais, diz respeito ao norte qualitativo para a ação policial em termos de “universalidade e imparcialidade”. Em seguida, o autor identifica três instâncias em que se teriam acesso e solução para a dinâmica de poder que opõe a pretensão de governar a polícia com sua ambição de governar-se: definição de estrutura e capacitações da organização policial; alocações e prioridades no uso dos recursos policiais; e práticas estabelecidas de *enforcement* seletivo. Em cada uma delas é apontado como a governança de polícia se impõe, ou defere, diante da governança policial que instrumentaliza, direta ou indiretamente em *workmanship*, a execução do trabalho policial e seus desdobramentos.

Universalidade e imparcialidade

A presunção de Lustgarten sobre a suficiência de universalidade e imparcialidade baseia-se numa perspectiva em que estas remetem à condição de possibilidade para que a polícia possa ser o meio de força coercitivo capaz de sustentar democraticamente a ordem política pactuada. São determinantes para que se impeça que a polícia se emancipe, ela mesma, num instrumento de opressão, buscando seus próprios fins, ou seja, instrumentalizada para os fins do governante produzindo tirania, violando o consentimento da *polity*.

A perspectiva de universalidade tem dois lados, igualmente importantes. O primeiro é o que determina que a polícia é um bem co-

mun e um serviço público, acessível a todos e a qualquer um. Esta universalidade é garantida pela sua natureza estatal: o provimento de *enforcement* consentido, de policiamentos públicos estatais (BRAITHWAITE, 2000; SHEARING, 2001). A polícia estatal, por ser um recurso universalmente disponível, serve para impedir que grupos usem meios de força para fins privados, impondo formas de proteção e, portanto, de opressão. O segundo é o que determina que ninguém está acima das regras do jogo, além do alcance da ação estatal da polícia. Estes dois lados da universalidade da polícia espelham a ambição de inclusividade e subordinação de todos ao pacto político mais amplo a que consentem, fora do alcance de quaisquer arranjos de policiamentos privados ou de dinâmicas particularistas de vigilância.

Desmascara-se o conteúdo pseudodemocrático que resulta da adesão acrítica, ou apenas irrefletida, a uma retórica econômica que reduziria o cidadão a consumidor (MANNING, 1999) e que faria do Estado apenas um concorrente a mais na prestação de serviços de segurança, presumindo que os termos contratuais e a lógica do mercado seriam uma solução superior, e mais desejável, do que o “monopólio” da polícia estatal para o provimento de *enforcement*. (...)

A perspectiva de imparcialidade tem um significado particular para Lustgarten, que reconhece o caráter discricionário da decisão policial e presume que se terá uma forma de *enforcement* seletivo que não tem como ser imparcial. Trata-se de reconhecer a impossibilidade de que se tenha “plena imparcialidade”, por motivos análogos de porque não se

pode ter “*enforcement* pleno” da lei em todos os momentos e lugares. A questão, portanto, passa a ser a de uma imparcialidade diante da realidade do uso da discricionariedade, isto é, a de como garantir que a seletividade do *enforcement* seletivo na decisão policial seja imparcial diante do pacto. O impositivo de imparcialidade é qualificado. Sabe-se que sua materialidade será a de uma imparcialidade em termos da consistência de como se decide ser parcial no exercício do mandato. Trata-se de reconhecer, e limitar, a autonomia da *workmanship*. Nesta expressão de imparcialidade, tem-se uma fronteira política viva, capital na democracia, entre a discricionariedade que produz seletividade e o seu abuso em termos de alguma forma de discriminação e desigualdade.

Quando se considera a possibilidade de se abrir a caixa preta da discricionariedade no exercício do mandato policial e no uso do poder coercitivo, pode-se ir mais além na questão da imparcialidade. Ao se compreender que o agente policial exercita sua discricionariedade em termos de um ouvido vocacional e na produção *ad hoc* de uma solução contingencial, privilegia-se o contexto de sua decisão. Assim, a imparcialidade remete, simultaneamente, no presente estendido, ao pacto político mais amplo e às pactuações no cotidiano da política, expressas em termos de legitimidades e legalidades em negociação.

É neste sentido que se pode lançar um “novo” olhar para a formulação de Peel, em seus *Princípios do policiamento*, que talvez não seja mais do que apenas reconhecer o seu conteúdo original e desvelar como erros interpretações mais contemporâneas. Que “a polícia

seja o público, e o público a polícia” deixa de ser um equívoco que presume uma simetria ou igualdade de poder entre estes atores (BAYLEY, 1985), ou uma manobra estatizante que mascara uma suposta natureza privada do policiamento em prol da legitimação da polícia estatal (SHEARING, 1995). Ao contrário, expressa uma compreensão profunda de que o exercício da discricionariedade se funda e reconhece a assimetria entre polícia e cidadão. Por conta desta assimetria, a polícia, que é mais forte, tem que se mostrar aderente aos termos do mandato consentido que a fez mais forte. Isto significa dizer que o elemento legitimante da decisão discricionária, isto é, o termo inicial de avaliação da *workmanship* em termos políticos, é a convergência moral entre a decisão discricionária da polícia e o que o público reconhece, de bom ou malgrado, como razoável.

Com isso, pode-se apreciar o significado de um grafismo: que o norte diretivo fundante da governança de polícia seja UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE, porque uma ou outra, sozinhas, pode levar a violações do pacto. Pode-se ser universalmente discriminatório; pode-se ser imparcialmente excludente.

De outro ponto de vista, o que Lustgarten propõe, nesta forma gráfica de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE, corresponde a um topo hierárquico, uma anterioridade constitucional, em termos de conformação da governança de polícia. Nesse sentido, alguns dos aspectos de aspiração, mesmo de um tipo de dever-ser, poderiam se expressar com a denominação de “princípios fundamentais para a aderência democrática da polícia”, os termos positivos de uma agenda afirmativa. Tudo o que se segue a

eles corresponde a escolhas e formas de como operacionalizá-los. (...)

Mas fica evidente que Lustgarten presume que tudo isso ocorre, e que a questão não termina na emanção, divulgação, de uma expressão declaratória do que seja o resultado deste processo. A governança é atravessada por este processo para se realizar no fazer-se da política pública, na busca do que ela tenha elegido como meta, da forma como ela tenha escolhido fazer-se como método, atenta a todas as salvaguardas que uma expressão declaratória de política pública pode ter para que possa vir a público.

Assim, para Lustgarten, o que resta, consciente desta dinâmica mais ampla, é identificar as três instâncias nas quais se tem, de fato, o espaço mais razoável, neste sentido, mais rentável para o exercício da governança de polícia, que afirma serem suficientes para produzir controle. A proposta de Lustgarten é que, para governar o todo da polícia, não é necessário controlar tudo na polícia. É razoável controlar estrutura e capacitações, alocações e prioridades no uso de recursos, e práticas estabelecidas de seletividade no *enforcement*.

Estrutura e capacitações

A estrutura e as capacitações da polícia são questões de governança de polícia. Do que a agência policial e os agentes policiais são capazes pertence à esfera de decisão de quem governa. Estrutura e capacitações definem e conformam o que é, para que é, e quais são as alternativas de que a polícia pode dispor para o exercício do seu mandato.

A definição e finalidades de determinada estrutura e capacitações têm que permanecer além

da esfera decisória das organizações policiais para que se possa governá-las, para poder dotar as políticas públicas dos meios e métodos que lhes permitam perseguir suas metas. Isso não se confunde com a oportunidade do subsídio técnico destas organizações para tomada de decisão de quem governa. Mas a decisão sobre a definição da estrutura e das capacitações da polícia está na raiz da possibilidade de se governar a polícia, porque só desta forma é possível controlar o que seja a sua capacidade de agir.

Governar a polícia começa, então, por decidir o que a polícia pode e não pode ser capaz de fazer, o que só é possível quando se controla e decide qual é a sua capacidade. Assim, tudo que estabelece e autoriza as alternativas de ação de que uma polícia é capaz – efetivo da polícia, sua estrutura organizacional no espaço, desenho, dimensão e subordinação entre suas especialidades ou repartições funcionais de suas atividades, seus equipamentos, procedimentos – tem que decorrer de decisões políticas e não da própria polícia.

Estas decisões podem ser tomadas muito antes que as capacidades que elas autorizam venham a ser necessárias, ou mesmo percebidas. Daí a delicadeza da questão: ou bem se governa a capacidade da polícia continuamente, ou pode-se ser confrontado com uma usurpação mais ou menos gradual do ato de governar, ora porque foi a polícia quem escolheu suas capacidades e, portanto, só permite escolher entre as alternativas que ela mesma definiu (e estas podem não ser as que se deseja, ou ser as que somente a polícia deseja), ora porque a definição das capacidades da polícia resultou de processos inerciais e acríticos, idiossincráticos

cos, incidentais. Pode-se não ter a capacidade de que se necessita, nem quaisquer alternativas de resposta diante dos fatos, ou pode-se acabar tendo capacidades que existem em si mesmas e cuja posse pode ser difícil de explicar.

Isso revela que a determinação de estrutura e capacitações é a primeira linha de controle para que polícia não se emancipe diante do governo, e mesmo diante da *polity*. Coerentemente, para Lustgarten, este controle de capacidade remete diretamente ao controle da autonomia policial que ele assume ter que ser concedida. Controla a autonomia da discricionariedade, ao decidir por uma determinada palheta de alternativas. Prefere umas, aceita outras, mas principalmente exclui aquelas consideradas incompatíveis com o que se deseja da polícia, por exemplo, com os termos da expressão declaratória da política pública. Aceita, mas limita, o que a discricionariedade pode fazer, conformando o campo de possibilidades da *workmanship*. Isso alcança o cerne de discricionariedade que justifica uma dada medida de autonomia policial e tudo o que dela decorre. Controla a autonomia da governança policial, ao configurar o que ela tem para gerir. É desta forma que a governança de polícia estabelece os objetos, as condições e, ainda, os parâmetros da capacidade cuja gestão corresponde precisamente à governança policial.

Alocação e prioridades

A alocação e as prioridades no uso dos recursos policiais que determinadas estrutura e capacitações disponibilizam é uma questão de governança de polícia em que a contribuição da governança policial se apresenta como necessária, sendo que a iniciativa e autonomia

policiais tornam-se relevantes para a própria governança de polícia. A forma como a agência policial e os agentes policiais distribuem os recursos e priorizam o seu emprego e como utilizam estes recursos na execução de suas ações faz convergir as esferas de decisão de quem governa com a gestão policial. Alocação e prioridades expressam escolhas que ponderam alternativas políticas e policiais de como a polícia utiliza sua capacidade no exercício do seu mandato.

Nesta articulação entre quem governa e os diferentes níveis de gestão da agência policial, tem-se que reconhecer a superioridade decisória do primeiro, a palavra final, para que se possa governar a polícia, dentro dos limites da lei e dos termos da política pública. Isso corresponde a dinâmicas nas quais a polícia, ou quem governa, toma a iniciativa na alocação ou priorização no uso de recursos, buscando determinados resultados e apreciando certas consequências destes resultados. Aqui a questão não é mais de subsídio de parte da polícia, mas sim de sua participação na gestão politicamente orientada dos recursos policiais, em que a decisão final corresponde à ponderação, por quem governa, dos saldos policiais e políticos desta decisão. O que se considera na alocação e prioridades de emprego dos recursos policiais é a aplicação da capacidade da polícia em ato. Dito de outra maneira, tem-se a contraparte organizacional e política da seletividade policial. Isso corresponde a uma maior relevância da governança policial na tomada de decisão, expressa numa determinada distribuição dos recursos policiais no espaço, no tempo, ou em uma atividade considerada prioritária. (...)

A proposta de usos específicos para recursos policiais também pode partir de quem governa, seja em antecipação, ou imediatamente diante de uma determinada questão, seja na preferência por uma determinada maneira de uso destes recursos. Pode ainda distinguir certas atividades e usos, seja de maneira episódica, seja determinando sua presença no próprio processo de elaboração de proposta profissional de uso dos recursos policiais. Pode também intervir no momento em que uma dada situação se apresenta, trazendo o foco da autoridade e a capacidade de aportar recursos adicionais, e não apenas policiais, de quem governa. Pode participar no processo de tomada de decisão policial diante do reconhecimento de uma circunstância, de um acontecimento, que demanda prioridade política em tempo real.

Num e noutro caso, o que venha a ser a decisão de uso dos recursos policiais torna-se objeto de uma apreciação de quem governa lado a lado com quem detém o comando num dado nível hierárquico (ou no que seja o arranjo entre governo e agência policial que quem governa considere adequado). Esta apreciação considera o juízo de mérito das alternativas profissionais de alocação de recursos e prioridades, construindo uma decisão que pondera resultados e consequências do uso de recursos policiais diante dos termos da política pública. Tem-se, assim, o exercício da governança de polícia por sobre e da governança policial, articulando as formas pelas quais se usa do conteúdo profissional da segunda para permitir o pleno exercício da primeira. (...)

O ajuste político de planejamentos e iniciativas policiais, de alocação e prioridade no

uso dos recursos policiais, é uma das formas mais diretas em que se têm a governança de polícia e a governança policial articuladas no provimento do serviço policial. Quando se reconhece um padrão de alocação ou de prioridade que o justifique, isto pode se tornar uma questão que leva a mudanças na estrutura ou nas capacitações da agência policial ou nos rumos da política pública. Esta vivificação da política pública, da estrutura e das capacitações policiais é um dos mais importantes efeitos da governança de polícia sobre a alocação e prioridade no uso dos recursos policiais.

Mas há limites para o que se pode demandar da polícia, por parte de quem governa, dependendo do que sejam os termos da legalidade de uma determinada *polity* e da dinâmica política que constrói a legitimidade em certo momento. Pode não ser legal, ou ter um custo inaceitável em termos de legitimidade, que quem governe interfira numa decisão policial, seja em termos da decisão policial de agir ou não, seja no que se refere à forma como a polícia decide agir.

O impositivo de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE constrange quem governa de arbitrar quem deve ser vigiado, investigado, ou preso, ou não, por exemplo. Da mesma forma, o que a política pública ou a governança policial tenham estabelecido como os termos formais dentro dos quais se pratica a *workmanship* impõe limites ao que quem governa pode demandar que a polícia faça ou deixe de fazer na realização de seu trabalho. O reconhecimento do que seja a autonomia diante da *workmanship* impede que quem governa arbitre o que um policial deva fazer, ou não, ou

como deva fazer, no instante mesmo em que a decisão policial se põe.

Governar a polícia consubstancia-se plenamente ao decidir o que a polícia deve e não deve fazer em determinado momento, em termos da aplicação e prioridade no uso de seus recursos, o que só é possível quando se controla e se decide sobre os rumos da gestão policial, sobre o uso que ela dá a seus recursos. Assim, tudo que faz uso dos recursos policiais disponíveis – o desdobramento do efetivo da polícia em turnos, ou em setores, ou por tarefas, individualmente ou em equipes; prioridade relativa dos casos que chegam a uma determinada unidade especializada; preferência por certos tipos de policiamento ou encaminhamento; prioridade com que se antecipa, ou responde, a determinada situação; escolhas de mobilização de recursos que se realizam na execução de cada uma destas alternativas – pertence tanto à governança de polícia quanto à governança policial.

Daí a indelicadeza da questão: ou bem se dispõe de mecanismos e competências do lado de quem governa, capazes de apreciar o mérito das alternativas nos termos em que a governança policial as apresenta, ou pode-se ser confrontado com uma usurpação mais ou menos inescapável do ato de governar. Isso porque, se apenas a polícia é capaz de apreciar os resultados e consequências das alternativas, pode-se chegar a situações de plena disfuncionalidade, ora porque a polícia decide por ela mesma qual alternativa será executada (e esta pode não ser a que se deseja, ou mesmo ser a que somente a polícia deseja), ora porque pode-se querer decidir por uma alternativa sem compreender o que ela implica e os resultados e consequências

desta decisão podem redundar em tragédias, revelando a incompetência de quem governa no que presume governar.

Isso revela que a gestão dos recursos policiais, ou seja, a alocação e prioridade destes recursos pela escolha do que a polícia deve e não deve fazer é a realidade mais tangível pela qual se impede que a polícia se emancipe diante do governo e, mesmo, da *polity*. Coerentemente, para Lustgarten, este controle de uso da capacidade da polícia remete ao convívio constante com a autonomia policial que ele assume ter que ser concedida. O autor permite a autonomia da discricionariedade, mas busca situá-la em termos do que seja a alternativa mais interessante entre as que possam estar disponíveis (e que foram predeterminadas em termos da capacidade da polícia). E aí ele se vê diante da necessidade de compreender o suficiente do que cada alternativa pode produzir, para que o que se demanda que a polícia venha a fazer mais aproxime as metas e o método contidos na expressão declaratória da política pública. Aceita e convive conscientemente com o que a discricionariedade pode fazer, buscando usar a *workmanship* como instrumento desta política pública. Isso coloca a governança de polícia cara a cara com o limite do que pode governar, diante e idealmente cada vez mais familiar, com o que a discricionariedade, com o que a *workmanship* pode produzir e o que ela necessita para produzi-lo. É desta forma que a governança de polícia serve para instrumentalizar a ação da polícia para fins políticos, enquadrando a governança policial.

Práticas estabelecidas de seletividade no enforcement

É importante reconhecer e distinguir o processo pelo qual a polícia adota, por si mes-

ma, encaminhamentos gerais, que nascem ou se expressam em rotinas, no rumo que empresta à sua ação em certos contextos, ou diante de determinados públicos, ou ainda quando se reconhecem determinadas circunstâncias. Todas estas decisões correspondem, de início, a uma medida de *workmanship* diante de um contexto (SYKES, 1999; KLOCKARS, 1999), cuja reincidência ou prevalência educa o juízo profissional dos policiais e daí, progressivamente, por mecanismos usualmente laterais, as repartições de comando ou a própria agência policial (CHAN, 2007). Isso diz respeito a tolerâncias, tais como a que escolhe advertir em vez de prender, ou que deixa de aplicar a letra da lei para fazê-la cumprir obediente a seu espírito, ou ainda que exercita um juízo moral, ou político, ou pragmático, da conveniência de um determinado encaminhamento em diálogo com distintas legitimidades, negociando com variadas ordens de pactuação.

Para Lustgarten, que tem como horizonte e limite de sua preocupação o que seja a medida de autonomia que se concedeu à governança policial, parece suficiente que a governança de polícia se ocupe tão somente de uma aferição da propriedade do que sejam tais encaminhamentos. A questão é que a polícia vai, sim, definir por si mesma que este ou aquele encaminhamento geral passe a ser praticado e, portanto, esteja em vigor, orientando a ação dos policiais e as expectativas do público. Mas essa validade não está autorizada apenas por uma decisão de governança policial, necessitando ser (re)validada pela governança de polícia, numa anuência explícita, num assentimento formal de quem governa de que tais encaminhamentos, que interpretam de uma determi-

nada forma a execução da lei, são, sim, válidos, ou porque correspondem aos termos expressos em política pública, ou porque não os contradizem, ou ainda porque tem-se aqui um insumo a ser considerado para o aperfeiçoamento da própria política pública. (...)

Revela-se que a caixa preta de Lustgarten tem, sim, mais do que apenas a perspectiva do interesse corporativo de autonomia ou o risco de emancipação do mandato da polícia: tem substância. Apenas pode-se argumentar que ela não é tão irredutível quanto Lustgarten supunha. Ao contrário, é possível apontar como a manutenção da hipótese de sua ininteligibilidade inicial serve mais para a defesa corporativa de interesses policiais do que para o aperfeiçoamento do exercício do mandato, ou para a edificação de uma governança de polícia. É razoavelmente evidente que estes saberes, refratários como possam se apresentar diante de tentativas de sua sistematização, são abertos à sua ordenação sob a forma de conhecimento passível de universalização, transmissão e estudo.

A prática e o amadurecimento dos saberes policiais resultam de um duplo fluxo de retornos, de prêmio e sanção por escolhas e rumos de *workmanship*. O primeiro corresponde às dinâmicas internas, por assim dizer, da construção profissional de polícia, que, por ser polícia, admite mais do que apenas uma consideração técnica ou de arranjo, que dialoga, enquanto prática profissional, com o que se apontou anteriormente a respeito da onipresença de uma sensibilidade necessária para o que seja o juízo moral aceitável pelo público no instante da contingência em que a polícia atua. O segundo é mais difuso, mas não menos

real, e corresponde ao poderoso mecanismo de validação de certos padrões ou decisões por sua legitimidade perante a *polity*, que nisto exerce a sua própria discricionariedade para além do que esteja profissionalmente consistente ou politicamente autorizado. Assim, o que a polícia obra no seu dia-a-dia e estabelece ao longo do tempo remete à anterioridade, contexto e ambição democráticos, que conformam o mandato do policiamento público estatal e que apontam a materialidade de que seu exercício seja aderente e, de fato, vivifique os termos do pacto mais amplo.

Este é o instante, o lugar da *workmanship* revelado em sua inteireza, e por excelência, onde se pode perceber de maneira mais clara (ainda que eles estejam presentes em toda decisão policial) o que sejam o ouvido vocacional da polícia e a natureza contingencial de sua solução (BITTNER, 1974); o ouvido vocacional que ouve a demanda pública, que é capaz de sentir a ocasião em que a polícia deve agir e como deve agir. (...)

Com o benefício destas considerações, pode-se perceber que, mesmo onde a presença da governança policial é mais forte, onde apresenta para sanção resultados de sua própria lavra para que quem governa lhes dê assentimento, ou não, de uma governança de polícia, tem-se ainda um limite e, portanto, um elemento de controle da polícia no coração de sua especificidade, na *workmanship*. Isto porque, dessa forma, se revela a natureza da decisão policial e se informa à governança de polícia tanto sua variedade e vivificação diante do consentimento público, na contingência concreta de uma decisão em particular, quanto seus limites intrínsecos,

cujas violações assinalam um momento de usurpação do mandato: a finitude, a expediência e a imperenidade de qualquer solução que advenha do exercício autorizado de coerção.

X

Tem-se assim um jogo de relevâncias relativas, deliberadamente gradativas, sobre o que seja a medida de autonomia que se identificou com a governança policial no desenho da proposta de suficiência razoável para governança de polícia. Pode ser útil delinear os termos de uma visão do todo desta governança, utilizando como chave este relacionamento.

O impositivo de UNIVERSALIDADE & IMPARCIALIDADE como princípio, expressão da anterioridade, contexto e ambição democráticos serve como chave ordenadora da escolha de objetos sobre os quais se pode construir o governo da polícia em bases de razoabilidade. Isso significa que a governança policial nada tem a dizer sobre o que devam ser os termos de tais princípios: seu papel é explícita e estritamente subordinado, obediente, definido, de fato, pelo que seja necessário em termos de realização para se alcançar esta ambição.

A questão então é a construção da expressão declaratória da política pública para a polícia que seja capaz de estabelecer, e orientar, uma governança de polícia que reconhece, e instrumentaliza, que compõe o que sejam as preferências de quem governa em termos de metas e métodos, o que sejam as predileções, prioridades e problemas da *polity* que concede o mandato, o que sejam as demandas das agências policiais. Então é possível delinear a gover-

nança de polícia como o governo em ato que se relaciona, em diferentes instâncias deliberadamente escolhidas, com, e sobre, a governança policial. Só assim se pode ter uma governança de polícia capaz de governar o todo da polícia sem se perder na irrazoabilidade de buscar governar tudo na polícia.

Quando se considera a necessidade de enquadrar, subordinar, controlar para poder governar a polícia, vai-se reconhecendo progressivamente que os saberes específicos de polícia, que se fazem e se expressam em termos de *workmanship*, encontram relevâncias diferenciadas, associando-se a níveis distintos da autonomia concedida à decisão policial. Numa primeira instância, a governança policial é colocada como uma entre as diversas fontes que subsidiam a tomada de decisão que estabelece as estrutura e capacitações que configuram do que a polícia é capaz. Numa segunda instância, a governança policial é convidada a ser parceira, ainda que uma parceira subordinada, para a tomada de decisão da alocação e prioridade no uso dos recursos policiais escolhidos na definição de determinadas estrutura e capacitações. Numa terceira instância, a governança policial é ouvida como capaz de informar sobre os termos concretos do exercício do mandato. Nesta última, se tem revelado um espaço decisório que é exclusivamente policial, em que sua práxis serve de origem e processo que identifica práticas estabelecidas de seletividade discricionária, diante das quais quem governa tem que decidir se as valida ou não. Estes diversos contra-fluxos de informação, experiência, potencialmente de saberes conversíveis em conhecimentos, que se originam na governança policial, configuram o que é *possível* para a governança de polícia,

numa dada *polity*, num determinado momento. Portanto, tem um papel na identificação das necessidades, dos rumos, das oportunidades e dos obstáculos que precisam ser considerados na própria (re)formulação da política pública.

No que se distingue e articula governança de polícia e governança policial, desmascara-se, por insustentável, a tentativa de usurpação da decisão política por meio de expansões não autorizadas da autonomia policial, expressas em formulações tais como “operacional” ou, para iniciar uma ponte rumo ao Brasil, “tático-operacional”.

Estes termos, naquilo que remete ao conteúdo que articula a discricionariedade do uso do poder coercitivo na decisão policial, são descritivos adequados para determinados problemas. Assim, se o problema é o empreendimento policial, a operação de seus meios, diante da dificuldade da articulação de partes distintas para uma dada tarefa, ou para a concatenação de resultados parciais na busca de um resultado mais amplo, então o termo “operacional” tem alguma utilidade. Serve para distinguir, classificar e conter uma dada classe de encaminhamentos ou decisões policiais. Se o problema é a execução de uma decisão policial em que se é necessário considerar situações em que a recalcitrância é esperada, ou seja, se o problema embute considerações de força contra força, então o termo “tático”, ou se também pertinentes as considerações anteriores, “tático-operacional”, pode, novamente, ter alguma utilidade. Em si mesmos, dessa forma, eles não representam e nem apontam para qualquer tipo de emancipação da decisão policial diante de quem governa ou de quem concede o mandato.

Mas fica claro como o sol do verão o quanto estes termos são manipulados para disfarçar a usurpação de decisões de governo quanto a estrutura e capacitações, na alocação e prioridades dos recursos, no caso, policiais. Esta é uma questão recorrente, esperada, comum sempre que se lida com quem detém o mandato de uso de meios de força. É uma tentação inevitável para quem possui os meios concretos e imediatos do poder (polícias e forças armadas), que expressam de maneira mais sensível e cabal o governo num território ou sobre uma população (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007c).

É fácil expandir, sob a capa da especificidade profissional, a governança policial, tomando para si decisões políticas a respeito de para que existe tal polícia e como ela deve ser usada. Quando se tolera que o alcance, por exemplo, do “operacional” seja explicação para que a polícia decida quando, o que e como fazer, e se articula esta pretensão com o jogo de cenas que afirma que só a polícia pode decidir de forma “apolítica”, pretensamente “técnica”, como se tal coisa pudesse existir no trabalho policial, já se pode reconhecer uma governança de polícia em assujeitamento, um governo que está sendo governado pela sua polícia. E é fácil perceber como esta “despolitização” se traduz imediatamente na descoberta do tanto de poder político que a polícia agora tem. Ela passa a ter uma presença na mesa de governo, não como assessora, nem como parceira, mas como *dublê* de governante.

Se é fácil perceber o quanto se pode estar concedendo a uma emancipação potencialmente predatória do mandato policial ao se admitir a expansão da ideia de “operacional”, é mais difícil compreender processos menos visíveis, mas

igualmente capazes de produzir usurpações. Uma dinâmica que pode seguir por anos plantando as bases de tais autonomizações é a que contorna o controle da estrutura e capacitações de uma polícia. Isso ocorre quando se delega, irrefletidamente, a questão do material, do equipamento ou da tecnologia à esfera estrita da governança policial. Abdicar do controle logístico significa perder a capacidade de conformar o que sejam as capacidades da polícia, ver-se refém do que sejam as alternativas policiais que a própria polícia decidiu ter. Há dois lados mais salientes nesta questão.

A aparência de indigência logística é um recurso muito frequente nas polícias. Justifica-se que não se pode fazer algo ou não é possível fazê-lo de alguma forma que seria preferível porque não há os meios. O talento desta forma de emancipação, que pode ficar sendo preparada por muitos anos, é informar sobre esta carência com um lado da boca e imediatamente resistir a que esta carência seja suprida com o outro. (...)

Muitas vezes esse gambito funciona por partes, quando se adquire o determinado meio que fora apontado como a substância da carência que impedia o atendimento da demanda política. Se se descarta do papel da governança de polícia no entendimento do que os meios permitem, ou não, pode-se ter que amargar a descoberta de que, ainda que este meio recém-comprado seja realmente essencial, para fazer o que se queria ainda existe falta de um outro. Ou se se descarta do papel da governança de polícia para governar as capacitações, deixando ao bel prazer da polícia quando, como e se alguém será capacitado a utilizá-lo, o meio pode ser condenado ao depósito logo após a cerimônia e a *photo-opportunity* de sua chegada. Aí, então, se justifica que não

se pode fazer algo ou não é possível fazê-lo de alguma forma que seria preferível porque não se tem o treinamento adequado. Se não se apõe a governança de polícia por sobre a governança policial, esta pode lançar mão ainda de estágios posteriores desta forma de autonomização. Sabe-se o quão longa esta lista de estágios pode vir a ser antes que se consiga (se é que se consegue; governos têm mandatos) alguma coisa: que se tem treinamento, mas não doutrina; doutrina, mas não equipes qualificadas e prontas; equipes qualificadas, mas não protocolos administrativos que assegurem sua prontidão; protocolos administrativos, mas não amparo legal, e assim por diante.

XI

Diante da compreensão do que a governança de polícia é e da forma como ela subordina e usa a governança policial, pode-se requalificar os limites que se identificaram quanto à utilidade de recortes transversais que se fazem presentes em todas as esferas de ação governamental. A governança de polícia (ou de qualquer outra agência pública) ilumina os usos que podem, agora, ser encontrados para determinados instrumentos de governo:

- permite associar mérito às alternativas de dispêndio, robustecendo o controle orçamentário como mecanismo de governança pública. Define as instâncias indispensáveis para apreciar a qualidade decisória do que, ou em que gastar: as decisões de estrutura e capacitações, de alocação e prioridade no uso de recursos policiais, para que se possa, de fato, governar;
- possibilita compreender em que e para que a transparência é indispensável para

apreciar o mérito da ação governamental, dando conta da qualidade decisória do que se fez, deixou de fazer, ou decidiu-se por não fazer em termos do que seja a expressão declaratória da política pública. Esclarece quais são os objetos inescapáveis a serem feitos e mantidos transparentes: 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;

- permite qualificar quaisquer esforços comparativos das agências públicas, indo além de alguma cesta de indicadores que se confinam ao que estas agências têm em comum. Revela que é indispensável que a comparabilidade considere o contraste do que é essencial na razão de ser de cada agência: a qualidade do desempenho em seu mandato.

Isso remete, de diversas formas, à governança pública mais ampla. Sugere que se tenham explícitos e atuais os termos dos mandatos das agências e órgãos públicos, que se possa considerar o todo do governo apreciando o mérito da execução destes mandatos (e até do mandato dos governantes), como articulados pelas expressões declaratórias explícitas das políticas públicas para que se possa, de fato, governar.

XII

A rubrica constitucional da segurança pública, que se referenciou no convite à leitura, pode, agora, ser reconsiderada com benefício

do que se apresentou até aqui. As dificuldades da questão residem não no entendimento sistemicamente ambicioso da “segurança pública”, mas, ao contrário, no desafio de instrumentalizar sua integralidade na esfera governamental. A questão é de governança, da institucionalidade dos mecanismos executivos que a materializem, que permitam controlar o que se precisa e deve saber para poder governar. A orfandade da governança de polícia e mesmo a estranheza deste termo na realidade brasileira derivam desta dificuldade instrumental.

No momento, tentativas de elaboração de uma “política de segurança pública”, dissociada dos dispositivos de governança de que necessita, têm correspondido ao uso potencialmente frustrante dos recursos políticos e da energia de quem governa. Sem um entendimento analítico do que sejam as componentes da segurança pública, não é possível escolher prioridades, ponderando objetivos políticos diante do que se pode fazer, apreciando alternativas em termos de seu mérito, de requisitos e expectativas de sucesso, riscos e custos. Fica mesmo impossível identificar quais agências poderiam dar conta de determinados assuntos no exercício de seus mandatos. Ou em quais instâncias articular-se-iam mandatos e agências. Ou como agências e instâncias deveriam ser empoderadas, responsabilizadas e governadas na busca do que se deseje, do que se decida fazer. É assim que esforços intergovernamentais, intragovernamentais e multissetoriais, que se acredita responderem à amplitude constitucional da segurança pública no Brasil, vão convertendo-se apenas em intenções sem enraizamentos, em horizontes do “não (dá para) fazer”.

Estas dificuldades podem acabar glosadas, por exaustão ou diante da dificuldade de um ar-

ranjo que produza o que se deseja(va), em retóricas que revelam ambições sem metas, metas sem método ou meios. Arrisca-se a que se emancipe a generalidade de promessas de campanha – que tem uma determinada finalidade e forma de expressão – em pseudoprogramas de governo. Trata-se de uma aposta de que a anúnciação pública e a reiteração destas promessas para dentro da máquina estatal fariam acontecer-las “de algum jeito”. Aceita-se este desenlace, buscando maximizar os ganhos ou minimizar as perdas políticas que esta decisão pode produzir. Acaba-se governando por meio de um calendário de possíveis inaugurações, por meio de realizações pontuais e descontínuas, como se a expressão das situações finais desejadas ou desejáveis neste, naquele, noutro rumo pudesse ser suficiente em si mesmas – “a ser buscada energicamente”, “com toda prioridade”, “objeto de minha atenção pessoal”, ou o que mais que se possa tentar para apresentar a dificuldade que não se superou como uma realização.

O papel central da polícia acaba não tendo onde, ou como, ou quando, ou mesmo para que ser explicitado. Acaba-se presumindo, permitindo, por exaustão ou por simplicidade de decisão, que as situações finais desejadas que dependam da polícia sejam tomadas como “automáticas”, como expectativa de “favas contadas”. Isto é a renúncia da possibilidade de governança de polícia. E não será a polícia que irá cercear-se, recusando ou deixando de usufruir a autonomização que isto lhe dá. Mesmo a mobilização de recursos políticos para a enunciação de um foco, em que se priorizam determinados resultados específicos, pontuais – reduzir esta ou aquela taxa, ou número absoluto de ocorrência de uma classe de eventos,

por exemplo – acaba sendo inócua, porque se abriu mão, ao tentar conduzir assim o governo da polícia, dos mecanismos que permitiriam governar a busca destes resultados.

Tudo isso são retornos negativos, de quem governa, a tentativas de produzir governo na segurança pública, que podem ser tão mais decepcionantes quanto maior a energia com que se buscou produzi-lo. Quem governa é tentado a escolher poupar recursos políticos e energia, confinando seus esforços a uma enunciação que passe por política pública neste campo, convivendo com uma autonomia substancial da polícia, refém do que sejam os retornos desta autonomia e expressando diretrizes de governo da “política de segurança pública” num formato suficientemente ambicioso para auferir alguma legitimidade e, ao mesmo tempo, suficientemente impreciso para que sirva para lidar, ou permitir ao menos a imagem de que lida, com o que quer que venha a acontecer durante seu mandato, sobretudo as de iniciativas policiais emancipadas. Em qualquer combinação destas dinâmicas, o resultado é o mesmo: deixa-se de ter uma política pública para a polícia.

E se não se tem a expressão declaratória explícita de política pública para a polícia, nada se pode edificar. Tem-se alguma forma de governo sobre a polícia, uma forma de governança de polícia no ato deste governar-se, mas que, na prática, nem sequer consegue dar sentido a que seja nomeada assim no uso brasileiro do idioma. A governança de polícia passa a ser um efeito de liderança ou de perfil de chefia, mais ou menos carismática, mais ou menos missionária, que mobiliza e até seduz polícias e policiais,

mas que segue limitada no que pode comandar ou controlar. Tem-se uma governança de polícia desautorizada diante de praticamente todos os termos que a construção acima identifica como indispensáveis, rendida diante da governança policial; uma governança de polícia sem rumo, cotó, constantemente cega e usualmente impotente, que se faz, quando se faz, se é capaz de se fazer, diante de tragédias ou impasses, cuja repercussão nos meios de comunicação possa vir a comprometer a popularidade do governante e a imagem de seu governo, quando então se encontra restrita a encaminhamentos pontuais, parciais, transientes tão duradouros quanto o jornal do dia ou da semana anterior, quando então se aposta inteiramente em suas exemplaridade e espetacularidade. O expurgo de maçãs podres, a enunciação de compromissos com “resultados de impacto” em prazos curtos e imediatos (que sinalizam mais o que se espera da governança policial em termos do exercício de sua discricionariedade no relato destes resultados do que a expectativa de que produzam tais resultados), a criação de tantos veículos de acesso a legitimidades adicionais quantos possam ser oferecidos ao redor e diante da autonomia policial que esta forma de governança não tem como confrontar e, portanto, não tem como governar.

É importante perceber que se trata da realidade de uma autonomia sem medida, que não se confunde, nem concretamente, nem como projeto, com uma autarquia. A polícia é tomada, e se pensa, e atua, e reconhece limites no que pode fazer, impositivos no que deve fazer como um serviço público na maioria esmagadora de seus relacionamentos com os cidadãos. A fragilidade da governança de polícia não admite um juízo maniqueísta da polícia má

contra o governo bom. Explica, sim, porque se tem que apreciar os efeitos da autonomia sobre as dificuldades da polícia e de seu governo. Aponta para a apreciação qualificada dos efeitos da autonomia, seja no governo, seja no trabalho policial. (...)

A autonomia pode ser tão ampla que seus limites são os da governança democrática ela mesma: a materialidade da posição e do poder do governante, a legalidade e legitimidade da continuidade do pacto mais amplo. Numa e noutra situação, oculta-se, nega-se o que poderia ser um “golpe branco”, ao mesmo tempo em que se admite que ele possa ocorrer de forma implícita, caso a caso, com diferentes conteúdos e temporalidades. O cálculo político dos atores envolvidos sobre o que podem ganhar, exercer, é o que parece explicar como governante e polícia se relacionam, fazendo com que se expresse esta liberdade de ação num fluxo de aparente continuidade e hierarquia: a partir do que sejam as diretrizes de governo; glosando o hiato, a ausência de uma política para polícia; e aterrissando no que sejam, quando são, as “políticas de policiamento” do comando da polícia.

As políticas de policiamento correspondem a uma governança policial cuja autonomia está em constante processo de (re)definição e usufruto. Por isso se apresentam, quando se apresentam, como afirmação de um profissionalismo abstrato e de contornos técnicos efusivamente “apolíticos”, usualmente compreendidos como segredos profissionais. Racionaliza-se que tudo deve ser secreto para que a polícia siga sendo capaz. Isto não sobreviveria a um primeiro relance do que são os termos concretos do exercício do mandato policial. E

como resultado, se omite o que são as alternativas de modos ou meios, oculta-se que existe juízo tanto político quanto profissional na prioridade e alocação de recursos. Reifica-se a rotina, repetindo assertivamente prerrogativas policiais implícitas quanto à autodefinição de suas estrutura e capacitações em nome de uma (pseudo)técnica “pura”, explícitas quanto à sua autonomia de decisão em nome de um (pseudo)profissionalismo “apolítico”. Participa-se do drama do governar, ofertando, anunciando e disponibilizando presteza na obediência formal sempre que ela seja demandada pontualmente, desde que isso não comprometa a autonomia em tudo o mais. Semeiam-se abstrações capazes de justificar o resultado da discricionariedade sem apreciação de resultados ou consequências, impondo juízos apriorísticos como o “no estrito cumprimento do dever”, seja qual seja o conteúdo deste cumprimento. (...)

Agentes ou grupos policiais podem escolher barganhar, mercantilizar, se apropriar da autorização e dos recursos policiais para seus fins próprios e privados. Os interesses destes, no jogo da governança policial, acaba sendo parte da agenda das agências policiais. Configura-se uma face da governança policial: o usufruto privatista da autonomia que vale a pena abusar. Criam-se vínculos próprios com as diversas instâncias da sociedade civil, não de policiais enquanto cidadãos, mas da polícia, indivíduos ou grupos policiais, com partidos e políticos, órgãos de mídia e jornalistas, organizações não governamentais e militantes, universidades e pesquisadores ou docentes para seus próprios fins privados tanto quanto para o que sejam as metas institucionais da polícia, no lusco-fusco da realidade. “Políticas para a polícia”,

para fletir o idioma, em diversas instâncias da vida social: política de policiais e da polícia por policiais e pela polícia; política de outros atores para acomodarem seus interesses com policiais, ou com a polícia, enquanto policiais, enquanto polícia; política quase como se policiais e polícia fossem, os primeiros, parte de e, a segunda, um partido político, e não agentes e agência subordinados à política pública.

Com isso se tem um enquadramento geral para a construção de uma tradutibilidade da questão da governança de polícia para a situação brasileira. Este enquadramento de partida – porque este final do texto é ambicioso de ser um início

– seria rumo para se lidar com tudo o que sejam a diversidade de contextos da federação, a pluralidade, os diversos recortes e esferas de governo. A definição das metas e métodos da busca dos elementos constitutivos de formas de governança de polícia concretas, situadas, é obra contingente de quem se disponha a empreendê-la, que considere, para além do que qualquer texto pode fazer, a sua arte da política, a governança do ter-se governança, do que sejam as situação, capacidades, possibilidades, necessidades, enfim, as realidades sociais e políticas de governo e de polícia; das instâncias em que se situe cada proposta, cada esforço, de como governar a polícia e fazê-la aderente, instrumento, da democracia no Brasil.

-
1. *Este artigo foi desenvolvido com apoio de uma Bolsa de Produtividade de Pesquisa do CNPq. Os editores da Revista Brasileira de Segurança Pública suprimiram alguns trechos do artigo original, por questões editoriais e de espaço. Nesses casos, os cortes estão identificados pela convenção (...). A versão na íntegra pode ser lida em <<http://www.forumseguranca.org.br>>.*

Referências bibliográficas

- BAYLEY, D. H. Knowledge of the police. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 18-35.
- _____. **Patterns of policing**: a comparative international perspective. New Haven: Rutdgers University Press, 1985.
- BAYLEY, D. H.; SHEARING, C. D. **Democratizing police abroad**. Washington: National Institute of Justice, 2001.
- _____. The future of policing. In: NEWBURN, T. (Ed.). **Policing**: key readings. 1st reprint. Willan Publishing (UK), 2006, p. 715-732.
- BERTALANFY, L. von. **General system theory**: foundations, development, applications (revised edition). George Braziller, 1976.
- BITTNER, E. Legality and workmanship: introduction to control in the police organization. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. 1-12.
- _____. Florence nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990a, p. 233-268.
- _____. Introduction. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990b, p.3-18.
- _____. The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models. In: BITTNER, E. **Aspects of police work**. Boston: Northeastern University Press, 1990c, p. 89-232.
- BRAITHWAITE, J. The new regulatory state and the transformation of criminology. **The British Journal of Criminology**, 40, p. 222-238, 2000.
- BRODEUR, J-P. Police studies past and present. **Police Quarterly**, 8(1), p. 44-56, 2005.
- CHAN, J. Making sense of police reforms. **Theoretical Criminology**, 11(3), p. 323-345, 2007.
- CRAWFORD, A. Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. **Theoretical Criminology**, 10(4), p. 449-479, 2006.
- FELTES, T. **Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern?** Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), 2003. Disponível em: <www.thomasfeltes.de/Literatur.htm>.
- GOLDSTEIN, H. **Policing a free society**. Cambridge, MA: Ballinger Pub Co, 1977.
- _____. **Problem-oriented policing**. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1990.
- HELD, D. **Models of democracy**. 3rd Edition. Stanford University Press, 2006.
- JONES, T. The governance and accountability of policing. In: T. NEWBURN, T. (Ed.). **Handbook of policing** (2nd reprint). Willan Publishing (UK), 2003, p. 603-627.
- KELLING, G. L. Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability. In: HOOVER, L. H. (Ed). **Quantifying quality in policing**. Washington: PERF, 1996, p. 23-36.
- KJAER, A. M. **Governance**. Polity, 2004.
- KLOCKARS, C. B. Street justice: some micro-moral reservations on Sykes. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and society**: touchstone readings. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 150-153.
- _____. The rhetoric of community policing. In: KLOCKARS, C. B.; MASTROFSKI, S. D. (Eds.). **Thinking about police**: contemporary readings. 2nd Edition. New York: McGraw-Hill, Inc., 1991, p. 530-542.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. 1st ed. Sage Publications Ltd., 2003.

LOADER, I.; WALKER, N. **Civilizing security**. Cambridge University Press, 2007.

LUSTGARTEN, L. **The governance of police**. Sweet & Maxwell, 1986.

MAILLARD, J. The governance of safety in France. **Theoretical Criminology**, 9(3), p. 325-343, 2005.

MANNING, P. K. Economic rhetoric and policing reform. In: KAPPELER, V. E. (Eds.). **The police and society: touchstone readings**. 2nd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 446-462.

_____. Theorizing policing: the drama and myth of crime control in the NYPD. **Theoretical Criminology**, 5(3), p. 315-344, 2001.

_____. **Some observations concerning a theory of democratic policing** [draft paper]. Conference on Police violence, Bochom, Germany, April 2002

_____. The study of policing. **Police Quarterly**, 8(1), p. 23-43, 2005.

MCDONALD, P. P. COP, COMPSTAT, and the New professionalism – mutual support or counterproductivity?. In: DUNHAM, R. G.; ALPERT, G. P. (Eds.). **Critical issues in policing** – contemporary readings. 4th Edition. Waveland Press, 2001, p. 255-277.

MISKOLCI, R. Resenha de *Hora da Eugenia*, de N. L. Stepan. **Cadernos de Saúde Pública**, 22(1), p. 231-233, 2006.

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr., D. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade: práticas de saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit, 2007a, p. 21-73.

_____. Bases conceituais de métricas de padrões de medida de desempenho policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Eds.). **Polícia, Estado e sociedade:**

práticas de saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007b, p. 231-280.

_____. Forças Armadas e policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 1(1): 48-63, 2007c.

_____. Muita politicagem, pouca política, os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, 21 (61): 159-172, set.-dez. 2007d.

NEOCLEOUS, M. **The fabrication of social order: a critical theory of police power**. London: Pluto Press, 2000.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the State**. Palgrave Macmillan, 2000.

PUNCH, M. Preface. In: PUNCH, M. (Ed.). **Control in the police organization**. MIT Press, 1983, p. xi-xvi.

REINER, R. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: J.-P. BROUDER, J.-P. (Ed.). **Como reconhecer bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 83-102.

ROCK, P. Chronocentrism and british criminology. **The British Journal of Sociology**, 56(3), p. 473-493, 2005.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, 64(4), p. 1.033-1.053, 1970.

SHARP, D. Who needs theories in policing? **The Howard Journal**, 44(5), p. 449-459, 2005.

SHEARING, C. D. Reinventing policing: policing as governance. **Privatisierungstaatlicher kontrolle: befunde, Konzepte, tendenzen**. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, p. 83-102.

_____. A nodal conception of governance: thoughts on the Policing Commission. **Policing & Society**, 11, p. 259-272, 2001.

SHEARING, C. D.; STENNING, P. C. Private security: implications for social control. In: MCCORMICK, K. R. E.; VISANO,

L. A. (Eds.). **Understanding policing**. Toronto: Canadian Scholar's Press, 1992, p. 521-544.

STONE, C. E.; WARD, H. H. Democratic policing: a framework for action. **Policing and Society**, 10, p. 11-45, 2000.

SYKES, G. W. (Street justice: a moral defense of order maintenance policing. In: KAPPELER, V. E. (Ed.). **The police and society: touchstone readings**. 3rd Edition. Prospect Heights: Waveland Press, Inc., 1999, p. 134-149.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. **Modes of governance: a note towards conceptual clarification**. Vienna: Dpt. Of Political Science, Institute for Advanced Studies, 2005 (European Governance Papers, N-05-02).

WALKER, S. Science and politics in police research: reflections on their tangled relationship. **The Annals**

of the American Academy of Political and Social Science, 593/1, 2004, p. 137-155.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. McGraw-Hill, s/d.

_____. Globalization and governance. **PS Online**, 1999.

WOOD, D.; MACALLISTER, D. Accountable, responsive and independent: on the need for balance in police governance. **Policing: IJPM&S**, 7(3), p. 197-207, 2005.

WOOD, J.; DUPONT, B. **Democracy, society and the governance of security**. Cambridge University Press, 2006.

WOOD, J.; SHEARING, C. **Imagining security**. Willan Publishing (UK), 2006.